



UNIVERSIDAD DE VALPARAISO.

**FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y ADMINISTRATIVAS
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**“MIGRACIÓN Y GESTIÓN MUNICIPAL:
LOS CASOS DE QUILICURA Y RECOLETA”**

**SEMINARIO DE TITULO PARA OPTAR AL GRADO DE
LICENCIADO EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y AL TITULO
PROFESIONAL DE ADMINISTRADOR PÚBLICO**

Alumno/a

VAITIARE PAZ PARDO MUÑOZ

Profesor/a Guía

MAURICIO EDUARDO RODRÍGUEZ RAMÍREZ

Santiago, Marzo de 2020

*“Desde siempre, las mariposas y las
golondrinas y los flamencos vuelan
huyendo del frío, año tras año, y nadan
las ballenas en busca de otra mar y los
salmones y las truchas en busca de sus
ríos. Ellos viajan miles de leguas, por los
libres caminos del aire y del agua.
No son libres, en cambio, los caminos del éxodo humano.*

*En inmensas caravanas, marchan los
fugitivos de la vida imposible.”*

Eduardo Galeano

INDICE

INDICE DE ABREVIATURAS	6
INTRODUCCIÓN	7
CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	9
CAPÍTULO II: METODOLOGÍA	10
OBJETIVOS	10
PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN.....	10
JUSTIFICACIÓN Y PROPÓSITO DE LA INVESTIGACIÓN	10
ALCANCES DE LA INVESTIGACIÓN.....	11
DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	11
TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	12
PLAN DE ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN	13
CAPÍTULO III: MARCO TEÓRICO	15
MIGRACIÓN	15
MIGRACIÓN Y DERECHOS HUMANOS	17
MIGRACIÓN EN CHILE	19
ANTECEDENTES HISTÓRICOS.....	19
PROCESO MIGRATORIO ACTUAL.....	23
CAPÍTULO IV: MARCO NORMATIVO	26
EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA	26
DECRETO LEY N° 1.094 DE 1975.....	27
CAPÍTULO V: MARCO CONCEPTUAL	31
GESTIÓN.....	31
GESTIÓN PÚBLICA.....	31
CAPÍTULO VI: MARCO INSTITUCIONAL	33

MUNICIPALIDAD	33
MUNICIPALIDAD DE QUILICURA.....	35
MUNICIPALIDAD DE RECOLETA.....	37
GESTIÓN MUNICIPAL	39
INSTRUMENTOS DE GESTIÓN MUNICIPAL	39
PRESUPUESTO MUNICIPAL	39
PLAN COMUNAL DE DESARROLLO.....	41
CAPÍTULO VII: DESARROLLO	43
GESTIÓN MIGRATORIA MUNICIPAL: QUILICURA	43
PLAN COMUNAL DE DESARROLLO.....	43
OFICINA MUNICIPAL PARA MIGRANTES Y REFUGIADOS.....	43
GESTIÓN MIGRATORIA MUNICIPAL: RECOLETA	48
PLAN COMUNAL DE DESARROLLO.....	49
CONVENIO MIGRANTES.....	49
CASA DE ACOGIDA PARA MUJERES VULNERADAS POR EL DELITO DE TRATA DE PERSONAS Y MIGRANTES EN SITUACIÓN DE EXPLOTACIÓN.....	50
PROGRAMA MIGRANTES Y REFUGIADOS	50
CAPÍTULO VIII: ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN RECOPIADA	55
ÁMBITO COMUNAL	55
I. Características generales.....	55
II. Características socioeconómicas	56
III. Características sociodemográficas	56
ÁMBITO MUNICIPAL	60
I. Presupuesto	60
II. Planes Comunales de Desarrollo	61
III. Gestión.....	62

CAPÍTULO IX: DESAFÍOS FUTUROS.....	65
CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES	68
BIBLIOGRAFÍA.....	72

INDICE DE ABREVIATURAS

ACNUR: Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados.

CASEN: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional.

CESFAM: Centro de Salud Familiar.

DEM: Departamento de Extranjería y Migración.

INE: Instituto Nacional de Estadísticas.

OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

OIM: Organización Internacional para las Migraciones.

OMMR: Oficina Municipal para Migrantes y Refugiados.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

INTRODUCCIÓN

El estudio del fenómeno migratorio resulta muy necesario dentro de la administración del Estado, los conocimientos derivados de éstos pueden resultar muy útiles para el diseño de políticas públicas y su implementación, así como también para la adecuada gestión del proceso. La migración se produce en el mundo prácticamente desde sus inicios, afectando tanto a ciudadanos como países en variados ámbitos, y provocando divergencias de opinión respecto a su tratamiento, las que van desde las más restrictivas a las más permisivas y Chile no es la excepción a estas discusiones.

Si bien las dígitos de la migración internacional hacia Chile se encuentran por debajo de los países OCDE, en que las cifras de población migrante supera en promedio el 10% del total de la población, sí se aprecia un aumento considerable entre las cifras propias, de hecho en el año 2010 la cifra de extranjeros residentes en Chile era de 375.388, mientras que en 2018 ascendía a 1.251.225 personas, cabe recordar que desde el retorno democrático del país estas cifras han ido en aumento, pero dentro en los últimos 10 años sin duda se han disparado, es más ni en el período en que existió una política de atracción de migrantes por parte del Estado en el siglo diecinueve se produjo tal efecto.

Es debido a lo inédito de este suceso que la migración internacional se ha vuelto una temática cada vez más relevante en la discusión tanto política como pública, y en una materia cada vez más vista dentro de la administración pública, sin embargo, muchas veces ésta responde de manera improvisada a las necesidades que exige el fenómeno; principalmente por no poseer una normativa -de acuerdo a diversos organismos internacionales- acorde a la situación actual, el Decreto Ley N° 1.094 de 1975 que regula la migración es el más antiguo de Sudamérica, y aunque se han presentado proyectos para modificar y modernizar la reglamentación en esta materia, estos intentos no han sido fructíferos.

Esta obsolescencia normativa y las discusiones por parte del ejecutivo respecto a cómo modificar o mejorar la legislación han hecho de las municipalidades un actor central en la gestión de la migración, dado que los municipios son la institución pública con la que los ciudadanos tiene un mayor contacto, a ella llegan muchas demandas sociales que luego son tomadas por el gobierno y transformadas en políticas públicas y este proceso con la

población extranjera no es distinto, de hecho por parte del ejecutivo se reconoce mediante el *sello migrante* a los municipios que “*desarrollan planes, programas y acciones tendientes a la inclusión de la población migrante*”. (DEM, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, s.f.) De esta manera en que inclusive desde el ejecutivo se reconoce la importancia de la gestión municipal en el fenómeno migratorio, es que esta investigación se centrará en dos municipalidades de la zona norte de la Región Metropolitana, específicamente la Municipalidad de Quilicura y la Municipalidad de Recoleta y en como la migración ha influido en su gestión, así como los desafíos que ha significado este fenómeno, para esto se indagarán las acciones de la Oficina de Migrantes y Refugiados de la Municipalidad de Quilicura y las acciones del Programa de Migrantes y Refugiados de la Municipalidad de Recoleta.

La temporalidad de este estudio abarca desde la fecha de creación tanto de la Oficina como del Programa, en los municipios de Quilicura y Recoleta respectivamente. Centrándose en la gestión interna, sus áreas de trabajo y acciones realizadas.

En términos concretos esta investigación inicia con la problematización, en la que se contextualiza brevemente la situación actual de la migración en Chile y el rol que han asumido los municipios; luego prosigue a la metodología empleada, los objetivos, el alcance de la investigación, su justificación y propósito, así como el método de recolección de información y el plan de análisis de la misma; a continuación se da paso al marco teórico, normativo, conceptual e institucional los cuáles desarrollan de manera detallada la literatura necesaria para comprender el fenómeno migratorio en base al objeto de este estudio, posteriormente el desarrollo describe en específico la gestión migratoria de los municipios a estudiar para luego proceder al análisis de la información recopilada. Finalmente se especifican los desafíos que tiene por delante la gestión migratoria en Chile y las conclusiones del estudio.

“La migración es antes que todo un fenómeno local, pues sus consecuencias más significativas se viven en esta escala territorial”.

(Thayer, Correa, & Novoa, 2014)

CAPÍTULO I: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

La migración se ha vuelto un tema cada vez más relevante y controversial dentro de la agenda social y política chilena, esto debido principalmente al alza continua de las tasas de personas extranjeras –migrantes- que ingresan a territorio nacional. Y, a pesar de los intentos de modernización legislativa en esta materia, como por ejemplo la ley que se discute actualmente en el Congreso Nacional, la normativa vigente¹ data del periodo dictatorial que atravesó el país durante los años 1973 – 1990; para ser más precisos esta es del año 1975, cumpliendo ya cuarenta y cinco años, lo que la convierte en la más antigua en Latinoamérica; es debido a esto que las acciones del Estado como ejecutivo no son suficientes para abarcar las características actuales del proceso.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas, la cantidad de personas extranjeras que residía en Chile al 31 de diciembre de 2018 era de “1.251.225” ((INE) & (DEM), 2019), lo que corresponde a un 6,6% de la población total del país, al respecto las autoridades comentan que *“esta cifra comparada con la historia del siglo XX y lo que va del siglo XXI es inédita”* (T13, 2019).

Es en el contexto actual de aumento migratorio, obsolescencia normativa e incapacidad por parte del ejecutivo para hacerse cargo de la situación, que los gobiernos locales entran a escena como uno de los actores principales para hacer frente a este proceso, realizando gestiones dentro de sus facultades para abordar el desafío que representa para ellos la llegada de personas extranjeras; entendiendo que muchas veces es más compleja la atención de sus necesidades y prestación de servicios por parte del municipio, existiendo, por ejemplo barreras idiomáticas y culturales, entre otros; y es precisamente en este ámbito en el cual se centra la presente investigación, que pretende identificar el modo de actuar de las Municipalidades ante la situación migratoria en sus respectivos territorios, por medio de un análisis de los diferentes mecanismos de gestión utilizados por las Municipalidades de Recoleta y de Quilicura, cada una de ellas desde la realidad local frente a la problemática común.

¹ Decreto Ley N° 1.094 de 1975.

CAPÍTULO II: METODOLOGÍA

El presente estudio se centra en el fenómeno migratorio y su impacto en la gestión municipal, analizando los casos de las Municipalidades de Quilicura y Recoleta. Para lo cual se han establecido los siguientes objetivos:

OBJETIVOS

Objetivo general:

- Conocer la influencia de la migración en los municipios y como éstos han adaptado su gestión al fenómeno migratorio. En los casos de las Municipalidades de Quilicura y Recoleta.

Objetivos específicos:

- Establecer la situación migratoria actual en las comunas de Quilicura y Recoleta.
- Caracterizar los instrumentos de gestión municipal, cuales son determinantes en la temática migratoria, fundamentalmente las semejanzas y discrepancias existentes entre ambos municipios.
- Identificar los desafíos futuros de la gestión migratoria municipal.

PREGUNTA DE INVESTIGACIÓN

El presente estudio, por tanto, busca responder a la siguiente pregunta:

- ¿Qué consecuencias ha producido el fenómeno migratorio en la gestión municipal?

JUSTIFICACIÓN Y PROPÓSITO DE LA INVESTIGACIÓN

La necesidad de comprender el fenómeno migratorio se sustenta en los desafíos que representa su gestión para los Estados en general y el chileno en particular, y por consiguiente para la administración pública.

La migración es un fenómeno histórico que va en constante aumento en una sociedad globalizada e hiperconectada como la actual, no es un hecho aislado que afecte sólo a la persona o al grupo de personas que deciden movilizarse, sino que por el contrario afecta tanto al país que deja, a los que se convierten en países de tránsito y al país en que deciden radicarse, y entre tanto a las personas de esos lugares, así como los ámbitos económicos, sociales, culturales y políticos. Chile desde el retorno de la democracia se ha transformado en uno de los destinos favoritos por los migrantes sudamericanos e incluso centroamericanos en el último tiempo, lo que ha supuesto un reto especial, dado que existen grandes brechas culturales entre ambos.

El análisis respecto a cómo se está sobrellevando la gestión migratoria, particularmente en los municipios puede resultar gran utilidad, no sólo a nivel local, sino que país, dado que las Municipalidades son generalmente las primeras en recibir las demandas sociales su adecuada gestión y también una retroalimentación pertinente pueden hacer que el proceso se produzca de la mejor manera y que sea muy beneficioso para todos los actores involucrados en el proceso, además de producir información útil para el área la administración pública encargada de gestionar la migración en las municipalidades.

ALCANCES DE LA INVESTIGACIÓN

- Se analizará la situación migratoria solamente en las comunas de Quilicura y Recoleta.
- La gestión migratoria municipal se analizará a partir de la creación de la oficina y programa respectivo de cada municipio.

DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN

El presente estudio es de carácter cualitativo, dada las características particulares del actuar municipal, entendiendo que la realidad territorial comunal es única y por tanto la gestión también, “resulta necesario tratar de comprender las personas dentro del marco de referencia de ellas mismas. Para la perspectiva fenomenológica y por lo tanto para la investigación cualitativa es esencial experimentar la realidad tal como otros la experimentan.” (Taylor & Bodgan, 1986)

Además, la investigación también posee un marcado carácter descriptivo; *“los estudios descriptivos se caracterizan por un mínimo de interpretación y conceptualización. Están redactados de modo tal que permiten a los lectores extraer sus propias conclusiones y generalizaciones a partir de los datos.”* (Taylor & Bodgan, 1986). La investigación descriptiva busca *“especificar propiedades, características y rasgos importantes de cualquier fenómeno que se analice. Describe tendencias de un grupo o población.”* (Sampieri, Fernández, & Baptista, 2010)

TÉCNICAS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Las fuentes de información que se pretenden analizar son secundarias, éstas se comprenden como aquellas que *“contienen información primaria, sintetizada y reorganizada. Están especialmente diseñadas para facilitar y maximizar el acceso a las fuentes primarias o a sus contenidos. Componen la colección de referencia de la biblioteca y facilitan el control y el acceso a las fuentes primarias”* (Silvestrini & Jorge, 2008); y se obtendrán esencialmente a través de la siguiente técnica:

Revisión documental: De acuerdo con diversos autores esta técnica trata de *“detectar, obtener y consultar la bibliografía y otros materiales que parten de otros conocimientos y/o informaciones recogidas moderadamente de cualquier realidad, de manera selectiva, de modo que puedan ser útiles para los propósitos del estudio”.* (Sampieri, Fernández, & Baptista, 2010). También Hurtado de Barrera la define como *“el proceso mediante el cual un investigador recopila, revisa, analiza, selecciona y extrae información de diversas fuentes, acerca de un tema en particular, con el propósito de llegar al conocimiento y comprensión más profundos del mismo”.* (Hurtado de Barrera, 2008)

Este método resulta *“útil dado que permite reducir y sistematizar cualquier tipo de información contenida en registros escritos, visuales o auditivos en datos o valores objetivos.”* (Goldsack, 2010)

La utilización de fuentes secundarias y de la revisión documental como técnica de recolección de información se justifica en la intención de comparar ambos municipios mediante los instrumentos de gestión municipal, que se expresan mediante documentos

que están en un formato escrito digital. Con respecto a la contabilización de personas migrantes se recurrió a la consulta de datos estadísticos oficiales.

Las principales fuentes consultadas son las siguientes:

1. Literatura nacional e internacional respecto a la migración.
2. Documentos oficiales de la OIM: Glosario Migrante. Los Migrantes y las Ciudades. Migración, Derechos Humanos y Política Migratoria.
3. Documentos oficiales de Chile: Decreto Ley 1.094. Migración en Chile: Tres Perspectivas de Análisis. Censo 2017. Chile y la Migración: Los extranjeros en Chile.
4. Documentos de la AMUCh: Impacto de la migración a nivel local ¿Qué han hecho los municipios al respecto?
5. Documentos oficiales Municipalidad de Recoleta: PLADECO. Diagnóstico de la situación migrante en Recoleta.
6. Documentos oficiales Municipalidad de Quilicura: PLADECO. Plan de acogida y reconocimiento de migrantes y refugiados de la comuna de Quilicura

PLAN DE ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

De acuerdo con Taylor y Bodgan el análisis de datos cualitativos consta de tres etapas, primeramente, el descubrimiento en progreso: identificar temas y desarrollar conceptos y proposiciones. La segunda etapa en tanto consiste en la *“codificación de los datos y el refinamiento de la comprensión del tema de estudio. En la fase final, el investigador trata de relativizar sus descubrimientos”* (Deutscher, 1973), es decir, *“comprender los datos en el contexto en que fueron recogidos”*. (Taylor & Bodgan, 1986).

Una vez recolectada la información por medio de la técnica seleccionada, se procedió mediante un análisis de contenido, a transformarla en información útil para el estudio. Así, ya seleccionada la información considerada relevante, esta procedió a ser categorizada para un mejor análisis, dado que *“en la metodología cualitativa los datos necesitan ser traducidos en categorías con el fin de poder realizar comparaciones y posibles contrastes, de manera que se pueda organizar conceptualmente los datos y presentar la información siguiendo algún tipo de patrón o regularidad emergente”*. (Monje, 2011)

En lo que respecta a la presentación de los datos, esto se realizará mediante tablas también llamadas cuadros estadísticos, las que son definidas conceptualmente como datos ordenados en filas y columnas que permiten sintetizar, comparar e interpretar de forma sencilla, un conjunto de características que describen el comportamiento de una o más variables. (Área de Coordinación del Sistema de Estadística Nacional, 2017). Éstas sirven para presentar los resultados de la conceptualización y cuantificación de ciertos aspectos particulares de la realidad. Como tal, es el ámbito descriptivo que establece las relaciones e interconexiones posibles que existen entre los conceptos que se cuantifican y las magnitudes que adquieren unos con respecto a otros. (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2006)

CAPÍTULO III: MARCO TEÓRICO

MIGRACIÓN

La migración es un fenómeno inherente a los seres vivos en el planeta, prácticamente todas las especies, que habitan el mundo, tal y como se conoce actualmente han migrado y migran aún hoy por una diversidad infinita de motivos; así, la historia de la humanidad se ha constituido a la par de este proceso. Desde tiempos inmemoriales, el ser humano se ha desplazado desde un territorio hacia otro, con el objetivo, principalmente, de mejorar sus condiciones de vida.

