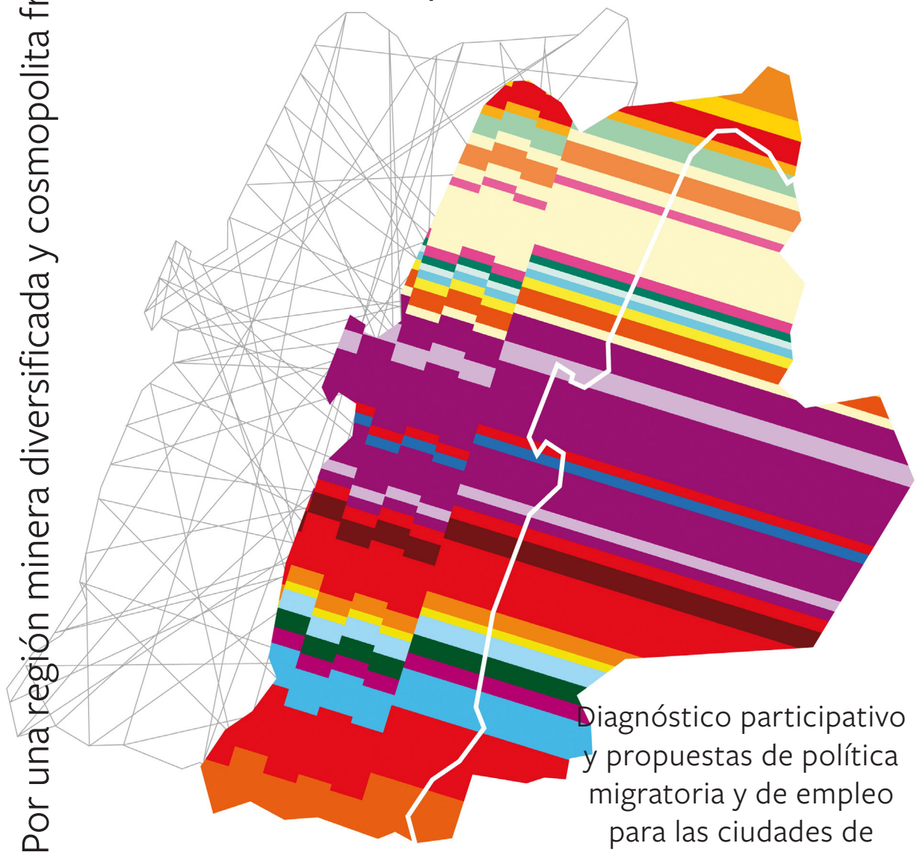
Fernanda Stang. Candidata a Doctora en Estudios Sociales de América Latina por la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), Argentina. Magíster en Estudios Culturales de la Universidad ARCIS. Licenciada en Comunicación Social por la Universidad Nacional de Entre Ríos (UNER). Miembro del Programa Interdisciplinario de Estudios Migratorios (PRIEM), de Chile. Desde 2014 ha participado en varios estudios sobre el actual proceso migratorio chileno, su relación con el Estado y las políticas públicas, y la migración en el escenario educativo. Entre 2006 y 2016 participó del programa de investigación "Multiculturalismo, migraciones y desigualdad en América Latina", del Centro de Estudios Avanzados de la UNC y el Centro de Investigaciones y Estudios sobre Cultura y Sociedad (CIECS-CONICET), de Argentina. Entre 2005 y 2006 fue becaria del programa CLACSO-Asdi "Migraciones y modelos de desarrollo en América Latina y el Caribe".

Esteban Valenzuela. Periodista (Pontificia Universidad Católica de Chile). Magíster en Ciencia Política, mención instituciones y gobierno. Magíster en Desarrollo y Administración Pública. U. Wisconsin-Madison. 1998, Beca Fullbright y AGCI. Doctor en Historia Contemporánea. Universidad de Valencia (Cum Lauden). Académico del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Alberto Hurtado; experto en descentralización y desarrollo local, Presidente de la Comisión Presidencial para la Descentralización.

Por iniciativa de la Intendencia Regional de Antofagasta, en colaboración con CODELCO Chile, un equipo de la Universidad Alberto Hurtado realizó, durante el año 2016, sendos diálogos participativos en sus dos principales ciudades (Antofagasta y Calama) respecto de las políticas de mayor complejidad que vive la Región en su ciclo de boom minero a la baja, con alta tasa de migración: la diversificación del empleo y la integración digna de su población emigrante tradicional (boliviana y peruana) y nueva (sobre todo colombiana). El proyecto contempló dos rondas participativas de diagnóstico y esbozo de una política regional con actores sociales, económicos e institucionales en ambas ciudades, para cumplir con el encargo de formular dichas políticas. Este texto, reúne lo principal del diagnóstico y las propuestas elaboradas.

Por una región minera diversificada y cosmopolita fraterna

Por una región minera diversificada y cosmopolita fraterna



Diagnóstico participativo y propuestas de política migratoria y de empleo para las ciudades de Antofagasta y Calama

Carolina Stefoni
Ignacio Cienfuegos
Mauricio Araneda
Fernanda Stang
Esteban Valenzuela

ARIADNA EDICIONES

ARIADNA EDICIONES

Carolina Stefoni. Socióloga de la P. Universidad Católica, Magister en Estudios Culturales, Universidad de Birmingham, Inglaterra y Doctora en Sociología, Universidad Alberto Hurtado. Académica e investigadora del Departamento de Sociología de la UAH, con una amplia experiencia en estudios y publicaciones en sociología de las migraciones. Trabajó como investigadora en FLACSO-Chile. Investigadora FONDECYT en el área de las migraciones. Es parte del Grupo de Trabajo de CLACSO sobre migración, políticas y cultura. Directora del Programa Interdisciplinario de Estudios Migratorios (PRIEM), plataforma que potencia el debate transversal, contribuyendo a la teorización, al conocimiento y a la transmisión de saberes sobre la cuestión migrante desde diversas disciplinas.

Ignacio Cienfuegos. PhD Universiteit Twente (Holanda), Magister en Gestión y Políticas Públicas (U. Adolfo Ibáñez), MBA (IEDE, España) y Administrador Público (Universidad de Chile). Es académico e investigador del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Alberto Hurtado. Con experiencia práctica en el sector público chileno, se ha desempeñado en cargos directivos en el Ministerio Secretaria General de la Presidencia y en el Ministerio de Economía, entre otros. Evaluador del Programa de Formación Capital Humano Avanzado Becas-Chile (CONICYT) en el Área de Políticas Públicas y Administración del Estado.

Mauricio Araneda. Licenciado en Ciencias de la Ingeniería de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso. Director de Proyectos y académico del Departamento de Gestión y Negocios de la Universidad Alberto Hurtado. Director Alterno del Proyecto ID17I10225 del Fondo de Fomento al Desarrollo Científico y Tecnológico (CONICYT). Integrante del Centro de Análisis de las Organizaciones y las Relaciones Laborales (COR), de la UAH. Jefe de Proyectos de la Gerencia de Relaciones Laborales de la Empresa Nacional del Petróleo.

Por una región minera diversificada y fraterna con los migrantes

Diagnóstico participativo y propuestas de política migratoria y de empleo para las ciudades de Antofagasta y Calama

Carolina Stefoni
Ignacio Cienfuegos
Mauricio Araneda
Fernanda Stang
Esteban Valenzuela

Informe de trabajo de la consultoría hecha en 2016 por la Universidad Alberto Hurtado por encargo del GORE de la Región de Antofagasta y el auspicio de CODELCO Chile

Producción editorial: Ariadna Ediciones, noviembre 2017,
www.ariadnaediciones.cl

Impreso en Gráfica LOM

Índice

1. Introducción……7
2. Diagnóstico de la situación del mercado laboral en la Región de Antofagasta …..13

2.1 Primera Parte: Políticas Públicas y Regiones…..13
2.2 Segunda Parte: Instituciones Públicas para el empleo….. 17
2.3 Tercera Parte: Trabajo de campo. Percepción de los actores….. 28
2.4 Cuarta Parte: Conclusiones y Propuestas…. 41
2.4.1 Propuestas General….. 41
2.4.2 Plan de Acción….. 44

3. Diagnóstico de la situación migratoria internacional en la Región de Antofagasta….. 46
Introducción….. 46
Aspectos metodológicos….. 48

3.1. Primera Parte. Marco normativo desde un enfoque de derechos…… 50

3.1.1. Marco Normativo Internacional….. 50

3.1.2 Marco Normativo Nacional….. 53

3.1.3 Marco Institucional….. 69

3.2. Segunda Parte. Migración en Antofagasta: Análisis y resultados….. 74
3.2.1. El contexto migratorio nacional….. 74

3.2.2. Dimensiones de la migración actual en la Región de Antofagasta: diagnóstico y nudos críticos….. 77

a. Perfil migratorio de Antofagasta y Calama….. 79
b. Principales nudos críticos….. 85
b.1. Problemáticas en torno a la vivienda y la habitabilidad…..85

b.2 Escolaridad y situación de los niños y niñas migrantes ….. 98

b.3 Salud: problemas estructurales y experiencias positivas….. 108

b.4 El aspecto laboral: datos y representaciones…..116

b.5 Identidad, discriminación y procesos de racialización….. 124

b.6 Migración y delincuencia….. 133

b.7 Problemáticas en torno a la regularización.. 150

b.8 Problemáticas ligadas al género y procesos de sexualización….. 167

3.2.3 El marco institucional y de políticas a nivel regional y local…,. 174

3.3 Tercera parte: línea de base para una política migratoria regional …. 222

3.3.1 Algunas lecciones de la experiencia nacional e internacional en migración y gobierno local ….. 223

a. Barcelona y Quilicura, dos enfoques para un mismo propósito ….. 223
b. Recomendaciones surgidas de experiencia internacionales ….. 231

3.3.2 Propuestas para una política migratoria regional con enfoque de derechos, intercultural y antirracista.. 239

a. Propuesta generales….. 239

b. Propuestas sectoriales …..243

4. Bibliografía….. 256

1.- INTRODUCCIÓN

Esteban Valenzuela Van Treek
Coordinador proyecto

Por iniciativa de la Intendencia Regional de Antofagasta, en colaboración con CODELCO Chile, un equipo de la Universidad Alberto Hurtado realizó, durante el año 2016, diálogos participativos en sus dos principales ciudades (Antofagasta y Calama) sobre las políticas de mayor complejidad que vive la Región en su ciclo de boom minero a la baja con alta tasa de migración: la diversificación del empleo y la integración digna de su población emigrante tradicional (boliviana y peruana) y nueva (sobre todo colombiana). El proyecto contempló dos rondas participativas de diagnóstico y esbozo de política regional con actores sociales, económicos e institucionales en ambas ciudades, para cumplir con el encargo de formular dichas políticas.

Tras el ciclo extraordinario del precio del cobre y los minerales que atrajo ingentes sumas de inversión en la estatal CODELCO y numerosas empresas mineras (no sólo cobre y molibdeno, también nitratos, litio y otras), el Gobierno Regional se pregunta adecuadamente por lo estratégico, que ha han venido asumiendo hace ya dos décadas: cómo diversificar su economía para dejar de ser una región *commoditie* que depende de uno o dos productos de exportación como ya se vivió tras la llamada crisis coreana de los años 1999-2001 (Daher 2003).

La Región tiene una trayectoria en hacerse cargo de sí misma como se expresa en los estudios del centro de Políticas de la U. católica del Norte en el estudio coordinado por Cristián Rodríguez (2013), en la cual se da cuenta de los esfuerzo de colaboración y *cluster* con los industriales de Antofagasta, de los esfuerzos por mejorar calidad de vida en Calama en colaboración mineras-Municipio, en la mayor proactividad regional y sinergias entre industria, los fondos de innovación regional y las universidades como lo piden

Francisco Alburquerque y Raúl González, entre otros autores ya clásicos del desarrollo territorial sustentable.

La región no puede negarse a la minería porque la ha convertido en una región rica no sólo por su PIB *per cápita*, sino también por liderar los rankings de calidad de vida en dimensiones multidimensionales, como lo corroboró el Índice de Desarrollo Regional, IDERE (Vial 2016). Es una región "ganadora" neo-extractivista, que busca paliar sus serios problemas ambientales (Calama altamente contaminada y Antofagasta con serios desafíos de movilidad según estudios ambientales y urbanos de la OCDE), por la vía de lograr renta minera que se reinvierta en el territorio en nuevos emprendimientos y mejora de su capital social integral como lo propone el impulsor de los llamados *cluster* de encadenamiento territorial (Porter 1997): el territorio no puede conformarse con su ventaja competitiva a nivel global, debe invertir renta de manera inteligente para el futuro que empieza hoy. Es una región que busca transformación en la diversificación para disminuir la vulnerabilidad en el lago plazo a los ciclos económicos, a los precios internacionales y a la falta de economía del pensamiento que es más sustentable e igualitaria. Las regiones extractivistas suelen ser muy concentradas y desiguales. Así lo sintetiza el propio Daher al señalar la alta concentración en Santiago con servicios complejos (industriales, tecnológicos, educacionales), siendo la *primary city* que se inserta como polo sub-global. No obstante, da cuenta del avance de regiones y ciudades como polos *commodities*, como el caso de Antofagasta y Puerto Montt, que se acercan al peso económico de Valparaíso y Concepción.

Gudynas y otros autores se atreven a usar el concepto neo-extractivismo para diferenciarlo del extractivismo convencional, en el cual el Estado no juega un rol regulador del buen uso del recurso natural ni recolecta renta que permita una trasformación social. En el contexto de boom de los recursos naturales desde el 2002, los gobiernos inclusivos de América Latina lograron una transformación significativa hacia una mayor igualdad y superación de la pobreza. Bajo el neoextractivismo, el Estado es mucho más fuerte y activo, contrario a la función

adoptada en el extractivismo clásico. A partir de las nuevas funciones, el Estado es capaz de garantizar el efecto derrame o goteo. Pero no solamente se queda conforme con dicha función, se establecen mecanismos para resarcir a quienes no se benefician, cosa que el mercado, por sí solo, no haría (Portillo 2014: 19-20).

Sin embargo, la crisis de los *commodities* desde el 2013 y los problemas económicos y de corrupción en el continente, reabren el debate respecto a la fragilidad de modelos extractivistas aunque se les catalogue de neo, como lo expresa la opinión de los verdes alemanes (Lander 2014). Es en dicho clima de "fin del súper ciclo" que hablan los actores de la Región en este estudio, y que los investigadores Ignacio Cienfuegos y Mauricio Araneda sintetizan como enfoque a reforzar en política específica:

> En este contexto, los desafíos para la calidad del empleo que deben enfrentar Gobierno, en todos sus niveles; empresas y sindicatos en la Región del Antofagasta, está dado por transformar el empleo minero temporal, en permanente; capacitar al sector portuario y energético para mejorar las condiciones del empleo, aumentar los años de escolaridad en toda la población, incentivar la retención de jóvenes profesionales en la Región, y promover la inversión privada para potenciar los sectores de la industria energética y el turismo.

La otra dimensión del estudio es el participativo y detallado trabajo de sintetizar opiniones, y comparar casos internacionales que realizaron Carolina Stefoni y Fernada Stang. Además de sugerir una política integral que haga de la Región de Antofagasta un ejemplo de lo que llamamos "nacionalismo cosmopolita y fraterno" que asume la migración no "sólo europea" en su meta-relato, sino también la afro-latinoamericana y la andina como esenciales de un Chile más diverso y cohesivo (Valenzuela 2012). Un elemento clave del desarrollo local, es la existencia de una identidad regional. Esta confiere un sentido de comunidad a todos los habitantes de la región lo cual contribuye a generar confianza, redes y sintonía entre los ciudadanos. Un sentido de "qué es lo que los caracteriza, nos distingue" como región y entrega ciertas particularidades dentro del

ser nacional. Asimismo, la existencia de una identidad regional facilita el diseño e implementación de las políticas públicas locales, ya que permite ajustar los objetivos y actividades, rescatando las singularidades locales, esenciales para el éxito de su implementación. La región puede ser la más cosmopolita del Continente si valora su migración y la integra en todo su ciclo, dejando de lado las falsas alarmas (vinculaciones racistas, sexistas, falsas sobre la delincuencia) que segmentos sociales y del poder mediático hace de la migración en la Región. Los actores sociales y los datos duros muestran la precariedad en la vivienda no sólo en Antofagasta; muy grave en Calama con más silente e histórica migración boliviana y peruana.

La intensificación de la migración en años recientes, por ejemplo, tiene múltiples consecuencias como las tensiones entre los nacionales e inmigrantes, estigmatización y conflicto social, todo lo cual afecta la vida en comunidad. Al respecto, es posible diseñar una estrategia que permita canalizar de forma positiva estos fenómenos, como por ejemplo el de la migración y rescatando la diversidad y la multiculturalidad como señas de la identidad regional. Debe considerarse que la región ha tenido a lo largo de su historia procesos migratorios importantes y que nace, de hecho, con múltiples nacionalidades en su interior.

Específicamente en el ámbito de la migración, consideramos que el Gobierno Regional de Antofagasta, requieren generar dispositivos y mecanismos que reconozcan ciertas especificidades que tiene el trabajo con la población migrante. Si bien el principio de universalidad –fundamento del Estado moderno- permite garantizar los derechos de toda la población, la sola declaración de la existencia de derechos para todos y todas, no basta. Las condiciones de desigualdad, exclusión y ciudadanías precarias, producto de dificultades para obtener la residencia definitiva, generan impedimentos directos para el reconocimiento y ejercicio de los derechos civiles, políticos y culturales. En este punto, se observa un círculo vicioso, pues la ausencia de derechos, ya sea producto del estatus legal que tiene en el país, o las dificultades para su exigibilidad, terminan por profundizar las condiciones de exclusión y marginalidad en la que se encuentra la

población migrante. La discriminación, racismo y xenofobia son construcciones sociales que están a la base de la generación y reproducción de las condiciones de exclusión.

La oportuna intervención de una política de integración (nacional), y de programas regionales específicos permite romper este círculo. Para ello, sin embargo, es fundamental reconocer las particularidades que presenta la población migrante, pues no hacerlo, conlleva el riesgo de que esta población termine siendo excluida de las políticas que buscan precisamente su integración.

*

Agradecemos a los intendentes Valentín Volta y Arturo Molina, a los directivos regionales Víctor Flores y Pablo Palza, al gerente de Asuntos Corporativos y Sustentabilidad de CODELCO, Patricio Chávez, por hacer posible este estudio y sus equipos regionales y en Calama. Del mismo modo a los dirigentes sociales, a la Gobernación de Calama, dirigentes empresariales y colaboradores locales y nuestra asistente Verónica Vera.

Notas Bibliográficas:

Daher, Antonio, 2003. "Regiones-commodities. Crisis y contagio en Chile". *EURE* (Santiago) v.29 n.86

Lander, Edgard. 2014. El Neoextractivismo como modelo de desarrollo en América Latina y sus contradicciones. Berlín: Fundación Heinrich Boll

Porter Michael E. 1997, *Ventaja competitiva: Creación y sostenimiento de un desarrollo superior*. México: CECSA.

Portillo, Luis, 2014. Extractivismo clásico y neoextractivismo, ¿dos tipos de extractivismos diferentes? *Tendencias* Vol. XV. No. 2 –, Julio-Diciembre – Páginas 11-29

Rodríguez, Cristián (editor), 2013. *Sistemas, coaliciones, actores y desarrollo económico territorial en regiones minera: innovación territorial aplicada*. Antofagasta: UCN.

Valenzuela, Esteban, 2012. "Nacionalismo Cosmopolita fraterno". Ponencia Congreso RUEF. Tucumán.

Vial, Camilo, 2016. *Primer Informe IDERE*. Santiago: U. Autónoma.

2.- DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN DEL MERCADO LABORAL EN LA REGIÓN DE ANTOFAGASTA

2.1.- PRIMERA PARTE: POLÍTICAS PÚBLICAS Y REGIONES

Los Gobiernos Regionales juegan un rol importante en tanto actores que tienen un peso en los territorios, así como el liderazgo del intendente, el rol del mundo empresarial, los representantes políticos elegidos y la sociedad civil junto con las organizaciones sociales. Por otro lado, el papel que juegan los Municipios y la creciente importancia que tienen en el desarrollo económico local, en pensar en el desarrollo armónico de la ciudad, los mecanismos de consultas ciudadanas, los presupuestos participativos, la creciente responsabilidad en la entrega de bienes públicos. Pero, su contracara es que una gran mayoría de estos presentan debilidades, por ejemplo, en recursos económicos, falta de capacidades y competencias de su personal, y a nivel político los caudillismos locales o lógicas autoritarias que juegan en contra de un desarrollo más democrático en el espacio local.

El desarrollo local y regional son factores determinantes hoy en día para generar mayor integración social y, por lo tanto, requieren una mejor asignación de recursos, solución de problemas y participación ciudadana, ya que cada uno de los actores que participan del desarrollo local y regional se encuentran inmersos en la realidad cotidiana y en la identificación de los verdaderos impactos de las políticas, planes y programa. En este punto, cabe consignar que una de las principales dinámicas que enfrentan los equipos regionales y locales que influyen decisivamente en el impacto de su liderazgo en el resto de la organización, refiere a que inevitablemente son el nivel en donde debe dialogar el criterio político con el criterio técnico en la actividad de dichos gobiernos y que es precisamente de ese diálogo de donde surge la calidad y validez de las decisiones. Estos son algunos de los desafíos

que se presentan para la Región de Antofagasta, junto con las dificultades en la implementación de políticas públicas desde el gobierno central que respondan a las realidades locales y regionales.

De esta manera el desarrollo regional y local se entienden como un proceso desde abajo hacia arriba, el cual pone en movimiento el potencial endógeno para construir territorios con una mayor movilización de las capacidades y recursos propios. Las sinergias entre los agentes públicos y privados, los distintos niveles de gobierno, los sectores productivos locales y los mercados más amplios son un componente esencial para activar el progreso de los territorios.

La estrategia para el desarrollo de las regiones y localidades (más allá de los instrumentos específicos), alude siempre al ambiente externo de los Gobiernos Subnacionales. Por ejemplo, el conjunto de desafíos sociales, económicos y técnicos que se definen para el futuro de cada región y comunidad donde están ubicados territorialmente.

Enfoques de Descentralización

El proceso de descentralización en Chile se profundizó con el retorno a la democracia, a partir del progresivo traspaso de atribuciones hacia las regiones y municipalidades. Si bien Chile es un país unitario y centralista, se han demostrado esfuerzos por avanzar en materia de descentralizar política, económica y administrativa. Desde este principio, autores como Letelier L, Ross K y S. Galilea, consultores de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), plantean el análisis de la concepción del modelo de descentralización utilizada por Chile en base a cuatro enfoques de análisis que puede servir para abordar algunas ópticas relacionadas con el Desarrollo Regional y Local. Los principales enfoques son:

Dimensión institucional de la Descentralización

Los autores identifican en este aspecto la evolución y desarrollo institucional dentro de las regiones, y la descentralización que se lleva a cabo, sin dejar de lado que efectivamente Chile posee un nivel central y que a pesar de que posee avances en la distribución de poder administrativo este sólo es en base a los principios del territorio nacional. Los programas e instituciones han logrado ciertos avances sobre todo en la década del 2000 en adelante, bajo este paramento se reconoce por ejemplo como "el Fondo Común Municipal a nivel local, es una estructura de distribución y reparto también compensatorio que ha fortalecido, aunque insuficientemente, la energía y capacidades municipales. Una renovación y mejoramiento de los "servicios esenciales transferidos" completa un cuadro que en materia de descentralización es el más auspicioso que Chile ha tenido en su historia".

Dimensión del desarrollo económico y fiscal de la Descentralización

En esta dimensión encontramos los aspectos económicos de escala territoriales en base a crecimiento y explotación de factores productivos locales o clúster, que si bien no son autónomos del poder central si poseen características específicas y endógenas, Chile en la actualidad ha tomado en consideración aspectos de esta dimensión siendo los tres punto más relevante los siguientes: "i) La elaboración de estrategias de desarrollo regional que contemplan un abanico de programas e inversiones en cada sector productivo y otro conjunto de inversiones públicas en materia de infraestructura y promoción del desarrollo; ii) La puesta en operación de las Agencias Regionales de Desarrollo Productivo, con énfasis en la colaboración entre agencias públicas y agentes privados, y en la establecimiento de clúster productivos como objeto central de la intervención asociada; y, iii) Una visión más territorial del esfuerzo de diversificación productivo y exportador del país, reconociendo al menos las particularidades territoriales".

Enfoque de equidad e integración social para la Descentralización

Este enfoque busca superar aspectos como la pobreza y la reproducción de esta en base a distribución territorial. Los últimos años Chile ha impulsado un aumento de la protección social hacia la población más desposeída; se han llevado a cabo programas de mitigación y mejoramiento de estas realidades como por ejemplo Chile Crece Contigo, Chile Solidario entre otros, sin embargo, aún coexisten las realidades de pobreza y de mala distribución del ingreso por lo que cuesta que los principios de equidad se cumplan, y más aún a nivel regional y local.

Dimensión de la participación y gestión ciudadana para la descentralización

Si la descentralización supone formas más activas y eficaces de participación ciudadana y un despliegue de fuerzas sociales activas, estamos frente a una "asignatura pendiente" en la experiencia chilena. Efectivamente, Chile está en deuda con los procesos participativos locales y regionales, ya que la ciudadanía se limita a una elección cada cuatro años y solo a nivel local de municipalidades, y la principal figura político-administrativa que esta encarnada por el Intendente es escogido por el Presidente de la república, es decir el poder central. Por otro lado, los mecanismos institucionales de participación e instancias que buscan instaurarse han sido deficitarios como la misma elección del consejo regional. Al parecer, esto podrá mejorar al elegir intendentes vía sufragio popular.

Tanto el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en materia de empleabilidad deben considerar la integridad de las dimensiones de descentralización en cuanto al desarrollo de una apta institucionalidad que transfiera competencias y recursos con enfoque de integración e involucramiento de la ciudadanía o actores claves de la Región de Antofagasta.

2.2.- SEGUNDA PARTE: INSTITUCIONES PÚBLICAS PARA EL EMPLEO

La economía funcionalmente toma un conjunto de medidas de política económica que se pueden agrupar como política de ordenamiento y política de procesos. La primera tiene como objeto el diseño y marco de reglas de la actividad económica, apuntando al largo plazo y la coordinación entre los actores, siendo el principal responsable el Poder Legislativo. La política de procesos en cambio apunta a la corrección del orden económico, por vía de la intervención en sectores o mercados determinados, recayendo este rol en el Poder Ejecutivo (Resico, 2011).

Las políticas de entrada también se pueden agrupar de acuerdo al área institucional a la que pertenecen: monetaria, fiscal, defensa de la competencia, social, laboral, medio ambiente y sistema internacional. En este tipo de caracterización se combinan medidas de ordenamiento y de procesos.

Lo anterior tiene como fin el cumplimiento de los objetivos económicos: crecimiento, justicia social, estabilidad en el nivel de empleo, equilibrio externo y la protección de los recursos. Estos pueden ser complementarios o entrar en conflictos entre sí, debiendo ser los instrumentos de política económica quienes prioricen y den cumplimiento a estos objetivos.

Dentro de la medida de entrada "mercado de trabajo y política laboral", se encuentra la política de empleo, definiéndose como el conjunto de actividades que inciden en el factor de producción trabajo. La definición anterior es más amplia que la de mercado de trabajo, ya que esta solo comprende medidas implicadas con la oferta y demanda de cantidad de puestos laborales.

Dentro de las políticas de empleo, existen las políticas del mercado laboral, que se pueden distinguir según sean pasivas o activas. Mientras que la política pasiva apunta sobre todo a apoyar la sustentabilidad del ingreso de las personas desempleadas, la política activa del mercado laboral intenta colocar a los desempleados con dificultades en un empleo normal, es decir, facilitar su

transición a este nuevo empleo y reducir la duración del período de inactividad (Resico, 2011).

De acuerdo al Ministerio del Trabajo y Previsión Social, son instrumentos de la política pasiva el seguro de desempleo y otras transferencias monetarias (bonificación al empleo y planes de empleo de emergencia), mientras que los instrumentos activos son: la capacitación e intermediación laboral (SENCE, 1997). A continuación, se presenta un diagrama resumen que presenta los principales instrumentos chilenos y los caracteriza según el tipo de política a la cual pertenecen:

a) Capacitación

Definición

La capacitación es uno de los pilares fundamentales del mundo del trabajo pues posee un alto potencial para otorgar plusvalía y garantías a la masa trabajadora del país. En este sentido, la adquisición de nuevas competencias fomenta la productividad de las personas lo que puede impactar en la disminución de la desigualdad laboral en Chile. En contraposición, el déficit de competencias laborales en los trabajadores trae como consecuencias inestabilidad laboral, salarios bajos e inequidad en el mercado del trabajo. Del mismo modo, la capacitación es un factor esencial en la modernización de las empresas y asegura su vigencia en el mercado.

Institucionalidad

El Servicio Nacional de Empleo, actúa en la capacitación ocupacional de tres formas (SENCE, 2016):

- Registrando los organismos con competencias para desarrollar programas de capacitación ocupacional;

- Financiando programas de capacitación hacia desempleados, trabajadores de pequeñas empresas, sectores en reconversión, y otros colectivos e instituciones formativas. Los programas financiables por el SENCE se encuentran en el articulado referido al Fondo Nacional de Capacitación. (FONCAP). Al observar dichas normas, se encuentra que hay un cruce entre los subsidios indirectos a la demanda (entendiendo por tal a las empresas) y la oferta de servicios de capacitación. Los 2 programas más relevantes en materia de recursos del FONCAP, son los destinados a financiar los programas de capacitación de las pequeñas empresas y los destinados a trabajadores desempleados. Otros organismos financiadores de capacitación son el Ministerio de Educación, CORFO, entre otras agencias públicas.

- La fiscalización de la franquicia tributaria de capacitación es el tercer mecanismo de actuación del SENCE en la capacitación ocupacional; y sin duda, el que más recursos públicos utiliza. Este consiste en la adjudicación de crédito a las empresas contra los impuestos adeudados al Fisco, equivalente en una fracción de la inversión que éstas han realizado en la capacitación ocupacional de sus trabajadores. El SENCE actúa como fiscalizador de uso adecuado de los recursos imputables por las empresas como crédito contra los impuestos que adeudan. La franquicia tiene una débil focalización y una administración compleja (MINTRAB, 2011). Observemos algunos aspectos: La capacitación la pueden realizar las empresas por medio de programas internos, a través de organismos técnicos de capacitación (OTEC), o aportando sus recursos a organismos técnicos intermedios de capacitación (OTIC). Los OTEC son empresas especializadas en capacitación ocupacional, y los OTIC son fondos de reparto de la capacitación ocupacional, que pueden destinar los recursos de capacitación a la empresa que aportó recursos u otra, y tiene derecho a cobrar un porcentaje de los recursos por concepto de costos de administración.

Mecanismos de participación

Para la OIT, el Diálogo Social comprende (OIT, 2005): "todo tipo de negociaciones y consultas, o simplemente, el mero intercambio de información entre los representantes de gobiernos, empleadores y los trabajadores, sobre cuestiones de interés común relativas a las políticas económicas y sociales". En otras palabras, el Diálogo Social implica distintos grados de relación (Intercambio de información, consulta y negociación colectiva); se expresa de distintas maneras (informal o formal e institucionalizado); supone la participación de distintos agentes (proceso bipartito, cuando participan solo trabajadores y empleadores, o tripartito cuando el gobierno se hace parte oficial); y ocurre en distintos niveles (nacional, regional, sectorial o en la empresa).

En el contexto laboral, el diálogo entre trabajadores/as y empleadores aliviana el gasto público al permitir que las diferencias se solucionen al interior de la esfera productiva sin necesidad de intervención por parte de las instancias administrativas o judiciales. Junto a esto, favorece a los trabajadores, en la medida en que permite un mejoramiento de sus condiciones de trabajo, sin sufrir los costos de un enfrentamiento duradero (despidos, empeoramiento del trato de la jefatura, etc.). Se ha comprobado que los países emergentes que han invertido más en generar diálogo entre los actores al interior del mundo productivo durante los últimos años, han experimentado un mayor desarrollo económico que los otros países.

Como correlato de la ley el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), constituyó el consejo de la Sociedad Civil (diálogos ciudadanos), organismo de carácter consultivo y autónomo que tiene como objetivo principal profundizar los canales de participación ciudadana en la toma de decisiones del SENCE. Los temas abordados por el Consejo dicen relación con la pertinencia y calidad de los procesos de capacitación con foco en las regiones y territorios, acompañando a la autoridad en los procesos de toma de decisiones sobre políticas públicas y, en particular, sobre planes o programas en diseño o rediseño que el servicio considere de interés (SENCE, 2016). Actualmente existe un Consejo de la Sociedad Civil constituido por SENCE el año 2014, y Consejos Regionales de capacitación en las 15 regiones. Adicionalmente se están implementando proyectos para avanzar en la creación de Observatorios Regionales de Capital Humano. En los Consejos Regionales la Dirección Regional SENCE convoca a los representantes de la sociedad civil regional a una jornada de trabajo, de carácter consultiva, en la que busca conocer su opinión acerca del desarrollo y aplicación de la política nacional de capacitación en el ámbito regional. En este ámbito de participación ciudadana deberá considerarse también a organizaciones de mujeres o que promuevan intereses de género y de asociaciones indígenas de nivel regional.

Asimismo, los diálogos ciudadanos son instancias que tiene por objetivo abrir espacios de encuentro entre

actores que representen la sociedad civil y autoridades públicas para deliberar sobre aspectos relevantes de las políticas de capacitación del SENCE.

b) Intermediación

Definición

Un buen e integrado sistema de empleo es una política económica anti-cíclica efectiva, que busca el beneficio de quienes tienen mayores barreras socio-económicas (educación, capital social, entre otras) para acceder o modificar su estado al interior del mercado del trabajo; siendo un paquete de instrumentos que focalizados son eficaces en la disminución de los índices de distribución de ingreso (Resico, 2011).

Institucionalidad

Los actores más relevantes son los Municipios, a través de las oficinas de información laboral (OMIL). Estas dependen del alcalde, quien puede decidir tener o no una oficina de este tipo, y en el caso de tenerla, es quien la gestiona según los recursos del respectivo gobierno local. Dado que los municipios son órganos autónomos, ningún ente público tiene tuición administrativa sobre estas oficinas. En Chile 307 municipios cuentan con este tipo de oficinas (MINTRAB, 2011). La articulación de éstas es una cuestión crucial, ya que en general los mercados del trabajo no suelen coincidir con las fronteras geográficas municipales.

Los Municipios, cuentan con una serie de fuentes de financiamiento para fortalecer sus capacidades en el ámbito del fomento del empleo: el Fondo Común Municipal y el Fondo Nacional de Desarrollo Regional, por ejemplo, cuyos recursos son canalizados a través de los gobiernos regionales y las transferencias que realiza el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo. Estas tres fuentes de financiamiento, más otras de carácter sectorial, diseñan y financian programas según sus prioridades. Para los municipios muchas veces es complejo, o simplemente

imposible ejercer acciones de coordinación, control y evaluación.

A nivel del Gobierno Central, el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo (SENCE), es otro actor en materia de intermediación. Actúa aportando asistencia técnica y recursos a las Oficinas Municipales de Información Laboral, por medio de convenios, cuyo incumplimiento no acarrea responsabilidad administrativa alguna. También elabora algunos indicadores para establecer una clasificación de estas oficinas, en base a la calidad de sus recursos y profesionales. Sin embargo, esta clasificación carece de efectos. El mismo Servicio ha desarrollado un portal en Internet para la búsqueda de empleo y la oferta de vacantes (SENCE, 2016).

En tercer lugar, se puede mencionar a la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC). Esta por efectos de la licitación de la administración de los fondos de cesantía; quedó obligada a establecer un sistema informático, de cobertura nacional, para el cruce de ofertas y demandas de empleo. La obligación incluyó dotar de equipos y conexiones de Internet a las OMIL del país. Esta plataforma está en funcionamiento, y es conocida como Bolsa Nacional de Empleo (BNE). Sobre ésta tienen tuición el Servicio Nacional de Capacitación y Empleo y la Administradora de Fondos de Pensiones. Su uso por parte de los municipios, trabajadores y empresarios se ido incrementando, aunque aún está por debajo de las expectativas que se tuvo durante su diseño. Por último, están las agencias privadas, gremiales y paraestatales de empleo. Estas no están obligadas a registrarse, ni cumplir estándares de servicio. Han existido esfuerzos de coordinación entre el Ministerio del Trabajo y estas agencias, sin resultados.

c) Certificación

Definición

El Gobierno busca potenciar las políticas activas de mercado laboral (capacitación e intermediación) con el fin

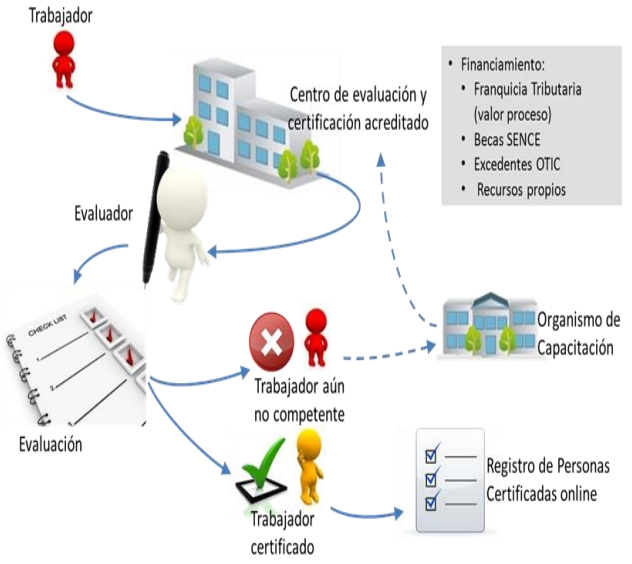
de mejorar las condiciones de empleabilidad y superar las asimetrías socio-laborales.

El objetivo la certificación es (ChileValora, 2016): "El reconocimiento formal de las competencias laborales de las personas, independiente de la forma en que hayan sido adquiridas y de si tienen o no un título o grado académico; así como favorecer sus oportunidades de aprendizaje continuo, su reconocimiento y valorización".

Proceso de certificación

El trabajador certifica sus competencias en función del perfil incorporado en el Catálogo Nacional. Para ello se dirige a un Centro de Evaluación y se asigna a un Evaluador, ambos debidamente acreditados en ChileValora.

Esto se complementa a los instrumentos de capacitación, en donde se alinean las Unidades de Competencias Laborales UCL de los perfiles, a los módulos de cada curso. El proceso anterior se denomina modularización.



Fuente: ChileValora, 2016

Institucionalidad

El año 2008 entró en vigencia la Ley Nº 20.267 que crea el "Sistema Nacional de Certificación de Competencias Laborales y Perfecciona el Estatuto de Capacitación y Empleo", creándose la institucionalidad tripartita ChileValora.

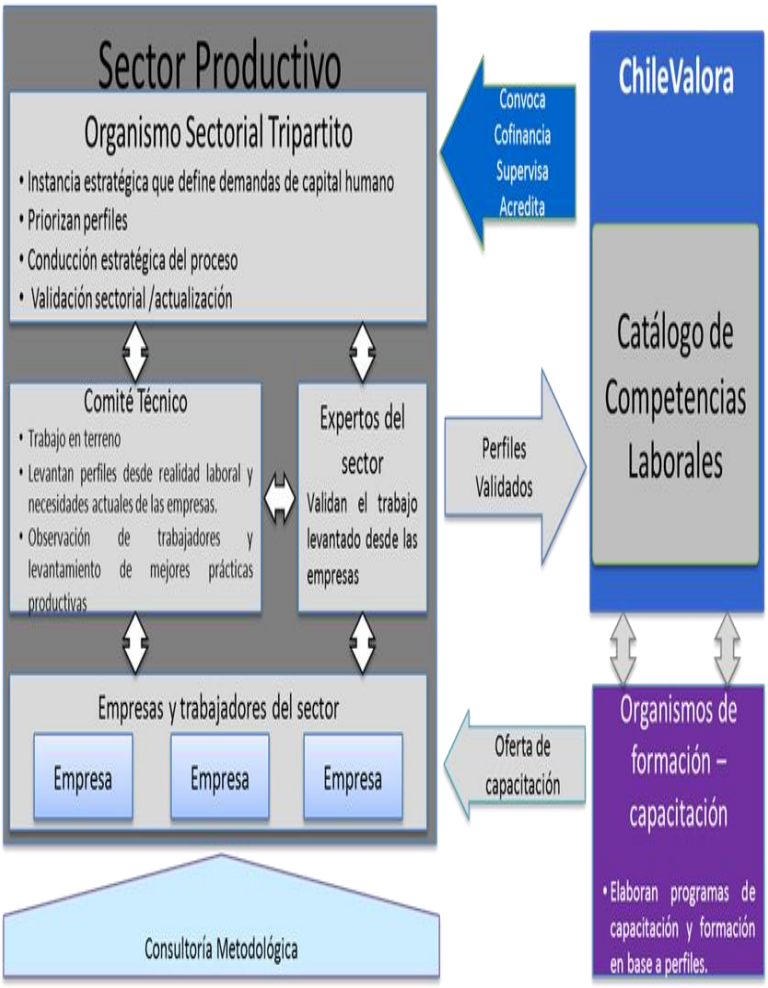
Al mismo tiempo, es importante destacar los organismos sectoriales de competencia laboral, que corresponde a mesas de trabajo tripartitas, conformadas en las principales actividades productivas del país, cuya función esencial es detectar brechas y definir prioridades en materia de formación y certificación de las competencias de nuestra fuerza de trabajo, e identificar y validar perfiles ocupacionales para funciones laborales relevantes que luego permiten evaluar y certificar a los trabajadores y orientar una oferta de formación pertinente. El servir de retroalimentación de las políticas públicas, la generación de agendas comunes, implementación de iniciativas conjuntas y de instrumentos de mejoramiento de las condiciones laborales, acciones de formación y capacitación, generación de redes, integralidad en la composición de las instancias, búsqueda de consensos y miradas comunes, fortalecimiento de la asociatividad y articulación regional y local, son algunas de las buenas prácticas que surgen a partir de los espacios de diálogo social.

A continuación, se presenta un diagrama con las entidades y relaciones del Sistema Nacional de Competencias Laborales.

d) Seguro de cesantía y otras transferencias

El primer sistema de transferencias monetarias a los desempleados en Chile, por número de beneficiarios y recursos, es el Seguro de Cesantía. Éste se caracteriza por dar cobertura a trabajadores de contratos indefinidos y temporales (llamados a plazo y por obra y faena), que tienen cuentas individuales que son cofinanciadas entre el trabajador y el empleador, este fondo de reparto suple la deficiencia de fondos en las cuentas individuales de los trabajadores con contratos indefinidos que pierden su

empleo, cuyo financiamiento corresponde a los empleadores con trabajadores indefinidos y al Fisco, la



Fuente: ChileValora, 2016

administración de los fondos está entregada a una entidad privada, la Administradora de Fondos de Cesantía (AFC). Por último, cuenta con un comité de usuarios, financiado por la AFC, de carácter bipartito, y completamente autónomo. El seguro de cesantía, a través de la ley que lo

regula está vinculado al sistema de capacitación y las oficinas municipales de información laboral. El nexo está dado porque los trabajadores desempleados que hagan uso del fondo de reparto, denominado Fondo Solidario, deben acreditar que están haciendo búsqueda activa de empleo; o están en un programa de capacitación, ante la OMIL más cercana a su domicilio.

La fiscalización de la inversión de los fondos de cesantía, así como el pago de los beneficios corresponde a la Superintendencia de Pensiones. El pago de las cotizaciones es competencia de la Dirección del Trabajo; y por último, los beneficios de asignación familiar y de salud corresponden a las superintendencias de Seguridad Social y Salud, respectivamente.

El segundo programa en importancia es el denominado: "Bonificación al empleo". Éste consiste en un subsidio entregado a la empresa, equivalente a una fracción del salario mínimo, por un período determinado de tiempo, cuando la empresa contrata trabajadores bajo condiciones de formalidad y duración del empleo. En este mecanismo, las empresas postulan al subsidio, acreditando su voluntad de contratar a un grupo nominado de trabajadores. La selección se hace bajo parámetros de cumplimiento de criterios de la historia laboral de la empresa, la oferta de vacantes y el monto de recursos públicos disponibles. Además, el subsidio salarial es acompañado de un bono de capacitación. Una característica del programa es que la selección de los trabajadores la hace la empresa. Este programa está bajo la fiscalización del SENCE.

Por último, están los denominados "Planes de Empleo", que consisten en la transferencia de fondos a las Intendencias y SENCE, para el financiamiento de programas de interés de la comunidad y que pagan el salario de personas desempleadas, que son contratadas para la ejecución de estos planes (SUBTRAB, 2016).

2.3.- TERCERA PARTE: TRABAJO DE CAMPO. PERCEPCIÓN DE LOS ACTORES

Introducción metodológica

Para el siguiente estudio sobre empleabilidad se ha propuesto como metodología el uso de las técnicas cualitativas, tanto entrevistas grupales semi estructuradas como grupos focales para analizar las percepciones de los actores claves del mercado laboral en la Región de Antofagasta.

Para poder conocer las percepciones de los actores institucionales, sociales, se realizaron entrevistas grupales semi-estructuradas con informantes claves. Las entrevistas en profundidad son interacciones co-presenciales entre el investigador y las personas, que se van adentrando en los distintos universos simbólicos de las personas, por medio del uso que hacen del lenguaje por medio de conceptos y nociones. De esta forma, la investigación logró captar las percepciones de los individuos, generando contra-preguntas sobre los modos en que las personas perciben la realidad mediante conceptos. De esta manera, la entrevista en profundidad se adentró en los universos simbólicos de las personas, siendo un dato valioso para entender el proceso reflexivo que antecede a la acción. Esto es relevante, pues las personas han sido consideradas como seres que evalúan e interpretan la realidad por medio de símbolos y contenidos en conceptos, por lo que, al saber su proceso de interpretación, se podría entender y anticipar las acciones posibles.

La definición de informantes claves o calificados se entiende como una persona habilitada tanto por su responsabilidad, función y posición social (no importando clase social) que brinda una opinión que califica en el área temática que se ha indagado. El punto central del informante ha sido que se le ha entrevistado porque en su vida cotidiana experimenta y reflexiona sobre la temática a trabajar.

El trabajo de campo se realizó a diversos actores claves de las instituciones públicas, dirigencia de los trabajadores como la Central Unitaria de Trabajadores CUT

y organizaciones no gubernamentales como la Gobernación de Calama, actores clave de la capacitación tanto públicos como la *Omil, Sence*, como privados INACAP, representantes gremiales del sector empresarial como CODELCO.

A continuación, se abordan las temáticas tratadas por actor a nivel individual para finalizar con un cuadro resumen. Las problemáticas a las que apuntaron las entrevistas grupales y *focus group* guardan relación con la a) Capacitación, b) Intermediación, c) Certificación y d) Mecanismos de participación.

a) Gremios empresariales: Codelco

Tema: Migración. Falta de planificación de la Ciudad para los flujos migratorios

El auge de la minería (desarrollo de su tecnología) y la expansión de la ciudad han traído la migración a la región, no obstante, la ciudad por su falta de planificación no tiene la capacidad de recibir y entregar servicios públicos a la población migrante. El principal problema lo enfrenta la vivienda, que al no responder a la demanda migrante estos pasan a convivir en campamentos. Este es un desafío que se ha planteado superar por parte de la Gobernación de Antofagasta. En los campamentos se da mucha violencia e inseguridad, donde al existir una alta cuota de migrantes se les termina relacionando con expresiones violentas de la sociedad, generando un estigma negativo.

Espacios de Inserción Laboral del migrante

El migrante boliviano y peruano se inserta en las industrias de la minería, centros médicos, restaurantes, peluquerías, etc., principalmente por la falta de profesionales y técnicos chilenos que puedan cubrir estos servicios. Otro tema que destaca es la falta de regulación de los trabajos y servicios que prestan los migrantes, por la informalidad que los destaca y las constantes irregularidades y abuso que se da en estas situaciones. Por tanto, también escasean las instancias que fiscalicen y

entreguen apoyo a las comunidades migrantes. Por otro lado, también hay una importante población migrante que se queda desempleada pero que cuenta con la característica de estar en constante reinvención laboral y de adaptarse a las condiciones de las ofertas laborales. La precariedad de las condiciones laborales para el migrante se puede ver en el impacto socioeconómico que tiene el trabajo por turno, el cual genera desarraigo familiar que termina impactando en la comunidad migrante. La Municipalidad requiere de mayor capacitación en temas de migración.

Convivencia regional

En el plano de la convivencia destaca el choque de culturas, prácticas, hábitos, creencias que son muy distintas a las normas chilenas. En esta línea cuesta definir la identidad de Calama, por ejemplo, puesto que la migración ocupa un rol central en el cotidiano de la vida y ha estado presente desde tiempos inmemorables en la zona, por esto no hay una identidad única. Cabe destacar la migración indígena y la gran presencia de población atacameña. Se destaca la cultura andina que tiene la región, razón por la cual la cultura chilena sería más cercana/antigua con la peruana y la boliviana, pero es muy distinta al momento de relacionarse con la cultura colombiana, que es la que genera más choques. La Gobernación recibe muchas quejas por los colombianos de raza negra "afrocolombiano" vinculados al narcotráfico y delitos que permean la convivencia en la zona. Otro tema importante es la desorganización de los migrantes, en esta materia la Municipalidad tiene planes para incentivar su asociación.

Tema: Empleabilidad

Desarrollo y empleabilidad

La gobernación plantea las dificultades para que la industria minera contrate la mano de obra local, puesto que esta escasea y es cara, ante lo cual la industria busca su mano de obra afuera. Esta situación se plantea como una de las dificultades para abordar el desarrollo de la región,

puesto que se tienen que fijar políticas para integrar la mano de obra local. Otro tema que se destaca en términos del desarrollo regional es la poca explotación de otras áreas económicas distintas a la minería como el turismo. Para esto se requiere de la coordinación de las distintas entidades públicas y de su inversión. El desarrollo endógeno requiere generar nuevas industrias y trabajo colaborativo con las comunidades locales. En esta misma línea, la educación se plantea como un tema importante y complejo en la zona, puesto que para su desarrollo se requiere de la articulación entre los colegios, liceos, centros técnicos, universidades, empresas y las demandas de la región.

a) Actores públicos: Gobernación de Calama

Pertinencia de la Capacitación Sence

Se demanda mayor articulación entre la oferta regular del Sence y el polo de desarrollo, la institucionalidad debe ser capaz de ofrecer cursos de capacitación y ofertas laborales que aprovechen los nichos de trabajo de la región. En este sentido, el Sence tiene que articular la oferta laboral con el desarrollo de la región y lograr perfiles laborales. Se realizan mesas de trabajo, pero estas evidencian dificultades metodológicas para el levantamiento de las demandas en materia de capacitación.

Desarrollo y empleabilidad

Se evidencia la falta de coordinación, conversación y planificación entre las entidades educacionales, instituciones públicas y la industria privada, necesaria para el desarrollo de la región. En Calama se concentra el desempleo por lo que se ha planteado la necesidad de contar con mayores instancias de diálogo y políticas regionales. Se requiere de la activa colaboración y participación de la Cámara Chilena de Comercio, Sence, Sercotec, Fosis, Municipalidad, Intendencia, Gabinete Económico, OMIL.

INACAP destaca favorablemente en este escenario de mayor articulación sector privado-sector público. El

Instituto realiza un seguimiento de la inserción laboral de sus estudiantes y los capacita con cursos Sence (en diálogo con el sector público) para que puedan trabajar en las empresas. Realizan encuentros entre sus estudiantes, las empresas y entidades públicas para trabajar los perfiles laborales. Advierten una baja en las matriculas sin tener resultados negativos aún.

SENCE no ofrece instrumentos adecuados y pertinentes que den cuenta de la realidad regional y su demanda por el mercado laboral atingente a la realidad. Los cursos Sence ya no tienen un impacto regional, es urgente la modificación de sus estrategias, exigencias para los cursos, público objetivo, puesto que hay una demanda por una mayor capacitación técnica pero también para desarrollar habilidades blandas y poder insertarse laboralmente.

Las OTEC y los oferentes tienen dificultades de coordinación al momento de estructurar las políticas de capacitación. Por su parte, PROLOA ha desarrollado intervenciones fundamentalmente en el nivel del profesorado en liceos. Se hizo un diagnóstico, sin embargo, aún persisten déficit de formación en habilidades blandas. El Programa CODELCO implementó un Piloto de intervención con profesores y alumnos que tuvo excelentes resultados en términos de impacto laboral. Se ha propuesto que todas las instituciones públicas y privadas realicen un diagnóstico laboral y levanten su oferta laboral a través de una Bolsa Nacional de Empleo, para ello debe intermediar la OMIL. La entrega de recursos a estas instituciones tiene que estar medido por el indicador de colaboración a través del cual la OMIL debe fiscalizar. Todo apunta a una reforma de la OMIL como la institución fundamental en este proceso, la Directora da cuenta de las resistencias al cambio de gestión por las dificultades estructurales de los instrumentos para coordinar los actores. Otro punto importante es la certificación técnica, que no está ofreciendo los incentivos necesarios para acudir a ella. En temas de participación no hay un plan estratégico, una visión o mapa de navegación donde existan objetivos de mediano plazo conocidos. Los migrantes también son un tema a la hora de revisar las pautas laborales, en este caso la OMIL pone demasiadas trabas para su participación e inserción laboral, impidiendo

la renovación del personal profesional en las empresas e instituciones.

a) Actores de la Intermediación: Oficina de Intermediación Laboral OMIL Antofagasta

Pertinencia de la oferta de capacitación Sence

Sence tiene que lograr programas más capaces para responder a la demanda de empleo que tienen las empresas de la región. Se demandan mejoras en el sistema que cuenten con más filtros y exigencia de requisitos para capacitar. Se tiene que apuntar a fortalecer el trabajo de intermediación de las empresas a través de las ferias laborales.

Sence realiza un diagnóstico de la demanda de capacitación laboral, a través de mesas de trabajo con las empresas y sectores productivos se definen los perfiles laborales pero muchas veces las definiciones vienen desde el nivel central del gobierno y esto dificulta la implementación y coordinación regional.

Otro elemento complejo es la franquicia, la cual no responde a las necesidades de la región porque el subsidio es muy bajo (valor de 500 horas) no alcanza para las características de la región.

Falencia en Infraestructura de las Otec

Las Otec sufren de falta de infraestructura y equipamiento. Para los proyectos de capacitación en el proceso de licitación no se le exigen condiciones o requisitos mínimos de equipamiento. Cuentan con una oferta disímil en cuanto a la calidad. Por su lado las Otic ofrecen una amplia oferta de cursos, por su parte reciben aportes directos de empresas. Se plantea a largo plazo hacer un trabajo para mejorar las alianzas con los oferentes locales y fortalecer los programas Sercotec. Un buen ejemplo de grades Otec que tienen capacidades, infraestructura y conocimiento regional son SEIN e INACAP.

Déficit gestor de la OMIL

Las empresas recurren a la OMIL y esta recibe a sus usuarios y trabajadores, pero falta completar el proceso de retroalimentación y seguimiento del rendimiento de los trabajadores/empresas. La pauta es realizar un diagnóstico del postulante (cesante con frecuencia), ayudarlo en sus falencias laborales, derivarlo en talleres de reforzamiento y luego insertarlo laboralmente.

Política Pública de Empleabilidad

Falta una política pública de empleabilidad en términos articulados con visión regional, que esté en coordinación en términos de los servicios.

Se demandan espacios de participación, más que la coordinación entre las instituciones Otec, OMIL, Sence, se necesita crear una comunidad de usuarios que participen en un proceso participativo. Se realizan mesas técnicas de participación, pero tienen que contar con la presencia de todas las instituciones, empresas e industria de la región para articular el eje de la productividad de manera que se recojan las demandas laborales de la región, en segundo lugar, es necesario que haya una retroalimentación de estas instancias hacia las instituciones que participan.

a) Actores de la Capacitación: Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, Sence

Falencia en Infraestructura de las Otec

El proceso funciona por etapas, se hace un diagnóstico de la demanda de capacitación, acompañado de encuestas a través del INE sobre el comportamiento de la demanda laboral. Lo anterior se complementa con mesas de trabajo en las que participan las empresas y sectores productivos para definir el perfil laboral.

Existe problemas con los oferentes, puesto que muchos no tienen sedes en el lugar por lo que no conocen la identidad, cultura de la región, porque las licitaciones se hacen a nivel central y eso complejiza la implementación y

coordinación de todo este proceso. Esta situación no pasa con Sercotec o Corfo porque son más flexibles y de definición regional. Los trabajadores en la región tienen dificultades en sus cotizaciones porque tenemos un perfil de gente que cotiza trabaje de forma dependiente o independiente, las instituciones tienen que mirar esta realidad al momento de capacitar. En cuan

to a las alianzas se realizan trabajos con las Otec nuevas y las existentes para ayudarlas en sus dificultades y fortalecerlos con programas Sercotec. El principal problema es con las Otec chicas y que vienen desde el nivel central, en cambio SEIN, INACAP son grandes Otec que tienen conocimiento de la región y grandes espacios de infraestructura.

Política Pública de Empleabilidad

No existe política de empleabilidad, sin embargo, hay mesas de trabajo con actores (privados). Está el Proyecto de un Observatorio de la SOFOFA con la UCN que apunta a tomar el pulso del empleo, construcción de bases de datos sectorizado, pero con visión regional, que observe el comportamiento laboral en las comunas. Este es un megaproyecto que se extenderá a nivel nacional.

La articulación entre Sence a través de su intermediación y el fortalecimiento de las OMIL han ayudado en la capacitación e intermediación, lo que permite hacer un seguimiento del impacto de la capacitación en términos de inserción laboral, pero se necesita de un fortalecimiento de ello. En general, las empresas no tienen una buena evaluación de la OMIL pese a que cumplen con su funcionamiento, por la diversidad en resultados y gestión de esta institución. Debe existir un monitoreo de las metas e incentivos, puesto que se reclama falta de profesionalización. Para ello el BID y Gobierno Central se encuentran realizando un diagnóstico y entregando propuestas de fortalecimiento.

Certificación

La certificación también presenta dificultades, tiene que haber un proceso de sensibilización y difusión de este proceso para posicionarlo en el lenguaje de las industrias y empresas, pero acompañado de ofrecer incentivos para que integren a la acreditación. También la certificación se tiene que adaptar al ritmo de las mineras, puesto que los perfiles van quedando obsoletos. Tiene que haber un proceso continuo de aprendizaje.

Por otro lado, hay instancias de participación, como las mesas de trabajo técnicas, se trabaja con actores para el levantamiento de información, se realizan seminarios y encuestas sobre demandas laborales.

Existen varias trabas en materia de empleo, como la duplicación de programas, falta de articulación y coordinación entre los actores claves del desarrollo de la región, un proceso de compras centralizado, subvaloración de la construcción, industria minera y sus empleos; créditos pequeños para las pymes, baja capacitación para las pymes.

a) Gremios sindicales: Central Unitaria de Trabajadores CUT

Pertinencia de las capacitaciones Sence

Se critica la pertinencia de los cursos de capacitación, es cada vez más evidente que el objetivo es el descuento de impuestos. Por otro lado, también se critica la rigidez de los cursos que ofrece, se necesita mayor capacitación y especializada para la región. Los comités bipartitos no funcionan en la región.

