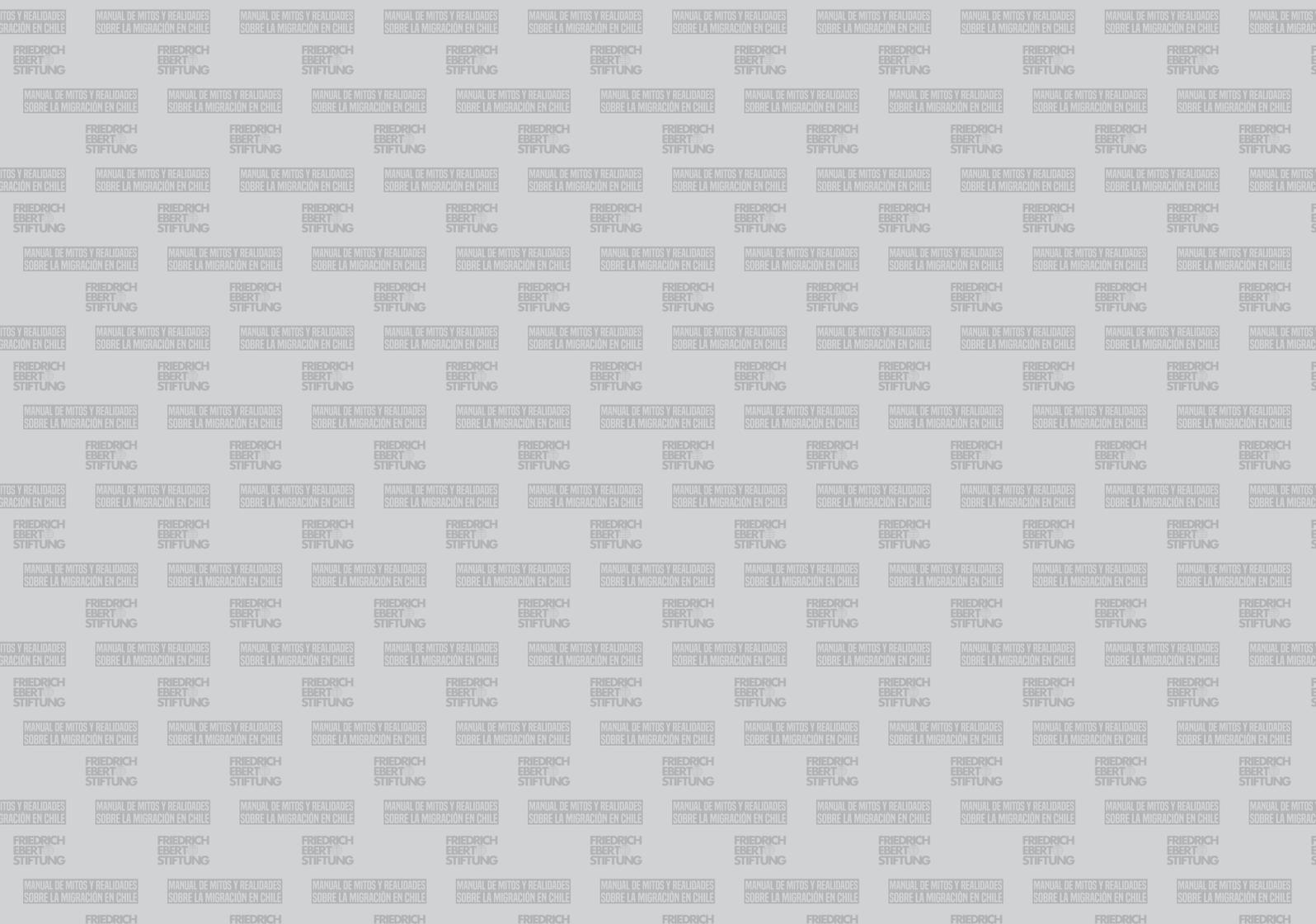


2ª. EDICIÓN

MANUAL DE MITOS Y REALIDADES SOBRE LA MIGRACIÓN EN CHILE





Manual de Mitos y Realidades sobre la Migración en Chile



Representante Fundación Friedrich Ebert - Chile

[Simone Reperger](#)

Investigación y textos

[Óscar Patricio Rojas Mesina](#)

Asistente de investigación

[Catalina Valenzuela](#)

Coordinación y edición

[Arlette Gay Schifferli](#)

Diseño y diagramación

[Alejandro Délano Águila](#)

Impreso en Andros Impresores

2ª Edición, mayo de 2019

ISBN: 978-956-7630-47-9



Obra sujeta a la licencia Reconocimiento -No Comercial- Compartir Igual: 4.0 Internacional de Creative Commons.

Para ver una copia de esta licencia, visite <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>

ÍNDICE

<i>Presentación</i>	7
<i>Prólogo</i>	9
<i>Introducción</i>	11
1. <i>Estándares internacionales</i>	11
2. <i>Marco legal</i>	12
3. <i>Políticas públicas</i>	13
4. <i>Caracterización de la población migrante en Chile</i>	15
<i>Capítulo 1. Conceptos claves relativos a la migración</i>	21
<i>Capítulo 2. Mitos y realidades sobre la migración en Chile</i>	25
<i>Generales:</i>	
1. <i>Son demasiados los migrantes en Chile</i>	26
2. <i>Los migrantes no pagan impuestos</i>	27
3. <i>Son una carga para el Estado</i>	27
4. <i>Cerrar fronteras disminuirá la migración</i>	28
5. <i>No existe una política migratoria en el país</i>	28
6. <i>Pérdida de identidad y cultura</i>	29
<i>Delincuencia:</i>	
7. <i>Aumento de la delincuencia por la migración</i>	30
8. <i>Aumento del consumo de drogas con la migración</i>	31

Educación:

9. *Colapsan el sistema de educación* 31

10. *Bajo nivel educativo* 33

Salud:

11. *Colapsan el sistema de salud* 34

12. *Porcentaje de personas notificadas de infecciones de transmisión sexual en Chile* 35

Vivienda:

13. *Abusan de los subsidios habitacionales* 37

Trabajo:

14. *Quitán trabajo a los nacionales* 38

15. *El Proyecto de Ley sobre migraciones va a generar mayores incentivos para privilegiar la contratación de extranjeros en desmedro de los chilenos* 40

Capítulo 3. Estándar para una nueva Ley de Migración 41

1. *Derechos de las personas migrantes* 42

2. *Institucionalidad migratoria* 43

3. *Debido proceso* 44

4. *Regularización migratoria* 45

Bibliografía 47

PRESENTACIÓN

El fenómeno de la migración ha sido una constante en la historia de la humanidad, pero actualmente ha alcanzado volúmenes nunca antes vistos, y nuestro país no es la excepción.

Si bien la inmigración a Chile está lejos de alcanzar los números que se observan en países desarrollados, es notorio que ha tenido un fuerte aumento, particularmente durante los últimos 10 años. Recientes estimaciones indican que el número de residentes extranjeros en Chile se ha elevado por sobre 1.250.000 personas. La migración desde varios países de la Región y, en número creciente, desde Venezuela y Haití, se ha convertido en un desafío.

Por otra parte, tenemos la legislación migratoria más antigua de toda América Latina; un decreto de ley de 1975 que, como varias herencias de la dictadura, está fundado en la doctrina de la seguridad interior del Estado. Este decreto desconoce, además, los tratados internacionales ratificados por Chile, otorga facultades discrecionales que favorecen la arbitrariedad en varias etapas del proceso migratorio y establece un sistema de visas obsoleto.

Esta falta de actualización legislativa incide en que se siga viendo la migración como una amenaza y no se haya incorporado el enfoque en derechos humanos. Además, probablemente ha contribuido a generar diversos mitos y creencias negativos entre las y los chilenos, que encubren una cierta cultura del abuso, e incluso expresiones abiertamente discriminadoras, xenófobas y racistas.

En los últimos años, la Fundación Friedrich Ebert ha tomado el tema de la migración como uno de los ejes centrales de su trabajo global, y el año 2017 decidimos que era también el momento para incorporarlo a nuestro trabajo en Chile. Como impulso inicial, elaboramos una herramienta práctica para ayudar justamente a derribar los falsos juicios o percepciones que se estaban haciendo los chilenos y chilenas respecto a la migración, ya sea por influencia de los medios de comunicación –que, en su mayoría, han tratado de manera muy sesgada el tema, aún cuando se ha podido observar una mejora en esta nociva tendencia por parte de algunos medios en el último tiempo –, como por creencias personales, prejuicios o, simplemente, por no tener la información real.

En continuidad con ese mismo objetivo, presentamos ahora la **2ª Edición actualizada** de nuestro **Manual de Mitos y Realidades sobre la Migración en Chile** que, con nuevos datos, esperamos favorezca la comprensión respecto a las generalidades, particularidades y complejidades del fenómeno migratorio en nuestro país, promueva la utilización de un lenguaje correcto al respecto, y funcione como fuente de consulta para los trabajadores y trabajadoras de los medios de comunicación y para parlamentarios y tomadores de decisión del mundo progresista.

Simone Reperger
Representante FES Chile

Arlette Gay Schifferli
Directora de Proyectos FES Chile

PRÓLOGO

La situación de la migración en Chile ha tenido variaciones importantes en los últimos 50 años, si bien se ha considerado a Chile como un país de inmigración en ciertos períodos históricos, principalmente de países europeos, en otros, como la dictadura cívico militar, pasamos de ser un país receptor de migrantes a un país expulsor, tanto de chilenos como de migrantes. Durante la dictadura el índice de migración llegó a su mínimo histórico, 0,7 % (83.805 personas) de la población total en el país (CENSO, 1982).

La situación posterior a 1990, ya en democracia, se caracteriza por un aumento lento pero importante de la inmigración, principalmente de países vecinos, como lo demuestran las cifras de principios del año 2000, donde la mayor parte de la población migratoria provenía de Argentina y Perú.

En la actualidad, la migración en Chile es diversa. Distintas personas en situación de movilidad humana han escogido nuestro país como su lugar de residencia, ya no solo de países vecinos y Europa, sino que también de otras naciones latinoamericanas y el Caribe.

Pese a los cambios en la población migrante, su número y motivaciones, Chile mantiene una normativa referente a migración descontextualizada, que responde a criterios de seguridad nacional y no a una perspectiva de derechos humanos.

Esto último ha contribuido, probablemente, a la generación de innumerables mitos sobre la migración, que se reflejan en los medios de comunicación y en nuestro sistema político y burocrático. Estos mitos han generado a su vez estigmas sobre la migración, y también respecto a ciertas nacionalidades.

Este Manual busca aclarar estos mitos para develar una imagen más real de la migración en el Chile actual. Buscamos aportar a generar mejores espacios de convivencia, que fortalezcan la inclusión, desde la premisa de la realidad y no de la ficción que generan los mitos.



INTRODUCCIÓN

1. ESTÁNDARES INTERNACIONALES

Los tratados internacionales ratificados por Chile son obligatorios, principalmente los relativos a Derechos Humanos, teniendo el Estado la obligación de respetar y promover tales de derechos pues, de acuerdo a la interpretación judicial actual de la Constitución Política de la República (artículo 5° inciso 2°), los Derechos Humanos contenidos en los tratados internacionales poseen rango constitucional ya que regulan derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana. Por lo anterior, se debe adecuar el ordenamiento jurídico interno para que se logre el cumplimiento de los instrumentos internacionales con una mayor eficacia.

Chile ha ratificado los siguientes tratados de Derechos Humanos de las Naciones Unidas:

Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y su Protocolo Facultativo, ambos de 1966

Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, de 1979

Convención Internacional Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, de 1984

Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, de 1989

Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, de 1990

Conjuntamente, ha ratificado los siguientes instrumentos interamericanos:

Convención Americana sobre Derechos Humanos, también llamada “Pacto de San José de Costa Rica”, de 1969

Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, de 1985

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conocida también como “Convención de Belém Do Pará”, de 1994 (Iturrieta & Toyos, 2009)

De los derechos contenidos en los instrumentos internacionales antes nombrados, es relevante destacar el derecho a la no discriminación, pues establece la obligación de los Estados a proteger y garantizar los derechos de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción,

sin distinción alguna en su nacionalidad o condición migratoria. A este derecho debemos sumar el debido proceso, la libertad de tránsito y otros específicos a ciertos grupos, como el derecho a solicitar asilo.

El principal instrumento internacional referente a migración es la Convención Internacional sobre la Protección de los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, que fue ratificado por Chile el año 2005. Esta Convención, más que desarrollar o reconocer nuevos derechos, sistematiza en un solo instrumento de manera detallada los Derechos Humanos —económicos, sociales y culturales, así como civiles y políticos— que se encuentran codificados en otros instrumentos internacionales. Por ello, desde el preámbulo, la Convención hace referencia a los instrumentos de Naciones Unidas y de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) que fueron considerados.

2. MARCO LEGAL

La normativa migratoria vigente en Chile data del año 1975. Dicho año, mediante Decreto Ley n° 1094 (D.L. 1094), se establece lo que hasta la fecha se conoce como Ley de Extranjería.