Esta se puede entender conceptualmente como *“el movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos.”* (Organización Internacional para las Migraciones, 2006). También puede ser vista *“como proceso en la medida que el traslado de las personas desde un país a otro implica un conjunto de factores causales, de desarrollo y consecuencias, tanto para la sociedad de origen como de destino. No se trata de una acción aislada y estática, sino que está inmersa en un entramado de relaciones sociales y circunstancias económicas, políticas y culturales que se van modificando continuamente en el tiempo.”* (Cano & Soffia, Los estudios sobre migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada.)

Básicamente, se comprende entonces como *“el proceso de movimiento de población, que consiste en dejar la residencia de origen para establecerse en otro País o Región. Existe la migración externa e interna, esto dependerá de si la persona cruza o no la frontera del país en el que reside.”* (Universidad Bernardo O'Higgins; Ministerio de Desarrollo Social; OCIM, s.f.)

En cuanto a las razones que llevan a una persona a migrar, estas pueden ser muy variadas, desde conflictos bélicos, hasta crisis económicas, políticas, sociales, o personales. Sin embargo, en el año 2005 la Comisión Global de Migraciones clasificaba

las principales razones de la migración, en algo que denominó como “*las tres “d” esto es, en las diferencias en desarrollo, demografía y democracia*”. (Carrasco, Flores, & Balbontin)

Ahora bien, dependiendo de la situación en la que una persona migra, existirán diversos tipos de movilidad, una de las primeras diferenciaciones que se origina al respecto es si la migración es interna o externa, es decir, si el desplazamiento es dentro del mismo territorio Estado-Nación, o sea mismo país, éste se considera migración interna, en cambio si el desplazamiento cruza las fronteras de un Estado-Nación, es decir, cuando la movilización es de un país a otro se trata de una migración externa. El Manual de Buenas Prácticas Inclusivas en Migración, realizado por la Universidad Bernardo O’Higgins, el Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de Chile, la Cooperación Público-Privada de este mismo y la OCIM, identifican las siguientes formas de migración, aclarando que todas estas personas, sea cual sea su condición son sujetos de protección: “*Quienes son acogidos por una situación de riesgo para su vida (refugiados) o de tipo político (asilados), los que carecen de nacionalidad (apátridas), los que son movilizados (víctimas de tráfico) o explotados sexualmente contra su voluntad (víctimas de trata de personas) o desplazados en su residencia para fines de explotación laboral (tráfico de personas), y los que se ven forzados a cambiar su residencia por motivos económicos, políticos, culturales e incluso ambientales (desplazados).*” (Universidad Bernardo O'Higgins; Ministerio de Desarrollo Social; OCIM, s.f.)

La migración es un desafío para todos los Estados, muchas veces difícil de gestionar, lo que genera políticas restrictivas, sin embargo, “*la movilidad humana es un elemento central del desarrollo económico para el mundo. Miles de migrantes aportan conocimientos, ocupando segmentos laborales, contribuyendo a la superación de la pobreza, reduciendo el desempleo y aumentando las oportunidades económicas para los más jóvenes. Gran parte del crecimiento, prosperidad y desarrollo de los países industrializados depende del aporte de las migraciones internacionales*”. (Carrasco, Flores, & Balbontin). Ban Ki Moon quien fuera Secretario General de las Naciones Unidas durante los años 2007-2016, describía a la migración como “*una expresión de la aspiración humana por la dignidad, la seguridad y un futuro mejor. Es parte de un tejido social, de nuestra condición como una familia humana*”. (Organización de las Naciones Unidas, 2013)

MIGRACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

La migración, como proceso y fenómeno humano es llevada a cabo por personas, denominadas comúnmente como *migrantes* y, a pesar de no existir una conceptualización única y precisa aceptada respecto a lo que significa ser una persona que migra, sí se comprende de manera general que *“este término se aplica a las personas y a sus familiares que van a otro país o región con miras a mejorar sus condiciones sociales y materiales y sus perspectivas y las de sus familias”*. (Organización Internacional para las Migraciones, 2006).

La migración como acción inherente a los seres humanos se encuentra consagrada como derecho humano en la Declaración Universal de Derechos Humanos, específicamente en el artículo N° 13, el cual afirma que:

1. *“Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado.*
2. *Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.”* (Naciones Unidas, 2015)

Así también es reconocida por *“el derecho internacional de los derechos humanos² el cual establece de manera inequívoca que los migrantes y sus familiares son ante todo seres humanos y titulares de derechos humanos universales, cuya dignidad y seguridad necesitan una protección especial. Por consiguiente, gozan de la protección del derecho internacional de los derechos humanos como cualquier otra persona, incluso si están en situación irregular, como puede ser el caso de los migrantes.”* (Unión Parlamentaria; Organización Internacional del Trabajo; Naciones Unidas, 2015)

“Todo migrante tiene una vulnerabilidad propia derivada de la condición de desarraigo por el desplazamiento de su residencia, a un lugar distinto del tránsito u origen (...) Si esta condición de vulnerabilidad propia de la movilidad migratoria se le agregan otras

² El **derecho internacional de los derechos humanos** establece las obligaciones que los Estados deben respetar. Al pasar a ser partes en los tratados **internacionales**, los Estados asumen las obligaciones y los deberes, en virtud del **derecho internacional**, de respetar, proteger y realizar los **derechos humanos**.

Fuente: <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>

condiciones de riesgo, como es el caso de migrantes o familiares de migrantes en situación de discapacidad, que presentan identidad de género o pertenencia a un grupo de afirmación positiva (niñas, niños personas de la tercera edad, miembros de pueblos indígenas), la exclusión social se ve incrementada, lo que implica una dificultad grave de sostenimiento y desarrollo.” (Carrasco, Flores, & Balbontin). Es debido a estas razones que “los Derechos Humanos de las personas migrantes ha concitado una progresiva preocupación internacional, pues existen numerosos indicios objetivos de que la movilidad internacional en este contexto actual, se encuentra asociada a mayores riesgos para las personas en términos físicos y psíquicos, convirtiéndolas en blanco de situaciones de vulnerabilidad y desprotección, que afectan principalmente a mujeres, niños/as y pobres migrantes.” (Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones Biblioteca del Congreso Nacional, 2015)

Así, en pro de concientizar también que las personas migrantes como todo ser humano son seres garantes de derechos, en el año 1985, la Asamblea General de las Naciones Unidas (AG-NU) adopta la Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven, la que en su artículo 5 inciso 1, describe los derechos de los cuales gozarán los extranjeros, *“con arreglo a la legislación nacional y con sujeción a las obligaciones internacionales del Estado en el cual se encuentren.”* (Organización Internacional para las Migraciones , 2018), entre los cuales se encuentran, *“el derecho a la vida y seguridad de la persona, el derecho a la igualdad ante los tribunales y todos los demás órganos encargados de la administración de justicia, el derecho a la libertad de pensamiento, de opinión, de conciencia y religión, el derecho a conservar su propio idioma cultura y tradiciones, el derecho a transferir al extranjero sus ganancias, ahorros y otros bienes personales.”* (Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, Organización Internacional para las Migraciones, 2016).

Ahora bien, respecto a *“las normas que garantizan los derechos de las personas inmigrantes se encuentran en la Constitución Política de la República, así como en el derecho internacional de los derechos humanos presente en las tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Chile, en particular, la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares.”* (Domínguez Valverde, 2016). Así, se encuentra por ejemplo en el artículo N° 1

de la Constitución que *“las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos”, sin distinguir entre nacionales y extranjeros ni entregar a la ley la regulación de los derechos de estos últimos.* Sin embargo, y a pesar de que el *“derecho migratorio chileno se nutre de fuentes normativas de variada jerarquía. (...) ni el Decreto Ley Extranjería ni su Reglamento contienen norma alguna referida a los derechos de los inmigrantes”* (Domínguez Valverde, 2016); situación que podría dificultar el resguardo de los derechos humanos de las personas migrantes e inclusive favorecer las condiciones de irregularidad migratoria.

La Universidad Bernardo O’Higgins, el Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de Chile, la Cooperación Público-Privada de este mismo y la OCIM realizaron un Informe de Buenas Prácticas de Inclusión Migratoria en Sectores Vulnerables, en las regiones de Antofagasta, Biobío y Metropolitana y entre sus conclusiones se encuentra que la importancia de la perspectiva de derechos humanos en la gestión migratoria radica en que *“no será posible aprovechar los considerables beneficios de la migración sin acciones concretas que garanticen los derechos humanos de todos los migrantes, desde los más individuales hasta los más colectivos, desde los de primera hasta los de la quinta generación de derechos, desde los más concernientes al Estado hasta los más cotidianos para la vida concreta del migrante”*. (Carrasco, Flores, & Balbontin)

MIGRACIÓN EN CHILE

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Chile no ha sido ajeno a los procesos migratorios, y a pesar de que se podría considerar a los conquistadores españoles como primeros migrantes internacionales en llegar al territorio, *“sólo se comenzaría a usar este concepto con la llegada de otros extranjeros desde principios de siglo XIX, luego de que Chile se constituye como república independiente y se da paso al intercambio comercial con el exterior, lo que facilitó la llegada espontánea de otros grupos europeos.”* (Cano & Soffia, Los estudios sobre migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada.). De modo que el arribo planeado de europeos desde mediados del siglo XIX hasta la mitad del siglo XX es comprendido como el primer proceso migratorio internacional chileno según los investigadores en esta área. Este primer proceso, fue un

programa de gobierno que tenía “*como objeto poblar y potenciar la industria y exportación de materias primas de regiones específicas de Chile.*” (Cano & Soffia, Los estudios sobre migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada.). Entre las principales razones que tuvo el gobierno chileno de aquella época para fomentar la migración hacia el territorio nacional, se encuentra el interés en lograr mayor desarrollo económico y también la seguridad nacional, dado que, “*frente a la amenaza imperialista de países europeos, la llegada de inmigrantes para ocupar y explotar las zonas despobladas parecía una buena solución.*” (Villalobos, Silva, Silva, & Estellé, 1974).

Dentro de los primeros procesos migratorios destacan especialmente el inicio del asentamiento de migrantes alemanes en las localidades de Valdivia y Llanquihue en el año 1850, así como la migración italiana entre los años 1880 y 1930 con una cifra cercana a las 10.000 personas; también destaca la migración británica, que data del periodo colonial, sin embargo es desde la independencia y durante todo el siglo XX, que su presencia en el país toma fuerza, sobre todo en Valparaíso y en el norte salitrero. A inicios del siglo XX existían cerca de 10 mil migrantes británicos en Chile. La inmigración judía es otro de los pasajes destacables de la historia migrante en Chile, considerando que se tiene registro en América Latina desde periodos coloniales, esta destacó especialmente en dos periodos, desde 1880 por la desintegración del Imperio Turco y desde 1930 debido a la persecución nazi en Europa.

Los antecedentes existentes respecto a la migración están consagrados en su gran mayoría a personas provenientes de países de Europa y dedicados principalmente a caracterizar los aportes económicos, culturales o sociales de estas colonias, que, no obstante el mermado número de extranjeros arribados a Chile lograron obtener “*una importancia decisiva en el desarrollo industrial y dinamismo del pequeño comercio nacional por ejemplo, a través de la creación de talleres y fábricas, del desarrollo de infraestructura ferroviaria, puentes y caminos, de la estimulación de la actividad minera y vitivinícola, o del manejo de casas bancarias y de seguros.*” (Cano & Soffia, Los estudios sobre migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada.) De esta forma se comprende “*la llegada de migrantes como un factor decisivo en el progreso económico del país durante el siglo XIX pues se incrementó la capacidad empresarial y la mano de obra calificada*” (Cano & Soffia, Los estudios sobre

migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada.). Sin embargo, los colonos no sólo aportaron en el desarrollo económico, sino que también en el ámbito sociocultural, con su llegada “*se dinamizó la tradicional y polarizada estructura social de las ciudades y emergieron nuevas alternativas de ascenso, por exogamia o descendencia*” (Cano & Soffia, Los estudios sobre migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada.). A pesar de la intención por parte del Estado de continuar colonizando territorio chileno con ciudadanos principalmente europeos, y no obstante los aportes realizados por algunas de aquellas personas, “*muchos extranjeros convocados por el Estado terminaron trasladándose a países como Argentina y Brasil, en donde se les ofrecían mejores salarios y condiciones de trabajo; (...) la política de colonización fomentada en Chile no llegó a contar con los resultados esperados, en parte porque no se contaba con la infraestructura ni los medios financieros, ni se tenían objetivos claros sobre su realización y finalidad. Todos los estudios que se refieren a las regulaciones de esa época critican el hecho de que nunca hubo una política consolidada y coherente sobre cómo gobernar en el ámbito de la migración.*” (Cano & Soffia, Los estudios sobre migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada.).

Los años 1865 y 1960 se destacaron por la llegada de personas árabes -provenientes principalmente de Palestina, Siria y El Líbano- y también asiáticas quienes, al contrario de los europeos, “*no contaban con concesiones ni ofertas concretas para asentarse en el país, dado que su venida coincidió con el término de las políticas de atracción de inmigrantes y, además porque provenían de naciones situadas en los niveles más bajos de la jerarquía que disponía la política migratoria de esa época*” (Cano & Soffia, Los estudios sobre migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada.). Con respecto a los antecedentes históricos de las migraciones árabes y asiáticas en Chile, los estudios e investigaciones en esta área abordan primariamente la “*historia de su emigración y el desarrollo de su cultura en el país*” (Cano & Soffia, Los estudios sobre migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada.), así como su proceso de integración. “*Principalmente se concluye que la mayoría de estos grupos fue objeto de discriminación y rechazo, lo que habría dificultado su integración, y también se registra el aporte significativo que realizaron al desarrollo económico nacional a través del impulso de nuevos rubros y nichos comerciales no explotados hasta entonces en Chile.*” (Cano &

Soffia, Los estudios sobre migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada.)

Ahora bien, un proceso permanentemente significativo dentro de la historia de la migración en Chile ha sido el flujo de inmigrantes provenientes de países sudamericanos. *“A fines de siglo XIX, los inmigrantes latinoamericanos -principalmente bolivianos, peruanos y argentinos- alcanzaban inéditamente 67 por ciento de los extranjeros residentes en Chile”* (Cano & Soffia, Los estudios sobre migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada.). Este porcentaje tan elevado *“se explica principalmente por la incorporación de nuevos territorios en el norte de Chile luego de la Guerra del Pacífico (1879), y por la proximidad geográfica que también facilitarían la mayor participación de peruanos y bolivianos en la explotación de salitreras, presencia que luego volvería a disminuir tras la decadencia del Salitre”*. (Cano & Soffia, Los estudios sobre migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada.)

En lo que a la inmigración argentina respecta esta *“figura como una de las más antiguas en Chile, y se le atribuye un carácter de espontaneidad debido a la extensa frontera que comparten ambas naciones. (...) A partir del siglo XIX se registra un flujo significativo de trabajadores argentinos desde Cuyo hacia los yacimientos mineros de Atacama, y otro grupo importante se estableció en Magallanes por la conexión de circuitos económicos y laborales.”* (Cano & Soffia, Los estudios sobre migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada.)

“Con todo, la inmigración fronteriza sólo vino a consolidarse como mayoría después de la década de 1980, misma época en que los flujos totales de inmigrantes hacia el país comenzaban nuevamente a crecer. Entre las décadas de los setenta y ochenta, las fronteras de Chile se mantuvieron cerradas. La crisis económica y política generada por la dictadura militar desincentivó notoriamente la inmigración de extranjeros y le dio a Chile un fuerte carácter de expulsor de población.” (Cano & Soffia, Los estudios sobre migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada.)

PROCESO MIGRATORIO ACTUAL

“Hacia la década de 1990, cuando se restituye la democracia en Chile, el balance negativo de la migración se revierte, en parte porque comienzan a regresar muchos exiliados durante la dictadura. Además, Chile empieza a mantener un ritmo constante de crecimiento y consolidación económica, disminuyendo notoriamente los índices de pobreza y desempleo. La confluencia de todos estos factores ayudó a posicionar al país como un destino relativamente atractivo para los inmigrantes dentro de la región.” (Cano & Soffia, Los estudios sobre migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada.). *“Entre el censo de 1992 y el de 2002 la tasa de migrantes creció 75%, y el 2009 el Ministerio del Interior estimó que residían en Chile 352.344 ciudadanos extranjeros, lo que supone un incremento del 91% respecto de la cantidad de migrantes y refugiados censados el 2002.”* (Thayer, Correa, & Novoa, 2014)

“En la actualidad, los principales flujos de inmigración hacia Chile provienen de los países limítrofes: Perú, Argentina, Bolivia y Ecuador, los que en su conjunto conforman 57 por ciento de la población extranjera. En general, se trata de una población más femenina, con residencia reciente, en edad laboral activa, altamente calificada e inserta principalmente en el servicio doméstico y comercio minorista. Las expectativas de estos inmigrantes continúan relacionándose con el mejoramiento de su situación económica y personal, en un país que se valora por el crecimiento de sus perspectivas de desarrollo y bienestar. A ello debe sumarse la cercanía geográfica y el deterioro de la situación económica de los países vecinos, sobre todo de Perú.” (Cano & Soffia, Los estudios sobre migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada.).

