



asuntos
públicos
— .cl



Centro de estudios del desarrollo

f /asuntospublicos

@ced_cl

Novedades

13/01/2016

Sociedad

Estado del Arte de la investigación sobre inmigración en Chile III

06/01/2017

Política

Transformaciones de la élite política local en elecciones municipales en Chile 1992-2016

27/12/2016

Política

Amistad cívica: Vigencia y obsolescencia

16/12/2016

Sociedad

Estado del Arte de la investigación sobre inmigración en Chile II

07/12/2016

Sociedad

Estado del Arte de la investigación sobre inmigración en Chile

22/11/2016

Política

Las Adecuaciones Necesarias por parte del empleador en la huelga ¿Reemplazo encubierto?

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 1273

Sociedad

13/01/2017

Estado del Arte de la investigación sobre inmigración en Chile III¹

Este informe da continuidad a las entregas anteriores² en las que, primero, se expuso la metodología utilizada para la construcción del presente estado del arte y se señalaron los criterios que guiaron la búsqueda bibliográfica: Luego, se exploraron los ejes analíticos en torno a los cuales se estructura esta investigación. Finalmente, en este tercer informe, se presenta un eje clave de las investigaciones sobre inmigración en Chile: "Estado, Política y Migración" y se comparten algunas conclusiones derivadas, estrictamente, de la información revisada para la elaboración de esta serie de artículos que muestra el curso que ha seguido el trabajo de indagación sobre el fenómeno migratorio en Chile.

Estado, Política y Migración

Si bien las migraciones en el contexto Latinoamericano han sido un fenómeno que históricamente ha influido en la configuración de las sociedades latinoamericanas, es reciente el hecho que en Chile aparezca como un fenómeno de preocupación para el Estado. Así lo han planteado Vicuña y Rojas (2014:103)³, quienes encuentran en la falta de información y en los déficits de procesamiento de ésta, algunas de las razones que dan origen a los problemas que dicho fenómeno plantea para el Estado.

La mayor parte de la producción investigativa en este ámbito ha contribuido a descifrar la importancia del rol del Estado para el fenómeno de la migración, relevando en particular, los impactos de las políticas públicas y los marcos jurídicos normativos para la formación de representaciones sociales del sujeto o población migrante.

En este contexto se observa que el argumento central que sustenta el eje "Estado, Política y Migración", es la ausencia de una política migratoria capaz de responder a los desafíos actuales de Chile y en el contexto mundial. Así, se encuentran análisis críticos sobre los avances y falencias de la acción estatal frente al actual escenario migratorio.

¹ Este informe ha sido elaborado a partir del Estudio realizado por el Centro de Estudios del Desarrollo con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer "Inmigración en Chile. Propuestas para una política de integración activa", y sintetiza los hallazgos encontrados durante su ejecución en relación a la búsqueda de investigaciones realizadas en el país sobre el fenómeno de la inmigración. Tomo I. Capítulo II.

² Ver: Informes de Asuntos Públicos N° 1.269 y N° 1.270

³ Rojas, N & Vicuña J.T (2014). Migración y Trabajo: Estudio y propuestas para la inclusión sociolaboral de migrantes en Arica. Disponible en: <http://priem.cl/wp-content/uploads/2015/04/Thayer-2014-Condiciones-y-desafios-para-la-construccion-de->

Sobre la base de la revisión bibliográfica se han clasificado las siguientes líneas analíticas abordadas: Migración indocumentada; vivienda; educación; salud; y, construcción del sujeto migrante.

Algunos autores, como Stefoni (2011), en su artículo "Ley y Política Migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante"⁴ relevan el rol de la legislación y la política para entender al sujeto migrante. En este sentido, para ella, la visión negativa del migrante estigmatizado como una potencial amenaza para la nación, se instaura bajo la legislación de 1975, que justificó la implementación de mecanismos de control y de procedimientos altamente burocráticos para la obtención de residencia temporal y definitiva; lo que según la autora sería la causa de un importante número de personas indocumentadas en el país. En consecuencia, la migración irregular sería el resultado de una legislación que observa al migrante como un peligro latente para la sociedad.

En torno a esta condición de irregularidad, es posible encontrar dos tipos de investigaciones. Unas orientadas a analizar la indocumentación como resultado de normas legislativas y políticas deficitarias. Otras, que se orientan a señalar que la calidad de irregularidad constituye un antecedente que agrava la situación de migrante, dejándolo expuesto a una serie de vulnerabilidades sociales y económicas, que les impide, entre otras cosas, acceder a los servicios sociales como vivienda (subsidios habitacionales), educación y salud.