Este Decreto Ley responde a criterios de seguridad nacional, omitiendo lo referente a una perspectiva de Derechos Humanos y a los instrumentos internacionales que los contienen. El D.L. 1094 y su reglamento de 1985 operan, entonces, desde una perspectiva de discrecionalidad, arbitrariedad y seguridad nacional, tal como lo establece, por ejemplo, el inciso segundo del artículo 2 “...podrá prohibirse el ingreso al país de determinados extranjeros por razones de interés o seguridad nacionales”, y, respecto a su materia, “el ingreso al país, la residencia, la permanencia definitiva, el egreso, el reingreso, la expulsión y el control de los extranjeros”. De esta manera, se estableció una ley de extranjería centrada en la preocupación solo por el ingreso, salida y expulsión de migrantes, no tomando en consideración los derechos de las personas que deciden residir en Chile.

Con posterioridad a 1990 no han existido modificaciones importantes a la normativa migratoria, sustentándose los avances principalmente en acuerdos o convenios entre ministerios o políticas de los gobiernos locales.

En los años 1997, 2007 y durante el 2018 se realizaron programas de regularización masiva de inmigrantes en situación irregular. El segundo programa dio como resultado que ciudadanos provenientes de Perú superaran a los provenientes de Argentina, como el país con mayor número de inmigrantes en Chile. El último proceso de regularización comenzó con una primera etapa de registro de migrantes en situación de irregularidad, que finalizó el 23 de julio de 2018, y una segunda etapa de regularización que se estima finalice en julio de 2019. Cabe destacar que los nacionales de Haití (49.828) y Venezuela (31.682) fueron quienes presentaron el mayor número de solicitudes de regularización, de un total de 155.707, según datos otorgados por la Subsecretaría de Interior.

Han existido algunas intenciones de reforma a la normativa migratoria. El año 1993, durante el gobierno del Presidente Patricio Aylwin se presentó por mensaje el Proyecto de Ley de Migraciones, que no tuvo avances en su tramitación hasta ser archivado el año 1997. Con posterioridad, se presentó el año 2013, durante el gobierno del Presidente Sebastián Piñera, el Proyecto de Ley de Migración y Extranjería. Durante el último año de gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet se presentó un proyecto que buscaba modificar el D.L. 1094, el que fue rechazado en primer trámite constitucional en la Cámara de Diputados. El año 2018 el Presidente Sebastián Piñera presentó indicaciones a su propio proyecto presentado en el año 2013, el que está actualmente en tramitación y ha tenido un importante rechazo de la sociedad civil y diversas organizaciones de migrantes.

La carencia de una ley migratoria acorde a la situación actual y con perspectiva de Derechos Humanos ha significado que trabajadores migrantes y sus familias se encuentren muchas veces en una total desprotección, quedando en situación latente de vulneración de sus derechos laborales por sus empleadores, e incluso el mismo Estado, al no haber adecuado su normativa interna a los instrumentos internacionales ya ratificados.

En la actualidad la migración a Chile ha variado; la población migrante no solo proviene de países vecinos, sino que también se ha dado un aumento significativo de migrantes provenientes de Colombia, Venezuela, Haití y República Dominicana, principalmente.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS

Desde el año 2003, se han establecido diversos Convenios Interministeriales para dar solución a las dificultades de acceso a derechos de la población migrante en Chile, especialmente en asuntos de educación y salud.

El mismo año 2003, se firmó un acuerdo entre el Ministerio de Educación, el Departamento de Extranjería y Migración (DEM), la Secretaría General de Gobierno y el Consulado Peruano, que establecía el derecho de todas las niñas y niños inmigrantes a matricularse en los establecimientos educacionales de Chile de forma provisoria, en caso de no contar con los certificados de estudio debidamente visados. El año 2005 se amplía esta circular, estableciéndose que el acceso a la educación de niños, niñas y adolescentes será independiente de la condición migratoria de sus padres, con lo que se les otorga titularidad de derecho sobre el acceso a la educación y también respecto a su situación migratoria, ya que al encontrarse matriculados en un establecimiento educacional se les permite solicitar una visa de estudiante.

Debemos considerar también el Convenio que facilita el Acceso a Educación Parvularia, que se acordó en conjunto entre el DEM y la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), por Resolución Exenta n° 6.677 de noviembre 2007. Su objetivo es facilitar el ingreso a programas de educación parvularia a hijos e hijas menores de 5 años de mujeres inmigrantes o refugiadas, independiente de la condición migratoria en que niños y niñas se encuentren.

Respecto a gratuidad en educación superior, tanto para el año 2016 como para el 2017 el Ministerio de Educación estableció que para poder optar a este beneficio es necesario tener nacionalidad chilena, o bien ser extranjero egresado de enseñanza media en Chile y con residencia definitiva en el país.

En lo relativo al acceso a la salud, las medidas ministeriales han comprendido las siguientes materias:

- *Regularización migratoria y atención en igualdad de condiciones que la población chilena a los extranjeros menores de 18 años.*
- *Atención en salud de la población inmigrante en riesgo social y situación de permanencia no regular, donde se acuerda proporcionar a todos los niños y niñas extranjeros menores de 18 años atención en salud en los establecimientos de la red pública de salud, en igualdad de condiciones, independiente de su situación migratoria y la de sus padres.*
- *Atención en salud para la población migrante en situación de visa en trámite.*
- *Atención en salud para la población migrante mayor de 18 años en situación migratoria irregular y en situación de riesgo social.*

Durante el segundo gobierno de la Presidenta Bachelet se han realizado importantes avances, con la finalidad de entregar una mejor calidad de vida a las personas que deciden migrar a Chile, prestando principal atención a niños, niñas y adolescentes.

- *Visa temporaria por motivos laborales: el año 2014 se creó esta visa, facilitando la contratación de migrantes y por tanto su regularización. Con esta visa no se requiere la cláusula de viaje que obligaba al empleador a pagar el pasaje de regreso del trabajador y su familia, con lo que en la práctica se precarizaba la contratación de las y los trabajadores migrantes.*
- *Visa temporaria por unión civil: promoviendo la igualdad ante la ley y la no discriminación, se creó esta visa que tiene como finalidad respetar y proteger a la familia en todas sus formas y promover la reunificación familiar. Pueden optar a esta visa las parejas unidas por vínculo civil celebrado en Chile o el extranjero, sin distinción en el sexo de los contrayentes.*
- *Nueva interpretación a la expresión “hijo de extranjero transeúnte”: hasta el año 2014 los hijos de migrantes en situación irregular en el país no eran reconocidos como chilenos, lo que significó una vulneración a miles de niños y niñas a quienes no se les otorgó la nacionalidad chilena, quedando sin nacionalidad y a la vez desprovistos de los derechos a los que acceden los niños chilenos. Actualmente se entiende que son chilenos los nacidos en territorio nacional, con excepción de los hijos de extranjeros que se encuentren en Chile al servicio de su Gobierno y los hijos de extranjeros de paso en Chile, como tripulantes y turistas.*
- *Aplicación de la Convención de los Derechos del Niño: a partir de septiembre de 2014 se dejó de aplicar sanciones migratorias a niños, niñas y adolescentes (NNA), esto significa que no pueden ser multados, no se pueden requisar sus documentos y tampoco pueden ser expulsados del país. Junto a lo anterior, se fijó la visa para NNA en un valor único, independiente de la nacionalidad, de US\$15. Este año 2017 se instauró además una visa especial para los NNA, permitiendo que todos puedan regularizar su situación de forma gratuita, sin importar su edad o la situación migratoria de los padres.*

Durante el segundo gobierno del Presidente Sebastián Piñera, se han realizado distintas modificaciones a la normativa migratoria, entre las que podemos destacar:

- Eliminación de visa temporaria por motivos laborales.*
- Limitación al ingreso de haitianos, mediante la exigencia de visa consular de turismo.*
- Creación de visa especial para venezolanos, la cual debe solicitarse exclusivamente en Venezuela.*
- Creación de visas de trabajo que únicamente pueden solicitarse fuera de Chile.*
- Programa de regularización especial para migrantes en situación irregular, el que no considera la posibilidad de optar a un permiso de trabajo, pese a durar el proceso más de un año.*

En septiembre de 2018, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública anuncia el “Programa de Retorno Humanitario” para ciudadanos haitianos que deseen volver a su país. Desde noviembre de ese mismo año se han realizado seis vuelos a Puerto Príncipe, en aviones FACH financiados por el gobierno, para quienes soliciten volver a su país, previa evaluación y estableciendo la prohibición de volver a Chile por el plazo de 9 años (Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 2018).

En diciembre de ese mismo año, el Gobierno anunció el rechazo a la suscripción del Pacto de Migraciones de Marrakech. En declaración pública, el Presidente Piñera indicó que el pacto no resguarda los legítimos intereses de Chile, debido a que, supuestamente, incentiva la inmigración irregular, fomenta el trabajo informal, dificulta la detención de migrantes irregulares, establece deberes al Estado de crear condiciones para el desarrollo económico y social de los migrantes expulsados, y limita el derecho soberano de todo Estado a decidir cómo

resguardar sus fronteras (Prensa Presidencia, 2018). Esta posición fue fuertemente rechazada por distintas organizaciones de la sociedad civil, la academia y sectores políticos de oposición.

4. CARACTERIZACIÓN DE LA POBLACIÓN MIGRANTE EN CHILE

Durante los últimos años el panorama migratorio en Chile ha reflejado un aumento en el número de personas extranjeras residentes en el país, principalmente con el arribo de migrantes de países de la región.

Chile no se ha caracterizado por ser un país de migraciones constantes. Visto de una perspectiva histórica, Carolina Stefoni en su libro “Inmigración peruana en Chile: Una oportunidad de integración”, establece tres procesos migratorios en el país: Migración ultramar, Éxodo tras el golpe y Migración intrarregional.

El proceso de “Migración ultramar”, se caracterizó por la creación de políticas migratorias para atraer a migrantes europeos, con los cuales se buscaba poblar zonas del país —principalmente las regiones novena, decimocuarta y décima— y civilizar a la población local. Esto se plasmó en la Ley de Inmigración Selectiva de 1845. En 1907 un 4,1% de la población del país eran inmigrantes, siendo el porcentaje más alto registrado en la historia del país. Esta tendencia se puede observar claramente durante toda la primera mitad del siglo, viéndose diversificada esta migración con la posterior llegada de árabes al país (Stefoni, 2003).

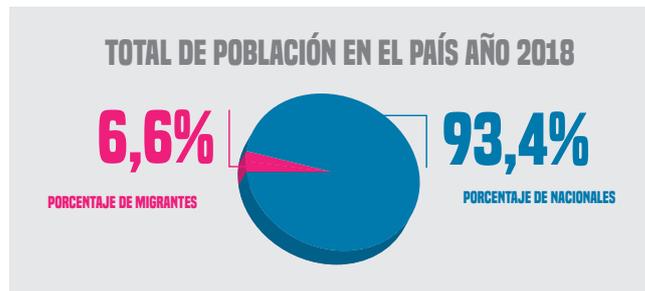
Durante el segundo proceso, “Éxodo tras el Golpe”, el país pasa a ser expulsor de emigrantes, con la persecución de miles de chilenos (y también algunos extranjeros) por motivos políticos, durante los años de dictadura cívico militar. Paralelamente, con la crisis económica de principios de los ochenta, la migración disminuyó al punto más bajo registrado en el país: en 1982 solo un 0,7% de la población era de origen extranjero (Stefoni, 2003).

“Migración intrarregional” es el tercer período nombrado por Stefoni, que comprende desde finales de los años noventa hasta la fecha, y se caracteriza por un aumento de la inmigración de origen fronterizo —principalmente peruanos— en un principio (Stefoni, 2003), y diversificándose durante los últimos años con el aumento de migrantes de otras partes más lejanas de la región, como Colombia, Haití y Venezuela. Como se observa en el Gráfico 1, la inmigración ha crecido durante los últimos años, siendo este tercer proceso donde se ha manifestado el mayor ingreso de extranjeros al país.

Por otra parte, un estudio realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) del año 2017, registró un total de 570.703 chilenos (nacidos en Chile) viviendo en el exterior, con un total de 1.037.346 emigrantes de segunda generación (INE, 2017). Este aumento se ve reflejado, según cálculos de The World Factbook 2018, en que la emigración va disminuyendo en relación a un aumento de la inmigración, resultando finalmente en una migración positiva (0,3 migrante por cada 1.000 habitantes).

GRÁFICO 1

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos DEM, INE, 2019.

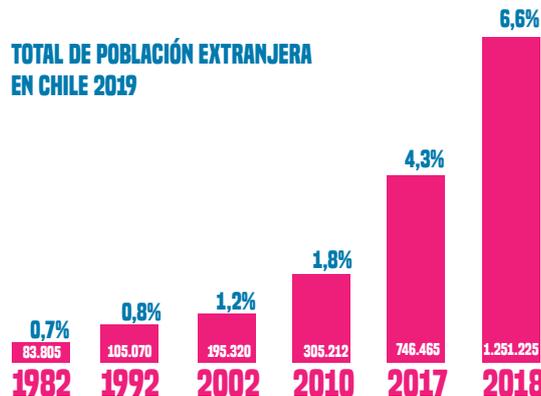


Según datos del CENSO 2017, en Chile residen un total de 746.465 personas nacidas en el extranjero (INE, 2018). Mientras que las estimaciones realizadas por el DEM y el INE, al 31 de diciembre de 2018, dan cuenta de un aumento de la migración a un total de 1.251.225 personas (DEM; INE, 2019)

Al observar los datos del Gráfico 2, se nota un crecimiento sostenido de la migración en el país; desde 1982 al año 2017 el crecimiento ha sido de aproximadamente ocho veces más (de 83.805 personas extranjeras a 746.465). Este crecimiento, según da cuenta el Censo, se ha manifestado principalmente a partir del 2016, donde el 66,7% de las personas extranjeras dieron cuenta haber ingresado al país. Este porcentaje aumenta si observamos las estimaciones de 2018 del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Departamento de Migraciones (DEM), que indican un crecimiento de la migración de catorce veces más, desde 1982 al 2018.