Dentro de la Región del Cono Sur, Chile se presenta como un país atractivo para la migración internacional, debido principalmente a los positivos índices de desarrollo económico alcanzados en los últimos años. La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), a través de un reciente informe expresa que *“la creciente fortaleza económica de Chile y el deterioro de la situación en otros países latinoamericanos, han hecho del país una alternativa atractiva para los migrantes regionales”*. (Carrasco, Flores, & Balbontin)

“En las últimas tres décadas, la población migrante en Chile ha crecido de manera sostenida, especialmente desde mediados de los 90’. En el censo de 1982 la población migrante se cifraba en 83.805 habitantes, luego para el censo de 1992 esa cifra aumentó a 105.070 habitantes. Después en el censo de 2002 se constató que la población migrante alcanzaba los 195.320 habitantes y ya para 2014 se estima que creció hasta alcanzar los 410.988 habitantes.” (Asociación de Municipalidades de Chile, 2016)

Según el informe del año 2013 de la División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la ONU, Chile es el país de Sudamérica donde más creció el número de inmigrantes. Sin embargo, *“hay que tomar en consideración que la distribución de los inmigrantes es desigual en el territorio nacional. Hay municipalidad que concentran mayor porcentaje de población migrante. De esta manera, si revisamos los permisos de Permanencia Definitiva otorgados entre los años 2010 y 2015 podemos observar que las 15 comunas mayormente elegidas por los inmigrantes a quienes se les otorgó Permanencia Definitiva para vivir se encuentran en el norte grande y en la región metropolitana.” (Silva, 2017)*

Con respecto a las cifras del Censo realizado en el año 2017 y las características demográficas, el total de personas que nacieron fuera de Chile es de 784.685, lo que corresponde al 4%. Del total de migrantes que son residentes habituales en tanto, un 67% llegó al país entre los años 2010 y 2017 y poseen una edad promedio de 33 años. En lo concerniente a los orígenes de la población migrante internacional considerada residente habitual en Chile al momento del Censo 2017, la información se presenta en la siguiente tabla:

Tabla N° 1: Población nacida fuera del país al año 2017.		
1	Argentina	73.867
2	Bolivia	77.503
3	Colombia	108.001
4	Ecuador	28.612
5	Haití	64.567
6	Perú	192.082
7	Venezuela	85.461
8	Otros países de América	74.281

9	País de nacimiento no declarado	4.073
----------	---------------------------------	-------

(Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo de 2017.)

En febrero de 2019 en tanto, el Instituto Nacional de Estadísticas y el Departamento de Extranjería y Migración revelaron los resultados de un estudio actualizado sobre los migrantes que residen en Chile, en el que se detalla que al 31 de diciembre de 2018 son 1.251.225 personas extranjeras son residentes habituales, de las cuales 646.128 corresponden a hombres y 605.097, a mujeres; en total, el porcentaje de extranjeros en Chile es de 6,6%. El 60% del total de migrantes tiene entre 20 y 39 años. Y con respecto a la procedencia de las personas extranjeras, se vislumbran cambios con respecto a lo reflejado en el Censo 2017, los cuales se presentan en la siguiente tabla:

Tabla N° 2: Población nacida fuera del país al año 2018.		
1	Argentina	74.713
2	Bolivia	107.346
3	Colombia	146.582
4	Ecuador	36.994
5	Haití	179.338
6	Perú	223.923
7	Venezuela	288.233
8	Otros países de América	77.293
9	País de nacimiento no declarado	3.654

(Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE y DEM)

Los resultados más concluyentes del estudio fueron que la población extranjera residente habitual en Chile aumenta respecto a la efectivamente censada en un 67,6%. Perú cede lugar como comunidad más prevalente a Venezuela, El grupo etario con mayor aumento es de 20-24 años y Haití se posiciona en el tercer lugar como la comunidad más numerosa³.

³ Fuente: Ministro (s) de Interior e informe sobre “estimación de personas extranjeras residentes en Chile: “Permite visibilizar a la población de migrantes y construir políticas públicas que se requieren” 14 de Febrero de 2019. <https://msgg.gob.cl/wp/2019/02/14/ministro-s-de-interior-e-informe-estimacion-de-personas-extranjeras-residentes-en-chile-permite-visibilizar-a-la-poblacion-de-migrantes-y-construir-politicas-publicas-que-se-requi/>

CAPÍTULO IV: MARCO NORMATIVO

EVOLUCIÓN DE LA NORMATIVA

“La legislación migratoria nacional ha transitado a través de casi 200 años por tres fases bien estructuradas, a saber: una primera de colonización del territorio, desde los albores de la república hasta mediados del siglo XX; otra marcada por la doctrina de la seguridad nacional, entre 1973 y 1990; y una tercera, caracterizada por la revitalización de los flujos migratorios, a partir de la apertura democrática y la globalización.” (Juan Pablo Jarufe Bader, Asesoría técnica parlamentaria, 2018)

“La migración en Chile cuenta con un desarrollo histórico legislativo que resulta imposible de desvincular con el contexto político y social específico en que se desenvuelve. En consecuencia, indagar en la cuestión migratoria es necesariamente un examen de un momento social específico con unas orientaciones y visiones de sociedad determinadas.” (Lara Escalona)

“Las leyes migratorias dictadas entre el siglo XIX y comienzos del XX se inspiraron en un ideario nacional de desarrollo económico, social y cultural y se pensaron acordes a una política más bien cerrada y restrictiva.” (Cano & Soffia, Los estudios sobre migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada.). Así, *“el impulso activador del Estado chileno se centró en la inmigración selectiva, cuando las condiciones lo requirieron, pero esa inmigración fue superada ampliamente por la libre y espontánea, que sin estar protegida por el gobierno, presentó las características de ser más masiva y más constante en el tiempo.”* (Norambuena, Política y legislación inmigratoria en Chile 1830-1920, 1990)

Así destacan dos cuerpos normativos emblemáticos de la época:

1. “El 18 de noviembre de 1845, bajo el gobierno del Presidente Manuel Bulnes, fue publicada la Ley de Colonias de Naturales i Etranjeros, que autorizaba al Primer Mandatario a fijar nuevos asentamientos de ciudadanos foráneos en terrenos eriazos, aportando con fondos estatales para el cultivo.
2. Decreto con Fuerza de Ley N° 69, de 8 de mayo de 1953, que creó el Departamento de Inmigración, enfatizando en la necesidad de fomentar una

migración selectiva, que contribuyera a “perfeccionar las condiciones biológicas de la raza”. (Juan Pablo Jarufe Bader, Asesoría técnica parlamentaria, 2018)

Otros aspectos destacables dentro de la normativa migratoria son: la creación de la *“Subsecretaría de Tierras y Colonización en 1920 cuyo rol fue el de velar por los procesos de colonización e inmigración en los territorios nacionales definidos para tales efectos, así como por las materias vinculadas a la propiedad indígena”*. (Juan Pablo Jarufe Bader, Asesoría técnica parlamentaria, 2018). El 7 de mayo de 1945 en tanto, mediante Decreto Supremo N° 385 nació la *“Comisión Coordinadora de Inmigración, en el ánimo de paliar “el déficit demográfico existente” y permitir la acogida a los migrantes europeos que llegarían una vez concluida la Segunda Guerra Mundial.”* (Lara Escalona)

Posterior al golpe de estado del 11 de septiembre de 1973, *“el Decreto Ley N° 8 del 6 de noviembre de 1973 dio al régimen militar las facultades para expulsar del país a los extranjeros que contraviniesen las disposiciones del artículo 418 del Código de Justicia Militar. (...) Este nuevo enfoque, centrado en la seguridad nacional, se consolidó con la publicación, el 19 de julio de 1975, del Decreto Ley N° 1.094, que establece Normas sobre Extranjeros en Chile, texto legal que aún rige la política migratoria del país.”* (Juan Pablo Jarufe Bader, Asesoría técnica parlamentaria, 2018)

DECRETO LEY N° 1.094 DE 1975

El día 19 de julio de 1975 fue publicado el D.L. número 1.094, que se ha transformado en la normativa más significativa en lo respectivo a esta temática en Chile, considerando que fue dictado en un periodo político singular, en el que prevalecía el control y la seguridad nacional y que ha estado vigente durante los últimos 45 años. Es debido a esto que el decreto en sus inicios se distinguía por estar compuesto principalmente por elementos enfocados al control de los de las personas extranjeras y las obligaciones para éstos, tales como los que se detallan en la investigación de María Lara Escalona⁴ *Evolución de la legislación migratoria en Chile claves para una lectura (1824-2013)*:

⁴ Investigadora del Centro Investigaciones Criminológicas de la Justicia Penal de la Universidad Central de Chile. Abogada y Licenciada en Ciencias jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile.

- *“La discrecionalidad del Ministerio del Interior para conceder visas, prórrogas y permanencias definitivas. Se debía considerar especialmente la convivencia utilidad para el país y la reciprocidad internacional.”*
- *También se detalla que las personas extranjeras “deben inscribirse en los registros especiales del Servicio de Investigaciones y deben informar cualquier cambio de sus antecedentes en determinados plazos, incluyendo a quienes tienen permanencia definitiva.”*
- *“Prohíbe dar ocupación a quienes no acrediten su estadia legal y establece obligaciones para los empleadores, para los dueños de la propiedad en que residan y para los servicios y organismos del Estado o municipales que atienden a personas extranjeras dirigidas principalmente a conocer la situación de regularidad en el país. Además se dispone que el Ministerio del Interior debe llevar un rol de los extranjeros expulsados u obligados a abandonar el territorio lo que debe comunicar al Ministerio de Relaciones Exteriores.”*
- *“En cuanto a la regulación del egreso y reingreso, ésta ya había sido dispuesta en el reglamento de extranjería de 1959 que exigía para salir del país un salvoconducto concedido por el Servicio de Investigaciones, el que lo otorgaba previa presentación de determinados documentos. Para el reingreso un titular de la visación debía solicitar previamente una autorización de reingreso y si salía del territorio sin ésta, el Servicio de Investigaciones al momento de la salida le retenía tanto la cédula de identidad como el certificado de registro.”*
- Entre otros.

(Lara Escalona)

De esta forma, *“quienes eran extranjeros una vez que lograban ingresar al país pasaban a estar permanentemente bajo la mirada de la autoridad policial y administrativa y si querían salir y regresar al territorio tenían una serie de limitaciones. Pero además, a fin de concretar la expulsión, se disponían desde la autoridad administrativa medidas intrusivas que aún existen y que pasan por alto las garantías constitucionales.”* (Lara Escalona)

Durante sus 45 años de vigencia *“sus disposiciones han sido objeto de diversas modificaciones que intentan morigerar su inicial. Además de ser objeto de diversas observaciones tanto por las orientaciones de sus normas como por los espacios de arbitrariedad que deja en el funcionario de la administración y policial un resorte decisivo*

en materias que pueden resultar esenciales para quien es el principal destinatario de dicha legislación: el inmigrante.” (Lara Escalona). Son variados organismos, tanto nacionales como internacionales, que recomiendan un cambio considerable en la normativa migratoria chilena. La OIM en el 2003 comentaba “la importancia de contar con políticas migratorias que respondan al contexto de globalización y que se centren en la protección de los derechos humanos de los migrantes y de sus familias, por ejemplo, regulando el acceso a la salud, la educación y la vivienda, solucionando la “ilegalidad” y estandarizando criterios de reconocimiento de títulos profesionales. Además, se alude a la necesidad de capacitar e informar a los funcionarios de los servicios públicos para la administración del proceso migratorio, mejorando los canales de información de los migrantes, todo esto enmarcado en un naciente ideario de tolerancia, solidaridad y no discriminación que debe ser promovido por la ley.” (Cano & Soffia, Los estudios sobre migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada.). También se recomienda que para que una política sea apropiada “debiese promover la generación de barrios étnicamente mixtos y al mismo tiempo mejorar las condiciones habitacionales de los inmigrantes.” (Cano & Soffia, Los estudios sobre migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada.)

Las modificaciones más destacadas con respecto a la legislación migratoria se produjeron con el retorno de la democracia, dentro de las cuales se encuentran:

- Ley N° 19.273, publicada el 9 de diciembre de 1993, la “*que suprimió el requisito de salvoconducto para la salida de extranjeros del país, excepto en aquellas zonas que no estuviesen incorporadas en el sistema informático de la Policía de Investigaciones.*”
- “*El 24 de septiembre de 1993 Chile adhirió a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, instrumento adoptado por Naciones Unidas, el 18 de diciembre de 1990 (Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 1990), que luego sería ratificado por el país, a partir del Decreto N° 84, del Ministerio de Relaciones Exteriores, de 8 de junio de 2005.*”

- *“Ley N° 19.476 de 21 de octubre de 1996 vinculó el concepto de refugiado a las convenciones internacionales vigentes, admitiendo el principio de no devolución, al tiempo de descriminalizar la entrada irregular de personas que pedían refugio o asilo en territorio chileno.”*
- *Ley N° 20.507, publicada el 8 de abril de 2011 “tipificó los delitos de Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, creando tipos penales nuevos y específicos sobre este particular.”*

(Juan Pablo Jarufe Bader, Asesoría técnica parlamentaria, 2018)

CAPÍTULO V: MARCO CONCEPTUAL

GESTIÓN

GESTIÓN PÚBLICA

La gestión se puede definir como la *“acción que implica planificar, organizar, motivar, dirigir y controlar, desde un punto de vista general, y, en forma específica, prever, ordenar, atender a los objetivos, la integración de los esfuerzos y la efectividad de las aportaciones de los demás, con el fin de lograr el desarrollo de las organizaciones”*. (Postigo de Bedia & Díaz de Martínez, 2006). Chiavenato⁵ en tanto la define como *“la disciplina que persigue la satisfacción de objetivos organizacionales contando para ello una estructura y a través del esfuerzo humano coordinado”* (Chiavenato, 2007).

“La idea de gestión toma fuerza en Estados Unidos e Inglaterra hacia finales de los años 70 y se consolida a lo largo de la década del 80. Ésta pronto sería adoptada por los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (en adelante OCDE) y diseminada por el resto del mundo gracias a los programas y recomendaciones de los organismos internacionales (BM, FMI, BID, OIM, ONU)”. (Estupiñán Serrano, 2013).

Así con el amparo de los organismos internacionales se instala *“en el centro la técnica de la gestión en aras del “buen gobierno”*, (Estupiñán Serrano, 2013) propiciando *“ajustes y propuestas para aplicar al sector público prácticas empresariales (...) que permitieran reducir el protagonismo del Estado, maximizar beneficios, flexibilizar estructuras y dar vía libre a la competencia”* (Estupiñán Serrano, 2013); bajo el supuesto que *“los problemas más importantes de una dependencia gubernamental se relacionan con cómo manejar adecuadamente sus recursos para sobrevivir, cómo interrelacionarse de manera óptima con otras dependencias y con el usuario (cliente) del servicio que se provee y cómo redefinir constantemente la misión para hacer viable en el largo plazo la acción institucional”* (Cabrero Mendoza, 1998)

⁵ Filósofo y profesor brasileño, postgraduado en Administración de empresas, además de doctorado en administración.

Es en ese contexto en el que surge el paradigma de la nueva gestión pública, el cual, contrariamente al clásico modelo burocrático o weberiano, no se centra en un solo enfoque teórico, sino que reúne un conjunto de valores, principios y técnicas que tiene en común el intento de aplicar soluciones funcionales provenientes del ámbito de las empresas para la mejora de la actuación estatal.

“La nueva gestión pública persigue la creación de una administración eficiente y eficaz; es decir, una administración que satisfaga las necesidades reales de los ciudadanos al menor coste posible, favoreciendo para ello la introducción de mecanismos de competencia que permitan la elección de los usuarios y, a su vez, promuevan el desarrollo de servicios de mayor calidad. Todo ello rodeado de sistemas de control que otorguen una plena transparencia de los procesos, planes y resultados para que, por un lado, perfeccionen el sistema de elección, y, por otro, favorezcan la participación ciudadana.”
(García Sánchez, 2007)

En resumen, *“por gestión o Administración Pública se entiende el conjunto de decisiones y reglas que es necesario adoptar para motivar y coordinar a las personas con el objeto de alcanzar metas individuales y colectivas; es pública, porque se desenvuelve en el contexto de los fines del Estado dentro de un marco jurídico-político”* (Albi, 1997). Así como *“la capacidad de los actores gubernamentales para llevar a cabo sus propuestas de política o los objetivos de su agenda. Esta capacidad estará en función de la racionalidad, la coordinación y el consenso con que se ejecuten las acciones públicas”* (Ortegón, 2008).

CAPÍTULO VI: MARCO INSTITUCIONAL

MUNICIPALIDAD

Las municipalidades son probablemente una de las instituciones más cercanas a la ciudadanía; es en los municipios en que muchas demandas sociales tienen un primer acercamiento con el Estado y a su vez, estos son muchas veces los encargados de implementar y/o ejecutar políticas, programas y planes provenientes del ejecutivo, es por esto, así como por sus atribuciones y la diversidad de sus funciones que se conforman como un órgano central en la administración pública.