En esta última línea, Margarit y Bijit (2014), en su artículo "Barrios y población migrante: El caso de Santiago Centro"⁵ dan cuenta de cómo los inmigrantes se deben enfrentar a un sistema de alquiler que, en la mayoría de los casos, establecen altas exigencias para el arriendo con el fin de demostrar solvencia económica (aval, contrato de trabajo, mes de garantía, entre otros, lo que es general para cualquier arrendatario) que resultan un obstáculo para el acceso a la vivienda.

Bajo este mismo argumento, Stefoni (2012) refiere que, frente a este escenario de imposibilidad de acceder a una vivienda, se ha ido gestando un mercado inmobiliario paralelo de habitaciones y pequeños cuartos que son arrendados o subarrendados y que según la experiencia de Margarit y Bijit, pueden ser caracterizados por la escasa superficie útil para habitar, la mala iluminación, poca ventilación y el deterioro de la infraestructura.

Las dificultades para acceder a una vivienda llevan a que los migrantes accedan a casas o habitaciones subdivididas que deben compartir con varias familias, lo que a su vez genera consecuencias en la convivencia entre ellos, y problemas de salubridad. La problemática, según Torres y Garcés (2013)⁶ radica en que existe un mercado de alquiler totalmente desregulado, que se ha instaurado en forma paralela a la regularización y control Estatal (Torres; Garcés. 2013).

Margarit y Bijit (2014), por su parte, señalan que en muchos casos, debido a la necesidad de enviar remesas al extranjero, los migrantes optan por ahorrar los costos de habitar en una vivienda menos precaria.

⁴ "Ley y Política Migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante" forma parte de una compilación de capítulos del libro La construcción social del sujeto migrante en América Latina, prácticas, representaciones y categorías, que reflejan los resultados obtenidos de un trabajo sistemático y reflexivo del equipo interdisciplinario de investigadores que conforman el Grupo de Trabajo Migración, cultura y políticas de CLACSO.

⁵ Este artículo difunde los resultados del proyecto Fondecyt de Iniciación 1110034, financiado por la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT). Disponible en: <http://www.scielo.cl/pdf/invi/v29n81/art02.pdf>

⁶ El artículo da cuenta de los resultados obtenidos en un estudio desarrollado entre los años 2011 y 2012, sobre las representaciones sociales y percepciones de migrantes peruanos acerca de su proceso de integración en la ciudad de Santiago de Chile. Garcés A & Torres, O (2013)

Además, el acceso a los subsidios habitacionales está sujeto a la condición de tener residencia definitiva que, como anteriormente se señaló, resulta un proceso dificultoso, que redundando entre otras cosas, en problemas administrativos. En este contexto, Stefoni (2011)⁷ reiteraba la urgencia de intervención del Estado, para agilizar el proceso de residencia definitiva y promover el acceso a programas de subsidio habitacional para la población migrante.

En relación al acceso a la educación, las investigaciones se han orientado a analizar la ausencia de políticas públicas que permitan a los establecimientos educacionales trabajar la integración e interculturalidad (Stefoni, 2012). Si bien, los recintos escolares han adoptado estrategias de integración, estos no cuentan con orientaciones nacionales y obligatorias desplegadas a partir de una política general de integración e interculturalidad.

Asimismo, Stefoni (2013:20)⁸ pone en evidencia los avances en las acciones derivadas desde el Estado, a raíz del instructivo del 2003 del Ministerio de Educación, cuyo propósito fue garantizar el derecho a la educación a todos los niños y niñas que viven en el país, independiente de su situación migratoria. Sin embargo, el resultado fue combatir uno de los síntomas, disminuyendo la tasa de no escolarización de los inmigrantes, pero, a su juicio, no facilitó ni permitió tramitar la visa de los menores, pues ésta sigue estando determinada por la condición migratoria de los padres. En este sentido, este Instructivo del 2003, permitió garantizar el derecho a la educación, pero no el derecho de los niños a residir legalmente en el país. Con lo anterior se dificulta el acceso a las subvenciones y beneficios del sistema educativo, acentuando aún más su vulnerabilidad.