GRÁFICO 2

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos de Rojas & Silva, 2016; INE, 2018; DEM - INE, 2019)



Respecto al origen de las y los migrantes en el país, según datos del último Censo, en Chile residen principalmente personas de origen suramericano. Las tres nacionalidades con mayor presencia en el país (el 50,7% del total de migrantes) son Perú (25,2%), Colombia (14,1%) y Venezuela (11,1%). Les siguen luego Bolivia (9,9%), Argentina (8,9%) y Haití (8,4%) (INE, 2018). Estas cifras varían en las últimas estimaciones del INE y del DEM, las que indican que la población de origen venezolano es la de mayor presencia en el país (23%), seguido por Perú (17,9%), Haití (14,3%) y Colombia (11,7%) (DEM; INE, 2019). Estos datos dan cuenta que gran parte del aumento de la migración en el país se debe a situaciones de crisis en los países de origen, como es caso de Venezuela y Haití.

Informes estadísticos publicados a comienzos del segundo semestre de 2019 por el DEM, dan cuenta de las visas y permisos de residencia definitiva otorgados durante el último período en nuestro país, dato que permite observar la migración a corto y mediano/largo plazo, reflejando los nuevos flujos migratorios no observados en el Gráfico 3.

Las principales comunidades que recibieron la permanencia definitiva durante el 2018 fueron las de Venezuela (32,8%), Haití (28,3%), Perú (18,3%) y Colombia (9,5%). En el caso de la migración peruana, si bien los permisos definitivos de residencia han manifestado un crecimiento sostenido durante las últimas décadas, el 2018 disminuyó su porcentaje frente a otras migraciones recientes, las que en el anterior informe del DEM (2017) ya mostraban crecimientos importantes como, por ejemplo, la venezolana (que alcanza el mayor porcentaje de permanencias definitivas), y también las provenientes de Colombia y Haití (DEM, 2018).

GRÁFICO 3

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos DEM; INE, 2019.



Respecto a la migración de corto plazo, el 2018 se otorgaron visas a 444.012 extranjeros, número que se mantiene sostenidamente en alza durante los últimos 5 años. Entre las comunidades que más han obtenido visa se observan Venezuela con un 32,8%, seguido por Haití con un 28,3%, y luego Perú, con un 10,5% (DEM, 2019).

Otras nacionalidades que obtuvieron un porcentaje alto de visas son Colombia y Bolivia, con un 9,5% y 9% respectivamente. Las comunidades venezolana y haitiana son las que más han realizado este trámite, superando a migraciones más tradicionales como las fronterizas (DEM, 2019).

El Gráfico 3 da cuenta de las comunidades con mayor presencia en el país, lo que indica que tenemos una migración principalmente suramericana, siendo las comunidades de origen venezolana y peruana las más numerosas en nuestro país.

Respecto al rechazo de extranjeros en controles migratorios, según datos entregados por la Policía de Investigaciones (PDI), en el año 2018 se negó el ingreso de 13.742 personas, un 38% más en comparación al año 2017, donde se rechazó el ingreso a 9.912 personas. Las razones del porqué se producen los rechazos el año 2018 se dio principalmente porque estas personas no lograron acreditar su ingreso en calidad de turista, (67,7%) (Aravena, 2018).

Los controles migratorios donde se produjeron la mayoría de estos rechazos fueron en el paso fronterizo de Chacalluta (70,5%) y en el Aeropuerto de Santiago (22,3%). Entre las nacionalidades a las que se les negó el ingreso, un 48,7% fue a venezolanos, 17,8% colombianos, 12,1% haitianos y 8,7% peruanos (Aravena, 2018).

Respecto a los migrantes que han obtenido carta de nacionalización, el Anuario Estadístico 2015 del DEM da cuenta que durante el año 2014 se otorgó nacionalidad a 1.048 personas, mientras el año 2015 se otorgó a 686 personas. En lo referente a las nacionalidades de origen de las personas que obtuvieron nacionalidad chilena en ese período, principalmente fueron de origen peruano, colombiano, cubano, ecuatoriano y boliviano (DEM, 2017).

En relación a la caracterización sociodemográfica de la población extranjera en el país, que permite dar a conocer las características específicas de los grupos migratorios, los últimos Censos y estimaciones del DEM dan cuenta que a Chile llegan principalmente mujeres migrantes, tendencia que se ha presentado durante los últimos años. En el año 2015 un 52,6% de los migrantes eran mujeres (DEM, 2016), cifra que disminuye levemente respecto al Censo 2017 a un 50,6% (INE, 2018).

Si bien, esta tendencia se mantuvo durante las últimas décadas, las estimaciones del DEM y del INE indican que durante el último año la migración pasó a ser mayoritariamente masculina (51,6% del total de personas migrantes) (DEM; INE, 2019). Esta masculinización podría ser reflejo de los nuevos flujos migrantes, como se observó anteriormente, con el crecimiento exponencial de personas originarias de Venezuela y Haití.

Respecto a la edad de las personas migrantes en el país, el promedio de edad es de 33 años, lo que nos indica que **principalmente son personas en edad laboral**, denotando así una migración principalmente motivada por el trabajo. Al año 2017, un 85,8% de la población extranjera tenía entre 15 y 64 años de edad. Respecto a niñas y niños, un 10,6% del total de población migrante correspondía a las edades entre 0 a 14 años (INE, 2018).

Sobre la distribución de la migración en el país, los datos del Censo 2017 dan cuenta que las regiones donde existe un mayor porcentaje de inmigrantes respecto a la población nacional son las regiones de Tarapacá (13,7%), Antofagasta (11%), Arica y Parinacota (8,2%) y Metropolitana (7%). Por otra parte, es esta última región la que concentra el mayor número de migrantes en el país, con 65,3%, seguida por Antofagasta, con 8,4% (INE, 2018).

TABLA 1

Fuente: Elaboración propia en base a INE, 2018.

PORCENTAJE DE POBLACIÓN EXTRANJERA SEGÚN DISTRIBUCIÓN EN CADA REGIÓN DEL PAÍS Y PORCENTAJE INTERNO DE MIGRANTES EN CADA REGIÓN RESPECTO AL TOTAL DE SU POBLACIÓN

REGIONES	% DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL	% INTERNO DE MIGRANTES
ARICA Y PARINACOTA	2,4%	8,2%
TARAPACÁ	5,9%	13,7%
ANTOFAGASTA	8,4%	11,0%
ATACAMA	1,2%	3,1%
COQUIMBO	2,0%	2,0%
VALPARAÍSO	5,4%	2,3%
METROPOLITANA	65,3%	7,0%
O'HIGGINS	1,8%	1,5%
MAULE	1,4%	1,1%
ÑUBLE	0,5%	0,8%
BIOBÍO	1,6%	0,8%
ARAUCANÍA	1,4%	1,1%
LOS RÍOS	0,5%	1,0%
LOS LAGOS	1,3%	1,2%
AYSÉN	0,3%	2,1%
MAGALLANES Y LA ANTÁRTICA CHILENA	0,6%	2,9%



CAPÍTULO 1.

CONCEPTOS CLAVES RELATIVOS A LA MIGRACIÓN

Para una mejor comprensión del fenómeno migratorio, es necesario tener en consideración algunos conceptos claves de éste, que permiten entender mejor las causas del desplazamiento de personas y los problemas relacionados al fenómeno. Para este propósito, utilizaremos definiciones de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y las establecidas en el marco legal nacional.

1. **Migrante:** No existe una definición universalmente aceptada del término “migrante”. Por lo general, se entiende que abarca todos los casos en los cuales la decisión de migrar es tomada libremente por la persona en cuestión por razones de “conveniencia personal” y sin la intervención de factores coercitivos externos (Manual de Reasentamiento, ACNUR).
2. **Inmigración:** Proceso por el cual personas no nacionales ingresan a un país con el fin de establecerse en él (OIM, 2006).
3. **Emigración:** Acto de salir de un Estado con el propósito de asentarse en otro. Las normas internacionales de derechos humanos establecen el derecho de toda persona de salir de cualquier país, incluido el suyo. Sólo en determinadas circunstancias el Estado puede imponer restricciones a este derecho. Las prohibiciones de salida del país reposan, por lo general, en mandatos judiciales (OIM, 2006).
4. **Migrante documentado:** Migrante que ingresa legalmente a un país y permanece en él, de acuerdo al criterio de admisión (OIM, 2006).
5. **Migrante económico:** Persona que, habiendo dejado su lugar de residencia o domicilio habitual, busca mejorar su nivel de vida en un país distinto al de origen (OIM, 2006).
6. **Migrante irregular:** Persona que, habiendo ingresado ilegalmente o tras el vencimiento de su visado, deja de tener status legal en el país receptor o de tránsito. El término se aplica a los migrantes que infringen las normas de admisión del país o a cualquier otra persona que no esté autorizada a permanecer en el país receptor. También llamado migrante clandestino, ilegal, indocumentado o en situación irregular (OIM, 2006).
7. **Trabajador de temporada:** Todo trabajador migrante cuyo trabajo, por su propia naturaleza, dependa de condiciones estacionales y sólo se realice durante parte del año. (Art. 2 (2) (b) de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 1990) (OIM, 2006).
8. **Desplazados internos:** Personas o grupos de personas que han sido forzadas u obligadas a escapar o huir de sus hogares o lugares de residencia habitual, en particular, como consecuencia o con el fin de evitar los efectos de los conflictos armados, situaciones de violencia generalizada, violaciones de los derechos humanos, o desastres naturales o provocados por el hombre, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida (ACNUR, 2011).
9. **Refugiado:** Persona que cumple los criterios de elegibilidad de la definición de refugiado prevista en los instrumentos internacionales o regionales sobre refugiados, el mandato del ACNUR y/o la legislación nacional. De acuerdo con muchos de estos instrumentos, un refugiado es una persona que no puede retornar a su país de origen debido a un temor fundado de persecución o graves e indiscriminadas amenazas contra la vida, la integridad física o la libertad (ACNUR, 2011).

10. **Solicitante de asilo:** Persona que busca protección internacional. En países con procedimientos individualizados, un solicitante de asilo es una persona cuya solicitud aún no ha sido decidida definitivamente por el país donde ha sido presentada. No todos los solicitantes de asilo son reconocidos como refugiados, pero todos los refugiados en estos países son inicialmente solicitantes de asilo (ACNUR, 2011).
11. **Remesa:** Suma de dinero ganada o adquirida por personas no nacionales, transferida a su país de origen (OIM, 2006).
12. **Apátrida:** Persona que no es considerada como nacional suyo por ningún Estado, ya sea porque nunca ha tenido una nacionalidad o porque la ha perdido sin haber adquirido una nueva (ACNUR, 2011).
13. **Trata de personas:** La captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción (tales como raptos, fraude, engaño, abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad), o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación. Esa explotación incluirá, como mínimo: la explotación de la prostitución ajena u otras formas de explotación sexual, los trabajos o servicios forzados, la esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, la servidumbre y la extracción de órganos (ACNUR, 2011).
14. **Tráfico de personas:** Facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte, del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente, con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material (ACNUR, 2011).
15. **Fuga de cerebros:** Emigración de personas capacitadas o talentosas desde su país de origen a otro país, motivada por conflictos o falta de oportunidades (OIM, 2006).



CAPÍTULO 2.

MITOS Y REALIDADES SOBRE LA MIGRACIÓN EN CHILE

La migración en Chile, como se explicó anteriormente, ha sido un fenómeno en alza en los últimos años. La caracterización que hicimos de la población migrante nos ha permitido visualizar el número de personas que han llegado al país, su origen y distribución en el territorio nacional. Por otra parte, el marco internacional y nacional, nos da cuenta de los compromisos asumidos por el Estado en esta materia.

Luego de haber aclarado los conceptos esenciales en torno a la migración, analizaremos ahora los principales mitos presentes en la sociedad chilena actual, que se están utilizando erróneamente para referirse a la llegada de migrantes al país. Este capítulo busca desmitificar las construcciones sociales que se han tejido en torno a la migración, a través de la exposición de información recogida en diversos estudios, que dan cuenta de una realidad objetiva diferente.

GENERALES

1. SON DEMASIADOS LOS MIGRANTES EN CHILE

¿Hay muchos inmigrantes en Chile? Según las cifras entregadas por el Censo 2017, en el país residen **746.465 personas de origen extranjero**, lo que representa el **4,35% de la población total** (INE, 2018). Sin embargo, las últimas estimaciones del INE y el DEM dan cuenta que **esta cifra aumentó a 1.251.255**, representando un **6,6% de la población total** (DEM; INDE, 2019).