“Los antecedentes del origen de las comunas -como unidad territorial del diseño político administrativo del país- y de las municipalidades -como su órgano de gobierno- datan de la colonia, donde los antiguos corregimientos correspondieron a ciudades con sus entornos aledaños, como fueron los casos de Santiago, Coquimbo, Concepción, Cañete, Angol, Imperial, Valdivia y Osorno, entre otros.” (Vial Cossani, 2014). Sin embargo, los municipios tal y como se conocen hoy en día, fueron creados el año 1988 mediante la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM), en ésta se establece que las municipalidades están a cargo de la administración comunal, tal como se detalla en el artículo primero:

“Artículo 1º.- La administración local de cada comuna o agrupación de comunas que determine la ley reside en una municipalidad. Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas.” (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2006)

Así también la LOCM establece aquellas funciones que sólo pueden ser llevadas a cabo por los municipios y también las que se podrían desarrollar a la par con otros órganos de la administración estatal:

“Artículo 3º.- Corresponderá a las municipalidades, en el ámbito de su territorio, las siguientes funciones privativas:

a) *Elaborar, aprobar y modificar el plan comunal de desarrollo cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales;*

c) *La promoción del desarrollo comunitario;*" (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2006)

"*Artículo 4º.- Las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con:*

a) *La educación y la cultura;*

b) *La salud pública y la protección del medio ambiente;*

c) *La asistencia social y jurídica;*

d) *La capacitación, la promoción del empleo y el fomento productivo;*

e) *El turismo, el deporte y la recreación;*

k) *La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, y*

l) *El desarrollo de actividades de interés común en el ámbito local.*" (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2006)

La LOCM también establece, en su artículo quinto las *atribuciones esenciales* de las que gozarán las municipalidades para cumplir con sus funciones:

"*Artículo 5º. - Para el cumplimiento de sus funciones las municipalidades tendrán las siguientes funciones esenciales:*

a) *Ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento;*

b) *Elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal;*" (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2006)

En su artículo sexto en tanto, la LOCM trata sobre los instrumentos de gestión municipal:

Artículo 6º. - La gestión municipal contará, a lo menos, con los siguientes instrumentos:

a) *El plan comunal de desarrollo y sus programas;*

b) *El plan regulador comunal;*

c) *El presupuesto municipal anual, y*

d) *La política de recursos humanos*". (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2006)

MUNICIPALIDAD DE QUILICURA

La comuna de Quilicura fue fundada en agosto de 1901, previo a esto su territorio perteneció a la comuna de Renca, está ubicada en la zona norte de la Región Metropolitana y administrado políticamente por la Municipalidad de Quilicura. En la actualidad el paisaje comunal ha mutado, de ser en sus inicios meramente rural *"a una ciudad moderna que cuenta con diferentes servicios y un comercio activo"* (Municipalidad de Quilicura, 2019). El municipio es administrado políticamente por Juan Carrasco Contreras, acompañan su labor ocho concejales. Su estructura orgánica está compuesta por 13 direcciones y 2 secretarías.

De acuerdo con datos del Censo 2017, actualmente Quilicura posee una población total de 210.410 personas, de los cuales 103.456 corresponden a hombres y 106.954 a mujeres. Distribuidos en un total de 60.675 hogares; de los cuales un 10% corresponden a hogares con migrantes internacionales.

El municipio declara a la comuna como un territorio *"multicultural que promueve sus tradiciones y costumbres"*. (Municipalidad de Quilicura, 2019) Y afirma que *"la llegada de migrantes ha fortalecido el compromiso de la gestión de dar las mismas oportunidades a todos sus vecinos, sin importar su lugar de origen"*. (Municipalidad de Quilicura, 2019) Y, en lo que respecta a las cifras, el Censo del año 2017 estimaba que la cantidad de migrantes residentes en la comuna de Quilicura ascendía a:

Hombres	8.575
Mujeres	7.177
Total	15.752

(Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo de 2017.)

Sobre la nacionalidad de las personas nacidas fuera del país y residentes en la comuna de Quilicura se detalla que:

Tabla N° 4: Nacionalidad de las personas nacidas fuera del país residentes en Quilicura al año 2017.		
País de origen	Argentina	747
	Bolivia	225
	Colombia	1.149
	Ecuador	388
	Haití	8.306
	Perú	3.109
	Venezuela	636
	Otros países de América	698
	País de nacimiento no declarado	123

(Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo de 2017.)

Cabe destacar que la Municipalidad de Quilicura fue declarada “Ciudad Solidaria”⁶ en 2014 por su compromiso con la integración de las personas refugiadas mediante la emisión de políticas locales. De acuerdo con ACNUR Quilicura “*es un ejemplo para otros municipios de Chile y América Latina*”. (ACNUR, 2017). Así como también es reconocida por el Departamento de Extranjería del Ministerio de Interior con el “Sello Migrante”⁷

En lo que respecta a los servicios existentes, actualmente hay 75 establecimientos educacionales en la comuna; y, en cuanto a los servicios de salud, la red asistencial pública cuenta con 8⁸ centros asistenciales en la comuna de Quilicura.

⁶ Es un programa que promueve la integración social y económica de las personas refugiadas en las comunidades que les brindan protección y apoyo.

Fuente: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/archivo/8061.pdf>

⁷ Es un reconocimiento que entrega el Estado, a través del Departamento de Extranjería y Migración (DEM) del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a municipalidades que desarrollan planes, programas y acciones tendientes a la inclusión de la población **migrante**. Fuente: <https://www.achm.cl/phocadownloadpap/Sello%20Migrante.pdf>

⁸ Fuente: Servicio de Salud Metropolitano Norte
https://www.ssmn.cl/descargas/red_establecimientos/Red_Asistencial.pdf

MUNICIPALIDAD DE RECOLETA

La Municipalidad de Recoleta es un organismo público descentralizado, que “gobierna localmente” la Comuna de nombre homónimo, ubicada en el sector norte de la Región Metropolitana; posee una superficie de 16 km². La Comuna se crea en el año 1981 “*manteniendo desde esa época los límites actuales, por medio del D.F.L. N° 29-18.992, publicado el 17 de Mayo del mismo año en el diario oficial*” (Municipalidad de Recoleta, s.f.); mientras que el municipio se funda diez años más tarde⁹ y es a partir del 1 de enero de 1992 que se hace cargo efectivamente de la administración comunal, anterior a esto el territorio era administrado por las Municipalidades de Conchalí y Santiago. “*Recoleta es conocida por sus antiguos barrios comerciales como el mercado de abasto de La Vega Central y Patronato, dos centros cosmopolita y comerciales de suma importancia para la región. Junto con ello se le reconoce un patrimonio arquitectónico invaluable (...) por ejemplo, la Capilla de Quinta Bella, a lo que se puede sumar el Cementerio General, (...) las recoletas Dominica y Franciscana; el barrio Bellavista, con su bohemia y el cerro Blanco*”. (Municipalidad de Recoleta). El municipio es administrado políticamente por Daniel Jadue Jadue, quien ostenta este cargo desde el año 2012, acompañan su labor ocho concejales. Su estructura orgánica está compuesta por ocho direcciones y dos secretarías.

Actualmente la comuna posee una población total de 157.851¹⁰ personas, de las cuales 80.142 son mujeres y 77.709 hombres; distribuidos en un total de 50.022 hogares (Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, 2017), de los cuales un 21% son hogares con migrantes internacionales¹¹.

Cabe destacar que la migración ha sido un aspecto muy significativo en la historia de Recoleta, “*el carácter de la comuna corresponde en parte importante a barrios consolidados en torno a inmigraciones de diferentes comunidades como Árabes, Asiáticos, etc.; conformando barrios como patronatos, bellavista, entre otros*”. (Municipalidad de Recoleta). De acuerdo con las cifras del Censo realizado en el año

⁹ 1991.

¹⁰ Fuente: Resultados Censo 2017 <http://resultados.censo2017.cl/Region?R=R13>

¹¹ Hogares con inmigrantes internacionales: corresponde a la proporción de hogares en que se censó a una o más personas que nacieron fuera de Chile y que residen habitualmente en el país. Para el cálculo se considera el total de hogares en que todos sus integrantes declararon lugar de nacimiento. (Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, 2017)

2017, el total de población nacida fuera del país residente en la comuna de Recoleta asciende a:

Tabla N° 5: Población nacida fuera del país residente en Recoleta al año 2017.	
Hombres	12.283
Mujeres	11.782
Total	24.065

(Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo de 2017.)

Sobre la nacionalidad de las personas nacidas fuera del país y residentes en la comuna de Recoleta se detalla que:

Tabla N° 6: Nacionalidad de las personas nacidas fuera del país residentes en Recoleta al año 2017.		
País de origen	Argentina	560
	Bolivia	1.471
	Colombia	1.641
	Ecuador	682
	Haití	2.400
	Perú	13.966
	Venezuela	1.004
	Otros países de América	1.249
	País de nacimiento no declarado	159

(Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo de 2017.)

En lo que respecta a los servicios existentes, actualmente hay 97¹² establecimientos educacionales; y, en cuanto a los servicios de salud, la red asistencial pública cuenta con 8¹³ centros asistenciales en la comuna de Recoleta.

¹² Fuente: Datos MINEDUC <http://datos.mineduc.cl/dataviews/253515/directorio-de-establecimientos-2019/>

¹³Fuente: Servicio de Salud Metropolitano Norte https://www.ssmn.cl/descargas/red_establecimientos/Red_Assistencial.pdf

GESTIÓN MUNICIPAL

En lo que respecta a la “gestión municipal”, el termino propiamente tal no posee una definición como sí lo hace la gestión pública, pero se sobreentiende como *“un conjunto de acciones orientadas al logro de una administración eficiente y eficaz de los recursos del municipio para la mayor satisfacción de las necesidades de su población. Quien ejerce la función de gestor municipal, el municipio, es un centinela de las acciones y efectos de la administración municipal.”* (Armas Vallejos, 2016)

Como se detalló, la gestión municipal en Chile contempla ciertas características definidas en la LOCM¹⁴, tal como los instrumentos de gestión con los que contarán los municipios a lo menos, entre los que se encuentran:

- a) *“El plan comunal de desarrollo y sus programas;*
- b) *El plan regulador comunal;*
- c) *El presupuesto municipal anual;*
- d) *La política de recursos humanos, y*
- e) *El plan comunal de seguridad pública.”*

(Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2006)

A pesar de que los instrumentos mencionados anteriormente son transversales a todos los municipios, estos se desarrollan y adaptan a la realidad territorial propia de cada comuna, permitiendo guiar al municipio a conseguir determinados objetivos.

INSTRUMENTOS DE GESTIÓN MUNICIPAL

PRESUPUESTO MUNICIPAL

“El presupuesto municipal es instrumento de expresión financiera, esencialmente flexible, que debe ser una herramienta para el logro óptimo de los objetivos municipales, lo que debe ser tenido especialmente en consideración por los actores que intervienen en su elaboración, aprobación y modificación”. (Contraloría General de la República, 2018)

¹⁴ LEY N° 18.695.

La propuesta de presupuestaria municipal es presentada por el Alcalde, quien deberá hacerlo, *“oportunamente y en forma fundada”* (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2006), ante el concejo municipal para su aprobación. El quórum para que éste sea aprobado es de la *“mayoría absoluta de los concejales asistentes a la sesión, debiendo considerarse al alcalde en el cálculo de dicho quórum”* (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2006)

Presupuesto municipal: Quilicura.

Respecto a la Municipalidad de Quilicura y sus ingresos iniciales históricos, estos se detallan en la tabla a continuación:

Tabla N° 7: Ingresos presupuestarios iniciales históricos de la Municipalidad de Quilicura años 2015-2020.						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ingresos	\$37.760.787	\$44.614.242	\$43.368.950	\$46.697.019	\$46.258.275	\$49.928.247

(Fuente elaboración propia a partir de datos del portal de transparencia)

El total de ingresos del presupuesto inicial del municipio durante el año 2020 es de \$48.928.247.

Presupuesto municipal: Recoleta.

En la siguiente tabla se presenta un histórico respecto a los ingresos iniciales de la Municipalidad de Recoleta

Tabla N° 8: Ingresos presupuestarios iniciales históricos de la Municipalidad de Recoleta años 2015-2020.						
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ingresos	\$27.942.574	\$29.590.000	\$29.984.000	\$29.990.000	\$35.469.622	\$35.330.350

(Fuente elaboración propia a partir de datos del portal de transparencia)

PLAN COMUNAL DE DESARROLLO

En tanto el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) *“es un instrumento rector del desarrollo en la comuna, contemplará las acciones las acciones orientadas a satisfacer las necesidades de la comunidad local y promover su avance social, económico y cultural.”* (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2006). Tiene una vigencia mínima de cuatro años, *“sin que necesariamente deba coincidir con el periodo de desempeño de las autoridades municipales electas por la ciudadanía. Su ejecución deberá someterse a evaluación periódica, dando lugar a los ajustes y modificaciones que correspondan.”* (Subsecretaría de Desarrollo Regional, 2006). La Subsecretaría de Desarrollo Regional califica al PLADECO *“como la principal guía para que los municipios a través de sus autoridades y funcionarios, puedan generar las estrategias más pertinentes para el desarrollo de sus comunas, con la inclusión de todos los actores presentes en el territorio”.* (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2015)

Tanto para la elaboración como para su ejecución *“el alcalde como el concejo deberán tener en cuenta la participación ciudadana y la necesaria coordinación con los demás servicios públicos que operen en el ámbito comunal o que ejerzan competencias en dicho ámbito.”* (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2015)

Programas: Con respecto a los programas del plan comunal de desarrollo, éstos se entenderán como *“todos aquellos proyectos o actividades específicas asociadas y aprobadas en el contexto de dicho plan para dar cumplimiento a sus disposiciones”.* (Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2005)

“Los programas son un conjunto de iniciativas y procedimientos que se articulan con la finalidad de lograr los objetivos estratégicos y expresan secuencias correlacionadas de proyectos y acciones que responden a objetivos de desarrollo preestablecidos.” (Municipalidad de Recoleta)

1. Plan Comunal de Desarrollo: Quilicura

El Plan Comunal de Desarrollo que rige actualmente a la comuna de Quilicura corresponde a los años 2015-2020. El Plan comunal de desarrollo de Quilicura se rige por

cuatro lineamientos básicos, sobre los que se trabajan objetivos estratégicos, 21¹⁵ planes y programas en concordancia, los lineamientos son:

- Calidad de Vida y Desarrollo Social
- Desarrollo Económico Local
- Ordenamiento Territorial
- Gestión Institucional

2. Plan Comunal de Desarrollo: Recoleta.

El plan comunal de desarrollo vigente en la comuna de Recoleta corresponde a los años 2014-2018¹⁶, y *“persigue como fin último elevar la calidad de vida de la población, tanto en sus aspectos materiales como espirituales, y por lo mismo, está relacionada con el desarrollo integral de las personas y su derecho a vivir en un entorno armónico y seguro.”* (Municipalidad de Recoleta). Para esto se definen tres objetivos estratégicos sobre los cuales se trabajan 5¹⁷ planes con sus respectivos programas; los objetivos definidos son:

- Hacer de Recoleta una comuna amable para vivir.
- Hacer de Recoleta una comuna con desarrollo humano.
- Hacer de Recoleta una comuna organizada e integrada.”

¹⁵ Planes Quilicura PLADECO 2015-2020: “Integración e inclusión”; “Quilicura más segura”; “Mejor salud para Quilicura”; “Mejor educación pública para Quilicura”; “Deporte para todos y todas”; “Quilicura capital cultural”; “Viviendas y barrios”; “Participación ciudadana”; “Asistencia social”; “Grandes empresas”; “Gestión pública para el emprendimiento”; “Formación para el emprendimiento”; “Conectividad vial”; “Red de transporte público”; “Áreas verdes”; “Espacios públicos”; “Infraestructura deportiva/recreacional”; “Comuna sustentable”; “Planificación del territorio”; “Municipio de excelencia”; “Transparencia y modernización tecnológica”.

¹⁶ Actualmente se trabaja en una actualización.

¹⁷ Planes Recoleta PLADECO 2014-2018: “Recoleta, trabajando juntos por un lugar mejor”; “Cultura, deporte, esparcimiento y recreación”; “Por una educación pública y de calidad para tod@s”; “Plan de salud comunal de Recoleta” y “Recoleta somos tod@s”.

CAPÍTULO VII: DESARROLLO

“...se considera que el municipio debe ocupar un rol protagónico en la definición de las políticas de integración y en la función catalizadora hacia arriba, de las necesidades de la población extranjera y las limitaciones normativas e institucionales que enfrenta. Es en la escala territorial local donde se construyen las condiciones para el ejercicio de los derechos y, donde toma cuerpo la relación entre migrantes y refugiados por un lado, y población nativa por el otro. Es en lo local donde se define el destino de una política de acogida y reconocimiento. El municipio por tanto es un vector de la democracia y la justicia en el territorio que gobierna, pero también un canal para transmitir los límites y los alcances de las políticas migratorias generales”. (Silva, 2017)

GESTIÓN MIGRATORIA MUNICIPAL: QUILICURA

La gestión migratoria municipal de Quilicura en tanto se puede detallar respecto a lo especificado por el PLADECO comunal, con el centro de inclusión para migrantes, sin embargo, su trabajo más destacado se encuentra en la Oficina municipal para migrantes y refugiados, la cual en el año 2019 contaba con ocho áreas de trabajo y con 12 proyectos a su cargo.

PLAN COMUNAL DE DESARROLLO

Centro de inclusión para migrantes: Se trata de uno de los proyectos contenidos en el PLADECO de Quilicura, destinado a la población extranjera residente en la comuna, sin embargo, aún no es ejecutado, cabe mencionar que se encontraba en el último número de la lista de priorización en el Plan: Integración e inclusión.

