



f /asuntospublicos

@ced_cl

Novedades

22/09/2017

Política

La cueca de los inmigrantes

15/09/2017

Política

John Maynard Keynes y la ciencia económica

08/09/2017

Política

Venezuela y la Supuesta "Democracia en Crisis"

01/09/2017

Política

Desafíos de Hábitat III: una Nueva Agenda Urbana hacia el Desarrollo Sostenible

25/08/2017

Economía

Tres por falta de uno

18/08/2017

Política

A 80 Años de su muerte: Dos lecciones de Chesterton para los Socialcristianos de hoy

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Informe 1309

Política

22/09/2017

La cueca de los inmigrantes

Andrés Sanfuentes V.

La situación de los inmigrantes se ha transformado en explosiva, mientras los últimos gobiernos permanecieron impávidos, como si ocurriera en otras latitudes. En la Administración Piñera se presentó en los descuentos un proyecto de ley, con el propósito de decir "me interesé en el tema", pero el gobierno siguiente no lo tomó en cuenta. La Administración Bachelet II, prometió un nuevo proyecto, que finalmente se transformó en una película de suspenso, claro que de clase B, propio de las iniciativas hechas a la rápida y de bajo presupuesto. Las sucesivas postergaciones reflejaban la duda si el Ejecutivo deseaba dilatar la discusión de un tema conflictivo para el final de su mandato, carecía de claridad para diseñar una estrategia frente a un tema complejo, o ambas, tal como lo reflejó la reciente renuncia del Director de Extranjería. En definitiva, saltó la liebre por un lugar impensado: el Ministro del Interior fue interpelado por diputados de Oposición justamente por el tema que no se quería ilustrar, una explicación de las continuas postergaciones al proyecto, en circunstancias que una oleada de inmigrantes se instalaba en el país como "Pedro por su casa", mientras que la legalidad vigente contemplaba normas que se vulneraban cuando los indocumentados superaban en números a los regularizados.

El Ministro Fernández, tan aficionado al "arroz graneado", miró con sorpresa que se estaba quemando el cereal y en este baile invitó a los interpelados a compartir "la resfalosa" que es una buena manera de "bajarse de los patines". La danza tuvo un traspié, pues fue imposible ponerse de acuerdo en "los numeritos", como demanda un prestigioso economista de la plaza, en este caso porque el Gobierno no sabe la cuantía ni características de "los indocumentados" y menos después de la comedia de la Dominga en que quedaron proscritas las referencias economicistas y donde solo importan los sentimientos de la población y sus derechos irrenunciables. La cueca dieciochera fue de dos pies. El Ministro de Hacienda guitarreando "crecimiento, crecimiento, crecimiento", mientras su sucesor en Presidencia que le respondía "educación, educación, educación", ¡tiqui tiqui tí!

En definitiva, la Oposición quedó con "los crespos hechos", pero logró un aspecto positivo: el Gobierno quedó calato, pues al desnudarse finalmente se pudo saber cómo enfrentaría la ola de haitianos y venezolanos.

¹ Agradezco los comentarios de Patricia Arias, Mariana Ardiles, Luis Eduardo Escobar y Arantza Villanueva.

El proyecto de ley

Pese a la tardanza de varios gobiernos para ordenar el asunto, lo que ha generado descontrol en el tratamiento del tema, el proyecto de ley también tiene algunos componentes serios. A manera de síntesis:

1.- Se reconoce la inmigración como un aporte positivo para el país. Este es el aspecto fundamental porque la llegada de nuevos habitantes tiene aspectos que conviene resaltar. En primer lugar, son personas seleccionadas, ya que para tomar la decisión de trasladarse a un nuevo país hay que tener atributos destacados, en especial espíritu emprendedor, valentía y personalidad, la capacidad de enfrentar lo incierto, la posibilidad de insertarse en lo desconocido, a lo que se agrega el desprenderse de lo habitual y dejar casa y familia. Es esencial en esta determinación el deseo de progresar, de mejorar el bienestar personal y familiar. En este sentido, Chile es percibido como un lugar que permitirá el progreso individual. Esos elementos explican el logro personal que tienen los extranjeros en este país, después de un tiempo cuando pueden aprovechar sus habilidades.