» *¿Son demasiados? Si se comparan estas cifras con las estimaciones de migración en el mundo, la Organización de Naciones Unidas calcula que **hay más de 258 millones de personas que han migrado de su país de origen, promediando un 3,4% del total de la población mundial**. Dicho organismo indica que este promedio se supera ampliamente en países desarrollados como, por ejemplo, Estados Unidos, donde se estima que viven más de 49,8 millones de migrantes en su territorio, o en países pertenecientes a la OCDE, donde se promedia que un 14% de la población de cada país es de origen extranjero (ONU, 2017).*

Si bien, desde hace 20 años se observa un incremento exponencial de personas extranjeras en Chile, pasando del 0,8% en 1992 a los actuales 4,35% (Censo) y 6,6% (estimaciones INE y DEM), la tasa migratoria en el país sería más o menos pareja, es decir, habría tantos extranjeros en Chile como chilenos viviendo en el extranjero. Esto se puede observar en un estudio realizado por el INE el año 2017, en donde se registró un total de 570.703 personas nacidas en Chile que viven en el exterior, con un total de 1.037.346, incluyendo segunda generación (INE, 2017). Además, cifras y cálculos de The World Factbook del año 2018, avalan para Chile una migración positiva de 0,3 migrante(s) /1000 habitantes, esto quiere decir que hay una leve mayor entrada de inmigrantes al país que salida de emigrantes, lo que podría indicar un incipiente cambio en la tendencia histórica, que puede o no asentarse en el tiempo.

2. LOS MIGRANTES NO PAGAN IMPUESTOS

Las personas migrantes sí pagan impuestos.

Todos los productos en Chile tienen incluido en su precio el IVA (impuesto al valor agregado), entonces, todas las personas que compran cotidianamente cualquier producto o servicio en los comercios establecidos no tienen opción de evadir este impuesto.

Las dificultades de las personas migrantes para acceder a la residencia significa que un número de ellos no puedan acceder a trabajos formales y trabajan, por tanto, de manera informal, pero igualmente aportan a las arcas fiscales mediante el IVA.

Por otra parte, según datos censales elaborados por el Banco Central, se indica que un 80,2% de las personas extranjeras tienen participación en el mundo laboral (Banco Central, 2018), por lo tanto, las y los trabajadores migrantes que tienen un contrato de trabajo formal, están sujetos al pago del impuesto a la renta, al igual que cualquier chileno. Según datos entregados por Servicio de Impuestos Internos (SII), en el año 2016, **los trabajadores migrantes pagaron trecientos veintisiete mil millones por impuesto a la renta** (El Mercurio, 2017).

3. SON UNA CARGA PARA EL ESTADO

El aumento de personas migrantes en el país constituye parte integral del desarrollo de nuestra sociedad y economía, por lo tanto, es necesario tener en consideración aquellos elementos que desmienten este mito que crea una mirada negativa en torno a la migración.

Los datos censales analizados por el Banco Central establecen que la población extranjera en Chile tiene más años de escolaridad que el promedio nacional. Ejemplo de ello, mientras un 36% de inmigrantes posee educación técnica superior y/o universitaria, en las y los nacionales este porcentaje baja a 31%.

Por otro lado, el aporte a la fuerza laboral es mayor a la nacional. Mientras la tasa de participación laboral de las y los inmigrantes es de un 80,2%, el de las y los nacionales es de un 61,2%.

Dentro de este mito, recae el costo del acceso a servicios básicos tales como salud y educación. Tal como se detalla en el mito “los migrantes no pagan impuestos”, es a través del IVA como muchos de estos servicios son costeados por parte del Estado, del mismo modo, **al contar con un contrato de trabajo las personas migrantes imponen para tener acceso a la salud.**

Según datos entregados vía transparencia, el DEM indica que el año 2016 se recaudó un monto superior a veinticinco mil millones por concepto de residencias y multas. Si se suma a eso lo recaudado por impuesto a la renta —trecientos veintisiete mil millones—, las y los migrantes estarían aportando anualmente un valor mayor al cálculo estimado que invierte el Estado en institucionalidad, salud, educación y vivienda para ese sector de la población.

En un país donde la tasa de natalidad disminuye cada día, la migración aporta al mundo laboral y, además, integra espacios de trabajo que chilenas y chilenos han dejado de ejercer o que hoy les resultan menos atractivos por distintos motivos. Ejemplo de esta situación, es la inserción de la mujer al mundo laboral y en espacios en los que se requiere mayor profesionalización, por lo que las mujeres migrantes son quienes han ocupado principalmente el trabajo de casa particular, que ha sido progresivamente dejado por las chilenas.

4. CERRAR FRONTERAS DISMINUIRÁ LA MIGRACIÓN

En reiteradas oportunidades se escuchan discursos en relación al cierre de fronteras o la creación de trabas para la entrada de personas extranjeras a territorio nacional, de manera tal de disminuir el flujo migratorio. Si bien la presencia de trabas de entrada dificulta la decisión migratoria, los flujos no se detienen, las personas buscan nuevos destinos o nuevas formas de ingresar al país, en este último caso, contratando servicios de “coyotes” y entrando por pasos fronterizos no habilitados o, ya habiendo ingresado en el país por un paso fronterizo, mantienen un estatus de migrante irregular en el país de destino, debido a las dificultades para acceder a la residencia.

Ejemplos recientes de que este tipo de políticas no impiden el ingreso de las y los migrantes, son Estados Unidos y los países de la Unión Europea. En el primer caso, posterior al ataque terrorista de septiembre de 2001 se establecieron importantes restricciones al ingreso de migrantes en el territorio, pero los datos dan cuenta que la inmigración no ha disminuido. Las estadísticas dan cuenta que en el año 2000 había en el territorio estadounidense 34.814.053 migrantes, y en el año 2017 la cifra habría ascendido a 49,8 millones (ONU, 2017). En el caso de la Unión Europea, en el año 2000 la población migrante era de 34.332.802, y aunque a mediados de esta década el continente se enfrentó a una severa crisis económica, en el 2015 se registraba un total de 54.070.726 migrantes (Banco Mundial, 2017).

5. NO EXISTE UNA POLÍTICA MIGRATORIA EN EL PAÍS

El marco legal que rige la migración en Chile es la “Ley que establece normas para extranjeros” de 1975, y su reglamento, el Decreto Supremo n° 594 de 1984.

Como dijimos antes, durante los últimos gobiernos se han realizado políticas sectorizadas en relación a la atención en salud, acceso a subsidios de vivienda y el ingreso de niñas, niños y jóvenes al sistema educacional. Se han modificado las leyes de Refugio (Ley n° 20.430), y de Trata y tráfico de personas (Ley n° 20.507). Además, se han establecido nuevas visas, adoptando acuerdos regionales realizados en el marco de Mercosur, como la visa temporaria a los residentes de estos y, el año 2015, la creación de una visa por motivos laborales

En los últimos dos gobiernos han existido importantes modificaciones respecto a la política migratoria. Por ejemplo, durante el segundo gobierno de Sebastián Piñera se eliminó la visa por motivos laborales antes citada, manteniendo la visa sujeta a contrato, que obliga al trabajador a mantener una relación laboral para tener visa de residencia en el país. Junto a lo anterior, durante el 2018 se han establecido nuevas visas, todas ellas con la limitación de ser solicitadas fuera del país, así podemos considerar la visa temporaria de oportunidades, de orientación internacional y de orientación nacional.

Respecto a nacionalidades, la población haitiana ha visto limitado su ingreso al país con la visa consular, que debe ser obligatoriamente solicitada en la sede consular chilena en Haití; y para la población venezolana se creó la visa de responsabilidad democrática, que también puede ser obtenida únicamente en Venezuela.

Entonces, se puede establecer que en Chile sí existe una política migratoria, que en la actualidad busca restringir el acceso de ciertas nacionalidades, por ejemplo, haitianos y dominicanos, y también limitar el ingreso de otras nacionalidades, como venezolanos, con la exigencia de obtener una visa en el país de origen (visa de responsabilidad democrática), o bien ingresar a Chile como turistas pero con pasaporte, situación que en el contexto regional responde a requisitos que los nacionales de dicho país no pueden cumplir.

Por tanto, se puede establecer que la política migratoria chilena se caracteriza por no responder a estándares de derechos humanos y ser insuficiente e inadecuada para la realidad actual, lo que hace necesaria una nueva ley al respecto.

6. PÉRDIDA DE IDENTIDAD Y CULTURA

La Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural de la Unesco define a la cultura como: “El conjunto de los rasgos distintivos espirituales, materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias” (UNESCO, 2005).

Bajo esta definición, se establece como cultura al conjunto de expresiones que otorgan sentido a un grupo social o a la sociedad en su conjunto, y grados de distinción respecto a otros grupos o en un período de tiempo delimitado. En este sentido, documentos de la UNESCO sobre diversidad cultural indican la relación entre identidad y cultura, en el que sostienen la identidad como una afirmación sobre lo que es propio, por tanto, la identidad se ve como una unión de procesos que van desde los biológicos a los sociales, y que al mismo tiempo van interactuando con otras identidades (UNESCO, 2005).

Es así que se puede establecer que la cultura es un eje primordial en la construcción de identidad, dado que ésta otorga al individuo o grupo un signo de pertenencia. La cultura como medio de socialización colectiva de la identidad y de relacionarse con otros.

Visto así, la cultura y la identidad son construcciones sociales, por tanto, están en constante transformación, no se pueden establecer fronteras o ver esto como un proceso estático. Al ser sentido de permanencia de individuos o grupos en constante interacción, es un proceso continuo de aprendizaje, creando de esta manera nuevas formas de relacionarnos.

Ante el mito de la supuesta “pérdida de identidad cultural frente a la migración” se puede establecer que, en primera instancia, no existe una cultura determinada en un Estado-Nación, más bien, se compone de la interacción entre diversas culturas. Por otro lado, al ser una construcción social, la llegada de nuevas culturas es parte de la transformación propia de los grupos e individuos.

» *“No existen sociedades sin cultura, como tampoco sociedades sin migración. Cultura y migración son procesos sociales profundamente humanos, radicados en su esencia misma, de relación necesaria y continua. A toda movilidad humana la acompaña su cultura –se le lleva en el equipaje de mano– y puede encontrarse con otras, interactúa a cada paso, avanza progresivamente hacia contenidos derivados de sí o bien que surgen del diálogo y del encuentro con lo nuevo. La migración sin duda impacta en la cultura, al igual que la cultura forma parte de los factores de la migración y es su compañera de viaje en todo momento”. (López, 2016)*

DELINCUENCIA

7. AUMENTO DE LA DELINCUENCIA POR LA MIGRACIÓN

Según datos entregados vía transparencia por Carabineros de Chile (solicitud n° AD009W0045291), el año 2019 fueron detenidas 757.938 a nivel nacional, de las cuales 40.109 eran extranjeros.

En términos porcentuales, en el año 2018, el 5,3% de las personas aprehendidas eran de origen extranjero. Si estos datos los contrarrestamos con la estimación INE y DEM 2018 de migrantes en el país (6,6%), se observa una baja participación de los mismos en hechos delictuales.

Cabe destacar que los datos entregados dieron cuenta que 1 de 4 detenciones realizadas ese año fueron por el delito de ejercer el comercio ambulante clandestino, seguido en menor medida por transgresiones a la Ley de Alcoholes, Violencia Intrafamiliar, Infracción a la Ley de Extranjería y a la Ley de drogas. Por otra parte, respecto a la nacionalidad de las personas extranjeras que cometieron algún delito, 21% de los casos fueron personas originarias del Perú, 15% de Colombia, 10% de Bolivia, 5% de Venezuela y 5% de Haití (Vedoya, 2019).

Junto a lo anterior, de acuerdo con cifras otorgadas por la Defensoría Nacional Pública, de un total de 322.406 causas en el año 2017, tan solo 2,5% correspondieron a causas vinculadas a personas de origen extranjero.

A partir de estos datos se puede desmitificar fácilmente un supuesto aumento de la delincuencia relacionado con el aumento de migrantes en el país. Los bajos porcentajes indican que, si bien hay personas migrantes que cometen delitos, no es una tendencia y tampoco es característico de este grupo social.

GRÁFICO 4

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos Vedoya, 2019



» *Del total de personas extranjeras en el país, 410.988, se estima que solo el 1,3% de ellos han ingresado al sistema judicial por haber cometido algún delito, porcentaje que baja respecto a los datos entregados por la PDI, donde solo el 1% de las personas migrantes ha cometido algún ilícito investigado por esta entidad. Es importante señalar que, de acuerdo con los datos otorgados preliminarmente por el CENSO 2017, la población chilena alcanza a 17.373.831 personas; de este total, un 7,39% ha cometido un delito.*

A partir de estos datos se puede desmitificar fácilmente un supuesto aumento de delincuencia relacionado con el aumento de los migrantes en el país. Los bajos porcentajes indican que, si bien hay personas migrantes que cometen delitos, no es una tendencia y tampoco es característico de este grupo social.

8. AUMENTO DEL CONSUMO DE DROGAS CON LA MIGRACIÓN

En la actualidad, no existen estudios que relacionen la migración y el consumo de drogas en el país. Consultado el Servicio Nacional para la Prevención y Rehabilitación del Consumo de Drogas y Alcohol (SENDA) del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, entidad gubernamental a cargo de realizar estudio sobre el consumo, señala que no poseen este tipo de información.