Certificación y Educación

Existe un trabajo de definición del perfil, certificación y renovación. Como CUT se propone que las certificaciones (por su importancia) funcionen como propedéuticos cosa de que el trabajador pueda tomar cursos y obtener un título técnico. Para cumplir con esta tarea es importante validar las competencias y cursos que se dictan.

Se critica el funcionamiento de la educación (burocratización, gran cantidad de alumnos por sala, profesores en malas condiciones) para efectos de la demanda laboral de la región y la realidad de las familias. Se requiere acompañamiento de una capacitación que responda a las necesidades de la región.

Espacios de Participación

Existe un desconocimiento de los canales de comunicación, los trabajadores no saben que existen comités tripartitos u otros mecanismos de participación para la resolución de problemas. Existe una decepción por parte de la CUT ya que el Gobierno no ha perseguido demandas sociales, tampoco ha logrado instancias de diálogo, intercambio de ideas, el consejo regional es meramente formal. También se reclama la pertinencia de los cursos de capacitación, existiendo una demanda por limitar la rigidez que le impone el nivel central de Gobierno. Por otro lado, el ofrecer mayores incentivos para participar en la capacitación en Antofagasta. La capacitación que ofrece Otec, Otic, CFT no es apta para la región, se está dando cada vez más que las empresas pre contratan y capacitan de su bolsillo, puesto que se requiere altísima calificación. El Servicio Militar ofrece incentivos porque capacita y contrata por 4 años y saca técnicos. Falta una entidad que fiscalice las capacitaciones que se entregan.

La región de Antofagasta cuenta con los más altos niveles de sindicalización, pero existe una percepción de una gran cantidad de trabajadores informales e inmigrantes que están insertos laboralmente.

Política Pública de Empleabilidad

No existen estrategias de empleabilidad o por lo menos no se conocen, tampoco son pertinentes para el desarrollo de la región. Se critica el fuerte sello del nivel central. Una política duradera de empleabilidad demanda gestión y eficiencia, así como también implementación y ejecución. Un tema complicado es el excesivo centralismo en la toma de decisiones, planificación del desarrollo de la región, se termina transformando en un negocio de privados a través de las licitaciones, porque tampoco se abren a integrar actores regionales.

Análisis comparado

Principales Temáticas Subyacentes

A continuación, se pueden detectar las siguientes temáticas que comparten y las temáticas en las que se diferencian los distintos actores.

Análisis Comparado. Grupos de Actores

Al revisar el trabajo de campo realizado a los principales actores del área de la empleabilidad en la Región de Antofagasta, se pueden identificar los siguientes cuatro grupos.

a) Representación Gremial de la Empresa

Representantes de CODELCO y ProLoa manifestaron las dificultades que hay para encontrar gente del perfil en la zona para trabajos de la industria minera, resaltando la realidad en la que las empresas tienen que salir a buscar a los trabajadores fuera de las regiones.

b) Actores de la Capacitación

Instituciones como el Sence han relevado las falencias en la infraestructura de las Otec. Existe problemas

con los oferentes, puesto que muchos no tienen sedes en el lugar, sobre todo con las Otec pequeñas y las que vienen desde otras regiones, se necesita crear espacios de participación de las distintas instituciones y entregarles una mirada regional para poder enfrentar la planificación laboral acorde a las demandas de la zona. Por otro lado, la falta de una política de empleabilidad que convoque a la fuerza de trabajo que no está integrada y que finalmente se va de la región. Sence revela la falta de instrumentos adecuados para cumplir su rol a nivel de empleabilidad, argumentando el bajo impacto regional que tienen los cursos Sence, en parte por su baja demanda técnica en la zona.

INACAP destaca el espacio que ha tenido para poder capacitar e insertar la fuerza laboral en los espacios laborales que ofrece la región, y que en este mismo sentido la capacitación si enfrenta la problemática de las barreras socioeconómicas de la región.

Respecto a la entrega de recursos para la capacitación, estos deberían guiarse en función de indicadores de productividad para que sea realmente efectivo, donde su fiscalizador debería ser la OMIL.

c) Representación de los Trabajadores

Desde el mundo social de representación de los trabajadores de la zona, como la CUT, se plantean varias temáticas desde un punto de vista crítico. La pertinencia de los cursos de capacitación y la necesidad de validar las competencias y cursos que se dictan. En cuanto a la participación de la población en instancias para la construcción de una gran política de empleabilidad y planificación del desarrollo se reclama la falta de comités tripartitos u otros mecanismos de participación para la resolución de problemas, lo que conlleva a contar con pocas instancias de diálogo, intercambio de ideas, por ejemplo, el consejo regional es meramente formal. No existen estrategias de empleabilidad o por lo menos no se conocen, tampoco son pertinentes para el desarrollo de la región. Se evidencia también el peso de las entidades centrales del Gobierno y la ausencia de actores regionales, por lo que se sugiere el generar incentivos para convocar una participación transversal de los actores en materia de desarrollo y empleabilidad de la región. En resumen, la CUT hace énfasis en la pertinencia de las capacitaciones Sence, certificación y educación que reciben los trabajadores desde entidades privadas como públicas, contar con espacios de participación para la resolución de problemas en el mundo del empleo, que integre a trabajadores capacitadores e instituciones regionales, el contar con una política general de empleo que tenga criterio de pertinencia con el desarrollo de la región, en este último caso los obstáculos son la falta de articulación entre los distintos actores parte y el dominio del poder central.

d) Representación de las Instituciones Públicas

Tanto la Gobernación de Calama como la OMIL manifiestan una demanda por mayor articulación entre lo que ofrece Sence y el polo de desarrollo al cual se está apuntando para la región, donde la institucionalidad debe ofrecer capacitación pertinente en esta materia. También se refieren a las falencias metodológicas para hacer un levantamiento de las demandas en materia de capacitación.

Finalmente, en general se critica la falta de instancias de dialogo entre los distintos actores del área de empleabilidad, en este sentido se necesita una colaboración entre la Cámara de Chilena de Comercio, Sence, Sercotec, Fosis, la Municipalidad, la Intendencia, los Gabinetes económicos y la OMIL.

En específico, destacan la labor que ha tenido INACAP al momento de capacitar la fuerza laboral. Se critica la pertinencia de los instrumentos para la capacitación ofrecida por Sence. Sin embargo, las instituciones que presentan más problemas son las OTEC puesto que se encargan de coordinar las políticas de capacitación. Para la Gobernación de Calama, la OMIL presenta trabas innecesarias al impedir la renovación del personal en las empresas e instituciones.

Por su parte la OMIL apunta a la importancia que tiene la capacitación y su coordinación al momento de evaluar la política de desarrollo regional, en este sentido Sence cumple un rol fundamental. Otro elemento débil es la deficiente infraestructura y falta de equipamiento que sufren las Otec, en contraste con las Otic que reciben recursos directos de las empresas, por lo que mejora el cumplimiento de su función capacitadora. Finalmente, otro elemento en que varios actores entrevistados coinciden es en la falta de una política de empleabilidad regional y la falta de espacios donde participen coordinadamente Otec, OMIL y Sence.

2.4.- CUARTA PARTE: CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

2.4.1.- Propuestas Generales

El país alcanzará estándares de países desarrollados, con una baja tasa de desempleo, que se ha mantenido incluso con los bajos niveles de crecimiento económico, siendo contrario a la Ley de Okun que relaciona el crecimiento económico con el nivel de empleo de un país, instalando condiciones propicias para mejorar la calidad del empleo.

En este contexto, los desafíos para la calidad del empleo que deben enfrentar Gobierno, en todos sus niveles; empresas y sindicatos en la Región del Antofagasta, está dado por transformar el empleo minero temporal, en permanente; capacitar al sector portuario y energético para mejorar las condiciones del empleo, aumentar los años de escolaridad en toda la población, incentivar la retención de jóvenes profesionales en la Región, y promover la inversión privada para potenciar los sectores de la industria energética y el turismo.

Uno de los aspectos más importantes para generar sinergia suficiente en los diferentes sectores productivos corresponde a potenciar acciones de vinculación y trabajo conjunto entre el sector público y privado. En este contexto, desde la perspectiva de los desafíos para el mercado laboral en la región del Antofagasta, se propone considere la intervención de alianzas público-privadas que permitan:

- Construir una Política Regional de Empleabilidad, que se encuentre basada en los principios de diálogo social y estándares de trabajo decente, estando segmentada en objetivos que conduzcan a la cantidad y calidad de empleo. Ésta debe ser validada por los actores sociales y aprobada por el Consejo Regional de Antofagasta.
- Fortalecer el Consejo Regional de Capacitación, siendo SENCE Antofagasta la secretaría ejecutiva, como espacio de conducción e implementación de la Política antes señalada; entregando herramientas, que superen brechas, de los integrantes de este espacio de participación ciudadana. Se debe incorporar representación de las provincias que conforman la Región.
- Integrar el Observatorio Laboral de la Universidad Católica del Norte (IDEAR), que se encuentra financiado por el Programa de Apoyo a la Efectividad del SENCE del BID, como entidad técnica que apoye las priorizaciones de demanda de empleo y capacitación que acuerde el Consejo Regional de Capacitación.

Capacitación

- Validación, conforme a la estructura dada por la Política, de los estudios de demanda del Observatorio Laboral que permitan un diseño local de las necesidades de capacitación.
- Incorporar en los procesos de licitación del SENCE y excedentes OTIC, criterios y conformación local de la Comisión de Adjudicación.
- Utilización de excedentes de las OTIC para el fortalecimiento e incorporación de nuevos actores de capacitación.
-

Certificación

- Levantamiento y difusión, entre los actores locales, de los perfiles pertinentes del Catálogo de Perfiles de Competencias Laborales de ChileValora y su posterior actualización de ser necesaria.
- Integración local de los Organismos Sectoriales de Competencias Laborales existentes de los sectores: turismo, portuario, energía y minería.
- Modularización de los perfiles priorizados en el Consejo Regional de Capacitación, enfocando recursos regionales al Sistema Nacional de Certificación Laboral.

Intermediación

- Profundizar la integración con el programa Aprendices de SENCE.
- Priorización, por parte del GORE Antofagasta, de recursos para el fortalecimiento OMIL que sean complementarios a las partidas nacionales.
- Formación de profesionales especializados para las OMIL en base a un programa de pasantías por las mejores prácticas en la materia.

2.4.2.- **Plan de Acción**

Propósito

Generar una política regional de empleabilidad en el marco de un diseño organizacional que permita su implementación y la incorporación de los diferentes instrumentos y actores relacionados.

Objetivos:

1. Identificar y caracterizar la situación de empleo en la región y la demanda actual y futura.
2. Identificar y analizar el funcionamiento de los mecanismos vigentes para favorecer la empleabilidad.
3. Caracterizar los actores asociados a la empleabilidad y sus expectativas en la materia.
4. Caracterizar los mecanismos de diálogo social existentes.
5. Elaborar una estrategia regional de capacitación que asegure el cumplimiento de esta política pública.
6. Proponer un diseño organizacional y formas de funcionamiento que permitan un mejor proceso de diálogo social en torno a la empleabilidad y mayor eficiencia del proceso.

Metodología

Se sugiere desarrollar esta implementación en el marco del diálogo social. Para ese efecto, se deberá constituir un directorio social que valide los diagnósticos y propuestas. Este Directorio deberá ser una versión ampliada del Consejo Regional de Capacitación.

Las etapas se presentan en el esquema siguiente:

Actividades

- Revisión de información secundaria.
- Revisión de estudios regionales de empleo, productividad, funcionamiento de mecanismos de empleabilidad y diálogo social.
- Levantamiento y caracterización de mecanismos autónomos de dialogo social de empleabilidad (comités bipartitos y organismos sectoriales de competencias sectoriales)
- Análisis de los mecanismos heterónomos asociados a la empleabilidad: comité regional de capacitación, comisión de usuarios de SENCE, consejo de la sociedad civil del SENCE, etc.
- Diseño de bases de una estrategia regional de capacitación y su sistema de gobierno y gestión.
- Validación y difusión.

3.- DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN MIGRATORIA INTERNACIONAL EN LA REGIÓN DE ANTOFAGASTA

Introducción

El capítulo "Diagnóstico de la situación migratoria internacional en la región de Antofagasta" busca relevar los aspectos centrales referidos a la migración internacional reciente que ha llegado a la región, de modo de puntualizar los principales desafíos que se enfrentan en esta materia y elaborar, a partir de ello, una propuesta de política pública a nivel regional sobre este tema.

Hemos sostenido que la migración internacional es uno de los procesos sociales propios de la globalización que enfrentamos hoy en día, de ahí que se trata de una realidad que llegó para quedarse, pues no hay marcha atrás cuando hablamos de movimientos de personas. Antofagasta fue, es y será una ciudad de migración, tanto nacional como internacional. Asumir esta característica es, por lo tanto, una necesidad ineludible en el escenario que plantea la globalización. Una de las formas de asumirlo es, por supuesto, desde el diseño y la implementación de políticas públicas.

La solicitud de este estudio surge desde el Gobierno Regional, pues la "situación migratoria" se ha transformado en uno de los procesos sociales con mayor impacto en la población. Sin dudas, no se parte de cero frente a esta realidad. En la región existen avances importantes que se traducen en el desarrollo de programas sociales, investigaciones académicas, y un trabajo sostenido desarrollado por diversas organizaciones sociales junto con la población migrante. El estudio que aquí presentamos, por ende, pone en diálogo la información existente con el trabajo de terreno, y a partir de ello se elabora un diagnóstico comprensivo de la situación.

La propuesta de política migratoria que presentamos es resultado del diagnóstico realizado, sin

embargo, consideramos que se trata del primer paso en la elaboración de lo que debiese ser la política migratoria regional. En las páginas que siguen se entrega abundante material que deberá ser discutido y analizado entre los distintos actores involucrados, de modo de depurar y consolidar aquellos elementos centrales y prioritarios sobre los que se debiese avanzar.

El desafío es mayor, por cuanto a la fecha no se cuenta con una política migratoria a nivel nacional, lo que se traduce en una debilidad institucional al momento de pensar en una propuesta regional. Con todo, Antofagasta tiene la oportunidad de delinear un camino en este sentido, como ha ocurrido con varias medidas que, surgidas del reclamo y del trabajo de las organizaciones sociales de la región, se recogieron y materializaron a escala de país.

Queremos resaltar en esta introducción los tres pilares sobre los que consideramos debiese sustentarse una política de las características que nos hemos propuesto: el **principio de igualdad**, una **perspectiva intercultural**, y un **enfoque de derechos**.

El principio de igualdad supone enfatizar una educación antirracista y sustentada en la igualdad de género, en la que se entienda que todos los habitantes de Antofagasta son personas en igualdad de condiciones. No existen personas con mayor o menor valor que otras, y toda acción que tienda a producir desigualdad pone en jaque este principio fundante de las sociedades modernas. Por su parte, la perspectiva intercultural supone no solo reconocer la diversidad, sino favorecer el encuentro y la participación de todos los sujetos, de modo de promover el intercambio, la interacción y la construcción social colectiva. Finalmente, el enfoque de derechos supone adscribir a la normativa nacional e internacional, por la que el Estado chileno se compromete a garantizar los derechos a todas las personas. Nuestro telón de fondo es que estos elementos contribuyen a los procesos de democratización, participación y ciudadanía. Los migrantes son, antes que todo, ciudadanos, y en cuanto tales corresponde que participen de la ciudad, aportando con sus recursos sociales y culturales.

La primera parte del estudio aborda el marco normativo desde un enfoque de derechos. Se revisan el

marco normativo nacional e internacional en materia migratoria y los convenios específicos firmados por Chile. Se sistematiza a su vez el marco institucional que sostiene el abordaje de este tema.

La segunda parte presenta los principales resultados del diagnóstico realizado. Se revisa brevemente el contexto migratorio nacional y luego se analiza lo que ocurre en cada una de las dimensiones de la migración: vivienda, educación, salud, trabajo, identidades y procesos de racialización, seguridad, problemas en torno a la regularización y problemáticas ligadas al género.

Finalmente se analiza el marco institucional a nivel regional, y para ello se revisan todas las iniciativas, programas y políticas implementadas desde el sector público regional que hayan tenido como parte de la población objetivo el trabajo con migrantes. La tercera y última parte entrega las líneas de base para la elaboración de una política migratoria regional.

Aspectos metodológicos

La aproximación metodológica para la realización de este estudio tiene principalmente un carácter cualitativo, aunque también se utilizaron fuentes secundarias de datos cuantitativos. Para el relevamiento de la información que se analiza se recurrió, pues, a diversas técnicas y fuentes: Se realizaron 28 entrevistas individuales y 5 grupales a informantes clave comprendidos en las siguientes categorías[1]:

- Funcionarios del gobierno regional (8):

- Jefatura de gabinete
- Gobernación de El Loa

[1]Aunque se realizó también una entrevista a representantes consulares, n o se incluye la categoría en este listado debido a que, por restricciones ins titucionales ligadas al ámbito diplomático, no se nos autorizó a hacer el re gistro sonoro ni utilizar la información comentada como la voz oficial del organismo. De todos modos, los datos provistos alimentaron el diagnóstic o que se presenta en este informe.

- Seremías de Educación, Salud, Desarrollo Social y Vivienda y Urbanismo
- Coordinación del Programa de Superación de Campamentos
- FOSIS

❖ Funcionarios del gobierno local (4):

- Alcaldía
- Área de Comunicación
- Casa de la Diversidad
- Corporación de Desarrollo Municipal

❖ Legisladores nacionales que representan a la región (senador y diputados) (3)

❖ Miembros de organizaciones sociales de y para migrantes (incluidas las religiosas) (8, una grupal)

❖ Miembros de comités de vivienda de campamentos (2, incluida una grupal)
❖ Funcionarios de las fuerzas de seguridad (Carabineros y PDI) y Extranjería (3)
❖ Funcionarios del poder judicial (2)
❖ Miembros de la academia (3)

También se procesó la información surgida de la realización de un seminario titulado "Diálogo sobre integración migratoria en la región de Antofagasta", efectuado el 21 de abril de 2016 en la Biblioteca Regional de Antofagasta, en el que expusieron una representante de una de las organizaciones de la sociedad civil que forma parte del Plan de Superación de Campamentos, un miembro de la Mesa Intercultural, la coordinadora del Plan de Superación de Campamentos y una dirigente migrante miembro de uno de los comités de vivienda de campamentos. Además, tomaron la palabra funcionarios de los gobiernos regional y municipal, migrantes y vecinos de la ciudad de origen nacional.

Se efectuó observación participante en diversas instancias durante el trabajo de campo en la ciudad de

Antofagasta, que se extendió entre el 18 y el 23 de abril de 2016: participación en asambleas de organizaciones sociales, recorridos nocturnos por diversos sectores del centro de la ciudad, recorridos por campamentos de la zona norte, conversaciones informales con diversos actores.

Se apeló además a fuentes documentales: documentos oficiales, notas de prensa y artículos científicos y publicaciones de otro tipo que presentan resultados de investigaciones sobre la región vinculadas con las temáticas abordadas en el informe. Se revisaron también antecedentes sobre políticas migratorias locales y subnacionales, tanto de Chile como de otros países.

Para la elaboración del perfil migratorio específico de las dos comunas de la región que constituyen el escenario de esta investigación (Antofagasta y Calama) se procesaron datos de la encuesta CASEN de 2013[2]. Si bien por el momento esta es la única fuente de datos más actualizada a la que recurrir para obtener información de la migración internacional a esta escala, es importante aclarar que una encuesta no constituye una fuente del todo apropiada sobre migración internacional a este nivel de desagregación, y por lo tanto la información presentada en ese caso debe analizarse con cautela, y considerarse solo a título aproximativo.

3.1. PRIMERA PARTE: MARCO NORMATIVO DESDE UN ENFOQUE DE DERECHOS

3.1.1.- Marco normativo internacional[3]

En este capítulo se realiza un breve recorrido por el marco normativo e institucional que se ocupa actualmente de las migraciones internacionales en Chile. La revisión de

[2] Al momento de elaboración de este informe no estabn disponibles para su procesamiento los datos de la encuesta CASEN 2015.

[3] Parte de la información que se presenta en este capítulo fue analizada en una consultoría sobre "Orientaciones técnicas para intervenciones sociales en contextos educativos con alta presencia de población inmigrante", realizada por las autoras de este informe para la Fundación Superación de la Pobreza (Stefoni & Stang, 2015).

estas normas apunta a adquirir conciencia respecto de los esfuerzos de los organismos internacionales que forman parte del sistema de Naciones Unidas y de las organizaciones regionales para garantizar la condición de igualdad de derechos a la población migrante en cada uno de los contextos nacionales en los que se encuentra. La construcción de este corpus orienta las políticas y legislaciones nacionales en un sentido claro: avanzar constantemente en la protección de los derechos, de modo de garantizar la condición de igualdad de la población, con independencia de su estatus migratorio.

El instrumento de derecho internacional principal y específico relativo a los migrantes es la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1990 y ratificada por el Estado de Chile en 2005[4]. Esta convención reconoce derechos civiles y políticos, económicos, sociales y culturales a los trabajadores migratorios y sus familiares en general, además de algunos derechos específicos para los migrantes regulares y sus familias: a la ausencia temporaria sin perder la autorización para trabajar, a la libertad de movimiento dentro del país en el que trabaja, a formar sindicatos, al acceso igualitario a la protección por el desempleo, entre otros (Stefoni, Acosta, Gaymer, & Casas-Cordero, 2010). Si bien es cierto que teóricamente este instrumento brinda protección a todos los migrantes, de modo que les reconoce que tanto ellos como sus familias "no son sólo entidades económicas, sino que se trata de seres humanos con derechos" (Stefoni *et al*., 2010), también lo es el hecho que la misma nominación que se utiliza en la Convención, como la delimitación de los sujetos que son explícitamente objeto de su protección (los *trabajadores* migrantes y sus familias), responden a la lógica de unidimensionalización del sujeto migrante que prima en los dispositivos jurídicos nacionales y supranacionales contemporáneos, que lo interpelan exclusivamente como "trabajador migrante/migrante laboral", y por lo tanto lo despolitizan (Stang, 2009).

[4] Véase [en línea] <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CMW.aspx>.

Existen además otros instrumentos internacionales que complementan los propósitos de la convención. Entre ellos se encuentran el Pacto internacional de derechos civiles y políticos y el Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales (ratificados por Chile en 1972); la Convención internacional contra todas las formas de discriminación contra la mujer (ratificada en 1989); la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes (1984); la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial; la Convención sobre el estatuto de los refugiados (1951) y su protocolo (1967); la Convención de las Naciones Unidad Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y los Protocolos contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire y para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (ratificados por Chile en 2004), y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), ratificada en 1990 (Stefoni et al., 2010).

Este marco normativo internacional se completa con varios acuerdos bilaterales —en materia de seguridad social, protección de trabajadores, control fronterizo y cooperación penal internacional— y multilaterales que ha celebrado el Estado chileno. Entre estos últimos se destaca el Acuerdo sobre residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile, firmado en 2002 e implementado en el país en 2009 (para más detalles, véase Stefoni, 2011b). En virtud de lo que establece este acuerdo, se pueden emitir visas temporarias a nacionales de Paraguay, Uruguay, Brasil, Argentina y Bolivia (Circular N° 26.465, del 04/12/09). La visa otorgada permite residir y trabajar en Chile por un año, y puede prorrogarse por otro año adicional en caso de que se cumpla con los requisitos (la nacionalidad y no poseer antecedentes penales). La persona puede solicitar la permanencia definitiva siguiendo el procedimiento establecido en la legislación. Sin embargo, este convenio no incluye a los nacionales de Perú o Colombia, que son grupos que representan un porcentaje muy significativo de la inmigración en el país en general, y en la región de Antofagasta en particular. En este sentido, la extensión del beneficio a los nacionales de otros países de la

región ha sido una demanda que han planteado algunas organizaciones de y para migrantes[5].

Otro instrumento importante es el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social (CMISS), adoptado en 2007 y ratificado por Chile en 2011. Se trata de una norma acordada por varios Estados para la coordinación de sus legislaciones nacionales en materia de pensiones, con el propósito de garantizar la seguridad económica en la vejez, la incapacidad o la muerte de las personas que, en razón del trabajo por cuenta ajena o de su actividad independiente, se hubiesen desplazado a dos o más Estados miembros, acreditando períodos de cotización, de seguro o de empleo en ellos (Hernández-González, 2015).

3.1.2.- Marco normativo nacional

En general puede decirse que los principales rasgos del marco normativo que rige las migraciones internacionales en Chile actualmente tienen similitudes con los escenarios de otros países de la región: una desigualdad entre el diseño de políticas y la movilidad de los contingentes migratorios, una ambigüedad generada por iniciativas legales o políticas que pretenden incorporar el enfoque de los derechos humanos, o al menos contemplar su respeto y promoción, mientras que persisten marcos normativos y políticos gestados durante gobiernos dictatoriales, que abordaban el tema migratorio desde la perspectiva de la seguridad nacional (Feldman-Bianco, Rivera Sánchez, Villa Martínez, & Stefoni, 2011).

En este contexto regional, dos son los rasgos centrales del marco normativo e institucional de la migración internacional en Chile: la persistencia de una norma principal gestada durante la dictadura del General Pinochet -el Decreto Ley 1094, de 1975- y una institucionalidad y acciones de política que, de manera disgregada, intentan responder a las demandas más urgentes que ha suscitado un proceso inmigratorio reciente

[5] Véase, por ejemplo, [en línea] <http://www.mamchile.cl/?p=117>.

que está en aumento. Aunque en el último par de años se ha intensificado el desarrollo de acciones y espacios institucionales para responder a esta nueva realidad, se trata de iniciativas desarticuladas y que operan a partir de la lógica de la focalización, que es la que ha primado en la administración del Estado chileno en las últimas décadas.

Es a estas características a las que alude Stefoni a partir de su idea de "la política de la no política": "las medidas tendientes a resolver aspectos puntuales de vulneración de derechos, lejos de ampararse en una ausencia de política en materia migratoria, constituye en sí misma, una política, una forma de hacer las cosas, y que permite desarrollar iniciativas que resuelven urgencias en distintas áreas, sin modificar el fundamento de seguridad y control que sustenta a la legislación actual. Estos programas, que se muestran ante la comunidad local e internacional como importantes avances, logran disminuir la presión para realizar cambios más profundos y para adoptar un nuevo marco nacional con respecto a la migración" (Stefoni, 2011a: 82-83). En el mismo sentido, María Emilia Tijoux señala que las omisiones relacionadas con una política clara y explícita del Estado chileno en esta materia "dan cuenta de una problematización del tema migratorio desde su invisibilización como cuestión 'relevante' para la política" (Tijoux- Merino, 2013).

El marco normativo es una parte fundamental de un abordaje estatal de las migraciones, y aunque la política no se reduce a él, es cierto que este marco incide en el desarrollo y la implementación de políticas. Por lo tanto, esta persistencia del DL 1.094 imprime una huella de ambigüedad en la política migratoria nacional. Es cierto, sin embargo, que ha habido varios intentos por modificar esta norma con 40 años de vigencia[6], y que la actual administración del DEM (2014-2018) ha sido particularmente activa en este aspecto, a pesar que sus gestiones no se han materializado aún en la

[6] Uno a fines de 1993, cuando se presentó el proyecto Nº 2.891, que en rigor no se alejaba sustancialmente del decreto 1.094, e incluso en algunos aspectos introducía mayores restricciones, y que se archivó en 1997, y un anteproyecto de ley de 1998, cuyo trámite parlamentario no prosperó (Martínez, 2002). También hubo un intento en 2008, bajo la anterior presidencia de Michelle Bachelet, aunque no logró presentarse al congreso.

presentación efectiva de un nuevo proyecto, aunque se está trabajando en ello.

La Constitución de Chile no contempla disposiciones específicas relativas a las personas migrantes, sin embargo, como se basa en el principio de universalidad de los derechos, les son aplicables sus disposiciones de carácter general, entre ellas garantías como el derecho a la igualdad ante la ley y la prohibición de la discriminación, la libertad de circulación y la libertad de trabajo.

El marco regulatorio específico de los temas migratorios y los asuntos de extranjería está conformado por dos normas principales, gestadas durante la dictadura militar del General Pinochet: la Ley de Extranjería (Decreto Ley N° 1.094, de julio de 1975) y su reglamento respectivo (Decreto Supremo N° 597, de junio de 1984)[7]. Se trata de una norma que, como se ha señalado, tiene un marcado carácter regulatorio (administrativo e infraccional) del ingreso de extranjeros al país y las condiciones para su permanencia (Stefoni et al., 2010), y habilita una amplia discrecionalidad y arbitrariedad respecto de quiénes pueden ingresar al país o no. Es una normativa con un perfil restrictivo y discriminatorio, de clara orientación policial y enfocado en el control y la seguridad del territorio (Cano, Soffia, & Martínez, 2009; Tijoux-Merino, 2013; Stang, 2012), con el fundamento ideológico de la Doctrina de la Seguridad Nacional. Este énfasis tiene como contrapartida una ausencia de consideración de los derechos de los migrantes (y en algunas situaciones incluso puede dar lugar a su violación), un elemento que sin duda es contradictorio con la ratificación de la convención de los derechos de los trabajadores migrantes del Estado de Chile.

Más allá que el reemplazo de esta norma es una necesidad y una demanda largamente planteada desde diversos sectores de la sociedad vinculados al tema —

[7] Deben considerarse además otras normas que forman parte de este marco regulatorio: el decreto que delega en autoridades de Gobierno de Interior atribuciones relativas a extranjeros (Decreto Supremo N° 818, de 1983); la resolución que establece el valor de los derechos por concesión de visas de residentes a extranjeros (Resolución N° 296, de 1995) y el decreto que fija el texto refundido de Normas sobre Nacionalización de Extranjeros (Decreto Supremo N° 5142, de 1960).

organizaciones de y para migrantes, representantes de la academia, de organismos internacionales, entre otros actores—, es preciso señalar que el DL 1.094 ha experimentado modificaciones entre 1993 y 2000 con la intención de recoger algunos de los compromisos asumidos por el país a nivel internacional e ir adaptando la norma al nuevo escenario migratorio (Departamento de Extranjería y Migración, 2007). Estos cambios se vinculan con la derogación de las disposiciones de salida y entrada para los residentes extranjeros en el territorio nacional (Ley N° 19.273 de 1993); el reconocimiento de la no devolución de quienes se encuentran en el país solicitando la condición de refugio y la despenalización del ingreso irregular al territorio nacional de extranjeros que se encuentren solicitando refugio o asilo (Ley N° 19.476 de 1996); la creación de la categoría de "habitante de zona fronteriza", que permite a quienes se encuentren en esa situación obtener una tarjeta vecinal fronteriza, que facilita el ingreso y egreso entre los países que suscriben el acuerdo (Ley N° 19.581 de 1998), y la habilitación para que los solicitantes de residencia temporaria y sujeta a contrato puedan obtener una autorización para trabajar mientras se tramita su permiso de residencia (Decreto N° 2.910 de 2000).

Otra modificación más reciente, realizada en este caso por la vía administrativa, apuntó a solucionar uno de los principales obstáculos que oponía la norma a la regularización de los migrantes, y por lo tanto uno de sus flancos de crítica más importantes: la tramitación y obtención de la residencia sujeta a contrato. El Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales (CDH-UDP) ha documentado situaciones problemáticas en torno a este tema en sus informes anuales sobre el estado de los derechos humanos en el país desde 2005, mostrando que el sistema de categorías de permanencia que establece el DL 1.094 empuja a los migrantes a la "irregularidad", y que el caso de la residencia sujeta a contrato es el ejemplo más claro de ello. Antes de la modificación, el contrato de trabajo debía ser firmado en Chile, ante notario, por el patrón o empleador y el trabajador o quienes lo representaran. Si se celebraba en el exterior, debía ser firmado por las mismas partes ante el agente diplomático o

consular competente, y debidamente legalizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores (artículo 36, inciso b). Cuando ese contrato que había servido de antecedente para el otorgamiento de esta visa terminaba, también caducaba la visa del extranjero y de los familiares que la hubieren recibido por esa misma condición (artículo 39). Y si bien la persona tenía derecho a solicitar una nueva visación o la residencia definitiva, el hecho es que la exigencia del contrato constituía un obstáculo demasiado difícil de sortear.

Otro de los requisitos que se exigía para obtener la visa sujeta a contrato era el compromiso del empleador, en una cláusula del propio instrumento, a pagarle al empleado migrante y a su familia un pasaje de regreso a su país o al que acordasen las partes si el contrato dejaba de tener efecto. Esta exigencia inhibía en muchos casos la contratación de extranjeros, como lo ha documentado el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales (CDH- UDP, 2008).

Además, para solicitar una prórroga del visado, una nueva visa o la residencia permanente, las personas con visa sujeta a contrato debían acreditar que su relación laboral se había mantenido durante todo el término de la visa y que se habían pagado las cotizaciones: "Es decir, aunque se supone que la protección y garantía de los derechos laborales es independiente de la situación migratoria, ésta depende de la existencia de un contrato laboral y del pago de cotizaciones previsionales, dos hechos que atañen al empleador" (CDH-UDP, 2010: 264). Esta situación alentaba a los migrantes a tolerar situaciones de abuso para no perder el tiempo trabajado y empezar de cero un nuevo plazo para lograr la nueva visa. Por otra parte, si bien el trabajador podía solicitar la protección de sus derechos laborales a las autoridades estatales, eso no le garantizaba que la relación laboral se mantuviera. Asimismo, el CDH advertía en uno de sus informes que no se habían desarrollado acciones estatales decididas en materia de protección de los derechos laborales de los migrantes, y que existía una descoordinación entre el DEM y la Inspección del Trabajo (CDH-UDP, 2011:250). Las cifras del programa de regularización migratoria llevado a cabo entre 2007 y 2008

dieron cuenta de las dificultades en el proceso de regularización.

Para remediar varios de estos problemas, en marzo de 2015 se creó por vía administrativa una nueva visa temporaria por motivos laborales, con algunos cambios significativos que, en teoría, debiesen permitir superar algunos de los problemas señalados. A diferencia de la modalidad anterior, esta nueva visa permite trabajar con uno o más empleadores —la anterior solo permitía trabajar con la persona jurídica o natural respecto de la que se habían hecho los trámites en Extranjería—, cambiar de empleador sin un costo adicional, desarrollar cualquier actividad lícita durante su vigencia (trabajo, estudio, prestación de servicio, etc.) —con la otra modalidad, solo se podía realizar la labor estipulada en el contrato—, firmar un nuevo contrato cuando finaliza el vigente sin pedir una nueva visa, y solicitar la permanencia definitiva después de un año de trabajo (antes se pedían dos). También se eliminó la exigencia de la cláusula de viaje en el contrato. Habrá que ver qué efectos prácticos tienen estas modificaciones, que de todos modos ya han recibido críticas de organizaciones de la sociedad civil, en el sentido que se sigue ligando la justificación de la presencia del migrante a su función laboral[8].

Durante la gestión 2014-2015 del Departamento de Extranjería y Migración se realizaron también algunas modificaciones al reglamento de la ley de extranjería: se rebajaron los valores de los permisos de residencia de niños menores de 18 años; se estableció la gratuidad para los permisos de residencia de personas que requieren protección por ser víctimas de trata; se eliminaron las restricciones para la contratación de artistas extranjeros; se perfeccionó el sistema de rechazo de permisos, especialmente por la causal de falta de interés; se formalizó el sistema de otorgamiento de permisos de residencia para procesados o condenados, y se eliminó la retención de documentación de parte de los organismos fiscalizadores —solo se puede retener la de origen chileno (cédula de

[8] Véase [en línea] <http://www.extranjeria.gob.cl/noticias/2015/03/02/nueva-visa-temporal-por-motivos-laborales/>.

identidad) si está vencida, o cualquiera otra para materializar la expulsión[9].

Durante los últimos años se han aprobado además dos leyes vinculadas a problemáticas específicas relacionadas al desplazamiento humano: la Ley 20.430, que "Establece disposiciones sobre protección de refugiados", en abril de 2010, y la Ley 20.507, que "Tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal", en marzo de 2011.

Otra norma que, aunque no ligada exclusivamente a los migrantes, puede constituir un recurso para la protección de sus derechos, es la Ley N° 20.609, que "Establece medidas contra la discriminación", promulgada el 12 de julio de 2012 —más conocida como Ley Zamudio—, y que, entre otras categorías de discriminación arbitraria, condena aquella que se funda en la raza o etnia y la nacionalidad (artículo 2°). De hecho, la aprobación de esta norma ha animado cierto proceso de institucionalización a nivel local, destinado a amparar frente a la discriminación arbitraria, a partir de la creación de oficinas o unidades de diversidad. Tal es el caso de la Casa de la Diversidad de la Municipalidad de Antofagasta, que abrió sus puertas en noviembre de 2015.

De todos modos, la ley tiene diversas limitaciones que hacen que en la práctica la protección frente a la discriminación y la igualdad ante la ley no sean efectivas. Entre ellas, se señala que no se invierte la carga de la prueba; que no se indemniza a las víctimas y, por lo tanto, se desinhibe su uso; que se relativiza el concepto de discriminación y que los casos presentados en el marco de la norma no se están investigando con la celeridad que debiesen. Quienes buscan una reparación efectiva por el acto discriminatorio deben iniciar una causa civil. Por estas razones, se ha preferido apelar a un recurso de protección más que utilizar esta norma como herramienta reparatoria (Stang, 2014).

[9] Ponencia realizada por Rodrigo Sandoval, jefe del DEM, en el Seminario Internacional Migraciones Internacionales en Chile, Santiago, agosto de 2015.

A. Convenios sectoriales

Como señalábamos, el Estado chileno ha estado respondiendo, aunque de manera desarticulada, a algunas demandas urgentes planteadas por esta nueva realidad migratoria, y lo ha hecho sobre todo a partir de la firma de convenios específicos que apuntan a garantizar determinados derechos (principalmente a la salud y la educación), procurando subsanar de algún modo situaciones de discriminación hacia la población migrante. A continuación, se describen esos acuerdos, según su área de incumbencia.

Educación

Si bien ya desde 1995 existe una normativa del Ministerio de Educación que permite que todos los niños inmigrantes sean aceptados y matriculados provisionalmente en los establecimientos del país (Decreto Supremo de Educación Nº 651) (Cano et al., 2009), lo cierto es que ha habido diversos factores que han dificultado la garantía de este derecho.

Ante esta constatación, durante enero de 2003, mediante la Circular[10] 1179 del Ministerio del Interior, se puso en marcha la campaña "Por el derecho a la educación", orientada a facilitar y promover la incorporación de los hijos de inmigrantes que residían en Chile a los diversos establecimientos de la educación general básica. La norma establecía el otorgamiento de "permisos de residencia en la condición de Estudiante Titular, a todos los niños que fundamenten su solicitud en una matrícula definitiva o provisoria, emanada de establecimientos educacionales reconocidos por el Estado", y aclaraba que ello no implicaba la regularización del grupo familiar del menor. En marzo del mismo año, mediante el Oficio Circular N° 6.232 del Ministerio del Interior, se precisó el sentido y alcance de la circular anterior, enfatizando que el otorgamiento de ese

[10] En el análisis de las normas que implementan estos convenios es importante tener en cuenta las especificidades de cada uno de estos instrumentos en términos de jerarquía de la autoridad de la que emana, nivel de exigibilidad de los acuerdos, servicios o ámbitos a los que alcanza, entre otros elementos.

permiso de residencia debía ser independiente de la condición "irregular" del menor.

De todos modos, la garantía del derecho a la educación para los niños migrantes siguió estando en entredicho, en buena medida a causa del desconocimiento de la normativa tanto por parte de los funcionarios responsables de aplicarla como de los potenciales beneficiarios (CDH- UDP, 2006). Además, como se señalaba en el informe del Centro de Derechos Humanos de la UDP: "Si bien el acuerdo establece la posibilidad de obtener matrículas provisorias, no hace referencia alguna a la subvención, lo cual ha dado lugar a rechazos de matrícula por parte de los establecimientos municipales y subvencionados" (CDH-UDP, 2006:38).

El Oficio Ordinario N° 07/1008-1531 del Ministerio de Educación, de agosto de 2005, reguló la aplicación de estos oficios del Ministerio del Interior, y respondió en cierta forma a esta dificultad. La medida asegura el ingreso, la permanencia y el ejercicio de los derechos de los alumnos inmigrantes en los establecimientos educacionales, con independencia del estatus migratorio del menor y de sus padres. Establece que las autoridades educacionales y los establecimientos deberán otorgar todas las facilidades para que los alumnos inmigrantes puedan ingresar de manera expedita al sistema escolar. Los alumnos deberán ser aceptados y matriculados de manera provisoria, previa autorización del respectivo Departamento Provincial de Educación y la presentación de un documento que acredite su identidad y edad. Un alumno con matrícula provisoria será considerado para todo efecto un alumno regular, y "el sostenedor del establecimiento educacional subvencionado tendrá derecho a la subvención correspondiente y para su pago deberá incluirlo en el boletín de asistencia a partir del momento en que se curse la matricula provisoria".

A pesar de estas medidas, el problema de los "estudiantes fantasmas" (con RUT provisorio) y el acceso a la Subvención Escolar Preferencial (SEP) ha persistido. Frente a esa realidad, el Ministerio del Interior puso en marcha en 2014 el programa "La Escuela Somos Todos", que se propone la promoción de la regularización de los estudiantes extranjeros y sus familias a partir de la escuela.

Para ello se capacita a los directores y docentes, generando además procesos especiales y acelerados de acceso a la residencia[11]. En ese marco, se han firmado desde 2014 convenios entre el Ministerio del Interior y algunas municipalidades con presencia significativa de población migrante para la aplicación focalizada del programa, como sucedió con Antofagasta, según se detalla más adelante. La idea es ir ampliando el alcance de este programa al resto del país en forma progresiva[12], y este enfoque de focalización y progresión ha sido criticado desde organizaciones de y para migrantes y representantes de la academia[13], en la medida que los derechos de los niños no pueden garantizarse por cuotas, ni de manera desigual en el territorio.

Otro convenio específico con incumbencia en el ámbito educativo es el suscrito por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública con la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), mediante la resolución exenta N° 6.677, de noviembre 2007. El objetivo de este acuerdo es facilitar el acceso de hijos e hijas menores de 5 años de mujeres inmigrantes o refugiadas a programas de educación parvularia, con independencia de la situación migratoria en que se encuentren los niños o niñas (Departamento de Extranjería y Migración, 2010).

Salud

En este ámbito, desde 2003 en adelante se han firmado diversos convenios que han procurado garantizar el derecho a la salud a algunos grupos específicos de migrantes, especialmente las mujeres embarazadas y los niños.

Durante 2002 el Departamento de Extranjería y Migración y el Servicio de Salud Sur de la Región Metropolitana habían desarrollado una experiencia piloto

[11] Ponencia realizada por Rodrigo Sandoval, jefe del DEM, en el Seminario Internacional Migraciones Internacionales en Chile, Santiago, agosto de 2015.

[12] Ministerio del Interior y Seguridad Pública, "Alcaldesa Tohá y ministro del Interior (s) firman convenio que regulariza situación de hijos de migrantes en colegios de Santiago", 8 de agosto de 2014, [en línea] <http://subinterior.gob.cl/noticias/2014/08/08/alcaldesa-toha-y-ministro-del-interior-s-firman-convenio-que-regulariza-situacion-de-hijos-de-migrantes-en-colegios-de-santiago/>.

[13] Véase, por ejemplo, [en línea] <http://www.mamchile.cl/?p=399>.

que apuntaba a "resolver la situación migratoria de mujeres extranjeras que, encontrándose en situación migratoria irregular, adquieren la condición de gravidez mientras se encuentran residiendo en Chile". La idea era lograr la inscripción de mujeres migrantes embarazadas en los consultorios correspondientes a su domicilio, para facilitar el control y seguimiento del embarazo. En 2003 la experiencia se extendió a toda la Región Metropolitana, y a mediados de año ya alcanzó todo el país.

En ese marco se aprobó en enero de 2003 el Oficio circular N° 1.179, una medida acordada entre el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Ministerio de Salud que facilita el acceso a servicios sanitarios en establecimientos públicos a mujeres extranjeras trabajadoras que vivan en Chile, que se hayan embarazado y no tengan su visa de residencia. El programa apunta a garantizar el control del embarazo y la atención del parto con independencia de la "condición legal" de la mujer embarazada. El hijo de esa mujer es considerado chileno, por el principio de *ius solis*, y la madre puede obtener una visa temporal a través de su hijo (Cano et al., 2009). En mayo del mismo año, mediante el Oficio 6232 del DEM, se amplió el alcance de la disposición anterior a aquellas mujeres embarazadas que hubiesen tenido algún tipo de residencia y la tuviesen vencida.

El acceso al sistema público de salud de todas las niñas y niños extranjeros se garantizó formalmente cinco años después, en marzo de 2008, mediante la resolución exenta N° 1.914 del DEM. El convenio firmado entre el DEM y el Ministerio de Salud proporciona atención en salud en centros de la red pública a todos los menores de 18 años con independencia de su situación migratoria en Chile. Los menores pueden acceder a la regularización de esa situación solicitando una residencia mediante el registro en el consultorio correspondiente.

En junio de ese año también se garantizó formalmente el derecho a la atención de urgencia en el sistema público de salud para los migrantes en situación irregular, a través del Ordinario A14 N° 3229 del Ministerio de Salud. Un año después (16 de junio de 2009), mediante el Ordinario A14 N° 2551 de la misma cartera, se estableció que aquellos inmigrantes registrados como afiliados o

beneficiarios del FONASA que estuvieren renovando su permiso de residencia temporal o definitivo mantendrán los beneficios que corresponde a su calificación, aunque su cédula de identidad estuviese vencida.

Sin embargo, habría que esperar aún un quinquenio para el inicio de un "Programa de acceso a la atención de salud a personas inmigrantes", aunque con la lógica de extensión territorial progresiva con la que suele operar el Estado chileno. Este programa se inició formalmente mediante la Exenta 1266 del Ministerio de Salud, del 12 de diciembre de 2014. El propósito del programa es contribuir a la formulación de una respuesta articulada y específica para la población inmigrante, con énfasis en la no regulada, que permita garantizar su acceso equitativo a la atención integral en materia de salud. El objetivo general del programa es "implementar estrategias dentro del modelo de atención que permitan superar las barreras de acceso a la atención, promoción y prevención de la salud que afecta a la población inmigrante, en especial la no regulada", estrategia que se desagrega en tres objetivos específicos:

- Ampliar la información sobre derechos y deberes en salud de la población inmigrante en general, a través de estrategias diversas que consideren su activa participación social en las instancias correspondientes.
- Mejorar el acceso y la calidad de la atención a la población inmigrante, con pertinencia a su condición y con énfasis en los grupos más vulnerables.
- Establecer, aplicar y evaluar protocolos y modelos de atención adecuados a la condición migratoria, orientados a mejorar el acceso, la calidad y la efectividad de las acciones sanitarias.

Otro avance importante lo constituyó la suscripción de un convenio entre el Ministerio del Interior y FONASA, el 27 de noviembre de 2014, que permite a los migrantes acceder al régimen de prestaciones de FONASA en calidad de beneficiarios desde el momento de hacer su presentación para el inicio del trámite de residencia (Decreto exento

6410). Antes de la adopción de esta medida, los migrantes debían esperar a la finalización del trámite para poder acceder a este beneficio, lo que implicaba varios meses de desprotección en materia de salud[14].

Finalmente, en 2015 se estableció vía decreto supremo 2016. 67.29, circular 4, la causal de carencia de recursos para beneficiarios de FONASA migrantes sin documentos o sin permisos de residencia. Esta medida permite que todos aquellos que se encuentren en situación irregular puedan ser beneficiarios de Fonasa bajo la categoría de personas carentes de recursos.

El Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) ha confeccionado una síntesis muy útil respecto de los derechos garantizados en el sistema público de salud (FONASA) a los niños y niñas menores de 18 años y las mujeres embarazadas migrantes. Estos derechos son:

- Inscribirse en el sistema de salud FONASA y en el consultorio, sin importar si se cuenta con documentación regularizada o no, o si se tiene cédula chilena vigente o vencida.
- Tener controles médicos durante todo el embarazo y la etapa de crecimiento del niño hasta los 4 años con la misma frecuencia que el resto de la población, aun cuando se esté renovando el permiso o la visa de residencia temporal o definitiva.
- Recibir atención de salud en caso de urgencias médicas en los consultorios y ser derivados a especialistas, si lo requieren, en el hospital que corresponde a su zona de residencia.
- Acceder a campañas o medidas preventivas de salud (controles nutricionales, vacunas, aplicación de test de Elisa o Papanicolaou, entre otras).
- Recibir los complementos alimentarios (leche) y medicamentos que se les indiquen, en igualdad de condiciones que niños, niñas y embarazadas chilenas.

[14] FONASA, "Inmigrantes podrán acceder a la red pública de salud mientras tramitan su visa", 27 de noviembre de 2014, [en línea] <https://www.fonasa.cl/portal_fonasa/site/artic/20141127/pags/20141127131655.html>.

- ❖ Ser integrados al Plan Auge si presentan alguna enfermedad incluida en las Garantías Explícitas de Salud (GES), o en las atenciones de salud preventiva.
- ❖ Recibir un trato respetuoso y una atención oportuna, sin discriminación, por parte del personal médico y administrativo de los establecimientos de salud[15].

Vivienda

Pese a que el acceso a la vivienda es actualmente uno de los problemas más acuciantes de la población migrante en Chile, el desarrollo normativo e institucional en este ámbito ha sido escaso. De todos modos, en octubre de 2014 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) generó una iniciativa que permite a los migrantes que cumplan con los criterios establecidos postular a los beneficios habitacionales, con la condición que sean titulares de un permiso de permanencia definitiva, y con la importante novedad que se elimina el requisito anterior de haber sido titular de este permiso por al menos 5 años[16]. Esta última cláusula, que se incorporó al Reglamento de postulación al subsidio en 2011, había sido interpretada y señalada como una acción discriminatoria (Pavez Soto, 2013).

Pobreza

Aunque desde la lógica de la focalización de los recursos y el acceso a ellos a través de mecanismos de postulaciones, desde noviembre de 2013 se desarrolla una iniciativa que pretende abordar la situación de pobreza que afecta a la población migrante más vulnerable. En esa fecha se puso en funcionamiento el Programa "Asistencia para inmigrantes vulnerables", mediante el Oficio ordinario N° 26.000 del Ministerio del Interior. El programa tiene por propósito "brindar apoyo e integración en nuestro país a los inmigrantes en condición de vulnerabilidad debidamente

[15] INDH, "Derecho a la salud de la población migrante", cartilla informativa, sin fecha.
[16] MINVU, "Inmigrantes podrán postular a subsidios habitacionales al momento de obtener su visa permanente", 25 de octubre de 2014, [en línea] <http://www.minvu.cl/opensite_det_20141025131333.aspx>.

acreditada, que no tengan condición de refugiados ni sean solicitantes de refugio". Su objetivo explícito es establecer una línea de acción público-privada para la entrega de ayuda a inmigrantes vulnerables y en riesgo social. Para estos efectos, se entiende que la vulnerabilidad "se manifiesta desde los ámbitos vinculados con la pobreza y la extrema pobreza, así como también con vulnerabilidades derivadas de la propia condición de migrante internacional, entendiendo por esta, el riesgo de ser víctima de delitos asociados a los procesos migratorios, víctimas de discriminación, xenofobia, explotación y acoso, y desconocer las posibilidades de acceder a sistemas de protección jurídica o social".

Lo ejecutan agencias privadas y entes públicos que se adjudican los fondos, a partir de la presentación de proyectos a un concurso anual. Los recursos asignados se pueden destinar a: asistencia social básica (alimentos y mercadería); asistencia para la vivienda (pago de consumos básicos y arriendos); asistencia en salud física y/o mental (medicamentos, consulta médica, psicológica o psiquiátrica); ayudas técnicas (artículos oftalmológicos, kinesiológicos, etc.); asistencia en educación (útiles, vestuario y calzado escolar, pago de matrículas, convalidaciones, etc.); tramitación de documentos; habilitación de la vivienda (reparación e instalación de techumbres, sistema eléctrico, etc.); asistencia en capacitación y micro-emprendimiento laboral.

Género, familia e infancia

En estos ámbitos también se han realizado algunos progresos normativos. En diciembre de 2009, mediante la Resolución Exenta N° 10.654, el DEM y el Servicio Nacional de Menores (SENAME) suscribieron un convenio que facilita el acceso a la Red de Protección de la Infancia. El objetivo de este instrumento es facilitar el ingreso oportuno a la red de protección social de la infancia y la adolescencia a los hijos de familias de inmigrantes y refugiados vulnerados en sus derechos o infractores de la ley, con independencia de la condición migratoria de los niños y adolescentes. El

convenio también permite la colaboración para otorgar residencia a menores de 18 años no acompañados o a aquellos que se encuentren en proceso de adopción.

Por la misma fecha, el DEM y el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM) firmaron un convenio que facilita el acceso a la Red de Protección de víctimas de violencia intrafamiliar a mujeres inmigrantes, solicitantes de refugio y refugiadas, a través de la Resolución Exenta N° 80.388. El propósito de este acuerdo es facilitar el acceso a esta red a aquellas mujeres inmigrantes, solicitantes de refugio y refugiadas que hubiesen iniciado una acción ante los tribunales competentes por este motivo. Asimismo, se propone facilitar el acceso a la residencia a las personas que se encuentren en esta condición.

Además, en la línea del reconocimiento de los diversos tipos de familia y de la diversidad sexual, el 26 de febrero de 2015, y mediante la Circular 06, el DEM puso en vigencia un nuevo tipo de visa, la temporaria por unión civil. Esta norma establece que pueden obtener visación de residencia temporaria como titulares aquellas personas que hubiesen celebrado un matrimonio en el extranjero con un chileno o un extranjero residente en Chile y que no pudiese inscribirse en Chile, y aquellas que celebren un acuerdo de unión civil con un chileno o extranjero residente, tanto en Chile como en el extranjero. La medida viene a responder, aunque no exclusivamente, a la desigualdad que se generaba entre las parejas hetero y homosexuales, en tanto que los miembros extranjeros de estas últimas que habían podido formalizar su unión en países en los que estaba permitido no podían solicitar la visa por parentesco. Además, recoge el nuevo escenario generado por la aprobación del Acuerdo de Unión Civil en el país.

Durante la actual gestión del Departamento de Extranjería y Migración se han tomado dos medidas importantes relacionadas con la infancia migrante: una de ellas fue una respuesta a la problemática que planteaba el hijo de extranjero transeúnte. Para responder a esa situación se extendió el principio de *ius solis* a los hijos e hijas de migrantes que se encontraran en situación migratoria irregular. La otra medida fue la exención de multas a los niños, niñas y adolescentes, para lo que se

instruyó a los Intendentes Regionales que se abstengan de sancionarlos en caso que infringieran la normativa migratoria, en tanto que esa responsabilidad recae en sus padres, guardadores o cuidadores[17].

3.1.3.- Marco institucional

De acuerdo con lo que establece el DL 1.094, es el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a través del Departamento de Extranjería y Migración, el organismo rector específico en materia migratoria. Entre otras funciones —muchas ligadas al sesgo restrictivo e infraccional al que se aludía más arriba, al abordar el marco normativo—, al DEM le compete: "1.- Proponer la política nacional migratoria o de extranjeros con informe de los organismos que tengan injerencia en cada caso; 2.- Supervigilar el cumplimiento de la legislación de extranjería y proponer su modificación o complementación" (artículo 91). A su vez, cada Gobernación Provincial cuenta con una Oficina de Extranjería con varias atribuciones, entre ellas la de ampliar y prorrogar permisos de turismo, autorizar la salida de turistas con su permiso vencido o bien otorgarles autorizaciones para trabajar; otorgar o rechazar permisos de residencia (sujeta a contrato, estudiante y temporaria) o sus prórrogas, entre otras. Como veremos en el apartado dedicado al análisis de los nudos críticos relevados en el trabajo de campo, en el caso de la Gobernación de Antofagasta, varias de estas atribuciones han sido delegadas a Santiago. Por su parte, las Intendencias Regionales pueden aplicar sanciones a extranjeros que infrinjan la legislación de extranjería que prolonguen su permanencia en el país más allá de la fecha de expiración de su permiso de entrada y que ingresen clandestinamente al territorio nacional (Stefoni, 2011b).

Ahora bien, esta estructura institucional ha ido complejizándose a medida que los procesos de inmigración han aumentado y se han diversificado. Así, durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000-2006) se creó

[17] Ponencia realizada por Rodrigo Sandoval, jefe del DEM, en el Seminario Internacional Migraciones Internacionales en Chile, Santiago, agosto de 2015.

una comisión de política migratoria que produjo un texto que resumía la visión del gobierno sobre el fenómeno de las migraciones (Departamento de Extranjería y Migración, 2007), y que después tomaría forma más concreta durante el primer gobierno de Michelle Bachelet. Fue precisamente durante esa administración que se elaboró el Instructivo Presidencial N°9 sobre Política Nacional Migratoria, más precisamente en 2008, que pretendió sentar las bases de una política migratoria para el país, política que pretendía fundarse en el lema "Chile, país de acogida", y que se basaba en el respeto de los derechos humanos de los migrantes y en la intención de facilitar su proceso de inserción social y económica. Entre las medidas contempladas en ese instructivo ministerial que pretendían materializar esos propósitos se encontraba la creación de un Consejo de Política Migratoria de carácter intersectorial, que tendría por objetivo analizar el fenómeno migratorio y mantener actualizada la información. La norma que finalmente creó efectivamente ese Consejo recién se aprobó en julio de 2014 mediante el Decreto 1303. Allí se establece que el objetivo del Consejo es "elaborar la Política Nacional Migratoria y coordinar las acciones, planes y programas de los distintos actores institucionales en materia migratoria". Para cumplir con sus funciones, al Consejo le corresponde, entre otras cosas: analizar el fenómeno migratorio y actualizar la información relativa a él, generar propuestas que regulen los efectos de la migración, servir de instancia de coordinación entre los agentes estatales y de la sociedad civil involucrados en la política migratoria, proponer modificaciones a la normativa y legislación vigente y proponer procedimientos administrativos sobre aspectos regulados por la normativa vigente. La Secretaría Técnica del Consejo recae en manos del Jefe del DEM. Este Consejo, sin embargo, recién se constituyó y sesionó a principios de noviembre de 2015[18]. En febrero de este año, en tanto, terminó el proceso de votación para la elección de los miembros del Consejo Consultivo de Migraciones, que

[18] Véase [en línea] <http://www.extranjeria.gob.cl/noticias/2015/11/05/comienza-a-trabajar-por-una-acogida-responsable-el-nuevo-consejo-nacional-de-politica-migratoria/>, consultado el 9 de noviembre de 2015.

constituye la representación de la sociedad civil en esta institucionalidad[19].