Otro elemento positivo es que el cambio demográfico y la mejoría en el nivel de vida del chileno medio hacen necesaria la incorporación de trabajadores adicionales en muchos empleos, actualmente no cubiertos por los criollos, factor que es cada vez más recurrente. Si bien es habitual que algunos segmentos de la población vean al inmigrante como un competidor en el trabajo que desempeñan, su contribución al crecimiento nacional permitirá crear nuevas fuentes de trabajo. Por eso, una política integral en esta materia podría ayudar a atenuar algunos brotes xenófobos que se han observado en algunos países.

Adicionalmente, la llegada de extranjeros significa que en promedio ellos ya llegan capacitados y con sus procesos de educación y salud ya avanzados, es decir, el país receptor no necesita destinar recursos públicos y privados a este destino (pensamiento economicista, pero verdadero). Cabe considerar que el nivel promedio de educación de los inmigrantes es superior al de la población nacional. Una mención aparte en este aspecto es para la inmigración haitiana, la que en su mayoría tiene una barrera de entrada: el idioma.

Inmigración abierta, no selectiva

2.- Se abandona un enfoque selectivo de las personas, que fue tradicional y que buscaba atraer a europeos, por otro más neutral respecto al origen, aceptando la llegada masiva de latinoamericanos. Por diferentes motivos de carácter histórico, Chile fue un país de emigrantes netos, los que abandonaban el país superaban a los que se establecían aquí. Múltiples razones lo explican, entre ellas que no se estimuló la llegada masiva de foráneos, como es el caso de otros países sudamericanos como Argentina, Uruguay y Brasil a partir de la segunda mitad del siglo XIX: el carácter isleño del país solo lo llevó a incentivar la llegada de algunos segmentos, en especial para habitar el sur del Biobío. Además la relativa pobreza del territorio no lo hacía atractivo como lugar de destino. En los últimos decenios el progreso de Chile lo transformó en un lugar atractivo, al aumentar rápidamente su progreso material, nivel de bienestar, paz social y seguridad ciudadana, lo cual generó sucesivas corrientes migratorias, iniciada por el flujo de peruanos, a lo cual se sumaron colombianos y últimamente haitianos y venezolanos.

Las cifras sobre la magnitud del fenómeno migratorio son disímiles e inconsistentes entre sí, principalmente por provenir de distintas instituciones que miden aspectos diferentes del tema, ignorando en gran medida la situación de los indocumentados. De esta forma, las estimaciones van desde 500.000 a más de 1 millón de inmigrantes. Las diferentes entidades expresan que le corresponde al INE llevar las estadísticas, el cual señala que es necesario esperar los resultados del reciente censo de población, como si esta medición

careciera de errores (basta recordar la experiencia del “mejor censo de la historia”, realizado durante el gobierno del ex Presidente Piñera). Lo imperdonable es la ausencia de estimaciones más precisas y de estudios encargados por el Gobierno para conocer la realidad cada vez más importante en que se navega como “Toribio el Náufrago”.

Para esta nueva realidad el país no estaba preparado desde ningún punto de vista, lo cual obliga a ponerse al día en todos aquellos aspectos que parcialmente el proyecto de ley enfrenta, especialmente la búsqueda de un consenso para diseñar una política estable y de largo plazo.

3.- Se plantea que la normativa legal actual no solo está obsoleta sino responde a un momento histórico de desconfianza al extranjero, como era 1975, cuando se promulgó, a inicios de la Dictadura. En ese momento existieron renuencias para aceptar foráneos y se generó una corriente de emigración importante: “Chile estaba en guerra”. En su esencia las normas no facilitan la llegada de extraños, creando la imagen que son “sospechosos”.