Por otra parte, también se han estudiado los prejuicios al interior de los establecimientos educacionales de niños/as hacia sus compañeros inmigrantes. La ausencia de una política pública no ha permitido establecer directrices orientadas a promover la plena integración. Un estudio realizado por la UNICEF, el año 2004, titulado "Los prejuicios en niñas y niños y adolescentes. Encuesta: La voz de los Niños sobre convivencia escolar y prejuicio", da cuenta de cómo los niños al interior de escuelas públicas considera que una o más nacionalidades, sobre todo de nacionalidades vecinas como la peruana y la boliviana, son inferiores a la chilena. A través de los resultados obtenidos, fue posible observar una valoración racista de los tonos de piel y de la alta presencia y rasgos fenotípicos indígenas. De esta forma Torres y Garcés (2013), plantean que este tipo de situaciones debe ser abordado desde el sistema educacional. Un punto prioritario y desafío actual es elevar a imperativo legal la integración social basada en el reconocimiento de la diversidad.

El estudio "*Migración infantil: rupturas generacionales y de género. Las niñas peruanas en Barcelona y Santiago de Chile*"⁹ realizado por Pavez (2011:273), da cuenta que situaciones de discriminación contra los niños/as inmigrantes, se dan cuando los profesores interpretan erróneamente las diferencias curriculares o lingüísticas, generando ciertas problemáticas para el desarrollo regular de la clase. La investigación reitera la necesidad de acción por parte del Estado, quien debe comprender y conocer el actual escenario.

⁷ La construcción social del sujeto migrante en América Latina, prácticas, representaciones y categorías, coordinado por BelaFeldman-Bianco et al. Quito: FLACO, sede Ecuador: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO: Universidad Alberto Hurtado, 2011

⁸ El estudio a cargo de Carolina Stefoni, analiza los principales cambios producidos en los patrones migratorios y las características de la nueva migración peruana en Chile, destaca la feminización de la migración y su alto nivel de concentración en la Región Metropolitana, el nivel de escolaridad y las condiciones de vida que enfrenta la población migrante, finalmente plantea algunos desafíos en el ámbito legislativo.

⁹ Tuvo por objetivo estudiar la participación infantil en los procesos migratorios peruanos hacia Santiago de Chile y, la escuela donde se llevó a cabo el trabajo de campo fue: Escuela República Colombia y Escuela República Panamá, Santiago Centro.

Respecto al acceso a la salud, Stefoni (2012) advertía que, pese a las medidas implementadas por el Ministerio de Salud y el interés por facilitar el acceso a la población migrante a los servicios de salud, y generar, a partir de ello, procesos de regularización de residencia, a esa fecha no se había logrado incrementar el porcentaje de acceso al sistema de salud.

Balart y Espejo (2012)¹⁰, enfatizan que la atención médica de urgencia de los migrantes en situación irregular, y el acceso de inmigrantes embarazadas y niños en situación irregular a la atención de salud, era un problema que no había sido resuelto. La información emitida por el Ministerio de Salud es desconocida por el personal que atiende directamente a la población migrante, impidiendo su acceso. En concordancia con ello, Altimir y Becerro (2012)¹¹, critican la manera en que el Estado ha dado respuesta a este problema, y ponían en evidencia la ausencia de un plan de capacitación destinado a los funcionarios para acompañar el cumplimiento del Decreto emitido por el Ministerio de Salud, que garantiza el acceso a la salud de la población inmigrante. Asimismo, reflexionan en torno al rol que debe asumir el Estado: tomar acciones de difusión y promoción de las normativas nacionales, y estrategias de sensibilización orientadas hacia una comprensión multidimensional, contextual e interdisciplinar que introduzca adecuaciones a las prácticas en relación a las necesidades particulares de esta población (Altimir y Becerra, 2012: 212).

La Organización Internacional para las Migraciones en “Fundamentos de la Gestión Migratoria: Migración y Salud”, establece la importancia de incluir a los inmigrantes en los programas de salud, lo que facilitaría la integración de ellos dentro de la comunidad. La mala salud y/o acceso a los servicios de salud puede ocasionar un aumento de la discriminación y la xenofobia, debido al imaginario de las sociedades receptoras que percibirían a los migrantes como portadores de enfermedades infecciosas.

Finalmente, la urgencia de instaurar una nueva legislación supone un cambio en la construcción social del sujeto migrante. Lo anterior se condice con lo planteado por autores que observan cómo la legislación migratoria instaura una visión negativa respecto al migrante, catalogándolo como un extraño potencialmente peligroso para la nación. Dicha representación del sujeto migrante actúa como dispositivo reproductivo de estructuras discriminatorias y de exclusión social.

