

Isabel González Enríquez

Acceso a la información como factor de exclusión y estratificación en la atención social a migrantes y refugiados en contextos urbanos: el caso de migrantes venezolanos en Bogotá y Lima

El aparato burocrático diseñado para atender a los migrantes venezolanos en Lima y Bogotá constituye el organismo distribuidor de los derechos de este colectivo migrante y de los bienes y servicios gubernamentales asociados a ellos; y esta distribución, que en teoría basa sus mecanismos y criterios en el cambiante corpus legislativo se basa, en la práctica, en las clasificaciones de pertenencia y exclusión que construye ese mismo aparato burocrático en su ejercicio diario (Holston, 2008: 331). En el caso de los sistemas de atención a la población venezolana en Bogotá y Lima así como también en el caso del sistema de atención a la población desplazada por la violencia en Bogotá el acceso a la información se erige, en la praxis diaria, como una de las principales y primeras barreras de acceso y factores de exclusión en relación a los servicios y derechos de la población migrante y se constituye, así, como un potencial factor de estratificación. La investigación etnográfica que llevé a cabo en las ciudades de Bogotá y Lima tanto con población migrante venezolana como con funcionarios encargados de la atención entre septiembre y diciembre de 2019 mostró como el propio sistema burocrático de atención no solamente falla por omisión en su labor de informar a los destinatarios de sus políticas sociales sino que utiliza deliberadamente dicha desinformación como un mecanismo regulador del sistema mismo al tiempo que construye una imagen del migrante como la de un ser culturalmente deficitario como mecanismo de justificación y legitimación.

El trabajo de campo relativo a la migración venezolana residente en Bogotá se llevó a cabo en tres localizaciones donde los migrantes venezolanos eran atendidos o recibían diversos tipos de ayuda humanitaria: el Centro Integral de Atención al Migrante y el Centro Abrazar ambos dependientes de la Secretaría Distrital de Integración Social de la Alcaldía de Bogotá, y en el Centro de Atención al Migrante de la Arquidiócesis de Bogotá. Se realizaron 24 entrevistas en profundidad: 15 a migrantes venezolanos y 9 a funcionarios encargados de la atención pertenecientes tanto a instituciones gubernamentales como no gubernamentales centradas en la atención en salud, en migraciones y documentación, desarrollo económico, entre otros.

En relación a la migración venezolana en Bogotá es importante destacar que aún cuando la mayoría de las personas que emigraron desde Venezuela a partir de 2017 y, sobre todo, de 2018 lo ha hecho por razones económicas, las características propias de este flujo migratorio lo hacen comparable a otras crisis de refugiados que se han presentado en diferentes contextos internacionales debido fundamentalmente a la rapidez e intensidad en la llegada de personas en comparación con la migración económica tradicional que suele ser más lenta y progresiva, y debido también a la gran vulnerabilidad socioeconómica de las familias migrantes en el momento de la llegada (Grupo Banco Mundial, 2018). Según cifras oficiales del gobierno colombiano, de hecho, a finales de junio de 2019 alrededor de 1,4 millones de venezolanos se encontrarían residiendo en Colombia, ubicándose el 22% de dicha población, alrededor de 320 mil, en la capital del país; estas cifras se habrían elevado hasta los 1,7 millones de venezolanos residentes en Colombia a finales de 2020 de los cuales más de 940 mil serían migrantes irregulares (Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia 2020). Hay que tener en cuenta además que la población venezolana irregular estaría fuertemente sub-representada debido al número indeterminado de cruces fronterizos informales y a las limitaciones del ejercicio masivo de registro administrativo para los venezolanos realizado por el gobierno colombiano (Bello 2019; ACNUR 2019). Además de los nuevos núcleos familiares en los cuales algún miembro tomaría la iniciativa de migrar, los procesos de reagrupación familiar con miembros anteriormente migrados tenderían a mantener la tendencia ascendente en la llegada de venezolanos aún cuando la situación de Venezuela pudiese mejorar en el medio plazo; adicionalmente, a pesar del leve descenso en la población venezolana residente en Colombia como consecuencia de la pandemia por Covid-19 a lo largo de 2020, la puesta en marcha de un proceso de regularización masiva de migrantes venezolanos irregulares anunciada por el gobierno colombiano en febrero de 2021 podría intensificar este fenómeno.