En noviembre de 2015 se elaboró un nuevo instructivo presidencial, el N° 5, con "Lineamientos e Instrucciones para la Política Nacional Migratoria", que en general preserva las orientaciones generales del de 2008, pero incorpora algunos nuevos elementos emergentes en la discusión pública sobre el tema. Entre los principios que, según este instrumento, sustentan la mirada del Estado chileno sobre la migración internacional, se encuentran el enfoque transversal de derechos humanos y de género, la mirada intercultural, el principio de no discriminación y de acceso igualitario a la justicia, la consideración especial de los grupos vulnerables, el empleo como mecanismo de inserción social, la regularidad migratoria y la migración segura. En lo que respecta a las instrucciones específicas que se imparten, una es de particular importancia para el diseño de una estrategia de política pública regional sobre el tema. Dentro de la segunda instrucción general, que dispone avanzar hacia el establecimiento de un Sistema Nacional de Migración, se estipula que: "Para el logro de los objetivos propuestos, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, en coordinación con los organismos sectoriales que conforman el Consejo Técnico, podrán generar espacios de coordinación de gestión migratoria a nivel regional, provincial y local, los que actuarán en el marco de sus competencias para abordar el diseño y desarrollo de planes territoriales de gestión migratoria".

En el último tiempo, y aunque de manera desarticulada y respondiendo a las urgencias de la coyuntura, han ido surgiendo espacios institucionales en diversos ministerios y organismos del Estado, creados con la intención de abordar las demandas sectoriales de la población migrante. Así, en septiembre de 2008, y mediante la normativa Exenta N° 542, se creó en el Ministerio de Salud un grupo de trabajo (SIR-Minsal) que tenía por objeto prestar apoyo técnico especializado para las decisiones que adopte esta cartera en relación a la salud de los inmigrantes

[19] Véase [en línea] <http://www.extranjeria.gob.cl/noticias/2016/02/15/resultados-segunda-vuelta-proce-eleccionario-consejo-consultivo-de-migraciones-departamento-de-extranjeria-y-migracion/>.

y refugiados residentes en Chile. Según esta normativa, los objetivos de este grupo de trabajo asesor de la autoridad ministerial eran básicamente velar por que exista la debida coordinación entre las diversas dependencias internas del Ministerio en lo que se refiere a las funciones del grupo de trabajo asesor SIR-Minsal; asesorar respecto de los impactos en la salud de iniciativas de organismos externos nacionales e internacionales en materias migratorias; realizar estudios y proponer normativas y acciones en el campo de la protección y promoción de la salud en inmigrantes y refugiados, entre otros[20]. Sin embargo, este grupo fue discontinuado en 2010.

En 2014 se creó en el Ministerio de Desarrollo Social una Unidad de Migración e Inclusión Social, que tenía por propósito "generar las condiciones para proteger e integrar a los y las migrantes residentes en al país, con enfoque intercultural y de derechos"[21]. La primera medida de esta Unidad fue la implementación de un piloto en Antofagasta, que se comenta más adelante, que durante 2015 se extendió a cinco comunas de la Región Metropolitana. Lamentablemente, esta unidad ha dejado de existir durante 2016.

En el marco de la misma cartera, el FOSIS implementó en 2009 un primer piloto con inmigrantes, denominado "Promoviendo la Integración social de los/as Inmigrantes-Experiencia de Intervención", y desde entonces ha desarrollado acciones que contemplan a esta población objetivo, y cuyas líneas de trabajo se enmarcan en la empleabilidad, la habilitación social y la inclusión financiera (Martínez-Oyarce, 2015).

El Consejo de la Cultura también creó recientemente una Unidad de Migración dentro de su estructura interna, y existen además mesas regionales intersectoriales de migrantes en el marco del SEREMI de Desarrollo Social, mesas regionales de migrantes dentro del SEREMI de Justicia, y mesas comunales sobre migración, que buscan

[20] Véase [en línea] <http://www.minsal.cl/salud-del-inmigrante/>, consultado el 29 de noviembre de 2016.

[21] Ministerio de Desarrollo Social, "Acciones 2014", 6 de enero de 2015, [en línea] <http://www.gob.cl/2015/01/06/balance-y-resumen-de-principales-iniciativas-del-ministerio-de-desarrollo-social-durante-2014/>.

generar sinergias entre diversas municipalidades en el abordaje de la temática migratoria. También funciona la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas, creada en agosto de 2008 por el Decreto Exento Nº 2821 del Ministerio del Interior. El Ministerio de Educación, en tanto, ha estado realizando un trabajo incipiente sobre el tema migratorio a partir de su Área de Inclusión y Diversidad.

Por otra parte, y aunque no tiene vinculación directa y exclusiva con la temática migratoria, el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), creado en 2005 como corporación del Estado de derecho público y con carácter autónomo, "representa un área promisoria para el apoyo de las acciones de defensa y protección de los derechos de las personas migrantes" (Chiarello, 2013: 184), que debe considerarse en este sentido.

El nivel local de la institucionalidad estatal también ha ido respondiendo poco a poco a las demandas inminentes de la inmigración, que a esa escala se tornan más evidentes, inmediatas y cotidianas. Esto ha ocurrido sobre todo en las municipalidades de aquellas comunas con mayor presencia de población migrante. El modo en que se ha respondido ha sido diverso, y acorde a las posibilidades presupuestarias de cada municipio, a la percepción de estos procesos que prima en el actor municipal, e incluso a las sensibilidades de funcionarios específicos con el tema. Hasta 2014 solo cuatro municipios del país contaban con oficinas dedicadas exclusivamente a las políticas para migrantes: Quilicura, Arica, Santiago y Recoleta (Thayer Correa, Stang, & Dilla, 2015). Durante 2015 y 2016 se han ido sumando nuevas municipalidades, entre ellas la de Antofagasta, a partir de la Casa de la Diversidad, creada al alero de DIDECO. Pero más allá de estas iniciativas puntuales, el cuadro general del marco normativo e institucional de las migraciones en el país parece abonar los planteos de Thayer, en el sentido que la ausencia de una política migratoria del Estado central y de lineamientos claros para su implementación a nivel local estarían contribuyendo a que se consoliden trayectorias de ciudadanía precaria o semi-ciudadanía, producidas por la ausencia de una política migratoria y por la presencia de una normativa obsoleta, reforzadas a su vez por una débil instalación de la realidad

migratoria chilena en el campo político nacional (Thayer Correa et al., 2015).

3.2. SEGUNDA PARTE. MIGRACIÓN EN ANTOFAGASTA: ANÁLISIS Y RESULTADOS

3.2.1.- El contexto migratorio nacional

Según los datos más recientes disponibles, se estima que en 2014 residían en Chile 410.988 inmigrantes, lo que representaría un 2,3% de la población nacional (Departamento de Extranjería y Migración, 2016)[22]. La Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) de 2013, por su parte, registró 354.581 inmigrantes, aunque hay que ser precavidos con esta fuente, porque una encuesta no es un instrumento del todo apropiado para medir la población migrante internacional.

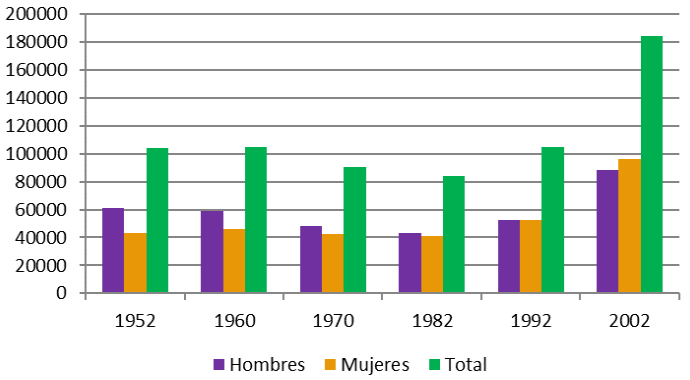
Si se toma como base los datos del censo nacional de 2002, su representación se habría prácticamente duplicado en 12 años (de 1,2% a 2,3%), lo que ha supuesto que Chile se transformara en un país de inmigración en términos netos (Thayer Correa & Durán Migliardi, 2015). Sin embargo, se trata de una proporción aún por debajo del porcentaje histórico de 4,1% alcanzado por la población migrante en 1907, y menor que la proporción alcanzada en países como Argentina, donde la población migrante representa el 4,5% de todos los habitantes del país (2010), o el 4,2% en Venezuela (Martínez, Cano, & Soffia, 2014). Por otra parte, la cifra también es bastante menor que el promedio mundial, de 3,2% en 2013 según las Naciones Unidas (Departamento de Extranjería y Migración, 2016).

Pero más allá de que su peso en la población nacional no sea muy significativo, su crecimiento ha sido notable desde la década de 1990. Entre el censo de 1992 y el

[22] Se trata de una cifra aproximada, no solo por las dificultades propias del cálculo de la migración internacional en general, y que ha sido documentada ampliamente en la literatura demográfica (por ejemplo, Martínez, 2003; Calvelo, 2011; Cabella & Macadar, 2014), sino también por las dificultades del censo de 2012, que quedó invalidado por el alto nivel de omisión y su disímil distribución territorial.

de 2002 la población migrante de Chile creció un 76%, cuando en la década anterior lo había hecho solo en un 25%. Si se considera la estimación más reciente del INE y el DEM, el incremento de la población inmigrante entre 2005 y 2014 habría sido del 193%. Esta evolución puede apreciarse claramente en el gráfico 1, que considera únicamente los datos censales. También es posible observar la feminización de la migración, un asunto del que nos ocuparemos más adelante, porque es particularmente sensible en la región de Antofagasta. Es tanto debido a este crecimiento como a las características de los migrantes que han llegado en este último período que se habla de un "nuevo patrón migratorio" en el país, caracterizado por su carácter laboral y una inserción segmentada en el mercado de trabajo, por provenir de países cercanos y concentrarse en la Región Metropolitana (Stefoni, 2011b).

Gráfico 1. Chile, 1952-2002: población extranjera total y según sexo

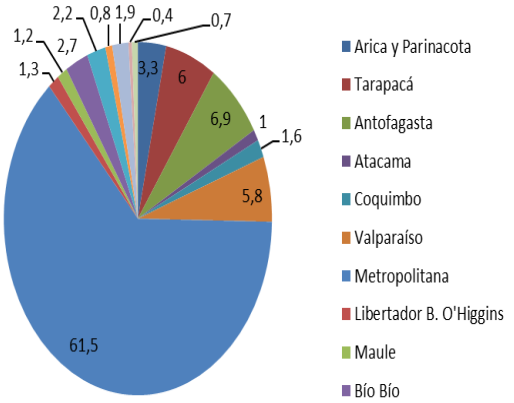


Fuente: Censos nacionales de población.

En efecto, las diversas fuentes de datos coinciden en señalar que el grueso de la población inmigrante del país reside en la Región Metropolitana: el 61,5% según las últimas estimaciones del DEM y el INE. Antofagasta es, entre el resto de las regiones, aquella que mayor proporción del total de la población migrante en el país alberga: el 6,9% (véase el gráfico 2). A pesar que la distancia de ese valor con el de la Región Metropolitana es muy grande, en Antofagasta

los migrantes representan una proporción mayor de la población regional: el 4,6%, frente al 3,5% de la Metropolitana, solo superada por Tarapacá (7,4%) y Arica y Parinacota (5,8%). Pero el dato más significativo es probablemente el notable crecimiento que ha tenido la inmigración internacional en Antofagasta en el último tiempo: la proporción de población migrante prácticamente se cuadruplicó desde 2005. De hecho, es la región en la que este crecimiento ha sido más alto en este período. Y este rasgo del proceso migratorio se confirma con los datos de otorgamiento de visas: en materia de visas definitivas, es la región que más creció en ese lapso de nueve años: del 4,2% al 17,3% —la Región Metropolitana, en cambio, retrocedió, pasando del 74,6% en 2005 a un 57,9% en 2014—. El aumento también fue muy significativo en materia de visas sujetas a contrato de trabajo —según la modalidad anterior a la modificación—, pues se pasó del 4,9% en 2005 al 12,8% en 2014, sobre el total de este tipo de visas entregadas en el país. Además, se cuadruplicó la representación de la región dentro de las visas temporarias entregadas a escala nacional: del 4,2% al 16,9% (Departamento de Extranjería y Migración, 2016)

Gráfico 2. Chile, 2013: distribución de la población extranjera por regiones



Fuente: Departamento de Extranjería y Migración, 2016.

Es claro entonces que los territorios en los que se concentra la población migrante internacional en Chile son la región central y el norte del país. La mayor concentración en la Región Metropolitana se explicaría por la centralización económica, política y administrativa del país, que supondría mayores y mejores posibilidades de empleo (Stefoni, 2011b). El principal factor que se señala para explicar el peso que ha adquirido la región de Antofagasta en la atracción de migrantes internacionales es su carácter minero, puesto que concentra los mayores yacimientos cupríferos del país. El crecimiento de las visas sujetas a contrato de trabajo en la región abona esta idea. Aunque también es preciso señalar que no es posible pensar en términos monocausales para explicar los procesos migratorios.

3.2.2.- Dimensiones de la migración actual en la Región de Antofagasta: Diagnóstico y nudos críticos

La región de Antofagasta, y específicamente las ciudades de Antofagasta y Calama, constituyen un escenario migratorio histórico, tanto de carácter internacional como interno. Características estructurales de la región, principalmente el rol central de la actividad minera en sus diversas facetas, y procesos y sucesos históricos, especialmente la Guerra del Pacífico, explican que estas urbes experimentaran flujos migratorios de diverso tipo y perfil ya desde sus orígenes modernos: migrantes internos, intrarregionales y de ultramar; obreros, agricultores y dueños de capitales; migrantes circulares y conmutantes, entre otras tipologías y variedades. Los actores locales tienen claridad sobre este trasfondo histórico:

> Antofagasta es casi una ciudad de migrantes, la región es una región de migrantes. Migración interna y migración externa por diferentes oleadas de migraciones. Hemos tenido migración oriental, incluso africana de negros, y eso en tiempos de unos 200 años y un poco más; luego de eso y por la guerra y segunda guerra mucho europeo, pero la mayoría llegaron de

> Croacia, mucho griego... Yo diría que los chinos y los africanos se relacionaron con todo lo que era la faena minera y el desarrollo de la industria salitrera y los europeos más como los dueños de esas empresas... uno podría decir que tradicionalmente tampoco aquí ha habido mucha diferencia entre los pueblos del altiplano y el flujo migratorio entre Perú, Bolivia, etc. Es bastante corriente y todavía se practican algunas cosas como el trueque y hay mucho flujo... (Diputada Marcela Hernando).

> Calama ha tenido migración nacional y extranjera. La interna me refiero a las comunidades indígenas, aquí estamos al lado de la Manuel Rodríguez, es una de las zonas urbanas más antiguas de Calama, hay construcciones de adobe, son las primeras migraciones de las comunidades indígenas, migraron porque la minería impactó en el tema del agua... Después tenemos las migraciones de nuestros abuelos y nos asentamos acá, y luego tenemos la migración de los extranjeros, entonces Calama hoy en día sufre esa evolución histórica de asentamientos y ocupación de la ciudad (Conversatorio en Calama).

Aunque no nos detendremos en el análisis de esta migración histórica, en la medida que no constituye el objeto central de este estudio, es importante considerar este elemento como telón de fondo de los procesos que se relevaron en el diagnóstico del contexto migratorio actual de la región.

En relación a este contexto actual, es la migración más reciente la que buena parte de la población regional ha construido como problema. De acuerdo con las estimaciones del DEM y el INE, la población inmigrante de la región de Antofagasta creció un 327% entre 2005 y 2014, alcanzando una población total de 28.236 personas. Este incremento está acompañado de una relativa diversificación de los orígenes nacionales de la población migrante. En efecto, si bien los principales países de origen siguen siendo los limítrofes, especialmente Bolivia (41,8%) y Perú (28,6%), hay un incremento significativo de personas provenientes

de Colombia. Este último grupo pasó de representar el 1,6% de la población migrante en 2005, a 11% según las estimaciones del DEM (Departamento de Extranjería y Migración, 2016). El segundo incremento significativo es el de la población peruana, quienes pasaron de representar el 16,8% al 28,6%, según la misma fuente.

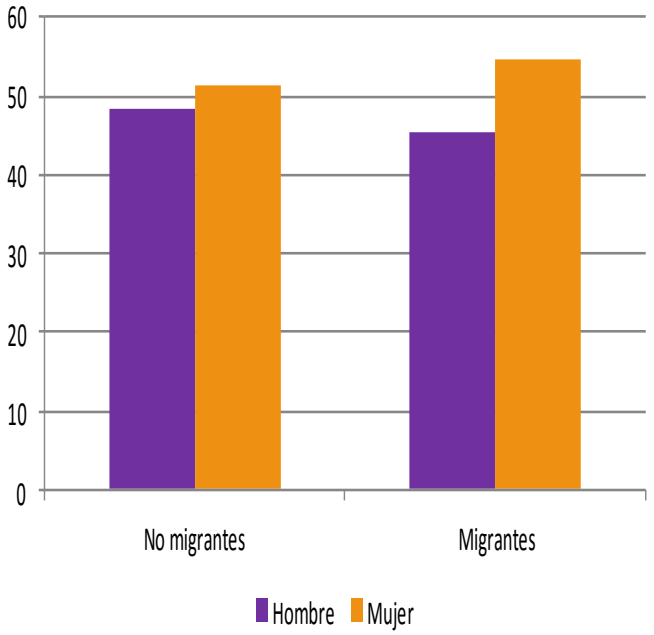
Hay dos rasgos importantes que marcan el perfil de la población migrante regional: su feminización creciente (la proporción de mujeres pasó del 53,4% al 55,5% entre 2005 y 2014) y su concentración mayoritaria en el rango etario de 20 a 35 años, que agrupa al 50,1% de la población migrante en Antofagasta, porcentaje muy superior al 36,1% que tenía en 2005. Que sea una población principalmente joven coincide con el carácter laboral que tiene la migración en la región. Otro dato relevante en materia de composición etaria es la disminución del peso del grupo menor de 19 años, que pasó del 24,8% al 19,2% entre 2005 y 2014, lo que podría estar indicando que se configura una migración de carácter más solitaria que familiar, al menos por el momento.

A continuación, analizaremos las principales dimensiones de la migración en las ciudades de Antofagasta y Calama.

a) Perfil migratorio de Antofagasta y Calama

Según la encuesta CASEN 2013 residirían en la ciudad de Antofagasta 16.037 inmigrantes internacionales, que representarían el 4,5% de la población total de la ciudad. Siguiendo la tendencia nacional, en Antofagasta habría un mayor porcentaje de mujeres (54,6% frente a 46,4% de hombres, véase el gráfico 3).

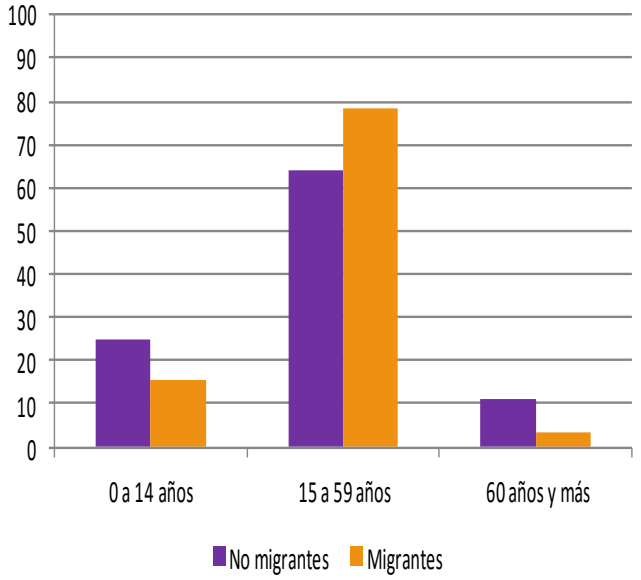
Gráfico 3. Ciudad de Antofagasta, 2013: distribución de la población según condición migratoria y sexo



Fuente: Procesamiento especial de la base de datos de la encuesta CASEN 2013.

En relación a la distribución etaria, la encuesta CASEN indica una situación similar a la estimación realizada por el DEM: alta concentración de personas en edad económicamente activa, alcanzando un 78,4%, frente al 64,2% que tiene la población no migrante. A su vez se observa una menor presencia de niños y de personas mayores (véase el gráfico 4).

Gráfico 4. Ciudad de Antofagasta, 2013: distribución de la población según condición migratoria y grandes grupos de edad



Fuente: Procesamiento especial de la base de datos de la encuesta CASEN 2013.

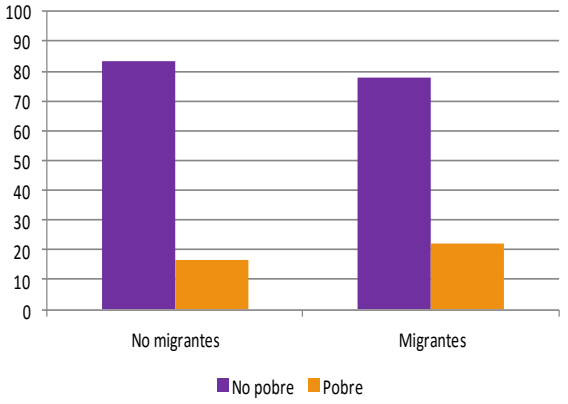
Un dato interesante relevado en una encuesta aplicada durante 2013 a población migrante mayor de 18 años de origen sudamericano que residía en la ciudad es su estado civil: un 78% estaría soltero o soltera, frente a un 20% de casados y un 2% de divorciados. Esta información abona la idea de que el flujo más reciente que ha llegado a la ciudad forma parte de un patrón de migración solitario, en edad laboral y no familiar. Otro dato significativo tiene que ver justamente con la antigüedad de la migración: un 94% de los encuestados residía en la ciudad desde hacía 5 años o menos (un 28,5% hacía menos de 5 meses, y un 28% entre uno y tres años), lo que es coherente con el incremento notable de la población migrante internacional en la última década (Rojas, Mesa, & Huerta, 2013). El hecho de que sea una migración reciente podría explicar la disminución proporcional de los menores de 19 años, ya que en una primera etapa migrarían aquellos en edad laboral, es decir,

sin hijos, ya sea porque no los tienen o porque quedan en el país de origen.

Los datos de la encuesta CASEN 2013 indican que a nivel nacional la población migrante presenta un menor porcentaje en la categoría de pobres, sin embargo, al medir la pobreza en términos multidimensionales —que contempla las dimensiones de ocupación y seguridad social, educación, salud y vivienda—, se observa que efectivamente los migrantes están en peores condiciones que los no migrantes. Esto es válido a nivel nacional y a nivel regional, puntualmente en la ciudad de Antofagasta. Mientras que entre los migrantes la pobreza multidimensional afecta al 22,2%, entre los locales el 16,5% se encuentra en esa situación (véase el gráfico 5).

Los migrantes enfrentan una serie de condiciones de vida específicas que hacen que, aun no siendo una población pobre en términos de ingresos, sí lo sean al momento de evaluar su situación más global. Nos enfocaremos en ello en el próximo apartado.

Gráfico 5. Ciudad de Antofagasta, 2013: distribución de la población según condición migratoria y de pobreza multidimensional



Fuente: Procesamiento especial de la base de datos de la encuesta CASEN 2013.

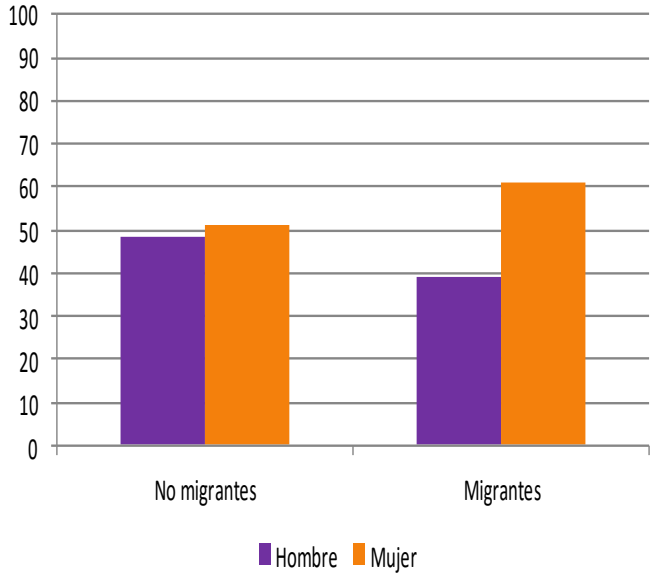
En Calama, por su parte, la proporción que representan los migrantes internacionales en la población de la ciudad es mayor que en la de Antofagasta: del 5,9%

según la encuesta CASEN de 2013. En términos absolutos, se trataría de 9.175 personas.

Además, es una población bastante más feminizada aún que la que reside en Antofagasta: 61,1% de mujeres, frente al 38,9% de hombres; y notablemente más feminizada que la población no migrante de la ciudad, como se observa en el gráfico 6.

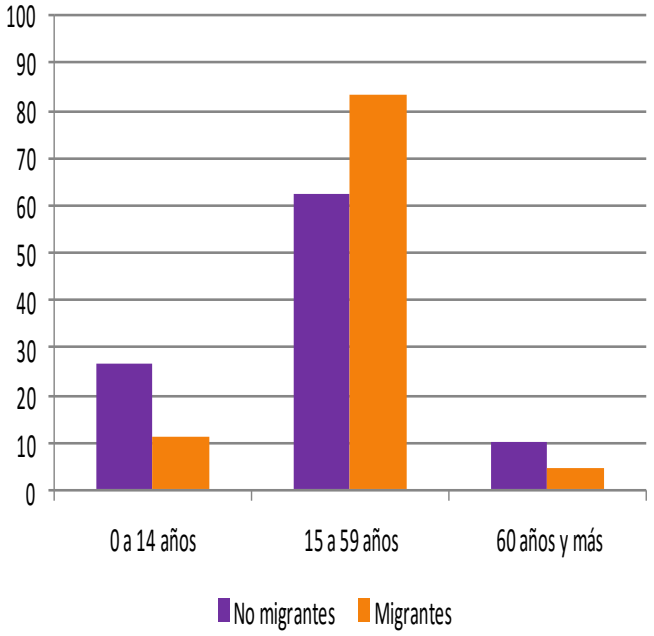
Al igual que en el caso de la ciudad de Antofagasta, la población está muy concentrada en términos etarios, respondiendo a un patrón de migración laboral solitaria —o eventualmente de pionero, o más bien, considerando el dato del gráfico anterior, de mujer pionera—: un 83,2% se concentra en las edades económicamente activas (15 a 59 años) (véase el gráfico 7).

Gráfico 6. Ciudad de Calama, 2013: distribución de la población según condición migratoria y sexo



Fuente: Procesamiento especial de la base de datos de la encuesta CASEN 2013.

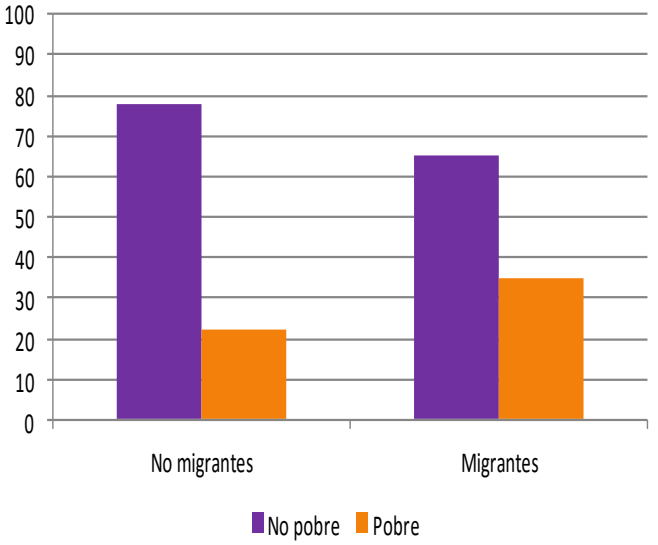
Gráfico 7. Ciudad de Calama, 2013: distribución de la población según condición migratoria y grandes grupos de edad



Fuente: Procesamiento especial de la base de datos de la encuesta CASEN 2013.

Finalmente, la población migrante residente en Calama estaba bastante más afectada por la situación de pobreza multidimensional que la que lo hacía en Antofagasta: un 35% de los migrantes vivía en esa situación por 2013, frente al 22,2% de la población no migrante (véase el gráfico 8).

Gráfico 8. Ciudad de Calama, 2013: distribución de la población según condición migratoria y de pobreza multidimensional



Fuente: Procesamiento especial de la base de datos de la encuesta CASEN 2013.

b) Principales nudos críticos

b.1. Problemáticas en torno a la vivienda y la habitabilidad: hacinamiento, campamentos y conflictos de convivencia

La situación en la ciudad de Antofagasta

En la ciudad de Antofagasta las condiciones de habitabilidad son más desfavorables entre los migrantes que entre los no migrantes. Como se observa en el cuadro 1, la población migrante con hacinamiento crítico casi triplica a la no migrante (4,4% frente a 1,6%).

Cuadro 1: Ciudad de Antofagasta, 2013: distribución de la población según condición migratoria y de hacinamiento

	No migrantes	Migrantes
Sin hacinamiento (2,49 y menos)	85,9	85,5
Hacinamiento medio bajo (2,5 a 3,49)	9,3	10,1
Hacinamiento medio alto (3,5 a 4,9)	3,1	0,0
Hacinamiento crítico (5 y más)	1,6	4,4
NS/NR	0,1	0,0

Fuente: Procesamiento especial de la base de datos de la encuesta CASEN 2013.

Este nivel de hacinamiento deriva en uno de los temas de relevancia social en la ciudad: la emergencia de campamentos a partir del 2014. Si bien en Antofagasta los campamentos no son un fenómeno reciente, a partir del 2014 adquieren una densidad que rompe con la tendencia registrada tanto por la región como por la ciudad en los últimos 20 años. De acuerdo al Catastro Nacional elaborado por la Fundación Techo, en el 2005 había 24 campamentos en la región (CIS Centro Investigación Social Techo, 2005); en el 2011 la misma Fundación contabilizaba 28 campamentos y 1061 familias (CIS Centro Investigación Social Techo, 2013), y en el 2015 esta cifra se disparó a 44 campamentos con 3.439 familias (CIS Centro Investigación Social Techo, 2015). Este estudio señala además que en los últimos cuatro años los campamentos crecieron un 224%, constituyendo el incremento más alto a nivel nacional. Es necesario señalar, sin embargo, que las personas migrantes que viven en campamentos son un porcentaje menor del total de migrantes que residen en la ciudad. Profundizaremos a continuación en las condiciones socioeconómicas que han favorecido el desarrollo de esta situación.

Razones que explican el incremento en el número de campamentos

Distintos especialistas concuerdan en que la explosión de campamentos en la ciudad de Antofagasta se relaciona con un problema anterior, asociado directamente a la ausencia de viviendas para los sectores medios y bajos. Este problema se señala en el Plan de Desarrollo Comunal de Antofagasta 2011-2020, al mencionar que la ciudad tenía el promedio más alto de personas por hogar de todo el país, esto es, 4,4 personas según la encuesta Casen de 2009. Esta situación se agravó debido al crecimiento poblacional: si hasta 1992 Antofagasta seguía el patrón de descenso en el crecimiento demográfico experimentado por el resto del país, en el período intercensal 1992-2002 su tasa de crecimiento poblacional se independizó de la tendencia nacional, llegando a un 2,7% (contra 1,9% que tuvo Chile). Para el período 2002-2007 el informe señala, de acuerdo a metodologías propias, que el crecimiento poblacional habría llegado al 4,2% (p. 6).

Un segundo factor que vuelve más crítica la situación es el freno en la construcción de viviendas a partir del 2009. Si la superficie autorizada de edificación creció en 260% entre 2002 y 2008, el 2009 experimentó un descenso abrupto, producto de la incertidumbre económica. Por otra parte, el mismo informe señala que, si bien en los últimos años se ha seguido construyendo, la oferta corresponde principalmente a departamentos, en detrimento de viviendas de menor tamaño asociadas a programas sociales.

Ambos elementos actuaron como una "tormenta perfecta" que explica la explosión de campamentos en los últimos tres años. La demanda por viviendas se incrementó a tal punto que los precios se elevaron hasta resultar imposibles de pagar para las nuevas familias que llegaban en busca de oportunidades de trabajo. Así lo ejemplifica una mujer migrante:

> - ¿Allá en el centro les cobraban muy caro por el arriendo?
> - Nos cobraban $180.000 por una pieza y no podía estar con mi hija.

- ¿No podías estar con la niña?
- No, era para la pareja que nos había arrendado, pero como nació ella, nos tocó desocupar y buscaba y buscaba y no encontraba. Hubo una parte donde encontré antes de subir al campamento, en $ 120.000, pero pagaba los servicios aparte y sí podía estar con mi hija pero era un cuadradito chiquitito como de 3 x 4, era una cuestión que andábamos de lado, entonces, yo le dije "No amor, vamos a tener que irnos a La Chimba..." al basurero que le dicen, donde botan toda la basura de la ciudad, "allá a recolectar madera para ver si podemos parar la casa", con el vecino que nos invitó para que viniéramos a tomarnos el terreno fuimos allá... (migrante colombiana, vecina de campamento).

Ahora bien, no es solo el alto costo del arriendo lo que explica el crecimiento de los campamentos. Las opciones de piezas en el centro de la ciudad, además de costosas, suponen un elevado índice de hacinamiento, sin espacio para que los niños jueguen, con baños que deben compartirse entre muchas personas, con poca higiene y con riesgos de incendios, ruidos y exposición a riñas callejeras. En cambio, levantar una casa en un campamento permite tener acceso a más espacio, contar con más habitaciones y, lo que es importante, poder ir introduciendo mejoras, como piso de concreto, pequeñas calles por donde circular, techos, e incluso espacios comunes de juego. Las opciones no son muchas: o vivir con un alto nivel de hacinamiento en piezas igualmente insalubres, sin comodidades, o aventurarse a levantar una casa en una toma:

Bueno, entré a la pieza y bueno, por ese aspecto uno se ha venido acá para buscar que el niño en algún sentido pueda tener su espacio, pueda tener donde jugar y criar algunos animales. Solo por eso, pero yo a veces me arrepiento de haber venido acá. Y ya, pero está hecho (…) al menos para tener una casa cómoda. Pero el vivir en toma no significa que debemos vivir como ratones. (…) Entonces, por ese motivo me vine, porque mi hijo tiene libertad, o sea, un poquitito nomás, donde puede

criar a su perrito, su gatito (vecina migrante, integrante de comité de vivienda).

El incremento en el número de tomas y campamentos no generó reacción en las autoridades sino hasta el 2015, año en que se decide realizar un catastro y desarrollar un plan de erradicación de campamentos, en conjunto con organizaciones sociales y reparticiones públicas. El último catastro con el que se contaba desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) era el del año 2011, donde se contabilizaron 12 campamentos. El nuevo catastro, el de 2015, identificó 35 campamentos, número que ha continuado en expansión, pues la demanda por vivienda no se ha detenido, ni tampoco han bajado los precios de arriendo, al menos en sectores de menores recursos. La encuesta fue aplicada por el Gobierno Regional y entrevistó a 2.657 familias, de las 3.043 que viven en campamentos (87% aproximadamente).

Diagnóstico de los campamentos

De acuerdo con el catastro realizado por el Gobierno Regional, existen 3.043 familias que viven en campamentos en la ciudad de Antofagasta. Si se consideran solo los encuestados, se obtiene un total de 8.258 personas. Los resultados de la encuesta señalan que el 40,2% de la población que vive en campamentos es chilena, un 18,8% colombiana, 14,7% peruana, 14,4% boliviana y 2,6% ecuatoriana. Si bien la población local es la primera mayoría, los datos indican una clara sobrerrepresentación de población migrante en estos espacios, en particular la población colombiana. Si bien a nivel regional la población boliviana es la primera mayoría, en los campamentos constituyen el tercer grupo, después de colombianos y peruanos. Esta situación nos habla de que la población boliviana reside en otros lugares de la ciudad, lo que muy probablemente está asociado a asentamientos más históricos.

En cuanto a las características sociodemográficas, hay una mayoría de mujeres (52,4%); el 45,2% corresponde a personas de entre 19 y 44 años de edad, coincidente con el

hecho de que los migrantes se encuentran en plena edad laboral. Respecto de la población mayor de 65 años, no hay gran diferencia respecto de la encuesta CASEN ni del registro del DEM, pues según el catastro, sería del 1,2%. Llama la atención, sin embargo, que el porcentaje de menores de 18 años sea de 32,9%, pues para la región este grupo constituía solo el 19,2% de la población total de inmigrantes. Esto podría explicarse por: a) una mayor concentración de familias en los campamentos, o b) un subregistro en la metodología utilizada por el DEM, pues sus cálculos se realizan sobre la base del número de visas otorgadas y proyecciones de población del INE. Dadas las razones entregadas por los entrevistados, en cuanto a preferir estar en un campamento por el espacio disponible para los niños, tendemos a pensar que la primera razón podría explicar la cifra señalada, generándose la situación de que en el centro de la ciudad habría mayor concentración de personas sin hijos, y en los campamentos un elevado porcentaje de personas con menores de edad. Es importante tomar nota de esta información, pues debiera de estar presente al momento de diseñar las políticas hacia este sector.

De acuerdo con lo declarado por los jefes de familia, el promedio de años viviendo en el campamento es de 1,5, cifra que coincide con la fecha en la que comienzan con fuerza las tomas de terrenos. El promedio de integrantes por grupo familiar es de 3 personas.

Un tema de gran preocupación es que el 51% de los jefes de familia son mujeres, evidenciando que las condiciones de pobreza y vulnerabilidad se concentran en este grupo. El 74% de los jefes de hogar declara estar trabajando (dependiente o independiente). Al cruzar la información del catastro con las bases oficiales, de acuerdo al RUT de los jefes de familia, se constata que el 65% de ellos cuenta con el registro social de hogares (ex ficha de protección social). Dado el alto nivel de vulnerabilidad de esta población, resulta negativamente significativo que haya un 35% que no cuenta con este instrumento, sobre el que ahondaremos en el apartado en el que se sistematiza la oferta pública que contempla a los migrantes como población objetivo. Otro dato importante del catastro

realizado es que el 87% (1.925 casos) no cuentan con subsidios habitacionales, cifra que da cuenta de la importancia de este subsidio en la solución del problema.

El 19,5% de las familias migrantes señala que desea permanecer en Chile por al menos 10 años. Ahora bien, es preciso observar esta cifra con cuidado, ya que la idea del retorno está muy presente en la población migrante, incluso después de haber permanecido durante años y décadas en otro país. Pero si bien el retorno es siempre una posibilidad, la bibliografía señala que hay un porcentaje alto que permanece en el país al que ha migrado. Las razones de un retorno efectivo pueden estar más relacionadas con fuertes crisis económicas como la ocurrida en España en los últimos años.

Por último, otro dato que es importante tener en cuenta es que el 3,2% de los integrantes del grupo familiar presentarían algún tipo de discapacidad.

Principales problemas que presentan los campamentos

Distintos actores coinciden en señalar que los problemas que aquejan a los campamentos son de una envergadura, urgencia y complejidad enorme. El Plan de Superación de Campamentos —que se describe de manera detallada en el apartado que sistematiza la oferta pública— identifica medidas de corto, mediano y largo plazo, lo que permite organizar soluciones temporales y definitivas. Sin embargo, más allá de este Plan, existe una serie de problemáticas que afectan la vida cotidiana de las personas y que pueden convertirse en un problema más crítico de no mediar un mayor número de soluciones de corto plazo.

Dentro de estos problemas identificamos:

a) Riesgo sanitario, que se constituye a partir de la ausencia de una infraestructura básica y del escaso acceso al sistema público de salud por parte de esta población. El catastro realizado por Techo en el 2015 señala que el 79,4% de los campamentos en la región de Antofagasta no tienen acceso formal al agua potable, y del total, el 41,2% accede a través de la red pública sin medidor, y un 29,4% mediante camiones aljibe. Por otra parte, el mismo catastro indica que

el 93,7% no tiene acceso a alcantarillado, y del total, el 51,7% tiene fosa séptica y el 39,5% tiene una letrina conectada a un pozo negro. Respecto del alumbrado, la información disponible señala que el 91,2% no tiene acceso formal a la electricidad, y del total, el 89,8% se encuentra "colgado", y el 7,3% tiene acceso con medidor comunitario. Sin duda que el acceso informal tanto al agua como a la luz constituye además una fuente de riesgo inminente. A ello se suma que no hay un adecuado manejo de la basura ni de las plagas. Por otra parte, el acceso a los servicios de salud se ve obstaculizado por la distancia que hay para llegar al consultorio, la dificultad para tomar transporte público, la situación irregular de algunos migrantes, las demoras en los consultorios y hospitales, y el maltrato que pueden recibir por parte de los funcionarios y de otros pacientes. Las dificultades para acceder al sistema público actúan como un elemento adicional que incrementa el riesgo sanitario, pues la detección temprana de enfermedades es fundamental para evitar su desarrollo y expansión en la población. Mientras más tarda el acceso formal de los migrantes, el costo en salud se incrementa, pues se retrasa la toma de medidas preventivas.

b) Riesgo de aluviones. Diversos entrevistados coinciden en señalar que aquellas personas que se han tomado los terrenos en las quebradas o muy cerca de ellas constituyen una población de riesgo y, por lo tanto, requieren ser relocalizadas. Otro riesgo se produce al extraer agua de la matriz de Aguas Antofagasta: cualquier accidente puede provocar la rotura de una matriz y con ello inundar grandes extensiones de terreno y provocar desprendimientos de tierra. Para quienes están en las quebradas, el Plan de erradicación de campamentos ha desarrollado un programa temporal de relocalización que busca sacarlos de esas zonas y llevarlos a terrenos más seguros que formarán parte, más adelante, de soluciones con carácter más definitivo. La propuesta es trasladar a aquellos pobladores que tienen las condiciones para acceder a un subsidio en el futuro cercano.

c) Inseguridad en los campamentos. Los problemas de inseguridad son uno de los temas que más aquejan a los pobladores y que se han transformado en una de las más serias amenazas para la convivencia y organización del

tejido social dentro de los campamentos. Sensación de impunidad, violencia y presencia de drogas han ido erosionando las relaciones de confianza, solidaridad y seguridad entre sus habitantes. Este es un problema de gran complejidad, pues toda política de erradicación de campamentos requiere de pobladores organizados en comités, con redes y desarrollo de capital social. Dos elementos agravan la situación de inseguridad en estos lugares: a) la dificultad para contar con la policía cuando esta es requerida, y b) las dificultades para hacer efectivos los acuerdos adoptados para dar curso a los reglamentos de los campamentos y evitar nuevas tomas, en este caso en relación con las autoridades provinciales (Gobernación).

Frente a diversas situaciones de riñas, fiestas, conflictos más serios, los pobladores señalan que la policía no llega, lo que acrecienta la sensación de indefensión y de quedar a merced de bandas y/o personas que ejercen poder a través del amedrentamiento y las armas. El relato de una pobladora señalando que vio a su hijo dormir con un cuchillo debajo de la almohada por temor a que llegaran unos vecinos con quienes habían tenido problemas, ejemplifica esta situación. Las siguientes citas refuerzan esta idea:

> …y cuando yo llamé a carabineros, cuando hubo esa noche un problema, los llamé y los carabineros me preguntaron si era peligroso o no este lugar. Si es peligroso ellos no vienen, o sea que yo tengo que darles la seguridad para que lleguen aquí cuando ellos nos tienen que dar seguridad (vecina migrante, miembro de comité de vivienda).

> …y logramos salir, el señor se asomó, llamamos a carabineros, los carabineros no llegaron nunca porque ellos para allá, para ese sector, tampoco se arriesgan porque ellos no pueden, en realidad, para ese sector no puede entrar nadie (vecina migrante de campamento).

El segundo elemento que genera frustración y da espacio para que aumente la sensación de inseguridad es el

escaso apoyo por parte de las autoridades para dar cumplimiento a los reglamentos de convivencia que se han dado los propios comités de vivienda. Los reglamentos tienen por función establecer normas de convivencia en cuanto a horarios, manejo de la basura, manejo de espacios comunes, tenencia de animales, entre otros. Parte del compromiso del Programa de Superación de Campamentos es evitar nuevas tomas, por lo que son los propios pobladores quienes deben dar aviso en caso que ello ocurra. El problema es que se envían los oficios respectivos, pero no se produce el desalojo, porque hay un vacío sobre si debe ser la Gobernación o Bienes Nacionales el organismo que se haga cargo de la ejecución. Ello pues hay involucrado un tema de recursos económicos con los que se debe contar para realizar los desalojos. Por otro lado, frente a denuncias de mafias, tampoco se hace demasiado.

> Esto está dando pie a estas mafias que dice Felipe, que no es nada nuevo, en el fondo es cosa que uno vaya al territorio y lo vea, hay gente que se hace dueños de las conexiones de luz y agua y si tú no estás de acuerdo te cortan el agua, después te cobran de nuevo o te sierran las calles como medida de presión, empiezan a meter más gente, sin un control. Entonces, no adhieren a los reglamentos de convivencia porque no se les identifican y no se les exige porque es un negocio, y eso es complejo. Por ejemplo, ya hemos hecho denuncias en sectores, está la investigación, y está en la Fiscalía, pero eso puede estar ahí meses (…) La sensación que da entonces se dice "todo el rigor de ley", pero en la práctica, eso no pasa. Entonces que dicen esos grupos que no adhieren, "mira aquí hacemos lo que queremos, y no estoy ni ahí con tu comité ni con tu reglamento". Todo lo que se ha hecho y que ha costado se deslegitima (coordinación Plan de Superación de Campamentos).

d) Aislamiento. Las condiciones actuales de los campamentos permiten hablar de un aislamiento respecto del resto de la ciudad. Dada la gran extensión de tomas de terreno, la infraestructura vial hacia esas zonas

simplemente no existe, así como tampoco servicios públicos tales como correos de Chile —lo que afecta particularmente a la población migrante, como veremos en el apartado dedicado a las problemáticas en torno a la regularidad—, retiro de basura, entre otros. Las calles de tierra y el escaso transporte público refuerzan una desconexión entre la zona norte y el resto de la ciudad. La referencia que hace el Padre Berríos al respecto retrata muy bien lo que experimentan los habitantes del campamento:

> Yo de aquí no salgo nunca, ir al centro de la ciudad te significa hora y media en micro, entonces la gente no sale, esto es un microclima, si tú necesitas algo le preguntas a la gente aquí dentro. Hay una desconexión (padre Felipe Berríos).

Esta desconexión redunda en una fragmentación completa de la ciudad y en una reducción —en el imaginario social— del "problema migratorio" a los colombianos que se encuentran en el centro de la ciudad. De este modo, la situación de los campamentos para la población antofagastina en general es un problema más bien lejano, algo que ocurre casi en los extramuros de la ciudad, sin llegar a comprender la real envergadura de esta realidad. Esta división de la ciudad plantea un escenario aún más complejo en términos de integración de la población migrante, pues se percibe la realidad de los campamentos como una situación de pobreza, en la que la interacción entre las distintas nacionalidades no fuera problemática. La idea de que la pobreza iguala es cierta, pero es importante no invisibilizar otros procesos que se superponen al de pobreza, como los mayores niveles de conflictividad entre vecinos de distintas nacionalidades, estigmatizaciones y altos niveles de violencia, y la especificidad que involucra la migración: dificultades para regularizar los papeles, estatus ciudadano precario, discriminación, condiciones laborales vulnerables, entre otras.

> Lo que pasa que el tema de campamentos es una realidad distinta. Porque la gente que vive en campamento no es foco de preocupación. O sea,

> ciertamente es problema desde la realidad social, pero la gente, el chileno que vive con otra gente en campamento, no tiene problemas de peleas salvo el fin de semana cuando se ponen a tomar, pero en el fondo como tienen el mismo problema no se genera ruido, si el ruido lo tienen el fin de semana producto de las peleas de curados (Senador Pedro Araya).

Así, la interacción de los pobladores con el resto de la ciudad es prácticamente inexistente, transformándose en una suerte de fantasmas urbanos que se hacen visibles solo cuando ocurre algún incidente negativo (delito, homicidio, tráfico, incendios, muertes, entre otros).

A través de estos problemas enunciados se confrontan dos lógicas que operan de manera simultánea: por una parte, la visión desde agentes estatales y públicos de que, por tratarse de asentamientos ilegales, entonces no asiste el mismo derecho que tienen las personas que se encuentran viviendo bajo condiciones regulares en la ciudad. No proveer servicios públicos, planes de mejora, trazar red de alcantarillado, entre otras acciones, forma parte de las prácticas de no institucionalizar ni legitimar estos asentamientos. La intervención social que allí se realiza obedece más bien a procesos orientados al cierre de los campamentos. Por otro lado, está la necesidad de generar condiciones mínimas de habitabilidad, atendiendo a la dignidad de las personas y por un criterio más pragmático, en la medida en que es necesario evitar situaciones de emergencia social que pueden derivarse con bastante facilidad, producto de las condiciones en las que viven. En este sentido, el campamento que ha ayudado a organizar el Padre Felipe Berríos apunta a formalizar aquellas dimensiones que permiten mejorar ciertas condiciones básicas. La Intendencia, así como los distintos actores sociales, han comprendido la necesidad de avanzar en medidas intermedias, sin embargo, la demanda sigue siendo alta respecto de estos temas.

El panorama en Calama

En Calama son notoriamente más precarias las condiciones de habitabilidad de los migrantes que en Antofagasta: la población migrante viviendo en hacinamiento crítico triplica a la no migrante: 16,7%, frente al 5,5%, una diferencia muy significativa (véase el cuadro 2). Sin embargo, y aunque aún no se dispone de datos oficiales específicos sobre asentamientos irregulares en la ciudad[23], los actores entrevistados coinciden en que los campamentos son significativamente menos que los de la ciudad de Antofagasta, aunque están en crecimiento (Gobernador de El Loa). Ambos datos (mayor hacinamiento y menor cantidad de campamentos), de todos modos, parecen ser consistentes, en la medida en que, como describimos en el caso de Antofagasta, el factor de hacinamiento en el centro fue un elemento importante para empujar el incremento de la ocupación irregular de terrenos en la periferia.

Cuadro 2. Ciudad de Calama, 2013: distribución de la población según condición migratoria y de hacinamiento

	No migrantes	Migrantes
Sin hacinamiento (2,49 y menos)	79,8	66,7
Hacinamiento medio bajo (2,5 a 3,49)	11,3	14,3
Hacinamiento medio alto (3,5 a 4,9)	3,2	1,6
Hacinamiento crítico (5 y más)	5,5	16,7
NS/NR	0,2	0,8

Fuente: Procesamiento especial de la base de datos de la encuesta CASEN 2013.

El incremento reciente de los asentamientos irregulares tiene explicaciones semejantes a las expuestas

[23] Además, la encuesta de campamentos realizada por Techo en 2015 no consideró la ciudad de Calama como escenario del levantamiento. De todos modos, según los testimonios que recogimos durante el conversatorio realizado en la ciudad, se está planeando aplicar un catastro semejante al que se implementó en Antofagasta.

respecto de la situación en Antofagasta, y el testimonio de este actor de la ciudad sintetiza muy bien el proceso:

> Calama en algún minuto se formó de campamentos, hay poblaciones que fueron campamentos, los terrenos se urbanizaron y se entregaron como construcción propia, pero después este fenómeno se genera por la escasez de viviendas que hubo aproximadamente ocho años que no se construían poblaciones, viviendas sociales, entonces, si bien había un impulso de los privados para construir viviendas para sectores de clase media, entonces aumentó la población y no había terrenos urbanizados para construcción y se empezaron a generar las tomas, donde acceden no solo las personas que están postulando a las viviendas sociales, también hay de clase media… unos que tienen más recursos para instalarse, pero principalmente es por la demanda de viviendas, porque en otras condiciones hay hacinamiento, las familias crecen, el tema migratorio hace que los arriendos suban bastante de valor, el uso también que hacen las empresas contratistas hace que los valores de las casas se inflen bastante. Todos esos fenómenos van impulsando esta toma de terrenos, que se ha masificado bastante en Calama (conversatorio en Calama).

En principio, entonces, las problemáticas suscitadas en torno a los campamentos, aunque semejantes a las descritas en el apartado precedente, parecen ser menos acuciantes en Calama que en Antofagasta. Más allá de ello, el hecho que se perciba que es un fenómeno en crecimiento obliga a tomar medidas prontamente, de modo de evitar que su problematicidad escale a los niveles que ha adquirido en la capital regional.

b.2. Escolaridad y situación de los niños y niñas migrantes

Un segundo elemento que surge en las entrevistas son los desafíos que enfrenta el sistema escolar regional y la

situación específica que afecta a los niños y niñas migrantes: el acceso al sistema escolar y el proceso de inserción y adecuación de la escuela a un contexto multicultural. El incremento sostenido de la matrícula de niños extranjeros en la educación municipal, y en menor media en la educación subvencionada y privada, plantea la necesidad de avanzar hacia un enfoque intercultural en los proyectos educativos de las escuelas. Este enfoque no debe pensarse como una medida a implementar solo en las escuelas con alta concentración de migrantes, sino de manera transversal en el sistema escolar, pues la inclusión y no discriminación "racial", de género, por condición sexual, entre otros, es una tarea de toda la sociedad.

Abordaremos en la siguiente sección algunas situaciones específicas que afectan a los niños y niñas migrantes, y luego analizaremos algunos elementos que dificultan su acceso a la educación. Finalmente nos detendremos en el análisis de la situación que afecta a los niños dentro de las escuelas, y que se convierte en uno de los problemas mayores a la hora de garantizar el derecho a la educación: procesos de racialización y discriminación que se producen dentro de los colegios. Estas situaciones son indicadores de que la escuela aún no logra adaptarse a la nueva realidad multicultural que la constituye.

Niños y niñas migrantes, nuevas caras de la pobreza

De acuerdo con la información del DEM, la población de niños menores de 19 años es de 19,2% en la región, casi cinco puntos porcentuales menos que en 2005. Estos niños, tal como hemos señalado más arriba, parecen concentrarse en los campamentos, pues ahí la población de este rango etario alcanza al 32,9%. Con todo, y tal como ha ocurrido en Santiago, es esperable que después de un par de años se produzcan procesos de reunificación familiar, por lo que el número de menores puede incrementarse.

Al analizar los resultados sobre pobreza multidimensional[24], la encuesta CASEN de 2013 muestra

[24] La pobreza multidimensional, como señalamos más arriba, incluye las siguientes dimensiones: ocupación y seguridad social, educación, salud y vivienda.

que la situación de la población migrante en Antofagasta y Calama es más crítica que la de la población local. En la primera, el 16,5% de la población no migrante está en una situación de pobreza multidimensional, mientras que para los migrantes esta condición afecta al 22,2%. En Calama un 35% de los migrantes vivía en esa situación por 2013, frente al 22,2% de la población no migrante. Sin duda, este cuadro se agrava en los campamentos, sobre todo por las condiciones de las viviendas.

De acuerdo con la bibliografía disponible sobre el tema, los niños y niñas migrantes en Chile pueden encontrarse en situaciones de vulnerabilidad debido a las condiciones sociales y económicas en las que se encuentran ellos y sus familias (Pavéz Soto, 2013; Stefoni *et al.*, 2010; Tijoux, 2013). De ahí que queremos detenernos en aquellos ámbitos específicos que los afectan:

- En el centro de estas ciudades el nivel de hacinamiento afecta negativamente a los niños, pues no tienen lugares donde jugar ni espacios propios dentro de las habitaciones, debiendo compartir los pocos espacios con todas las personas que viven en la pieza.
- Ausentismo o no acceso a la educación. Como se explica en el próximo apartado, una situación que afecta particularmente a la niñez migrante en las escuelas es el alto número de matrículas provisorias, pero, además, de acuerdo a lo comentado en algunas entrevistas, hay niños que no están yendo al colegio, ya sea porque tienen patrones migratorios circulares o porque sus padres no los envían por temor a que se les expulse, por estar en situación irregular. Si bien no hay datos que lo avalen, la impresión de varios entrevistados da cuenta de ello. Esto requiere estudios más específicos, que permitan detectar el número de niños que no está asistiendo a los establecimientos educativos y las razones por las que no lo están haciendo.
- Menores no acompañados. En convenio entre la Secretaría de Educación, el SENAME, la JUNJI e Integra y el Juzgado de Familia, se han establecido

protocolos de derivación en caso de detección de situaciones de menores no acompañados. En la red del SENAME se estableció adicionalmente un instructivo de procedimiento para el caso de niños extranjeros (resolución Ex.225/B del 23.05.200 y circular 010 del 18.10.2010) en los centros y programas del servicio. Además, está el convenio firmado entre el SENAME y el Ministerio del Interior para el apoyo mutuo en el otorgamiento de visas. Las situaciones posibles en las que se puede encontrar un menor son: no acompañado/a; acompañado/a de adultos relacionados; acompañado/a de adultos no relacionados; acompañado/a indocumentado; solicitante de refugio, no acompañado; solicitante de refugio, acompañado de adultos no relacionados; solicitante de refugio, acompañado indocumentado/a (SENAME, 2013). En los casos en que no se encuentren acompañados, o lo estén de acompañantes no relacionados, se informa a las respectivas instituciones. De acuerdo a la información del SENAME, del total de niños, niñas y adolescentes atendidos por su red a nivel nacional, el 85,8% se concentra en el área de Protección de derechos y primera infancia (835 de 973 casos para el 2012) (SENAME, 2013: 7). Las principales causales de ingreso son víctimas de negligencia, solicitud de diagnóstico y peritaje, indocumentado y víctima de abuso sexual.

- De acuerdo a la información del SENAME, del total de niños, niñas y adolescentes atendidos por su red a nivel nacional, el 85,81% se concentra en el área de Protección de derechos y primera infancia (835 de 973 casos para el 2012) (SENAME, 2013: 7). Las principales causales de ingreso son víctima de negligencia, solicitud de diagnóstico y peritaje, indocumentado y víctima de abuso sexual.
- Mayor índice de niños con bajo peso, de acuerdo con información del Minsal.

Acceso a la educación de niños y niñas migrantes

Si bien existe una ausencia de datos que permitan conocer la situación en la que se encuentran los niños y niñas, en términos de su estatus migratorio, matrículas, ausentismo escolar y vulnerabilidades asociadas, a partir del análisis cualitativo y entrevista a actores sociales vinculados con el ámbito educativo podemos decir que existen ciertas deficiencias de acceso que necesitan ser abordadas con prontitud. Tal como se indicó más arriba, a partir de oficios emitidos en el 2005, el Estado estableció que las autoridades educacionales y los establecimientos deberán otorgar todas las facilidades para que los alumnos inmigrantes puedan ingresar de manera expedita al sistema escolar, independiente de su estatus migratorio. Aquellos alumnos que se encuentren en situación irregular recibirán una matrícula provisoria, previa autorización del respectivo Departamento Provincial de Educación y la presentación de un documento que acredite su identidad y edad. Un alumno con matrícula provisoria será considerado para todo efecto un alumno regular, y "el sostenedor del establecimiento educacional subvencionado tendrá derecho a la subvención correspondiente y para su pago deberá incluirlo en el boletín de asistencia a partir del momento en que se curse la matricula provisoria". Una vez asignada la matrícula provisoria, se espera que los padres puedan regularizar su situación migratoria. Los alumnos que no logran regularizarse no pueden ser consignados en las Actas de Registro de calificación y promoción escolar, en concordancia a lo dispuesto en Ordinario N 07/1008 del 29 de julio de 2005. Este es uno de los principales problemas, pues se transforman en "alumnos fantasmas", ya que no pueden recibir un acta que certifique su promoción escolar. La situación se vuelve crítica al querer postular a programas de becas o acceso a la gratuidad, pues no tienen un RUT definitivo, y no tienen como acreditar su educación.