Sin duda los programas migratorios implementados a la fecha, han tratado de resolver la ausencia de reconocimiento explícito de ciertos derechos (acceso al sistema escolar y de salud), no obstante, al estar enmarcados bajo una estructura normativa que reproduce connotaciones negativas sobre el sujeto migrante, las políticas y programas dirigidos a esta población extranjera no logran subsanar la problemática de origen derivada de representaciones sociales construidas en torno a este sujeto social (Stefoni, 2011: 82).

En otras palabras, el establecimiento de categorías y clasificaciones (regular/irregular, refugiado, incluso “migrantes”) se legitiman en el diseño de políticas públicas y proyectos de ley, incidiendo en las representaciones sociales e imaginarios colectivos, o en los procesos de construcción del sujeto migrante. Visto así, el Estado actuaría como un dispositivo capaz de configurar y moldear las experiencias y

¹⁰ Balart, A & Espejo, N (2011). Los derechos de los niños migrantes: desafíos para la legislación migratoria Chilena, p. 40. En: http://www.ongraices.org/admin/doctos/doc_34.pdf

¹¹ Las autoras exponen en su artículo “Características y necesidades de las personas migrantes que consultan en salud mental: la emergencia del fenómeno de encuentro intersubjetivo de negociación intercultural, los resultados obtenidos del estudio de caracterización en salud mental de la población migrante atendida en el Programa PRISMA de la Universidad Alberto Hurtado. En: http://prisma.uahurtado.cl/wp-content/uploads/2013/05/De-Familias-y-Terapias-A%C3%B1o22-N%C2%BA35-Becerra_Altimir.pdf

subjetividades tanto del sujeto migrante como de la ciudadanía receptora. Y las políticas sociales operarían como herramientas portadoras de un modelo particular de sociedad, el que reglamentan, ordenan, segmentan y clasifican las situaciones y las representaciones en torno al sujeto migrante (Meny y Thoening, 1992, en Alfaro, 2007)¹².

En este sentido es que la transformación de la ley implicaría nuevas formas de representar al sujeto, eliminando las acepciones negativas derivadas de un marco legislativo que reproduce prácticas discriminatorias.

A lo anterior, se suma lo planteado por Thayer, quien postula que la condición de migrante implica una desigualdad de hecho y de derecho en el acceso a la ciudadanía. La aparición de inmigrantes, independiente de su situación administrativa (regular o irregular) implica, por definición, un factor de estratificación en el acceso a estos derechos. A lo anterior, agrega que esos condicionamientos surgen de políticas restrictivas que no permiten el reconocimiento de los migrantes. Esto se instala como un referente poco deseable en las sociedades receptoras (Thayer, 2014: 19)¹³.

Siguiendo esta misma línea argumentativa, el autor reflexiona y analiza cómo desde la esfera política y el mundo académico se han legitimado y defendido los intereses de los migrantes a partir de una lógica instrumental, que valoriza el aporte económico, social y cultural que realizan a la sociedad receptora, condicionando el reconocimiento de derechos a la contribución económica, social y cultural de la población migrante. Lo anterior supone que toda vez que el sujeto deja de contribuir o ser un aporte visible, queda exento de derechos.

Finalmente, cabe destacar el aporte realizado por algunos autores cuyos estudios han logrado ampliar el debate, transitando de un diagnóstico basado exclusivamente en las condiciones materiales (vulnerabilidad) a uno orientado a analizar la migración desde elementos simbólicos, como son los efectos que tendrían los marcos regulatorios y las políticas impulsadas, en las formas de percibir y representar a la población migrante.

¹² Alfaro, J (2007). *Psicología Comunitaria y Políticas Sociales: Institucionalidad y dinámicas de actores*.

¹³ El autor en el artículo "Condiciones y desafíos para la construcción de una política de reconocimiento y la inclusión de los migrantes en Chile" aborda los desafíos políticos que enfrenta el Estado chileno frente a los flujos migratorios. Se pretende como objetivo poner en discusión y problematizar las dificultades que enfrentan las sociedades de destino, las de procedencia y los propios migrantes desde un punto de vista político.

Conclusiones¹⁴

La presente revisión sobre producción de conocimiento en el ámbito de la inmigración en Chile ha estado centrada en la investigación y análisis de la academia y la sociedad civil desarrollado en el periodo comprendido entre los años 2002 y 2016, época marcada por un importante auge del fenómeno migratorio que ha concitado el interés de la comunidad científica por comprenderlo.