4.- Se acepta que los inmigrantes tienen una composición heterogénea y, por lo tanto, las políticas deben dar respuestas a veces diversas para ser exitosas. Por otra parte, este aspecto es importante ante la carencia de suficientes estudios sobre el fenómeno, de preocupación reciente en los medios estudiosos. Es penosa la carencia de información sobre la magnitud del proceso ni sus características, tales como sus perfiles y necesidades. También se requiere conocer las demandas laborales futuras del país, y los efectos de mediano y largo plazo que tendrá la llegada masiva de extranjeros.

Masividad de los indocumentados

5.- Se considera que el problema inmediato más urgente es la entrada masiva de indocumentados al país, que superan en número a aquellos regularizados. En este sentido, las principales vías de ingreso al país lo constituyen los que entran como “turistas” y permanecen buscando trabajo y los que atraviesan la frontera por vías irregulares, a menudo como tráfico de personas por parte de agentes mercantiles. Se ha denunciado a empresas que venden contratos de trabajo falsos a indocumentados para permitirles aclarar su situación, aunque sea en forma transitoria.

6.- Se señala la necesidad de reformular el sistema de visas para ingresar al país, hoy completamente superado. Se proponen nuevas categorías, en que la más importante es la actual “con fines laborales”, creada administrativamente en 2015, que tiene menos restricciones que aquella “sujeta a contrato”, para superar transitoriamente la situación de indocumentados. En 2016 se otorgaron 141.256 visas temporarias, siendo las más numerosas. El proyecto de ley propone crear el permiso de residencia temporal que cubriría a los trabajadores migratorios, académicos, estudiantes, investigadores, religiosos, los que tengan familia en el país y quienes reciben tratamientos médicos, de manera que podrían realizar cualquier actividad hasta por dos años. Esta iniciativa podría ayudar a resolver el gran número de indocumentados, especialmente quienes desean trabajar. Además, se crean otros tipos para fines específicos y se mantiene la de permanencia como turistas.

La característica habitual de los procesos migratorios es que se inician con la llegada de uno o dos personas que exploran el lugar de llegada, normalmente buscando trabajo y solo una vez obtenida la fuente de ingreso empiezan a traer al lugar de destino a otros familiares, en especial los hijos o los padres, generando las llamadas cadenas migratorias. Estos procesos no son inmediatos y puede transcurrir un tiempo en que se complete, especialmente cuando quien inicia el proceso recurre al envío de remesas a los familiares que

permanecen en el país de origen. Este comportamiento no se limita a los familiares cercanos, sino que la experiencia obtenida se difunde a los conocidos del migrante quienes aprovechan la información para imitar al adelantado. Esta situación permite pronosticar que el proceso que actualmente se observa en el país continuará durante un período de tiempo difícil de estimar. Así ha ocurrido con las oleadas iniciadas por peruanos, seguidos por colombianos y ecuatorianos, y más recientemente por haitianos y venezolanos. Por lo tanto, se está en presencia de un proceso que durará un tiempo difícil de estimar, en especial si se mantienen las condiciones en Chile y en los países de origen de quienes llegan al país.

Las crecientes restricciones a la entrada de extranjeros que están imponiendo Estados Unidos y Europa aumentan el atractivo de Chile como lugar de destino.

Las instituciones

7.- Se debe reformular el sistema institucional, definiendo el ministerio responsable, las entidades coordinadoras, aquellas operativas y las encargadas de la evaluación y el control del proceso. En la actualidad existe una gran dispersión institucional, especialmente en la responsabilidad en quien recae no solo la definición de la política, sino de cada etapa sobre el tema: definición de una política de largo plazo, diseño de largo plazo, ejecución de la gestión, coordinación de las entidades que participan, recolección y entrega de la información, control del cumplimiento y evaluación de los resultados.