Las autoridades de la Seremi de Educación de Antofagasta estiman que otorgan alrededor de 5.800 autorizaciones de matrículas al año, incluyendo autorizaciones y prórrogas. Dentro de la misma secretaría estiman que son unos 2.000 los niños y niñas que se

mantienen con RUT provisorio a nivel regional. Frente a esta situación, el Departamento de Extranjería, en conjunto con el Ministerio de Educación, impulsaron el Programa "La Escuela Somos Todos", que parte en algunas comunas de Santiago y comienza a expandirse hacia otras comunas con alta población migrante, incluida Antofagasta en octubre de 2015 (para más detalles, véase el apartado dedicado a las acciones y políticas).

Si bien la matrícula provisoria establece el acceso a todos los subsidios, dado que los montos solicitados son anuales, lo que ocurre en la práctica es que los colegios deben dividir los montos asignados en el número de niños que va recibiendo a lo largo del año. Cuando los niños están regulares (sea con visa de estudiante o con residencia), pueden acceder a todos los programas ministeriales en educación, alimentación que provee la JUNAEB, contar con el pase escolar y ser promovidos de nivel educativo. El municipio, a su vez, recibe el monto de estas subvenciones. Desde la Seremi se señala por ejemplo que hay dos niños en el programa PACE (Programa de Acompañamiento y Acceso Efectivo)[25]. Si bien es fundamental garantizar el acceso, es decir, que no haya discriminación institucional, el segundo paso es garantizar la disponibilidad de estos programas de modo que efectivamente los niños extranjeros participen de ellos. Este último aspecto requiere un trabajo más focalizado.

El procedimiento establecido para el ingreso de los niños a la escuela es el siguiente: la Secretaría Regional Ministerial de Antofagasta debe autorizar la matrícula en un establecimiento educacional de las comunas dentro de la región. Asigna el curso de acuerdo a la tabla de equivalencias del Convenio Andrés Bello. Con esta autorización, la familia se dirige a la Corporación Municipal de Desarrollo, al área de educación, instancia que maneja los cupos, y asigna el colegio de acuerdo a cercanía respecto de

[25] Se trata de un programa que "busca restituir el derecho a la educación superior a estudiantes de sectores vulnerables, garantizándoles un cupo en la educación superior". Para lograrlo, se prepara a los estudiantes durante el transcurso de su educación media y se los acompaña luego del acceso a la educación superior, con una etapa de nivelación para que puedan mantenerse en el sistema y lograr su titulación (<http://pace.mineduc.cl/sobre-el- programa-pace/que-es-el-pace/>).

la residencia del niño. La Seremi envía un oficio a todas las comunas, de modo que las familias no tengan que ir a Antofagasta a solicitar matrícula, sino que el mismo colegio lo reciba, y posteriormente se establece la autorización.

La secretaría vela también porque el niño se encuentre acompañado por alguno de sus padres. En caso de que ello no ocurra —situación que han detectado, pues hay niños que efectivamente están sin sus padres—, se da aviso a las instituciones pertinentes, tales como el SENAME y el Juzgado de Familia. Esta triangulación permite detectar y evitar casos de trata y generar los mecanismos para regularizar la situación de los niños.

Si bien hoy en día los niños migrantes están presentes en todas las escuelas de la ciudad de Antofagasta, hay colegios donde hay una mayor concentración, como el Liceo Mario Bahamondes.

Problema con niños no escolarizados

Uno de los problemas detectados respecto del ámbito de la infancia migrante es el de los "niños no escolarizados". De acuerdo a entrevistas, se trataría de una población de origen rural, que no habría asistido a la escuela en sus lugares de origen. Esto se traduce en que resulta imposible ingresarlos a los niveles que corresponden con su edad, pues no saben leer ni escribir. Frente a esta situación, la Seremi de Educación solicitó ampliar el Programa de alfabetización a menores de edad, pues actualmente está orientado a la población mayor. Mientras no se implemente un programa específico para este grupo, su incorporación a los colegios presentará serias deficiencias y muy probablemente podrá ser una razón de una posible deserción escolar.

Posible problema para cubrir solicitudes de matrículas en sector público

Desde la Secretaría Ministerial de Educación se plantea que la ley de inclusión, que establece el fin del financiamiento compartido, prohíbe el lucro y regula la selección de los alumnos, generará una migración de un

porcentaje determinado de alumnos hacia el sistema público, específicamente aquellos que no podrán pagar en caso que su colegio decida no adscribir a la gratuidad y pase a ser privado. Esta presión por matrículas en un sector que ya se encuentra con sobredemanda puede convertirse en un terreno de disputa por parte de la población antofagastina. Como una forma de hacer frente a esta demanda, existe una propuesta inicial para construir un colegio en el sector norte de la ciudad, algo fundamental dado el contexto actual. Sin embargo, es preciso ser muy cuidadosos en el sentido de no generar una segregación de los niños migrantes en establecimientos específicos.

Desde la Seremi señalan que a nivel de jardines infantiles y salas cuna hay mayores avances en materia de cobertura, puesto que tanto la JUNJI como INTEGRA tienen la meta presidencial de aumentar en 4.500 salas cunas a lo largo de todo el país, y en el caso de la región de Antofagasta se deberán construir en este período 103 salas cunas. A su vez, se han impulsado iniciativas que apuntan a la sensibilización en el trabajo con población migrante. Adicionalmente, cuentan con protocolos para hacer denuncias en caso de que detecten abusos, maltrato o negligencia, pues es fundamental que los profesionales y los instrumentos utilizados puedan advertir situaciones de vulnerabilidad que tienden a invisibilizarse.

Hacia una escuela intercultural

Las escuelas han comenzado a experimentar una composición cada vez más intercultural, lo que presenta desafíos enormes que problematizan la noción hegemónica, etnocéntrica y monolítica del sistema escolar que ha caracterizado a la educación en Chile desde sus orígenes (Riedemann & Stefoni, 2015; Tijoux-Merino, 2013). Abordar la multiculturalidad requiere una aproximación específica en la que la diversidad se entienda como una condición de todos los que forman parte de la comunidad escolar, estableciendo relaciones horizontales entre los diversos grupos sociales. Lo diverso no está en los migrantes, sino en todos quienes hacen parte del colectivo. Esto se conoce como un proceso de descentramiento de la posición de

privilegio de quienes históricamente han detentado el poder. La incorporación de la perspectiva intercultural permite replantear las relaciones sociales en términos más simétricos, visibilizando y deconstruyendo las jerarquías que se instituyen a partir de la alteridad. La negociación de significados, acuerdos, normas y expectativas es posible a partir de una comunicación que se funda en el reconocimiento de la simetría entre los participantes.

En las entrevistas, sin embargo, detectamos cierta confusión tanto en los términos que designan la diversidad como en las estrategias para abordarla. Sin ánimo de entrar en el debate más académico sobre multiculturalidad e interculturalidad, planteamos que el abordaje de la multiculturalidad puede hacerse desde un enfoque intercultural, aludiendo a la discusión que señalábamos más arriba.

Un segundo elemento preocupante es la presencia de prácticas discriminatorias y procesos de racialización que se intersecan con construcciones generizadas, en las que la mujer tiende a ser representada con un fuerte contenido sexual.

> Que dicen acá que son todas prostitutas; que, si su mamá viene a prostituirse acá, cuando grande vas a ser prostituta, cosas así. Qué hacen aquí, por qué invaden mi país. Eso de parte de profesores, que es como algo increíble. Nosotros recibimos denuncias de la gente por diferentes vías en las asambleas, a través de los chats, Whatsapp que agrupan a varios colombianos (miembro de CCRA).

Estas formas de referirse a las mujeres migrantes, en especial a la mujer colombiana, trasciende a la escuela. Más bien en la escuela tiende a reproducirse un discurso social que se instala de manera acrítica y naturalizada. Ello contribuye a su invisibilización, lo que hace más difícil la práctica reflexiva que se requiere para su erradicación.

Sin embargo, la presencia de estos discursos en la escuela (ya sea en alumnos, profesores, apoderados y personal de apoyo) es especialmente problemática, pues se

trata de un espacio de socialización y de legitimación de saberes y conocimientos.

> …hace poquito estaba conversando con el director de la escuela Grecia, él me señalaba que estaba bastante preocupado porque los 5° básicos la gran mayoría son colombianos, ha habido una separación entre chilenos y colombianos y esta separación ha significado peleas violentas dentro del mismo establecimiento y fuera, que hasta se ha involucrado la familia, entonces el tema convivencia ha sido bastante complicado (Conversatorio en Calama).

> …se da esa especie de diferenciación y a nivel de los docentes, como comentábamos, no están preparados los docentes y, en cierta forma, hemos visto quienes son los que más replican este tipo de discurso en el aula, porque cuando están adelante también son una autoridad, son un referente y, en cierta forma, muchos son anti-migrantes en sus discursos, o sea, nos comentaban que 'Me molesta que la apoderada venga con una minifalda ¿qué se cree? No son formas, ella es irrespetuosa'. Pero, en cierta forma, al final del discurso también tenía un rasgo racista, estigmatizador de ellos (miembro del SJM).

Este tipo de discursos incide fuertemente en la construcción identitaria de los niños, quienes se ven sometidos a una serie de prejuicios, estereotipos y construcciones racializadas y generizadas por el simple hecho de ser extranjeros de determinados países o por tener la piel oscura.

En la cita queda en evidencia la intersección entre racialización y género en la que se sitúa a la mujer colombiana. Cuando la persona, a través de la voz de la entrevistada, señala que le molesta que la apoderada vaya con minifalda, está aludiendo a una corporalidad femenina que —de una manera distinta a aquella en la que podría incomodar la corporalidad masculina—, pues el doble hecho de ser migrante y mujer desafía un orden social en el que la mujer ocupa una posición de subordinación. Ello no quiere

decir que las mujeres antofagastinas sean subordinadas, sino que se utiliza un orden de género tradicional (que lentamente comienza a cambiar en Chile) para cuestionar la presencia de la mujer extranjera. Cuando el interlocutor señala "¿qué se cree?" está planteando algo muy presente en la sociedad antofagastina: la idea de que no deberían estar aquí, que no son bienvenidos, y que solo se les aceptaría en la medida en que sean invisibles, en que su corporalidad no permita la diferenciación, que deje de incomodar. Ello supone negar la posibilidad de existencia de lo diverso, que el extranjero no se note, no hable, no esté en los lugares públicos, pero que siga atendiendo bien y proveyendo de mano de obra cuando esta es necesaria. De ahí que la sumisión, el silencio, la deferencia, se mencionen como características positivas de los extranjeros

La naturalización de la discriminación lleva a situaciones extremas, en las que la violación de derechos de las personas simplemente no se cuestiona. Una situación de este tipo pudo observarse en el caso de un niño migrante acusado injustamente de robar un celular, y en la que se llamó a la PDI para que interviniera, que será comentado con mayor profundidad en el capítulo relativo a los temas de seguridad.

Frente a esto, el hecho de que distintas escuelas reciban a niños migrantes no se traduce en que la escuela sea intercultural. La interculturalidad, como enfoque pedagógico y proyecto educativo, supone precisamente trabajar sobre estas representaciones de modo de visibilizarlas para evitarlas y educar constantemente en un antirracismo y una igualdad de género.

b.3. Salud: problemas estructurales y experiencias positivas

El programa piloto de acceso a la salud para la población migrante, implementado desde el Ministerio de Salud —que se describe detalladamente en el apartado que sistematiza la oferta pública—, constituye uno de los ejemplos de buenas prácticas sectoriales puestos en marcha en el último tiempo, y que ha logrado revertir situaciones

extremas de maltrato, discriminación y vulneración de derechos de la población migrante.

Una serie de denuncias realizadas por diversas organizaciones sociales, entre ellas el Servicio Jesuita a Migrantes (SJM) y la Mesa Intercultural, visibilizaron una situación alarmante en la que se afectaban los derechos y la dignidad de las personas migrantes: denegación del derecho a la salud, estigmatización respecto de que "traen enfermedades", que utilizan los recursos del hospital, que sobresaturan el sistema, y un constante maltrato por parte del personal de salud, entre otras.

Tal como se presentó en la primera parte, existe una serie de normas de diversa jerarquía orientadas a garantizar el acceso a la salud a esta población, sin embargo, el Plan Piloto de Migraciones que comienza en el 2015 da un paso más adelante, al plantear como objetivo disminuir las inequidades que se producen una vez que los migrantes acceden a los servicios de salud. Para ello se propone un programa que articula a distintos actores del sector: sociedad civil, Seremías regionales, servicios municipales, Fonasa, Superintendencia de Salud, entre otros. La participación de todos los actores permite implementar una mirada transversal a esta problemática, y avanzar en acciones articuladas. El plan está orientado fuertemente en la atención primaria, tanto para superar las barreras de acceso como para visibilizar y abordar las especificidades que se requieren en estos contextos[26].

La primera etapa del programa consiste en realizar diagnósticos regionales a partir de los registros disponibles. Se lograron establecer las mesas regionales sectoriales, coordinadas por los Seremi, y las mesas intersectoriales, coordinadas por la Gobernación, la Intendencia y con participación de la sociedad civil. A partir del trabajo sectorial e intersectorial se han comenzado a desarrollar estrategias y protocolos locales que comienzan a dar algunos frutos.

[26] Notas tomadas en seminario de presentación resultados, Segunda Jornada Regional de Salud de Migrantes Internacionales y determinantes sociales, SEREMI de Salud Región Metropolitana, Santiago, 1 de julio de 2010.

> O sea, nosotros hasta el año pasado, sin mentirte, sí visualizábamos casos de vulneración de derechos, de negación de atención, de discriminación y todo lo demás. Hoy por hoy, esa realidad ha ido cambiando muchísimo. Si hay algo que reconocer son los esfuerzos que se han hecho en el área de la salud, no solamente en Fonasa sino en la implementación de programas especializados del área que han sido profesionales que han ido sensibilizando a sus colegas y han puesto el tema en la palestra (miembro del SJM).

Ahora bien, parte del diagnóstico que se realiza a partir de este programa piloto y de otros estudios sobre la región coinciden en señalar que el sector de la salud enfrenta problemas graves asociados a la ausencia de infraestructura y recursos humanos para abordar la creciente demanda en esta área, y que, en este contexto, la población migrante se percibe como el actor que quitaría espacio a la atención de los chilenos. El problema, reiteramos, no son los migrantes, sino la ausencia de hospitales y consultorios:

> Entonces el problema que tenemos con el sistema de salud, está dado porque el sector de salud en su conjunto no tiene la capacidad de atender la demanda que hay en la región. Y está claro que lo que genera es una presión al sistema público, porque el extranjero que llega a buscar trabajo va al sistema público y el sistema público lo atiende y con lo que hemos conversado con el director del servicio de salud, hay muchas prestaciones que se dan al extranjero que en el fondo no se reembolsa, y el que tiene que asumir ese costo es el sistema de salud local (Senador Pedro Araya).

Uno de los avances que permitió este programa piloto es la modificación en el tipo de registro, de modo de poder contar con una información actualizada sobre la situación de la población migrante. Ello evita tener que construir documentos ad hoc, pues se utilizan los mismos instrumentos existentes y se incluye la variable de lugar de nacimiento.

> Sí, atención a los migrantes, de informarlos, por ejemplo, en los consultorios algo muy, muy bueno que hicieron y que nadie de otro servicio público lo ha hecho, es de modificar su propio sistema de registro para que pudiese ingresar o acceder los pasaportes (miembro del SJM).

Un segundo avance destacado por las y los entrevistados es la participación de mediadores culturales en los consultorios, quienes explican, responden y ayudan a las personas que asisten. La figura del mediador es crucial, por cuanto esta persona puede no solo traducir el contenido de la información, sino facilitar la comunicación entre los migrantes y el personal del consultorio, explicando el sentido y significado de las palabras, los códigos culturales, etc. Los mediadores pueden identificar las necesidades del migrante en materia de salud y gestionar o acercar la solución. Ellos además señalan cuáles son sus derechos, ya que muchos los desconocen y, por otro lado, los mismos funcionarios públicos a veces no conocen la normativa y, aún conociéndola a veces no la aplican.

La presencia de mediadores ha contribuido a que los usuarios migrantes mejoren considerablemente la evaluación del servicio. Esta figura ha sido implementada en países como Bélgica y Canadá con unos resultados muy positivos. Por otra parte, el Ministerio de Desarrollo Social implementó un programa similar, aunque no ha habido una evaluación sistemática de esta experiencia. Dado el buen desempeño de los mediadores en el área de salud, se sugiere poder sistematizar la experiencia, evaluarla en el mediano plazo e introducir elementos que puedan mejorar el desempeño, tales como mayores capacitaciones.

> Pero se han logrado hartos avances, por ejemplo, en términos de salud, ahora los consultorios tienen encargados, que generalmente son asistentes sociales, consejeras interculturales, entonces ellas son la puerta de entrada para los migrantes a los consultorios y eso es súper positivo porque antes ingresaba un migrante y "No, no tiene RUT. No, no se puede inscribir en el

> consultorio", y simplemente no tenían acceso a la atención primaria de salud y lo vivimos, lo vivimos en carne propia con familias enteras (entrevista grupal con el equipo de la Casa de la Diversidad).

Uno de los grandes logros es hacer entender a los funcionarios de la salud que los migrantes son sujetos de derechos, al igual que cualquier persona. El programa, sin embargo, enfrenta una dificultad asociada a la rotación, ya que la capacitación se realiza a las personas, pero cuando estas se van o cambian de servicio, y llega gente nueva, es necesario volver a capacitar.

> Entonces, como nos ocurre, también lo que hemos hecho en esta mesa, en este trabajo al migrante, es hacer la sociabilización y la sensibilización de todos los funcionarios públicos de los centros de salud para que se sensibilicen respecto del abordaje del migrante como una persona, como un chileno más, o sea, no estamos pidiendo que le den más beneficios que a los chilenos, simplemente que les respeten los derechos de ellos como personas, en tanto están dentro del país con la legalidad, o sea, no hablamos de legalidad sino que hablamos de regularidad, por lo tanto, ha sido una sensibilización que hemos hecho permanentemente porque, además, son personal que va cambiando, a veces son compras de servicios, son profesionales a honorarios que van, salen, se van rotando en los puestos y, de repente, uno capacita y a los 6 meses ya no tienes el mismo personal, entonces, el trabajo ha sido bien arduo en materias de ir sensibilizando (SEREMI de Salud).

Perfil de usuarios

En las entrevistas se observa cómo aquellos funcionarios más familiarizados con la atención a la población migrante logran identificar un perfil de usuarios: una mayor presencia de mujeres, en edad joven, concentradas en los principales grupos de migrantes (Bolivia, Perú y Colombia).

- O sea que esa sensación de colapso del sistema de salud público no tiene ningún asidero.
- No, pero ningunísimo, ninguno. No, en ese sentido, ya son cortes que hemos ido haciendo desde el 2010, entonces ya, más o menos, conocemos quiénes son nuestros usuarios: son, principalmente, mujeres. El 70% de las personas son mujeres… principalmente de edad joven, el 93% de nuestras usuarias son bolivianas, colombianas y peruanas, ese es el perfil, después, el otro 7% se reparte entre 20 nacionalidades, hasta Dinamarca, ese es, más o menos, el perfil de nuestras usuarias (funcionario/a de Corporación de Desarrollo Municipal).

Incluso, uno de los temas que ha aparecido en los medios de comunicación es la sobresaturación que se produciría por la atención al parto en el caso de la población migrante. Sin embargo, de acuerdo con la SEREMI de Salud, solo el 38% de los partos corresponden a mujeres inmigrantes. Es necesario recordar además que se trata de una población joven, con un porcentaje muy bajo de población mayor de 65 años y un porcentaje proporcionalmente bajo de menores de 19 años. Esto supone que las personas que tradicionalmente requieren de mayores cuidados no tienen una representación importante en el grupo de migrantes.

Mira, al principio, o sea, hace dos o tres años atrás, cero posibilidades de que las chiquillas se controlaran, que fueran al servicio, que tuvieran acceso a los controles y todo eso. Ninguna posibilidad. Hoy en día, sí. Hoy en día sí hay un programa donde, independiente de que ellas estén indocumentadas y que no tengan contrato de trabajo, igual hay asistencia de salud, control para ellas y eso es en toda el área de salud, o sea, en el consultorio, en el caso de los CESFAM, de las familias que están ya constituidas acá, entonces, ahí va el grupo familiar a control y el control de los niños, de las embarazadas, en el caso de que alguna del grupo familiar que esté

embarazada, y las otras chiquillas acceden al control de salud sexual, a lo más (miembro de Fundación Margen).

Perfil epidemiológico

No existen datos más específicos que permitan describir el perfil epidemiológico de la población. Sin embargo, el levantamiento que realiza el Ministerio de Salud, a través del proyecto piloto, analiza la situación específica de la tuberculosis (TBC). De acuerdo con el estudio realizado, la región de Antofagasta en su conjunto presenta la menor tasa de incidencia y prevalencia de TBC en las cuatro primeras regiones del norte del país, aunque se encuentra dos puntos porcentuales más arriba que el promedio nacional. El mismo estudio indica que la tasa de prevalencia e incidencia es mayor en los hombres que en las mujeres.

Ahora bien, al analizar la situación específica de los migrantes en las regiones, el estudio señala que Antofagasta tiene la mayor incidencia para este grupo (82,6 casos por 100.000), seguida por la región Metropolitana (51,8 por cada 100.000) (SEREMI de Salud Región Metropolitana, 2015: 78). A su vez, es la región que presenta la mayor proporción de notificaciones de TBC sobre el total de notificaciones para esa región (23,9% en el 2014).

En el 2014 se ingresaron en Chile 2.388 personas a control por TBC, de ellos, el 6,7% correspondió a migrantes (161 casos). Para la población chilena las mujeres representaron el 35%, mientras que en la población migrante alcanzaron el 45%. Por otra parte, el 70% de los inmigrantes ingresados fueron de origen peruano, el 8% a bolivianos, el 5% a colombianos y el 4% ecuatorianos (SEREMI de Salud Región Metropolitana, 2015: 79).

Estas cifras indican que la población migrante representa un porcentaje menor en los casos de TBC a nivel nacional y que su incidencia está asociada a condiciones de pobreza y de vida que se agravan en el caso de que haya escaso acceso al sistema de salud. De ahí que la situación en Antofagasta sea preocupante, pues el mayor número de casos puede estar respondiendo a las deficitarias

condiciones sociales y económicas en la que se encuentra la población migrante.

Circularidad, irregularidad y salud

Una situación bastante específica respecto de la dimensión sanitaria de la población migrante se produce en la ciudad de Calama: tiene que ver con la porosidad de la frontera en este sector, ligada a la movilidad ancestral de la población indígena, previa al establecimiento de las fronteras del Estado-nación. Esto implica la existencia de una migración circular que generalmente se realiza en condiciones de irregularidad, lo que dificulta el acceso al sistema de salud y el seguimiento de los casos médicos.

> Todas estas alternativas para que las personas migrantes se regularicen y puedan acceder a la salud y al seguro público, pero una persona indígena que va transitando de un lado a otro de la frontera como una forma de tránsito cultural, no le interesa hacer el trámite migratorio, no le interesa la regularidad por sí misma, es otra forma de comprender la situación de migración, el proceso migratorio (Funcionario/a de Corporación Municipal Antofagasta, vinculado al apoyo a personal de Calama para aplicación del programa piloto).

Esta característica específica de Calama también se relaciona con un flujo migratorio particular, el boliviano, y con su inserción económica principal: la agricultura de oasis:

> …intentamos abordar el tema de las políticas públicas en migración en Calama con la misma lógica que vemos en Antofagasta cuando es distinto, porque el tránsito y la fluidez del intercambio es mucho mayor, entonces tenemos constantemente personas que están dos meses, vuelven al otro lado, y no porque salgan para que no se les venza la visa, sino que es su forma de transitar donde lo indígena se vive de una manera mucho más fuerte en Calama… entonces yo pienso que la situación, sobre todo en relación a las personas

> bolivianas migrantes en Calama, es distinto, y es distinto también porque el modo de producción en el cual se desarrollan las personas bolivianas también es distinto, porque Calama es un oasis y en los oasis no trabajan en minería y tampoco van a ir a la minería (Funcionario/a de Corporación Municipal Antofagasta, vinculado al apoyo a personal de Calama para aplicación del programa piloto).

Estas especificidades deben ser tenidas en cuenta a la hora de diseñar medidas de política pública, de modo que no se terminen por generar acciones descontextualizadas, sin resultados efectivos.

b.4. El aspecto laboral: datos y representaciones

A nivel agregado y para el promedio nacional, la población migrante presenta un mayor número de años de estudio que la población local. Si bien la encuesta CASEN no permite sacar conclusiones comparativas concluyentes respecto del nivel educacional entre población migrante y no migrante a escala comunal, las cifras del cuadro 3, referidas a la ciudad de Antofagasta, sugieren una tendencia levemente distinta a lo que ocurre a nivel nacional, ya que si bien los migrantes están más representados en el grupo que ha alcanzado entre 10 a 12 años de escolarización (57,2% frente a 45% para locales), son menos entre aquellos que han logrado 13 años de escolaridad y más (26,2% frente a 33,2%), y levemente más en la categoría de quienes no han logrado terminar el ciclo de educación básica: el 6,6% tiene 5 años de escolaridad o menos, frente al 4,1% de la población no migrante.

El perfil educativo de la población migrante de la ciudad de Calama se asemeja mucho al de la que reside en la ciudad de Antofagasta: la mayor parte de este grupo poblacional se concentra entre los que han logrado entre 10 a 12 años de escolaridad (59,9%), superando en este caso a la población no migrante (51%). A su vez, están menos representados entre quienes han alcanzado 13 años de educación formal y más (16,6% frente a 22,8%), pero son

proporcionalmente más los que no han conseguido terminar su educación básica: 12,9%, frente al 8,6% entre los no migrantes (véase el cuadro 4).

Cuadro 3. Ciudad de Antofagasta, 2013: distribución de la población de 18 años y más según condición migratoria y años de escolarización

	No migrantes	Migrantes
0 a 5 años	4,1	6,6
6 a 9 años	16,7	10,0
10 a 12 años	46,0	57,2
13 años y más	33,2	26,2

Fuente: Procesamiento especial de la base de datos de la encuesta CASEN 2013.

Cuadro 4. Ciudad de Calama, 2013: distribución de la población de 18 años y más según condición migratoria y años de escolarización

	No migrantes	Migrantes
0 a 5 años	8,6	12,9
6 a 9 años	17,6	10,7
10 a 12 años	51,0	59,9
13 años y más	22,8	16,6

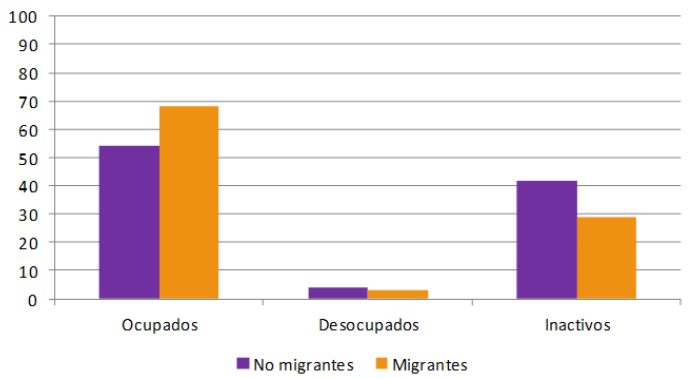
Fuente: Procesamiento especial de la base de datos de la encuesta CASEN 2013.

Estas cifras nos indican por una parte que existe un grupo de migrantes altamente calificados, quienes podrían estar asociados al sector minero y de energías renovables, y por otra, un grupo sin mayor nivel de escolarización, que llegaría en busca de oportunidades laborales que no requieran demasiadas cualificaciones. Aquellos con menos de 5 años de escolarización dan cuenta de un grupo que no ha sido escolarizado y que requiere, por tanto, programas focalizados de alfabetización.

Un dato que abona la tesis de la migración principalmente laboral que llega a ambas ciudades es la información respecto de la condición de ocupación de los inmigrantes. Como puede observarse en el gráfico 9, en Antofagasta la población ocupada es mayor entre la población migrante que entre la nativa (68,2% frente a 54%), y en contraposición, la población migrante inactiva es notoriamente más baja que la no migrante: 28,6% frente a 42%, lo que es coherente con la menor presencia de niños y personas mayores en la primera. La población desocupada es solo levemente mayor entre los locales: 4%, frente al 3,1% entre los migrantes, lo que contribuye en parte a derribar el mito según el cual los migrantes "le quitan" sus puestos de trabajo a la población nativa.

Respecto de los ámbitos laborales en los que se insertan, una encuesta aplicada durante 2013 a población migrante mayor de 18 años de origen sudamericano que residía en la ciudad arrojó que, en general, los inmigrantes se desempeñaban en oficios de baja calificación: entre las mujeres, un 27% trabajaba en el área del comercio y las ventas, un 17% se desempeñaba en el servicio de aseo industrial/comercial y un 13% en el servicio doméstico. Entre los hombres, en tanto, un 28% se ocupaba en el área de la construcción y un 11% en la del comercio (Rojas et al., 2013).

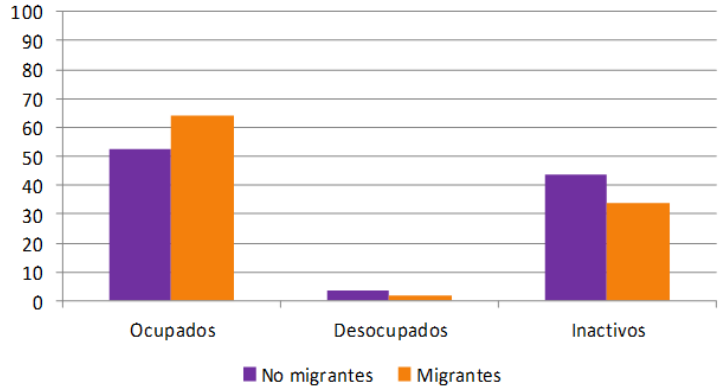
Gráfico 9. Ciudad de Antofagasta, 2013: distribución de la población según condición migratoria y de ocupación



Fuente: Procesamiento especial de la base de datos de la encuesta CASEN 2013.

En Calama, en tanto, el 64,3% de los migrantes estaban ocupados por 2013, según la información provista por la encuesta CASEN, frente al 52,7% de los no migrantes. Los inactivos constituían el 33,9% de los migrantes, y el 44% de los no migrantes. Donde se advertían mayores diferencias respecto de la situación en Antofagasta era en materia de desocupación: solo el 1,8% de los migrantes estaban en esa situación en Calama (frente al 3,1% en Antofagasta). Y también era más significativa en este caso la diferencia con la población no migrante, que registraba un 3,3% de población desocupada (véase el gráfico 10).

Gráfico 10. Ciudad de Calama, 2013: distribución de la población según condición migratoria y de ocupación



Fuente: Procesamiento especial de la base de datos de la encuesta CASEN 2013.

A pesar de este menor nivel de desocupación, la población migrante residente en Calama estaba bastante más afectada por la situación de pobreza multidimensional que la que lo hacía en Antofagasta, como se mostró en el apartado relativo al perfil migratorio.

No abundaremos demasiado sobre aspectos cualitativos de la dimensión laboral, puesto que el otro componente del proyecto general en el que se enmarca este

estudio versa específicamente sobre el tema. Solo señalaremos brevemente algunas problemáticas recogidas durante el trabajo de campo en torno a la relación entre trabajo y migración. En ese sentido, emergen del discurso de los actores entrevistados tres temáticas principales: i) la dificultad que están enfrentando los migrantes para obtener trabajo si no cuentan con la residencia definitiva; ii) las percepciones sobre la existencia de una situación de competencia o complementariedad entre migrantes internacionales y nativos en el mercado laboral, y en relación con ello, iii) los abusos de los empresarios respecto de los trabajadores migrantes.

Círculo vicioso: necesidad de una visa para conseguir trabajo, y necesidad de un contrato para conseguir visa

La dificultad para obtener empleo con visa temporaria, un tema al que volveremos en el apartado dedicado a la regularización, fue un comentario recurrente entre los migrantes:

> …acá uno aguanta hambre. Bueno, yo lo digo por mí y por algunos de mis vecinos que no tienen empleo porque, a pesar de que estamos legales en el país, nos están pidiendo definitiva para trabajar ya sea lavando platos, ya sea lavando baños (...) Yo fui en la otra semana al Santa Isabel de la feria de las pulgas porque me habían dicho que necesitaban reponedora, y me dijo "¿Tiene definitiva?", así me dijo a mí el señor, yo le dije "No, temporaria", y me dijo "¡Ah no! Si no tiene definitiva no", y cerró la puerta de la oficina (vecina migrante de campamento).

En este aspecto, se destaca un desconocimiento por parte de empleadores, pues para otorgar trabajo no es necesaria una visa definitiva, sino que basta con una temporal. El problema es que, frente a una mayor fiscalización, se tiende a exigir una situación de regularización completa, de modo de evitar posibles multas. Por otra parte, existen empleadores dispuestos a esperar un

tiempo para una regularización del trabajador, pero la demora excesiva en obtener los documentos (tal como veremos en el capítulo de más adelante), puede ser un incentivo para que el empleador ponga término al contrato antes de que concluya la regularización.

De ahí que surgiera la demanda por actividades de capacitación y sensibilización a empleadores y empresarios, de modo que puedan informarse del marco normativo que regula esta materia y comprender que la visa temporaria, o la condición de refugio, no son impedimentos para contratar a las personas. Tanto la fiscalización como las capacitaciones sobre esta materia debieran ser entregadas por la Dirección del Trabajo, y no por la PDI, tal como ocurre en determinados momentos.

"Nos vienen a quitar el trabajo": un mito largamente extendido

La creencia de que los trabajadores migrantes compiten en los mismos nichos laborales ha sido utilizada con fuerza en las últimas décadas como argumento para justificar posiciones contrarias a la migración. Los datos, sin embargo, contradicen constantemente esta creencia: los migrantes llegan ahí donde hay necesidad de trabajadores (por ejemplo, el sector salud para el caso de Chile); los migrantes generan una gran cantidad de empleo en los lugares donde llegan; presentan menores tasas de cesantía; contribuyen a fortalecer el mercado laboral a partir de la capacitación y experiencia con la que cuentan.

Sin embargo, uno de los problemas son las barreras estructurales que tienen para insertarse en el mercado laboral de acuerdo a sus experiencias y capacitación. Ello deriva en que se concentren en empleos precarios y bajo condiciones de mayor explotabilidad, cuestión que se acrecienta en la medida en que no hay papeles o están en una situación irregular:

> También uno podría decir… que los migrantes están haciendo trabajos que los chilenos ya no quieren hacer, como recoger la basura, como trabajar de nana, qué sé yo, pero también se da esto de que como no hay mucha

> regulación en torno a esto, el empleador se aprovecha, le paga menos, más encima tiene a una migrante que es profesora en Bolivia, en Perú, y que le va a enseñar mejor a sus hijos y que claro, se ve obligada porque el tema de la validación de su título es terrible, la burocracia del trámite y claro, la contrata y sale ganando, le paga menos incluso que a la nana chilena y la nana chilena lo va a resentir, va a decir: "Claro, me está quitando la pega" (académico/a de universidad regional).

La cita recoge además otra problemática en torno a este ámbito: la sobrecalificación de algunos migrantes respecto de la labor que realizan, por la dificultad para convalidar sus estudios en el país. Esta situación la enfrentan todos aquellos migrantes calificados que buscan un reconocimiento de sus calificaciones. El alto costo de los trámites, el tiempo que involucra y en muchos casos, la necesidad de pruebas especiales, desincentiva este proceso, lo que genera una pérdida significativa de recursos humanos para el país y la región en particular.

Mayor posibilidad de abusos laborales

Las posibilidades de estar en condiciones de precariedad laboral son grandes en la medida en que no se cuenta con documentos, y también en la medida en que se reproducen estereotipos que tienden a pensar al migrante como alguien “indicado para trabajos más pesados”. Estos estereotipos también apuntan a atribuir características que los harían “más empleables”, como el que construye al migrante colombiano como más cordial y atento, y por lo tanto más apto para el sector de servicios.

> …lamentablemente están contratando a extranjeros por menos plata y eso obviamente al empresario le favorece mucho y nosotros necesitamos buscar responsables de eso, pero no es que el extranjero venga y se lo arrebate, sino que el empresario de Antofagasta está contratando de acuerdo a lo que tiene que se acomode, y el que se conforma es el ciudadano extranjero, y que más encima,

> y es otra sensación que también tienen muchos ciudadanos de Antofagasta, es que la plata tampoco se está invirtiendo en Antofagasta, la están mandando al extranjero , porque les cunde mucho más en su país que en el propio Antofagasta (miembro de organización Antofa Segura).

Varios actores hipotetizan además que esta percepción de competencia, y los conflictos ligados a ella, se agudizarán con la crisis que experimenta el sector de la minería:

> Lo que va a ocurrir, y yo en lo personal se lo he planteado al gobierno, es que vamos a tener un segmento de la población trabajando en la minería o en servicios relacionados con la minería que perdieron su empleo y van a volver a buscar sus puestos antiguos, fundamentalmente de servicio y construcción, y se van a encontrar que esos puestos están ocupados por extranjeros (Senador Pedro Araya).

Efectivamente, y según lo que explican los actores relacionados a este ámbito, el migrante que responde al perfil mayoritario presente en la región no accede en general a trabajos en el sector de la minería, puesto que para ello se les exige tener como mínimo el nivel medio de escolarización aprobado, y ello choca con la dificultad para acreditar los estudios cursados en otros países. En este sentido, la hipótesis de la complementariedad laboral es la más plausible, y, además, como vimos al inicio de este apartado, los datos disponibles lo estarían corroborando. De todos modos, también hay cierto tipo de migrante calificado que se inserta en nichos laborales específicos ligados a esta actividad económica, aunque no exclusivamente a ella:

> …también hay algunos profesionales que vienen a cubrir áreas en donde hay escasez de profesionales chilenos. Hubo un fenómeno bastante importante en el área de la medicina dental… la mayoría de las clínicas dentales son de extranjeros colombianos, ecuatorianos. Yo recuerdo que en un momento ya no había soldadores

> y se tuvo que traer mano de obra desde Bolivia, de Colombia, calificados en soldadura, lo mismo en las instalaciones eléctricas de alta tensión, entonces también hay áreas de la migración que se han traído por el desarrollo económico. El fenómeno de ahora de energías renovables convencionales, donde tenemos parques eólicos, plantas solares, también es un área en donde en Chile no existían profesionales y necesariamente tuvieron que migrar profesionales especialmente de Europa: italianos, españoles, que hoy día están trabajando. Esa migración ha sido por el desarrollo del país (Conversatorio en Calama).

De estos trazos generales se desprenden varias acciones de política pública que sería necesario considerar, y que se detallan en la parte final de este estudio. De todos modos, es importante considerar, y enfatizar, que especialmente en este ámbito es importante un involucramiento mayor del sector privado. La mirada crítica del padre Berríos lo plantea en estos términos:

> …es el mercado el que los ha traído, el mercado los trae, los utiliza y los desecha. Entonces esa cuestión es importante aquí, el Estado de Chile está llegando a resolver un problema ya hecho que no lo hizo él, sino que lo hizo el mercado (padre Felipe Berríos).

b.5. Identidad, discriminación y procesos de racialización

A través de los distintos relatos recogidos en el trabajo de campo, la revisión de medios de prensa y la lectura de la bibliografía seleccionada, hemos visto cómo se ha instalado un discurso altamente discriminador y xenófobo hacia la población migrante proveniente de países de la región, en particular hacia la población colombiana, boliviana y peruana. Si bien este discurso no es exclusivo de la región estudiada, pues está presente en distintas ciudades del país, pareciera que sí lo es el nivel e intensidad con el que se produce en la región de Antofagasta.

La reciente encuesta realizada por la Universidad Autónoma (2015) estima que la población chilena tiene una mala o muy mala imagen de las poblaciones boliviana, peruana y colombiana (34%, 30% y 22% respectivamente), evidenciando un importante nivel de discriminación hacia estos grupos. El estudio de Cárdenas (2006), por su parte, si bien no es comparable en términos de representatividad con la encuesta mencionada –pues se trata de un estudio cualitativo–, permite profundizar en el nivel de discriminación presente en Antofagasta. La investigación buscó medir el nivel de prejuicio hacia la población de origen boliviano por parte de jóvenes del último año de educación media en colegios públicos y privados de esta ciudad, y los resultados muestran un impresionante nivel de racismo dentro de esta población. De acuerdo a escalas internacionales, se establecieron tres categorías centrales: igualitarios (disposición a considerar a esta población en igualdad de condiciones que la población local); sutil (población prejuiciosa sin que se manifieste explícitamente) y fanática, esto es, disposiciones abiertamente hostiles y racistas a la presencia de grupos bolivianos. Esta última categoría agrupó al 41,5% de la población en estudio, lo que a todas luces es preocupante. En estudios realizados en España, esta misma categoría (fanática) obtiene una concentración de entre el 1,5% y el 11,7% de la población (Cárdenas, 2006).

Analizar qué hace de Antofagasta una ciudad tan abiertamente discriminadora y racista, o qué explica la presencia de estos procesos también en Calama, excede los alcances de esta investigación, sin embargo, consideramos necesario tener en cuenta dimensiones históricas, el modelo de desarrollo económico, vinculado a la centralidad de la minería, las condiciones sociales actuales y las construcciones identitarias regionales.

Quisiéramos detenernos en el aspecto económico, pues consideramos que allí hay algunas claves interesantes que podrían explicar cierta relación entre construcciones identitarias regionales y altos niveles de discriminación. Esto se plantea a modo de hipótesis, pues es necesario desarrollar más estudios al respecto. De acuerdo a las investigaciones realizadas por Rivera (Rivera, n.d.) y

Cademártori (2008), el Decreto 600 (1974) de Fomento a la Inversión Extranjera, así como la Ley Orgánica Constitucional de Concesiones Mineras de 1977, posibilitaron el arribo de grandes capitales internacionales que modificaron la estructura productiva del sector minero y la organización de la mano de obra (Cademártori, 2008). La instalación de grandes proyectos mineros de carácter privado, así como la externalización y privatización de una serie de sectores de la gran empresa nacional del Cobre (Codelco), generaron una demanda de fuerza laboral que sobrepasaba la disponible en la región. Las oportunidades de trabajo y los buenos ingresos asociados a esta actividad han sido el gran atractivo para el arribo de trabajadores provenientes de otras regiones de Chile y de países latinoamericanos.

En términos de organización de la mano de obra (reproducción social de la fuerza laboral), el desarrollo de estas empresas se sustentó en base al sistema de campamento de faena, y no al de enclaves o *company towns*, como había sido históricamente (los casos de Chuquicamata o el Salvador). El modelo de campamento o faenas se inspira en el principio de eficacia económica que externaliza los costos de reproducción del trabajo, generando el fenómeno de los *commuters* o conmutantes: personas que trabajan en la minería, pero que mantienen a sus familias en lugares distintos de aquel en el que laboran (Rivera, n.d.; Rodrigo & Atienza, 2014). Aroca plantea que la región de Antofagasta tiene el índice más alto de conmutantes en el país, lo que se traduce en que cerca del 10% de la fuerza laboral de la región conmuta desde otras regiones, y de ellos, el 73% proviene de ciudades o regiones distantes a más de 800 kilómetros (Aroca, 2002; 2007):

> Gran parte de los ejecutivos, me atrevería a decir el 100% de nuestros supervisores, no viven en Calama, viven en Santiago, La Serena, Concepción... Que de su sueldo no dejan un peso acá en Calama. No dejan absolutamente nada en Calama. Emigran, se van, y toda esa plata que generan en la región acá no gastan ni uno, gastan solo en la alimentación, y que se las subsidia la empresa (Conversatorio en Calama).

La percepción de este actor es confirmada por los especialistas en estos temas: “La conmutación interregional, a diferencia de la migración, tiene un impacto económico débil en las ciudades de destino dado que la mayor parte de la demanda de bienes y servicios de los conmutantes, se hace en el lugar de domicilio y no en el de trabajo” (Aroca, 2007).

Antofagasta y Calama han sido históricamente ciudades que han atraído a trabajadores provenientes de diversos lugares del país y del mundo (Pizarro, 2008; Rojas et al., 2013). En la época del salitre es reconocida la importancia que tuvieron los inmigrantes chinos, croatas, ingleses, españoles y bolivianos, quienes dejaron importantes huellas que hoy son parte del patrimonio cultural de la región: la Torre del Reloj (2011), el monumento a los Reyes de España (1910), el kiosco de la pérgola (1911), el Parque Japonés (1963), la festividad cultural de colonias extranjeras, la estatua de la libertad (1910) y, finalmente, la escultura de Los luchadores (1910), entre otros (Rojas, Mesa, & Huerta, 2013).

Sin embargo, la llegada de trabajadores a partir del fuerte desarrollo económico que se produce en la década de 1990 pareciera no haber sido absorbida de la misma manera en que lo fueron los inmigrantes históricos asociados al ciclo del salitre, aunque sería interesante analizar de un modo más crítico, tal como lo plantea uno de los entrevistados, cómo fue el proceso de inserción de dicha población. La figura de los commuters, “personas que vienen, obtienen sus recursos y se van”, paradigma del trabajador minero del presente, no crea mayor vinculación con su entorno urbano y contribuye a profundizar la idea de que la región presenta importantes oportunidades laborales, pero no tiene una calidad de vida que la haga atractiva (Rodrigo & Atienza, 2014).

> Es una sensación mía, no que yo tenga como para demostrarlo, pero también por como hay mucha gente que está de paso, no solo chilenos sino inmigrantes que se van a quedar un año, 2 o 3 y cantidad de trabajadores que vienen a turnos, entonces no participan ni les importa lo que pasa en la ciudad. Hay gente que ni

conoce la ciudad y trabaja aquí hace un montón de años (miembro de SJM).

Esta modalidad de trabajo genera una situación de desarraigo, tal como lo expresan los actores entrevistados y como se ha documentado en la literatura específica sobre estos temas: "el desarraigo que supone esta forma de conmutación reduce los incentivos para la acumulación de capital social en las regiones que reciben a los trabajadores que conmutan, debido a la movilidad, a la distancia que los separa de sus redes familiares y a la falta de propiedad de una vivienda en las regiones destino, todos ellos factores relacionados negativamente con la formación de capital social" (Aroca, 2007). A su vez, la modalidad de trabajo por turnos, implementada de modo masivo desde 2006[27], tiene implicancias directas en la vida familiar e indirectas en este "clima social":

> …efectivamente el tema de los turnos es otro factor por el número de divorcios que se han generado en razón a los turnos, y a veces uno dice cómo puede ser tal este efecto, cuando van a nuestra oficina a ver el tema de empleo nos dicen "pero trabajos por turnos no", porque ha generado un quiebre familiar la ausencia y no permanencia en su casa (Conversatorio en Calama).

> El turno para mí es lo peor que ha existido, el arraigo de familia, el turno ha sido lo más descriteriado que han inventado, mira lo que estoy diciendo. Yo desde chico me acostumbré a observar que mi papá llegaba a almorzar a la casa y se iba a trabajar. El turno hoy hace que el hombre o la mujer desaparezca de la casa por 7 días, depende, o el 4x3, desaparezca de la casa y se pierda ese tema familiar (Conversatorio en Calama).

En paralelo, el crecimiento de la minería significó el desarrollo de todo un sector terciario orientado al área de

[27] Según uno de nuestros entrevistados, es en esa fecha, en el marco de la reforma laboral, que se prohíbe que cualquier sistema de trabajo implique a la persona laborar dos domingos seguidos (participante de Conversatorio de Calama).

servicios. Este sector ha atraído a migrantes internacionales provenientes de países limítrofes o cercanos, quienes se concentran en trabajos asociados a la limpieza y el comercio, entre otros. La distancia de los antofagastinos hacia los trabajadores de la minería que llegan desde distintos puntos del país se transforma en rechazo y hostilidad frente a quienes lo hacen de países como Colombia, Perú y Bolivia. Esta mayor hostilidad se puede explicar a partir de la intersección entre las dimensiones de clase, género y racialización, que veremos más adelante.

Por otra parte, la distancia que se establece con quienes llegan desde afuera tiene un correlato con una suerte de crisis identitaria de la región. Esta idea de falta de identidad está presente en varios de los entrevistados:

> Es uno de los problemas de los que yo llevo escuchando hablar desde que llegué aquí, siempre es el problema de identidad, el problema de identidad de los antofagastinos (académico/a de universidad regional).

> Yo no sé si esta será la percepción oficial, pero a mí me hace mucho sentido lo que decía un sociólogo que es César Trabuco, que él explica esta Antofagasta sin identidad o con una identidad más débil porque, desde los años '20, cuando se generó el salitre artificial, todas las personas que trabajaban en el salitre eran migrantes del sur y esos migrantes quedaron sin empleo y tuvieron que ser desplazados hacia otras salitreras o hacia acá que era la capital (miembro del SJM).

Quizás el hecho de que la llegada de personas externas no haya podido ser incorporada dentro de un relato identitario regional ha dificultado la construcción de un colectivo que se reconozca como diverso. En este punto es donde se relacionan el modelo extractivo, los cunmutantes y la discriminación. Siguiendo los clásicos postulados de Mead, según los cuales la identidad se configura a partir de la mirada de los otros (Mead, 2015), Antofagasta se ve a sí misma a partir de los ojos de los conmutantes, pues son un actor significativo en el imaginario local. Ser vista como una ciudad poco atractiva

termina siendo la forma en como la ciudad se ve a sí misma, y ello redunda en una imagen que no genera adhesión, identificación ni cariño, sino más bien una sensación de desarraigo que se relaciona con un imaginario social débil, como se ha señalado en un estudio sobre la identidad regional (Corporación para el Desarrollo Productivo II Región, n.d.)

> Pero claro, si una de las cosas que aquí nos falta es identidad, y yo comparto esa misma reflexión; hay gente que viene a invertir, vive acá y busca la platita y se devuelve a su ciudad de origen (Karen Rojo, Alcaldesa de Antofagasta).

> Cuando uno le pregunta a la gente "¿usted es de Calama?", "no, yo soy de Temuco", "ah, pero llegó hace 3 años", "no, llevo 45", ese es el discurso del calameño. No tiene pertenencia, no tiene apego, y la otra respuesta es: "estoy esperando jubilarme para irme a Temuco". Y ahí viene el discurso y uno revisa los relatos es lo mismo, es una ciudad que no tiene cariño, identidad. Es casi como un "no lugar" (Conversatorio de Calama).

Ahora bien, consideramos que más que "falta de identidad", hay un no sentirse a gusto con la imagen que se tiene de sí mismo, y que es entregada por aquellos que vienen desde afuera.

El caso de la discriminación hacia los migrantes andinos y latinoamericanos complejiza un poco más esta lectura. La presencia de los migrantes incomoda en parte porque tendería a profundizar aquella imagen que se rechaza (ciudad/centro sucio; delincuencia; pobreza, entre otros). De este modo, el extranjero nos recuerda lo que no se quiere ser, pero que indefectiblemente pareciera constituir el imaginario de lo que se es. El extranjero es proyectado entonces como un chivo expiatorio que permite blanquear el "nosotros" y construir, a través del rechazo y hostigamiento al otro, una imagen distinta del nosotros, ya no como ciudad rechazada, sino como una ciudad desarrollada, moderna, limpia, libre de delincuencia (porque la delincuencia sería responsabilidad de los

migrantes), libre de pobreza (porque los pobres serían los migrantes), libre de drogas (porque serían los colombianos quienes la habrían introducido), libre de comercio sexual (porque serían las mujeres extranjeras quienes ejercen la prostitución).

Pero para poder rechazar a los inmigrantes de la manera en que se le rechaza, para poder ser tan hostiles hasta llegar al convencimiento de que no merecen ser tratados en igualdad de derechos y que no deberían estar en la ciudad, es necesario construir al sujeto de una manera que haga posible ejercer la violencia sin culpa, sin reflexión.

> Acá al frente donde está la oficina de migración todos los días hay un rayado nuevo, yo paso todos los días por ahí: "Negros tales por cuales", "Que los colombianos se vayan del país", "negros tales por cuales", y eso en todo el cuadrante para que la gente se sienta más incómoda (funcionario/a de FOSIS Antofagasta).

> Yo ingresé a Plan Vital (AFP), y le di la mano a la funcionaria y ella se limpió la mano. ¿Cómo querían que me sintiera?, yo no soy grosero, pero me hice entender (testimonio de asistente al seminario, migrante afrocolombiano).

De este modo se naturaliza la violencia que se ejerce (física y simbólica), simplemente porque no se ve como tal, ya que se asume como normal que el migrante ocupe una posición de subordinación respecto del antofagastino. Esta relación social (dominante-dominado, inmigrante-local) se construye a partir de la intersección entre clase, racialización y género. En este sentido, el concepto de interseccionalidad sirve para superar la concepción aritmética o aditiva de las desigualdades sociorraciales y de género, puesto que propone pensar las identidades de género, las étnico-raciales y las prácticas de clase como producidas constantemente de modo interseccional (Anthias, 2006; Viveros Vigoya, 2011). Es decir, la idea no es pensar un factor de discriminación sumado a otro, sino tratar de entender que cada uno de esos factores se construye de un modo específico en la intersección con los otros.

El proceso de racialización, que se produce actualmente sobre todo respecto de los migrantes afrocolombianos[28]—aunque también afecta a los afroecuatorianos, entre otros—, es una operación compleja de producción de significantes en torno a ellos, a partir de una mixtura de atributos biologizados —el color y el olor de la piel, la forma del cuerpo (hombres "grandes", mujeres "voluptuosas"), el temperamento ("viscerales", "calientes", "violentos")— y culturizados —el "espíritu alegre" que el contexto caribeño traería por añadidura, la mayor expresividad, asociada además al desorden y al bullicio—. Decimos racialización y no *raza*[29] porque entendemos que se trata de un proceso a través del cual se construyen categorías sociales jerarquizadas, utilizando elementos biológicos y culturales para demarcar y crear distinciones y alteridades, no solo respecto de la población nativa sino también respecto de otros grupos de migrantes (por ejemplo, los bolivianos, presentados como más "parecidos" al chileno, más sumisos y obedientes, más callados, más trabajadores).

En un estudio sobre la discriminación y marginalización en la ciudad de Buenos Aires, Margulis et al. (1999) proponen la idea de "racialización de las relaciones de clase". La descripción de lo que entienden por esta noción es útil por la similitud de los procesos que pudimos observar en el trabajo de campo. El autor explica que las manifestaciones de exclusión, discriminación y rechazo están dirigidas a grupos o integrantes de esos grupos que poseen ciertos rasgos corporales propios del mestizaje de América Latina, un origen migratorio, una ubicación desventajosa en las posiciones de clase (pobreza, marginación, menores oportunidades) y formas culturales

[28] Antes fueron otros grupos de migrantes los que se transformaban en chivos expiatorios de los problemas de la ciudad, por ejemplo, los peruanos: "El sujeto racializado cambia, pero el proceso de racialización es lo que mantiene elementos de continuidad" (Stefoni, 2014:591).

[29] Por supuesto que la utilización del vocablo "raza" no implica asumir que tal cosa exista, pues la ciencia ya ha probado suficientemente la inexistencia de razas entre los seres humanos. Sin embargo, lo que persiste, y con mucha fuerza, es una ideología racista que sí se sustenta en la supuesta existencia de esas razas.

vinculadas a su origen migratorio, pero también a la pobreza y la marginación urbana. En definitiva, sostiene: "discriminación sustentada en el cuerpo, en la clase, en la cultura y en la extranjeridad" (Margulis, 1999:47).

La incorporación de la perspectiva de género, por su parte, permite comprender que dentro del lugar subordinado que se asigna al migrante, las mujeres ocupan un espacio aún más dominado, pues se le considera adicionalmente objeto sexual de los hombres. La mujer negra es probablemente la figura que condensa de manera más brutal esta intersección, pues ella pasa a ser un sujeto constantemente violentado, abusado y despreciado (ahondaremos en este tema en un próximo apartado).

Frente a este rechazo que produce la migración, el tema de la seguridad se transforma en un asunto complejo, pues resulta muy fácil enfatizar la dimensión de control, ejercido a través de la fuerza, para recordar la posición de subordinación que ellos ocupan. El caso relatado en la sección de seguridad, respecto del abuso de un policía con una mujer migrante, lo ejemplifica con claridad.

b.6. Migración y delincuencia: una asociación espuria para fundamentar mayores políticas de control

Un tópico que emerge con mucha claridad en el discurso de los entrevistados, ya sea desde posiciones que adhieren a esa construcción o la critican, se relaciona con la *asociación entre migración y delincuencia*. Más específicamente, se ha construido e instalado una representación social[30] según la cual el aumento reciente de la migración en la región ha implicado un aumento de la actividad delictiva, y un incremento de los niveles de violencia en la comisión de esos delitos. Y el grupo nacional

[30] Entendida como una construcción social de la realidad que reelabora el objeto y lo enraíza en las relaciones intergrupales (Petracci & Kornblit, 2004). La representación social, tal como la entendemos en este análisis, "designa una forma de conocimiento específico, el saber del sentido común, cuyos contenidos manifiestan la operación de procesos generativos y funcionales socialmente caracterizados, que en su sentido más amplio designa una forma de pensamiento social" (Peña Zepeda & Gonzáles, 2004: 342, *apud* Jodelet, 1986).

que se vincula principalmente con esa representación es el de los colombianos, que es el que más ha crecido en la última década.

> Nosotros partimos como una agrupación ciudadana contra la delincuencia, porque en Antofagasta veíamos casos puntuales y era un tema que nunca pensamos que en algún momento iba a explotar tanto con más de 35, 36 homicidios al año, que ocurrieron el año pasado. Y haciendo el desglose los de mayor connotación social fueron cometidos por ciudadanos extranjeros. […] Mira a mí me asaltaron ciudadanos chilenos en un colectivo con una pistola y me quitaron las cosas, por suerte dieron con los delincuentes. A mi mamá la asaltaron en una esquina le quitaron la cadena, a otra señora la carteriaron, pero de ahí a que te asalten y te apuñalen y toda esa violencia es donde se marca la diferencia. Yo creo que la delincuencia cometida por extranjeros es mucho más violenta que la que hace un chileno (miembro de organización Antofa Segura).

> A mí me da un poquito de temor este asunto que ha estado pasando. Nosotros hemos sufrido como tres asaltos en la cruzada aquí. De unas chiquillas que venían subiendo, que no eran de mi sector, y unos colombianos las han asaltado con pistola en pleno día. Nosotras nos quedamos heladas, y el tipo, ellos como que se empoderan y es muy difícil enfrentarse (Dirigente vecinal chilena, vecina de campamento).

> Los delitos que ellos [los migrantes colombianos] cometen son más violentos, son a sangre fría, de un balazo. Son más violentos y eso trae una mayor connotación social (Conversatorio de Calama).