El Décimo Primer Estudio Nacional de Drogas en Población General de Chile 2014, da cuenta de un aumento en el consumo de drogas en el país en el último período, a pesar de que en las mediciones anteriores de los años 2010 y 2012 el consumo había descendido (SENDA, 2015).

El aumento del consumo es un problema social que responde a una multiplicidad de factores. La ficha “Sujeto, Contexto y Drogas” de SENDA, señala que el consumo de drogas y alcohol se relaciona con la influencia del individuo en el ambiente social del que participa, como la familia y las amistades, en primera instancia, pero también influyen las prácticas y valores culturales presentes en las comunidades en las que el individuo interactúa.

EDUCACIÓN

9. COLAPSAN EL SISTEMA DE EDUCACIÓN

¿Las y los migrantes colapsan el sistema de educación en Chile? Este mito es muy recurrente entre las y los nacionales, por lo que es necesario desmitificarlo.

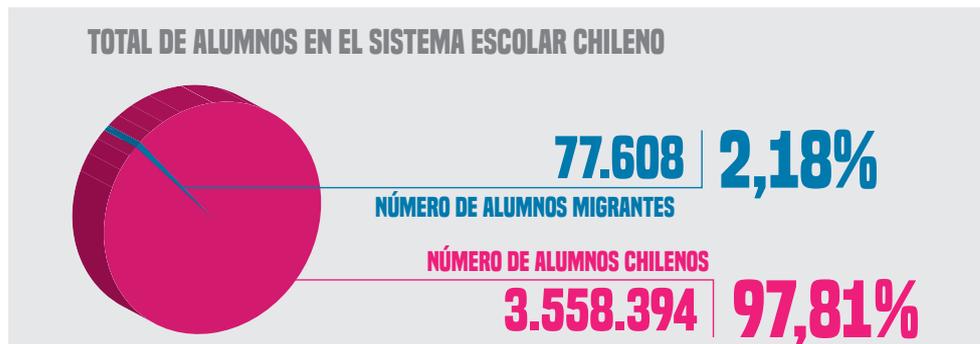
Según datos entregados por el Censo 2017, un 15,6% del total de extranjeros en el país corresponde a niñas, niños y adolescentes (NNA) de entre 0 a 19 años, quienes por rango etario deberían estar insertos en el sistema escolar. Al comparar las cifras nacionales dentro de este grupo etario, se observa que solo un 2,4% de niñas, niños y adolescentes en Chile serían de origen extranjero.

Según datos publicados por el Ministerio de Educación, el número de estudiantes extranjeros en el país es de 77.608, lo que corresponde al 2,2% del total de estudiantes de educación básica y media.

Por otra parte, esta misma publicación establece que 44.595 niños, niñas y adolescentes de origen extranjero estudian en establecimientos municipales, lo que correspondería sólo al 3,5% del total de alumnas y alumnos en este tipo de establecimientos. De la misma forma, la matrícula de niños, niñas y adolescentes migrantes en establecimientos particulares subvencionados corresponde a 1,3%, mientras que en colegios particulares pagados es de un 2,1%.

GRÁFICO 5

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos Ministerio de Educación, 2018.



A partir de estos datos se puede establecer que **existe un bajo porcentaje de niñas, niños y jóvenes migrantes en el país**, ya que el principal motivo de la migración en Chile es para ingresar al mercado laboral; **el 78,9% de las personas migrantes en Chile están en el tramo de 20 a 59 años de edad**, es decir, **son adultos y ya han completado su escolaridad**. Además, esto implica que, muchas veces, las y los migrantes dejan a sus hijos a cargo de familiares en sus países de origen, al menos hasta que logran asentarse en el país de manera más estable, lo que les permite intentar la reunificación familiar.

Por otra parte, al consultar vía transparencia al Ministerio de Educación respecto al número de extranjeros con gratuidad en educación superior, indica que el año 2016 un 0,42% de las y los estudiantes que obtuvieron la gratuidad eran de origen extranjero, mientras el año 2017 se observa un leve incremento, con un 0,56%.

10. BAJO NIVEL EDUCATIVO

Según caracterización de la inmigración en Chile del Banco Central, el Censo 2017 arroja que la población migrante en Chile posee mayor nivel educacional que la población local. Mientras un 31% de las y los nacionales entre 25 y 50 años posee educación técnica o superior, este porcentaje aumenta a un 36% entre las y los migrantes (Banco Central, 2018).

Respecto a los años de escolaridad, el Censo da cuenta que el promedio de las y los nacionales es de 11,05%, mientras que en la población extranjera este porcentaje aumenta levemente a un 11,6% (INE, 2018).

Para ejemplificar, la encuesta CASEN 2015 daba cuenta que la comunidad más grande de migrantes en el país, que es de origen peruano, promediaba en ese entonces un total de 12,2 años de estudios. Mientras los datos Censales 2017, dan cuenta que más del 70% de la migración venezolana, cuentan con estudios técnicos o superiores.

GRÁFICO 6

COMPARACIÓN ENTRE AÑOS DE ESCOLARIDAD DE CHILENOS Y MIGRANTES

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos INE, 2018.

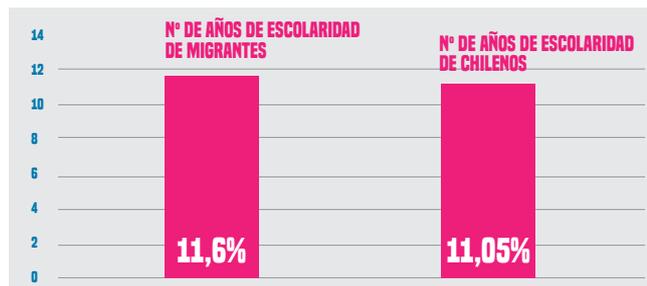
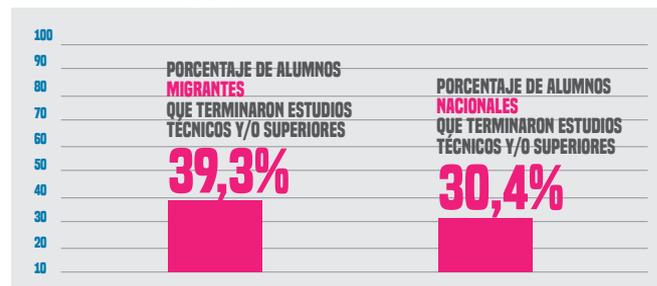


GRÁFICO 7

COMPARACIÓN ENTRE CHILENOS Y MIGRANTES QUE TERMINARON LA EDUCACIÓN TÉCNICA Y/O SUPERIOR

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos Banco Central, 2018.



Para ejemplificar, la comunidad más grande de migrantes en el país, de origen peruano, promedia un total de 12,2 años de estudios.

» Se suele pensar que existe una relación muy directa entre los años de escolaridad y el tipo de ocupación en el mundo laboral: a más años de estudio, mayor acceso a trabajos más calificados. Al extrapolar esta situación a los migrantes, que en general acceden a trabajos menos calificados, se deduce que ellos tienen menos años de escolaridad, pero esto se debe más bien a las dificultades que enfrentan para encontrar un trabajo acorde a sus calificaciones, y para obtener el reconocimiento de sus títulos profesionales en Chile.

“Los migrantes peruanos tienden a tener un elevado nivel educativo. En términos generales, sólo el 44% de los migrantes peruanos con titulación universitaria o técnica equivalente tienen puestos cualificados y, en todos los casos, ese porcentaje es menor que para los nativos. Con todo, aunque el nivel absoluto es similar en cada país, se observan diferencias sustanciales en la magnitud de la brecha: comparado con las oportunidades disponibles para la población nativa, los migrantes tienen menos probabilidades de encontrar un trabajo cualificado en Chile, que en España o Estados Unidos” (OCDE, 2009).

SALUD

11. COLAPSAN EL SISTEMA DE SALUD

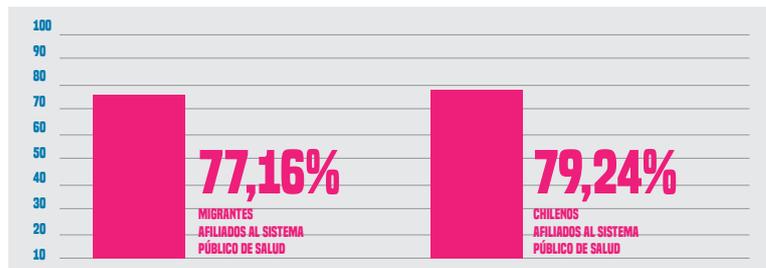
A partir de datos entregados por Fonasa a diario El Mercurio en junio del 2018, 576 mil migrantes estarían afiliados al seguro público de salud (El Mercurio, 2018). Si se cruza el número de migrantes entregados por el Censo y el dato entregado por Fonasa, un 77,16% de las personas migrantes en Chile se encuentra cubierto por este sistema.

Según estadísticas disponibles en el portal de Fonasa, en el año 2017 habían afiliados a este sistema 13.926.575 personas (79,24% de la población en Chile). Si se realiza el cálculo empleado en el párrafo anterior, las y los migrantes afiliados a este sistema corresponderían solo al 4,14% del total nacional de usuarios de Fonasa.

COMPARACIÓN ENTRE MIGRANTES Y CHILENOS AFILIADOS AL SISTEMA DE SALUD PÚBLICA

GRÁFICO 8

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos El Mercurio, 2017 e Ine, 2018



Según información obtenida de la base de datos de la Encuesta CASEN 2018, a la consulta ¿Ha estado hospitalizado o se ha realizado alguna intervención quirúrgica?, del total que respondieron afirmativamente, solo un 3,83% correspondía a personas migrantes (Ministerio de Desarrollo Social, 2018).

Retomando datos entregados al diario El Mercurio, Fonasa indicó a este medio que durante el año 2017 este sistema entregó 45.840 identificaciones provisionarias, a migrantes en tramitación de visa y migrantes en situación irregular que requirieron atención en la salud

pública, número mayor al año anterior donde se entregaron un total de 6.411, lo que da cuenta del aumento de la población migrante en el país estos últimos años.

Si bien el porcentaje de personas extranjeras afiliadas en Fonasa o que han requerido asistencia en la red pública de salud ha ido en aumento, los datos señalados indican **que sigue siendo bajo**. Por lo tanto, **no se puede señalar que la población migrante en Chile colapsa el sistema de salud**.

Por otra parte, datos solicitados a Fonasa a través de portal de Transparencia, indican que en el año 2016 las colectividades con mayor porcentaje de beneficiarios se encuentran las personas de origen venezolano (27,8%), haitiano (23,5%) y peruano (15,6%).

12. PORCENTAJE DE PERSONAS NOTIFICADAS DE INFECCIONES DE TRANSMISIÓN SEXUAL EN CHILE

Durante los últimos años en Chile han aumentado los casos de VIH y otras enfermedades de transmisión sexual (ETS), como gonorrea y hepatitis A.

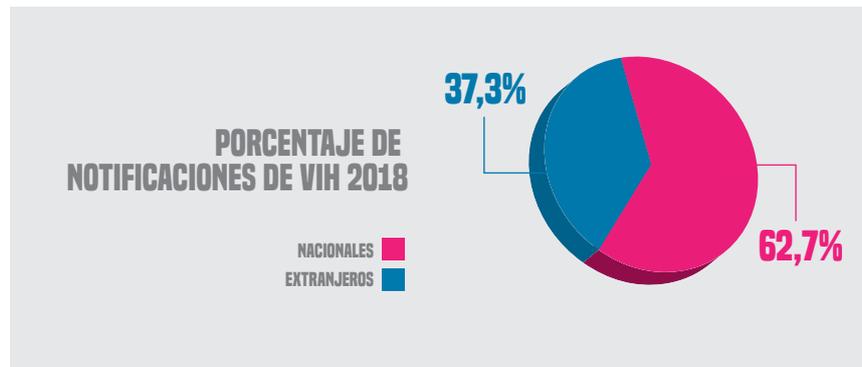
Según datos disponibles en el portal del Ministerio de Salud, se ha registrado un alza de los casos notificados de VIH en Chile, aumentando de 4.852 en 2016 a 6.919 en 2018. Este dato, preocupante en sí, muestra también un aumento del porcentaje de personas extranjeras notificadas con este virus: en el año 2016, los extranjeros notificados de VIH correspondían al 16,4% del total nacional, y este porcentaje aumentó en 2018 al 37,3% de los notificados (Ministerio de Salud, 2019).

Respecto a otras enfermedades de transmisión sexual, según los datos disponibles en el documento “Situación epidemiológica de las infecciones de transmisión sexual en Chile, 2016”, se observa que entre los años 2012 - 2016, un 3,6% del total de casos de gonorrea correspondieron a migrantes, el mismo porcentaje se da en los casos de hepatitis B y un 3% de sífilis. Destaca que principalmente son hombres quienes han sido notificados de estas enfermedades (Ministerio de Salud, Dpto. de Epidemiología, 2017).

Es importante que el Estado focalice estrategias para identificar a poblaciones que muestran mayor aumento de notificaciones de estas enfermedades, creando a su vez políticas públicas adecuadas para la prevención de las ETS y garantizar el acceso a tratamientos adecuados y oportunos en el sistema de salud público.