OFICINA MUNICIPAL PARA MIGRANTES Y REFUGIADOS

Quilicura es una comuna destacada respecto a la gestión migratoria a nivel nacional, cuenta con una Oficina Municipal para Migrantes y Refugiados (OMMR), la cual se crea en el año 2010 y es dependiente de la Dirección de Desarrollo Comunitario. Ésta “*nace como un esfuerzo de la Municipalidad, en convenio con SJM (Servicio Jesuita para Migrante), con el fin de crear un proyecto que fomente el reconocimiento y el respeto de*

los derechos humanos de las personas refugiadas y migrantes que están en nuestra Comuna.” (Ibarra & Delgadillo, 2015).

Para comenzar su trabajo, esta oficina realizó un trabajo colaborativo con otras organizaciones como el ACNUR, la OIM y el Servicio Jesuita para Migrantes. Dentro de las acciones realizadas, destaca en el año 2012, un diagnóstico de la realidad migratoria de la comuna. Este diagnóstico permitió crear un Plan de Acogida con enfoque de derecho. (Informe de buenas prácticas)

“Artículo 110º. La Oficina de Personas Migrantes y Refugiados tendrá como objetivo, el apoyar a la población migrante y refugiada, facilitando la inserción social y asegurando el respeto de sus derechos fundamentales a través de programas que proporcionen una adecuada información, orientación, asesoría, acompañamiento y la vinculación con diferentes redes de apoyo.” (Ibarra & Delgadillo, 2015)

“Artículo 111º. La Oficina de Personas Migrantes y Refugiados debe cumplir con las siguientes funciones:

- 1. Brindar asesoría jurídica a los migrantes y sus familias a través de los diferentes recursos especializados que se encuentren en la comuna, siendo necesaria su acreditación municipal para tener el sello de recurso de interés público.*
- 2. Velar por el respeto a los Derechos Humanos y prerrogativas de los Migrantes y sus familias que viven en la comuna de Quilicura.*
- 3. Promover la participación de las organizaciones nacientes de Migrantes formales e Informales (las que están en procesos de constitución en la comuna).*
- 4. Informar y orientar a la ciudadanía acerca de los derechos, riesgos, obligaciones y demás circunstancias inherentes a su situación de personas Migrantes o de personas refugiadas.*
- 5. Difundir los servicios que presta el municipio a los pobladores y cuáles son las prioridades con la población migrante o refugiada.*
- 6. Coordinar la participación institucional y de la sociedad civil (autóctonos y migrantes) en el proceso de solución de los problemas que pudieran surgir de la convivencia en y entre las diferentes comunidades, mediante la mediación comunitaria en resolución de conflictos.*

7. *Establecer un catastro y una base de datos que permita la actualización constante de información de la población migrante en la comuna.*
8. *Cumplir con las demás funciones que le encomiende su jefatura, de acuerdo a la naturaleza de sus funciones y que estén dentro del Marco Legal.” (Ibarra & Delgadillo, 2015)*

“Uno de los desafíos para la Municipalidad y la OMM fue comprender las problemáticas que enfrentan los migrantes y los refugiados y consecuentemente proponer políticas públicas que pudieran abordar sus necesidades”. (Thayer, Correa, & Novoa, 2014). Por lo que, en el año 2014 mediante una investigación desarrollada entre la Universidad de Los Lagos, ACNUR, la OIM, la Fundación San Carlos de Maipo y el municipio se generó un plan de tratamiento y acogida de migrantes derivado de las necesidades e inquietudes de las y los vecinos migrantes de la comuna de Quilicura.

Previo al Plan Quilicura desarrollaba sus tareas desde cinco escenarios de trabajo:

1. Información y derechos.
2. Gobierno y participación.
3. Educación.
4. Convivencia.
5. Acceso igualitario a los derechos sociales.

El plan en cambio recomendaba trabajar desde las siguientes dimensiones:

- Educación
- Trabajo
- Convivencia y hábitat
- Salud

Actualmente la OMMR de acuerdo a su informe de gestión tiene ocho áreas de trabajo las que son:

- Social
- Regularización y refugio.
- Educación.
- Gestión de proyectos.
- Acceso laboral.

- Promoción a la asociatividad.
- Mediación intercultural.
- Administración.

En el área regularización y refugio se realizan “13.500 atenciones anuales y 1.125 atenciones por mes (Municipalidad de Quilicura, 2019), esta se encarga de:

- *“Asesoría Técnica casos de baja, media y alta complejidad en temáticas de migración y refugio.*
- *Regularización migratoria integral.*
- *Tramitación directa de Visas.”* (Municipalidad de Quilicura, 2019)

El área social por su parte se encarga de:

- *“Pesquisas de casos sociales, violencia intrafamiliar y vulneración de Derechos.*
- *Acompañamiento social a migrantes en situación de vulnerabilidad.*
- *Derivación y seguimiento de casos de mediana y alta complejidad con redes comunales y nacionales.*
- *Intervenciones comunitarias.”* (Municipalidad de Quilicura, 2019)

Las labores del área de educación en tanto son:

- *“Cursos Español y Cultura Chilena que ha tenido 4.000 participantes en 7 ediciones.*
- *Talleres de Kreyóle a funcionarios municipales.*
- *Talleres de sensibilización en colegios, liceos, servicios públicos y empresas.*
- *Mini agentes de cambios.*
- *Proyecto #AMORSINVIOLENCIA.”* (Municipalidad de Quilicura, 2019)

Mientras que el área acceso laboral lleva realiza las siguientes actividades:

- *“Nexo con derivaciones directas a OMIL y aprestos laborales.*
- *Visitas periódicas a empresas para promover empleo a personas migrantes.*
- *Cursos de capacitación y seguridad.”* (Municipalidad de Quilicura, 2019)

El área gestión de proyectos se encarga de:

- *“Análisis, creación e implementación de proyectos.*

- *Co-participación ciudadana en la creación de política pública.*
- *Acompañamiento en planificación e implementación de proyectos externos.”*
(Municipalidad de Quilicura, 2019)

Los proyectos de la OMMR para el año 2019 fueron:

Tabla N° 9: Proyectos Oficina de Migrantes y Refugiados Municipalidad de Quilicura año 2019.	
“Recreo Inclusivo” en colaboración con UNICEF.	“Niñez y cultura” en colaboración con UNICEF.
“Conversemos mamá”	“Interculturalidad y Salud”
“Afro y racismo”	“Migrapp”
“Movilidad Humana” en colaboración con la OIM.	“Yoga y meditación para Niñxs Migrantes”
“Endeudamiento Migrante”	“Ordenanza Municipal por la No Discriminación y los DD.HH”
“Instituto de Idiomas Comunal”	“Quilicura Celebra”

(Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Municipalidad de Quilicura.)

El área mediación intercultural a su vez trabaja en:

- *“Dinamizadores culturales.*
- *Mediadores interculturales en asuntos migratorios.*
- *Derivación a Corporación de Asistencia Judicial, Migramigos y Clínica PUC.”*
(Municipalidad de Quilicura, 2019)

Por su parte el área promoción a la asociatividad se encarga de:

- *“Acompañamiento activo a agrupaciones formales y en proceso de formación (15 agrupaciones).*
- *Propiciar y promover espacios de encuentros y culturales. Izamientos, Días del Migrante, Días del Refugiado.”* (Municipalidad de Quilicura, 2019)

La OMMR además cuenta con actores estratégicos que apoyan sus funciones, estos son: la Organización Internacional para las Migraciones, la Clínica Jurídica de la Pontificia Universidad Católica de Chile, la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), el

Institut Français, la Embajada de Canadá, el Servicio Jesuita para Migrantes, el Campus France, Migramigos (asesoría legal para migrantes), FORK, el Cine Hoyts y Kidzania.

- Presupuesto Oficina de Migrantes y Refugiados:

Tabla N° 10: Presupuesto Oficina de Migrantes y Refugiados, Municipalidad de Quilicura 2019-2020.	
2019	2020
\$58.644.200.-	\$63.261.500.-

(Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Municipalidad de Quilicura)

GESTIÓN MIGRATORIA MUNICIPAL: RECOLETA

La gestión migratoria municipal de la Municipalidad de Recoleta se encuentra por una parte específicamente en su plan comunal de desarrollo, con el programa escuelas abiertas, el que distingue entre su público objetivo a las comunidades migrantes, y también por medio la cuenta pública correspondiente al año 2018, se puntualizan los siguientes programas y acciones que tienen dentro de su público objetivo específicamente a las personas migrantes:

Convenio migrantes (salud): Busca “desarrollar acciones para lograr el acceso de la población extranjera que vive en la comuna.” (Municipalidad de Recoleta, 2018)

Casa de acogida para mujeres vulneradas por la trata de personas y migrantes en situación de explotación: Busca “ofrecer un espacio de residencia temporal u seguro a mujeres y sus hijos/as, que se encuentren en situación de riesgo producto de haber sido vulneradas por el delito de Trata de Personas y para mujeres que por su condición de migrantes se encuentran en condiciones de explotación, favoreciendo su integración social en el país y/o retorno a sus países de origen.” (Municipalidad de Recoleta, 2018)

Programa migrantes y refugiados: “El Programa de Migrantes y Refugiados procura contribuir en los procesos de integración de la comunidad migrante que reside, estudia o trabaja en la comuna, coordinando para ello acciones tanto con las diferentes oficinas municipales como entidades públicas y privadas que abordan el tema de la migración

externa desde un enfoque de derechos humanos y participación.” (Municipalidad de Recoleta, 2018)

PLAN COMUNAL DE DESARROLLO

Programa escuelas abiertas: *“El programa de escuelas abiertas nace de la de la necesidad de acercar a la comunidad a los colegios y liceos generando espacios de encuentro y de desarrollo social comunitario en los distintos sectores de la comuna de Recoleta, del animar y facilitar puntos de encuentro, de desarrollo social, deportivo, cultural y formativo propuestos por el municipio o generados por las organizaciones sociales que deseen solicitar espacios y funcionar en las escuelas a través de la autogestión de proyectos. (...) Trabaja en coordinación con la Dirección de Desarrollo Comunitario acoge iniciativas de la comunidad, de distintas organizaciones: juveniles, clubes de adulto mayor, sindicatos, programas de migrantes, organización de mujeres, culturales y deportivas, entre otras. (...) Financia iniciativas de la comunidad, de distintas organizaciones: juveniles, clubes de adulto mayor, sindicatos, programas de migrantes, organización de mujeres, culturales y deportivas, entre otras.” (Municipalidad de Recoleta)*

CONVENIO MIGRANTES

El Departamento de Salud en el 2013 se propone desarrollar acciones para lograr el acceso de la población extranjera que vive en la comuna. En la cuenta pública correspondiente al año 2018, se puntualiza que pasaron de atender *“a 7.259 extranjeros en los Cesfam de la Comuna a (...) 25.713 extranjeros registrados en 2018”*. (Municipalidad de Recoleta, 2018) También especifican que *“en noviembre del 2014 se contrató a una traductora de español-creole-español y/o facilitadora intercultural en los 4 Centros de Salud para el acompañamiento en las atenciones destinadas principalmente a gestantes, recién nacidos, niños y niñas. En el 2018, se incrementaron las horas de facilitador/a para el apoyo en los Cesfam. Así como que entre julio del 2016 a junio del 2018 se han gestionado 3.313 números Provisorios de Fonasa para la población extranjera en situación irregular.” (Municipalidad de Recoleta, 2018).*

CASA DE ACOGIDA PARA MUJERES VULNERADAS POR EL DELITO DE TRATA DE PERSONAS Y MIGRANTES EN SITUACIÓN DE EXPLOTACIÓN.

El piloto del proyecto *casa de acogida* fue presentado el 29 de marzo del 2018 ante el Consejo de seguridad pública de Recoleta “*es desarrollado en conjunto por el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género y la Municipalidad, y que tiene por objetivo asegurar la protección mediante una atención residencial temporal y psicosociojurídica de calidad a todas las mujeres mayores de 18 años con o sin hijos que se encuentran en esta situación de vulnerabilidad.*” (Municipalidad de Recoleta, 2018)

El piloto inició con “*una inversión -por parte de SERNAMEG- de cerca de 200 millones de pesos; y de parte de la Municipalidad, de 16 millones de pesos*”. (Municipalidad de Recoleta, 2018). Inicialmente cuenta con un total de 10 cupos para mujeres, las que ingresarán por su propia voluntad.

En la cuenta pública del año 2018 se detalla que “*las sujetas de atención serán mujeres mayores de 18 años que se encuentren vulneradas por el delito de Trata de Personas o bien migrantes en situación de explotación independientemente de la forma (sexual, laboral, servidumbre, tráfico ilícito de personas, entre otros). (...) incluyendo a sus hijos, menores de 14 años*” (Municipalidad de Recoleta, 2018) dentro de las 10 vacantes. En el mismo documento se especifica que durante el 2018 atendieron a 13 mujeres, de las cuales 8 ingresaron durante el año mencionado; sin embargo, no se realiza una diferenciación entre mujeres nacionales y mujeres extranjeras; y dado que la casa ha sido implementada como plan piloto desde mediados del 2018, no existe demasiada información respecto al accionar municipal dentro de ésta.

PROGRAMA MIGRANTES Y REFUGIADOS

El trabajo específico con personas migrantes en el municipio se inicia en el año 2013 con el programa migrantes, durante el primer año de gestión del Alcalde Daniel Jadue, mediante el Decreto Exento N° 3665 del 23 de diciembre de 2013, y se ha mantenido a lo largo de toda su gestión; sin embargo en el 2016 mediante un nuevo decreto éste cambia su nombre y sus objetivos, pasando a llamarse “programa migrantes y refugiados”, el que “*procura contribuir en los procesos de integración de la comunidad migrante que reside,*

estudia o trabaja en la comuna, coordinando para ello acciones tanto con las diferentes oficinas municipales como entidades públicas y privadas que abordan el tema de la migración externa desde un enfoque de derechos humanos y participación. Se respalda en los Acuerdos y Convenios internacionales y nacionales, firmados y asumidos por el estado de Chile” (Municipalidad de Recoleta, 2016)

“Se crea principalmente para proporcionar la información y orientación que sirva de utilidad al vecino migrante que se establece en la comuna. Se vincula a las organizaciones de migrantes para informar de los servicios que se ofrecen desde la municipalidad, así como la oferta que se genera a través de las instituciones del Estado o privadas orientadas a la comunidad migrante a fin de integrarla (...) Además se apoya y orienta a la formación de los Funcionarios que en el día a día se vinculan con la población migrante y requieren de herramientas para cumplir con el servicio que se ofrece” (Municipalidad de Recoleta, 2016)

Este programa tiene como propósitos específicos:

- 1. “Elaborar la propuesta de una política local para la comunidad migrante en nuestra comuna.*
- 2. Elaborar los protocolos de atención en coordinación con las diferentes oficinas municipales para la atención al vecino/vecina migrante.*
- 3. Orientar la constitución de organizaciones de migrantes en Recoleta, fomentando la participación de estas en las Mesas Barriales de la comuna.*
- 4. Establecer los mecanismos de coordinación con otros departamentos municipales a fin de mejorar los servicios que se brinda a la población en general.*
- 5. Organizar con las instituciones respectivas la capacitación y formación de los funcionarios municipales en los temas de Migración, Refugio, Trata y Tráfico de personas así como en la propuesta de Ley de Migración.” (Municipalidad de Recoleta, 2016)*

En el año 2016 se estableció el siguiente plan de acción:

<p>Tabla N° 11: Plan de Acción Programa Migrantes y Refugiados, Municipalidad de Recoleta año 2016.</p>
--

Objetivos	Acciones
Establecer el horario de atención para brindar información al público.	Elaborar el horario de manera visible. Inscribir en la ficha vecino.
Capacitación de funcionarios municipales para mejorar la atención a la población migrante y refugiada en las siguientes materias: Procesos Migratorios; Ley del Refugio; Trata y tráfico de Personas: Acciones de prevención.	Al menos un taller sobre: <ul style="list-style-type: none"> • Incidencia y sensibilización. • Nueva Ley de Migración. • Trata y tráfico de personas. • Ley de refugio para personas solicitantes al Estado chileno.
Capacitación de la comunidad migrante en cuanto a Derechos y participación ciudadana.	Organizar: a través de la Mesa de organizaciones Migrantes al menos dos talleres de capacitación para dirigentes y pobladores en: Leyes migratorias; Participación ciudadana; Interculturalidad y mediación.
Formación de nuevos liderazgos, Fortalecimiento de organizaciones.	Al menos dos asambleas participativas con la Mesa de Migrantes y comunidad de migrantes. Al menos dos capacitaciones en organización. Octubre encuentro de organizaciones migrantes, Noviembre encuentro de mujeres migrantes, Diciembre día del migrante en Recoleta.
Promover organización y participación, mantener vínculo con las organizaciones de migrantes y/o refugiados de la comuna.	<ul style="list-style-type: none"> • Una reunión mensual con la Mesa de Migrantes. • Asesorar y acompañar postulación a subsidios municipales y otros. • Apoyar y acompañar actividades (tres mínimo) durante el año.
Fortalecimiento de redes municipales e interinstitucionales que aborden el tema, proponer acciones que promuevan derechos y mejoren las condiciones de la población migrante en la Región	Reuniones intermunicipales, con dependencias del Estado (Ministerio de Salud, Justicia, Interior, Intendencia) y con las Mesas de trabajo municipal.