La construcción de esta representación ha implicado incluso la conformación de una organización en torno a la demanda de mayor seguridad para la ciudad (Antofa Segura), la convocatoria de marchas para plantear este

reclamo[31] e incluso la presentación de petitorios ante autoridades del gobierno central[32]. Hay además una tematización de este tópico en los medios masivos de comunicación locales, como refieren los entrevistados y pudimos constatar en una revisión (no sistemática) de la prensa, y el asunto apareció profusamente en el contacto formal o informal que tuvimos con diversos actores en nuestro trabajo de campo. Esta representación ha servido a su vez como sustento para otro enunciado social que ha crecido con fuerza en el último tiempo: la demanda de mayores controles y filtros en la frontera para el ingreso de migrantes, y de un sistema más rígido y efectivo de expulsiones —que se profundiza en el próximo apartado—.

> …lo que nosotros entendemos es que, si nosotros somos rigurosos en el ingreso de personas, podríamos permitir un control de las personas que ingresan. ¿Por qué decimos esto? Porque algunos hechos que han marcado,

[31] Nos referimos a la marcha convocada con este motivo por la organización Antofa Segura el 27 de septiembre de 2015.

[32] Por ejemplo, la carta presentada por el presidente de Antofa Segura a la Presidenta Michelle Bachelet en marzo de 2016 solicitando se revise la actual legislación migratoria, puesto que, según se argumenta en la misiva, "hay poca fiscalización por parte de la autoridad y ello se ve reflejado en actos delictuales y en la llegada masiva de extranjeros sin documentos legales". También la reunión de miembros de la Colectividad Colombianos Residentes en Antofagasta (CCRA) con el Senador Pedro Araya, solicitando cambios en los protocolos de expulsión, debido a que: "Es una situación que se salió de las manos. La percepción de inseguridad crece, y la comunidad lo atribuye a los colombianos" (en línea, <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2015/10/09/753633/Piden-regular-a-extranjeros-ilegales-por-alza-de-delitos-en-Antofagasta.html>). Es importante señalar que, según indica un representante de esta organización, esta solicitud "está dirigida a que por temas humanitarios y de prevención, aquellas personas que se les ha dictado la medida de expulsión por la comisión de delitos (y no por errores administrativos o irregularidad), puedan además de estar sujetos al debido proceso, que se ejecute dicho dictamen en un breve plazo y con todas las garantías y facilidades, para que dicha persona tenga la oportunidad, si ya cumplió su pena, de retomar su vida sin dificultad y no encontrarse sin documentación y orden de arraigo por un tiempo prolongado, por ende, sin las facilidades y posibilidad de insertarse al mercado laboral y todo lo que eso conlleva, como ya hemos comprobado que ha ocurrido en varios casos" (Benjamín Cruz, correo electrónico personal).

> lamentablemente, noticia a nivel nacional, son hechos que son, del punto de vista, podríamos decirlo, jurídico, porque son personas que han cometido, que no es la mayoría pero hay estadísticas que han causado sensación, nosotros tenemos aquí casos de personas que tienen órdenes de expulsión y han cometido homicidio, algunas riñas que se han cometido por personas extranjeras, entonces, cuando uno analiza el perfil de esas personas, son personas que no tienen regulada su situación (Karen Rojo, Alcaldesa de Antofagasta).

Ciertamente se trata de un proceso social que no es específico de la región de Antofagasta, y tampoco es novedoso. Los fenómenos de *criminalización y securitización de las migraciones internacionales*[33]—dos procesos no equiparables, pero sí estrechamente vinculados en muchas dimensiones— han crecido y se han intensificado tras los atentados a las Torres Gemelas en Estados Unidos en 2001 (Arango, 2011), aunque son anteriores a ese hecho, y se relacionan más ampliamente con la constitución de lo que se ha llamado un régimen global de control de las migraciones (Kalm, 2008), cuyo abordaje excede los propósitos de este informe. También existen algunos análisis que han estado señalando la fuerza creciente que ha ido tomando la idea de la expulsabilidad de los migrantes en América del Sur (Domenech, 2015), en el marco de este régimen global.

Más allá de su carácter global, este régimen de control adquiere particularidades en cada contexto, vinculadas a las especificidades de los procesos sociales. Nos interesa abordar en este apartado dichas especificidades, en la medida que constituyen el sustento para las decisiones de política pública. Sin embargo, es preciso no perder de vista este contexto más amplio.

---

33 Mientras que la idea de criminalización, en términos muy simplistas, alude a esta asociación de la población migrante con la comisión de delitos, la de securitización se refiere a la tendencia a percibir la migración desde el punto de vista preferente de los "riesgos" que puede entrañar para la seguridad (Arango, 2011).

Esta representación general que liga migración internacional con inseguridad está compuesta por varias representaciones específicas, que se han ido transformando en tópicos dentro de este campo temático, y en los que coinciden tanto quienes efectivamente creen en la existencia de esta asociación como los que la perciben como una construcción basada en prejuicios en los que se entrecruzan la dimensión de la nacionalidad con la de clase y una notoria operación de racialización de la población migrante —asunto que abordamos con más detalle en el apartado previo—.

Como leímos en los testimonios previamente citados, una de las "imágenes" que conforman esta representación es que los migrantes, y más puntualmente los de origen colombiano, son más violentos en la comisión de los delitos. Se suele remitir en este caso a un hecho que tuvo un profuso abordaje mediático y en redes sociales durante 2015, y al que se apela como prueba de esta asociación: un asalto a dos ciudadanos chinos por parte de un joven colombiano que se encontraba en situación irregular, con causas pendientes, y que los atacó con un arma blanca en el centro, "a plena luz del día"[34]. En esta construcción del "migrante colombiano violento" aparece reiteradamente en la prensa, las entrevistas y las conversaciones informales la imagen de su uso de grandes cuchillos, e incluso de sables. Y también se suele remitir, de manera vaga, al contexto de violencia histórica que se vive en Colombia como gran factor causal.

Aparece también la idea de que "el centro está tomado" por focos de microtráfico y de prostitución —en el caso específico de Antofagasta—, actividades que también se asocian a migrantes colombianos, una situación que inhibiría a los ciudadanos chilenos a pasar por esta parte de la ciudad en determinados horarios, especialmente desde el final de la tarde y durante la noche:

> …hace años atrás de las 7 en adelante el centro en Antofagasta se podía transitar, después de las 7 de la

[34] [En línea] <http://www.soychile.cl/Antofagasta/Policial/2015/09/16/346569/Dos-hombres-fueron-apunalados-tras-resistirse-a-un-asalto-en-pleno-centro-de-Antofagasta.aspx>.

> tarde tú ves grupos y hay grabaciones, hay fotos lamentablemente de ciudadanos colombianos en esquinas, se han visto algunos traficando y se hizo un reportaje, ya no se puede transitar (miembro de Antofa Segura).

Quienes cuestionan los prejuicios que sustentan estas representaciones explican que lo que sucede en realidad es que en el centro esta población se ha hecho visible en el espacio público — los campamentos, como decíamos, son una realidad más lejana para los habitantes de la ciudad, excepto para aquellos que viven en poblaciones que colindan con ellos—: se han establecido "peluquerías colombianas", panaderías en las que se elabora y comercializa su pastelería más tradicional, cocinerías típicas, tiendas de ropa. Se alude también al hecho que habría un recambio de la propiedad de los locales nocturnos del centro, que pasó de manos chilenas a dueños o arrendatarios migrantes. El centro es además el espacio en el que los migrantes esperan la locomoción que los lleva hacia los campamentos, es donde en general han empezado a generar redes de apoyo. Y entonces es la cercanía de ese Otro, y de ese Otro que además es "negro" — pues es este rasgo el que se hace visible—, lo que ha ido generando estos temores:

> Me dijo que Antofagasta era una ciudad tranquila, con buenos servicios, pero que en el último tiempo estaban teniendo un problema, y es que habían llegado muchos negros (*sic*), y que 'nosotros no estamos acostumbrados a tener negros cerca'. Dijo que se han tomado el centro, que uno camina por calle Sucre y 'le salen negros' ofreciendo de todo, diciéndoles 'mira chico, toma papi', cosas a las que 'ellos' no están acostumbrados. Le pregunté a qué cosas se refería y me dijo que 'de todo, sexo, drogas', y que la policía está a un paso y no interviene. Me dijo también que 'todos los que están robando vienen de afuera', que la mayor parte de los delitos en la ciudad los cometen extranjeros (conversación con taxista chileno, notas de campo).

Otra imagen que termina de configurar este cuadro es la de las situaciones de violencia y conflicto que se experimentan específicamente en los campamentos. En este caso no se trata exclusivamente de situaciones que se configuren como delitos (aunque también se mencionan casos de homicidios), sino que aparecen relatos directos o indirectos de enfrentamientos por disputas de terrenos y conflictos de convivencia que generan tensiones y que en algunos casos derivan en enfrentamientos violentos, contribuyendo según diversos actores con la construcción de este "clima de inseguridad". También son los migrantes colombianos los aludidos como principales "culpables", y en este caso, se suma a esta idea de su "naturaleza más violenta" el hecho que se los considera más "fiesteros", "bulliciosos" y "bochincheros", lo que ocasionaría estos conflictos, pues celebrarían fiestas más ruidosas, más frecuentes y de mayor duración de lo que acostumbrarían la población nacional y los migrantes de otros orígenes:

> Entonces, ese es el temor que aquí nosotros vivimos con los colombianos que cada vez andan correteándose con cuchillos, con todo y nadie hace nada, llamamos a los carabineros y los carabineros ni te escuchan, entonces, no tenemos seguridad y yo pienso que es por el hecho de que es toma (vecina migrante de campamento).

> De hecho los colombianos al igual que en Antofagasta se han tomado sectores poblacionales, hay sectores que son exclusivos de colombianos, de hecho a nosotros nos llega la crítica de que la autoridad no hace nada en absoluto al respecto de estos migrantes… principalmente la queja viene por los colombianos, ellos son distintos en su actuar, en la práctica, no sé, ellos escuchan la música más fuerte, hacen fiestas de más larga duración, en la semana también hacen su festejo y la persona que trabaja por turnos no puede dormir, se va cansado al trabajo. Se genera esa situación. Aquí en Calama por lo general la población es bastante pacífica (Conversatorio en Calama).

> El señor chileno… contó su experiencia. Vive en una población que colinda con un campamento y dice que ya no soportan las condiciones […] Dice que los colombianos que viven en ese campamento 'se la pasan de fiesta', que gritan demasiado, que no es como si él hiciera un karaoke en su casa, que es algo que le gusta, sino que gritan todo el tiempo y demasiado. […] Relató también el episodio al que han aludido varios entrevistados, sobre una pelea con cuchillas por la disputa de un terreno. Contó que un día los vecinos de su sector se tomaron la calle, quemaron neumáticos, para reclamar porque la policía ya no interviene, que ya no llegan a los campamentos por denuncias de ruidos o riñas. Dice que la desesperación de los vecinos era tanta que hasta los hombres lloraban: 'Los hombres se pusieron a llorar, los hombres, qué hacemos' (Notas de campo, reunión de miembros de Antofa Segura con vecinos migrantes).

Como surge en estos testimonios, hay una sensación bastante coincidente de inacción policial respecto de estas situaciones conflictivas, especialmente en relación a la intervención en los campamentos, un aspecto que merece ser reevaluado en el marco del Plan de Superación de Campamentos, en el que las policías están contempladas como un actor activo. Pero también surgieron comentarios relativos a esta inacción en relación a ciertas situaciones que se producirían en el centro.

Recogimos además durante el trabajo de campo graves denuncias de arbitrariedad y abuso policial respecto de la población migrante, y especialmente de mujeres migrantes que trabajan en *night clubs*. Se trata de una situación compleja y preocupante que es necesario visibilizar y abordar. Relatando lo sucedido en un control nocturno en uno de estos locales, uno de los entrevistados nos contaba de la detención de una mujer migrante en situación irregular, motivo por el que en un primer momento intenta escapar:

> …él, antes de pedirle siquiera los documentos, él la esposa, le pone las esposas... y fue llevada a la comisaría. Cuando ella estaba esposada, el carabinero rozaba su pene con las manos de ella con las esposas… mientras él, con la otra mano, rozaba las nalgas de ella. O sea, la niña estaba esposada y con las manos esposadas la hacía que le tocara el pene y además él, como tenía sus manos libres, le rozaba las nalgas a ella. Otra chica que iba detenida también con ella, ella tenía documentos y todo, entonces le dijo '¿Pero por qué la traen?, ¿por qué le hacen eso?', porque dice ella que, de reojo, veía lo que estaba pasando, pero ella no podía hacer nada, entonces, la amenaza a la que sí tenía documentos era 'Cierra la boca o te quito los documentos'. …y me dio mucha pena porque ella me decía '¿Qué hago? No puedo denunciarlo. No lo puedo denunciar porque él ya sabe dónde vivo, ya sabe dónde trabajo, sabe que tengo una hermana acá y si yo hago algo y digo algo, mi hermanita va a ser la que va a pagar las consecuencias' (miembro de Mesa Intercultural).

Ahora bien, la representación de un aumento del delito, y de sus niveles de violencia, no encuentra asidero en evidencia empírica. Así lo confirman los entrevistados vinculados al ámbito de la seguridad en la región (Carabineros, PDI, Defensoría Penal Pública), y lo demuestran diversos indicadores que resultan útiles para este análisis. Por ejemplo, si se considera como una primera aproximación la proporción que representan las causas-imputados de la región de Antofagasta ingresadas por año sobre el total nacional, se observa que los valores se han mantenido en un mismo rango (entre un 4% y un 5%), y que no han seguido un patrón lineal de crecimiento. Es decir, en principio, el incremento del nivel de delitos no es tal (cuadro 5).

Y si bien la proporción de delitos cometidos por extranjeros sobre el total de los delitos de la región sí ha crecido en la última década, pasando del 2,4% en 2006 al 9,3% en 2015 (véase el gráfico 11), al comparar ese nivel de crecimiento con el que ha experimentado la población migrante internacional de la región en prácticamente el

mismo lapso, la idea del incremento delictual se desdibuja. Como puede observarse en el cuadro 6, mientras que los delitos cometidos por extranjeros crecieron un 93,2% entre 2006 y 2015, la población migrante internacional se incrementó en un 327% entre 2005 y 2014, es decir, 3,5 veces más.

Cuadro 5. Antofagasta (región): causas-imputados ingresadas por año y porcentaje que representan sobre el total nacional, 2006-2015

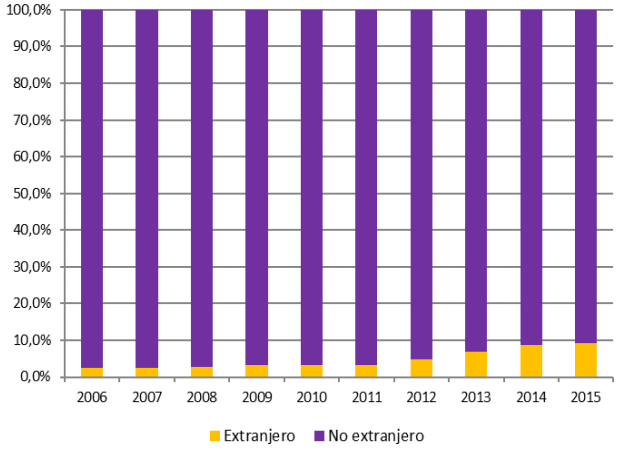
	Causas-imputados	Porcentaje sobre total nacional
2006	10.191	5,0%
2007	12.287	4,9%
2008	12.653	4,2%
2009	12.931	4,0%
2010	13.839	4,3%
2011	16.012	4,3%
2012	17.003	4,7%
2013	16.781	4,8%
2014	15.094	4,4%
2015	15.479	4,6%

Fuente: Defensoría Pública Penal, estadísticas históricas, [en línea] www.dpp.cl

Si se avanza hacia un nivel de desagregación mayor en el análisis, considerando el indicador de los detenidos por nacionalidad según el tipo de delito cometido (véase el cuadro 7), tampoco se confirma esta percepción del mayor nivel de violencia que se les atribuye a los extranjeros, y específicamente a los colombianos. Si se agrupan aquellos delitos que se consideran de mayor connotación social —según Carabineros de Chile: homicidio, hurto, lesiones, violación, robo con fuerza (robo de accesorio de vehículo,

robo de vehículo motorizado, robo en lugar habitado, otros robos con fuerza), robo con violencia (robo con intimidación, robo con violencia, robo con sorpresa, otros robos con violencia)—, se observa una mayor concentración de este tipo de delitos en la población chilena (59% del total de los delitos cometidos por la población chilena y la de las tres nacionalidades con mayor representación en la región durante 2015), seguidos muy de lejos por los colombianos, con el 2,4%, los bolivianos, con el 1,9%, y los peruanos, con el 1,1%.

Gráfico 11. Antofagasta: porcentaje de delitos cometidos por extranjeros y no extranjeros, 2006-2015



Fuente: Defensoría Penal Pública.

Por otra parte, si el valor que se considera es el porcentaje que representa cada tipo de delito sobre el total de los detenidos de cada nacionalidad, se observan que en el caso de los chilenos predominan los delitos contra la propiedad (41,9%), y más específicamente los hurtos (34,1%), seguidos por aquellos vinculados con la Ley de drogas (23,2%) y las lesiones (18,3%). En el colectivo colombiano el delito que predomina es este último, el de las lesiones (30,6%), seguido por los ligados a Ley de drogas (28,1%) y los hurtos (17,1%). Entre los peruanos hay mayor concentración en las lesiones (37,7%) y los hurtos (26,4), seguidos de manera preocupante por la violencia

intrafamiliar (22,3%), un delito que también adquiere mucha significatividad entre los bolivianos, ocupando el segundo lugar para esta nacionalidad, y el primero entre las cuatro consideradas (27,9%) —asunto que se aborda en mayor detalle en el apartado dedicado a las problemáticas de género—. El primer lugar en este colectivo lo ocupan las lesiones (29%), y el tercero los delitos relativos a Ley de drogas (21,1%) (cuadro 7).

Cuadro 6. Chile: porcentaje de crecimiento de la migración internacional (2005-2014) y de los delitos cometidos por extranjeros (2006-2014), por región

Región	Migración	Delitos
Arica y Parinacota	111	86,6
Tarapacá	223	148,9
Antofagasta	327	93,2
Atacama	219	14,2
Coquimbo	92	10,4
Valparaíso	41	8,0
Libertador Bernardo O'Higgins	68	4,4
Maule	48	4,5
Bío Bío	46	1,4
La Araucanía	19	3,2
Los Ríos	24	3,0
Los Lagos	36	3,5
Aysén	25	7,4
Magallanes y Antártica Chilena	53	16,7
Metropolitana Norte	101	18,4
Metropolitana Sur		4,9
Total	193	16,9

Fuente: Anuario estadístico DEM 2015 y Defensoría Penal Pública.

En este último caso, según las fuentes consultadas, están especialmente ligados a la figura de lo que se conoce como los "burreros", es decir, aquellas personas que realizan el paso ilegal de drogas a través de la frontera. Y

varios de los actores entrevistados coinciden en visualizar que el rol que tienden a ocupar en estas situaciones los coloca generalmente en posición de víctimas de diversas formas de vulnerabilidad que los conducen a participar de esta actividad:

> Por ejemplo, en la provincia de El Loa, que es una provincia que conozco muy bien, el 95% de los delitos los cometen chilenos y solo un 5% son de ciudadanos extranjeros, considerando que hay una gran cantidad de ciudadanos bolivianos que más allá de ser delincuentes, terminan siendo víctimas. Ellos pertenecen a pueblos fronterizos, donde bandas de narcotraficantes les pagan una miseria de plata por ser burreros y hay una gran cantidad de detenidos por este tráfico (Claudio Lagos, Gobernador El Loa, intervención en Seminario).

De todos modos, como señala el Jefe de la PDI en la región, no es la problemática de los burreros la que contribuye a estas representaciones sociales sobre la inseguridad, en la medida que se trata de un fenómeno menos visible, sino la del microtráfico, que según la percepción de miembros de varias de las organizaciones sociales que trabajan en campamentos, en el marco del plan específico, está más asociado a la población chilena que a la migrante, y que además se trata de una problemática que está siendo abordada en uno de sus aspectos a partir del programa Microtráfico Cero (que abordamos más adelante):

> …el tema que mayor sensación de inseguridad causa es el microtráfico, es la operativa de la compra y venta en el centro, por ejemplo, en sectores más urbanos el tema de los burreros… yo creo que a la gente no le genera mayor inseguridad. Es como en las grandes organizaciones criminales que se desbaratan, están más lejos del poblador, del vecino, y por eso la política institucional de este plan Microtráfico Cero es hacernos cargo del microtráfico en pequeñas cantidades (funcionario/a de PDI).

Cuadro 7. Antofagasta: detenidos por nacionalidad según tipo de delito, valores absolutos, porcentaje sobre el total de detenidos de las principales nacionalidades en la región y sobre el total de detenidos de cada nacionalidad, 2015

Tipos de delitos	Boliviana			Chilena			Colombiana			Peruana		
	Cantidad	% Total delitos	% Subtotal nacionalidad	Cantidad	% Total delitos	% Subtotal nacionalidad	Cantidad	% Total delitos	% Subtotal nacionalidad	Cantidad	% Total delitos	% Subtotal nacionalidad
Delitos violentos	**173**	**1,2**	**32,0**	**3026**	**21,0**	**23,2**	**229**	**1,6**	**38,5**	**101**	**0,7**	**45,9**
Homicidios	0	0,0	0,0	9	0,1	0,1	3	0,0	0,5	0	0,0	0,0
Lesiones	157	1,1	29,0	2382	16,5	18,3	182	1,3	30,6	83	0,6	37,7
Robo con intimidación	4	0,0	0,7	195	1,4	1,5	13	0,1	2,2	3	0,0	1,4
Robo con violencia	7	0,0	1,3	244	1,7	1,9	22	0,2	3,7	3	0,0	1,4
Robo con sorpresa	3	0,0	0,6	178	1,2	1,4	6	0,0	1,0	11	0,1	5,0
Violaciones	2	0,0	0,4	18	0,1	0,1	3	0,0	0,5	1	0,0	0,5
Delitos contra la propiedad	**103**	**0,7**	**19,0**	**5471**	**38,0**	**41,9**	**117**	**0,8**	**19,7**	**60**	**0,4**	**27,3**
Hurtos	90	0,6	16,6	4446	30,9	34,1	102	0,7	17,1	58	0,4	26,4
Otros robos con fuerza	2	0,0	0,4	55	0,4	0,4	1	0,0	0,2	0	0,0	0,0
Robo de vehículo	4	0,0	0,7	168	1,2	1,3	2	0,0	0,3	1	0,0	0,5
Robo en lugar habitado	2	0,0	0,4	313	2,2	2,4	9	0,1	1,5	0	0,0	0,0
Robo en lugar no habitado	4	0,0	0,7	302	2,1	2,3	3	0,0	0,5	1	0,0	0,5
Robo objeto de o desde vehículo	1	0,0	0,2	187	1,3	1,4	0	0,0	0,0	0	0,0	0,0
Otros delitos y faltas	**265**	**1,8**	**49,0**	**4553**	**31,6**	**34,9**	**249**	**1,7**	**41,8**	**59**	**0,4**	**26,8**
Ley de drogas	114	0,8	21,1	3029	21,0	23,2	167	1,2	28,1	10	0,1	4,5
Violencia intrafamiliar	151	1,0	27,9	1524	10,6	11,7	82	0,6	13,8	49	0,3	22,3
Total general	**541**	**3,8**	**100**	**13050**	**90,6**	**100**	**595**	**4,1**	**100**	**220**	**1,5**	**100**

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Carabineros de Chile.

Resulta entonces bastante claro que existe una suerte de "desencaje" entre las representaciones sociales construidas en torno a la relación entre migración y seguridad y la evidencia empírica. Cabe preguntarse entonces cuáles son las posibles razones de ese desencaje. Aludimos ya al contexto global de securitización y criminalización de la migración internacional como escenario marco. También deben considerarse las implicancias que tiene en este ámbito el proceso de racialización de cierta población migrante al que aludimos en el apartado dedicado a la discriminación[35]. Otro elemento relevante es el rol que ha jugado la figura del "afuerino" en

[35] Respecto de esto, uno de los entrevistados afirmaba: "La gente se siente en cierta manera aterrada, pero porque hay personas negras ahí, no porque no puedan andar tranquilos, uno puede andar tranquilo, uno puede estar en la plaza tranquilo" (académico/a universidad regional).

la historia de la ciudad de Antofagasta, y que ha tendido a operar como chivo expiatorio de diversas problemáticas sociales. Pero también hay una coincidencia significativa entre varios de los actores entrevistados, incluso vinculados a los medios de comunicación, respecto del rol negativo que estos han jugado en la construcción de esta representación, sumados al papel de las redes sociales (Facebook, Twitter, entre otras). En esta línea, se alude a dos elementos específicos: la construcción sensacionalista y tendenciosa de noticias que ligan a la población colombiana con la comisión de ciertos delitos —generalmente acompañadas por imágenes de población afrodescendiente—, y la difusión sistemática de teleseries y películas ligadas a la figura del colombiano narcotraficante:

> Hay una incidencia, pero principalmente no se basa en las estadísticas en los datos duros. Se basa principalmente en una percepción de inseguridad que han creado ellos, lo digo muy responsablemente todos los medios de comunicación, tanto nacional como internacional, respecto al fenómeno de la migración, esto es un problema yo lo veo más global que regional (funcionario/a de Carabineros de Chile).

> Hay programas radiales que dedican horas enteras a prejuiciar al migrante, al migrante colombiano, la Radio Carnaval por ejemplo (funcionario/a de Casa de la Diversidad, Municipalidad de Antofagasta).

> Uno se da cuenta que al final eso no es gratuito, que los medios se han encargado, en las telenovelas, también con las películas, años continuos que esas eran las temáticas. Una película "María, llena eres de gracia", mostraba la historia de una mujer colombiana que llevaba en su interior droga a Estados Unidos […] Entonces es lo que se vende a través de las producciones audiovisuales colombianas, por lo menos es lo que se vendió por mucho tiempo, es súper monotemático y yo creo que eso le ha hecho harto mal a Colombia en su imagen internacional (miembro de Colectividad Colombianos Residentes en Antofagasta).

Incluso durante nuestra estancia en la región para la realización del trabajo de campo ocurrió un hecho muy significativo de este tratamiento tendencioso que realizan algunos medios masivos de comunicación en la región —y, por supuesto, también a nivel nacional. El mismo día de nuestra llegada escuchamos en un canal local sobre una violación a una mujer que estaba internada en el hospital de la ciudad, por parte de un hombre encarcelado que había sido trasladado a la institución para su atención. Varios días después, en una instancia del trabajo de campo, pudimos saber que la mujer violada era colombiana, y la persona privada de su libertad, un ciudadano chileno, pero en el tratamiento de esta noticia no hubo alusión a la nacionalidad de los implicados, todo lo contrario de lo que ocurre cuando el victimario es un migrante.

En el caso de las redes sociales, se alude a campañas de desinformación que cumplen un rol nefasto en esta problemática:

> Hay un grupo en Facebook que se llama "Feria de las pulgas on line", donde el tema de la desinformación es, pero, terrible, la discriminación y la xenofobia se impulsa a diario. De hecho, nos dimos cuenta que era una campaña de cada día publicar algo, era consecutivo. Se crean cuentas falsas de colombianos afro, con el que publican como insultando a los chilenos, otros como que nos venimos a tomar terrenos, generan un montón de repudio (miembro de CCRA).

Pero más allá de que se trate de construcciones basadas en asociaciones arbitrarias, sustentadas en pre-juicios gestados de diversas formas y por distintos factores, como toda representación social, estas imágenes y significaciones adquieren para muchas personas el carácter de "realidad" en su experimentación de la vida cotidiana, generando hechos, conductas y actitudes que se materializan en tensiones, situaciones de discriminación, conflictos, etc. Un hecho referido por varios de los entrevistados es una prueba clara de esta afirmación:

> …una niña acusó a otro niño, un niño colombiano blanco, de que, en este tiempo de la hostilidad que te digo yo, le había robado el celular. 'No, este celular es mío, mi mamá me lo compró', dijo el niño. 'No, mentira, tú me lo robaste'. La mamá llega en la tarde con la factura y se la muestra a la niña, que ese celular es de él, y ella insistió que no, ese era su celular. Siguió insistiendo y el niño: 'Ya, ¿pero por qué piensas que yo te robé el celular?', y le dice: 'Porque tú eres colombiano y los colombianos roban. Todos los colombianos roban'. ¿Y qué hace el liceo? No corrigió a la niña, acogió la demanda de la niña y le llevó la PDI al niño migrante (académcio de Universidad Católica del Norte).

> …el niño le dio un pre paro cardíaco por el estrés al cual fue sometido, estuvo internado en el hospital. La mamá decidió enviar a sus hijos a Colombia, que quedaran allá a cargo de sus tíos. Y ella se quedó aquí y les envía dinero, comienzan a dividirse las familias, es complejo (miembro de CCRA).

Es en este sentido que esta problemática que se ha construido en torno a migración e inseguridad demanda un abordaje de política pública, y la acción principal que se emprenda debe estar centrada en lograr desarticular las principales significaciones construidas en torno a este eje, procurando instituir, con una voz pública clara y sistemática, una desvinculación del proceso social de la migración internacional respecto del fenómeno de la seguridad pública. Es importante dejar en claro que se trata de dos temas completamente distintos[36], principalmente a

[36] En este sentido, resulta muy relevante la distinción que ha ido elaborando la Defensoría Penal Pública entre el migrante, como aquella persona que tiene un proyecto de vida en el país, y el extranjero, como la persona que potencialmente puede delinquir en un país distinto al de su origen, pero que carece de ese proyecto vital que lo liga al país en que está residiendo: "Ahora, lo importante es considerar otro aspecto que tiene que ver con la distinción que nosotros hacemos también entre migrantes y extranjeros porque aquí tenemos muchas causas que llegan por el 'ingreso clandestino' pero los típicos 'burreros', entonces, nosotros entendemos que esas personas no tienen un proyecto migratorio en Chile, o sea, es la distinción y ahí es donde la diferencia, incluso la denominación de la línea de defensa especializada: 'Defensa

partir de una campaña amplia de sensibilización de la población regional respecto del tema migratorio. Y además es preciso visibilizar y abordar, a través de diferentes caminos, esos factores que están contribuyendo con la construcción de estas representaciones sociales —mediante una línea de trabajo educativo con perspectiva intercultural y antirracista, debates sobre el rol social de los medios y sus responsabilidades, entre otras posibles acciones—. Por otra parte, es preciso un abordaje específico respecto de los conflictos de convivencia en los campamentos.

b.7.Problemáticas en torno a la regularización: trámites migratorios y frontera

Un gran tópico surgido en el trabajo de campo para la elaboración de este diagnóstico se relaciona con los diversos aspectos del proceso de regularización de los migrantes y del control de las fronteras —ya sea respecto del ingreso o de la expulsión—. Se trata de una de las dimensiones más específicas ligadas a la condición de migrante, razón por la cual también demanda respuestas específicas.

Los migrantes son concebidos desde el derecho como sujetos parciales, en la medida que, en nuestros Estados occidentales, el acceso igualitario a la ciudadanía está fundado en la pertenencia a una comunidad nacional (Sassen, 2010). Efectivamente, como sostiene Giorgio Agamben, "[e]n el sistema del Estado-nación los pretendidos derechos sagrados e inalienables del hombre aparecen desprovistos de cualquier tutela y de cualquier realidad desde el momento mismo en que deja de ser posible configurarlos como derechos de los ciudadanos de un Estado" (Agamben, 2003). Es por esta "falta primigenia" que la regularidad se transforma en un aspecto tan central para la vida del migrante, puesto que en tanto no logra establecer un vínculo "regular" con el Estado al que llega, no puede acceder a los derechos que su sola condición humana debiese asegurarle:

---

especializada de extranjeros y migrantes'" (funcionario/a de Defensoría Penal Pública).

> …nos hemos dado cuenta de que la verdad es que no tener un carnet de identidad en este país es ser menos que persona, y así, tal cual, porque de verdad es como que a ti se te entrega un beneficio o se te da un derecho solo por tener el carnet (funcionario/a del equipo de la Casa de la Diversidad).

En este apartado se abordan, entonces, las problemáticas y demandas que surgieron del trabajo de campo en relación con este ámbito temático.

La regularización y sus laberintos

Respecto del proceso de regularización de las personas migrantes, se observaron situaciones que pueden agruparse en dos grandes ámbitos: problemáticas relacionadas a la gestión de las visas y aquellas que enfrenta el migrante debido a la condición de irregularidad. Ambas tienen como telón de fondo una normativa migratoria nacional antigua y descontextualizada —el DL 1.094 y su reglamento—, que tiende a empujar a determinado grupo de migrantes a la irregularidad, y que a juicio de la mayoría de los actores entrevistados debiese cambiarse con urgencia[37].

Las problemáticas de gestión tienen diversas aristas: está por un lado el tema de la demora del trámite de obtención de las visas (y su alto costo), lo que a su vez se relaciona con la situación de excepcionalidad de la tramitación en la provincia de Antofagasta —lo que afecta a las ciudades de Antofagasta, Mejillones, Sierra Gorda y Taltal— (el formulario V5). Además, aparecen situaciones conflictivas respecto de la atención en las oficinas institucionales donde se realizan trámites ligados al proceso, vinculadas entre otros factores a la escasez del personal frente a una demanda que creció de manera notable, pero también al trasfondo de discriminación, racismo y xenofobia que describimos en apartados previos.

[37] En esta mayoritaria coincidencia sobre la necesidad del cambio de la ley hay, sin embargo, argumentos pro- migrantes por una parte y posiciones que apuntan a un mayor control y rigidez de la frontera por la otra.

Por último, se advierte un escenario de desarticulación de las funciones que tienen las instituciones que se ocupan de estos temas, un problema que en buena medida excede las posibilidades de solución desde el ámbito regional, puesto que obedece en gran parte a la organización regional del Estado chileno y su alto nivel de centralización. El Gobernador de El Loa sintetiza muy bien un aspecto de este escenario general: "Las gobernaciones son un rompecabezas de acciones delegadas". Ahora bien, aunque esta situación, y la relativa al cambio de la ley, estén más allá de las posibilidades de incidencia de una política regional en materia de migración, es preciso considerar aquellos aspectos de esta problemática general que sí pueden abordarse a esta escala.

Antes de detenernos en las problemáticas específicas relevadas en el trabajo de campo, es necesario entender a grandes rasgos las atribuciones institucionales regionales vinculadas a los trámites de regularización. Por una parte está el Departamento de Extranjería que depende de la Intendencia, y que tiene a su cargo todo lo relacionado con la sanción, y por la otra la Gobernación, a través del Departamento de Extranjería y Migración, a cargo del proceso de regularización: solicitud de visas, entrega de autorizaciones de trabajo como turista y residente en trámite, prórrogas de visas de turismo, ampliación del plazo para tarjeta de tripulantes, inicio del trámite de reconsideración de rechazos de visas, autorización de salida especial para migrante con visa de turista vencida, entre otros. Ese es el marco institucional que contextualiza los problemas que se describen a continuación, y que por sí mismo ejemplifica la complejidad del tema.

La demora de la visa, el formulario V5 y el problema del correo

La demora en la obtención de una visa fue un tema señalado de manera amplia y coincidente tanto por migrantes como por organizaciones que trabajan con y para los migrantes, que como veremos en el apartado dedicado a la oferta de políticas públicas regional, desempeñan un importante papel apoyando a los migrantes en diversos

aspectos de los trámites ligados a este ámbito. Esta demora excesiva ha generado a su vez la adopción de una medida que ha resultado ser conflictiva: la delegación de la gestión de este trámite a la oficina de Santiago, vía correo postal. Esta decisión se habría tomado, según el discurso oficial[38], justamente para responder a esta demora, y a las largas filas que debían hacer los migrantes en la oficina de la ciudad, desde la madrugada o incluso la noche previa, para lograr obtener un número para ser atendido.

La decisión implica que, desde el 12 de enero de 2015, aquellos migrantes de la provincia de Antofagasta que realizan su trámite de obtención de visa deben llenar un Formulario de Solicitud de Residencia exclusivo para esa zona (V5) y enviarlo junto a la documentación requerida, mediante carta certificada, a la sede nacional del Departamento de Extranjería, al clasificador 33 del Correo Central de Santiago[39]. En la cotidianeidad, migrantes y organizaciones aluden a esta como la medida del buzón.

En principio, y de acuerdo a la mirada gubernamental, la medida parece haber disminuido efectivamente los tiempos implicados en el proceso:

> …en Antofagasta si bien el ingreso era inmediato la respuesta del beneficio tardaba demasiado, desde los 200 días que se demoraba en entregar el beneficio hemos bajado a 90 días. Entonces ese es un avance significativo (…) se ha evaluado positivamente este

[38] La aclaración se relaciona con el hecho que algunos actores aluden a que esta medida se tomó en respuesta a situaciones irregulares en la tramitación detectadas en la oficina de Extranjería de Antofagasta, las que también aparecieron en la prensa local (véase por ejemplo: <http://www.mercurioantofagasta.cl/impresa/2014/11/20/full/4/>). En el trabajo de campo también pudimos relevar otras prácticas irregulares ligadas al proceso de tramitación, aunque no vinculadas específicamente a funcionarios públicos, sino a la población en general, como la venta de contratos falsos para poder gestionar una visa de trabajo, el cobro por el llenado de formularios, o el cobro excesivo en centros de llamados por la descarga de documentos de Internet.

[39] Véase [en línea] <http://www.extranjeria.gob.cl/nuevo-formulario-de-residencia-para-provincia-de-antofagasta/>.

cambio (funcionario/a de Departamento de Extranjería, Gobernación de Antofagasta).

Desde otras miradas críticas, se trata más bien de una "solución parche", que lo que ha logrado es invisibilizar la problemática porque ya no es tan acuciante el tema de la fila, pero no porque ha desaparecido, sino porque se ha trasladado a las dependencias de organizaciones de la sociedad civil que ayudan a los migrantes con el llenado del formulario y otros aspectos del trámite. Por otra parte, siguen existiendo situaciones complejas ligadas a los plazos y al funcionamiento del correo en la entrega de las notificaciones que llegan desde Santiago. Además, se manifiesta una sensación de avasallamiento de la autonomía y la capacidad decisoria regional a partir de medidas centralistas.

> …generan esta medida que, a mi modo de ver, atenta a la igualdad de derechos, que es que las visas se soliciten a Santiago. Eso genera una disparidad gigante, o sea, las personas migrantes en Antofagasta, de la provincia de Antofagasta, parten en una condición de desventaja respecto a todas las personas, pero ellos lo ven, a nivel discursivo esto le ha facilitado la vida a los migrantes, y yo digo "¡en qué mundo!", si tú mandas la solicitud por correo y tienes que esperar 50 días hábiles para que te llegue solo la solicitud, o sea, esperas 50 días hábiles para la solicitud y después esperas 7-8 meses más la visa… (Funcionario/a de Corporación Municipal).

El mal funcionamiento del servicio que brinda Correos de Chile en el trámite se ha transformado en un agravante significativo de esta situación problemática que es necesario solucionar. La empresa está a cargo de la distribución de las cartas de notificación de visa en trámite, del otorgamiento o rechazo de visas, entre otros avisos importantes. Pero sucede que en la práctica no entrega buena parte de estas cartas, ya sea por un comportamiento irregular de los carteros, que no ingresan a los campamentos porque los perciben como peligrosos, o no los consideran zonas urbanizadas, o bien porque no encuentran

a los moradores en el domicilio[40], y como se trata de cartas certificadas, se necesita la firma de quien la recibe. Por esta razón, buena parte de los migrantes acude directamente a la oficina para informarse si su trámite ya tiene alguna resolución, contribuyendo a la situación de colapso de la atención, que a su vez se explica en buena medida por una cantidad de personal demasiado pequeña para la demanda que debe gestionarse:

> Nosotros estamos para servir, somos 7 funcionarios y estamos atendiendo a 1.800 migrantes, tenemos que colocarnos en el lugar del funcionario (funcionario/a de Departamento de Extranjería, Gobernación de Antofagasta).

La problemática ligada al correo, aunque puede leerse como incidental, tiene una relevancia que debe sopesarse apropiadamente, al punto que puede dejar a las personas en situación irregular, como lo ilustra este testimonio:

> …la gente se topaba con un martillazo en la cabeza porque muchas veces, "don [Oscar], sabe que necesito extender mi visa", "¿y cuándo le vence?", "el próximo mes". Perfecto, haciendo cartita, derivando, y allá le dicen: "Oiga, pero usted está rechazado". (…) Entonces ya tenía la cédula vencida, y de dónde… Esperemos la carta. Íbamos al correo, íbamos a preguntar si se hacían cambios de domicilio, si llegó la carta, si fue entregada, le preguntamos al correo qué cartero lo hacía, si esa carta fue derivada o no, si estaba en registro, un desorden descomunal (Miembro de organización de la sociedad civil).

Otro asunto vinculado con la tramitación y que contribuye a generar la condición de irregularidad de los migrantes es el costo excesivo del trámite para la obtención de la visa, sobre todo en relación a los sueldos que perciben

[40] La distribución se realiza en horario laboral, y como vimos en el apartado respectivo, la tasa de ocupación de la población migrante es mayor que la de la nativa.

aquellos migrantes más afectados por esta situación de irregularidad. Ciertamente es un tema que tampoco puede resolverse a través de medidas regionales, puesto que son valores que se establecen a nivel central. Sin embargo, son tópicos que es preciso tener en cuenta en las instancias de incidencia de los gobiernos regionales en las decisiones del gobierno central, en tanto que son situaciones que generan desigualdad entre la población migrante, y que por ende parecen responder a un enfoque selectivo implícito:

> Para mi hijo también estoy pidiendo una rebaja porque me han cobrado 200 mil por su visa, entonces, él no trabaja, está en la escuela especial, entonces yo fui a su colegio para que me ayude la visitadora social, la sicóloga del colegio, ellos me están ayudando, estoy pidiendo una rebaja (mujer migrante, vecina de campamento).

Tensiones en la atención de los migrantes

Otro foco de conflictividad se genera a partir de la atención de los migrantes en algunas de las oficinas en las que se realiza el trámite de regularización. Recogimos relatos de migrantes sobre situaciones de discriminación en esa instancia tanto a partir de entrevistas como en testimonios brindados públicamente, frente a las autoridades correspondientes —en el seminario organizado en el marco de este proyecto—. También pudimos experimentar las tensiones relatadas en nuestra presencia en una de estas oficinas, durante el trabajo de campo[41].

[41] "Al llegar a la oficina del Departamento de Extranjería de la Gobernación para entrevistar a su encargada, con quien tenía concertada una cita, golpeé la puerta del edificio. El guardia que me atendió fue muy poco amable, no me dejó entrar directamente, me preguntó a qué venía, me pidió mi cédula de identidad y se la llevó. Me dijo que debía consultar primero y me dejó esperando afuera. Se me hizo muy clara la barrera que los migrantes dicen experimentar en estas dependencias, además considerando el atenuante que soy una migrante 'blanca'. Luego le expuse esta situación a la encargada y le pregunté si se solicitaba identificación a todos los que querían entrar. Me respondió que no, pero que a veces el guardia lo hace para ordenar el ingreso y evitar que las personas 'mientan' para entrar" (notas de campo).

En estas tensiones confluyen varios factores: uno de ellos es el cansancio de los funcionarios que tienen a su cargo la atención, que ven sobrepasadas sus capacidades por la alta demanda, pero también emergen actitudes discriminatorias respecto de los migrantes, en las que inciden además elementos propios del racismo y la xenofobia que describimos previamente:

> …se entiende sí que debe haber un cansancio o agotamiento en los trabajos y la precarización habitual que se tiene en estos espacios laborales, pero es necesario ir también… ir formando a las personas en temas tan concretos como la ley migratoria, porque no me queda claridad, o el tema de visados, si todos manejan la misma información a nivel técnico, y además lo que habíamos hablado recién respecto a los procesos de interculturalidad, el racismo, qué me pasa a mí cuando atiendo a alguien que en verdad me da asco, cómo lo vemos... Obviamente va a afectar la respuesta que le dé a esa persona, no va a ser lo mismo que atienda a un colombiano negro que a un inglés y que hemos visto, me recuerdo que… una de las personas que trabaja en la organización de colombianos... me contaba que estaban en una sesión, un conversatorio, y justo él, que es colombiano blanco, profesional... estaban hablando de lo difícil que es para los colombianos acceder a, qué sé yo... tenemos que hacer una fila inmensa y los papeles que se demoran, y sale un señor de PDI… lo interpela directamente y le dice: "No, yo mismo te saqué de la fila y te fui a dejar", qué bochorno (académico/a de universidad regional).

Los efectos de la irregularidad en la vida del migrante

Otra gran dimensión de las problemáticas detectadas en este ámbito se refiere a los efectos negativos que la condición de irregularidad tiene en la vida de los migrantes, en diversos aspectos. Uno de los que pudimos relevar en el trabajo de campo es la dificultad para encontrar un trabajo en esa condición, y, en consecuencia,

muchas veces, la necesidad de trabajar de manera irregular, expuesto a detenciones policiales y abuso de los empleadores, como lo reflejan estos comentarios y testimonios:

> Cuesta mucho, cuesta mucho, porque por ejemplo acá en la OMIL [Oficina Municipal de Intermediación Laboral] es necesario que tengan su carnet de identidad y definitivo, ni siquiera el temporal (funcionario/a de equipo Casa de la Diversidad).

> …por lo menos en mi caso las respuestas por rechazo de visa se demoran 5, 6, 7, 8 meses, en donde la persona no tiene permiso de trabajo porque solamente el permiso provisorio de trabajo te lo entregan cuando hay una aprobación de la visa, y mientras estén en decisión de la autoridad no hay posibilidad de trabajo. ¿Qué hace esa persona entonces? Tiene que trabajar de forma irregular. ¿Qué pasa si lo pillan trabajando irregular? Un parte policial. Un parte policial significa que se dirija al juzgado de garantía por tener una multa. O sea, se agudiza más la situación (Miembro de Mesa Intercultural).

> …nadie observa eso de que hay un tiempo muy largo de espera entre que llegue la visa, la autorización, el permiso de trabajo y todo, entonces, hay niñas acá, compañeritas que tienen hijos y a los chicos hay que darles la leche, hay que darle la papa, entonces, hay que buscar y hay que ver cómo lo hacemos y nadie te emplea (…) Y cuando ya conoces el medio, alguna amiga te dice: "Oye, anda a trabajar de mesera y ahí vas a tener plata", entonces, va a trabajar de mesera sin documentos, sin nada, arriesgándose a que de repente aparezca la policía y tienen que esconderse, y es el medio de sacar plata rápido, ahora, listo, ya, cuando yo me voy, a las 5 de la mañana, ya me voy con la plata en el bolsillo para darle de comer a mis críos (Miembro de Mesa Intercultural).

También pudimos recoger testimonios del modo en que la irregularidad afecta el acceso a la salud de la población migrante. El miedo a ser denunciados y expulsados inhibe su acercamiento a los servicios de salud. Por esta razón, muchos llegan a atenderse solo cuando su cuadro se ha agravado, lo que dificulta el éxito de los tratamientos. También se complejizan los controles preventivos y el seguimiento de los embarazos. En el caso de enfermedades contagiosas, como comentaba la Seremi de Salud, además se pone en riesgo la salud de otras personas.

> …me contaba la gente del servicio de salud que se dan cuenta cuando son ilegales, porque se sienten bien y se van, se arrancan, no esperan que les den el alta o algún papel, porque además como ven que hay carabineros en la entrada de urgencia, ellos huyen. Entonces llegan cuando están muy mal y apenas le dan los medicamentos se arrancan porque piensan que los van a pescar y a deportar (Senador Pedro Araya).

El control de la frontera y sus arbitrariedades

Otro aspecto relevante de este gran tema de la "regularidad" de la migración tiene que ver con el control de la frontera, tanto respecto del ingreso como de la expulsión. Detrás de este asunto hay una gran discusión que enfrenta, por un lado, el derecho soberano de los Estados de decidir quiénes pueden ingresar a su territorio y permanecer en él, y por el otro, el derecho humano de migrar, contenido en la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, que Chile firmó y ratificó. Ahora bien, más allá de la posición que uno tome en este debate, lo cierto es que los compromisos internacionales que ha adoptado el país respecto de este instrumento, y la perspectiva de derechos que sustenta la visión del Estado nacional respecto de la migración internacional, contenida en el Instructivo Presidencial de 2015 —comentado en el apartado dedicado al marco normativo—, interpelan a lograr un adecuado equilibrio entre ambas posturas, en el que se preserven los

derechos humanos de las personas migrantes. En ese sentido, resultan preocupantes las situaciones de discrecionalidad en el ejercicio de las diversas formas de control de la frontera que se recogieron en el trabajo de campo, que además son coincidentes con las relevadas en otros estudios sobre el tema con escenario en otras zonas fronterizas del país (véase, por ejemplo, Liberona, 2015; Rojas Pedemonte, Amode, Koechlin, & Jiménez, 2016)[42]. Por otra parte, preocupan sobremanera en un contexto en el que se ha instalado en la opinión pública regional la idea de la necesidad de tornar más rígidos los controles para el ingreso de migrantes y agilizar e intensificar las expulsiones, contexto que es paralelo a un escenario internacional en que crece la posición favorable a la expulsabilidad de migrantes y potenciales solicitantes de refugio.

Efectivamente, se han presentado durante el último año algunas iniciativas de modificación parcial del marco regulatorio actual, lideradas sobre todo por legisladores de la región, que revelan una tendencia preocupante hacia dos componentes principales de un enfoque de seguridad de los procesos migratorios: el aumento de los mecanismos de control para el ingreso y el incremento de las ocasiones y la "efectividad" de las expulsiones, que constituyen una práctica estatal arbitraria y violenta (Domenech, 2015). Por una parte, la diputada Paulina Núñez presentó en noviembre de 2015 un proyecto que propone modificar el

[42] En este sentido, un análisis de la tasa de rechazo (reembarcados según el total de extranjeros que solicitan el ingreso en frontera) a nivel nacional entre 2008 y 2015 muestra claramente que los valores más altos los presentan aquellos grupos nacionales con mayor proporción de población afrodescendiente: dominicanos, haitianos y colombianos. En 2015 la cifra más alta la registraron los haitianos, con el 14,4% de rechazo, seguidos por los dominicanos (2%) y los colombianos (1,2%). En los tres casos se observaron crecimientos notables de la tasa de rechazo entre 2010 y 2014. Los haitianos y los dominicanos presentaron su tasa de rechazo más elevada en 2012, con el 53,3% y el 19,8% del total de las solicitudes de ingreso en frontera rechazadas, respectivamente. Ese año se impusieron dos requisitos extra de ingreso para las personas de este origen: carta de invitación para los haitianos y visa consular para los dominicanos. Los colombianos, por su parte, registraron su nivel más alto de rechazo en 2013, con el 7,8% (Rojas Pedemonte & Silva Dittborn, 2016).

artículo 34 de la Ley 18.216, que establece penas sustitutivas a las penas privativas de libertad. El proyecto establece que, si el condenado por un delito simple es un extranjero que reside "de manera ilegal" en el país, el juez podrá sustituir la pena por la expulsión del territorio nacional, ya sea de oficio o a petición de cualquiera de los intervinientes. En octubre la diputada, junto al senador Alejandro Guillier, habían presentado ante el jefe del DEM algunas propuestas para la modificación del DL 1.094, que contemplaban entre otras cosas la necesidad de postular a un permiso de residencia temporal en la embajada o consulado del país de origen, antes de migrar, además de establecer tipos penales especiales y crear mecanismos más expeditos para la expulsión de los condenados por sentencia judicial o por decisión administrativa. El diputado Marcos Espinosa, por su parte, acompañado por varios legisladores, presentó en diciembre de 2015 una moción que solicita la introducción de indicaciones a la actual Ley de Extranjería, con el propósito que se amplíen los delitos por los que se puede restringir la entrada de inmigrantes al país y se homologuen los antecedentes de los países de origen y destino (Stang, 2016).

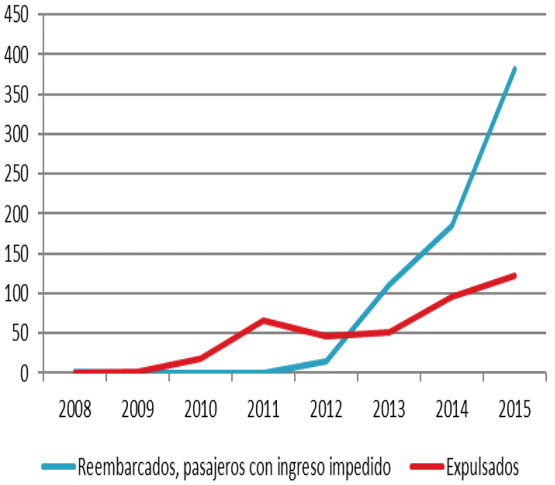
A estas preocupantes iniciativas se suman expresiones que abogan por un filtro al ingreso de los migrantes a partir de la posesión de un contrato efectivo de trabajo acordado desde el país de origen:

> Entonces, si el Estado no es capaz de garantizar lo mínimo que a cualquier chileno se le tiene que dar, no es dejar la puerta abierta, regularizar los papeles como corresponde, que es algo positivo pero así, a diestra y siniestra, yo creo que eso no nos hace bien, yo creo que tiene que haber un control de la persona que ingresa, tiene que darle la certeza al Estado de que tiene trabajo y que ese trabajo le va a permitir imponer y todo lo que todos los chilenos tenemos que hacer (Karen Rojo, alcaldesa de Antofagasta).

Este "estado de ánimo" regional se ha visto materializado en los rechazos de migrantes en frontera y las expulsiones concretadas durante los últimos años, que

como se observa en el gráfico 12, han crecido de manera constante y significativa, aunque más abruptamente los primeros, sobre todo desde 2012 en adelante. Además, si se compara el porcentaje de crecimiento de estas cifras con el de las de visas otorgadas[43] en la región en el mismo lapso, se observa que los rechazos en frontera se dispararon en forma mucho más abultada: mientras que entre 2012 y 2013 los permisos otorgados aumentaron un 174%, los migrantes "reembarcados" se incrementaron en un 733%, y entre 2013 y 2014 los permisos crecieron un 92% y los "rebotes" un 168%. Tanto en el caso de los rechazos como en el de las expulsiones, los bolivianos constituyen el grupo más afectado, con valores que oscilan entre el 70% y el 90% del total.

Gráfico 12. Región de Antofagasta: migrantes rechazados en frontera y expulsados, 2008-2015



Fuente: Policía de Investigaciones de Chile, procesamiento de datos solicitados vía Transparencia.

[43] Consideradas como un *proxy* para calcular los incrementos anuales de migrantes. Para ello, se sumaron los permisos de residencia definitiva, las visas temporarias, las sujetas a contrato y las de estudiante otorgados por el DEM. De todos modos, es sabido que se trata de un valor que subestima el dato, pues desconoce a los migrantes irregulares.

Entre las situaciones complejas que hemos relevado en nuestro estudio en torno a las formas en que se concreta el control estatal de la frontera (entrada y egreso), se encuentran decisiones arbitrarias y criterios discrecionales para permitir el ingreso, algunas vinculadas a la bolsa de viaje, es decir, el monto de dinero que se pide a algunos migrantes que ingresan como turistas, para acreditar que podrán solventarse en su estancia en el país, monto que varía según el criterio de los funcionarios de turno y las "características" del migrante al que se solicita, y que de todos modos está amparado, en cierto modo, en la ambigüedad de la normativa vigente[44]. Se nos comentó además de casos de mujeres gestantes expulsadas. También relevamos, a partir del relato de miembros de las organizaciones de la sociedad civil que se ocupan de estos temas, la existencia frecuente de personas que quedan en situación irregular solo porque se les vence su visa, muchas veces a causa del largo e intrincado proceso de regularización y su costo, y al ser detectados son expulsados, es decir, se expulsa a personas solo por una contravención administrativa (semejante a un carnet de conducir vencido):

> …son gente que no ha concluido el trámite migratorio porque les estamparon la visa y que no fueron a la PDI porque se genera una fila gigante, porque tienen que ir al otro día, porque el jefe no le dio permiso o se le pasaron los 30 días y no sacó la cédula y quedó en situación irregular, y después, lo que significa eso, es ir a la Intendencia, que te multen, y después volver a hacer todo el trámite y volver a pagar las 300 o 400 lucas, es muchísimo (Funcionario/a de Corporación Municipal).

Es necesario señalar, por otra parte, que muchas veces el ingreso irregular, es decir, por pasos no habilitados,

[44] El artículo 87 del decreto 597 de 1984, reglamentario del DL 1.094, establece que: "Todo turista deberá acreditar, cuando lo estime necesario la autoridad policial de frontera, que tiene los medios económicos suficientes para subsistir durante su permanencia en el país".

es empujado por la misma discrecionalidad que se verifica en los controles de ingreso, lo que en algunos casos termina por dejar a los migrantes expuestos a situaciones de tráfico:

> …la cuestión es que muchas personas… son captados por redes de tráfico de personas que existen porque han rebotado 3, 4, 5, 6, 7 veces... son personas que ni siquiera se arriesgan a poder ser rebotadas, sino que, por ejemplo, en la ruta de Bolivia-Chile, los choferes de los buses lo que hacen es cobrar dinero para entrar y para salir y para que puedan pasar y los recogen al otro lado (Funcionario/a de Corporación Municipal).

Aunque extensos, queremos rescatar dos testimonios de los numerosos que relevamos, que grafican varios de los aspectos señalados. El segundo de ellos muestra además las complejidades específicas de este tema cuando se trata de casos de refugio:

> La mayoría de las personas a que yo he tenido acceso, la mayoría está con orden de expulsión por haber ingresado por pasos no habilitados, sin embargo, hay un tema no menor que es cómo se escriben las resoluciones, por ejemplo, tú solicitas una visa y te faltó un papel, entonces, lo que te dicen es que te rechazan la visa porque te faltó el papel, pero esa es la ambigüedad del Estado, porque cuando formula esa resolución, aparece que te están rechazando por eso y que tú tienes 15 días para apelar, pero se difumina argumentativamente y visualmente en el texto, entonces muchas personas migrantes pudieron, porque les faltó el papel, y ahí consta que les respaldaron la reconsideración y no la mandaron porque lo que leyeron era que estaban expulsados y se tenían que ir en 15 días, entonces eso también pasa mucho, mucho, mucho, que personas por cómo están redactadas las resoluciones terminan viviendo en situación irregular, porque ellos podían mandar la reconsideración y no la mandaron porque no entendieron la resolución... han llegado a mi oficina personas: "Estoy expulsada, tengo 15 días para irme", y tú: "A ver, presta la resolución",

"¿pero qué es este papel?", "pero si usted es parte de la reconsideración", entonces, hay un tema ahí no menor y eso, a mi modo de ver, eso no es casual, es una forma de cómo se redactan las resoluciones (Funcionario/a de Corporación Municipal).