GRÁFICO 9

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos Ministerio de Salud, 2019.



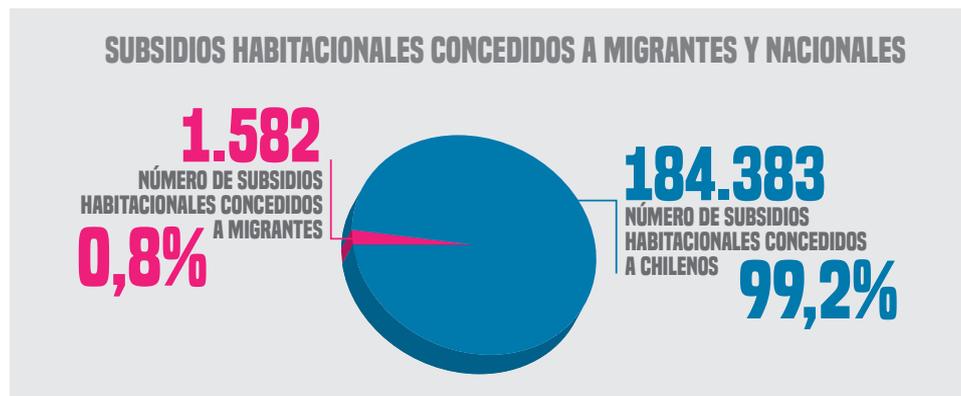
Si bien el informe detalla que durante el año 2016 se observó un aumento de personas extranjeras notificadas de enfermedades de transmisión sexual, esta población no presenta grandes porcentajes de infecciones. Las conclusiones indican que, aunque no es determinante, existe un aumento de población migrante en el país lo que puede conllevar un aumento de personas notificadas. Paralelamente, la entidad indica que se debe considerar la dificultad de este grupo en el acceso a la salud, principalmente en derecho de salud sexual y reproductiva (Ministerio de Salud, Dpto. de Epidemiología, 2017).

Por otra parte, académicos expertos en salud pública han indicado que el aumento de casos de VIH es un hecho que está sucediendo específicamente en Chile, y no una tendencia generalizada en la región. Las causas principales que se han dado para explicar este hecho son un aumento en la cantidad de persona que se realizan el examen (mayor conciencia en la población sobre la importancia de realizar este tipo de examen) y, falta de campañas preventivas (o que resultan de bajo impacto) sobre las enfermedades de transmisión sexual.

Respecto al aumento de casos de Hepatitis A, las y los expertos indican que se debe a conductas sexuales arriesgadas y no a causas alimentarias. En una entrevista, el Subsecretario de Salud Pública, Jaime Burrows, indica que es un tema nuevo en el país, pero que está produciéndose en todas partes del mundo, como por ejemplo, en Alemania y Estados Unidos (EMOL, 2017).

GRÁFICO 10

Fuente: Elaboración propia, a partir de datos solicitados por transparencia al Ministerio de Vivienda y Urbanismo (CAS-4767207-G7X8M9)

**VIVIENDA****13. ABUSAN DE LOS SUBSIDIOS HABITACIONALES**

¿Las y los migrantes abusan del sistema de subsidios habitacionales en el país? A partir de datos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se puede observar que esto no es así.

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo indica que el año 2016 se entregaron en el país 184.383 subsidios habitacionales (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2016). De estas, solo 1.582 se otorgaron a migrantes, según se observa en el Gráfico 10. En términos porcentuales, entonces, solo el 0,86% de los subsidios habitacionales fueron otorgados a familias de origen extranjero que, además, deben cumplir exactamente con los mismos requisitos que los nacionales para acceder a ellos.

De acuerdo con información obtenida de la base de datos de la Encuesta CASEN 2017, entre quienes han comprado una vivienda con un programa habitacional o subsidio del Estado, solo un 0,6% han sido personas migrantes, y un 99,4% fueron nacionales. Respecto a quienes recibieron un aporte para la compra de su vivienda a través de un programa habitacional o subsidio del Estado, solo un 1,2% fue para población nacida en el extranjero (Ministerio de Desarrollo Social, 2018).

¿Abusan? No

Otro dato importante a destacar es que, hasta el año 2016, la migración de origen peruano —que corresponde al 31,7% de los extranjeros en el país— ha obtenido 8.281 subsidios. Si se comparan ambas cifras, se puede calcular que aproximadamente solo un 6,33% de migrantes de origen peruano ha optado a subsidios de vivienda.

TRABAJO

14. QUITAN TRABAJO A LOS NACIONALES

Durante los últimos 9 años la tasa de desocupación en el país ha fluctuado entre 5,7% y 11,2%, y en los últimos 3 años el desempleo no ha superado el 7,2% (Banco Central, 2018).

Según el informe realizado por el Banco Central con datos de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) efectuada por el INE, **la tasa de personas desempleadas de origen extranjero en el período marzo-mayo del año 2017 correspondía solo al 6,6%, mientras el Censo 2017 dio cuenta de una tasa de desempleo de 7,5%**. Cifras similares se observan en nacionales, donde ambos estudios dan cuenta de una tasa de desempleo del 7,0% (Banco Central, 2018).

En este mismo estudio se observa que la tasa de ocupación migrante en el 2017 fue de un 80,2% (Censo) y un 76,8% (ENE), siendo menor en las y los nacidos en Chile con un 61,2% (Censo) y un 59,4% (ENE). Si bien el porcentaje de ocupación de los migrantes es más alto debido a que mayoritariamente son personas que migran en búsqueda de trabajo, la tasa de desempleo y el porcentaje total de migrantes en Chile dan cuenta de una baja influencia en la tasa de desempleo del país (Banco Central, 2018).

Un efecto positivo de la alta tasa de ocupación de migrantes, es que contribuye al aumento del PIB per cápita del país (Comisión Nacional de Productividad, 2018).

GRÁFICO 11

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos Banco Central, 2018.



Otro aspecto del que da cuenta el estudio, son las condiciones y la distribución de nacionales y migrantes en el ámbito laboral, las que no varían de forma significativa entre ellos. A modo de ejemplo, el porcentaje de trabajo asalariado informal en nacionales es de un 29,4% y el de inmigrantes un 25,3%, y en el caso del trabajo por cuenta propia, ambos grupos están en torno al 20% (Banco Central, 2018).

Sobre la distribución, el Banco Central indica que la participación laboral migrante se concentra principalmente en servicios domésticos con un 14% total del empleo en este sector, el comercio con un 9%, y construcción en torno al 7% (Banco Central, 2018). Cabe señalar que en Chile, según datos de la Encuesta CASEN 2017, solo un 3,5% de la población trabajadora se dedica al servicio doméstico, y de este total, solo un 11,2% son migrantes (Ministerio de Desarrollo Social, 2018).

Este ejemplo permite visualizar que, si bien existe un alto porcentaje de contratación de población migrante en el trabajo en casa particular, si se compara respecto a la población nacional, es bajo. Por otra parte, la participación laboral de migrantes en el servicio doméstico comienza a incrementarse a finales de los años noventa, cuando paralelamente se registra también un aumento en la inserción laboral de las mujeres en Chile, que viene a la par de una mayor diversificación en los sectores de trabajo femenino, aumentando también en aquellos donde se requiere mayor profesionalización.

Otras aseveraciones que se escuchan entre las personas que creen que los migrantes le quitan el trabajo a los nacionales, es que los extranjeros al momento de postular piden y/o aceptan salarios más bajos que chilenas y chilenos, para un mismo puesto de trabajo.

El informe anual de la Comisión Nacional de Productividad 2018, indica que no existe una relación empírica a nivel internacional o nacional del efecto de los sueldos de nacionales frente a la migración. La Encuesta Suplementaria de Ingreso (ESI) del INE, da cuenta que, si bien la población extranjera ha crecido exponencialmente durante los últimos años, no hay evidencia de que los sueldos de los nacionales hayan sufrido una baja por su llegada. En cambio, se observa que “los sueldos de los migrantes se han deteriorado desde 2015. Esto podría deberse a que los migrantes establecidos sean los sustitutos más cercanos de los nuevos llegados, reflejando por ello el impacto más importante en sus sueldos” (Comisión Nacional de Productividad, 2018)

Un estudio del portal de empleos “Chiletrabajos”, da cuenta de los salarios que solicitan las personas en los procesos de selección de empleo, diferenciando por sexo y nacionalidad de los postulantes. Al realizar un promedio entre todas las solicitudes de empleos (sin distinción de profesión o labor a ocupar), las y los nacionales promedian una pretensión de renta de \$705.820, mientras que las y los extranjeros promedian \$664.564, lo que da una brecha de solo el 5,84%. Los datos entregados por este portal dan cuenta, además, que las mujeres extranjeras manifiestan pretensiones de sueldo en promedio mayores que las nacionales (Chiletrabajos, 2017).

Por último, el estudio da cuenta que, si bien entre los profesionales nacionales y migrantes existe una brecha mayor en la pretensión de renta declarada, la diferencia no es tan grande y no se da tampoco en todos los sectores (Chiletrabajos, 2017).

15. EL PROYECTO DE LEY SOBRE MIGRACIONES VA A GENERAR MAYORES INCENTIVOS PARA PRIVILEGIAR LA CONTRATACIÓN DE EXTRANJEROS EN DESMEDRO DE LOS CHILENOS

Dentro del actual marco legal, el Código del Trabajo establece en sus artículos 19 y 20 que el 85% de las y los trabajadores de un mismo empleador deben ser de nacionalidad chilena, exceptuando a: el empleador que no ocupa a más de 25 trabajadores, y personal técnico especialista que no pueda ser reemplazado por un nacional, entendiéndose como nacional también a aquellos migrantes que tengan más de 5 años de residencia en el país, sea viudo o viuda de cónyuge chileno, o tenga hijas o hijos de nacionalidad chilena.

En agosto de 2018 el gobierno del Presidente Piñera presentó un proyecto de ley (Boletín n° 12.025-03) que busca modificar la actual limitación de contratación de trabajadores extranjeros en empresas que tengan más de veinticinco empleados, rebajando de un 85% a un 70% el porcentaje mínimo de trabajadores chilenos, exceptuando de dicha limitación al empleador que desarrolla actividades estacionales o de temporada.

La observación de estas cifras indica que no se puede dar una relación directa entre el aumento de la población migrante y un aumento de la tasa de desocupación, por tanto, el cambio en el porcentaje de extranjeros que pueden desempeñarse como trabajadores en una empresa no significaría mayores incentivos en desmedro de la empleabilidad de la población chilena.



CAPÍTULO 3.

ESTÁNDAR PARA UNA NUEVA LEY DE MIGRACIÓN

La realidad normativa chilena referente a migración requiere ser prontamente reformada, con la finalidad de garantizar los derechos de las personas migrantes que residen en Chile. El debate para esta instancia se realizará en el Parlamento, donde esperamos que exista una amplia participación de la sociedad civil involucrada en el tema, y que se preste atención además a algunas experiencias internacionales.

Como aporte a esa discusión, creemos que sería necesario considerar también tanto los instrumentos internacionales ratificados por Chile, como el contexto actual y futuro de la migración en Chile y el mundo.

Por todo lo anterior, consideramos que una nueva ley de migración requiere abordar necesariamente al menos las siguientes áreas:

1. *Derechos de las personas migrantes*
2. *Institucionalidad migratoria*
3. *Debido proceso*
4. *Regularización migratoria*

1. DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES

Es necesario que el Estado garantice la igualdad de condiciones en el reconocimiento y acceso a derechos, tanto de sus nacionales como de las personas migrantes. Para esto, es necesario que se les otorgue a los migrantes tanto los derechos consagrados en la Constitución Política de la República, como los establecidos en instrumentos internacionales, como por ejemplo, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, y la Convención de los Derechos del Niño. Si bien los derechos de participación política requerirán siempre de un mínimo de años de residencia en el país, es relevante destacar que tanto los derechos civiles como los políticos deben ser resguardados por el Estado, sin ningún tipo de discriminación.

Es importante señalar que no basta con que la ley establezca un catálogo de derechos, sino que es necesario también que exista concordancia con todo el articulado del cuerpo normativo. Por ejemplo, no tiene sentido resguardar el derecho a no ser privado arbitrariamente de sus bienes, para luego establecer restricciones al traspaso de los fondos de pensiones. De igual forma sucede con el resguardo a las expulsiones en relación al debido proceso, para luego establecer expulsiones discrecionales y sin posibilidad real de apelación.