Metropolitana. Proponer soluciones a mediano y largo plazo.	
Proceso de regularización migratoria, principalmente niños/niñas y mujeres embarazadas y personas cuyos derechos hayan sido vulnerados en Convenio de colaboración con el Departamento de Extranjería y Migración.	Atención e información en oficina municipal. Coordinación con los CESFAM y Liceos y Colegios municipales. Coordinación con las salas cunas y jardines municipales.
Continuar el convenio de cooperación con el Ministerio de Desarrollo Social para la formación de Mediadores interculturales con representantes de la comunidad local y migrantes.	Desarrollar talleres de formación de mediadores sociales interculturales según convenio con el Ministerio de Desarrollo Social. Intervenir en la solución de conflictos.

(Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Municipalidad de Recoleta)

- Presupuesto municipal asignado:

El decreto que creó el programa en el año 2013 estipuló un costo total de \$19.786.647 millones de pesos, los que se imputan a la cuenta prestaciones de servicios en programas comunitarios. Luego con el cambio realizado en 2016, no precisa con exactitud la cantidad de dinero con la que éste contaría, y al respecto la municipalidad detalla que el “*Programa no cuenta con presupuesto especial*” (Repetti Lara, 2018), aunque sí se aclaran las cuentas a las que se imputarían sus gastos, siendo estas la de prestaciones de servicios en programas comunitarios, la de alimentos y bebidas; materiales de oficina; afiches, trípticos, folletos y similares; lienzos y pendones y servicios de producción y desarrollo de eventos.

En tanto, en su cuenta pública la Municipalidad detalla el trabajo del Programa, durante la gestión del año 2018:

- “146 niños y niñas entre 8 y 18 años que fueron beneficiados con los campamentos de verano, de distintas nacionalidades.
- Contribuir en la obtención de 604 Visas temporarias para menores de 18 años residentes en la comuna.

- *Capacitar a 165 vecinos haitianos en el manejo del idioma español básico e intermedio.*
- *Beneficiar a 35 vecinos y vecinas en el manejo de Jardinería y Banquetería; así como a 60 vecinos haitianos en el manejo del idioma español a través de Convenio con el Ministerio del Interior.*
- *Realización del Foro: Migración y Trabajo junto con la CUT CENTRAL UNITARIA DE TRABAJADORES Y LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) dirigido a la comunidad migrante en general, realizado en la Corporación de Cultura en Agosto del 2018.*
- *Convenio de Colaboración con el Ministerio del Interior Fondo de Ayuda al migrante en situación de vulnerabilidad 2018.*
- *Se realizaron 1132 atenciones en lo que va del año, teniendo la siguiente distribución por nacionalidades: (Municipalidad de Recoleta, 2018)*

Tabla N° 12: Atenciones por nacionalidad de la Municipalidad de Recoleta.	
Boliviana	8,1%
Colombiana	7,2%
Dominicana	4,2%
Ecuatoriana	2,8%
Haitiana	23,4%
Peruana	40,1%
Venezolana	12,5%

(Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Municipalidad de Recoleta)

Tabla N° 13: Distribución por género de las atenciones a migrantes en la Municipalidad de Recoleta	
Masculino	31,2%
Femenino	68,8%

(Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Municipalidad de Recoleta)

CAPÍTULO VIII: ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN RECOPIADA

La información recopilada se analizará a partir de dos ámbitos, el comunal y el municipal; a partir de estos se desprenderán subáreas, con el objetivo de realizar comparaciones entre las gestiones municipales de ambos municipios, pretendiendo así conocer y comprender la influencia que ha tenido la migración internacional en estos.

ÁMBITO COMUNAL

I. Características generales

Tabla N° 14: Características comunales generales Quilicura y Recoleta.		
Características	Quilicura	Recoleta
Cantidad de habitantes	210.410	157.851
Superficie	15 Km ²	16 Km ²
Viviendas	62.470	50.178
Hogares	60.675	50.022
Hogares con migrantes	≅6.067 ¹⁸	≅10.504 ¹⁹
Centros de Salud	8	8
Establecimientos educacionales	75	97

(Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Censo 2017, del Ministerio de Educación y del Servicio de Salud Metropolitano Norte)

Respecto a las características generales de ambas comunas, y a pesar de que se pueden apreciar similitudes, como por ejemplo en la cantidad de centros de salud de la red de salud pública, o no grandes diferencias como en la cantidad de kilómetros cuadrados; sí existe una diferencia considerable en cuanto a la cantidad de habitantes, Quilicura sobrepasa a Recoleta en 52.559 personas, 12.292 viviendas, y 10.653 hogares. Sin embargo, respecto a la cantidad de hogares *“que tienen uno o más miembros del hogar que declararon que nacieron fuera de Chile y que residen habitualmente en el país”*

¹⁸ Los resultados del Censo 2017 expresan en porcentaje la cantidad de hogares con migrantes, en Quilicura alcanza el 10% del total de hogares de la comuna, lo que asciende a: 6.067,5.

¹⁹ Los resultados del Censo 2017 expresan en porcentaje la cantidad de hogares con migrantes, en Recoleta alcanza el 21% del total de hogares de la comuna, lo que asciende a: 10.504,62.

(Instituto Nacional de Estadísticas , 2017). Recoleta cuenta con 4.437 hogares con migrantes más que Quilicura.

II. Características socioeconómicas

En el ámbito socioeconómico y de acuerdo con la Encuesta de Caracterización Económica Nacional (CASEN) del año 2015, la comuna de Recoleta posee una tasa de pobreza por ingresos²⁰ de un 13,86% de personas, mientras que una pobreza de carácter multidimensional²¹ de un 26,20% de personas. Quilicura en tanto posee una pobreza por ingresos que asciende a un 7,82%, y una pobreza de carácter multidimensional de un 18,54%. Se observa así que la comuna de Quilicura posee una *mejor* situación socioeconómica que la comuna de Recoleta, lo que podría devenir en prioridades y trabajos municipales muy diferentes, ya que, a pesar de ciertas similitudes comunales, las necesidades sociales de sus habitantes podrían ser muy diferentes.

III. Características sociodemográficas

- Población nacida fuera del país.

Tabla N° 15: Total de población nacida fuera del país en las comunas de Quilicura y Recoleta.	
Quilicura	Recoleta

²⁰ Pobreza por ingreso se determina por la "línea de pobreza por persona equivalente", es decir, el ingreso mínimo establecido para satisfacer las necesidades básicas alimentarias y no alimentarias de una persona equivalente. El porcentaje de población en situación de pobreza por ingresos corresponde al porcentaje de personas que reside en hogares cuyo ingreso mensual por persona equivalente (ingreso corriente del hogar) es inferior a la línea de pobreza. Fuente: <http://siist.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/indicadorportada/107>

²¹ Pobreza Multidimensional reconoce que la pobreza es un fenómeno más complejo que la sola falta de ingresos, que también se manifiesta en carencias sufridas en distintas dimensiones del bienestar, en particular: Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Vivienda y Entorno, y Redes y Cohesión Social. La medición de pobreza multidimensional define carencias en estas 5 dimensiones a través del cálculo de 15 indicadores (3 por dimensión). El porcentaje de población en situación de pobreza multidimensional corresponde al porcentaje de personas que residen en hogares que exceden un umbral determinado de carencia total, calculada en base de los 15 indicadores. Las dimensiones del indicador de pobreza multidimensional en CASEN 2015, fueron Educación, Salud, Trabajo y Seguridad Social, Vivienda y Entorno (cada una con una ponderación de 22,5%) y Redes y Cohesión Social (ponderación de un 10% en el indicador final)." Fuente: <http://siist.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/indicadorportada/107>

15.752	24.065
--------	--------

(Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo de 2017.)

La mayor presencia de población migrante en Recoleta se puede explicar por medio de las características geográficas de ambas comunas y, a pesar de encontrarse las dos ubicadas en la zona norte de la Región Metropolitana “*Quilicura se encuentra un tanto aislada y separada del resto de las comunas de la región por un biombo de cerros islas.*” (Municipalidad de Quilicura, s.f.), en cambio Recoleta está en un territorio céntrico, al limitar al sur con la comuna de Santiago.

La ubicación geográfica de Recoleta puede resultar muy atractiva para las personas extranjeras que deciden residir en Chile, dado que esta centralidad significa cercanía con organismos relevantes en el proceso migratorio, como Consulados, Embajadas, Oficinas de Extranjería y Migraciones, ONG’s dedicadas a esta materia y que prestan ayuda en el proceso; significa también mayor fuentes de trabajo, generalmente la ciudad acapara más y mejores puestos, y sobre todo en un país tan centralista como lo es Chile, por lo que resulta más atractiva la idea de vivir cerca del centro; como dato ejemplificador de esto, del total de migrantes que habitan en el país 784.685 personas, un %, es decir el 486.568, vive en la región Metropolitana, y de ellos un 112.439 reside en la comuna de Santiago; la centralidad significa también una mayor locomoción disponible, amerita mencionar que Quilicura posee escasa y/o dificultosa conectividad hacia la capital regional, tanto así que recién el año 2019 se inicia la extensión de la Línea 3 del Metro de Santiago hacia la plaza de Quilicura, la que se encuentra aún en construcción y se espera comience sus operaciones entre los años 2022-2023.

Así, la historia comunal de Recoleta se ha constituido a la par de asentamientos de migrantes en su territorio “*el carácter de la comuna corresponde en parte importante a barrios consolidados en torno a inmigraciones de diferentes comunidades como Árabes, Asiáticos, etc.; conformando barrios como patronatos, bellavista, entre otros*” (Municipalidad de Recoleta); por lo que también resulta lógico pensar que esta situación se haya mantenido en el tiempo y que dada la historia comunal siga ésta resultando atractiva para personas extranjeras. Mientras que Quilicura “*en sus orígenes, fue definida como zona agrícola, puesto que se vinculó con un asentamiento de campesinos e inquilinos que concentró su actividad en el sector oriente, específicamente en la Casona*

de San Ignacio y los distritos de Lo Ruiz, Bajos de Jiménez, Lo Campino y Población Colorado”. (Municipalidad de Quilicura, s.f.).

- Población Nacida fuera del país según sexo

Tabla N° 16: Población nacida fuera del país según sexo en las comunas de Quilicura y Recoleta (en cantidad de personas).			
Quilicura		Recoleta	
Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
8.575	7.177	12.283	11.782

(Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo de 2017.)

Al respecto del sexo de las personas migrantes residentes en las comunas, se aprecia una mayor cantidad de hombres en ambas, así en Recoleta la cantidad de hombres migrantes sobrepasa a la de mujeres en 501 personas; en Quilicura en tanto la diferencia entre ambos sexos es de 1.398 migrantes hombres más que mujeres. Si bien a nivel nacional la situación es contraria y habitan en el país una mayor cantidad de mujeres migrantes²², la realidad de Quilicura se explica mediante dos situaciones relacionadas, la primera es que la mayoría de los migrantes que habitan la comuna son de nacionalidad haitiana y teniendo en consideración que la migración haitiana es reciente en Chile, se produce la segunda situación y es que bajo una lógica de familia patriarcal es el hombre el que migra primero como “jefe de hogar” para establecerse en el nuevo destino, encargándose de asegurar la situación habitacional y laboral al menos para que luego viaje el resto de la familia; la migración en Recoleta en cambio tiene larga data y por esto la leve diferencia entre la cantidad de hombres y mujeres.

- Población nacida fuera del país según nacionalidad

Tabla N° 17: Nacionalidad de la población nacida fuera del país y residente en las comunas de Quilicura y Recoleta (en cantidad de personas).		
País de origen	Quilicura	Recoleta
Argentina	747	560

²² Datos del Censo 2017: Mujeres migrantes: 395.097, Hombres migrantes: 389.588. Fuente: <http://resultados.censo2017.cl/>

Bolivia	225	1.471
Colombia	1.149	1.641
Ecuador	388	682
Haití	8.306	2.400
Perú	3.109	13.966
Venezuela	636	1.004
Otros países de América	698	1.249
País de nacimiento no declarado	123	159

(Fuente: elaboración propia a partir de datos del Censo de 2017.)

Respecto a la nacionalidad de los habitantes extranjeros de ambas comunas existen discrepancias evidentes, por un lado, Recoleta con una fuerte colonia peruana y por otro Quilicura con una importante presencia de población haitiana. La población peruana residente en Chile tiene larga data, es una de las colonias más grandes de extranjeros en el país, su historia laboral en Chile ha estado ligada principalmente en ámbitos de comercio y servicios domésticos, por lo que la centralidad otorgada por Recoleta y el fuerte carácter comercial de la comuna explican en gran parte esta situación.

La preferencia de las personas haitianas por Quilicura en cambio dice relación en parte por la gestión municipal, vale recordar que la Municipalidad de Quilicura es reconocida tanto internacionalmente por la Organización Internacional para las Migraciones como nacionalmente por el Departamento de Extranjería y Migración en esta materia, incluso la misma OIM en el año 2017 realizó un diagnóstico de la situación haitiana en la región, y en ella se destacan las iniciativas de la Oficina para Migrantes y Refugiados de este municipio, relacionadas principalmente con el *“idioma, apoyo para vivienda, asistencia jurídica y especialmente el apoyo en la organización de los migrantes haitianos instalados en ese municipio en el que se crearan iglesias y organizaciones sociales”* (Oficina Regional de la OIM para América del Sur; IPPDH, Instituto de Políticas Pública en Derechos Humanos, 2017), por lo que ya desde su *fama* de comuna amigable con la población haitiana, tanto nacional como internacionalmente, se comprende la mayor cantidad de residentes de esa nacionalidad en la comuna, y por otra parte, no menos importante, el ámbito económico es también una situación primordial, *Quilicura es la comuna preferida para residir por los migrantes, debido principalmente a los bajos costos en arriendo de habitaciones.* (Fuentes, 2016)

ÁMBITO MUNICIPAL

I. Presupuesto

Tabla N° 18: Presupuestos Iniciales Municipales año 2020 en millones de pesos.	
Municipalidad de Quilicura	Municipalidad de Recoleta
\$48.928.247	\$35.330.350

(Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del Portal de Transparencia).

Como se aprecia en la tabla y en base a la información recogida, la Municipalidad de Quilicura supera presupuestariamente a la de Recoleta en \$13.597.897 millones de pesos (en el presupuesto inicial del año 2020) y enormemente respecto a la cantidad de dinero con el que cuentan la Oficina de Migrantes y Refugiados de Quilicura, la cual posee un presupuesto asignado en exclusividad de \$63.261.500.- durante el año 2020, en comparación con el Programa de Migrantes y Refugiados de Recoleta, el cual no define la cantidad de dinero con el que funcionará, pudiendo aumentar o disminuir conforme la cantidad de actividades que desarrolle la Dirección de Desarrollo Comunitario en esta materia.

La diferencia presupuestaria se explica bajo la lógica de que Quilicura posee una mayor población lo que puede devenir en mayores contribuciones para el municipio, dado que esta se encuentra dentro de las comunas -siete en total- que más Ingresos Propios Permanentes²³ generan en el país, además del trabajo con organismos internacionales dependientes de las Naciones Unidas, que prestan también apoyo en la gestión migratoria.

Que un municipio cuente con una mayor cantidad de dinero sin duda interfiere en el margen que tiene para actuar y en la cantidad de acciones que puede ejecutar, por ejemplo que Quilicura cuente con una Oficina para Migrantes y Refugiados, lo que

²³ Los Ingresos Propios Permanentes (IPP) se componen por las siguientes cuentas del clasificador presupuestario: Impuesto Territorial, Permisos de Circulación de Beneficio Municipal, Patentes de Beneficio Municipal, Derechos de Aseo, Otros Derechos, Rentas de la Propiedad, Licencias de Conducir y Similares, Multas e Intereses, Concesiones, Patentes Acuícolas, Patentes Mineras y Casinos. Fuente: [http://www.sinim.gov.cl/archivos/home/597/Revista_Presupuestaria_UIM_2018_\(final\)2.pdf](http://www.sinim.gov.cl/archivos/home/597/Revista_Presupuestaria_UIM_2018_(final)2.pdf)

significa un lugar de trabajo establecido, y permanente en el tiempo con personal dedicado en exclusiva a esta ámbito, mientras que Recoleta asume el trabajo migratorio mediante programas, que pueden tener una delimitación o basta con que la autoridad municipal cambie de prioridades para que este finalice y a pesar que las acciones dirigidas a las personas migrantes han sido una constante en el tiempo durante el mandato de Daniel Jadue en Recoleta, es una acción mucho menos institucionalizada y formal que una oficina.

Sin embargo, al momento de la destinación del presupuesto toma relevancia, tanto las necesidades comunales, recordar que la comuna de Recoleta presenta una mayor pobreza tanto por ingreso como multidimensional que la de Quilicura, así como por la población migrante con la que trabaja cada comuna, Quilicura por una parte con la población haitiana que le *“impone algunas necesidades específicas en relación al idioma y cultura que requerirán estrategias distintas a las de otras comunidades presentes en Chile como la peruana y boliviana”* (Oficina Regional de la OIM para América del Sur; IPPDH, Instituto de Políticas Pública en Derechos Humanos, 2017). Mientras que el trabajo de Recoleta es principalmente con la población peruana que posee una larga historia migratoria en el país, y con la que no existen grandes brechas culturales o idiomáticas, por lo que en cierto modo se *comprende* que su accionar sea principalmente mediante programas, ya que en comparación con la migración haitiana no resulta una situación compleja, sin embargo es relevante la institucionalización de la gestión migratoria municipal, sea cual sea la características de la población migrante, es un fenómeno que va en aumento y que exige mucho de los municipios, por lo que es necesaria su formalización dentro del trabajo municipal.