¿Qué otras falencias así aberrantes a mi modo de ver existen? Por ejemplo, en el caso de las personas desplazadas. O sea, pongámonos en un caso práctico, donde una persona sale de Colombia por un conflicto armado, sale con lo puesto, con su familia, con su ropa, con un algo de dinero y se van. Llega a la frontera con Perú y Chile, o de Bolivia con Chile, necesita ingresar, Chile no lo deja ingresar, por distintas razones... No pueden entrar teniendo calidad de desplazados. Tienen que ingresar en forma irregular por un paso no habilitado. A veces los pillan, a veces no. Generalmente los detienen. Los detienen, se les genera un parte policial, eso va a Intendencia y se genera la orden de expulsión, y la orden de expulsión ordena de forma inmediata la expulsión de la persona del país o con cierta cantidad de delitos. Y vienen estas personas a la oficina a contarnos su condición, que son desplazados y que necesitan refugio, y más encima tienen una orden de expulsión en su contra. Entonces qué tenemos que hacer nosotros, primero solicitar una suspensión de esa orden de expulsión para que el aparato policial no los persiga. Esa solicitud de expulsión se demora unos 2, 3 meses, dependiendo de la Intendencia en donde esté. A veces lo han rechazado porque una cosa es el sistema que instaura el mecanismo de refugio y otra cosa es cómo las autoridades toman ese mecanismo. Ha pasado que han suspendido solicitudes de suspensión, es un trámite para poder solicitar refugio. Hay que esperar el resultado de esa solicitud de suspensión para poder recién ingresar la carpeta a Santiago solicitando refugio, lo que se demora por lo menos dos años. Entonces cuando entra la carpeta de refugio, ahí el extranjero recién puede solicitar su visa provisoria mientras sale el resultado para ver si son refugiados o no (Miembro de Mesa Intercultural).

Las organizaciones de la sociedad civil han cumplido un rol muy valioso en el apoyo a los migrantes en estas situaciones. También lo ha hecho la Defensoría Penal Pública —como se comenta en próximos apartados—, llevando adelante casos que han sentado precedentes a nivel nacional. Sin embargo, es preciso generar un marco normativo e institucional general que permita amparar los derechos de las personas migrantes en estas circunstancias.

Otro tema vinculado a la frontera, y que ya hemos aludido, es el de las situaciones de tráfico de migrantes, y también se han detectado casos de trata, un hecho al que aluden tanto autoridades y funcionarios de las fuerzas de seguridad como organizaciones que trabajan con migrantes. Se trata de escenarios de vulneración de derechos sobre los que es preciso intervenir:

> Lo que pasa con el tema fronterizo con Bolivia y Argentina es un tema bien delicado porque tenemos muchísimos pasos no habilitados, eso… genera mucho tráfico de personas. Ahí hay empresas extranjeras que se dedican y cobran sumas importantes a los extranjeros para poderlos ingresar al país de manera irregular, por lo tanto, eso genera una tasa de irregularidad bastante alta y es un tema nefasto, porque la irregularidad permite los abusos, permite la vulneración de derechos, permite el desamparo que puede tener un extranjero en nuestro país (Gobernador El Loa).

> - ¿Y ustedes han detectado redes de trata?
> - Hay denuncias, no nos podemos quedar tranquilos con eso. Una denuncia ya es altamente preocupante, sí estamos viendo algunos casos en Calama, acá en Antofagasta también se han registrado. Hay una brigada de trata de personas que funciona en Iquique, por lo tanto, ellos se constituyen acá en la región y realizan sus diligencias. No hay un número muy claro de cuántos hay y cuando nosotros detectamos algún caso los denunciamos. (…) Yo creo que tiene que ver con el cambio de las condiciones, ellos vienen con una idea de

trabajo y luego les empiezan a cambiar las reglas del juego (funcionario/a de PDI).

Se trata, en resumen, de una frontera expuesta a múltiples arbitrariedades, en la que se ponen en juego diversas prácticas que buscan reforzar los límites nacionales, territoriales y culturales del país. La frontera es por definición el espacio que distingue ambos lados del territorio, y es a través de su control que este límite adquiere visibilidad y poder.

b.8. Problemáticas ligadas al género y procesos de sexualización

Otra gran temática que ha instalado la migración internacional se relaciona con la desigualdad de género, cuestión que contiene varias aristas, todas ellas interrelacionadas: sexualización de ciertas mujeres (principalmente las afrodescendientes, sobre todo colombianas); invisibilización de las condiciones laborales precarias, cuando no abusivas —en el trabajo sexual y el trabajo doméstico, entre otros rubros—, y violencia intrafamiliar y de género, entre otros tópicos. Se trata de un tema que es imposible abordar si no es en relación con el proceso de racialización que tratamos en apartados anteriores, y también con otros fenómenos ligados a la dimensión étnica y de clase, de modo que el hecho que se lo presente aquí de manera separada solo se justifica por el propósito de facilitar la exposición analítica. También es preciso decir que se trata de un proceso estructural (e histórico): el patriarcado y su anclaje específico en sociedades cuya organización está marcada por la producción minera. Es decir, la problemática de fondo no es nueva, lo que es novedoso es el modo específico en que la migración internacional reciente ha venido a poner en evidencia esas condiciones de machismo estructural.

Una de las formas en que se ha evidenciado este trasfondo es lo que hemos aludido como *sexualización* de la mujer migrante, específicamente la mujer "negra". Con esta idea de sexualización estamos aludiendo al proceso mediante el cual se construyen representaciones y se

generan prácticas que adscriben cierto tipo de actitud y comportamiento frente a la sexualidad a determinados sujetos —marcados en términos de subjetivación sexo-género (mujeres, homosexuales, transexuales…) y racializados—, actitudes y conductas que atentarían contra una moralidad social imaginada. Ciertamente, no se trata de un proceso social exclusivo de la región, y que además tiene raíces históricas. En efecto, en esta construcción sexualizada y racializada de determinados sujetos pueden rastrearse las diversas jerarquías de género y "raza" del régimen colonial y la posterior construcción de los imaginarios nacionales, a partir de un ordenamiento del mestizaje mediante un control de la sexualidad (Tijoux & Palominos, 2015).

Pero en la región de Antofagasta, y especialmente en las ciudades de Antofagasta y Calama, este proceso se materializa en representaciones y prácticas específicas, con un perfil anclado localmente, ligado estrechamente a la producción minera, un factor determinante en la construcción de una sociedad masculinizada —en el sentido de la generación de actividades y servicios que tienen al minero (hombre) como consumidor exclusivo— y machista: "en la minería hay una práctica fuertemente generizada; esto implica que la jerarquía social entre hombres y mujeres se encuentra legitimada y reforzada en la cultura organizacional" (Salinas & Barrientos, 2011:439). De este modo, se habría conformado "un sistema sociocultural de sexo/género hegemónico que favorece relaciones de poder asimétricas y la subordinación femenina, lo que contribuye a reforzar identidades de género y modelos relacionales de inequidad, que son naturalizados en este entorno productivo" (Salinas & Barrientos, 2011:439).

A partir del trabajo de campo realizado para este estudio, pudimos observar que esta operación de sexualización se encarna en dos representaciones sociales principalmente: la de las "robamaridos", y todas las construcciones ligadas a esa figura (la "negra colombiana caliente y desinhibida"), y la de un aumento de la prostitución por la llegada de este flujo migratorio.

La idea de las "robamaridos" escenifica un conflicto entre mujeres nativas y migrantes. Según las significaciones construidas en torno a esta representación, las extranjeras,

y concretamente las mujeres colombianas, habrían llegado a quitarles los esposos a las mujeres chilenas, en busca de un hombre proveedor que, además, implicaría una vía para la obtención de la residencia:

> …uno se da cuenta el prejuicio en contra de las mujeres que son migrantes, todas te quieren quitar el marido, y uno mira al marido… ¡quién te lo va a querer quitar!, y las colombianas igual defienden esa posición, y dicen: "es que nosotras sí sabemos tratar a los hombres" (funcionario/a de FOSIS).

> Las mujeres colombianas son más desinhibidas en una ciudad puerto, y en una ciudad campamento minero, donde hay mucho hombre que está solo acá, tienen sus familias en otras regiones, ha habido efectivamente un mayor índice de separaciones. Yo sé que hay algunas empresas que lo han estado midiendo, pero no es una cosa que ha sido muy conocida, no sé si lo están midiendo para intervenir dentro de su personal, como política de recursos humanos. Yo he escuchado a algunos gerentes, porque aquellas personas que están con problemas familiares tienen algunos trastornos laborales, les afecta (Diputada Marcela Hernando).

Esta disputa se liga a su vez a ciertas representaciones sobre las "mujeres negras" que construyen diversos actores, y que en su proliferación contribuyen a crear imágenes de "descontrol de una feminidad desconocida, una feminidad negra y libidinal de la cual sólo se conocen sus efectos sobre la masculinidad, efectos que producen temor y también violencia" (Pavez Ojeda, 2016a). Esos temores están asociados, como sugiere el mismo autor, al hecho que, a partir de estas construcciones sociales, estas mujeres son transformadas en una amenaza respecto de los contratos matrimoniales y familiares, la endogamia nacional y el sentimiento racial, alimentado por una "negrofobia exotista chilena" que los intelectuales de diversos sectores ideológicos habrían ido profundizando a lo largo del siglo XX (Pavez Ojeda, 2016b). La mujer negra, de este modo, vendría a tensionar la

clasificación de género y racial promovida por las "élites blanqueadoras" chilenas.

Esa tensión y ese temor se manifiestan entonces en violencia, a veces física, como vimos en algunos relatos citados en otros apartados, pero también violencia simbólica, que afecta tanto a mujeres como a niñas y adolescentes. Tanto en nuestro propio trabajo de campo como en otros estudios (Méndez Caro, Cárdenas Castro, Gómez Ojeda, & Yáñez Yáñez, 2012) aparecieron relatos de niñas y mujeres sometidas a gritos e insultos callejeros:

> Las mujeres colombianas, yo diría, también están sufriendo violencia de género brutal, niñas también, que siempre tengo presente la niñez, su cuerpo visto como un objeto sexual en la calle, que les gritan cosas, que las miran distinto y que también resiente en ellas, en entrevistas que he tenido, de que hombres mayores, en el caso de las más niñas, les estén diciendo algo en la calle o mujeres que les digan en su trabajo en un supermercado: "Oye, mira, me gustó la noche que tuvimos x día, ¿cuándo volvemos a encontrarnos?", o sea, como que todas las mujeres negras están trabajando en un prostíbulo, entonces eso se vive a diario (académico/a de universidad regional).

Esa violencia aparece incluso en la atención de salud de las mujeres migrantes, es decir, en un escenario estatal profesionalizado:

> …todas las mujeres querían hablar y contar sus malas experiencias en las atenciones ginecológicas, algunas incluso traumáticas. Una de ellas había tenido a su segundo bebé en el hospital porque no había cupo en la Clínica de Antofagasta, y contó que la atención fue muy mala. Otra relató el caso de una amiga a la que le hicieron el PAP y fueron tan bruscos que la dejaron inflamada por unas dos semanas. Según su relato, le habían hecho la inspección con asco, y por eso fueron bruscos. Poner el tema fue como abrir una caja de Pandora (Notas de campo).

Otra de las aristas de esta representación es la patologización asociada a la sexualización de estas mujeres: ellas traerían el VIH-Sida y otras enfermedades de transmisión sexual:

> …desde la agrupación hemos hecho un par de talleres también para funcionarios de la salud y funcionarios de la salud, tal cual, han dicho eso, o sea, que las mujeres, en este caso colombianas, traen otras enfermedades sexuales que acá no estaban (Miembro de organización de la sociedad civil).

Esta operación de patologización es un mecanismo que forma parte de las representaciones y prácticas racistas, es básicamente uno de los modos en que se construye habitualmente la alteridad[45]. Por otra parte, la asociación entre migración y propagación de la epidemia de VIH-Sida no es exclusiva de la región de Antofagasta, sino que se ha ido instituyendo a escala internacional por diversas vías y a partir de los discursos y acciones de distintos actores, incluyendo agencias de gobierno, organizaciones internacionales y organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes.

La otra significación principal que forma parte de esta operación de sexualización, y que está estrechamente relacionada con estas representaciones que hemos ido describiendo, es la idea de que con la llegada de esta migración reciente habría aumentado la prostitución en las ciudades de Antofagasta y Calama:

> En este último tiempo se han visto ciudadanos extranjeros ejerciendo la prostitución en ciertos lugares de Antofagasta… La prostitución ha sido por años, pero en Antofagasta ha llamado la atención que sí hay más, y el centro sobre todo (miembro de Antofa Segura).

[45] En trabajos de campo realizados en diferentes comunas de la Región Metropolitana, por ejemplo, esta operación emerge asociando el aumento de la llegada de migrantes con el incremento de la incidencia de la tuberculosis.

En realidad, y aunque no hay datos que permitan corroborarlo, lo que se ha producido más bien es un reemplazo de trabajadoras sexuales nacionales por extranjeras:

> Mira, si hablamos de un local donde hay 20 mujeres, te digo que 18 son extranjeras y 2 chilenas. En otros locales hay puras extranjeras, casi la mayoría ahora son extranjeras... la mayoría de las compañeras son colombianas (miembro de Fundación Margen).

La percepción del aumento se relaciona en todo caso con esta operación de racialización-sexualización, y las actitudes y prácticas discriminatorias que emergen de ella:

> Con el tema de las compañeras migrantes, la han pasado súper mal, son doblemente discriminadas por ser extranjeras, por ser trabajadoras sexuales y más encima, por ser de color... (miembro de Fundación Margen).

Como sostiene Jorge Pavéz, quien ha estudiado estos procesos migratorios ligados al mercado del sexo regional en las ciudades mineras del norte del país : "Las colombianas no son las únicas ni la mayoría de las mujeres en este mercado, pero son mayoritariamente afrodescendientes, lo que lleva a la producción de una doble metonimia racial y sexual: 'todas las negras son colombianas' y 'todas las colombianas son putas'" (Pavez Ojeda, 2016a:29). El autor explica que a partir del *boom* minero que se inicia en la década de 1990 se fueron diversificando las procedencias nacionales de las trabajadoras sexuales que llegaban: primero fueron las mujeres paraguayas y peruanas, y más recientemente las colombianas, ecuatorianas y dominicanas.

Ahora bien, esta hiper-visibilización de la mujer afrodescendiente en la sociedad antofagastina es paralela a una no casual invisibilización de las condiciones precarias, y muchas veces abusivas, en que estas mujeres deben desarrollar su trabajo, y de las que son parte tanto empleadores como fuerzas de seguridad. Debido a que muchas veces el trabajo sexual de las mujeres migrantes se

desarrolla en condiciones de irregularidad migratoria, en la medida en que aparece como una opción para generar recursos ante la dificultad de conseguir otro tipo de empleos, justamente por esa condición, estas mujeres están más expuestas a abusos de todo tipo en el desempeño de su labor.

Pero esta invisibilización de la precariedad y el abuso laboral no solo está ligada al trabajo sexual, también está vinculada al trabajo doméstico, debido al hecho que es una labor que se desarrolla en el espacio privado del hogar. En este caso, y aunque no hay estadísticas al respecto, los testimonios de investigadores regionales del tema indican que son las mujeres bolivianas y las peruanas las más afectadas, con lo que se puede advertir la generación de una desigualdad etnitizada. Se trata de una labor que, por diversos factores, habilita la ocurrencia de situaciones de explotación, potenciadas por las condiciones y necesidades específicas de estas mujeres: "largas horas de trabajo en el país receptor y envío de altas sumas de dinero a la familia, se transforman cada vez más en la forma de decir 'te quiero' en el hogar [de origen]" (Méndez Caro et al., 2012:658). Por esa razón, describen los autores de esta investigación, las mujeres se transforman en cuerpos-máquina enteramente disponibles para el trabajo, de modo de poder mantener esa presencia en el hogar que quedó en el país de origen.

Un último elemento que surge respecto de los temas de género en relación a los procesos migratorios es el de la violencia intrafamiliar, que supuestamente sería mayor en algunos grupos nacionales. Como vimos en el apartado dedicado a los temas de seguridad, a través de las cifras de tipos de delitos cometidos según nacionalidad, los datos parecerían corroborar estas percepciones, y también lo hacen los testimonios de miembros de diversas organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes. Aunque sería preciso realizar estudios específicos que permitieran determinar en qué medida se trata de afirmaciones con asidero en la realidad o, por el contrario, de representaciones construidas desde pre-juicios etnitizantes o racializantes, lo cierto es que se trata de una temática que presenta un gran desafío para las aproximaciones interculturales que se realizan en pos de la garantía de los derechos de los migrantes.

3.2.3.- El marco institucional y de políticas a nivel regional y local

En una primera aproximación a la agenda gubernamental local y regional, plasmada en los instrumentos de planificación, se advierte que la migración internacional ha sido un tema de gobierno en los años más recientes. Por ejemplo, uno de los objetivos contemplados en la *Estrategia Regional de Desarrollo 2009-2020* de Antofagasta es: "Promover la integración social, atendiendo a los procesos migratorios, la población flotante y los grupos excluidos", y las líneas de acción vinculadas a este propósito contemplan: "i. Fomentar el desarrollo de programas de investigación y extensión en torno a las temáticas de migración, población flotante y grupos excluidos. ii. Implementar programas de apoyo al fortalecimiento de las organizaciones de inmigrantes, de manera de asegurar buenas condiciones para su integración en la sociedad y en instancias de representación" (Gobierno Regional de Antofagasta, s/f).

El *Plan Regional de Gobierno 2014-2018* también contempla acciones específicas vinculadas a esta temática, concretamente:

- "Garantizar acceso a la educación y beneficios JUNAEB (Alimentación y colocaciones, Proyecto de Integración Escolar, Ley Subvención Escolar Preferencial) y a participar en programas de salas cunas y jardines infantiles".
- "Reimpulsar convenio de Visa para mujeres embarazadas, garantizando control de embarazo, puérpera y recién nacido".
- "Fiscalización de la Dirección del Trabajo para el cumplimiento de las normas de seguridad social de trabajadores (as) inmigrantes, detectando tempranamente contratos simulados y falsificados".
- "Establecer protocolo de denuncias entre servicios de atención al inmigrante y la PDI en materia de trata de personas y tráfico de inmigrantes, y establecer protocolo entre el Poder

> Judicial, PDI, Fiscalía y servicios de Gobierno en materia de expulsión judicial de extranjeros infractores de ley" (Gobierno Regional de Antofagasta, s/f).

Como se observa, el tema está presente entre las preocupaciones estatales, incluso a partir de problemáticas específicas (los niños migrantes y la educación, las mujeres migrantes embarazadas, las situaciones de trata y tráfico, las condiciones informales y abusivas de contratación), y además con algunas orientaciones, al menos a nivel discursivo, como el propósito de considerar la participación de las organizaciones de migrantes en las discusiones sobre las medidas gubernamentales, un asunto que además aparece como una demanda de diversos actores entrevistados.

A escala local, y considerando las dos ciudades que son escenario de esta investigación, se observa que en la Municipalidad de Calama el tema ha estado ausente en la planificación comunal: no aparecen alusiones al tema ni en el *Plan de Desarrollo Comunal 2010-2017* ni en las cuentas públicas más recientes publicadas en el sitio web de la institución.

La Municipalidad de Antofagasta, en cambio, ha contemplado la temática en este nivel documental. De hecho, en el *Plan de Desarrollo Comunal 2011-2020* se identifica la llegada de migrantes internacionales como un desafío para la administración local (Pulso SA Consultores, s/f: 293). En este documento se dedica un buen espacio del diagnóstico a la situación de este grupo poblacional. Además de datos básicos para la construcción de un perfil sociodemográfico de esta población, se realiza una aproximación a las "problemáticas de convivencia" que se pudo identificar a partir de los grupos focales realizados para la elaboración del estudio. En este sentido, se sostiene que: "Las percepciones de los habitantes o inmigrantes mismos son siempre fuertemente marcadas de 'a priori' recurrentes frente a un fenómeno de choques culturales y sociales que fomentan las incomprensiones y fobias ligadas a las concurrencias socio económicas". El documento oficial apuesta por una posición optimista respecto de lo que

pueda resultar de un proceso que se caracteriza como de "aculturación": "es un proceso que construye una cultura compartida y que es bueno valorar para solidificar la identidad de una comunidad y la buena convivencia" (Pulso SA Consultores, s/f: 290).

Ahora bien, esta consideración en las instancias de planificación debe tener su correlato en la adopción de medidas de política pública, y es ese precisamente el tema que se aborda en este apartado, en el que se presenta una sistematización de las acciones que se han estado desarrollando desde los diversos niveles y ámbitos del Estado, y también desde las organizaciones de la sociedad civil.

Nuestro propósito es brindar un panorama general de estas acciones, medidas y programas, para poder hacer una contribución en dos sentidos: por una parte, en el conocimiento de todos los actores involucrados respecto de las diversas iniciativas sectoriales que se están desarrollando y, por la otra, en la articulación y coordinación de todos estos esfuerzos a partir de los lineamientos de una política migratoria regional consistente, que sea capaz de consensuar directrices generales sobre el modo de abordaje del fenómeno migratorio en la región, desde un enfoque de derechos, y transversalizarlas en los diversos ámbitos implicados en esta realidad social.

En este sentido, la falta de una coordinación y articulación adecuada en las decisiones que se toman y las acciones que se emprenden respecto del tema migratorio en los diversos ámbitos del Estado y con la labor de las organizaciones de la sociedad civil fue una demanda muy potente de la mayor parte de los actores entrevistados con competencias en este ámbito. Se señaló que no se conocen ni los datos ni necesariamente las acciones que se están desarrollando desde otros ámbitos, lo que dificulta un abordaje multisectorial (y multidimensional) del tema.

Esta falta de coordinación y articulación se atribuye a tensiones entre diferentes autoridades, miradas diferentes sobre el tema migratorio, intereses políticos, o simplemente a la ausencia de mecanismos institucionalizados de coordinación y articulación, lo que termina diluyendo algunos esfuerzos esporádicos de diálogo intersectorial, que

acaban por perder impulso. Diversos actores de la sociedad civil señalan además que su voz no es escuchada, o bien no es vinculante en la toma de decisiones.

A continuación, se describen entonces las medidas, acciones y programas que se relevó durante el trabajo de campo y a partir de la revisión de sitios web, organizados en función de ámbitos sectoriales.

a) Vivienda, habitabilidad y convivencia barrial

Como vimos en el apartado de diagnóstico de la realidad migratoria regional, una de las principales problemáticas que afecta a la población migrante de la ciudad de Antofagasta es el de la vivienda y la habitabilidad, que se traduce en dos fenómenos bastante relacionados: el del hacinamiento en viviendas ubicadas en ciertos sectores del centro de la ciudad, ligado a los altos cotos de los arriendos y la especulación inmobiliaria, y el de los campamentos.

Ciertamente no se trata de problemáticas específicas de la población migrante, como ya señalamos, y las medidas implementadas no se dirigen exclusivamente a este grupo, ya que se orientan a la población general que se encuentra en condiciones de precariedad habitacional, sin embargo, para efectos de este apartado, utilizaremos una lente que busca observar el grupo migrante como objetivo de las políticas públicas en materia de habitabilidad.

1. Plan de Superación de Campamentos

La gestación del Plan de Superación de Campamentos se inicia en agosto de 2014 y comienza a ejecutarse en 2015 a partir de la firma de un convenio entre el Gobierno Regional, la Minera Escondida, Fundación para la Superación de la Pobreza (FUSUPO), Servicio Jesuita a Migrantes (SJM) y Techo Chile. La propuesta fue generar iniciativas que nacieran de la cooperación entre el sector público, el privado y la sociedad civil. Los fondos implicados

(128 millones de pesos) provienen del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y del Gobierno Regional[46].

Según se expresa en el documento oficial , su objetivo general es: "Contribuir a superar la realidad de los campamentos como tipo de ocupación ilegal, y revertir su tendencia de crecimiento en la II Región, mediante la aplicación de una estrategia integral que contemple la valoración, desarrollo y promoción de las capacidades de quienes los habitan, y la ejecución de un plan especial de soluciones habitacionales definitivas y transitorias, con sus acciones complementarias" (Gobierno Regional de Antofagasta, s/f).

Luego de una fase previa de levantamiento de información a partir de la aplicación de una encuesta, cuyos principales resultados se expusieron en el apartado de diagnóstico, el Plan contempla dos grandes líneas de acción: una vinculada al territorio y la política habitacional, y la otra al acompañamiento social y la promoción comunitaria. A su vez se consideran tres variables transversales que atraviesan ambas dimensiones: la participación ciudadana, la interculturalidad y la cooperación entre el sector público, el privado y la sociedad civil.

En la primera de estas líneas de acción, la de *territorio y política habitacional*, se han considerado algunos criterios generales: priorizar el cierre de los campamentos, según la vulnerabilidad y la antigüedad del asentamiento; la localización en terrenos que cumplan con requisitos de habitabilidad adecuados (accesibilidad, ubicación, disponibilidad de servicios y equipamientos, áreas verdes, integración social, etc.), y la inhabilitación de terrenos en toma que impliquen riesgo para la seguridad de las personas, por estar emplazados en zonas de riesgo aluvional (Gobierno Regional de Antofagasta, s/f).

Los instrumentos a los que se recurre para la implementación específica de esta línea de acción son las viviendas definitivas (Fondo Solidario de Elección de Viviendas, Decreto Supremo N° 49), los barrios transitorios, el subsidio de arriendo, la radicación y la recuperación de

[46] Véase [en línea] <http://www.goreantofagasta.cl/index.php/desplieguenoticias/3135-inedito-plan-de-superacion-de-campamentos-se-firmo-en-antofagasta>.

viviendas sociales. En el caso de las viviendas definitivas, se promueve su acceso a través de un subsidio para aquellas familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad (preferentemente las perteneciente al primer quintil de vulnerabilidad, ajustado en base a condiciones de carencia habitacional -hasta 8.500 puntos-, y en el caso de postulaciones colectivas se acepta hasta un 30% de familias pertenecientes al tercer quintil de vulnerabilidad). Los barrios transitorios, en tanto, se entienden como espacios territoriales regulados que constan de mediaguas de uso familiar y una de uso comunitario, con servicios y una organización básica (cierro perimetral, acceso a servicio de agua potable a través de un pilón y suministro eléctrico domiciliario y público).

En esta primera gran línea de acción se contemplan medidas de corto, mediano y largo plazo. La de los barrios transitorios es precisamente una *medida a corto plazo*, que comienza a perfilarse sobre todo a raíz de las lluvias que ocurrieron en 2015 en la ciudad y el aluvión que se produjo en Tocopilla y Tal Tal. Debido a estos hechos se decide efectuar un estudio sobre los campamentos aledaños a las quebradas, con el propósito de delimitar cuáles de ellos estaban más expuestos a riesgos. Con esa información se tomó la decisión de trasladarlos a un terreno ubicado en una zona segura de manera provisoria —se trata específicamente de dos predios, uno situado en la zona norte, en el sector de La Chimba, y otro en la zona sur, junto a barrios consolidados de clase media alta, con la idea de evitar la segregación residencial—, hasta que puedan acceder a una solución habitacional definitiva. Allí se les entregará una vivienda de emergencia, de material ligero, pero con aislación térmica, cortafuego, y algo más grande que la que se construye habitualmente (30 metros cuadrados, frente a 18 m^2 de la mediagua tipo y 24 m^2 de la vivienda de emergencia tipo ONEMI). Se trataría estimativamente de unas 400 familias de seis campamentos, organizadas en tres comités de vivienda, y se ha hablado inicialmente de un horizonte temporal de 5 años viviendo en esa condición (entrevista con Paz Fuica, coordinadora del Plan).

Las *medidas a mediano plazo* se vinculan con la formalización de aquellos campamentos que no están

ubicados en zonas peligrosas[47]. En el entendido que el proceso de postulación a la vivienda definitiva será muy largo[48], la idea es mejorar la calidad de vida en los campamentos para el "mientras tanto", mediante conexiones seguras al agua potable y la electricidad, la adopción de medidas de seguridad, entre otras acciones. Respecto del acceso al agua potable se han estado evaluando soluciones como un prepago de la cuenta o un marcador que realice una cuenta y se divida entre los usuarios.

En el ámbito de la seguridad se contemplan dos campos de acción: aquel vinculado con los riesgos asociados al entorno y el que se relaciona con la seguridad ciudadana y los problemas de convivencia. Respecto del primero se ha diseñado un Plan de Emergencia en Campamentos, que implica un trabajo coordinado con bomberos, la ONEMI, la SEREMI de Energía y los dirigentes de los campamentos en temas asociados a incendios, riesgos por aluviones, por terremotos, por la cercanía a las torres de alta tensión y las matrices de agua. La labor está concentrada en determinar junto a los dirigentes las áreas donde hay riesgos, de modo de focalizar las intervenciones prioritarias y canalizar de manera apropiada los esfuerzos.

Respecto del segundo, se ha diseñado el Plan Comunitario de Seguridad Pública, una iniciativa que contempla acciones preventivas y de control policial por parte de la PDI y Carabineros; de colaboración entre las policías y la comunidad y el apoyo a las directivas de los campamentos para que elaboren reglamentos internos de convivencia (Fuica, 2016). Esta iniciativa responde al clima

[47] La tensión entre la formalidad e informalidad es una preocupación que atraviesa todas las decisiones que se toman en el marco de este Plan, en torno al razonamiento según el cual formalizar el acceso a los servicios básicos en los asentamientos informales implicaría implícitamente legitimar este tipo de ocupación. El criterio adoptado por el GORE ha sido, en cierta medida, de un pragmatismo realista y sensible a las necesidades de la población: "es necesario cierta flexibilidad, porque es tan a largo plazo las viviendas sociales, que en el intertanto… Entonces es necesario un mayor nivel de flexibilidad por parte del Estado para poder mantener a la gente en las condiciones más dignas posibles" (coordinación del Plan).

[48] Recién en 2018 se iniciarán las postulaciones, y dentro de 6 a 8 años se empezará a construir las viviendas.

de inseguridad que experimentan los vecinos, y que desde el Gobierno Regional se ha recogido como una demanda muy sentida: "porque finalmente la demanda mayor no es ni siquiera el agua, que es un tema grave, sino que es el tema de la seguridad" (coorindación del Plan).

Sin embargo, como hemos señalado previamente, este aspecto del Plan no parece estar funcionando de manera apropiada, lo que se refleja en la sensación de inacción policial y no intervención en este espacio que tienen tanto los vecinos del campamento como quienes los rodean, y que aparece en otros testimonios:

> En la práctica se da en algunos sectores porque en casi todo lo que tiene que ver con el aparato público y los programas de gobierno, casi como que depende de la voluntad del profesional que está a cargo. Entonces tenemos ciertas comisarías que están muy pendientes y llevan un buen trabajo como esperábamos y otros sectores donde jamás han tenido una visita de carabineros y PDI (coordinación del Plan).

El tema del Reglamento de Convivencia, en tanto, es una idea que se gestó a partir del trabajo del Padre Berríos en el sector de La Chimba, y se ha adoptado como una buena práctica que se ha intentado replicar en los demás campamentos. Se trata de una serie de normas consensuadas por los vecinos respecto de comportamientos que tienen incidencia en el espacio público y su vida comunitaria, y que los vecinos acuerdan respetar, so pena de ciertas sanciones que pueden derivar en una expulsión: los horarios para la realización de fiestas —en relación a los ruidos que se producen en esas instancias—, la tenencia responsable de mascotas, las riñas, entre otras cosas. Se trata de una herramienta que genera tanto adhesiones —recogimos testimonios en este sentido de miembros de comités de vivienda— como críticas y rechazos. En este último caso, se cuestiona que se ha transformado en un instrumento de normalización y control que ha derivado en una autonomización del desalojo —es decir, los propios vecinos se hacen cargo, estableciendo distinciones entre vecinos indeseables y peligrosos—, que eventualmente

podría terminar dañando el tejido social. Un cuestionamiento que debiera atenderse, sobre todo en la medida que proviene de miembros de organizaciones que realizan trabajo territorial en los campamentos.

Las *medidas de largo plazo*, finalmente, son las que tienen que ver con el proceso de postulación para acceder a una vivienda definitiva. Para ello, se ha establecido como condición *sine qua non* la organización de las familias en comités de vivienda[49]:

> …nosotros hemos planteado que la única forma de que puedan acceder a una vivienda definitiva entregada por los distintos programas que tiene el Ministerio de Vivienda es a través de constituirse, conformar los comités de vivienda. Hoy se está trabajando con estos 32 campamentos en la constitución de estos comités (SEREMI de Vivienda y Urbanismo).

Los tres campamentos —de los 35 existentes según el catastro del GORE— que no están participando en este proceso de organización formal se han restado, según la Seremía de Vivienda y Urbanismo, por su temor a ser reubicados en la periferia de la ciudad, puesto que

[49] El SEREMI de Vivienda relaciona la consideración de este criterio con la abultada lista de espera para una solución habitacional definitiva que existe actualmente, situación vinculada a las razones que se comentó en apartados previos. Actualmente hay 927 familias que tienen el subsidio en la mano pero que aún no tienen una solución habitacional, y otras que vienen del catastro de 2011 y están asociadas a proyectos habitacionales en ejecución. Según comentaba la coordinadora del Plan de Superación de Campamentos, a partir de los convenios que se han firmado entre el gobierno regional y SERVIU se transferirán recursos para reactivar las construcciones de viviendas sociales, por lo que se calcula que el déficit habitacional en la región se reduciría al menos en un 30% al 2018. La planificación actual contempla un plazo hasta 2022, que es estimativamente cuando debiesen estar construidas las viviendas a las que podrían acceder los vecinos de los campamentos que se están organizando. Según las estimaciones que se hacen desde la Seremía de Vivienda y Urbanismo a partir del universo de personas que viven en campamentos y aquellas que cumplirían con los requisitos para acceder a los distintos programas que se ofrecen, habría unas 1.130 familias en condiciones de acceder a esa fase, siempre que se organizaran y cumplieran con los requisitos.

actualmente están asentados en una zona de riesgo; un temor que según la autoridad sería infundado. De todos modos, este asunto crítico apareció en otros testimonios recogidos en el trabajo de campo, como se verá más adelante, al sistematizar los principales cuestionamientos que se realizan a este Plan. Otra voz conocedora de este tema, el Padre Berríos, atribuye esta auto-exclusión a otras razones:

> …hay gente que está en campamentos que no se quiere inscribir en los comités porque tú tienes que mostrar el número de carné. Y ahí te aparece si recibiste beneficios del Estado antes, te aparece quién eres y esos son los que frenan estas cuestiones (Padre Berríos).

Para poder postular es necesario tener un ahorro previo de entre 9,5 y 10 UF (alrededor de 250.000 pesos), aunque habrá cambios en este sentido en el segundo semestre de 2016, a partir de las modificaciones introducidas en el registro social de hogares: aquellos que pertenezcan a un tramo más alto necesitarán un ahorro también más alto, pero que no debería ser superior a los 750.000 pesos. Contar con este registro social de hogares también es otra condición necesaria, además de poseer residencia definitiva en el caso de las personas migrantes, otro asunto que genera controversia, como comentaremos en párrafos próximos.

En la línea de acción referida al *acompañamiento social y promoción comunitaria* se contemplan varias iniciativas:

- El involucramiento y acompañamiento a las comunidades que residen en los campamentos, mediante equipos multidisciplinarios, "para que ellas mismas releven sus propias problemáticas, activen competencias y recursos existentes y se conecten con la estructura de oportunidades, definiendo ámbitos de acción que puedan ser abordados por la oferta pública y privada de programas sociales".
- La habilitación de las familias para que puedan acceder al sistema de protección social, a través de la

aplicación del Registro Social de Hogares (ex Ficha de Protección Social), y a alguno de los instrumentos habitacionales que ofrece el MINVU.

- La vinculación efectiva con la oferta pública de ministerios y servicios públicos, en particular la que forma parte del sistema de protección social.
- La suscripción de un convenio con la FUSUPO, Techo Chile y el SJM "con el objeto de implementar un trabajo territorial en los campamentos de la ciudad de Antofagasta durante el período 2015-2016, bajo la modalidad de Servicio País, acompañado de la realización de acciones en los ámbitos de desarrollo organizacional, educación y empleabilidad, por parte de Techo, y de interculturalidad, por parte del SJM".
- La articulación entre la oferta pública y privada de programas sociales.
- La contribución al fortalecimiento de la asociatividad, a través de procesos de formación de dirigentes y nuevos liderazgos.
- La implementación de un plan comunitario de seguridad pública, que contempla acciones preventivas y de control policial a cargo de la PDI y Carabineros; de colaboración entre las policías y la comunidad, y de apoyo a las directivas de los campamentos para que elaboren reglamentos internos de convivencia.
- El desarrollo de acciones para mejorar las condiciones de habitabilidad de las familias que residen en los campamentos, con el propósito de prever situaciones de riesgo de diferente tipo mediante la coordinación entre organismos públicos y la cooperación público-privada (Gobierno Regional de Antofagasta, s/f).

Hasta fines de abril de 2016 se trabajaba en esta línea de acción general con 3.043 familias, lo que implicaba una cobertura de más del 50% de las familias viviendo en campamentos (Fuica, 2016). En la articulación del trabajo con las organizaciones de la sociedad civil que forman parte del Plan se han definido líneas de trabajo específicas para cada una de ellas:

> …la Fundación para la Superación de la Pobreza trabaja el fortalecimiento de las capacidades y de los propios

> recursos de las comunidades, conectándolos a la estructura de las oportunidades; el Servicio Jesuita a Migrante a través de la interculturalidad, hay un modelo para nosotros que es bastante novedoso y proponente de cierta manera, y Techo que trabaja habitabilidad y trabaja en campamentos históricamente. Esto es financiado por Minera Escondida (coordinación del Plan).

Para su implementación y gestión, el Plan de Superación de Campamentos considera dos instancias de coordinación. Por una parte, están las reuniones del Comité Ejecutivo, compuesto por el Intendente, el encargado del Plan (el jefe de gabinete del GORE), su coordinadora, las Seremías de Vivienda y Urbanismo, Bienes Nacionales, Obras Públicas y Desarrollo Social, un representante del FOSIS y la Gobernación. Esta instancia formal se convoca una vez al mes. La otra es la Mesa de Trabajo del Plan, que implica una participación más abierta e involucra al municipio, a través de la DIDECO; la Seremía de Vivienda y Urbanismo, el Presidente de la Comisión de Vivienda del GORE, la Directora del SERVIU, la Jefa del Programa Campamentos, la Directora del FOSIS, la Gobernadora, dos representantes de organizaciones no gubernamentales y dos de dirigentes de campamentos. Respecto de esta segunda instancia surgieron algunas problemáticas y críticas en el trabajo de campo. Entre las problemáticas aparece el hecho que la Municipalidad de Antofagasta no está participando efectivamente:

> La municipalidad está ausente en estas discusiones, forma parte de la mesa en teoría en el plan de superación de campamentos, pero en las distintas convocatorias que se hacen la municipalidad no asiste. En lo formal, están, pero no hay una participación activa en los procesos (SEREMI de Vivienda y Urbanismo).

Por parte de la sociedad civil, se critica el carácter consultivo de la mesa, sin que sea realmente participativa.

Ahora bien, a partir del trabajo de campo se pudieron establecer algunos nudos críticos en torno a los

fundamentos, el diseño y la implementación de este Plan, que revisaremos paso seguido.

Uno de estos nudos críticos, de especial interés para este informe, tiene que ver con el acceso de los migrantes a la posibilidad efectiva de postular a una vivienda definitiva. Efectivamente, hay un nivel bajo de postulación de la población migrante a los subsidios de vivienda[50], en buena medida relacionado con el hecho que hasta 2014 se les exigía como requisito para poder hacerlo una residencia definitiva con una antigüedad mínima de 5 años, situación que se subsanó desde 2015. Otra de las razones tiene que ver con el horizonte de temporalidad del proyecto migratorio, porque como vimos en el análisis de los resultados arrojados por la Encuesta de Campamentos, no todos los migrantes que residen en estos espacios planean permanecer en el país. El nudo crítico se genera por el hecho que para poder postular a un subsidio el migrante debe estar en condiciones de regularidad, e incluso más allá, para poder formar parte de un comité de vivienda, otro de los requisitos ineludibles para esa postulación, debe estar en esa condición. No se trata, por supuesto, de una demanda ilógica o arbitraria, el problema se genera por las dificultades que presenta actualmente este proceso de regularización, especialmente en la región de Antofagasta, como vimos previamente. Los migrantes entrevistados explicitan esta preocupación:

> Yo sé que si llegase a estar [en el país] para lo de las casas, el primer problema que me van a poner son los papeles, tanto a mí como a mi pareja, porque los niños no pueden postular porque ellos son chilenos pero son menores de edad, entonces yo ya estoy consciente de que si esa oportunidad se da, yo no la voy a tener porque no tengo los papeles que ellos piden, que es la definitiva, no he podido abrir la cuenta de ahorro a nombre del campamento, a pesar de que yo trabajo en la organización, porque no tengo cómo hacerlo, ni mi pareja ni yo tenemos los papeles que ellos piden para

[50] Del universo de subsidios habitacionales entregados en la región de Antofagasta entre 2012 y 2015, solo el 5,9% benefició a migrantes (Zamorano, 2016).

> decir ya, voy a arriesgarme, voy a quedarme 5 años más a ver si se me da la oportunidad de tener mi vivienda propia, tampoco porque no tengo lo principal, que es la definitiva (migrante, miembro de comité de vivienda).

Otro de los nudos críticos se ha conformado en torno a los desalojos, que son de dos tipos: el desalojo selectivo y el que se realiza para el control de nuevas tomas. El tema de los desalojos selectivos se relaciona, como ya adelantamos, con el Reglamento de Convivencia. Esta iniciativa parte con un diagnóstico participativo en el que los vecinos problematizan la situación de sus campamentos y definen sus reglas. A su vez, ellos asumen el deber de hacer cumplir estas reglas, cuando ello estuviere a su alcance, y en caso que se suscitaran situaciones que escaparan de la competencia de los dirigentes y la comunidad, como delitos, deben comunicarlo para que intervenga la Gobernación, que asumió el compromiso de ese desalojo selectivo[51]. Para la aplicación de este mecanismo se consensuó un protocolo, que implica algunas instancias previas de advertencia y notificación al vecino que no estuviera cumpliendo con esas normas, para finalmente llegar a una asamblea en la que el vecino amonestado tiene el espacio para su derecho a réplica, luego de lo cual la comunidad toma su decisión. En caso que esa decisión fuese el desalojo, se la debe comunicar a la Gobernación para su ejecución.

Surgen varios problemas y críticas frente a este procedimiento, algunos que aceptan su lógica y cuestionan la efectividad de la aplicación, y otros que deslegitiman el modo de operación. Entre estas últimas se encuentra la crítica a esta autonomización del desalojo, que referimos antes. En relación a las primeras, una de los problemas que se señala es que no se está cumpliendo con el compromiso del desalojo, debido a problemas de gestión y de recursos. Sucede que, según está estipulado, es el dueño del terreno quien debe disponer de los medios para materializar el

[51] Este acuerdo y compromiso se asumió en una reunión con dirigentes de los campamentos, el Intendente, el Jefe de Gabinete, la Gobernadora y el Padre Berríos en agosto de 2015.

desalojo[52], acompañado en el procedimiento por la fuerza pública (Carabineros, además de la PDI en caso que se trate de ciudadanos extranjeros). En el caso de los campamentos, el dueño es Bienes Nacionales, que argumenta que no dispone de esos recursos, y que por lo tanto el tema debe abordarse desde la Gobernación. Y desde la Gobernación se señala que la responsabilidad corresponde a Bienes Nacionales. Y entre estas descoordinaciones y desacuerdos, los desalojos no se hacen efectivos. Otro de los problemas tiene que ver con la demora en la comunicación por parte de los vecinos en el caso del desalojo para el control de nuevas tomas:

> Lo que no está funcionando, pero que se está solucionando, nos falta la rápida comunicación cuando se empieza a instalar la gente fuera de los campamentos que ya están aceptados y catastrados... Cuando el campamento se empieza a crecer un poquito, poner al lado del vecino, ellos mismos llaman, y esa comunicación es la que demora un poco. Y la demora comunicacional del gobierno regional y provincial demora hacia nosotros y que salgan las autorizaciones para el desalojo (funcionario/a de Carabineros).

Otro de los problemas tiene que ver con lo que algunos actores identifican como "mafias" que hacen de la venta de terrenos en los campamentos un negocio, y que por lo tanto dificultan esta labor de evitar la instalación de nuevas tomas, además sin recibir ninguna sanción punitiva por ello:

> Nosotros hicimos un desalojo como hace un mes, de un sector que estaba creciendo nuevamente. Habían marcados 77 lotes, era un sector grande y esto está dando pie a estas mafias… hay gente que se hacen dueños de las conexiones de luz y agua y si tú no estás de acuerdo te cortan el agua, después te cobran de

[52] Puesto que la Gobernación tiene la obligación de restituirle el terreno limpio al dueño, debe considerarse la disponibilidad de un camión para que retire los escombros, la máquina para que los extraiga, una cuadrilla que limpie, entre otras cosas.

> nuevo o te cierran las calles como medida de presión, empiezan a meter más gente, sin un control. Entonces no adhieren a los reglamentos de convivencia porque no se les identifican y no se les exige porque es un negocio, y eso es complejo. Por ejemplo, ya hemos hecho denuncias en sectores, está la investigación, y está en la fiscalía, pero eso puede estar ahí meses. (…) Jamás se ha multado o detenido a alguien por tomarse un terreno o por vender agua. Entonces se dice 'todo el rigor de ley', pero en la práctica eso no pasa. Entonces qué dicen esos grupos que no adhieren, 'mira, aquí hacemos lo que queremos, y no estoy ni ahí con tu comité ni con tu reglamento'. Todo lo que se ha hecho y que ha costado se deslegitima" (coordinación del Plan).

En relación con estas situaciones, desde la Municipalidad se critica la inacción de la Gobernación frente a la instalación de nuevas tomas en los últimos años, situaciones que dicen haber notificado en diversas oportunidades, sin obtener los resultados esperados. Se cuestiona además la decisión de establecer los campamentos transitorios, puesto que se considera una pérdida de tiempo y recursos.

Otras voces cuestionan que se trata de un programa sustentado en una decisión política y no técnica, pues la información que debió ser la base para el diseño del programa se levantó con posterioridad a su puesta en marcha, decidida además desde el gobierno central.

Los potenciales beneficiarios y algunos miembros de organizaciones sociales manifiestan su preocupación por la forma en que eventualmente se realice la relocalización de las familias, que podría implicar la pérdida de redes, de conectividad en el caso de algunos sectores, o el cambio de escuela de los niños, con lo que supone dejar comunidades educativas en las que ya han generado lazos:

> …cómo se está pensando una posible integración o inclusión en estos barrios que se van a construir entre personas de diferentes nacionalidades. Porque, por ejemplo, en el sector Los Arenales, en donde viven muchas personas migrantes en campamento, ninguno

> de los proyectos ha pensado, hasta donde yo sé, en llevar a esas mismas personas a una solución habitacional determinada. Lo que va a suceder es que van a tirar a algunas para allá, otras para allá. Entonces todos los procesos de arraigo, de pertenencia, de vínculo, se van a pérdida. Entonces es una segregación doble, triple en algunos casos, y ahí hay varios problemas (entrevista grupal con miembros de la Mesa Intercultural).

Se critica también la noción de interculturalidad que está detrás de algunas de las medidas que se toman en el marco del Plan, que se define como "altamente precaria e ignorante" (entrevista grupal con miembros de la Mesa Intercultural). Se cuestiona el carácter subsidiario de la política, un rasgo que comparte con la política habitacional del país en general. Y, por último, se alude a la lentitud de la iniciativa para brindar soluciones, debido a todos los procedimientos burocráticos implicados. Frente a este último punto, el GORE tiene una posición tomada:

> Nosotros hemos hablado que una solución apresurada no es una solución, si va a crear más problemas en el futuro, no es una solución y tampoco se quieren tomar decisiones populistas para quedar bien y después transferirle el problema al gobierno siguiente (coordinación del Plan).

Pero más allá de las críticas y las diversas dificultades que se están enfrentando, desde el GORE existe una mirada positiva respecto de los potenciales alcances del Plan:

> El tejido social se está fortaleciendo, la gente está entendiendo que la participación y la organización comunitaria son importantes. Existe un clima de colaboración, tiene la Mesa Intercultural, estamos trabajando con ONGs, existe la voluntad política para poder hacerlo. Este clima de que podemos cambiar las cosas a pesar de las dificultades. La descentralización nos ha ayudado bastante, es como: 'mira, nosotros aquí

podemos hacer cosas, no necesitamos que nos digan una instrucción de política nacional (coordinación del Plan).

2. Piloto del FOSIS sobre buenas prácticas de convivencia comunitaria

También dentro del ámbito de la habitabilidad y la convivencia, en junio de 2015 el FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social), del Ministerio de Desarrollo Social (Mindes), presentó un programa piloto intersectorial "para la inclusión de la población migrante que comparte territorio y cotidianeidad con nacionales en la comuna de Antofagasta".

La idea central de este programa es "generar mesas de trabajo en torno a la población inmigrante en las que se articularán intervenciones específicas que permitan resolver demandas concretas de la población y de esta forma diseñar estrategias de intervención comunitarias tanto para los habitantes migrantes como también para la población nacional que reside en el territorio identificado"[53].

Esta iniciativa se desarrolló en el marco del fondo Idea, del Mindes, que se implementó a lo largo de todo el país, pero solo en cuatro regiones se trabajó con población migrante: la Metropolitana, Valparaíso, Iquique y Antofagasta.

El programa se propuso identificar buenas prácticas de convivencia comunitaria que favorecen la integración, la inclusión, la diversidad, el respeto y el reconocimiento mutuo en un territorio específico, la Villa Antonio Rendic, que tiene aproximadamente un 40% de vecinos migrantes internacionales. Allí se trabajó con 70 familias en una intervención comunitaria que demandó una inversión de 35 millones de pesos.

> …es un sector muy complejo que tiene varios matices de vulnerabilidad, focos de pobreza y que está muy cercano a uno de los campamentos más grandes que

[53] Véase [en línea] <http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/seremi/antofagasta/prensa/2015/06/19/ministro-marcos-barraza-participa-en-presentacion-de-plan-piloto-migrantes-enantofagasta>.

> hay acá, que es básicamente población migrante (…) Lo que nosotros queríamos era hacer una intervención paralela [a las acciones territoriales contempladas en el Plan de Superación de Campamentos] con esta gente que vive cerca de campamentos, que se relaciona de manera directa con los migrantes, y sacar buenas prácticas... nosotros lo que queríamos era dar vuelta la mirada y sacar lo positivo y buscar dentro de las mismas experiencias que tenían vecinos y vecinas de cómo habrían logrado convivir en espacios que son mucho más complejos de buena manera (funcionario/a del FOSIS).

El FOSIS no es el ejecutor directo del programa, pues su modalidad de intervención implica externalizar la oferta del organismo para que otros la ejecuten, transfiriendo las responsabilidades. En este caso el ejecutor es la ONG Fractal, una de las que forma parte de la Mesa Intercultural:

> Ellos propusieron un piloto que tenía mucho que ver con insertarse en el territorio a través de hacer 'la casita' como le llaman ellos, que es un espacio comunitario donde confluye la gente que viene del territorio a realizar diferentes cosas, capacitaciones, charlas, actividades culturales, sociales, deportivas, y en torno a esto, donde está la mayor posibilidad de rescatar buenas prácticas es en los niños. Las personas adultas ha sido más complicado trabajar con ellas, si bien se entienden muchas veces como ciudadanos de un mismo territorio, ha influido mucho en este último tiempo este *boom* de migración, lo que ha generado quiebres en las relaciones dentro de los sectores (funcionario/a del FOSIS).

3. Programa "Quiero mi barrio"

Otra de las acciones implementadas en este ámbito se enmarca dentro del programa nacional "Quiero Mi Barrio", del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), que tiene por objetivo una recuperación física y social a

escala barrial, facilitando el vínculo de ese barrio con su ciudad. Esa recuperación se realiza a través de un proceso participativo que facilita el encuentro, la participación y la vida en comunidad (www.minvu.cl).

En el caso de Antofagasta, para la ejecución del programa se firmó un convenio entre el MINVU y el SJM por el que ambas instituciones establecen una alianza colaborativa para la atención de la población migrante que reside en la población Miramar Central de la ciudad, "uno de los barrios antofagastinos con mayor presencia de extranjeros" según el SEREMI de Vivienda y Urbanismo, Mauricio Zamorano. La alianza, que se concretó en junio de 2014, contempla también la intensificación de la capacitación a los profesionales del programa y la generación de actividades en otros barrios intervenidos por la misma iniciativa.

Según comentaba el director del SJM en una nota de prensa de julio de 2015, el trabajo desarrollado hasta ese momento había permitido acceder a la comunidad, especialmente a la población migrante, a partir de la realización de varios conversatorios en los que se abordó "su visión de la comunidad, sus historias personales y sus inquietudes y propuestas a la hora de mejorar la vida en barrio"[54].

b) Educación

En el ámbito educativo se desarrollan varias acciones de diversa envergadura, tanto desde organismos gubernamentales como desde las organizaciones de la sociedad civil, que se describen a continuación.

1. Programa "La escuela somos todos"

A mediados de octubre de 2015, la Corporación Municipal de Desarrollo Social de Antofagasta (CMDS) firmó un convenio con el DEM en el marco del programa "La escuela somos todos", destinado a la regularización de

[54] Véase <http://www.goreantofagasta.cl/index.php/desplieguenoticias/2891-quiero-mi-barrio-suscribe-convenio-para-mejorar-atencion-a-extranjeros-en-antofagasta>.

alumnos migrantes y de alcance nacional, aunque opera a partir de convenios específicos, lo que le ha valido críticas en la medida que supone una discriminación entre los alumnos migrantes de diferentes territorios.

Específicamente en Antofagasta, se esperaba que a partir de este convenio 2.289 alumnos de los establecimientos municipales de la comuna tendrían la oportunidad de regularizar su situación de "matrícula provisoria" a partir de la obtención de una visa de estudiante, lo que les permitiría acceder a los beneficios que la condición de alumno regular habilita (alimentación de la JUNAEB, pase escolar y promoción de nivel educativo)[55], lo que permite abordar algunas de las situaciones problemáticas descritas en el diagnóstico sobre la dimensión educativa del proceso migratorio que se está experimentando en la región.

De acuerdo a las apreciaciones recogidas durante el trabajo de campo, la evaluación general de la aplicación del programa era positiva, tanto en términos generales, pues había implicado subsanar la vulneración de derechos de los niños migrantes, como en términos más específicos, relativos a la posibilidad de materializar la subvención escolar, o vinculados a la regularización misma:

> Lo primero que se encontraron es que muchos de los chicos y las chicas que van a las escuelas, sus papás tienen visa, entonces fue súper bueno porque la visa de estudiante es muy frágil, entonces, todos los niños y niñas adolescentes que han podido regularizar como dependientes de la visa de sus papás, algunos con la temporaria y otros con la definitiva, los han adosado a esa visa porque es más sólida que la de los estudiantes, y de todos los chicos que pesquisaron y con los que empezaron a trabajar como para sacar el primer grupo de chicos que se van a regularizar, solo el 14% sus papás no tenían forma de regularizarse porque estaban o con órdenes de expulsión o estaban en situación

[55] Véase <http://www.extranjeria.gob.cl/noticias/2015/10/16/convenio-entre-el-dem-y-municipalidad-de-antofagasta-permitira-regularizar-a-mas-de-dos-mil-estudiantes-extranjeros/>.

irregular (funcionario/a de la Corporación de Desarrollo Municipal).

2. El abordaje de la interculturalidad en el espacio educativo

Dos son las acciones que pudimos relevar en el trabajo de campo en este ámbito: por una parte, un programa específico de interculturalidad que se desarrolla desde el Ministerio de Educación, a partir de su representación regional, la Seremía de Educación. Sin embargo, es desde el propio organismo que se señala la debilidad de esta línea de trabajo, debido a que cada establecimiento es libre de definir su propio proyecto educativo, y por lo tanto las escuelas no están obligadas a considerar este aspecto si no tienen interés en su abordaje, o no lo consideran prioritario. Aunque a partir de la entrada en vigencia de la Ley de Inclusión Escolar (N° 20.845) las escuelas no pueden discriminar a sus alumnos, y eso se verifica y se hace la respectiva denuncia a la Superintendencia de Educación, la consideración de la interculturalidad en el proyecto educativo queda al criterio de cada institución escolar. También hay una variable de recursos que opera en este asunto:

> …uno de los grandes cuello de botella que tenemos y no solamente en esta temática, es que nosotros estamos transfiriendo grandes cantidades de dinero a parte de la subvención por asistencia, hay una serie de otros fondos, entre esos FAEP, que es el Fondo de Fortalecimiento de la Educación Pública, y ese fondo tiene una gran cantidad de recursos que se transfieren a las corporaciones municipales o a los DAEM, y muchas veces las plata no son destinadas a lo que nosotros quisiéramos, desde el punto de vista de los énfasis o diagnósticos que tenemos, pero lamentablemente son ellos los que deciden (SEREMI de Educación).

La otra iniciativa vinculada con la interculturalidad en el espacio educativo es implementada por una

organización de la sociedad civil, el SJM, que tiene un proyecto ligado a esta temática desde hace unos tres años, y que se desarrolla principalmente en escuelas públicas con un alto porcentaje de niños y adolescentes migrantes y con algún tipo de vulnerabilidad. El trabajo se efectúa principalmente con la modalidad de talleres que permiten visibilizar y abordar situaciones de discriminación en la escuela, y comprende una labor con toda la comunidad educativa: alumnos, profesores, equipos técnicos, padres y apoderados:

> …entonces, lo que nosotros hacemos en los talleres es sacar sus prejuicios encima de la mesa y trabajar sobre ellos y relevando el papel de ellos como actores sociales que son (miembro del SJM).

A pesar de estas líneas de trabajo incipientes, dadas las situaciones de discriminación hacia los niños migrantes en las escuelas que se pudieron relevar durante el trabajo de campo, y el contexto más amplio de discriminación hacia la población migrante en general en la sociedad antofagastina, con un alto componente de racialización, es necesario desarrollar en este campo una línea de acción más sólida, consistente, integral y amplia, acompañada de un trabajo reflexivo y de capacitación sobre lo que implica un proyecto de educación intercultural y antirracista.

3. Acciones municipales

Desde la Municipalidad de la ciudad de Antofagasta también se han generado algunas acciones relativas al eje de migración y educación. Una de ellas fue el reconocimiento a los alumnos inmigrantes destacados en términos académicos y deportivos de las escuelas municipales durante 2015, con el propósito de "generar empatía, concientización también e integración" (asesor/a municipal). Más allá de las buenas intenciones de la medida, es preciso ser cuidadoso en el recurso a herramientas con un sustento meritocrático, que pueden llegar a tener el resultado opuesto al que se busca.

También se desarrolló una campaña contra la discriminación de niños migrantes, a través de un spot, y se contrató un profesor de convivencia escolar en cada establecimiento a cargo de la municipalidad, ante la preocupación por el *bullying*, tanto en términos generales como el que afecta puntualmente a los niños migrantes (entrevista con Karen Rojo, alcaldesa).