Algunos de los derechos que deben ser contemplados en una nueva normativa, acorde con los Derechos Humanos, son:

- » *A la vida y a la integridad física y síquica, sin distinción alguna respecto de cualquier otra persona, incluyendo expresamente el derecho a la vida.*
- » *El derecho a no ser sometido a torturas y ni a tratos o penas crueles, inhumanos degradantes.*
- » *El derecho a la vida privada y a la honra.*

- » *El derecho a la libertad y seguridad personales.*
- » *El goce de las garantías procesales generales, sin distinción respecto de los nacionales, lo cual incluye el asegurar que, en caso de ser privados de libertad, lo sean en condiciones humanas.*
- » *El goce de igualdad de derechos ante los tribunales de justicia.*
- » *El derecho a salir libremente de cualquier Estado y a volver en cualquier momento al Estado del cual es nacional.*
- » *El derecho a que la expulsión de un Estado se rija por las limitaciones y regulaciones del Convenio, las cuales incluyen el derecho a no ser expulsado ni privado de la residencia por el solo hecho de cumplir con una obligación del contrato de trabajo.*
- » *La prohibición de adoptar medidas de expulsión colectiva, lo que implica el derecho a que las expulsiones sean aprobadas caso a caso y siguiendo estándares mínimos de legalidad y bilateralidad.*
- » *Los hijos/as de personas migrantes, estén o no en situación regular, tienen derecho a un nombre, al registro de su nacimiento y a una nacionalidad.*
- » *El derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión, incluyendo la adopción de la creencia o religión y su expresión, así como los derechos a opinión y a la libertad de expresión.*
- » *Derecho a completa igualdad de trato en el acceso a servicios sociales y de salud.*
- » *Derecho a la educación en igualdad de trato con los nacionales.*
- » *El acceso a derechos laborales en igualdad de trato con los nacionales. Todas las personas migrantes tienen derecho a no ser sometidos a esclavitud, servidumbre ni trabajos forzados. También a sindicalizarse y recibir asistencia de sindicatos.*
- » *Tratándose de sus bienes y dinero, todas las personas migrantes deben poder transferir libremente sus ingresos y ahorros fuera del país.*
- » *El derecho al respeto a la identidad cultural.*

2. INSTITUCIONALIDAD MIGRATORIA

El diseño de una nueva ley migratoria debe ser pensada a largo plazo, y su normativa y regulaciones deben estar planteadas no desde una perspectiva de bienes o servicios, sino que por el contrario, entender que se trata de personas. Esto obliga a situar el enfoque de la administración migratoria desde las premisas de los Derechos Humanos, la inclusión social y la descentralización.

Situarnos desde esta perspectiva nos propone como país una serie de desafíos. Es necesario asumir un conjunto de acciones operacionalizables, tanto en la institucionalidad como en la generación de políticas públicas inclusivas y eficaces. Imperativo es comprender la urgencia de

corregir el desfase del Estado respecto la migración, con una mirada integral desde las políticas públicas, para emprender la modernización de la institución encargada actualmente de la migración y así lograr que responda eficazmente al fenómeno migratorio.

En relación a lo anterior, entenderemos la institucionalidad migratoria como la manera de materializar, tanto la normativa migratoria, como las políticas públicas que se desarrollen al amparo de la nueva ley. Para ello, es necesario la creación de un organismo que supere la labor de entrega de visas, y que se oriente más bien a coordinar el trabajo de los diversos departamentos y unidades ministeriales.

Las principales funciones de este nuevo organismo deben ser la investigación y estudio del impacto migratorio en distintos ámbitos, tales como laboral, salud, educacional y vivienda, y el diseño de medidas contra la xenofobia y el racismo.

Como se puede observar, un organismo como el que proponemos supera las actuales funciones del Departamento de Extranjería y Migración (DEM), radicadas solo en la aplicación del sistema de visas, egreso e ingreso de personas, sanciones y registro, etc. Es necesario modernizar y descentralizar el funcionamiento del DEM, para mejorar los tiempos de respuesta y la calidad de la prestación de servicios otorgada a los usuarios, promoviendo así la regularización migratoria y la inclusión al país.

Un ejemplo de descentralización es el caso de la Dirección Nacional de Migración (DNM) de Argentina, que cuenta con una sede nacional, más veintinueve delegaciones, cuatro oficinas migratorias y unidades móviles distribuidas en el territorio argentino (DNM, 2017). Por nuestra parte, el funcionamiento del DEM está centralizado en Santiago, siendo las Gobernaciones e Intendencias los organismos a cargo de la migración en otras partes del territorio, pero solo con decisión en asuntos referidos a expulsiones de personas extranjeras; no tienen, por ejemplo, facultades para el otorgamiento de visas, lo que genera largos períodos de tramitación y desincentiva la regularización migratoria.

Junto a lo anterior, será muy importante incorporar indicadores como los establecidos, por ejemplo, en la Declaración de Zaragoza (2010), que promueve la integración de las y los migrantes en los Estados miembros de la Unión Europea. Este instrumento considera aspectos como:

- » **Empleo y educación:** *ya que son elementos esenciales para contrarrestar la exclusión social y la discriminación. Las políticas públicas que se adopten en esta materia deben ser sostenibles a largo plazo y deben ser coordinadas entre los distintos niveles gubernamentales.*
- » **Participación integral:** *se debe fortalecer el rol de los gobiernos locales, principalmente en la elaboración de programas de integración e interculturalidad.*
- » **Evaluación de las políticas de integración:** *se destaca la importancia de establecer objetivos, indicadores y mecanismos de evaluación respecto a los avances y retrocesos en políticas de integración.*

3. DEBIDO PROCESO

De acuerdo a lo establecido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, “para que exista debido proceso legal es preciso que un justiciable pueda hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables.” (CIDH, 2003).

La garantía del debido proceso no se encuentra actualmente garantizada por el Decreto Ley n° 1094, por tanto, debemos dirigirnos a la Constitución Política de la República que, en su artículo 19 n° 3 incisos 5 y 6, desarrolla el debido proceso como derecho fundamental. Es relevante señalar que no hace distinción alguna entre extranjeros y nacionales.

Pese a lo anterior, sería fundamental que el debido proceso se vea reflejado en una nueva Ley Migratoria, especialmente como parte del procedimiento administrativo que se establezca para dirimir sobre controversias migratorias.

Por ello, será necesario contar con funcionarios capacitados para tal labor, de promoción y publicidad del funcionamiento del procedimiento, motivación de las resoluciones administrativas, instancias de apelación ante resoluciones negativas al usuario y plazos razonables que permitan apelar.

Cabe precisar que la Convención Americana de Derechos Humanos establece en su artículo 8 letra a), “el derecho a ser asistido gratuitamente por un traductor o intérprete si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal”. Entonces, será necesario asegurar que las personas que no hablen español tengan acceso a intérpretes, con el fin de que puedan conocer del procedimiento y resoluciones en un idioma que puedan entender. Este tipo de medidas permiten hacer efectivo el principio de igualdad ante la ley y la no discriminación.

Finalmente, es relevante considerar que, incluso ante procesos administrativos de expulsión, las personas migrantes deben tener derecho a defensa y asistencia legal.

4. REGULARIZACIÓN MIGRATORIA

Una nueva Ley de Migración debe incluir también un programa de regularización migratoria eficiente, tanto para quienes ya residen en el país como para quienes deseen residir en el futuro. Para esto se debe tener en consideración lo expresado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos: “la situación regular de una persona en un Estado no es condición necesaria para que dicho Estado respete y garantice el principio de la igualdad y no discriminación, puesto que, como ya se mencionó, dicho principio tiene carácter fundamental y todos los Estados deben garantizarlo a sus ciudadanos y a toda persona extranjera que se encuentre en su territorio. Esto no significa que no se podrá iniciar acción alguna contra las personas migrantes que no cumplan con el ordenamiento jurídico estatal. Lo importante es que, al tomar las medidas que correspondan, los Estados respeten sus derechos humanos y garanticen su ejercicio y goce a toda persona que se encuentre en su territorio, sin discriminación alguna por su regular o irregular estancia, nacionalidad, raza, género o cualquier otra causa” (CIDH, 2003).

Es de esta forma como el Estado debe promover la regularidad migratoria, incentivando que las y los migrantes cumplan con los requisitos establecidos en el ordenamiento jurídico nacional, obteniendo las autorizaciones y permisos necesarios para su estadía o residencia en el país.

Para esto es necesario establecer categorías migratorias acordes a la realidad migratoria y previsoras del constante aumento de la migración en el país. Por consiguiente, es necesario mantener visas como la de turismo y la definitiva, reformular otras visas existentes, como la visa temporaria y, al mismo tiempo, crear nuevas visas que favorezcan la regularización, y autoricen que los y las migrantes puedan trabajar.

*a. **Permiso de turista:** que establezca requisitos, plazos y autoridad a cargo. Una de las limitaciones actuales es la bolsa de viaje (forma de probar que se cuenta con el dinero suficiente para financiar el período autorizado de turismo en Chile) que se exige en la frontera pues, pese a no estar definida en ningún cuerpo normativo, queda a la discrecionalidad del funcionario de la Policía de Investigaciones (PDI) de turno, generando en ciertos casos actos discriminatorios hacia migrantes que quieren ingresar a Chile.*

*b. **Permiso de búsqueda laboral:** para dar cabida a quienes visiten nuestro país con un interés distinto al turismo, promoviendo la regularización de quienes llegan con la expectativa de trabajar en Chile. Actualmente, quienes ingresan en esta situación deben omitir que vienen con la intención de buscar trabajo y, al encontrarlo, no pueden trabajar hasta obtener el permiso laboral o la visa. Estas situaciones promueven tanto la irregularidad migratoria como la precarización laboral de quienes no cuentan con autorización para trabajar en el país. Por lo tanto, el óptimo es responder a esta realidad actual de migración laboral, otorgando un plazo prudente para encontrar trabajo y luego regularizar su situación migratoria.*

*c. **Permiso de residencia temporal:** se pueden unificar las distintas categorías que existen actualmente, promoviendo la regularización migratoria y la reunificación familiar. Es necesario considerar casos excepcionales como las razones humanitarias, víctimas de trata y tráfico de personas, violencia intrafamiliar, mujeres embarazadas, niños, niñas y adolescentes, y personas en tratamiento médico.*

*d. **Permiso de residencia definitiva:** flexibilizar los requisitos de obtención, específicamente para personas que tengan vínculo con chileno, o que se vean impedidos de trabajar por tratamiento médico o razones socioeconómicas.*

Junto a lo anterior, es necesario ampliar el concepto de familia, considerando aspectos culturales del país de origen y las nuevas modalidades de familia, para promover la no discriminación.

Será importante establecer también programas especiales de regularización para quienes actualmente se encuentran en situación migratoria irregular, ya sea por vencimiento de sus visas o por ingreso irregular, para que estas personas sean reconocidas por el Estado tanto en derechos como en deberes.

Entonces, la regularización migratoria debiera ser el principio inspirador del proyecto, para lo cual es necesario disminuir las prohibiciones de ingreso y considerar la expulsión como una medida de última ratio. En principio, la expulsión del territorio nacional y la prohibición de ingreso deben reservarse solo para los casos de infracciones más graves, y deben considerarse soluciones que ponderen adecuadamente los derechos afectados cuando se trate de personas extranjeras que han establecido relaciones familiares u otros vínculos en el país, en cuyo caso la expulsión y prohibición de ingreso debiera poder cambiarse por una sanción menos grave, haciendo efectivo el derecho a la unidad familiar.