II. Planes Comunales de Desarrollo

Con respecto a los PLADDECOS de ambos municipios, se destaca por un lado que la Municipalidad de Quilicura detalla expresamente el trabajo con migrantes en la formulación del plan, expresándolo así en el documento: *“La segunda jornada sectorial se efectuó con inmigrantes residentes en la comuna. A esta actividad asistieron vecinos y vecinas de diversas nacionalidades (haitianos, colombianos, peruanos, ecuatorianos y paraguayos). En una conversación en plenario, los vecinos dieron cuenta de los temas que les afectan, aquí destacaron temas frecuentes como la preocupación por la seguridad*

pública y la convivencia en una comuna más tranquila, manifestando la necesidad de mayor presencia policial para controlar la delincuencia y focos de consumo de drogas. De igual manera se refirieron a la necesidad de aumentar áreas verdes, espacios más limpios y nuevos lugares de encuentro, preferentemente la construcción de un espacio intercultural donde puedan interactuar inmigrantes y chilenos, compartiendo y conviviendo de manera armónica. La falta de posibilidades de acceder a viviendas y arriendos surge como un tema de relevancia.” (Municipalidad de Quilicura, s.f.).

La Municipalidad de Recoleta en tanto no detalla el trabajo explícito con migrantes, porque en general su plan no repara en las organizaciones de la sociedad civil con las que trabajaron para su elaboración, sin embargo, sí se detalla la importancia de que éste tenga en consideración a la población migrante: *“Así y todo, resulta innegable que Recoleta ya es de por sí una comuna de orden multicultural, hecho objetivo que sin duda obliga a que los proyectos, que se definan a partir del presente Pladeco, incorporen de manera irrestricta, tanto en sus planes como lineamientos estratégicos, criterios de integración y respeto hacia los múltiples y diversos colectivos de inmigrantes que día a día conviven en los principales centros residenciales y comerciales de la comuna.”* (Municipalidad de Recoleta)

Ahora bien, respecto al contenido mismo -planes y programas-, no hay demasiado en lo que ahondar, el plan comunal de desarrollo de Quilicura vigente durante los años 2015-2020, incluye sólo un programa dedicado a la población migrante (el que se encontraba último en una lista de priorización) y que no ha sido ejecutado. En tanto Recoleta, cuyo pladeco vigente es del año 2014 hasta el 2018, también presenta sólo un programa que considera a la población migrante dentro su público objetivo, pero ninguno destinado específicamente a éstos. Sin embargo, amerita recordar que los planes de desarrollo comunal tienen una duración mínima de cuatro años, por lo que no contendrán en sí explícitamente todos los programas que podrá desarrollar el gobierno municipal durante su cargo, pero sí son una guía de qué es lo que se busca y qué se espera.

III. Gestión

Sobre la gestión migratoria propia de cada municipio establecida principalmente en el Programa Migrantes y Refugiados de la Municipalidad de Recoleta y la Oficina de

Migrantes y Refugiados de la Municipalidad de Quilicura se aprecia una gran diferencia entre ambas. Para comenzar el dinero asignado a cada una, como se detalló en los apartados anteriores, el decreto que crea el Programa en la Municipalidad de Recoleta no establece el dinero específico con el que contará sino más bien a que cuentas del presupuesto municipal se imputarán los gastos, lo que genera cierta ambigüedad e informalidad en su desarrollo. Por otro lado, la Oficina de Quilicura tiene un presupuesto muy por sobre el de Recoleta, y probablemente al de muchas comunas del país, su trabajo es reconocido nacional e internacionalmente, justamente recibiendo un amplio apoyo de organismos internacionales como la OIM, ACNUR, UNICEF, Embajadas, entre otros que apoyan su labor, lo que ha convertido al municipio en uno -sino el más- experimentado en el desarrollo de la gestión migratoria en el país.

Las consecuencias que ha producido el fenómeno migratorio en la Municipalidad de Recoleta y que afectan su gestión interna se expresan en la necesidad de *“cambiar la mirada de los funcionarios, de su vocación de ser servidores públicos, de tener esa mirada intercultural, para construir una Municipalidad acorde con una democracia de nuevo contenido.”* (Carahua & Martínez, 2015), declarada por el mismo municipio en el diagnóstico de la realidad migrante en su comuna, por lo que la concientización de sus funcionarios es una parte central dentro de su Programa.

Por otra parte, las consecuencias del fenómeno migratorio en la Municipalidad de Quilicura en cuanto a gestión interna se visibilizan en que ésta se ha dedicado a *“generar capacitaciones permanentes, dirigidos a distintos grupos y niveles, como por ejemplo a personal municipal, juntas de vecinos/as, colegios y empresas, las cuales han sido impartidas por la Sección Migrantes y Refugiados y organismos internacionales como ACNUR u OIM (ONU). Las temáticas han estado enfocadas en sensibilización de Derechos Humanos, migración, refugio, entre otras. Además se han incorporado a la gestión municipal, facilitadores lingüísticos e interculturales en todos los centros de salud comunal, establecimientos educacionales dependientes del municipio y departamentos con atención directa al público.”* (Jorquera Fuentealba, 2020). Por lo que al igual que el municipio de Recoleta la concientización interna es un área fundamental dentro de la Oficina.

Así se aprecian similitudes concretas entre las gestiones de ambos, tanto el Programa como la Oficina como lo es la capacitación y concientización interna a las y los funcionarios municipales y también externa, a establecimientos educacionales, empresas, entre otros. Ambos municipios también cuentan con facilitadores lingüísticos en los centros de salud comunales, han desarrollado las dos a su vez talleres de idiomas y se encargan de conmemorar fechas como el Día Internacional del Migrante, el Día Internacional del Refugiado, entre otros.

Sin embargo, no se puede obviar que la Municipalidad de Quilicura se encuentra muy por sobre la de Recoleta y cualquier otro municipio en Chile respecto a la gestión migratoria que realiza, sin duda es un ejemplo para las demás y también una demostración de la coordinación entre diversos organismos produce resultados muy fructíferos al momento de gestionar la migración.

CAPÍTULO IX: DESAFÍOS FUTUROS

Ahora y en base a todo lo anterior y a otros estudios y análisis de la gestión migratoria se puntualizan ciertos aspectos considerados como desafíos futuros o próximos en este ámbito, y si bien se especificarán con mayor precisión los concernientes a los municipios y entendiendo también que la gestión migratoria responde a un carácter multidimensional, esto inicia con el mayor desafío en temática migratoria a nivel país, el cual es:

Nueva política migratoria nacional: *“Es necesario adoptar una política migratoria nacional acorde a esta nueva realidad que apueste al reconocimiento de derechos de la población migrante y que pueda facilitar además el acceso a más y mejores recursos para hacer frente a los problemas que se derivan del fenómeno migratorio”*. (Asociación de Municipalidades de Chile, 2016)

Respecto a este punto, José Lara funcionario de la OMMR el año 2016 declaraba que *“al no existir una policía migratoria, somos los gobiernos locales los que debemos incidir, equivocarnos en el camino y aprender”* (Figueroa, Parada, & Mardones, 2018)

Concientización social: Delia Curahua, encargada del Programa Migrantes y Refugiados de la Municipalidad de Recoleta, en el año 2016 señalaba que *“falta profundizar en educar y una perspectiva en DD.HH. de la migración, para que la comunidad en su conjunto comprenda los aportes de estas personas no sólo en la dimensión laboral, “sino en la oportunidad de tener un lugar con culturas distintas que puede dar valor a un territorio con su comida, su comercio, su diversidad, como sucedió con el Barrio Patronato, donde es ampliamente valorado tener partes lejanas del mundo, como el Medio Oriente, China, Corea, etc. y sus productos y servicios en unas cuadras”*” (Figueroa, Parada, & Mardones, 2018)

Bases de datos migratorias: *Se necesita recolectar datos e información más precisa sobre las condiciones de vida de la población migrante en las distintas comunas que habitan. Ya en el año 2011 las Naciones Unidas formulaba una recomendación a Chile “en orden a que el Estado recopile información sobre trabajadores migrantes desglosados por sexo, edad y trabajo desempeñado, cabe señalar que sólo una parte de las Municipalidades poseen dichos registros”* (Carrasco, Flores, & Balbontin).

La falta de datos influye enormemente en la efectividad con que el Estado y las Municipalidades podrán trabajar, así como la asertividad de sus políticas, programas y/o proyectos.

Gestión municipal: Si bien, esta investigación y otras destacan ciertas acciones municipales en el ámbito migratorio, esto aún es insuficiente, considerando que la migración internacional en Chile va en aumento, y también que sólo *“un 22% de los municipios del país posee institucionalidad dedicada al tema migrante.”* (Vedoya, 2018). *“Se requiere adecuar la gestión municipal para hacer frente a sus necesidades, lo que implica una adecuada capacitación y perfeccionamiento del personal municipal y también el diseño de planes y proyectos concretos para asistir a la población migrante más allá de sus necesidades básicas.”* (Asociación de Municipalidades de Chile, 2016)

También en el manual de buenas prácticas inclusivas en migración se puntualizan en un apartado dedicado a los municipios una serie de acciones que contribuirían a la inclusión como por ejemplo *“el crear una oficina especializadas en la atención a personas en situación de discapacidad, pueblos originarios, migrantes, adultos mayores, asuntos religiosos, niñas, niños, jóvenes y mujeres. En cada oficina puedes crear un catastro que te permita proyectar acciones de inclusión y beneficios de protección social diferenciados. Esto debe ser complementado con capacitaciones a todas y todos los funcionarios municipales, de manera de aunar y articular criterios que apoyen la inclusión social de dichos grupos.”* (Universidad Bernardo O'Higgins; Ministerio de Desarrollo Social; OCIM, s.f.)

Focalización del accionar: De acuerdo con los datos presentados por el Censo 2017, la población haitiana aumentó significativamente en Chile y cuenta con la mayor cantidad de permisos otorgados entre 2010 y 2015, y considerando la barrera idiomática, es que se *“requiere una mayor focalización de las políticas públicas municipales y nacionales con el fin de formalizar a los migrantes y facilitar su acceso a las redes de protección social que ofrece el Estado”.* (Dammert, Yañez, Poduje, & Gamboa, 2018)

Coordinación: José Lara funcionario de la OMMR expresaba en el año 2016 *“su preocupación por la falta de políticas comunes para atender este asunto, lo que va desde*

recursos hasta capacitar a los funcionarios en derechos de los migrantes". (Figuroa, Parada, & Mardones, 2018). Señalando que *"personas de otras comunas deben desplazarse hasta Quilicura porque ésta cuenta con un departamento especializado, que les simplifica los trámites, en un contexto que de por sí ya es complejo"* (Figuroa, Parada, & Mardones, 2018).

CONCLUSIONES Y CONSIDERACIONES

La migración ha sido un fenómeno presente en toda la historia humana, desde prácticamente sus inicios, es por esta razón que su análisis es complejo, hay siglos de historia y de áreas que se ven involucradas en su desarrollo; sin embargo, su estudio resulta muy necesario, los movimientos de población humana influyen en todos los ámbitos de la vida, pero a veces de una manera mayormente considerable, tanto en lo social, en lo político, en lo cultural, en lo económico, en los Derechos Humanos, absolutamente todo.

Respecto a la pregunta de investigación establecida para este estudio, el fenómeno migratorio ha producido cambios, adaptaciones y nuevas necesidades como consecuencias en la gestión municipal, estas se han visto en la necesidad de ampliar los límites de su gestión y se han convertido en organismos integradores de la población migrante de gran relevancia a nivel nacional e internacional. Así mismo, se concluye respecto a la comparación entre ambos municipios estudiados que Quilicura presenta una basta experiencia en la temática, siendo un municipio destacado tanto nacional como internacionalmente en esta área, y aunque Recoleta no se queda atrás respecto a las gestiones que realiza en esta materia, la Municipalidad de Quilicura inició tres años antes que la de Recoleta su intervención en el fenómeno migratorio y cuenta con mucha ayuda internacional, lo que sin duda la convierte en una de las municipalidades pioneras de la gestión migratoria en el país.

Particularmente en Chile que, si bien no es un país que reciba un alto porcentaje de inmigrantes, de hecho, se encuentra bastante por debajo en comparación a las cifras de los países en los que ocurren las denominadas “olas migratorias”. Sí ha existido un aumento en este fenómeno, ya desde el retorno de la democracia principalmente con países sudamericanos vecinos, pero en los años recientes este fenómeno ha aumentado de una manera que podría considerarse abrupta, teniendo en consideración la *normalidad de las cifras migratorias chilenas*, las cuales aumentaron desde 375.388²⁴ personas extranjeras residentes en Chile en el año 2010, a 784.685²⁵ personas en el año 2017, y de acuerdo con un estudio realizado entre el INE y el DEM al 31 de diciembre de 2018 la

²⁴ Fuente: <https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/inmigracion/chile?anio=2010>

²⁵ Resultados Censo 2017.

cantidad de migrantes internacionales residentes en Chile era de 1.251.225²⁶ personas, es decir se produjo un aumento de 466.540 personas en sólo un año (2017-2018), y desde los años 2010 a 2018 aumentó en 875.337 personas la cantidad de residentes extranjeros en Chile. Pero el hecho es que sea cual sea la cantidad de personas migrantes se necesita la mayor y mejor coordinación posible para que el proceso se desarrolle en las condiciones adecuadas; un proceso migratorio adecuado beneficia, tanto al país que se decide dejar, como al país al que se decide arribar y por sobre todo a las personas que se movilizan.

A pesar de que la migración no es una temática nueva en Chile, de hecho, muchas veces pasa a ser tema país en los noticiarios y discusiones políticas, sobre todo en ocasiones en que se dan a conocer cifras, surgen análisis respecto a qué hacer con la población migrante, como abordar el proceso y la necesidad de una modificación y modernización en la legislación migratoria, sin embargo esto último desde 1975 no ha sucedido, ha habido intenciones sí, algunos pequeños cambios a la Ley más no a su esencia, la regulación legal de la migración en Chile no ha sido modificada desde la dictadura, por lo que mantiene casi cuarenta y cinco años después medidas tendientes a la seguridad nacional. Mientras se da esta situación de retomar y abandonar la discusión legal a nivel ejecutivo-nacional, en la escala local suceden otras cosas, primeramente, continúan llegando personas extranjeras a los territorios, sin embargo, actualmente la migración internacional hacia Chile posee otras características, que requieren mucho mayor esfuerzo por parte de las autoridades para gestionarla, la migración ya no de países vecinos y parecidos cultural e idiomáticamente, sino que países con culturas e idiomas muy diferentes, verdaderos choques culturales; y es en este instante en el que las Municipalidades se conforman en uno de los actores principales del proceso migratorio.

La Asociación de Municipalidades de Chile (AMuCh) realiza estudios de la temática migratoria desde el año X, y declara que las Municipalidades “*son, en definitiva, las instituciones más próximas a la realidad que enfrenta la población migrante*” (Asociación de Municipalidades de Chile, 2016), y habría que agregar que son las instituciones más próximas a la población en general. De acuerdo con esta organización “se observa este rol protagónico municipal en aspectos como *la materialización de las decisiones que*

²⁶ Fuente: <https://www.extranjeria.gob.cl/media/2019/07/Estimaci%C3%B3n-Poblaci%C3%B3n-Extranjera-en-Chile.pdf>

adopta el gobierno central para acudir en su ayuda depende, en gran medida, de los mismos municipios. Por ejemplo, los municipios serán responsables de, entre otras cosas, gestionar el ingreso al sistema escolar de la población migrante que es menor de edad y de facilitar el acceso a los servicios de salud en los establecimientos dentro de la red pública, así como de otros múltiples servicios públicos". (Asociación de Municipalidades de Chile, 2016)

Pero así como el municipio influye en el proceso migratorio la migración a su vez ha influido en la gestión municipal, de modo tal que el fenómeno ha generado necesidades al interior del organismo, produciéndose así la necesidad de realizar capacitaciones internas, talleres de idiomas a sus funcionarios, facilitadores lingüísticos dentro del municipio, como los centros de salud y establecimientos educacionales dependientes del municipio, hasta el punto de dedicar oficinas o programas para el trabajo exclusivo con la población extranjera. Ya lo vislumbraba así un estudio de la Asociación Chilena de Municipalidades en el año 2016 *"no cabe duda de que el papel de los municipios frente al fenómeno migratorio no es menor y que incluso el fenómeno migratorio puede e incluso ya está desafiando la gestión de estos"*.

La migración, las personas migrantes han *obligado* a las municipalidades a tomarlas en cuenta, incluso como se ha visto en el desarrollo de este estudio incluyendo su participación en los instrumentos de gestión como la formulación del plan de desarrollo comunal. Y, a pesar de que no sean todas las comunas a nivel país las que cuenten con gestión dedicada en exclusiva a las personas migrantes y a enfrentar el proceso migratorio, no se debe restar importancia a lo que se ha realizado a nivel local, hay municipalidades como las estudiadas en esta investigación que cuentan con una gestión reconocida a nivel internacional, la OIM de hecho resalta el rol que tiene la gestión migratoria municipal afirmando que *"las migraciones impactan fundamentalmente en las ciudades. De esta manera la existencia de los instrumentos de gestión municipal que permitan visibilizar la especificidad de la condición migratoria resulta fundamental para el adecuado tratamiento de la movilidad humana"*. (Universidad Bernardo O'Higgins; Ministerio de Desarrollo Social; OCIM, s.f.)