Finalmente, hay una línea incipiente de trabajo de sensibilización sobre temas migratorios en las escuelas, desde la Casa de la Diversidad:

> Estamos recién como empezando ese tema. Lo que nosotros pretendemos hacer y que hemos socializado con las entidades educativas es, justamente, educar. Eso es lo que nosotros queremos, educar y crear conciencia. Enseñar tanto a los tres estamentos sería como lo ideal… alumnado, profesores y centros de padres (entrevista grupal con el equipo de trabajo de la Casa de la Diversidad).

a) Salud

1. Piloto de acceso a la salud de personas migrantes

Se trata del programa más amplio desarrollado en el ámbito de la salud para la población migrante en la región. La iniciativa se implementa a través del área de salud de la Corporación de Desarrollo Social de la Municipalidad de Antofagasta. Desde mediados de este año comenzaría a desarrollarse además en la comuna de Calama.

El marco en el que se desarrolla esta política es el Programa de Acceso a la Atención de Salud a Personas Inmigrantes (Resolución Exenta 1266), lanzado a fines del 2014, que busca generar estrategias dentro del modelo de salud familiar para facilitar la incorporación de esta población al sistema sanitario, especialmente aquella que está en situación irregular. Las cinco comunas seleccionadas para la aplicación de este piloto en su primera fase fueron Arica, Iquique, Antofagasta, Santiago y Recoleta. En 2016 se sumaron otras comunas de la Región Metropolitana,

Valparaíso, Copiapó y, como ya se mencionó, también Calama.

En la ciudad de Antofagasta la primera acción desarrollada fue un diagnóstico efectuado entre enero y marzo de 2015, y a partir de esa instancia se decidió iniciar un piloto de mediación intercultural en tres centros de salud familiar que concentran mayor número de personas migrantes entre sus usuarios. Este fue el perfil específico que adquirió el piloto en Antofagasta, pero además el programa supone una serie de lineamientos generales que deben cumplirse, definidos desde el nivel central: capacitación a funcionarios, generación de instancias de difusión de derechos y deberes, talleres con personas migrantes, establecimiento del protocolo administrativo de atención en salud y monitoreo de ciertos indicadores —en 2015 fue el de personas migrantes inscritas en los centros de salud familiar, y en 2016 el de mujeres migrantes bajo control del embarazo.

Se seleccionaron y designaron entonces tres mediadoras interculturales, una por cada CESFAM seleccionado, que han ido adquiriendo un perfil de trabajo comunitario, realizando talleres con chilenos y migrantes, principalmente en campamentos de la ciudad, en torno a tres temas: acceso a la salud y a los servicios públicos, sexualidad y articulación de redes comunitarias. En este último caso, se procura establecer vínculos de colaboración con el Centro de reclusión femenina, con el SERNAM, la Gobernación, la Oficina de la Infancia, organizaciones no gubernamentales, y hay además mesas pequeñas de trabajo que realizan análisis y acompañamiento de casos, sobre todo de mujeres que sufren violencia.

Este es justamente un tema importante que han "levantado" las mediadoras a partir de su trabajo, y en la línea de otorgar un carácter contextualizado al piloto, se ha estado tratando de instalar la violencia de género como un cuarto tema de abordaje, procurando generar estrategias de intervención y de trabajo comunitario:

> …es que hay mucha violencia de género, principalmente con las personas de Colombia, es mucho más brutal, o sea, hay chicas colombianas a las que las 'cascan' y las 'cascan' brutal, mientras en casos, por ejemplo, de las

personas de Bolivia, la violencia de género tiene más bien como de privaciones y castigos, que 'no te doy de comer', 'no te doy plata', 'te encierro' (funcionario/a de la Corporación de Desarrollo Municipal).

Además de estas cuatro líneas de trabajo se realiza atención al público y asesorías, principalmente en trámites migratorios y relacionados al acceso y la cobertura pública de salud —ayuda en trámites migratorios y de afiliación a Fonasa, inscripción en un centro de salud familiar, etc. Otra labor significativa ha sido la que las mediadoras denominan "rescate", es decir, la gestión para volver a vincular al sistema a aquellos migrantes que han dejado de acudir a los controles.

En todas estas acciones también se ha trabajado de manera articulada con organizaciones de migrantes[56], organizaciones de la sociedad civil y representantes del ámbito académico, procurando fundamentar la labor con hallazgos de investigaciones, o mediante el apoyo especializado, como en el caso de la Unidad de Atención a Migrantes de la Universidad Católica del Norte, con quienes se organizaron de manera conjunta jornadas de salud y migración para capacitar y sensibilizar a funcionarios y médicos en estos temas.

El trabajo que realiza el equipo a cargo de la aplicación del piloto está legitimado y es altamente valorado y reconocido por diversos actores, desde las autoridades de salud regionales, pasando por las organizaciones de la sociedad civil, hasta los vecinos migrantes de los campamentos:

> …me tocó ver con mis propios ojos y en mi misma persona, el trato hacia los extranjeros horrible con esa señora de la leche en el consultorio. Por lo menos a mí me dijo, como yo tuve todas estas complicaciones en mi embarazo, fui ahora con el bebé a la hora con la enfermera y me dijo: 'si no terminaste el control dental del embarazo, no te voy a entregar más la leche' y ¡paf!, me cerró la puerta. Yo fui y busqué a [nombre de la

[56] Por ejemplo, talleres de sexualidad y maternidad para integrantes de la Colectividad de Colombianos Residentes en Antofagasta.

> mediadora] porque ella está ahí, en un stand, y le dije: 'mira, me pasó esto y esto con la señora de la leche', y ella se paró y fue a hablar con la asistente social del consultorio y le llamaron la atención a la señora (vecina migrante, dirigente de comité de vivienda en un campamento).

Las autoridades regionales de salud reconocen la necesidad del trabajo de las mediadoras y valoran positivamente su aporte:

> …efectivamente ahí hay una diferencia entre los chilenos y los migrantes importante, en el sentido de que hay muchos que deciden no consultar porque prefieren la medicina alternativa, yerbas u otro tipo de cosas, entonces, eso también para nosotros es un tema bien relevante porque, sin lugar a dudas, de repente una cultura distinta a la nuestra puede definir que no es necesario consultar y esa enfermedad pudiera ser, a lo mejor, de mayor complejidad y después, cuando consultan ya es más caro tratarlos, por lo tanto, estos mediadores interculturales también tratan de abordar esa temática. Es un camino largo que tenemos que recorrer (Seremi de Salud).

Además de con los logros que se van evidenciando, buena parte de esta legitimación y reconocimiento se relaciona con el compromiso personal de los funcionarios que lo están implementando y su preocupación por reflexionar sobre su labor y formarse permanentemente para mejorarla:

> …ahí el tema es que el papá de una de las mediadoras es indígena, trabaja en temas, desde otra perspectiva, en temas andinos, ella conoce algo de aymara y el papá quedó en venir en estos días, viene por otras cosas a la ciudad y nos vamos a reunir con él para que nos empiece a dar pistas de cómo elaborarnos y que nosotros podamos ir generando nuestro equipo de salud. (…) finalmente la política pública es muy frágil porque, primero, se sustenta en… un convenio que da

> lugar a personas que se han metido, que les apasiona este tema y que trabajan y que, por tanto, se acaba el convenio, se acaban las platas y se acaba todo esto (funcionario/a de la Corporación de Desarrollo Municipal).

Como sucede con muchas de las buenas prácticas que pueden identificarse en diversos ámbitos del Estado en relación con la población migrante, se advierte aquí que la voluntad personal y la sensibilidad de los funcionarios son decisivas para su gestación y sostenimiento, con los riesgos que ello implica para la continuidad de estas acciones. Como ha observado Eduardo Thayer a partir de su trabajo de investigación respecto de las acciones y políticas dirigidas a la población migrante en los gobiernos locales de la provincia de Santiago, estas iniciativas "dependen en gran medida de voluntades individuales de funcionarios sensibles al tema, y no necesariamente de orientaciones institucionales o políticas de los gobiernos locales… Podría hablarse en este sentido de una 'política del estado de ánimo'" (Thayer Correa, Durán Migliardi, Dilla, & Stang, 2016)[57].

De todos modos, también se reconoce que, para lograr efectos a largo plazo, es necesario que esta labor se sostenga en el tiempo. En este sentido, tanto propios como ajenos advierten que aún persisten prácticas que deben desterrarse, y eso ciertamente requiere de un esfuerzo sistemático e institucionalizado en una política pública, algo que el Gobierno Regional debiese considerar en su definición de una política migratoria:

> Y ahora tú también ves que tienes un equipo de dirección de salud sensibilizado, tienes a las mediadoras interculturales en el consultorio sensibilizado, y tienes algunos funcionarios

[57] Otra situación semejante se verifica respecto de funcionarios de la Zonal Norte de Fonasa, quienes antes de que entrara en vigencia el convenio que contempla la afiliación de migrantes en situación de irregularidad, habilitaban estas situaciones para subsanar la vulneración de derechos, como el acceso a los controles de salud de mujeres gestantes que estaban con órdenes de expulsión.

sensibilizados. Pero tienes a directores de consultorios que nos están ni ahí, y tienes a funcionarios, algunos asistentes sociales, algunos funcionarios médicos, que tampoco no están ni ahí. Entonces, ahí se generan problemas (entrevista grupal con miembros de la Mesa Intercultural).

Yo creo que hoy día mismo, yo no puedo decir que no existen casos de negaciones para un inicio de tratamiento en la atención en salud a personas migrantes, sería una ilusión y tendría cero capacidad de autocrítica; lo que yo sí puedo afirmar es que hemos hecho un esfuerzo grande por reducir esos espacios discrecionales de negación de atención, de instrucción a nuestros funcionarios, de acompañamiento a las personas migrantes, que han reducido eso (funcionario/a de la Corporación Municipal de Desarrollo).

2. Acciones en materia de salud sexual y reproductiva

En este ámbito específico pudimos relevar dos iniciativas, y en ambas tienen un rol importante las organizaciones de la sociedad civil. Una de ellas son los conversatorios sobre sexualidad y autocuidado para jóvenes que la Unidad de Atención a Migrantes de la UCN ha desarrollado en algunos campamentos, junto a otras organizaciones. La otra implica una articulación entre el trabajo del sector público con el de las ONGs. Se trata de una red de apoyo para los controles de salud y embarazo de las trabajadoras sexuales, que vincula el trabajo de FONASA, el CESFAM Sur y la organización Margen:

…hay una red de apoyo ahí en el caso de las compañeras que se embarazan y que necesitan la primera atención y que no tienen los documentos y todo, entonces, en ese aspecto a ellas se les está apoyando y la asistente social… las va a buscar, las acompaña, tiene la red, el teléfono, 'Mira, va a ir una chica a tal hora', la describe, la reciben, la atienden como corresponde (miembro de Fundación Margen).

A ello se suma el intenso trabajo informativo, preventivo y de contención que realiza la Fundación Margen con las trabajadoras sexuales, entre las que hay una alta proporción de migrantes. Esta labor consiste principalmente en recorridos nocturnos, especialmente por *night clubs*, entregando condones, informando sobre enfermedades de transmisión sexual, entre otros temas.

3. Convenio entre FONASA y Congregación del Buen Pastor para atención en salud de mujeres migrantes

Este convenio de colaboración entre la Dirección Zonal Norte de FONASA y la Congregación del Buen Pastor, firmado en marzo de 2016, permite articular diversas acciones para habilitar el acceso a la salud de la población inmigrante que es acogida por la congregación. El acuerdo, que se enmarca en el Proyecto "Mujer, Migrante y Familia", que desarrolla la congregación religiosa (véase el apartado de Género y Familia), contempla la realización de diálogos y capacitaciones para el personal de la Congregación sobre acceso a las atenciones de salud y afiliación a Fonasa. Además, "el Seguro Público de Salud colaborará como intermediador en la respuesta a las demandas generadas en el ámbito de la salud pública de los migrantes que se atienden en la congregación"[58].

4. Otras iniciativas

Otras dos acciones que merecen tenerse en cuenta en este ámbito son las atenciones psicológicas que se brindan desde la UAI de la UCN y la implementación de una modificación al sistema de registro de usuarios en los consultorios de la ciudad, de modo de poder ingresarlos mediante sus pasaportes, algo que no se ha hecho en ningún otro servicio público (Seremi de Salud).

[58] Véase [en línea] <http://elmensajero.cl/2016/03/07/fonasa-y-comunidad-buen-pastor-firman-convenio-para-mujeres-migrantes-de-antofagasta/>.

a) Pobreza

1. El registro social de hogares

Si bien no se trata de un instrumento enfocado en la población migrante, ni constituye un programa o política en sí mismo, sino que es la puerta de acceso de la población en general a las prestaciones sociales que ofrecen las instituciones y organismos del Estado, nos parece pertinente revisar la evaluación que realizan los entrevistados sobre el modo en que está funcionando esta nueva modalidad, puesta en marcha el 1 de enero de 2016, en relación a este segmento de la población específicamente. Consideramos que se trata de un insumo importante a tener en cuenta en el diseño de una política regional en materia migratoria.

Este instrumento de focalización, que vino a reemplazar a la ficha de protección social, permite que los migrantes puedan tener un registro, aunque no cuenten con su RUT aún, esto mediante el anexo de formulario de protección social para extranjero. Se trata de una instancia transitoria, hasta que la persona regularice su situación, lapso en el que, sin embargo, no puede postular a los beneficios potenciales asociados a los puntajes exigidos en cada caso.

Este es un instrumento nacional gestionado por el Ministerio de Desarrollo Social. A nivel regional, el organismo a cargo es la SEREMI de Desarrollo Social, pero se implementa a partir de convenios con los municipios, que son socios estratégicos. Para ello se han transferido recursos y se ha capacitado a los equipos, pero la autoridad regional admite que no ha sido una transición fácil:

> La verdad de las cosas es que no ha sido fácil. Principalmente, porque hay una resistencia al cambio en sí mismo. Teníamos un instrumento que se aplicaba por años y que ellas y ellos, los trabajadores sociales, profesionales del área, años aplicando. Entonces, que vengas tú a cambiarle de un día para otro el sistema, es complejo. Hemos estado trabajando primero con

charlas, con mucha difusión y luego asistencias técnicas al municipio (Seremi de Desarrollo Social).

Si bien el municipio no es la única vía para acceder al instrumento, puesto que puede completarse a través de una página web (www.registrosocial.gob.cl), lo cierto es que es poco probable que el migrante lo haga por esta vía, no solo porque puede no disponer de computador, escáner, conexión a Internet y la necesaria alfabetización digital —situaciones que puede compartir con la población vulnerable nacional—, sino también porque para un extranjero puede resultar mucho más complejo entender la terminología propia de este tipo de formularios.

Pero no son solo elementos propios de la cultura institucional —en este caso, la resistencia al cambio— los que inciden en la dificultad de acceso de los migrantes a este instrumento. También pudimos relevar relatos que evidencian la arbitrariedad de los funcionarios respecto del acceso de los migrantes, y también en muchos casos desconocimiento de las normativas específicas, o incapacidad para canalizar las situaciones particulares que presentan migrantes y refugiados, que no están contempladas en un sistema que, por su mismo diseño, tiende a estandarizar. El relato que se cita a continuación está relacionado con la antigua ficha de protección social, sin embargo, es ilustrativo de estas dificultades:

> En términos municipales, por ejemplo, yo podría decir que tengo problemas bastante graves con el ingreso de la ficha en un principio, y creo que en el registro social de hogares no hay acceso. Hay una persona refugiada y en ese momento estábamos haciendo la ficha, me demoré como 8 meses en que lograran recibirlo para recién visitarlo y le dieran el puntaje, después de todo eso logramos el puntaje, que fueron como 2.000 puntos, 2.500, y no tienen ningún beneficio. Porque no saben qué hacer con una persona refugiada con esa cantidad de puntaje. Por contarle algo de él. Él tiene reumatoide en piernas y manos, sufrió de dos pre infartos el año pasado y estuvimos viéndolo en el hospital y muy mal, porque se nos iba a morir un refugiado en Chile sin

> atención. Tuvo que verle un doctor, tuve que meterme a la municipalidad de Calama diciéndole que estaba allá, la derivación para ver cómo iban a ser. Un trauma con este caballero. Entonces, claro. La municipalidad en esos aspectos sociales, cuando a una persona ya le hemos entregado recursos de primera necesidad que tiene, y después con la cédula, hay que insertarlo, ¿cómo lo insertan? No tienen (entrevista grupal con miembros de la Mesa Intercultural).

Estas situaciones de arbitrariedad qu, en algunos casos, según se hipotetiza, están sustentadas en actitudes xenófobas, no aparecieron exclusivamente en relación con esta temática, sino que fueron una constante en los relatos de escenas de vinculación de los migrantes con diversos servicios públicos que nos transmitieron muchos de nuestros entrevistados, y que incluso ya hemos citado. Se trata además de una problemática que no es exclusiva de la región de Antofagasta, pero que es preciso considerar seriamente en el diseño de la política regional en materia migratoria, a través de acciones intensivas de capacitación y sensibilización de los funcionarios, que en buena medida terminan por constituirse en un obstáculo muchas veces insalvable para el acceso de los migrantes a sus derechos.

Otra de las situaciones problemáticas que se menciona es la certificación del domicilio, un requisito para poder completar el registro, y que se hace difícil en el caso de los campamentos. Para solucionarlo se pensó en la posibilidad que el presidente de la junta de vecinos extendiera un certificado acreditando su domicilio, sin embargo, el municipio no está aceptando esta modalidad de acreditación en todos los casos:

> El municipio les dijo a los dirigentes de campamentos que con la personalidad jurídica del comité de vivienda podían acreditar domicilio. Nosotros desde Desarrollo Social se hizo la consulta y nos dijeron que eso no se podía. El municipio conversa poco con el gobierno regional (coordinación Plan de Erradicación de Campamentos).

En definitiva, el modo en que está funcionando el registro, que es clave para la vinculación de los migrantes con la oferta pública de protección social, es ilustrativo de obstáculos y problemáticas específicas que afectan a esta población, y que es necesario resolver institucionalmente.

b) Trabajo

Si bien se trata de una dimensión clave de la vinculación del migrante con la sociedad de destino, solo pudimos relevar un programa público que brinda apoyo en este sentido, en el marco del FOSIS: un fondo solidario de apoyo al emprendimiento y talleres de capacitación. Se trata de un programa dirigido a toda la población, al que pueden acceder los migrantes regularizados, y efectivamente se están incorporando al programa: "este año, cuando cerramos toda la oferta 2016 a partir de marzo, había por lo menos un 20% de personas migrantes en cada uno de los talleres" (funcionario/a de FOSIS Antofagasta).

A escala nacional, el FOSIS se encuentra definiendo un discurso y una posición institucional frente a la nueva realidad migratoria, y en una primera instancia se está trabajando en un diagnóstico regional. En particular, a escala nacional, se está evaluando uno de los asuntos que se ha revelado como crítico en la vinculación del Estado con los migrantes, a través de la política pública: la posesión de un RUT:

> …nosotros recibimos financiamiento de DIPRES, entonces todas nuestras prestaciones están garantizadas con un Rut y por eso lo estamos trabajando, porque salud y educación trabajan con un Rut ficticio… pero tiene que ver con la garantía de ciertos derechos básicos... En el caso de nosotros esa posibilidad hay que verlo y conversarlo, no solo a nivel de institución sino con la DIPRES, porque cómo garantizamos que esa prestación de verdad llegó, porque esa persona no existe y no sabemos si va a existir (funcionario/a del FOSIS).

En el ámbito de la sociedad civil, el SJM cuenta con una bolsa de trabajo y también brinda capacitación laboral. En ese contexto de definición de lineamientos estatales, y considerando las problemáticas específicas del ámbito laboral descritas en el apartado de diagnóstico, es vital considerar medidas dentro de este campo de acción en la política regional que se diseñe. Si bien se trata de un tema con muchas aristas que deben contemplarse, una fundamental es el acceso de los migrantes a la capacitación para el trabajo.

c) Género

Además de las acciones desarrolladas por la Fundación Margen con las trabajadoras sexuales, vinculadas con el ámbito de la salud —y descritas bajo ese título—, la Congregación del Buen Pastor está implementando en Antofagasta, desde hace ya tres años, el Proyecto "Mujer, Migrante y Familia", de carácter binacional —también tiene presencia en Iquique y Oruro.

Mediante esta iniciativa, dirigida a las mujeres migrantes, se brinda alfabetización digital para la conexión con su familia en un centro de llamados que cuenta con 11 computadores, además de talleres de capacitación en peluquería y gastronomía y un taller integral sobre derechos y autocuidado (entrevista grupal con miembros de la Mesa Intercultural).

d) Familia

1. Capacitaciones en centros de evaluación o reparación psicológica

Como se señaló en el apartado de diagnóstico, el tema de la violencia intrafamiliar, con todas sus interpretaciones e implicancias, apareció de manera clara en el trabajo de campo, y por lo tanto es un ámbito en el que es preciso implementar medidas. La complejidad del tema, con su componente de interculturalidad —¿cómo se construyen las relaciones de género en los diversos contextos socioculturales?, ¿cuáles son los límites entre las

especificidades de esa construcción y la vulneración de derechos humanos básicos?[59]—, exige además que esas decisiones se tomen a partir de un trabajo previo de reflexión y consenso.

En la actualidad, según nuestro relevamiento, una de las acciones que apunta a este campo problemático se desarrolla desde la Unidad de Atención al Migrante de la UCN. Se trata de capacitaciones en centros de evaluación o reparación psicológica (por ejemplo, la Bahía Suyana, la Bahía Tamyanapá). Estos centros prestan servicios a los Tribunales, gestionando la entrega de informes psicológicos y diagnósticos en casos de vulneración de derechos. En ese contexto es que surgió una potente demanda de sensibilización en temas de interculturalidad, en la medida que se enfrentan a situaciones en las que las habilidades de crianza y los roles de maternidad y paternidad de los padres migrantes son puestas en tela de juicio en procesos judiciales. El testimonio de este entrevistado pone en evidencia la relevancia de este trabajo, y la complejidad de la temática:

> …nos fuimos dando cuenta de que, de repente, se va produciendo como una violencia cultural que podríamos decir que es parte de ese racismo cultural, que está conceptualizado de esa manera, que es ir evaluando la cultura del otro en función de los arbitrarios culturales que tenemos nosotros… de repente el otro interpreta como una persona absolutamente violenta y sin habilidades de cuidado porque golpea a su niño, por ejemplo, y otra persona lo vio y lo denunció, sin comprender la realidad cultural, esta cultura de origen de las personas, entonces, ahí también hay un trabajo psicoeducativo que hacer y que, por lo general, se hace bajo esa racionalidad más judicial, es como 'ya, usted lo hizo'. Ahora, también nos han llegado casos de una señora a la que le quitaron la hija porque duermen en el piso y duermen los tres en la misma cama, usan colchones, y la niña tiene un retraso mental también y el papá le aplastó la pierna, entonces

[59] Sin considerar, además, todos los debates en torno a la posibilidad de pensar interculturalmente los derechos humanos.

> la niña se fracturó y, bueno, 'No, es que a esta la niña la maltratan', en el hospital, entonces la niña está en el hospital internada, la van a pasar a una Aldea SOS, y es una niña que hay que darle la comida en la boca ¿me entiendes? O sea, llega a un grado de irracionalidad brutal cuando hacemos ese tipo de lecturas de esa manera (académico/a de universidad regional).

e) Refugio

La principal línea de acción en materia de refugio en la región está a cargo de una organización de la sociedad civil: la Fundación de Ayuda Social de las Iglesias Cristianas (FASIC), que tiene una oficina en la ciudad de Antofagasta. Esta organización es la encargada de implementar el programa de refugio y reasentamiento en Chile, a través de un proyecto denominado Fortalecimiento de los Mecanismos de Protección de los Derechos Humanos de los Solicitantes de Refugio y Refugiados, que se ejecuta a nivel nacional desde 2011. Debido a que la demanda en la región era altísima y las tramitaciones eran complejas, la oficina local se instaló en la ciudad en 2012, a cargo del INCAMI; en 2013 quedó en manos de FASIC.

Los objetivos del programa contemplan la generación de procesos integrales de atención dirigidos a personas y familias solicitantes de asilo y refugiadas en condiciones de mayor vulnerabilidad biosicosocial y cultural, con el fin de que alcancen estándares básicos de calidad de vida; la provisión de información, asesoría y recursos que faciliten la autosuficiencia económica de estas personas y familias; la generación de instancias de socialización de experiencias y entrega de conocimientos favorecedores de la integración; la orientación, derivación y vinculación de las personas con los servicios públicos de atención en salud, educación, capacitación y servicios diferenciados dirigidos a mujeres jefas de hogar, personas con discapacidad y adultos mayores, y la promoción de la reflexión en torno al refugio en la población nacional, mediante actividades de sensibilización y difusión[60].

[60] Véase [en línea] <http://fasic.cl/wp/migraciones/>.

Además, en junio de 2014 el FASIC suscribió un convenio de colaboración con la Gobernación Provincial de Antofagasta, con el propósito de facilitar el acceso de niños, niñas y adolescentes refugiados o solicitantes de refugio vulnerados en sus derechos a los sistemas de protección social previstos en la ley, para garantizar sus derechos básicos a la educación, la alimentación, la salud, la protección social y jurídica[61].

f) Regularización migratoria

1. Apoyo de organizaciones en gestiones y trámites migratorios

Debido a las complejidades relacionadas al proceso de migración en Chile en general, y en la ciudad de Antofagasta en particular, algunas organizaciones de la sociedad civil que trabajan con población migrante han ido desarrollando distintas líneas de acción para apoyar en diversos aspectos de este proceso, incluidos aquellos vinculados con la expulsión.

Una de estas organizaciones es la Corporación Migr-acción, que tiene una oficina de asistencia técnico-jurídica para la defensa administrativa y judicial de los migrantes. Entre otras cosas, se ocupan del asesoramiento y la asistencia frente a órdenes de expulsión que se generan en contra de los migrantes, ya sea porque hayan ingresado de forma irregular o porque se les haya vencido el plazo de renovación de su visa y tengan que salir del país. También se asesora a las personas que llegan en condición de desplazados, generalmente colombianos, en la construcción de su relato desde un criterio jurídico.

La oficina del INCAMI en la ciudad de Antofagasta, en tanto, actúa como nexo con el Consulado peruano en Iquique, puesto que en la ciudad no hay representación diplomática de este país. Entonces, desde esta organización se realizan trámites consulares (obtención de antecedentes penales en el país de origen), se apoya la organización de la

[61] Véase [en línea] <http://www.goreantofagasta.cl/index.php/desplieguenoticias/1818-gobernacion-provincial-de-antofagasta-firma-convenio-de-acceso-a-proteccion-para-el-refugiado>.

presencia del consulado móvil dos veces al año, y actúan como punto de votación en las elecciones del Perú. También se apoya a los migrantes de todas las nacionalidades en la preparación de la documentación y el llenado del formulario para la gestión de su visa. Por otra parte, constituyen un nexo con la sede del INCAMI en Santiago para la obtención de certificados de estudios, de nacimiento, de matrimonio, y todo tipo de certificados que deben ser timbrados por la Cancillería en Santiago.

El SJM también tiene un programa de atención que entrega información referente a trámites migratorios y ayuda a los migrantes a regularizar su situación. El apoyo de las organizaciones en este proceso es valorado por la autoridad gubernamental sectorial:

> Por ejemplo, el llenado de formularios, imagínese que nosotros atendemos 400 personas diarias, entonces le decimos que hay distintas ONG que los pueden ayudar, está INCAMI, el Servicio Jesuita a Migrantes y la Casa de la Diversidad. Ahí ellos también llenando formularios, porque no falta la gente que abusa y cobra por llenar los formularios (funcionario/a Departamento de Extranjería, Gobernación de Antofagasta).

2. El rol de la Defensoría Penal Pública

El trabajo de campo nos permitió advertir también que la Defensoría Penal Pública constituye un referente en materia migratoria en Antofagasta, y su labor es altamente valorada entre organizaciones y actores con una posición pro-migrante. Por esta razón es que nos parece necesaria una breve mención a su rol en esta sistematización de la oferta pública regional en materia migratoria, más allá que no constituya un programa o política pública, puesto que es relevante considerar esta labor en el diseño de una política regional.

A partir de su trabajo, la Defensoría Penal Pública fue desarrollando una defensa especializada en materia migratoria, pues se fue comprendiendo que las causas que se generaban en este ámbito requerían una *expertise* por parte del defensor, que debía manejar otros conceptos

jurídicos y además implicaban no solo hacerse cargo de la causa penal, sino también de todas aquellas "perniciosas consecuencias" en lenguaje jurídico, es decir, de todas aquellas consecuencias nefastas a propósito de la Ley de Extranjería:

> …uno ve cosas súper complejas, como a una persona que la expulsan porque fue formalizada, a pesar de que llegó a suspensión condicional; a una persona que, por la condena, la expulsan, pero, finalmente, la Defensoría logra su absolución e igual la sacan de Chile porque ya está expulsada, entonces no hay una coordinación entre lo que es la Gobernación, la Intendencia, con la causa penal propiamente tal (funcionario/a Defensoría Penal Pública).

También advirtieron la relevancia del ejercicio del derecho a la asistencia consular, lo que derivó en la emisión de un oficio como instrucción general para la Defensoría Regional, para que los defensores hicieran valer el derecho a esta asistencia. Este organismo judicial ha desempeñado entonces un rol activo en la defensa de ciertos derechos de los migrantes, llevando adelante incluso causas emblemáticas a nivel nacional, y por lo tanto constituye un actor decisivo en la planificación de acciones en este ámbito de la realidad regional.

g) Seguridad

1. Plan Comunal Antidrogas - Microtráfico Cero

En materia de seguridad, además de las medidas específicas que ligan a ambas policías con el Plan de Superación de Campamentos —descritas bajo ese título específico—, se implementó en 2015 un plan nacional que, aunque no se vincula de manera específica con la realidad migratoria, tiene directa relación con las representaciones que se han construido en Antofagasta en torno a migración e inseguridad, descritas en el diagnóstico.

Se trata del Plan Comunal Antidrogas – Microtráfico Cero, de la Policía de Investigaciones, y que en Antofagasta tiene un grupo de trabajo capacitado para este fin. El programa tiene por objetivo "desincentivar y reducir el microtráfico a nivel local en todo el país, contribuyendo con ello a la disminución de la sensación de inseguridad en los barrios a nivel nacional"[62].

Cada equipo de trabajo (grupos MT-0) está conformado por al menos cuatro oficiales expertos en la investigación del tráfico de drogas en pequeñas cantidades, con dedicación exclusiva para intervenir en las zonas de mayor problemática a nivel nacional, instalados en las Brigadas de Investigación Criminal o en las Brigadas Antinarcóticos. Cuentan con formación especializada y el reentrenamiento periódico, además de equipamiento necesario para mejorar la calidad de la prueba y la coordinación específica con el Ministerio Público.

h) Cultura

A diferencia del panorama en la provincia de Santiago, donde las acciones que han desarrollado aquellos gobiernos locales que tienen líneas de intervención dirigidas a la población migrante (sobre todo entre 2012 y la actualidad) se concentran mayoritariamente en los ámbitos de identidad y cultura (20,3% del total) (Thayer Correa et al., 2016), en la ciudad de Antofagasta las actividades de esta índole son escasas, lo que estaría vinculado a las representaciones sociales negativas que se han construido en torno a la migración internacional más reciente[63], y a los costos políticos que, eventualmente, podría tener la organización de este tipo de actividades, que tienen un rol muy importante en la visibilización del tema

[62] Véase [en línea] <http://www.policia.cl/mt0/portada/portada.htm>.

[63] Algo diferente a lo que ocurre con la migración más antigua, como ya hemos señalado, que tiene su fiesta anual en el Festival de Colectividades Extranjeras. El nombre de la celebración —esta distinción entre "extranjero" y "migrante"— no es casual, y tiene como trasfondo una diferenciación racializante y de clase entre aquella migración que se valora positivamente (la de croatas, griegos, ingleses…, es decir, la "migración blanca") y aquella que se subalterniza (la de los migrantes bolivianos, peruanos y los afrocolombianos).

desde una perspectiva positiva, de valorización del aporte de esta población a la diversidad de la sociedad:

> Imagínate que nuestras acciones, para que lleguen mejor a la gente, nosotros no podemos llegar y decir 'vamos a hacer un festival del migrante', sería terrible. Y tenemos que tomar esas precauciones... Muy explícito es muy chocante aún (entrevista grupal con el equipo de trabajo de la Casa de la Diversidad).

De hecho, un incendio ocurrido durante la edición de 2015 del Festival de Colectividades Extranjeras en el *stand* colombiano alimentaría esta sospecha.

Sin embargo, algunas organizaciones de la sociedad civil han llevado adelante iniciativas en este ámbito. El SJM organizó durante diciembre de 2015 el "Festival de tod@s", con el fin de promover la inclusión de las colectividades migrantes en la región. Fue una iniciativa financiada por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional del 2% de Cultura, efectuada en la Plaza Colón, y que reunió a unas 5.000 personas, lo que a juicio de los organizadores "demuestra que la comunidad antofagastina se encuentra abierta a participar en estos espacios" (presentación de Catalina Rojas, SJM, en seminario). El INCAMI, por su parte, organizó el Día del Migrante, mediante el apoyo de donaciones.

Sin caer en una culturalización de la diferencia, que es uno de los riesgos, y de las críticas que se han planteado respecto del recurso a actividades de este tipo en municipalidades de la provincia de Santiago, es preciso valorar el aporte que estas iniciativas realizan a los procesos de integración de la población migrante en la sociedad nacional, y considerarlas por lo tanto en el diseño de una política migratoria regional.

i) Institucionalidad específica e iniciativas de articulación

1. La Casa de la Diversidad de la Municipalidad de Antofagasta

En 2015 se creó dentro del organigrama municipal la Casa de la Diversidad, que considera entre su población objetivo a los migrantes (entre otros grupos como los indígenas y la población LGTBI). La Casa de la Diversidad es un programa social que depende de la Dirección de Desarrollo Comunitario de la Municipalidad de Antofagasta. Su objetivo principal es "desarrollar acciones orientadas a la inclusión social, protección y promoción de la diversidad en materia de igualdad a personas, grupos y comunidades que presentan mayor discriminación en la ciudad de Antofagasta"[64].

Entre sus funciones, esta institución brinda atención y asesoría social, jurídica y humana a chilenos(as) o extranjeros(as) en materias propias de migración; brinda atención, orientación y asesoría social y legal a personas que hayan sido víctimas de alguna forma de discriminación arbitraria; genera acciones territoriales masivas de promoción de la inclusión social de la diversidad cultural de personas, grupos y comunidades en la ciudad de Antofagasta; abre espacios de coordinación interinstitucional que permitan generar una cultura de buena convivencia y fomenta una cultura de respeto a la diversidad por medio de la recopilación y entrega de información que permita desmitificar prejuicios y generar propuestas o alcances para las políticas locales.

Entre otras iniciativas que ha desarrollado esta institución respecto de la población migrante puede mencionarse la capacitación de sus funcionarios en temas migratorios, tarea que estuvo a cargo de la Oficina de Extranjería de Antofagasta. También se está implementando una línea incipiente de sensibilización en establecimientos educativos de dependencia municipal, como se mencionó en el apartado dedicado al ámbito de la educación. Y, por otra

[64] Véase [en línea] <http://www.municipalidadantofagasta.cl/index.php/2013-05-09-14-47-03/casa-de-la-diversidad>.

parte, es el organismo que actualmente está encargado de la Coordinación de la Mesa Intersectorial de Migración de la Municipalidad, que se aborda más adelante.

De todos modos, son varias las críticas que se realizan desde diversos actores a la labor de la Casa de la Diversidad en materia migratoria, por ejemplo, que no ha tenido demasiado impacto, o que no tiene capacidad de actuar, lo que estaría vinculado con una posición ambigua de la Municipalidad frente a la temática migratoria:

> Entonces, por contraparte tienes al municipio, que luego de apoyar marchas contra la delincuencia, que no eran marchas sino contra migrantes, apoya a un grupo de personas que se denominan Antofa Segura, que están en este rollo también, y van y paran una Oficina de la Diversidad… Entonces, ellos nos han invitado a dialogar en una de las organizaciones que hemos unido, pero nos resulta contradictorio también colaborar con la oficina de la diversidad, que por lo demás 'cachan' bien poco de los temas, siendo que el discurso político es contradictorio (entrevista grupal con miembros de Mesa Intercultural).

2. Otros organismos vinculados al tema

Por último, otros dos organismos tienen roles potencialmente relevantes en materia migratoria, que debiesen ser tomados en cuenta en el diseño de la política regional en este ámbito. Uno es el Instituto Nacional de Derechos Humanos, que por ejemplo ha trabajado en un convenio con la Municipalidad de Antofagasta en la capacitación de funcionarios de escuelas, liceos y del ámbito de la salud en estos temas. El otro es el Departamento de Derechos Humanos de la Gobernación de Antofagasta, que por ejemplo ha trabajado en vinculación con el SJM, aunque su capacidad de acción pareciera estar aún limitada:

> Nosotros trabajamos muy fuertemente con ellos, pero yo creería que faltan tipos de iniciativas concretas que tengan fondos vinculados y que tengan algún tipo de iniciativa, un plan de acción, un objetivo, porque en

estos minutos ellos son un apoyo, pero no son un actor más (miembro del SJM).

3. Los esfuerzos de articulación

Finalmente, un asunto que se reveló como clave en las dificultades que se enfrentan actualmente para el abordaje del tema migratorio en la región y la ciudad de Antofagasta, y que por lo tanto debiese constituirse en un pilar fundamental para definir una política futura en esta materia, es el trabajo articulado de los diversos organismos e instituciones del Estado que tienen injerencia en el tema (tanto a nivel local como provincial y regional), y por otra parte la vinculación con las organizaciones de la sociedad civil que se ocupan de las problemáticas relacionados a este campo temático.

Pudimos relevar iniciativas en ambos ámbitos —es decir, el Estado y la sociedad civil—: el Gabinete Social del Gobierno Regional, la Mesa Multisectorial de Migración de la Municipalidad y la Mesa Intercultural[65]. Sin embargo, aquellas que se desarrollan desde el sector público enfrentan dificultades que están obstaculizando el logro de sus propósitos, y que tienen que ver principalmente con las diversas tensiones entre los diferentes niveles del gobierno, que comentamos al comienzo de este capítulo. El trabajo articulado de la sociedad civil, en cambio, aparece bastante sólido y legitimado, y evidencia un trabajo consensuado, más allá de algunas discrepancias de enfoque. Por lo tanto, es un trabajo que debiese considerarse como fuente de buenas prácticas para extrapolar al ámbito estatal.

El Gabinete Social del Gobierno Regional, que comenzó a sesionar en enero de 2016, no es una instancia que se dedique exclusivamente al tema migratorio, pero este asunto será uno de los que se aborde, y por lo tanto constituye un espacio con potencialidades en esta materia, en la medida que congrega a una gran cantidad de actores vinculados a este campo temático.

[65] A ellas se suma la instancia de articulación específica del Plan de Superación de Campamentos, que comentamos en el apartado dedicado a ese tema, y que también enfrenta problemas en su funcionamiento.

La instancia, cuya coordinación está a cargo de la Seremi de Desarrollo Social, convoca a la mayoría de las Seremías (salud, vivienda, educación, justicia), además de servicios como el SENDA, la CONADI, el SENADIS, el FOSIS y el SENAMA.

La primera instancia de reunión se dedicó a describir a todos los actores participantes el panorama de la oferta pública de beneficios y prestaciones sociales y los subsistemas ligados a este aspecto de la política pública. Al momento de nuestro trabajo de campo —fines de abril de 2016— la reunión específica para abordar el tema migratorio aún no se había desarrollado.

Otro aspecto a considerar respecto del funcionamiento de este Gabinete en relación a la temática migratoria es que la Seremi de Desarrollo Social participa de la mesa de inclusión social de la Secretaría Técnica del Consejo de Política Migratoria a nivel nacional, y, por lo tanto, se constituye en una correa de transmisión hacia el Gabinete Social regional de los lineamientos que se definan a escala de país en materia migratoria.

La Mesa Multisectorial de Migración de la Municipalidad de Antofagasta, por su parte, se conformó en 2013 con el propósito de analizar la realidad migratoria y "encontrar iniciativas que pudieran generar una integración y abordar las problemáticas que estuvieran circundando esa realidad" (asesor/a municipal). Está conformada por los cónsules de diferentes países (Bolivia, Colombia, Paraguay y Argentina), la Unión comunal de junta de vecinos, organizaciones de la sociedad civil —como el SJM, Migr-acción, la UAI de la UCN, la Colectividad de Colombianos Residentes en Antofagasta, la organización Tejido Humano—, la Defensoría Penal Pública, la PDI, la Oficina local de Extranjería del DEM, las direcciones de Educación y de Salud de la Corporación Municipal de Desarrollo Social —que se sumaron más recientemente— y eventualmente representantes del gobierno provincial y regional:

> …inicialmente, siempre se tuvo el deseo de que estuviera en esa mesa el gobierno, digamos la Gobernación y la Intendencia, pero por mucho tiempo se les convocaba y no venían, se les convocaba y no

venían. En la última sesión, que fue la quinta que se hizo, vino la Gobernadora efectivamente, y ahí sí ya se pudo hablar de una manera un poco más ampliada en cuanto al tema (asesor/a de la Municipalidad).

También se han generado instancias de articulación con los parlamentarios de la región, la representación del DEM a nivel nacional y el INDH. En principio la coordinación de esta mesa se realizaba directamente desde la Alcaldía, pero ahora está en manos de la Casa de la Diversidad. La información respecto de la frecuencia de sus reuniones fue contradictoria, se nos habló de tres veces al año y de una vez al año.

De esta instancia de articulación surgieron iniciativas como la campaña mediática de sensibilización que comentamos en el apartado dedicado a las acciones en materia educativa, y también la generación de un protocolo de atención en casos de denegación o vulneración de derechos a los migrantes en diferentes ámbitos:

…a través de ese protocolo, se derivan casos… por ejemplo, le llegaban casos a cualquiera de los integrantes de la mesa multisectorial, le llegaba un caso de una persona que no la estaban atendiendo en los CESFAM, en los centros de salud o en las escuelas, un niño que estuviera sin ir a estudiar porque no se les entrega cupo, no lo quieren aceptar porque no tiene carnet, ese tipo de cosas, entonces, de inmediato se generaba o se genera, digamos, derivarlos para las autoridades competentes para dar una solución (asesor/a de la Municipalidad de Antofagasta).

Por último, la Mesa Intercultural es una iniciativa de articulación y coordinación de esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con y para los migrantes. Está compuesta por 11 organizaciones: el SJM, Fractal, Fundación Trascender, TECHO-Chile, la Unidad de Atención al Migrante (UAI) de la UCN, Fundación Margen, el INCAMI, FASIC, Migr-acción, la Congregación del Buen Pastor y la FUSUPO[66]. Ha tenido un rol muy activo, e incluso

[66] Al momento de elaboración de este informe, sin embargo, las organizaciones eran 10, pues la Congregación de Hermanas de Santa

desde su trabajo se han visibilizado problemáticas que luego fueron retomadas a nivel nacional, como la de los "niños transeúntes".

A lo largo de este capítulo hemos ido comentando las tareas específicas a las que están vinculadas cada una de las organizaciones. Además de ese trabajo, hay algunas líneas de acción que los convocan en general:

> …en el espacio de articulación que es la mesa, que buscamos que sea un espacio más político en ese sentido, más de agitación en términos de derechos humanos, lo que buscamos es, por una parte, y sobre todo a partir de este año, tirar la idea que ya se presente el proyecto de reforma migratoria, pronunciarnos respecto del control preventivo de identidad. Pero también ir generando acciones de sensibilización en espacios micro y también a nivel ciudad, que permitan pensar la ciudad que queremos, y que tiene que ser una ciudad, bueno, reconocerse como multicultural y avanzar a la interculturalidad (entrevista grupal con miembros de la Mesa Intercultural).

El relato del trabajo en torno a uno de los casos que los ha ocupado permite advertir el modo en que la Mesa desarrolla su labor de manera articulada:

> Diversas organizaciones dentro de la Mesa establecen diferentes nexos tanto respecto de instituciones de gobierno local o central, como en las mismas organizaciones de la Mesa. Hay un caso de una pareja de colombianos que tienen una orden de expulsión a raíz de una denuncia que presentó la mujer por lesiones menos graves de su pareja cuando ella estaba embarazada hace un año atrás. Eso abrió un proceso penal ¿cierto? Y una medida administrativa que es la expulsión... Entonces ahí la gestión es derivarla a ella a

---

Teresa, que estaban a cargo del INCAMI en Antofagasta, habían sido trasladadas a Santiago, por lo que temporalmente no existe representación regional del INCAMI, hasta nuevas definiciones en este sentido (correo electrónico personal con miembros de la Mesa Intercultural).

> Migr-acción, derivarlo a él a la Defensoría Pública para ver el tema penal, buscar una sala cuna para su hija de un año y algo, ingresarla al CESFAM más cercano a través de un nexo con una persona de la Corporación de Desarrollo Social, más el asesor jurídico de Fonasa para regularizar esa situación, y luego vincularse a una red que pueda ver el tema de violencia, SERNAM, Derechos de la Mujer o las mediadoras interculturales que están trabajando en un modelo CESFAM, en un piloto que se está realizando en algunas regiones del país. Entonces esos nexos digamos, se hacen con mayor o con menor asiduidad o con diversos niveles de respuesta… probablemente las redes van a cambiar dependiendo de la organización (entrevista grupal con miembros de la Mesa Intercultural).

Esta breve descripción del panorama de las instancias de articulación y su funcionamiento actual permite advertir la necesidad de encontrar vías de institucionalización de estos espacios de encuentro de los diversos actores que trabajan en torno al tema migratorio, de modo de poder definir de manera consensuada un abordaje coherente —que tendría que tener como trasfondo un enfoque general definido por dos grandes tópicos: los derechos humanos y la perspectiva intercultural— y maximizar los esfuerzos que ya se están desarrollando. Esta institucionalización permitiría que el funcionamiento de estas instancias no dependiese de voluntades y sensibilidades individuales, ni de posicionamientos políticos concretos ni tensiones derivadas de ello. Es preciso que ese diseño se genere a partir de un conocimiento exhaustivo de la estructura del gobierno regional y local, y de la normativa que la rige. Y también es muy relevante que en ese diseño se considere la participación no solo consultiva, sino también resolutiva, de la sociedad civil organizada.

3.3. TERCERA PARTE: LÍNEA DE BASE PARA UNA POLÍTICA MIGRATORIA REGIONAL

Este capítulo consta de dos apartados. En el primero se revisan dos experiencias de abordaje de la migración

internacional desde los gobiernos locales que se han evaluado como valiosas para extraer algunas recomendaciones generales: una internacional (Barcelona, España) y otra nacional (Quilicura, Región Metropolitana). También se consideran de manera breve algunos elementos y criterios que, según la experiencia internacional, sería importante tener en cuenta en una política regional en materia migratoria. El tercer apartado, finalmente, presenta las recomendaciones concretas surgidas del análisis desarrollado en el estudio y que debiesen alimentar una línea de base para la elaboración e implementación de una política migratoria regional contextualizada, un rasgo que surgió como una demanda coincidente entre los actores entrevistados.

3.3.1.- Algunas lecciones de la experiencia nacional e internacional en migración y gobierno local

a) Barcelona y Quilicura, dos enfoques para un mismo propósito

La primera de las experiencias que nos interesa conocer tiene por escenario la ciudad española de Barcelona, y se condensa en el **Programa Barcelona interculturalidad**, creado en 2009. El plan plantea 30 objetivos relacionados con 10 ejes de acción (el Decálogo Intercultural): 1) Ciudad y democracia: de la vecindad a la ciudadanía; 2) Oportunidades: de las oportunidades a la movilidad social; 3) Educación: del aula diversa a la ciudad educadora; 4) Lengua y comunicación: del aislamiento a la comunicación; 5) Diversidad cultural: de la diversidad cultural al enriquecimiento cultural; 6) Entorno urbano: de la construcción de ciudad a la vida de barrio; 7) Convivencia: de la indiferencia a la convivencia; 8) Rumores y estereotipos: del estereotipo al conocimiento; 9) Vitalidad social: de los intereses comunes a los espacios compartidos, y 10) Desarrollo: de la diferencia a la excelencia (Ajuntament de Barcelona, n.d.). Los diversos

trabajos que han analizado esta iniciativa, ya sea exclusivamente o junto a otras, coinciden en señalar algunos elementos que han caracterizado los fundamentos y el funcionamiento de este programa y que se consideran aspectos que merecen ser valorados y replicados en el abordaje de la migración internacional a escala local o subnacional.

Uno de estos elementos es el proceso de gestación del programa, basado en una amplia participación ciudadana y en la voluntad política del Ayuntamiento, a partir de la Dirección de Inmigración, y de todas las fuerzas políticas con presencia en la ciudad (Araya, 2010; Rubio Carbonero, 2013). Otro elemento que se destaca, y que aparece ya en el nombre del programa, es la adopción explícita de un enfoque intercultural, en el sentido de reconocimiento de la interrelación de identidades sociales y su proceso de cambio, reconocimiento y valoración de la diversidad.

También se evalúa positivamente la adopción de medidas para mejorar el acceso de los migrantes a los servicios públicos, a partir de estrategias de adaptación, de fórmulas de coordinación y concertación multinivel —implicando a los diversos niveles de las administraciones—, y de la formación de los gestores y agentes prestadores de los servicios en materia de diversidad. Además se contempló el acceso a los derechos en educación, sanidad, vivienda y empleo "como fundamento de la cohesión social de todo el territorio" (Araya, 2010).

Otro de los elementos contemplados es la participación multiactor, es decir, la implementación de acciones tendientes a fomentar y hacer efectiva la participación de toda la población y de diversas áreas de intervención y especialización. En este ámbito es donde reside una de las prácticas que se califican como una "lección aprendida" a partir de este programa, en la medida que "[l]os procesos participativos refuerzan la legitimidad democrática, a las propias instituciones locales y mejoran el sentido de pertenencia de la ciudadanía" (Araya, 2010). Sin embargo, para un mayor alcance en este sentido, se

considera como un reto pendiente el reconocimiento del derecho al voto municipal para la población inmigrante.

La otra lección aprendida a partir del programa tiene que ver con la integralidad de la política pública local como respuesta para afrontar temas sectoriales. Se destaca en este sentido la necesidad de abordar la temática de las migraciones implicando todas las áreas del gobierno local y sub-nacional y garantizando la coherencia de las políticas públicas.

Este punto está muy relacionado a su vez con un elemento rector de las políticas de integración en España en general, y que también se consideró en el Plan, la idea de normalización, que "implica proporcionar servicios integrales e instituciones accesibles a todos los ciudadanos, por lo que incluye a los inmigrantes y a los demás residentes" (Fauser, 2008: 137). La idea que subyace a esta propuesta de abordaje es que los servicios especializados para grupos de inmigrantes solo se consideran en casos particulares con una necesidad explícita —por ejemplo, la primera atención o el idioma—, pero el enfoque general rechaza las estructuras paralelas, que se asocian a la *guetización* y la segregación. El fundamento último es que todas las instituciones deben ser accesibles a todos los ciudadanos en igualdad de condiciones. "La normalización es el objetivo final y también la expectativa. Mientras tanto, se reconoce cierta necesidad de espacios protegidos de participación, sobre todo mientras no haya derechos políticos plenos. Pero esto está vinculado a una clara perspectiva temporal o procedimental" (Fauser, 2008: 139).

En términos de resultados, se considera que el programa ha tenido una repercusión positiva en la cohesión social, "a partir de mejorar la igualdad en la diversidad" y de fomentar el sentido de pertenencia de toda la ciudadanía, en la medida que no es una política dirigida exclusivamente a la comunidad inmigrante, sino que incluye también a la población nativa (Araya, 2010): "Se trata pues, de una estrategia que cambia el punto de partida habitual (los 'problemas' que generan las migraciones) y pone el acento en la necesidad de adaptación de la ciudad a la nueva ciudadanía, mediante una política transversal y no segregacionista" (Araya, 2010: 18).

La experiencia nacional en materia de desarrollo de una política migratoria local que resulta útil relevar para considerar elementos de replicabilidad es el **Plan de acogida y reconocimiento de migrantes y refugiados de la comuna de Quilicura**, presentado en 2014, aunque la Oficina de Migración de ese municipio funciona ya desde 2011. El Plan es el resultado de un análisis reflexivo del trabajo que se había desarrollado hasta el momento, y surge de un estudio liderado desde la academia que consideró la consulta por diversas vías a los principales actores involucrados en el tema a nivel comunal.

Si bien no se trata de la experiencia más antigua de institucionalización de una política migratoria a nivel local en el país—Santiago es la primera comuna en generar un marco institucional para el tema, en 2009[67]—, ni es una comuna que tenga una proporción de población migrante muy significativa en comparación con otras como Santiago precisamente, o Independencia, Recoleta y Estación Central, su consideración es importante justamente por la materialización de la reflexividad respecto de su trabajo en un programa concreto, que sistematiza su propuesta y acciones, y también por los resultados positivos que ha tenido comparativamente, según ha podido apreciarse a partir del seguimiento que realiza el Observatorio de Política Migratoria del CEDER-Universidad de Los Lagos[68].

El trabajo de diseño del plan partió por definir los principales nudos críticos que se generaban en la comuna en torno a la migración internacional, a partir de un diagnóstico participativo, y proponer líneas de acción para darles respuesta. Estas líneas de acción se agruparon en cuatro grandes campos temáticos, emergentes del diagnóstico (educación, trabajo, convivencia y hábitat, salud), y en cada uno de esos campos se definieron tanto acciones para la fase de acogida como para la etapa del

[67] Como se ve, la reacción de los gobiernos locales frente al fenómeno migratorio ha sido tardía en el país.

[68] Por ejemplo, entre las cinco comunas que más acciones dirigidas a la población migrante desarrollan en la provincia de Santiago, Quilicura es la que tiene mayor proporción de acciones orientadas hacia la *ejecución* de derechos, en comparación con acciones de difusión y facilitación del acceso (Thayer, Durán, Dilla, & Stang, 2016).

reconocimiento del migrante. La revisión de algunas de estas medidas resulta útil en la medida que las problemáticas a las que se proponen responder tienen similitudes con algunas situaciones observadas en Antofagasta:

En materia de **educación** el Programa propone las siguientes acciones, entre otras:

- Acciones para la *acogida*:

– Campaña de sensibilización de la comunidad escolar sobre los derechos y la realidad de los migrantes y refugiados.
– Cursos de inducción obligatorios en colegios para hijos de migrantes.
– Celebraciones y conmemoraciones en los colegios con relación a fechas importantes para las comunidades de migrantes.
– Creación de la unidad de coordinación educacional que se haga cargo del seguimiento del plan en el área de la educación.

- Acciones para el *reconocimiento*:

– Capacitación a los funcionarios, profesionales y directivos de colegios en prácticas de mediación intercultural.
– Sensibilización de los/as educadores/as en el manejo de códigos distintos y de articulaciones del lenguaje propias de los migrantes latinoamericanos.
– Levantamiento de propuesta para identificar los nudos críticos del currículo básico y medio que genera dificultades y resistencias en los estudiantes migrantes.

Respecto del ámbito del **trabajo**, las medidas que se plantean son:

- Acciones para la *acogida*:

– Fortalecimiento de competencias para el trabajo.
– Ampliación de cursos de idioma y cultura laboral chilena.
– Ampliación de la oferta de cursos de capacitación y especialización técnica como recursos para el acceso al mercado de trabajo.

- Acciones para el *reconocimiento*:

– Plan de coordinación con empresarios locales en función de integrarlos en el proceso de reconocimiento de los migrantes.
– Sensibilizar a los empleadores de la comuna sobre la validez de las competencias con que cuenta este colectivo, y avalar formalmente estas competencias técnicas en el mercado de trabajo.
– Promover la sindicalización de los trabajadores migrantes.
– Generar un plan de protección en terreno de los derechos laborales de los migrantes, y generar una transferencia de información a los órganos centrales competentes.

El ámbito de **la convivencia y el hábitat** contempla:

- Acciones para la *acogida*:

– Apoyo institucional para facilitar el acceso de los migrantes al respaldo económico y administrativo que se requiere a la hora de arrendar una vivienda.
– Generar acciones para fortalecer los vínculos de los colectivos migrantes con la comunidad local mediante actividades de intercambio cultural.

- Acciones para el *reconocimiento*:

– Plan de intervención intrafamiliar para disminuir los índices de violencia en contra de la mujer y los niños.
– Implementación de programa de mediación intercultural y vecinal.
– Realizar acciones para generar una aceptación normalizada de la presencia de los migrantes en la comuna.

– Impulsar programas de capacitación de funcionarios que los informen sobre los derechos de los migrantes y refugiados, así como de los procedimientos que pueden facilitar la atención de estos colectivos.

– Campaña de sensibilización con la realidad de la población refugiada.

Por último, en el ámbito de la **salud** se propone:

- Acciones para la *acogida*:

– Implementación de programa de apoyo profesional psicológico para los trabajadores migrantes, en función del resguardo de su salud mental y su estado de ánimo.

– Ejecutar campañas de información y educación en los derechos dirigida a la población migrante.

– Generar instrumentos de información a los migrantes sobre formas de acceso a los servicios de salud.

– Crear instancias para reconstruir la historia médica de los pacientes migrantes. Esta reconstrucción permitirá a los profesionales realizar diagnósticos consistentes con estas trayectorias.

- Acciones para el *reconocimiento*:

– Incentivar el acceso preventivo de los servicios en la población migrante y refugiada.

– Implementar un programa de intermediación sanitaria que garantice el acceso a los servicios por parte de los migrantes y refugiados que provienen de registros culturales diversos: "En este sentido la acción de un traductor resulta insuficiente. Se requiere de especialistas con un conocimiento profundo de la cultura de los colectivos migrantes, sensibilizados con su realidad y adecuadamente informados sobre la realidad sanitaria de los contextos de procedencia" (Thayer, 2014).

En relación a la experiencia de Barcelona, se advierte una diferencia de la iniciativa de Quilicura respecto del modo en que se ha desarrollado la institucionalidad que se ocupa de la población migrante en la comuna, puesto que partió con una oficina dedicada exclusivamente a atender

los asuntos migratorios. Es decir, en la disyuntiva entre especialización o normalización, en Quilicura se tomó la primera opción, sin embargo, actualmente el tema se ha estado transversalizando, concretamente hacia las áreas de educación y salud.