BIBLIOGRAFÍA

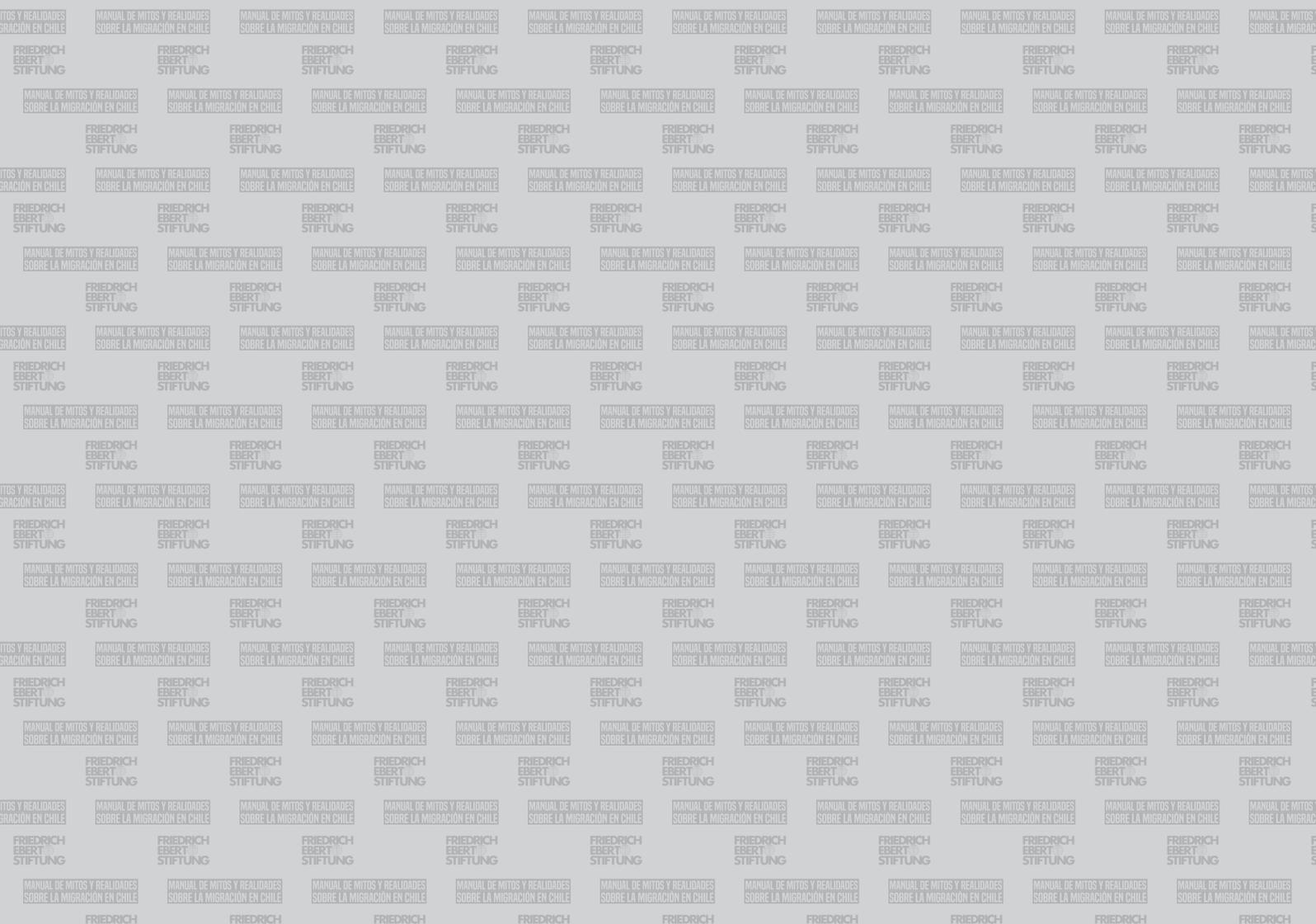
- ACNUR. (2011). *Manual de Reasentamiento. Servicio de Reasentamiento, División de Protección Internacional. Ginebra.* <http://www.acnur.org/que-hace/soluciones-duraderas/reasentamiento/manual-de-reasentamiento-del-acnur/>
- ADN Radio. (16 de agosto de 2017). *Recuperado el 21 de septiembre de 2017, de:* <http://www.adnradio.cl/noticias/nacional/casi-9-mil-inmigrantes-se-acogieron-a-fonasa/20170816/nota/3550500.aspx>
- Alonso, C., & Castillo, C. (27 de marzo de 2017). *Diario Pulso. En 2 años casi se triplicó cifra de inmigrantes en la educación municipal.* Disponible en: <http://www.pulso.cl/economia-dinero/2-anos-casi-se-triplico-cifra-inmigrantes-la-educacion-municipal/>
- Amnistía Internacional. (2016). *“Chile sin barreras” Por una nueva Ley de Migración. Recuperado el 5 de noviembre de 2017, de* <http://amnistia.cl/wp-content/uploads/2017/03/Hacia-la-construccion-de-una-legislacion-migratoria-con-enfoque-de-derechos-humanos-en-Chile.pdf>
- Aravena, N. (16 de Abril de 2019). *Chile rechazó el ingreso de 13.42 extranjeros en Chile, mayor cifra de los últimos cinco años.* *El Mercurio*, págs. <https://digital.elmercurio.com/mobile#2019/04/16/C/IT3IUGQ4>
- Banco Central. (2018). *Base de datos estadísticos. Recuperado el 10 de septiembre de 2018, de:* <https://si3.bcentral.cl/Boletin/secure/boletin.aspx?idCanasta=SINTE3151>
- Banco Central. (2018). *Informe de Política Monetaria Septiembre 2018. Santiago. División de Asuntos Institucionales, Departamento de Publicaciones.*
- Banco Mundial. (2017). *Datos Migración Mundial. Data Source: World Development Indicators.* <https://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>
- Cabieses, B., Bernalde, M., & McIntyre, A. M. (2017). *La migración internacional como determinante social de la salud en Chile: evidencia y propuestas para políticas públicas.* Santiago: Universidad del Desarrollo.
- Chiarello, L. (2013). *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil: los casos de Bolivia, Chile, Paraguay y Perú.* New York: Scalabrini International Migration Network.
- Chiletrabajos. (1 de noviembre de 2017). *Diferencias de sueldos entre género y nacionalidad. Recuperado el 17 de noviembre de 2017, de Trabajemos:* <https://www.trabajemos.cl/2017/11/01/diferencias-de-sueldos-entre-genero-y-nacionalidad/>
- Comisión Nacional de Productividad. (2018). *Informe anual 2018, Santiago.*
- Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Opinión Consultiva OC-18/03, 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Mexicanos. Párrafo 121.*

- *Declaración de Zaragoza, Conferencia Ministerial Europea sobre Integración, Zaragoza, 15 y 16 de abril de 2010.*
<https://previa.uclm.es/bits/archivos/declaracionzaragoza.pdf>
- *DEM. (2016). Migraciones en Chile 2005-2014. Santiago: Sección Estudios del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.*
- *DEM. (2017). Anuario Estadístico 2015. Santiago: Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.*
- *DEM. (2019). Permanencias Definitivas otorgadas período 2018. Recuperado 8 de abril de 2019 en:*
<http://www.extranjeria.gob.cl/estadisticas-migratorias/>
- *DEM. (2019). Visas otorgadas período 2018. Recuperado 8 de abril de 2019 en:* <http://www.extranjeria.gob.cl/estadisticas-migratorias/>
- *DEM; INE (2019). Estimación de Personas Extranjeras Residentes en Chile. 31 de Diciembre 2018. Recuperado 08 de abril de 2019 en:*
<https://www.extranjeria.gob.cl/media/2019/04/Presentaci%C3%B3n-Extranjeros-Residentes-en-Chile.-31-Diciembre-2018.pdf>
- *Dirección del Trabajo. (2016). Estadísticas de registros administrativos de la Dirección del Trabajo. Unidad de Análisis Estadístico, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo.*
- *Dirección Nacional de Migraciones, Argentina. Recuperado 27 de octubre de 2017 en:*
<http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexA.php?institucionalindex>
- *Dirección Nacional de Población. (2019). Seminario: Inserción sociolaboral de los inmigrantes en la Argentina. Buenos Aires. Secretaría del Interior, Ministerio del Interior.*
<http://www.mininterior.gov.ar/poblacion/pdf/SeminarioInmigrantes.pdf>
- *El Mercurio. (16 de septiembre de 2016). Subsidios Habitacionales para extranjeros se han cuadruplicado en la última década. Recuperado el 27 de septiembre de 2017, de:*
<http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2016-09-27&dtB=27-09-2016%20:00:00&PaginaId=1&bodyId=3>
- *El Mercurio. (12 de octubre de 2017). Visas a extranjeros generan ingresos por \$40 mil millones. Recuperado el 30 de octubre de 2017, de Economía y Negocios:*
<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=406451>
- *El Mercurio. (17 de junio de 2018). Fonasa estima que tiene 576 mil extranjeros afiliados y más de la mitad son mujeres. Recuperado el 16 de septiembre de 2018.*
- *EMOL. (30 de agosto de 2016). Radiografía al empleo inmigrante en Chile: ¿Cuál es su impacto en el mercado laboral? Recuperado el 26 de septiembre de 2017, de:*
<http://www.emol.com/noticias/Economia/2016/08/30/819453/Radiografia-al-empleo-inmigrante-en-Chile-Comercio-y-trabajo-en-los-hogares-lideran-los-puestos.html>
- *EMOL. (20 de abril de 2017). EMOL. Recuperado el 20 de septiembre de 2017, de:*
http://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/04/20/854740/El-preocupante-aumento-de-los-casos-de-enfermedades-de-transmision-sexual-en-Chile.html#_=_
- *INE. (2017). Segundo registro de chilenos en el exterior. Santiago: Subdirección de Operaciones.*

- *INE. (2018). Características de la inmigración internacional en Chile. CENSO 2017. Departamento de Demografía y Censos.*
- *INE. (2018). 2da Entrega resultado definitivos CENSO 2017. Recuperado 07 de septiembre de 2018 en: http://www.censo2017.cl/wp-content/uploads/2018/05/presentacion_de_la_segunda_entrega_de_resultados_censo2017.pdf*
- *Iturrieta, M., & Toyos, F. (2009). Migraciones Internacionales y Derechos Humanos. Santiago. Revisado en: http://repositorio.uchile.cl/tesis/uchile/2009/de-iturrieta_m/html/index-frames.html*
- *López, T. G. (2016). Prólogo. En N. Sanz, & J. Valenzuela, Migración y Cultura (págs. 15-19). México D.F.; Tijuana: Unesco; Colegio de la frontera norte.*
- *Matus, J., Rivera, V., & Duarte, F. (30 de noviembre de 2016). El 1% de los extranjeros en Chile ha sido detenido por cometer un delito. Recuperado el 21 de septiembre de 2017, de La Tercera: <http://www.latercera.com/noticia/1-los-extranjeros-chile-ha-detenido-cometer-delito/>*
- *Mesa Interinstitucional de Acceso a la Justicia de Migrantes y Extranjeros. (2016). Boletín n° 2. Santiago. www.fiscaliadechile.cl/Fiscalia/archivo?id=28596&pid=204&tid=1&d=1-*
- *Ministerio de Desarrollo Social. (2016). Inmigrantes. Principales Resultados. CASEN 2015. Santiago: Subsecretaría de Evaluación Social.*
- *Ministerio de Desarrollo Social. (2018). Base de datos Casen 2017. Recuperado el 21 de septiembre de 2018, de: <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/basedatos.php>*
- *Ministerio de Educación. (2018). Mapa de estudiantado extranjero 2015-2017, de: https://www.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/19/2018/05/MAPA_ESTUDIANTES_EXTRANJEROS_SISTEMA_ESCOLAR_CHILENO_2015_2017.pdf*
- *Ministerio del Interior y Seguridad Pública. (2018). Comienza inscripción de migrantes en el Plan de Retorno Humanitario al país de origen. Recuperado 08 de abril de 2019 en: <https://www.interior.gob.cl/noticias/2018/10/17/comienza-inscripcion-de-migrantes-en-el-plan-de-retorno-humanitario-al-pais-de-origen/>*
- *Ministerio de Salud. (2015). Población migrantes y VIH. Santiago: Depto. de Epidemiología, División de Planificación Sanitaria.*
- *Ministerio de Salud. (2019). Ministro de Salud: “Durante todo el 2018 se registraron 6.948 nuevos casos de VIH en Chile”. Recuperado el 8 de abril de 2019, de: <https://www.minsal.cl/ministro-de-salud-durante-todo-el-2018-se-registraron-6-948-nuevos-casos-de-vih-en-chile/>*
- *Ministerio de Vivienda y Urbanismo. (2016). Cuenta Pública 2016. Santiago: Gobierno de Chile.*
- *OCDE. (2009). Perspectivas económicas de América Latina 2010. Centro de desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.*

- OIM. (2006). *Glosario sobre Migración*. Ginebra.
http://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_7_sp.pdf
- ONU. (2017). *Informe sobre las migraciones internacionales 2017 (Destacados)*. Recuperado 10 de septiembre de 2018 en:
<https://www.un.org/development/desa/publications/international-migration-report-2017.html>
- Polloni, L. (2 de marzo de 2015). Recuperado el 5 de noviembre de 2017, de *El Quinto Poder*:
<http://www.elquintopoder.cl/sociedad/ley-de-migracion-como-debe-mirar-chile-al-amigo-cuando-es-forastero-2/>
- *Prensa Presidencia*. (15 de diciembre de 2018). *Declaración Pública de S.E. el Presidente de la República, Sebastián Piñera: Chile, Política de Migraciones y Pacto de Marrakech*. Recuperado el 8 de abril de 2019, de:
<https://prensa.presidencia.cl/fotonoticia.aspx?id=88801>
- Rojas, N., & Silva, C. (2016). *La Migración en Chile: Breve reporte y caracterización*. Madrid: Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo.
- Salas, M. P. (3 de octubre de 2014). *7 mitos sobre los inmigrantes que están completamente equivocados*. *El Definido*.
- Salinero, S. (2013). *Inmigración y delincuencia en Chile*. VIII Congreso Nacional de Investigación sobre Violencia y Delincuencia. Volumen 1. Santiago: Fundación Paz Ciudadana.
- SENDA. (2015). *Décimo Primer Estudio Nacional de Drogas en Población General de Chile 2014*. Santiago: Observatorio Chileno de Drogas.
- Silva, C., & Ballesteros, V. (2017). *Reportes Migratorios. Población Migrante en Chile*. Santiago: Departamento de Extranjería y Migración. Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- Stefoni, C. (2003). *Inmigración peruana en Chile: Una oportunidad a la integración*. Santiago: Universitaria.
- UNESCO. (2005). *Diversidad cultural: materiales para la formación docente y el trabajo de aula*. Santiago. Recuperado el 17 de noviembre de 2017, de:
<http://unesdoc.unesco.org/images/0015/001512/151226s.pdf>
- *Universidad Diego Portales* (2013). *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2013*.
<http://www.derechoshumanos.udp.cl/derechoshumanos/images/InformeAnual/2013/Cap%203%20DDHH%20migrantes%20y%20refugiados%20 analisis%20 proyecto%20de%20ley.pdf>
- Vedoya, S. (28 de marzo de 2019). *Cifras de detenciones en 2018 muestran baja participación de migrantes en delitos*. *La Tercera*. Recuperado el 8 de abril de 2019 de:
<https://www.latercera.com/nacional/noticia/cifras-detenciones-2018-muestran-baja-participacion-migrantes-delitos/591858/>

FES-CHILE.ORG





FRIEDRICH
EBERT 
STIFTUNG

fes-chile.org



 feschile |  @feschile