Centrándonos ya concretamente en el propio análisis de la ruta de atención diversos funcionarios encargados de atender a la población migrante venezolana expresaron como uno de los obstáculos encontrados la diferente forma de interacción con las instituciones a la que, según esta perspectiva, la población venezolana estaría acostumbrada como consecuencia de la forma tradicional de funcionamiento de los servicios sociales y asistenciales en Venezuela. Bajo estos relatos, especialmente típicos de las instituciones distritales de atención en Bogotá el venezolano, especialmente el proveniente de zonas

urbanas y, por tanto, más habituado a relacionarse con las instituciones, adoptaría una actitud de exigencia frente a los entes prestadores de servicios pero no correspondería dicha atención con el seguimiento de los trámites y diligencias necesarios en el medio plazo, especialmente cuando el proceso de atención no se concreta en ayudas materiales, económicas, de alimento o residencia. Existe, por tanto, la impresión por parte de los diversos equipos y personas encargados de la atención de que “los venezolanos exigen, pero no cumplen” (miembro de los equipos de atención, Bogotá).

Uno de los retos de las organizaciones e instituciones dedicadas a la atención de la población migrante es, de hecho, que el compromiso de los migrantes se materialice en el seguimiento de los pasos y fases posteriores relativos al proceso de atención ya se trate del seguimiento nutricional y de salud o del postulamiento activo a convocatorias de empleo para aquellos migrantes regulares que subieron sus hojas de vida a la plataforma del servicio público de empleo en Bogotá. La falta de cumplimiento por parte de los migrantes en relación al seguimiento de los procesos de atención es tildada a menudo de “negligencia” y/o “desinterés” por parte de los funcionarios gubernamentales encargados de su atención. Sin embargo, esta misma falta de cumplimiento podría interpretarse y es, de hecho, interpretada críticamente por parte de varios de los empleados de las organizaciones humanitarias no gubernamentales encargadas de proveer servicios asistenciales como una consecuencia de los factores contextuales de la población migrante y, por tanto, responde a una brecha entre lo que el compromiso exigido requiere y las condiciones necesarias para que dicho compromiso pueda materializarse. Algunos de estos factores contextuales son los siguientes:

- La mayoría de la población atendida carece de trabajos fijos y desempeñan tareas informales que implican generar cada día el “diario” para el pago de los alojamientos temporales en los que residen y de los alimentos que serán consumidos ese mismo día. No sólo los costes de desplazamiento, que en ocasiones son asumidos por las mismas organizaciones dedicadas a la atención, sino también la urgencia de generar los ingresos diarios necesarios para la subsistencia impide, en muchas ocasiones, a los migrantes poder acudir a las citas previstas o realizar las gestiones implicadas.
- Para el caso particular de los cursos de capacitación y de los procesos de asistencia en la búsqueda de empleo los migrantes no pueden permitirse optar en muchas ocasiones por aquellas opciones de generación de ingresos que requieran abandonar sus tareas productivas y que no ofrezcan ingresos alternativos para la

subsistencia inmediata. El acceso a ordenadores y a internet, necesario para realizar las gestiones de postulación a convocatorias de empleo requeridas por las organizaciones de asistencia en temas de generación de ingresos, resulta también a menudo problemático.

- Las actividades de atención que no son percibidas como “útiles”, en términos de acceso a servicios o trámites, no son priorizadas por parte de la población migrante debido, nuevamente, a la inmediatez de la urgencia de cubrir las necesidades básicas de la unidad familiar. La percepción de las trabajadoras que asistían a los migrantes en el proceso de postulación a convocatorias de empleo reflejaba, por ejemplo, que muy pocas contrataciones se producían, efectivamente, mediante este medio, lo que explicaría al menos en parte el relativamente bajo interés de los migrantes en optar por esta tipología de búsqueda de empleo.

Como comentaba un trabajador de una organización no gubernamental encargada del apoyo nutricional y alimentario a los recién llegados “es importante garantizar que el tratamiento o la actividad sea fructífera para la familia: que no piensen que gastaron 5 mil pesos en transporte para que les dieran una hojita con una información que no sirve para nada y pues gastaron su tiempo, gastaron dinero y eso genera también un resentimiento, una frustración en las familias”.

Los propios migrantes explican la imposibilidad de hacer el seguimiento requerido a determinados procesos de atención y trámites debido a su precaria y vulnerable situación socioeconómica en las ciudades de destino. La posibilidad de perder el empleo si se ausentan de sus puestos de trabajo, la urgencia de generar ingresos diarios para satisfacer necesidades básicas, los costes asociados a algunos de los trámites de atención, los costes de transporte o la ausencia de cuidadores que se puedan encargar de los hijos especialmente en el caso de las mujeres, dificultan enormemente las posibilidades de los migrantes de cumplir con los requerimientos y compromisos asociados con algunas de las fases de los procesos de atención.