Por último, el Plan de acogida y reconocimiento de migrantes y refugiados de la comuna de Quilicura define los ejes estratégicos que sería apropiado considerar en el diseño de políticas de acogida, orientadas a las primeras etapas de las trayectorias migratorias, y políticas de reconocimiento, que apunten al momento de la consolidación de estas trayectorias, y que es relevante rescatar para pensar en las posibilidades de replicabilidad en el caso de la región. Estos ejes se asemejan, por otra parte, a los contemplados en el Programa Barcelona Interculturalidad, confirmando la existencia de un núcleo común de áreas de intervención para las políticas locales en materia de migración:

- Información y derechos: ofrecer los recursos humanos necesarios para garantizar la protección de los derechos de los migrantes y refugiados.
- Gobierno y participación: la participación de los migrantes en el diseño y gestión de las políticas que los afectan es una condición para el éxito y la sustentabilidad de esas políticas.
- Educación: por una parte, visibilizar la contribución que realizan los migrantes al desarrollo y al bienestar de todos y acompañar esa acción con la promoción de los derechos humanos como el fundamento para promover el respeto de los nuevos vecinos migrantes. Por la otra, generar políticas de integración en los colegios y liceos que reciben migrantes y refugiados.
- Convivencia y mediación: diseño estratégico para la implementación de programas de mediación vecinal, sanitaria, educacional, laboral y vecinal.
- Acceso igualitario a los derechos sociales: garantizar el acceso a los derechos sociales de los migrantes en condiciones de igualdad (Thayer, 2014).

b) Recomendaciones surgidas de experiencias internacionales

En la literatura que aborda diversos aspectos de las políticas locales y subnacionales que se ocupan de la migración internacional es posible encontrar recomendaciones sobre diversas materias y vinculadas a diferentes planos. El propósito de este breve apartado es reunir y sistematizar aquellos cuya consideración es útil a partir de lo observado en el diagnóstico de la realidad migratoria de la región de Antofagasta.

En la revisión de los trabajos que se han ocupado de las experiencias europeas[69] surgen en general algunos principios básicos comunes: la normalización, la transversalidad, la igualdad y la interculturalidad.

La *normalización*, o la necesidad de normalizar el estatus migratorio de las personas, parte de la idea de que las políticas de integración se dirigen a la ciudadanía en su conjunto, es decir, tanto a inmigrantes como a nativos, y procura evitar una duplicidad que podría derivar tanto en procesos de segregación y marginación como en un mayor gasto y una menor eficacia y eficiencia en las intervenciones (Tshitshi Ndouba, 2011).

La *transversalidad* supone que la integración de los inmigrantes debe incorporarse de modo transversal a todas las políticas públicas orientadas a los ciudadanos, lo que alcanza a todos los niveles de administración del Estado desde una pretensión de coherencia en la política pública. Este criterio remite a su vez a un marco estratégico para el abordaje del tema migratorio, que implica un posicionamiento y una definición clara del tipo de ciudad o región, y de convivencia, que se pretende construir; el desarrollo de políticas concretas y coherentes entre ellas, que dispongan de una referencia que enmarque el diseño de

[69] Esta referencia a las experiencias europeas se relaciona con el hecho de que es en esos contextos donde es posible encontrar más trabajos de análisis sobre el tema —en América Latina este es un campo aún incipiente—, y también donde estas iniciativas comenzaron a desarrollarse más tempranamente. Creemos de todas maneras que, aunque se trata de insumos que merecen considerarse, las decisiones que se tomen para la región deben partir de un análisis contextualizado, un enfoque regional y regionalista, y un consenso amplio con la ciudadanía.

estas políticas; "facilitar la actuación homogénea y correctamente alineada con la estrategia global del conjunto de la organización municipal [o regional en este caso] y del conjunto de agentes integrados en el marco de consenso por el marco estratégico de referencia" (Serra & Belil, 2006: 118), entre los elementos principales.

El criterio de *igualdad*, asociado al de no discriminación, demanda la equiparación de derechos y obligaciones entre la población inmigrante y la nativa. También se vincula con el principio de ciudadanía, en tanto se reconoce la necesidad de promover la plena participación cívica, social, económica, cultural y política de los ciudadanos migrantes (Tshitshi Ndouba, 2011) probablemente uno de los aspectos en los que las políticas migratorias locales están más atrasadas a nivel internacional.

La propuesta política de la *interculturalidad*[70], por su parte, pretende ir más allá del simple acompañamiento de los procesos ligados a la diversidad, buscando orientarlos hacia espacios de comunicación que no se producen naturalmente. La interculturalidad supone la posibilidad de un encuentro igualitario entre grupos diversos —sin desconocer la desigualdad realmente existente y los conflictos ligados a las diferencias de poder—, mediante el diálogo entre distintas posiciones y saberes, y la construcción conjunta de prioridades y estrategias. Esto implica la voluntad de cambiar la propia cultura de origen e incorporar la diversidad, con sus consecuencias, y demanda además la igualdad jurídica de quienes interactúan, por lo que se trata de un enfoque reivindicativo y democrático.

[70] En la revisión del estado del arte sobre estos temas se alude de manera consistente a varios modelos de integración que es posible visualizar en las experiencias prácticas de abordaje del tema migratorio en las ciudades: el asimilacionista ("el sistema de valores y leyes preexistente de la sociedad de acogida tiene valor universal y debe ser asumido por todo el mundo"); el segregacionista ("considera el fenómeno migratorio como una realidad transitoria de base puramente económica. Preconiza mantener la población migrante aislada de la comunidad receptora y su retorno al lugar de origen"); el multiculturalista o pluralista ("cada comunidad se mantiene cohesionada consigo misma y el conjunto de comunidades comparte algunos espacios con las mismas reglase del juego"), y finalmente el intercultural (Serra y Belil, 2006), que buena parte de los autores considera superador de los demás.

También se han realizado esfuerzos por definir criterios fundamentales que debiese seguir una política intercultural, especialmente aquella que pretendiera afrontar el racismo cotidiano que caracteriza a los contextos en los que generalmente deben desarrollarse estas políticas, como en el caso de Antofagasta, y en ese sentido nos parece necesario retomarlos. Estos criterios, según van Dijk (2013), serían:

- Conocimiento intercultural: presupone el conocimiento social, un conocimiento mutuo sobre los problemas de cada grupo, su vida cotidiana, sus experiencias, objetivos y conocimientos.
- Comunicación intercultural: implica el conocimiento intercultural como condición clave. "La mayoría de los inmigrantes ya saben, o aprenden con éxito, la(s) lengua(s) dominante(s) de su nuevo país. También suelen compartir el conocimiento necesario de la cultura dominante. Sin embargo, no hay reciprocidad en ello. Nuestra falta de conocimiento sobre ellos, como se ha señalado anteriormente, es un problema grave de nuestra participación en la necesaria comunicación intercultural de una sociedad diversa" (van Dijk, 2013: 117).
- Información intercultural: las "élites simbólicas" deben proporcionar a la ciudadanía información relevante sobre una sociedad cada vez más diversa. Los principios de la información intercultural no solo deben definir los discursos políticos, también los de los medios de comunicación, los planes de estudio y libros de texto, entre otras formas de discurso dominante.
- Representación y cooperación intercultural: es preciso distribuir el poder mediante la inclusión de representantes de los inmigrantes y de los grupos minoritarios en la toma de decisiones colectivas.
- Toma de decisiones intercultural: si bien la participación de expertos de minorías en los órganos de decisión es importante, no es suficiente para asegurar la toma de decisiones interculturales.

> En ese entendido: "Todos los participantes en los órganos de decisión deben ser conscientes de que representan los intereses de todos los miembros de la sociedad civil, y no su propio grupo étnico" (van Dijk, 2013: 118).

Pinyol Jiménez (2013), por su parte, ha delineado los elementos que debiesen estar presentes en una ciudad intercultural, y que pueden trasladarse al escenario regional:

- "Fomentar el desarrollo y la persistencia de actitudes públicas positivas frente a la diversidad y una identidad pluralista de la ciudad mediante el discurso público y las acciones simbólicas.
- Iniciar un ejercicio para revisar las principales funciones de la ciudad 'a través de una lente intercultural', y establecer algunos proyectos piloto emblemáticos.
- Reconocer la inevitabilidad del conflicto en las comunidades mixtas y desarrollar la capacidad de mediación y resolución de la ciudad, así como crear instituciones especializadas para gestionar el conflicto cultural.
- Invertir en la enseñanza de idiomas para que todos los inmigrantes puedan conversar en la lengua mayoritaria, pero también permitir a los miembros de la mayoría aprender o tener unas nociones de las lenguas minoritarias y dar más visibilidad a esos idiomas en el espacio público.
- Establecer una estrategia conjunta con las agencias de prensa locales y, ocasionalmente, con las escuelas de periodismo para que se reúnan y presenten las noticias de una forma interculturalmente responsable. Se trata de conseguir una cobertura informativa equilibrada sobre los inmigrantes/minorías y de reforzar los medios de comunicación comunitarios.
- Establecer una política internacional para la ciudad.

- Crear una función de información intercultural (o un observatorio, etc.).
- Iniciar un programa de formación para la concienciación intercultural destinado a los políticos y al personal que interviene en las políticas públicas y que trabaja en agencias del sector público. Animar al sector privado a participar.
- Promover iniciativas de acogida de los recién llegados y proyectos de visitas urbanas para que tanto los recién llegados (temporales y permanentes) como los ciudadanos habituales puedan visitar partes de la ciudad que desconozcan, acompañados por personas de distintas culturas; así como que puedan familiarizarse con los servicios e instituciones de la ciudad y reciban un apoyo a la integración personalizado.
- Establecer procesos de gobernanza intercultural para fomentar la toma de decisiones transcultural, tanto en las organizaciones de la sociedad civil como en las instituciones públicas; apoyar la aparición de nuevos líderes cívicos y políticos de diversos orígenes; y garantizar que los líderes actuales sean expertos y competentes a nivel cultural" (Pinyol Jiménez, 2013: 68-69).

A estos cuatro principios básicos generales para las políticas públicas en materia de migración internacional (normalización, transversalidad, igualdad e interculturalidad), creemos que es importante agregarle otros tres: el *enfoque de derechos,* una *perspectiva antirracista y el enfoque de género*.

La adopción del *enfoque de derechos* en materia de políticas públicas implica que tanto las medidas que se tomen como las instituciones involucradas deben basarse explícitamente en las normas y principios establecidos en el derecho internacional sobre derechos humanos. Un cambio decisivo que supone este enfoque es que "el punto de partida para formular una política ya no es la existencia de ciertos sectores sociales que tienen necesidades insatisfechas, sino fundamentalmente la existencia de personas que tienen derechos que pueden exigir o

demandar, esto es, atribuciones que dan origen a obligaciones jurídicas para otros y, por consiguiente, al establecimiento de mecanismos de tutela, garantía o responsabilidad" (Abramovich, 2006: 40). En el caso de la población migrante este enfoque es particularmente relevante, en la medida que su propia condición ha implicado la exclusión del acceso a determinados derechos, como los políticos. Además se vuelve particularmente significativo en un contexto en que tiende a valorarse el "merecimiento" de esos derechos en función de los aportes que los migrantes pudiesen implicar para la sociedad receptora: "la política de acogida y reconocimiento no está sujeta a la constatación de la contribución de los migrantes a la sociedad, sino a principios permanentes y fundados en una visión humanista de la política" (Thayer, 2014: 17).

La necesidad del *enfoque antirracista* se desprende obviamente del diagnóstico presentado en los capítulos previos, pero también del convencimiento de que solo las políticas antirracistas conscientes pueden contrarrestar las formas de abuso de poder que el racismo supone (tal como se ha evidenciado en el caso de la lucha contra la dominación masculina y el sexismo): "Del mismo modo que el racismo no es natural, sino aprendido, tampoco el antirracismo es natural y debe ser enseñado y aprendido. Por lo tanto, las políticas antirracistas explícitas deben ser parte integrante de todas las políticas públicas y de todos los procesos de toma de decisiones" (van Dijk, 2013: 119).

El *enfoque de género* en materia de políticas públicas, por su parte, tiene como propósito incorporar la igualdad de oportunidades y derechos en todos los ámbitos decisorios y del quehacer de Estado, a partir de una identificación de necesidades y demandas diferenciadas de mujeres, hombres y otras posibles identificaciones de género en todos los ámbitos de acción.

Entendemos que estos siete criterios generales debiesen ser considerados como base para las medidas específicas que se plantean en el próximo apartado.

3.3.2.- Propuestas para una política migratoria regional con enfoque de derechos, intercultural y antirracista

Es preciso reconocer que no existe en Chile, a escala nacional, una política coherente y consistente en materia migratoria, ni la definición clara de un modelo de abordaje de la integración de los migrantes: se observan intentos en la línea de la interculturalidad, pero predomina una aproximación asimilacionista, tanto en la normativa como en muchas acciones de política púbica, y también en el discurso de buena parte de los actores políticos vinculados a este campo temático. Ciertamente ese marco nacional no favorece el desarrollo de una política regional en esta materia. Pero reconociendo esa dificultad, Antofagasta tiene la oportunidad de delinear un camino en este sentido, como ha ocurrido con varias medidas que, surgidas del reclamo y del trabajo de las organizaciones sociales de la región, se recogieron y materializaron a escala de país.

El primer elemento de encuadre es que la política regional que se adopte se sustente en un **principio de igualdad, una perspectiva intercultural y un enfoque de derechos**. El principio de igualdad supone enfatizar una educación antirracista y de igualdad de género, donde se entienda que todos los habitantes de Antofagasta son personas en igualdad de condiciones. No existen personas con mayor o menor valor que otras, y toda acción que tienda a producir desigualdad pone en jaque este principio fundante de las sociedades modernas. Por su parte, la perspectiva intercultural implica no solo reconocer la diversidad, sino favorecer el encuentro y participación común de todos los sujetos, de modo de promover el intercambio, la interacción y la construcción social colectiva. Finalmente, el enfoque de derechos significa adscribir a la normativa nacional e internacional por la que el Estado chileno se compromete a garantizar los derechos a todas las personas. Nuestro telón de fondo es que estos elementos contribuyen a los procesos de democratización, participación y ciudadanía. Los migrantes son, antes que todo, ciudadanos, y en cuanto tales corresponde que participen de la ciudad, aportando con sus recursos sociales y culturales.

El segundo elemento es la importancia de combinar un enfoque universalista con uno particularista al momento de abordar la temática migratoria desde las políticas públicas. Ello implica avanzar en el acceso universal a programas y oferta en materia de políticas sociales, es decir, favorecer los procesos de regularización migratoria, de modo de que los migrantes puedan acceder a la oferta programática en igualdad de condiciones que la población local, y atender, por otra parte, a la especificidad de la experiencia migratoria, cuestión que en determinados casos supone implementar medidas específicas para esta población, para garantizar su real acceso (por ejemplo, discriminación positiva, programas orientados específicamente a este grupo, entre otros). En términos prácticos ello supone trabajar con distintos horizontes temporales, uno de largo plazo y otro de mediano y corto plazo. En el largo plazo, debiera tenderse hacia el acceso universal, la normalización de los migrantes, es decir, que estén en condiciones de acceder a todos los programas y políticas públicas, y la transversalización de la temática migratoria en el sistema público. Para lograr el acceso universal y la transversalización, se requiere comenzar a trabajar en el corto y mediano plazo de manera específica el tema migratorio. Ello supone en primer lugar visibilizar el alcance de este fenómeno, comprender la multidimensionalidad que implica, sensibilizar en aspectos referidos a discriminación, exclusión y vulneración de derechos, y avanzar en la institucionalización de las medidas (enfoque particularista).

El tercer elemento es la coordinación entre los distintos estamentos del gobierno regional, el Municipio y la participación de la sociedad civil (integración horizontal), y también la coordinación entre la política regional y la política nacional en materia migratoria (integración vertical). La migración, tal como se ha señalado en este informe, es multicausal, y requiere, por ende, un abordaje intersectorial. Esto es posible solo en la medida en que exista una real coordinación entre las distintas Seremías dentro del gobierno regional, así como un trabajo más colaborativo con el Municipio y con la sociedad civil. En términos de organización vertical, si bien no existe una

política a nivel nacional, desde el gobierno central se ha impulsado el Consejo Técnico de Política Migratoria. Contar con una instancia regional de articulación de política permite que se traspasen las demandas y propuestas desde el nivel regional al nivel central, de modo de que el diseño de la política migratoria nacional incorpore desde sus inicios las especificidades regionales de esta temática.

En lo que sigue, se sistematizan los lineamientos generales y sectoriales para una política migratoria regional surgidos del diagnóstico realizado —que se preocupó por escuchar las voces de la mayor parte de los actores involucrados en y con el tema— y las experiencias internacionales y nacionales revisadas. Se trata de todos modos de una propuesta preliminar, que deberá ser validada con estos actores en una instancia participativa. La propuesta final se alimentará de las opiniones y sugerencias surgidas en esa instancia.

3.3.3 Propuestas para una política migratoria regional con enfoque de derechos, intercultural y antirracista

a) Propuestas generales

Hemos visto a partir del diagnóstico que el aspecto de la articulación, coordinación y cooperación entre organismos del Estado es donde se ha manifestado una de las principales falencias del tratamiento del tema migratorio en Antofagasta hasta este momento, y el panorama general hace presumir que puede constituirse en uno de los temas de más difícil resolución. Sin embargo, es preciso enfatizar que sin ese esfuerzo articulador es difícil que una política migratoria regional logre sus objetivos. En este marco, se sugieren algunas acciones específicas considerando ese fin:

- Es preciso generar un **espacio de discusión, planificación e implementación de propuestas y programas que sea convocante, sistemático y operativo**. Debe ser capaz de convocar a los distintos sectores del Estado (Seremías,

Gobernación, direcciones, Municipio, entre otros) y a la sociedad civil, tanto organizaciones que trabajan con migrantes como organizaciones de migrantes, y académicos expertos en la materia. En esta mesa es necesario mantener una actualización contante de los problemas que aquejan a la población migrante, monitorear la implementación de programas, discutir en torno a nuevos requerimientos, y avanzar en consensuar una mirada común (de Estado) respecto del proceso migratorio que vive la región, así como su vinculación con el proyecto de ciudad y región. Queda claro que la diversidad de actores y posicionamientos políticos implicados puede tornar compleja esta tarea, sin embargo, es preciso definir algunos elementos de base para abordar el tema. Este espacio debiese estar liderado desde el Gobierno Regional; definir mecanismos de participación de la sociedad civil; entre otros. Como vimos en el apartado dedicado al marco institucional nacional, el instructivo presidencial de 2015 actúa como amparo normativo explícito para llevar adelante esta iniciativa. A partir de esta mirada de base, será necesario definir objetivos claros para esta política, también consensuados de modo participativo, y que sean comunes a los diversos ámbitos de gobierno implicados en el tratamiento del tema.

- Luego, será necesario encontrar **vías de institucionalización de las instancias de articulación que la implementación de esta política requiere**, de modo que ello no dependa de voluntades y sensibilidades individuales, ni esté afectado por sus posicionamientos políticos específicos. Tendrá que ser un marco institucional con la capacidad de exigir el funcionamiento de esos espacios de articulación, de modo que habrá que explorar vías para materializar esto en la estructura institucional y normativa del Gobierno Regional. En esta línea, y con la idea de aprovechar los esfuerzos que ya se están realizando, podría explorarse la

posibilidad de articular la instancia del gabinete social del Gobierno Regional con la de la mesa intersectorial que ha puesto en marcha la Municipalidad.

- La **participación de la sociedad civil** en esta instancia que se crease debiese tener un rol que no fuese meramente consultivo. La legitimidad que logre esta instancia dependerá en buena medida de la consideración de todas las voces a través de un mecanismo democrático para la toma de decisiones. También es preciso dotar de recursos a estas organizaciones, en tanto desarrollan un valioso trabajo, pero en un marco de precariedad de recursos que dificulta su tarea. El sector privado podría ser un actor clave en este sentido, a través de los diversos mecanismos contemplados dentro del concepto amplio de responsabilidad social.

- Un elemento indispensable para tomar medidas de política sólidamente fundadas es *el diseño y la implementación de un* ***sistema unificado de información*** *que contemple datos relativos a la situación migratoria*. Efectivamente, una queja coincidente entre la mayor parte de los actores consultados, especialmente los gubernamentales, se refiere a la escasez y fragmentación de datos relativos a este tema —aunque no exclusivamente— , que hace difícil la toma de decisiones.

- Uno de los primeros objetivos de una política migratoria regional es la **regularización migratoria,** y para ello se debe actuar con los distintos agentes sociales involucrados. Existen normativas que permiten regularizar a todos los menores de 18 años y a las mujeres embarazadas. Para el resto de la población, que sin duda es la mayoría, es fundamental realizar campañas, en coordinación con la sociedad civil, para iniciar los trámites, resolver dudas y monitorear los procesos.

- En paralelo al proceso de regularización es fundamental **vincular tempranamente a la población migrante con la oferta de programas sociales** y con el registro social de hogares (como puerta de entrada a las prestaciones del Estado). Para ello, es preciso dar a conocer la existencia de este instrumento y su modo de funcionamiento, especialmente en espacios donde se concentra la población migrante en situación de vulnerabilidad, como los campamentos. Recibir prestaciones sociales no exige tener una visa definitiva ni temporal, por lo que son dos instancias (regularización y vinculación con oferta de programas sociales) que deben ir en paralelo y reforzarse mutuamente.

- Toda política y programa social no puede estrellarse si no cuenta con personal debidamente calificado para llevar a la práctica la implementación de las acciones. Por ello, es central implementar **capacitaciones y sensibilización periódicas sobre los temas migratorios para todos los funcionarios públicos** que tengan que hacerse cargo de alguna arista de este tema en su desempeño. El trabajo de campo permitió advertir que esta constituye una barrera de acceso a derechos para los migrantes muy densa, que es preciso abordar de manera sistemática.

- En contrapartida, es preciso también llevar adelante una **campaña amplia y sistemática de información dirigida a la población migrante**, que le permita conocer sus derechos y las vías disponibles para acceder a ellos, en la medida que se pudo constatar un amplio desconocimiento sobre estos temas, y un temor por acercarse a las instituciones. En este sentido, la experiencia de Pasarela Ciudadana, implementada por el INCAMI[71],

[71] Se trata de una herramienta lúdica, cooperativa y participativa con la cual, además de fortalecer las redes de apoyo social entre migrantes e

ha resultado ser una herramienta muy valiosa para este propósito, tanto para los migrantes como para los funcionarios. De modo que podría explorarse la posibilidad de considerarla una línea de acción permanente, que por lo tanto tuviese el apoyo del Gobierno Regional para lograr continuidad.

- Un actor que requiere participar en las capacitaciones y sensibilización son los *medios de comunicación regionales y locales*, de modo que puedan tomar conciencia de la responsabilidad social de su rol en este campo temático. Considerando entonces este marco general, se detallan a continuación algunas medidas específicas según los diversos ámbitos sectoriales que se revelaron como prioritarios en el diagnóstico.

b) Propuestas sectoriales

EDUCACIÓN
Acceso

Tal como hemos indicado, normalizar el estatus migratorio es el primer paso en el proceso de inserción, sin embargo, es fundamental avanzar, una vez resuelta la regularización, para asegurar el acceso real a la educación y a los programas sociales en esta área. Ello puede ser abordado desde distintas instancias, trabajando coordinadamente.

- Procedimiento interno e institucionalizado para **regularizar** a los niños y niñas, vía visa de

instituciones, se obtiene información para la superación de barreras relacionadas con las áreas de trabajo, salud, vivienda, ciudadanía y educación. El origen de este juego es Francia, donde fue desarrollado por una pedagoga chilena que trajo la experiencia al país. En el país europeo, el gobierno ha institucionalizado su aplicación como parte del proceso amplio de regularización que sigue la población inmigrada. Véase [en línea] <http://incami.cl/pasarelaciudadana/pasarelaciudadana/index.html>.

estudiante. Desde la escuela se puede pensar en un procedimiento que regularice el estatus de los niños, y que entregue información completa y derivación a los padres para que ellos puedan iniciar su proceso de regularización.

El Ministerio de Educación cuenta con la experiencia del programa "La escuela somos todos", que puede ser implementado en todas las escuelas de la región (y del país). Esto supone terminar con la figura de la matrícula provisoria, o limitarla a un tiempo acotado a partir del cual se acceda a la visa de estudiante, cuestión que resulta clave, pues la matrícula provisoria ha mostrado que no resuelve completamente el problema, pues hay grandes demoras en una regularización real, y entrega un estatus precario a los estudiantes.

- Investigar en profundidad las causas por las que algunos niños migrantes no están asistiendo a la escuela, de modo de diseñar medidas apropiadas para dar respuesta a esta problemática. Implementar mecanismos de seguimiento de los alumnos. La migración genera diversas instancias de vulnerabilidad social, y en el norte se ha visto cómo la circularidad migratoria y los retornos temporales producen ausentismo escolar y eventualmente una deserción. Ni el servicio de educación, ni los municipios, ni los colegios tienen información actualizada de la situación de los niños, cuestión que dificulta la implementación de programas remediales pedagógicos, actividades de integración, acompañamiento, etc. Es central que las escuelas cuenten con procedimientos de seguimiento para detectar estos casos e implementar las medidas establecidas en el sistema escolar.
- Ampliar el programa de alfabetización a menores de edad, de modo de permitir el acceso de niños y adolescentes con un proceso de escolarización irregular.

- El previsible aumento de la matrícula de niños migrantes implica contemplar el desarrollo de infraestructura para dar respuesta a esta necesidad, sin embargo, es preciso ser cuidadosos de no generar procesos de segregación de los niños migrantes en determinadas escuelas de las ciudades de la región.
- Acceso real a programas sociales en educación. La matrícula provisoria imposibilita acceder a programas específicos de apoyo como el PACE, el sistema de becas, el programa "Me conecto para aprender", entre otros. El hecho que se contemple formalmente la incorporación de los niños migrantes a esas prestaciones no basta, es preciso considerar las múltiples barreras que limitan su acercamiento a estas instancias de apoyo.

Trabajo en proyectos educativos interculturales

La multiculturalidad presente en las aulas de clase requiere un abordaje intercultural, que permita que cada estudiante, desde sus particularidades, se integre e interactúe con otros niños, facilitando el encuentro, respeto mutuo y valorización de la diversidad.

Un alto porcentaje de niños y niñas migrantes asisten a escuelas municipalizadas, por lo que al Municipio le cabe una responsabilidad mayor en el diseño y apoyo a la implementación de programas interculturales. Este trabajo, sin embargo, debe comenzar desde las propias escuelas, pues es ahí donde se evidencian los problemas, las dificultades, los recursos disponibles, etc. Este tipo de enfoque requiere de capacitación por parte de los docentes, incorporación de la comunidad escolar, y un constante ejercicio reflexivo respecto de las construcciones racializadas y generizadas que se reproducen en las prácticas y discursos.

Un enfoque intercultural no debe ser pensado solo para escuelas con alta matrícula de niños extranjeros. En el caso particular de Antofagasta, es fundamental incorporar

esta perspectiva en las distintas reparticiones públicas, en los colegios, en los medios de comunicación (radios, televisión y prensa escrita), en los espacios laborales, pues de este modo podrá entenderse la migración como parte constitutiva de la ciudad, y no como un "problema aparte".

En términos concretos proponemos:

- Desarrollar en las escuelas y con apoyo del Municipio y de los agentes involucrados, un **proyecto escolar intercultural, antirracista y con perspectiva de género** que involucre a todos los actores de la comunidad educativa y a todos los establecimientos que forman parte del sistema —tanto del ámbito público como del privado— y que, por lo tanto, contemple la articulación de las autoridades regionales y locales vinculadas a este ámbito —SEREMI de Educación y área de educación de la Corporación de Desarrollo Municipal—, y de ellas con las organizaciones de la sociedad civil que desarrollan acciones en este campo. Este proyecto educativo debe abordar las dimensiones de sociabilidad y los aprendizajes del currículum escolar. Debe ser capaz de instalar competencias interculturales en el profesorado, directivos, paradocentes, auxiliares, entre otros. Además, se debe procurar que ese proyecto educativo se institucionalice, es decir, que su implementación no dependa de la voluntad puntual del equipo directivo de cada establecimiento educativo, sino que se transforme en una línea transversal de cada proyecto educativo particular.
- Capacitar y sensibilizar a los docentes, para-docentes y al personal directivo de las escuelas en temas de interculturalidad, enfoque de género y antirracismo de manera continua y sistemática.
- Generar espacios de encuentro entre los apoderados nativos y los migrantes, por ejemplo, a partir de actividades festivas y de recreación.
- Incorporar la perspectiva intercultural en la formación de docentes en las universidades de la región.

SALUD

La de la salud, tal como hemos señalado, es una de las áreas que se encuentra un paso más adelante, en la medida en que comienza a preocuparse por la calidad de servicio que entrega a la población migrante. En este sentido, y dados los buenos resultados que ha logrado el programa piloto de acceso a la salud para la población migrante, debiese institucionalizarse esta iniciativa, garantizando la disponibilidad de recursos para su continuidad, y además para extenderlo a todo el sistema de salud regional. Ello implicará previamente una sistematización de la implementación de esta iniciativa. En particular sugerimos:

- Extender la figura de los mediadores interculturales a todos aquellos organismos y ámbitos del sistema que tienen atención directa al público. Para ello sería necesario sistematizar esta experiencia específica del programa piloto, con el propósito de establecer determinados protocolos respecto de la atención a la población migrante.
- Implementar un programa de sensibilización y capacitación permanente de todos los funcionarios del sistema de salud en salud intercultural con énfasis en temas migratorios, de modo de afrontar uno de los principales obstáculos para el acceso de la población migrante a su derecho a la salud, y también la alta rotación del personal que se verifica en este sector.
- Relevar y sistematizar información sobre el estado de salud de la población migrante, y difundir ampliamente esos resultados en todos los espacios del sistema sanitario que requieran de estos datos para la toma de decisiones. En particular, interesa obtener indicadores tales como los tipos de enfermedades más frecuentes, el estado nutricional de la población infantil y adulta, la inscripción en consultorios, entre otras. Para ello es necesario incorporar la pregunta sobre lugar de nacimiento en las fichas ya implementadas.
- Identificar las razones por las que la población migrante no accede a los servicios de salud —

¿irregularidad? ¿desconfianza? — y desarrollar a partir de esta información medidas apropiadas para acercar a este grupo poblacional a los consultorios.

- Diseñar e implementar medidas específicas, con un enfoque intercultural y de género, para hacer frente a diversas problemáticas vinculadas a la salud sexual y reproductiva y la violencia obstétrica que se pudo relevar en el trabajo de campo.
- Desarrollar desde los consultorios un trabajo de terreno sistemático en los campamentos, a través de monitores que puedan proveer información sobre cómo acceder al servicio de salud, realizar campañas masivas de vacunación, entre otros asuntos. Las mediadoras interculturales del programa piloto ya han estado desarrollando tareas en este sentido, de modo que debiese sistematizarse su experiencia para extenderla a todos los consultorios.
- El programa piloto que se ha estado desarrollando ha logrado un mecanismo apropiado de articulación entre una línea de acción del gobierno central que se implementa a partir del gobierno local, de modo que sistematizar y reflexionar sobre este aspecto de la experiencia podría proveer insumos sobre vías de articulación sectorial de los diversos organismos e instituciones del Estado que operan en este ámbito.
- Articular y brindar un apoyo institucional continuo al trabajo que realizan diversas organizaciones de la sociedad civil en materia de salud de la población migrante —por ejemplo, la Fundación Margen, la UAI de la UCN, entre otras.
- Al igual que en el ámbito educativo, es necesario considerar el desarrollo de infraestructura hospitalaria que permita dar respuesta a un déficit en este sentido, que excede el tema migratorio.

VIVIENDA, HABITABILIDAD Y CONVIVENCIA COMUNITARIA

Vivienda es uno de los grandes problemas que enfrenta la población migrante, y constituye un enorme

desafío para la política de vivienda y para la ciudad en general. En términos amplios, se busca que la población migrante acceda a la amplia oferta programática del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en particular la política de subsidios, el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad y favorecimiento de la convivencia comunitaria.

Asegurar el acceso a la oferta programática requiere de medidas focalizadas, como una campaña de información amplia y continua, que permita a los migrantes tener claridad sobre los procedimientos y documentación requerida. Para ello es fundamental la acción coordinada entre organizaciones sociales y la Gobernación.

Para fortalecer la convivencia comunitaria, se sugiere implementar la figura de los mediadores interculturales, de modo que pueda generarse una instancia legitimada e institucionalizada de solución de estos conflictos. Para ello, sería útil considerar la experiencia de mediación intercultural que se ha desarrollado en el ámbito de la salud, y explorar y decidir de forma participativa y consensuada las vías más apropiadas para la implementación de esta medida. Una segunda propuesta en esta línea es generar espacios de encuentro y recreación que puedan reunir a la población migrante y a la nativa, tanto la que habita en los campamentos como la que reside en las poblaciones colindantes. Para ello, es importante difundir y sistematizar la experiencia que se ha estado desarrollando desde el FOSIS, a través de la organización Fractal.

Por otra parte, y frente al incremento en los niveles de sensación de inseguridad, nuestra propuesta es avanzar en dos frentes. El primero, y muy importante en palabras de los pobladores, es saber que alguien está preocupado y es capaz de resolver los conflictos de mayor connotación social. Consideramos que la policía tiene un rol clave que cumplir para evitar la inseguridad que producen los robos, riñas callejeras, enfrentamientos de bandas, entre otros. Llaman la atención los relatos sobre la ausencia de la policía cuando es requerida. El abandono por parte del Estado de su función de proveer la debida protección a la población conlleva el riesgo inminente de que prolifere la autotutela, es decir, hacer justicia por sus propias manos. Esta situación

es extremadamente compleja, pues implica el debilitamiento de la idea de un bien común al interior de la comunidad, y el posible reforzamiento de grupos que le imponen sus propias normas a través de la violencia. La participación de la policía como garante de un orden y de un sistema normativo común debe realizarse con la necesaria capacitación de los funcionarios, pues tal como ha quedado en evidencia en los relatos, los abusos que se cometen contra la población migrante son de extrema gravedad. Lo peor que podría suceder es que la policía ejerza su función de manera discriminatoria y racista frente a la población migrante. Es central que, frente a denuncias, se activen los sumarios correspondientes, y que la institución mantenga una política interna permanente de capacitación y sensibilización, que incluya la educación antirracista y la erradicación de la violencia de género. Esta distinción es central: la presencia de la policía debe circunscribirse a garantizar la protección de la población.

La realidad en Antofagasta, sin embargo, requiere implementar medidas específicas y diferenciadas para lo que sucede en campamentos y la situación que enfrentan los migrantes en el centro de la ciudad.

En campamentos

- Promover, facilitar y apoyar la asociatividad dentro de los propios campamentos. Actualmente existen una serie de comités de vivienda que están cumpliendo esta función. Es necesario reforzarlos y además avanzar hacia otro tipo de organizaciones (comedores infantiles, organización de fiestas religiosas, fiestas nacionales, fiestas propias de la ciudad, entre otras). También es preciso evaluar el rol que están cumpliendo los reglamentos de convivencia en relación al tejido social de los campamentos, y eventualmente reconsiderar su modo de funcionamiento, a partir de las observaciones que han realizado las organizaciones sociales que trabajan en terreno.
- Mejorar los mecanismos de comunicación y articulación de la Mesa de Trabajo del Plan de Superación de Campamentos.

- Resolver de manera consensuada las competencias institucionales en materia de desalojos, de modo de dar respuesta a las desavenencias y descoordinaciones que se han relevado en este sentido.
- Tomar las medidas necesarias para que la relocalización de los pobladores de los campamentos, ya sea en la instancia de traslado transitorio o definitivo, se preocupe de mantener las redes comunitarias que se han generado a partir de la vecindad.
- Generar una instancia de capacitación permanente sobre temas de interculturalidad, antirracismo y género para todos los funcionarios públicos que desarrollan su trabajo en relación a la población de los campamentos.
- Foco en los niños: Dado que, tal como señalamos en el informe, en los campamentos viven mayoritariamente familias con niños, es central garantizar y facilitar el acceso a jardines escolares, de modo que sus madres puedan insertarse en el mercado laboral. Existen a su vez instancias informales de cuidados que podrían ser potenciadas a través del trabajo con organizaciones sociales. La figura de los cuidadores después de la jornada escolar es un arreglo frecuente entre familiares y conocidos. Este trabajo podría ser apoyado a partir de capacitaciones a los cuidadores y apoyo en la disponibilidad de espacios comunes y seguros para los niños.
- Disponer de programas que faciliten el acceso a la escolarización para la población analfabeta y para los niños no escolarizados que residen en campamentos. El uso de la sede social, o la figura de escuela de puertas abiertas desarrollada en comunas como Recoleta, han mostrado tener resultados positivos, y por lo tanto debiesen considerarse como antecedentes.
- Capacitar a los pobladores de los campamentos en el uso y manejo de pozos y norias, el manejo de la basura y de las plagas asociadas, de modo de afrontar de manera conjunta y efectiva los riesgos asociados al lugar donde están emplazados los campamentos.
- Dados los problemas que se han revelado en relación a la implementación del plan de seguridad comunitaria, en el marco del Plan de Superación de Campamentos, es

preciso reconsiderar su funcionamiento, a partir de varios frentes de acción:

– Asegurar una presencia de las policías cuando son demandadas por la población, a partir de una actitud colaborativa, no punitiva.
– Generar una política interna de las policías de capacitación y sensibilización continua de sus funcionarios en temas migratorios, que incluya la educación antirracista y la erradicación de la violencia de género.
– Desarrollar mecanismos que permitan visibilizar y penar las acciones policiales abusivas, generando espacios de confianza para que la ciudadanía haga sus denuncias en relación a este tipo de acciones.

Hacinamiento y habitabilidad en el centro de la ciudad

- Brindar apoyo institucional para facilitar el acceso de los migrantes al respaldo económico y administrativo que se requiere a la hora de arrendar una vivienda:
  – Entregar información y vincular a los migrantes a redes formales de acceso al arriendo.
  – Establecer e institucionalizar mecanismos de control del mercado de los arriendos, de modo de detectar y penar situaciones de abuso en ese sentido, tanto en relación a la legalidad de los contratos como a las condiciones de salubridad de los alojamientos y el abuso en materia de precios.
- Desarrollar un plan de intervención intrafamiliar para disminuir los índices de violencia en contra de la mujer y los niños en este espacio específico.
- En cuanto a los riesgos asociados al hacinamiento (salubridad, incendio, entre otros), es necesario trabajar en conjunto con los propios habitantes, de modo de que exijan condiciones básicas, y capacitarlos en el uso y manejo de sistemas eléctricos.

TRABAJO

- Generar una oferta de fortalecimiento de las competencias para el trabajo destinada a la población migrante que permita sortear la situación de irregularidad para su acceso.
- Generar e institucionalizar mecanismos de control de los abusos de la población migrante en el ámbito laboral, a través de la articulación de los organismos a cargo, como la Dirección del Trabajo.
- Informar a empresarios y empleadores acerca de los procesos de regularización de la población migrante, de modo de derribar mitos en torno al empleo de migrantes con visa temporal.
- Facilitar e implementar mecanismos de convalidación de títulos para la migración calificada.
- Promover cursos de alfabetización para adultos.
- Facilitar, siguiendo las normas preestablecidas, la instalación de microemprendimientos (venta de jugos, cocinerías, centros de llamado, centros de lavado de automóviles, peluquerías, entre otros).
- Diseñar e impulsar barrios gastronómicos multiculturales que sirvan como espacios públicos de encuentro y sociabilidad.
- Explorar la posibilidad de implementar programas de mentores, es decir, inmigrantes que llevan más tiempo residiendo en el país que ayudan a los recién llegados para comprender cómo funciona el mercado de trabajo en Chile y la región.

REGULARIZACIÓN Y FRONTERA

- Fundar todas las decisiones que se tomen en este ámbito en un enfoque de derechos, y abandonar una concepción de las fronteras como espacios de "tráfico ilegal" por otra que la conciba como espacios transfronterizos de vida, integración social y circulación de las personas.
- Dotar de más recursos y personal al Departamento de Extranjería de la Gobernación.

- Devolver la tramitación de las visas a esa dependencia.
- Fiscalizar y procurar la sanción del incumplimiento del servicio por parte de Correos de Chile.
- Procurar que se logre facultar al Departamento de Extranjería de la Gobernación para la tramitación de las visas Mercosur.
- Generar instancias de sensibilización continua de los funcionarios que tienen a su cargo la atención de migrantes en los trámites ligados a la regularización y en el ingreso y egreso en frontera.
- Acordar e institucionalizar protocolos claros de actuación frente a situaciones ligadas al ingreso de migrantes por la frontera.
- Generar una instancia de articulación entre los diversos organismos e instituciones y organizaciones de la sociedad civil que se ocupan de estos temas.
- Brindar un apoyo sistemático e institucionalizado a las organizaciones de la sociedad civil que son parte activa en los procesos de regularización.
- Adoptar medidas que permitan detectar situaciones de tráfico de migrantes y trata de personas, y asistir a sus víctimas.

GÉNERO

- Diseñar e implementar una campaña masiva de sensibilización sobre desigualdad sexual y de género respecto de la población en general, es decir, no exclusivamente respecto de la población migrante.
- Asegurar institucionalmente la inclusión del abordaje de temas ligados a la salud sexual y reproductiva y la igualdad de género en las escuelas.
- Incluir contenidos ligados a la desigualdad y discriminación sexual y de género en las actividades de capacitación sobre temas migratorios a funcionarios estatales, miembros de las fuerzas de seguridad, docentes y demás actores institucionales.

- Lograr una articulación con las empresas privadas, especialmente en el campo de la minería, que permita realizar actividades de sensibilización sobre estos temas con sus trabajadores y funcionarios.
- Desarrollar acciones que permitan evitar condiciones abusivas de trabajo para las trabajadoras sexuales y las de casa particular, sin que ellas se transformen en instancias persecutorias de la irregularidad migratoria.
- Procurar un abordaje de la violencia de género e intrafamiliar con perspectiva intercultural en todas aquellas instancias que se ocupan de esta problemática.

CULTURA

- Realización de actividades de visualización y valoración positiva de la migración.
- Generación de espacios públicos de encuentro en campamentos y centro de la ciudad.
- Promover concursos literarios regionales orientados a la migración, refugio e inclusión en las distintas escuelas y colegios de la región.
- Promover concursos de documentales en escuelas, universidades y público adulto sobre migración, refugio e inclusión.
- Promover programas de televisión con perspectiva intercultural y de derechos, capaces de enseñar sobre la migración, los lugares de origen y la importancia de la inserción de la población migrante.
- Diseñar, en conjunto con representantes de la población migrante actual, aportes arquitectónicos u ornamentales a las ciudades de Antofagasta y Calama con el objeto de visibilizar que estas comunidades forman parte de las ciudades.

PARTICIPACIÓN Y CIUDADANÍA

- Potenciar la organización de los propios migrantes para que sean un actor de peso, tanto en las decisiones que les competen como en aquellas que implican a la ciudadanía en general.
- Propiciar el voto migrante.
- Considerar la participación de representantes de los migrantes en diversas instancias de consulta y decisión, tanto desde el gobierno municipal como regional

4. BIBLIOGRAFÍA

Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de La CEPAL*, (88), 35–50.

Agamben, G. (2003). *Homo sacer. El poder soberano y la nuda vida*. España: Pre-Textos.

Ajuntament de Barcelona. (n.d.). Pla Barcelona Interculturalitat.

Anthias, F. (2006). Género, etnicidad, clase y migración: interseccionalidad y pertenencia translocalizacional. In *Feminismos periféricos*. Granada, España: Alhulia.

Arango, J. (2011). Diez años después del 11-S: la securitización de las migraciones internacionales. *Vanguardia*, *Dossier*, *11-S El mundo diez años después* (41), 54–59.

Araya, M. (2010). *Movimientos migratorios y cohesión social local: Análisis de experiencias relevantes en políticas públicas locales en América Latina y Europa*. Sitges: Diálogo Euro- latinoamericano sobre cohesión social y políticas públicas locales.

Aroca, P. (2002). Impacto de la minería en la II Región. *Dilemas Y Debates En Torno Al Cobre. Santiago: Editorial Dolmen*, 79–100.

Aroca, P. (2007, abril). Impacto sobre el crecimiento regional de la migración y conmutación interregional en Chile. Cepal Celade Taller nacional sobre Migración interna y desarrollo en Chile: diálogos, perspectivas y políticas.

Cabella, W., & Macadar, D. (2014). Los datos demográficos: alcances, limitaciones y métodos de evaluación. CEPAL.

Cademartori, J. J. (2008). *El impacto de la inversión extranjera 1990-2000 sobre el desarrollo durable de la región minera de Antofagasta* (Tesis doctoral). Universidad de Lovaina, Bélgica.

Calvelo, L. (2011). Viejos y nuevos asuntos en las estimaciones de la migración internacional en América Latina. CEPAL.

Cano, M. V., Soffia, M., & Martínez, J. (2009). Conocer para legislar y hacer política: los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio. CEPAL.

Cárdenas, M. (2006). Y verás cómo quieren en Chile...: Un estudio sobre el prejuicio hacia los inmigrantes bolivianos por parte de los jóvenes chilenos. *Última Década*, *14*(24), 99–124. http://doi.org/10.4067/S0718-22362006000100006

CDH-UDP. (2006). Derechos humanos de las personas inmigrantes. In *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2005* (pp. 313–322). Santiago, Chile: UDP.

CDH-UDP. (2008). Inmigrantes, refugiados y derechos humanos. In *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2007. Hechos 2006* (pp. 317–362). Santiago, Chile: UDP.

CDH-UDP. (2010). Derechos de los migrantes y refugiados. In *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2009* (pp. 241–282). Santiago, Chile: UDP.

CDH-UDP. (2011). Derechos humanos de los migrantes y refugiados. In *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2010* (pp. 237–270). Santiago, Chile: UDP.

Chiarello, L. (2013). *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Bolivia, Chile, Paraguay y Perú*. Nueva York: Scalabrini International Migration Network.

Chilevalora. (2016). http://www.sence.cl/portal/

CIS Centro Investigación Social Techo. (2005). Informe Catastro nacional de Campamentos 2005. Techo Chile.

CIS Centro Investigación Social Techo. (2013, November). Actualización Catastro Nacional de Campamentos. Informe de cifras generales. Techo Chile.

CIS Centro Investigación Social Techo. (2015, October). Datos duros de una realidad más dura. Informe encuesta nacional de campamentos 2015. Techo Chile.

Corporación para el Desarrollo Productivo II Región. (n.d.). *Lineamientos estratégicos para el desarrollo productivo desde la Identidad Regional* (Estudio sobre Fortalecimiento de la Identidad Regional Lic. Nº 881-2-LP09).

Departamento de Extranjería y Migración. (2007). *Evolución de la Gestión Gubernamental desde1990: Desarrollo del fenómeno de las migraciones en Chile*. Santiago, Chile: Departamento de Extranjería y Migración, Ministerio del Interior.

Departamento de Extranjería y Migración. (2010). *Convenios de colaboración para la integración de migrantes* (p. 2). Santiago, Chile: Ministerio del Interior.

Departamento de Extranjería y Migración. (2016). Migración en Chile 2005 – 2014.

Domenech, E. (2015). O controle da imigração "indesejável": expulsão e expulsabilidade na América do Sul. *Ciencia y Cultura*, *67*(2), 25–29.

Fauser, M. (2008). Autoridades locales e integración política en ciudades de nueva inmigración: Los casos de Madrid y Barcelona. In R. Zapata-Barrero & G. Pinyol Jiménez, *Los gestores del proceso de inmigración Actores y redes de actores en España y Europa*. Barcelona: CIDOB.

Feldman-Bianco, B., Rivera Sánchez, L., Villa Martínez, M. I., & Stefoni, C. (2011). Introducción. In *La construcción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorias* (pp. 15–27). Quito: FLACSO-Ecuador, CLACSO, Universidad Alberto Hurtado.

Fuica, P. (2016, de abril de). *Plan Superación de Campamentos Antofagasta 2015-2018*. Presented at the Diálogo sobre integración migratoria en la región de Antofagasta, Antofagasta.

Gobierno Regional de Antofagasta. (s/f). Estrategia Regional de Desarrollo 2009-2020. Participa, imagina, construye. Gobierno Regional de Antofagasta.

Gobierno Regional de Antofagasta. (s/f). Plan Regional de Gobierno 2014-2018. Gobierno Regional de Antofagasta. (s/f). Plan Superación de Campamentos 2015-2018.

Hernández-González, P. (2015, agosto). *Oportunidades y límites para la integración e inclusión de las personas migrantes en la cultura ciudadana*. Ponencia presented at the Seminario internacional Inclusión social y migración en Chile, Santiago, Chile.

Kalm, S. (2008). *Governing Global Migration*. Lund: Lund University.

Liberona, N. (2015). La frontera como cedazo y el desierto como aliado. Prácticas institucionales racistas en el ingreso a Chile. *Polis. Revista Latinoamericana*, *42*.

Margulis, M. (1999). La "racialización" de las relaciones de clase. In M. Margulis, M. Urresti, C. Belvedere, Á. Cerrutti, & C. Pía, *La segregación negada: cultura y discriminación social* (pp. 37–62). Buenos Aires: Biblos.

Martínez, J. (2002). Exigencias y posibilidades para políticas de población y migración internacional. El contexto latinoamericano y el caso de Chile. CEPAL.

Martínez, J. (2003). El encanto de los datos. Sociodemografía de la inmigración en Chile según el censo 2001. CEPAL.

Martínez, J., Cano, M. V., & Soffia, M. (2014). Tendencias y patrones de la migración latinoamericana y caribeña hacia 2010 y desafíos de agenda. CEPAL.

Martínez-Oyarce, L. (2015). *Migraciones internacionales: Propuesta de una estrategia transversal para la gestión de la diversidad en el FOSIS*. Ponencia presented at the Seminario internacional Inclusión social y migración en Chile, Santiago, Chile.

Mead, G. H. (2015). *Mind, Self and Society. From the standpoint of a social behaviorist*. Chicago: University of Chicago Press.

Méndez Caro, L., Cárdenas Castro, M., Gómez Ojeda, F., & Yáñez Yáñez, S. (2012). "Situación de inmigración" de mujeres sudamericanas en chile: hacia un modelo comprensivo. *Psicologia & Sociedade*, *24(3)*, 648–661.

Ministerio del Trabajo y Previsión Social (2011). Informe Final Comisión Revisora del Sistema de Capacitación e Intermediación Laboral.

Organización Internacional del Trabajo, OIT (2005). Social dialogue: Finding a common voice. Social Dialogue Sector. Geneva: International Labour Office.

Organización Internacional del Trabajo - Chilevalora (2014). "Certificación de competencias y diálogo social. La experiencia de Chilevalora".

Pavez Ojeda, J. (2016a). Afecciones afrocolombianas. Transnacionalización y racialización del mercado del sexo en las ciudades mineras del norte de Chile. *Latin American Research Review*, *51*(2), 24–45.

Pavez Ojeda, J. (2016b). Racismo de clase y racismo de género: "mujer chilena", "mestizo blanquecino" y "negra colombiana" en la ideología nacional chilena. In M. E. Tijoux, *Racismo en Chile. La piel como marca de la inmigración*. Santiago: Universitaria.

Pavez Soto, I. (2013). Los significados de "ser niña y niño migrante": conceptualizaciones desde la infancia peruana en Chile. *Polis, Revista Latinoamericana*, *12*(35), 183–210.

Peña Zepeda, J., & Gonzáles, O. (2004). La representación social. Teoría, método, técnica. In M. L. Tarrés, *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social* (pp. 327–372). México, D.F.: El Colegio de México.

Petracci, M., & Kornblit, A. L. (2004). Representaciones sociales: una teoría metodológicamente pluralista. In A. L. Kornblit, *Metodologías cualitativas: modelos y procedimientos de análisis.* (pp. 91–111). Buenos Aires: Biblos.

Pinyol Jiménez, G. (2013). Una aproximación a la ciudad intercultural: el índice de interculturalidad. In R. Zapata-Barrero & G. Pinyol Jiménez, *Manual para el diseño de políticas interculturales*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.

Pizarro, J. A. G. (2008). La emigración boliviana en la precordillera de la región de Antofagasta, 1910-1930. Redes sociales y estudios de casos. *Revista de Ciencias Sociales (Cl)*, (21), 61–85.

Pulso SA Consultores. (s/f). *Plan de Desarrollo Comuna de Antofagasta 2011-2020. Etapa 2: Diagnóstico*. Antofagasta.

Reinecke, G. & Valenzuela, M. (2011). Distribución y mercado del trabajo: Un vínculo ineludible. Organización Internacional del Trabajo.

Resico, M. (2011). Introducción a la Economía Social de Mercado. Edición Latinoamérica. Konrad Adenauer Stiftung.

Riedemann, A., & Stefoni, C. (2015). Sobre el racismo, su negación, y las consecuencias para una educación anti-racista en la enseñanza secundaria chilena. *Polis, Revista Latinoamericana*, *42*.

Rivera, F. (n.d.). Cultura minera, clusterización y reestructuración productiva en la región de Antofagasta, Chile. Estudio Universidad Santo Tomas. Antofagasta.

Rodrigo, L. M., & Atienza, M. (2014). Migración y representaciones regionales: discursos sobre la Región de Antofagasta. *EURE (Santiago)*, *40*(120), 159–181.

Rojas, C., Mesa, D., & Huerta, C. (2013). *Perfil migratorio en Antofagasta* (Informe de investigación). Antofagasta: Universidad de Antofagasta.

Rojas Pedemonte, N., Amode, N., Koechlin, J., & Jiménez, R. (2016). Migraciones en la triple frontera andina: Bolivia, Chile y Perú. Desafíos persistentes y oportunidades estructurales. In A. Ares & J. Eguren, *Las migraciones en las fronteras en Iberoamérica*. Madrid: OBIMID y U.P. de Comillas.

Rojas Pedemonte, N., & Silva Dittborn, C. (2016). *La migración en Chile: Breve reporte y caracterización* (Informe OBIMID). Santiago: DEM y OBIMID.

Rubio Carbonero, G. (2013). Los programas interculturales RECI: comparativa estructural y discursiva. In R. Zapata-Barrero & G. Pinyol Jiménez, *Manual para el diseño de políticas interculturales*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.

Salinas, P., & Barrientos, J. (2011). Los discursos de las garzonas en las salas de cerveza del norte de Chile. Género y discriminación. *Polis, Revista de La Universidad Bolivariana*, *10*(29), 433– 461.

Sassen, S. (2010). *Territorio, autoridad y derechos. De loa ensamblajes medievales a los ensamblajes globales*. Colombia: Katz.

SENAME. (2013). *Niños, niñas y adolescentes migrantes. Una mirada desde los Proyectos de Diagnóstico*. Santiago: Servicio Nacional de Menor.

SEREMI de Salud Región Metropolitana. (2015). *Diagnóstico de salud de inmigrantes. Región Metropolitana*. Santiago: Servicio Regional de Salud Región Metropolitana.

Serra, A., & Belil, M. (2006, October). *Gobiernos locales y migraciones en América Latina y la Unión Europea", versión publicada de ponencia presentada en el Seminario "Gobiernos locales y migraciones en*

Iberoamérica. Ponencia presented at the Reunión de alcaldes preparatoria de la Cumbre Iberoamericana, Montevideo.

Servicio Jesuita a Migrantes. (2015). Mapa de redes para población migrante en Antofagasta, 2015. SJM.

Servicio Nacional de Capacitación y Empleo SENCE. (1997). Estatuto Nacional de Capacitación.

Servicio Nacional de Capacitación y Empleo SENCE. (2016). http://www.sence.cl/portal/

Stang, F. (2009). El migrante unidimensional. El dispositivo jurídico migratorio en la Comunidad Andina de Naciones. In *Migración y política: el Estado interrogado: procesos actuales en Argentina y Sudamérica* (pp. 301–353). Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba.

Stang, F. (2012). Estado y migración internacional en el Chile de la posdictadura: una relación con cara de Jano. *Sociedades de Paisajes Áridos y Semiáridos*, *IV* (VI), 170–197.

Stang, F. (2014). Ciudadanía LGTBI, precariedad y derechos humanos en Chile: De la diferencia institucionalizada a la diferencia radical. Presented at the 8° Congreso Chileno de Sociología La Serena 2014 y Encuentro Pre-ALAS 2015 "Diálogos plurales de sociología y sociedad: la concurrencia de la continuidad y el cambio en Chile," La Serena.

Stang, F. (2016). De la Doctrina de la Seguridad Nacional a la gobernabilidad migratoria: la idea de seguridad en la normativa migratoria chilena, 1975-2014. *Polis*, (en prensa).

Stefoni, C. (2011a). Ley y política migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante. In B. Feldman-Bianco, L. Rivera Sánchez, C. Stefoni, & M. I. Villa Martínez, *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías* (pp. 79–109). Quito: FLACSO-Ecuador, CLACSO, Universidad Alberto Hurtado.

Stefoni, C. (2011b). Perfil Migratorio de Chile. OIM.

Stefoni, C. (2014). La construcción racializada del migrante en el norte de Chile. *Crítica y emancipación*, *Año IV* (11), 581–595.

Stefoni, C., Acosta, E., Gaymer, M., & Casas-Cordero, F. (2010). *El derecho a la educación de los*

niños y niñas inmigrantes en Chile. Editorial: Universidad de Deusto.

Stefoni, C., & Stang, F. (2015). *Orientaciones técnicas para intervenciones sociales en contextos educativos con alta presencia de población inmigrante* (Informe de consultoría para la Fundación Superación de la Pobreza). Santiago.

Subsecretaría del Trabajo (2016). http://www.subtrab.trabajo.gob.cl/

Thayer, E. (2014). Plan de acogida y reconocimiento de migrantes y refugiados de la comuna de Quilicura. Universidad de Los Lagos, OIM, ACNUR, Municipalidad de Quilicura y Fundación San Carlos de Maipo.

Thayer, E., Durán, C., Dilla, C., & Stang, F. (2016, March). Boletín N° 2 Observatorio de Políticas Migratorias. Derechos, migración y gobiernos locales. Provincia de Santiago. CEDER, Universidad de Los Lagos.

Thayer Correa, E., & Durán Migliardi, C. (2015). Gobierno local y migrantes frente a frente: nudos críticos y políticas para el reconocimiento. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (63), 127–162.

Thayer Correa, E., Durán Migliardi, C., Dilla, C., & Stang, F. (2016, Enero de). Boletín N° 1 Observatorio de Política Migratoria. Una mirada a la provincia de Santiago.

Thayer Correa, E., Stang, F., & Dilla, C. (2015, May). *Precariedad institucional y arbitrariedad: una aproximación a al reconocimiento de los migrantes en los municipios de la Provincia de Santiago*. Ponencia presented at the XXXIII Congreso Internacional de la Asociación de Estudios Latinoamericanos, San Juan, Puerto Rico.

Tijoux, M. E., & Palominos, S. (2015). Aproximaciones teóricas para el estudio de procesos de racialización y sexualización en los fenómenos migratorios de Chile. *Polis. Revista Latinoamericana*, *42*.

Tijoux-Merino, M. E. (2013). Las escuelas de la inmigración en la ciudad de Santiago: Elementos para una educación contra el racismo. *Polis, Revista Latinoamericana*, *35*. http://doi.org/10.4000/polis.9338

Tshitshi Ndouba, K. (2011). *Madrid, ciudad para compartir. Inmigración y gobernanza en seis ciudades europeas* (Cuadernos de la EPIC 3). Madrid, España: Comunidad de Madrid.

Van Dijk, T. (2013). Racismo cotidiano y política intercultural. In *Manual para el diseño de políticas interculturales* (pp. 114–120). Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.

Viveros Vigoya, M. (2011). *La sexualización de la raza y la racialización de la sexualidad en el contexto latinoamericano actual*. Ponencia presented at the III Seminario internacional sobre familia, Manizales, Colombia.

Zamorano, M. (2016, March). *Fenómeno Migratorio y su impacto en políticas públicas*. Presented at the Reunión de la Comisión de Defensa del Senado en Antofagasta, Antofagasta.