Para finalizar sin duda el no contar con una normativa acorde a los tiempos actuales complejiza el trabajo que realizan todas las instituciones y organismos dedicados al tema

tanto públicos, como privados y si bien, los municipios en un número considerable han concebido el proceso migratorio como un área más en su gestión, ya sea mediante oficinas, programas o proyectos, muchas veces estas labores se improvisan o no son mantenidas en el tiempo, porque justamente no hay un lineamiento específico respecto a la temática a nivel nacional y también porque no cuentan con la capacitación necesaria, en temas legales, falta infraestructura y sobre todo porque muchos de ellos no poseen la capacidad económica para afrontar de manera seria e institucionalizada la gestión migratoria por más necesidades que ésta les genere dentro del organismo y esto debido a que sencillamente la migración no fue un tema vislumbrado cuando los municipios fueron creados, por lo que también resulta necesario su modernización, dada la relevancia que tienen en el desarrollo del proceso migratorio.

“La gestión de la movilidad humana por los gobiernos locales deberá ser diseñada desde un enfoque interseccional que articule las distintas áreas de gobierno, garantizando un proceso de gobernanza integrado. Es importante el establecimiento de políticas transversales al interior de los gobiernos urbanos y la inclusión de las y los actores relevantes, en especial las organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y el sector privado. La alianza entre autoridades locales y centrales propicia que la política nacional se complemente con las necesidades y capacidades de los gobiernos locales.” ((CIPDH), 2018)

BIBLIOGRAFÍA

- (CIPDH), C. I. (2018). *ODS y Ciudades. Guía práctica para gobiernos locales de América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Centro Internacional para la Promoción de los Derechos Humanos.
- (INE), I. N., & (DEM), D. d. (Febrero de 2019). *Estimación de personas extranjeras residentes en Chile al 31 de Diciembre de 2018, Informe metodológico*. Obtenido de Estadísticas migratorias: <https://www.extranjeria.gob.cl/media/2019/07/Estimaci%C3%B3n-Poblaci%C3%B3n-Extranjera-en-Chile.pdf>
- ACNUR. (Enero de 2017). *Ficha de Datos ACNUR. Chile*. Obtenido de ACNUR, La Agencia de la ONU para los Refugiados: <https://www.acnur.org/publications/folletos/5b05ab944/el-acnur-en-chile.html?query=ciudad%20solidaria%20quilicura>
- Albi, E. (1997). *Gestión Pública: Fundamentos, técnicas*. Barcelona: Ariel Economía.
- Área de Coordinación del Sistema de Estadística Nacional. (2017). *Guía para la presentación de información estadística*. San José: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Obtenido de <http://www.inec.go.cr/sites/default/files/documentos-biblioteca-virtual/mepresentinfoestadist-21122017.pdf>
- Armas Vallejos, G. (15 de Noviembre de 2016). *La Gestión Municipal*. Obtenido de Seminario Universidad: <https://semanariouniversidad.com/opinion/la-gestion-municipal/>
- Asociación de Municipalidades de Chile. (2016). *IMPACTO DE LA MIGRACIÓN A NIVEL LOCAL: ¿QUÉ HAN HECHO LOS MUNICIPIOS AL RESPECTO?* Santiago: Dirección de Estudios AMUCH.
- Cabrero Mendoza, E. (1998). *Estudio Introductorio. Gestión Pública ¿La Administración Pública de siempre bajo un nuevo disfraz?* México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Cano, V., & Soffia, M. (s.f.). *Los estudios sobre migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada*. Recuperado el 5 de Febrero de 2020, de Papeles de población, 15(61), 129-167:

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-74252009000300007&lng=es&tlng=es

- Carahua, D., & Martínez, L. (18 de Febrero de 2015). *Diagnóstico de la situación migrante en Recoleta*. Obtenido de Recoleta transparente: [http://www.recoletatransparente.cl/archivos_2018/sai/junio/DIAGNOSTICO%20DE%20LA%20SITUACION%20DE%20LA%20COMUNIDAD%20MIGRANTE%20EN%20LA%20COMUNA%20DE%20RECOLETA%20\(1\).pdf](http://www.recoletatransparente.cl/archivos_2018/sai/junio/DIAGNOSTICO%20DE%20LA%20SITUACION%20DE%20LA%20COMUNIDAD%20MIGRANTE%20EN%20LA%20COMUNA%20DE%20RECOLETA%20(1).pdf)
- Carrasco, D., Flores, K., & Balbontin, S. (s.f.). *Quiero aprender de ti. Informe de buenas prácticas de inclusión migratoria en sectores vulnerables*. Regiones de Antofagasta, Biobío y Metropolitana: Ministerio de Desarrollo Social, Universidad Bernardo O'Higgins, COCIM.
- Chiavenato, I. (2007). *Administración de recursos humanos 8a Edición*. Madrid: McGraw-Hill.
- CIEPLAN. (1999). *Informe final Buenas Prácticas de Gestión Municipal Lecciones y Desafíos en cuatro áreas claves*. Obtenido de CIEPLAN: <http://www.asesoriasparaeldesarrollo.cl/docs/196284875.pdf>
- Contraloría General de la República. (2018). *Módulo Orgánico Municipal, nivel avanzado: Presupuesto Municipal*. Obtenido de Contraloría General de la República: <https://www.contraloria.cl/documents/451102/2293558/45+Org%C3%A1nico+Municipal+avanzado+Presupuesto+Municipal.pptx/7f0dcd3b-8262-3ce3-fce5-1881753239b2>
- Dammert, L., Yañez, G., Poduje, I., & Gamboa, D. (Julio de 2018). *El Mapa de la Inmigración en Santiago: Localización espacial inmigrantes Censo 2017*. Obtenido de ATISBA: https://www.atisba.cl/wp-content/uploads/2018/07/Reporte-Atisba-Monitor_Mapa-Inmigraci%C3%B3n-en-Santiago.pdf
- DEM, Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (s.f.). *Sello Migrante*. Recuperado el 14 de Febrero de 2020, de Departamento de Extranjería y Migración: <https://www.extranjeria.gob.cl/sello-migrante/>
- Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones Biblioteca del Congreso Nacional. (1 de Octubre de 2015). *La Migración en Chile. Su carácter intrarregional y la legislación nacional*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/22270/1/97270_Informe-Migracion-PARLATINO-October-2015.pdf

- Deutscher, I. (1973). *What we say/ what we do: sentiments and acts*. Glenview: Scott Foresman.
- Domínguez Valverde, C. A. (2016). *DERECHO CHILENO MIGRATORIO A LA LUZ DEL DERECHO MIGRATORIO INTERNACIONAL: ¿CEDEN LOS DERECHOS HUMANOS MÍNIMOS DE LOS EXTRANJEROS ANTE LAS PRERROGATIVAS SOBERANAS DE CONTROL MIGRATORIO*. Obtenido de Revista chilena de derecho, 43(1), 189-217: <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34372016000100009>
- Estupiñán Serrano, M. L. (2013). *Acerca de la gobernanza y la gestión migratoria. Crítica del papel de la OIM en el gobierno de la migración internacional y regional*. Buenos Aires : Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Figuroa, R., Parada, C., & Mardones, F. (Abril de 2018). *Migración en Chile: Tres perspectivas de análisis*. Obtenido de Departamento de Servicios Legislativos y Documentales: https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=documentos/10221.1/70409/1/Migracion_Chile.pdf
- Fuentes, R. (25 de Septiembre de 2016). *La dura realidad de la migración haitiana en Chile*. Obtenido de diarioUChile: <https://radio.uchile.cl/2016/09/25/la-dura-realidad-de-los-migrantes-haitianos-en-chile/>
- García Sánchez, I. M. (Mayo de 2007). *La nueva gestión pública: evolución y tendencias*. Obtenido de Presupuesto y Gasto Público 47/2007: <https://pdfs.semanticscholar.org/9211/a9d6bb7cb160f887ebcabaecb88108356fb0.pdf>
- Goldsack, L. (24 de Marzo de 2010). *Material docente*. Obtenido de U-Cursos: https://www.u-cursos.cl/fau/2010/1/AO1001/12/material_docente/bajar?id_material=453755
- Hurtado de Barrera, J. (17 de Febrero de 2008). *Fundamentación teórica y conceptual*. Obtenido de Investigación holística: <http://investigacionholistica.blogspot.com/2008/02/fundamentacin-terica-y-conceptual.html>
- Ibarra, W., & Delgado, S. (Noviembre de 2015). *Estrategias comunales de inclusión de la población migrante: los casos de las comunas de Quilicura , Recoleta e Independencia*. Obtenido de TERCER INFORME PROYECTO ACHM/ SUBDERE: <http://asociativismo.subdere.gov.cl/sites/default/files/INFORME%20FINAL%20ACHM.pdf>

- Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR, Organización Internacional para las Migraciones. (2016). *Migración, Derechos Humanos y Política Migratoria*. Buenos Aires: Serie Migración y Derechos Humanos. Obtenido de Repositorio OIM: <https://repository.oim.org.co/bitstream/handle/20.500.11788/1546/ROBUE-OIM%20019.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Instituto Nacional de Estadística e Informática. (2006). *Manual para la presentación de cuadros estadísticos*. Lima: Centro de investigación y desarrollo.
- Instituto Nacional de Estadísticas . (2017). *Conceptos*. Obtenido de Resultados Censo: <http://resultados.censo2017.cl/Home/Concepto>
- Instituto Nacional de Estadísticas de Chile. (2017). *Resultados Censo* . INE: <http://resultados.censo2017.cl/Region?R=R13>.
- Jorquera Fuentealba, J. (14 de Febrero de 2020). *Oficio DIDECO N° 336*. Quilicura: Municipalidad de Quilicura.
- Juan Pablo Jarufe Bader, Asesoría técnica parlamentaria. (3 de Julio de 2018). *Historia de la legislación migratoria nacional*. Obtenido de Biblioteca del Congreso Nacional de Chile: https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25549/1/Historia_de_la_legislacion_migratoria_nacional.pdf
- Lara Escalona, M. D. (s.f.). *Evolución de la legislación migratoria en Chile claves para una lectura (1824-2013)*. Recuperado el 5 de Febrero de 2020, de Revista de historia del derecho, (47), 59-104: http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1853-17842014000100004&lng=es&tlng=es.
- Monje, C. (2011). *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa guía didáctica*. Neiva: Universidad Surcolombiana. Obtenido de <https://www.uv.mx/rmipe/files/2017/02/Guia-didactica-metodologia-de-la-investigacion.pdf>
- Municipalidad de Quilicura. (11 de Octubre de 2019). *Historia*. Obtenido de Municipalidad de Quilicura: <http://www.muniquilicura.cl/historia>
- Municipalidad de Quilicura. (2019). *Informe Migrantes y Refugiados*. Quilicura: Municipalidad de Quilicura.
- Municipalidad de Quilicura. (s.f.). *Plan de Desarrollo Comunal 2015-2020*. Recuperado el Febrero de 16 de 2020, de Portal Transparencia:

- https://www.portaltransparencia.cl/PortalPdT/documents/10179/62801/PLADECO_1ibro.pdf/21bc6328-02fa-4baf-8dd1-9a5bfc5a252?version=1.0
- Municipalidad de Recoleta. (11 de Enero de 2016). *Respuestas Solicitudes de Acceso a la Información Pública*. Obtenido de Recoleta transparente: http://www.recoletatransparente.cl/archivos_2018/sai/febrero/DECRETO%20MIGRANTES%202016.pdf
- Municipalidad de Recoleta. (29 de Marzo de 2018). *CONSEJO DE SEGURIDAD DE RECOLETA: PRESENTAN PROYECTO DE CASA DE ACOGIDA PARA MUJERES*. Obtenido de Municipalidad de Recoleta: <https://www.recoleta.cl/consejo-de-seguridad-de-recoleta-presentan-proyecto-de-casa-de-acogida-para-mujeres/>
- Municipalidad de Recoleta. (2018). *Cuenta pública: Vivir mejor es posible*. Obtenido de Municipalidad de Recoleta: https://www.recoleta.cl/wp-content/uploads/2015/06/CTA-P%3%9ABLICA-RECOLETA_COMPLETA_-2018.pdf
- Municipalidad de Recoleta. (s.f.). *Actualización Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) Recoleta 2015-2018. Tomo I*. Recuperado el 11 de Octubre de 2019, de Recoleta transparente: http://www.recoletatransparente.cl/archivos_2015/PLADECO/PLADECO%20Recoleta%20Tomo%20I.pdf
- Municipalidad de Recoleta. (s.f.). *Actualización Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) Recoleta 2014-2018 Tomo II*. Recuperado el 8 de Enero de 2020, de Municipalidad de Recoleta: <https://www.recoleta.cl/pladeco/TOMOIIdefinitivo%20.pdf>
- Municipalidad de Recoleta. (s.f.). *Historia*. Recuperado el 11 de Octubre de 2019, de Municipalidad de Recoleta: <https://www.recoleta.cl/historia/>
- Naciones Unidas. (2015). *Declaración Universal de Los Derechos Humanos*. Ginebra: Naciones Unidas.
- Norambuena, C. (1990). *Cuadernos de Humanidades, 10, Historia, Serie 3*. Santiago, Chile: Departamento de Historia, Facultad de Humanidades, Universidad de Santiago de Chile.
- Norambuena, C. (2005). *Historia de las migraciones limítrofes en el cono sur de América. Argentina, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay II*. Hernán ASDRÚBAL: Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH).

- Oficina Regional de la OIM para América del Sur; IPPDH, Instituto de Políticas Pública en Derechos Humanos. (Agosto de 2017). *Diagnóstico regional sobre migración haitiana*. Buenos Aires: Oficina Regional de la OIM para América del Sur; IPPDH, Instituto de Políticas Pública en Derechos Humanos.
- Organización de las Naciones Unidas. (18 de Diciembre de 2013). *Día Internacional de los Migrantes*. 18: Diciembre.
- Organización Internacional para las Migraciones . (2018). *Programa los migrantes y las ciudades. Sistematización 2014-2017*. Santiago de Chile: Organización Internacional para las Migraciones .
- Organización Internacional para las Migraciones. (Ginebra de Suiza de 2006). *Derecho Internacional sobre Migración N° 7*. Ginebra, Suiza. Obtenido de Derecho internacional sobre migración: https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf
- Ortegón, E. (2008). *Guía sobre diseño y gestión de la política pública*. Colombia: Instituto Colombiano Para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología.
- Postigo de Bedia, A. M., & Díaz de Martínez, L. d. (2006). *Diccionario de términos de la administración pública*. Buenos Aires: Academia Argentina de Letras.
- Repetti Lara, G. (29 de Marzo de 2018). *Respuestas Solicitudes de Acceso a la Información Pública*. Obtenido de Recoleta transparente: http://www.recoletatransparente.cl/archivos_2018/sai/febrero/ORD%201635%20SAI%202241_Censurado.pdf
- Sampieri, R., Fernández, C. C., & Baptista, L. M. (2010). *Metodología de la Investigación*. México D.F.: McGraw-Hill.
- Silva, C. (2017). Modelos de gestión propuestos y modelos existentes en Chile para la gestión municipal: fortalezas y desafíos para el trabajo con población migrante internacional. En B. Cabieses, M. Bernales, & A. McIntyre, *La migración internacional como determinante social de la salud en Chile*. (págs. 75-91). Chile: Universidad del Desarrollo.
- Silvestrini, R. M., & Jorge, V. J. (Enero de 2008). Obtenido de <http://ponce.inter.edu/cai/manuales/FUENTES-PRIMARIA.pdf>
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (Abril de 2005). *Manual de Gestión Municipal*. Santiago: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. (3 de Marzo de 2015). *¿Qué es el Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO)?* Obtenido de Subsecretaría de

Desarrollo Regional y Administrativo:
<http://participacionciudadana.subdere.gov.cl/node/44>

- Subsecretaría de Desarrollo Regional, S. (9 de Mayo de 2006). *Ley 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades*. Obtenido de Texto refundido, actualizado y sistematizado.: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=251693>
- T13. (14 de Febrero de 2019). *INMIGRANTES EN CHILE LLEGAN A 1.251.225 PERSONAS Y VENEZOLANOS SUPERAN A PERUANOS POR PRIMERA VEZ*. Obtenido de Nacional: <https://www.t13.cl/noticia/nacional/ine-poblacion-inmigrante-chile-llega-1.251.225-personas>
- Taylor, S., & Bodgan, R. (1986). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Buenos Aires: Paidós.
- Thayer, L., Correa, S., & Novoa, T. (2014). *Plan de acogida y reconocimiento de migrantes y refugiados de la comuna de Quilicura*. Santiago: Universidad de Los Lagos.
- Unión Parlamentaria; Organización Internacional del Trabajo; Naciones Unidas. (2015). *Migración, derechos humanos y gobernanza. Manual para parlamentarios N° 24*. Francia: Unión Parlamentaria.
- Universidad Bernardo O'Higgins; Ministerio de Desarrollo Social; OCIM. (s.f.). *Quiero aprender de ti manual de buenas prácticas inclusivas en migración*. Recuperado el 20 de Noviembre de 2019, de OCIM: <http://www.ocim.cl/media/5877dc735188b.pdf>
- Vedoya, S. (25 de Mayo de 2018). *Nacional: Uno de cada cinco municipios tiene oficina para migrantes*. Obtenido de La Tercera: <https://www.latercera.com/nacional/noticia/uno-cinco-municipios-oficina-migrantes/180227/>
- Vial Cossani, C. (15-17 de Octubre de 2014). *Las municipalidades y su papel en el contexto institucional en Chile*. Obtenido de Diálogo sobre la descentralización: <http://ichem.uautonoma.cl/wp-content/uploads/2014/10/Municipalidades-Chile-Camilo-Vial.pdf>
- Villalobos, S., Silva, F., Silva, O., & Estellé, P. (1974). *Historia de Chile*. Santiago: Universitaria.