Desde un punto de vista disciplinario, resulta interesante destacar que los estudios sobre inmigración han sido, en su mayoría, desarrollados desde las diferentes disciplinas de las ciencias sociales, lo cual ha permitido enriquecer los enfoques analíticos con los cuales se aproximan al fenómeno de la migración. Sin embargo, son particularmente los estudios antropológicos y sociológicos los que más han aportado a la comprensión de la inmigración en Chile.

En este marco, también es posible observar que las metodologías cualitativas han sido las más aplicadas en el desarrollo de estos estudios empíricos. Desde técnicas de observación participante, y etnografías, hasta entrevistas en profundidad se han utilizado para conocer la experiencia de migrantes y nacionales, y para comprender los actuales flujos migratorios. Con todo, el objetivo establecido ha sido explicar y entender las causas y/o consecuencias del proceso migratorio que se ha ido instalando en Chile. Cabe destacar el interés académico y gubernamental de otros países, en particular en España, donde ministerios y universidades han impulsado y también financiado investigaciones tendientes a estudiar el fenómeno migratorio en el país.

En cuanto a los estudios analizados, es posible concluir que pese a los esfuerzos hechos por comprender este fenómeno, las investigaciones no han logrado una aproximación exhaustiva capaz de integrar todos los elementos que lo caracterizan. Ello se explica, en gran parte, debido a que la aparición de nuevos elementos va estableciendo pautas para la investigación académica y, a su vez, dejando fuera elementos/sujetos que están invisibilizados, los que muchas veces no impactan de forma tan evidente en la sociedad. Es importante ampliar, complejizar y profundizar los campos de estudio en materia migratoria, como por ejemplo: indagar en el impacto económico de los flujos migratorios en los países de origen y destino, la relación entre remesas y desarrollo y realizar estudios que aborden las diferentes aristas que configuran los procesos migratorios.

Por otra parte, las temáticas más recurrentes en las investigaciones sobre migración, de acuerdo los ejes temáticos propuestos en el presente análisis, se encuentran en el eje "Estado, política y migración"; ellas son la ley de Extranjería y el impacto que esto ha tenido para los migrantes que llegan al país en busca de mejores condiciones de vida. Los estudios desarrollados sobre estas materias, suelen apelar a la generación de una política migratoria acorde al contexto político, económico y social actual, que garantice los derechos humanos de esta población que se incrementa cada vez más.

¹⁴ Este título se refiere estrictamente a las conclusiones derivadas de la información revisada. Las conclusiones de otras áreas del estudio serán publicadas oportunamente. Ver lo señalado en Informes de Asuntos Públicos N° 1.254 "Extranjeros en Chile ¿Cómo los tratan los diarios?", sobre análisis de prensa; N° 1.259 "Legislación sobre extranjeros y migración en Chile. I" y N° 1.260 "Legislación sobre extranjeros y migración en Chile. II", sobre marco jurídico.

Por otra parte, resulta importante destacar la tendencia de los estudios que han adoptado una perspectiva de género, tomando elementos económicos y sociales, que han aportado elementos respecto a la experiencia migratoria diferenciada de hombres y mujeres.

En relación a los temas pendientes, es importante señalar que los estudios han estado centrados, en su mayoría, en la población migrante que reside en la Región Metropolitana.

Por tanto, resulta fundamental descentralizar la investigación con el fin de generar información sobre la inmigración y sus particularidades regionales. Asimismo, los estudios se han focalizado en los inmigrantes provenientes de países limítrofes excluyendo a aquellos que vienen de países más alejados de la Región. Además, es necesario profundizar en las investigaciones con enfoque de género, la situación socioeconómica, los procesos de inserción, y las causas y modalidades de ingreso al país, así como también en la condición migratoria y tipo de acceso a los servicios sociales.

Una de las aproximaciones poco estudiada ha sido la investigación sobre los impactos directos de las políticas y programas migrantes impulsadas en Chile. En este sentido, urge dar curso a estudios orientados a analizar y diagnosticar los elementos exitosos y deficitarios de las iniciativas estatales impulsadas en los últimos años en el país. En este marco, la presente investigación "Estudio sobre inmigración en Chile. Propuestas para una política de integración activa" apunta justamente a profundizar en esta necesidad de producción de conocimiento sobre el tema en Chile. Tanto desde la experiencia directa de migrantes, nacionales, gobiernos locales y centrales, además del análisis del marco jurídico y regulatorio que sustentan las actuales políticas, se pretende conocer la realidad del fenómeno de la inmigración en el país con el propósito de proponer los elementos y lineamientos para una política de integración, considerando elementos políticos, económicos, sociales y culturales.