En el proyecto de ley hay algunos avances, como establecer que la "Política Nacional Migratoria está compuesta por un conjunto de lineamientos que darán lugar a los planes, programas, acciones e instrumentos ejecutados y coordinados por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y definidos por el Comité de Política Migratoria". En este Comité participan los ministros del Interior, Relaciones Exteriores, Hacienda, Justicia y Derechos Humanos, o sus representantes. Las funciones más importantes están radicadas en el Ministerio del Interior, con la colaboración inmediata de la Subsecretaría del Interior. El actual Departamento de Extranjería no aparece mencionado en el proyecto. Adicionalmente, el Ministerio de Relaciones Exteriores constituye la autoridad migratoria en el exterior, con funciones tales como "diseñar y ejecutar la política consular del Estado en relación con la política nacional migratoria", tópico que provocó varios desencuentros -entre la amplia diversidad de instituciones a las que les compete el tema- previos al envío del proyecto al Parlamento.

Cabe señalar que la autoridad en el control migratorio se asigna a la Policía de Investigaciones que "ejerce el control fronterizo migratorio de entrada y salida y fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en esta ley y su reglamento, y denunciar ante la autoridad migratoria las infracciones de que tome conocimiento".

Otra insuficiencia que se aprecia es la falta de estudios acabados sobre los gastos que se destinan al proceso migratorio, así como el costo que significaría la aplicación de la nueva ley en el futuro. El informe financiero está hecho sobre la base de mantener la actual institucionalidad.

Entre las carencias que se puede señalar es que no considera el otorgamiento de recursos al actual Departamento de Extranjería, a pesar que la entidad está colapsada y sobrepasada, entre otras razones por la insuficiencia de personal.

Otra novedad es la propuesta de crear el Registro Nacional de Extranjeros, que sería administrado por la Subsecretaría del Interior, necesario para la información sobre el ingreso y egreso de extranjeros hacia y desde el territorio nacional, sus características personales y su categoría migratoria.

Inserción al país

8.- Se deben implementar políticas claras de inserción de los inmigrantes a la ciudadanía, aclarando las normas sobre sus derechos y deberes, así como facilitar su incorporación a la sociedad en igualdad de condiciones que los chilenos. La acogida a los inmigrantes es esencial, considerando su aporte a la vida nacional, no solo en términos socioeconómicos y su capacidad emprendedora sino su contribución a la diversidad cultural. Por otra parte, la incorporación como ciudadanos implica que son poseedores de los mismos derechos que los nacionales, así como también de las obligaciones correspondientes.

9.- Se debe enfrentar el tema de la expulsión de los extranjeros indeseables que llegan a Chile, por diferentes motivos que hacen inconveniente su permanencia en el país. Para estos efectos tendría un aporte el Registro Nacional de Extranjeros, tanto para uniformar la información como para coordinar las entradas y salidas de extranjeros. Hoy no se dispone de antecedentes para prohibir el ingreso de indeseables como para la expulsión de los delincuentes. Esta es una materia donde los sentimientos xenófobos han difundido la imagen que la delincuencia abunda entre los extranjeros, en circunstancias que todos los indicadores señalan que es muy inferior a aquella de los nacionales.

10.- La nueva legislación debe incorporar el tema de la emigración y revisar la actual normativa. En esta materia hay varias carencias en la actualidad:

- a) Falta de información sobre los chilenos que han emigrado, sus características personales, antigüedad de su salida, causa de su ausencia.
- b) Formulación de políticas y estímulos para su retorno, de manera de recuperar trabajadores calificados, en especial los becados en el exterior, sobre los cuales no hay información de los motivos por los que optan por permanecer en el extranjero, probablemente, las oportunidades de desarrollo profesional y laboral son mayores.
- c) No limitarse a otorgarles el derecho a voto en las elecciones.

11.- El aspecto fundamental es que se discuta y se formule una política de inmigración de largo plazo que tenga aceptación general.

En concreto, de algo sirvió la interpelación al Ministro del Interior. Por lo menos quedó en evidencia que el emperador andaba desnudo.