A menudo, además, la atención y la información brindada ignora las condiciones de vida, el contexto y las particularidades de los migrantes, generando efectos contraproducentes y alimentando una imagen negativa de la población atendida. Cuando algunos funcionarios brindaron, por ejemplo, información a familias migrantes venezolanas con escasos recursos económicos y en algunos casos sin ollas ni posibilidad de cocinar alimentos durante varios días sobre los alimentos que debían adquirir para combatir la

desnutrición de los niños y niñas pequeños y sobre cómo cocinarlos, dicha información y dicha actividad de atención, al no estar contextualizada, no sólo tendría probablemente escasísimo impacto en el estado nutricional de los niños y niñas migrantes sino que, además, convertiría a los migrantes que no siguieran las recomendaciones realizadas en “negligentes” desde la perspectiva de los encargados de la atención, además de producir entre la población atendida una desconexión más que entendible con la organización prestadora del servicio que podría afectar a su nivel de compromiso o interés futuro en relación a la oferta de servicios y actividades de atención ofrecidos.

Finalmente, hay que tener en cuenta que el contexto urbano presenta, en sí mismo, retos importantes en relación a la atención a la población migrante tanto desde la perspectiva de los beneficiarios de la atención como de los prestadores de las ayudas o servicios. La multiplicidad de organizaciones e instituciones responsables de la atención, la dispersión de la población potencialmente beneficiaria y la alta tasa de movilidad e inestabilidad de la misma población dificultan las labores de coordinación y articulación institucional y organizacional y complican significativamente la navegación de los migrantes a través de la multifacética, compleja y cambiante ruta de atención. Los migrantes enfrentan enormes dificultades a la hora de conocer los servicios a los que tienen derecho y el cómo y dónde solicitarlos y hacerlos efectivos y son las redes informales las principales fuentes de información de las familias; “no conocen, por ejemplo, las vías de denuncia de formas de explotación laboral o las rutas de asistencia y protección a mujeres víctimas de violencia a las que pueden acceder incluso las migrantes irregulares” (miembro de los equipos de atención, Bogotá)

Una encuesta realizada a 1.500 migrantes en las principales ciudades colombianas en febrero de 2019 concluyó, de hecho, que el principal motivo del bajo índice de escolarización de los menores migrantes venezolanos en la ciudad de Bogotá era el desconocimiento y la falta de información en relación a la posibilidad de inscribir a los menores en un centro educativo aún sin disponer de los documentos regulares para residir en Colombia (USAID, 2019).

Aún si la orientación y el direccionamiento de los migrantes hacia los lugares e instituciones responsables de la atención fuera totalmente preciso y completo y la comprensión y receptividad sobre los trámites y gestiones a realizar fuera total, los migrantes deberían pedir y acudir a citas en múltiples lugares diversos y, posiblemente, en distintas ocasiones para poder llegar a completar los diversos procesos no sólo de atención, sino también de acceso a la información. La percepción por parte de los

funcionarios responsables de la atención de que la información que se comparte con la población migrante debe ser dosificada para no “atiborrarles” y permitirles la comprensión de la misma podría estar relacionada no tanto con la capacidad de manejar la información por parte de la población beneficiaria, que en un 30% de los casos en Bogotá se trata de población con estudios de educación superior y en un 71,7% con estudios secundarios completados (USAID, 2019; ACNUR, 2019), sino con la complejidad intrínseca de la información que se debe compartir y, por lo tanto, con la complejidad misma de la ruta de atención, difícilmente “navegable” con éxito por parte de personas que, en muchos de los casos, no disponen a primera hora de la mañana de cada día de los recursos necesarios para satisfacer las necesidades diarias de alojamiento y comida.

La praxis y el discurso burocrático, en este caso, construyen una imagen contradictoria del migrante venezolano, especialmente en el caso del migrante procedente de áreas urbanas: por un lado se les considera poco trabajadores, acostumbrados a vivir de las ayudas sociales y familiarizados con la burocracia del Estado, exigentes y despiertos pero poco responsables y, simultáneamente, se les tilda de incapaces de digerir la cantidad de información que deberían conocer respecto al sistema de atención. En el primer caso, se invisibilizan las circunstancias socioeconómicas, familiares y habitacionales de los migrantes como explicativas de los fracasos de algunos procesos de atención culpando exclusivamente a supuestas características culturales de los migrantes y, en el segundo caso, se obvia la dificultad intrínseca de la ruta de atención apareciendo así justificado el mantener a los migrantes parcialmente desinformados por supuestas carencias culturales que les impedirían, en las narrativas de los funcionarios, tomar el control de sus procesos de atención y de reivindicación de derechos.

En el caso del trabajo de campo realizado con población desplazada por la violencia en Bogotá unos años antes se pudo comprobar también como la desinformación de la población era justificada en los discursos de los funcionarios como consecuencia de esa supuesta picardía y tendencia defraudadora de la población objetivo de las políticas públicas por un lado, mientras que realmente operaba como un mecanismo regulador de los recursos que no eran suficientes para atender a toda la población legalmente admisible como beneficiaria de las ayudas. Uno de los funcionarios me comentaba que no dan a los desplazados toda la información que pudiera interesarles, por ejemplo la relativa a la opción de declarar los bienes que dejaron abandonados en el momento del desplazamiento

para su posible restitución, “para no saturarles con demasiada información, porque muchos de los desplazados son...usted sabe, no fueron a la escuela, tienen poca cultura”. El sistema burocrático de atención construye así la imagen, homogénea y estática del desplazado como la de un sujeto política y socialmente menor de edad, incapaz de guiar su propio proceso de reasentamiento y de exigencia de sus derechos legales; un sujeto que debe ser guiado, con los ojos vendados, por la institucionalidad a través de los distintos trámites de la atención. Los migrantes que llegan a las oficinas gubernamentales, de hecho, nunca conocen de antemano, a no ser que hayan sido informados por otro tipo de instituciones u organizaciones, los distintos pasos de la ruta, las ayudas a las que pueden acceder, las instituciones responsables de asignar las ayudas o los requisitos necesarios para recibirlas; son “mandados”, como dicen los funcionarios, de un funcionario a otro, de un paso de la ruta a otro una vez que han completado el anterior, en una interminable sucesión de trámites y esperas que, como vimos, suele dilatarse durante años. Y, sin embargo, en los relatos de los funcionarios, abundan las alusiones al número de declarantes que tratan de engañar al sistema, declarando desplazamientos falsos, tratando de duplicar las ayudas recibidas, etc. Esta imagen del desplazado como una persona pícaro, con pocas ganas de trabajar y que trata de aprovecharse del sistema de atención no es sólo propia del relato de los funcionarios directamente encargados de los trámites, sino que, como demuestra el análisis de la ruta, es un elemento constituyente del propio diseño del aparato burocrático de atención. El sistema desconfía apriorísticamente de las personas que se acercan a declarar o a solicitar ayudas y la praxis burocrática materializa dicha desconfianza en los protocolos de atención, por difusos y enmarañados que estos sean. Esta imagen construida por la praxis burocrática del actor social del desplazado es coherente con el manejo de la información que llevan a cabo las administraciones; dar demasiada información sería dar herramientas a esos seres aprovechados para burlar los filtros diseñados para la redistribución de los servicios públicos; acelerar determinados trámites (como el de la separación del núcleo familiar) correspondería, desde esta óptica, a incentivar el uso estratégico e interesado de dicho trámite para obtener más ayudas de las legítimamente correspondientes.

En ambos casos, pues, los imaginarios sociales no sólo permean el sistema de atención gubernamental diseñado para atender a la población migrante, sino que el propio aparato burocrático de atención es uno de los lugares fundamentales de producción, difusión y objetivación de dichos imaginarios donde los migrantes aparecen como personas

aprovechadas y de las cuales se debe desconfiar o, en el mejor de los casos, como seres carenciales, incapaces de ejercer activa y responsablemente sus derechos legales.

En este contexto de desconfianza en el momento de la llegada, la persona migrante se convierte en el lugar de la explotación, de la subordinación y de la resistencia, de la contienda emocional (Besserer Alatorre, 2014)¹. Los migrantes narran, en muchos casos, experiencias de resistencia, de enfrentamiento ante esa imagen de sí mismos que reciben tanto en el ámbito institucional como en los espacios públicos y privados de interacción con la población local. Esos pequeños actos de resistencia encarnados en una sonrisa cuando se esperaba que se bajase la mirada, en una respuesta o una insistencia cuando se esperaba que se callara no suponen, sin embargo, un cuestionamiento de esa lógica productiva de des-socialización y desvinculación con los servicios del Estado, de precariedad y atomización donde los migrantes dependen, y creen depender, fundamentalmente de su propia motivación para poder sobrevivir.

¹ *Regímenes de sentimientos y la subversión del orden sentimental: Hacia una economía política de los afectos*. Nueva antropología, 27(81), 55-76.