



asuntos
públicos

.cl



Centro de estudios del desarrollo

f /asuntospublicos

t @ced_cl

Novedades

13/08/2019

Política

¿Cuáles son los Desafíos de la Política Migratoria en Chile?

31/07/2019

Economía

La Necesaria Democratización de la Institucionalidad Económica en Chile. Parte 2

26/07/2019

Economía

La Necesaria Democratización de la Institucionalidad Económica en Chile. Parte 1

28/06/2019

Política

Feminismos y humanismo cristiano

12/06/2019

Sociedad

Mujeres católicas, Iglesia y feminismo: pistas teológicas para la comprensión de un problema

29/05/2019

Política

A falta de diálogo, imposición: La relación entre el Estado y los Pueblos Indígenas en Chile

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 1361

Política

13/08/2019

¿Cuáles son los Desafíos de la Política Migratoria en Chile?¹

Pilar Hazbun Zuloaga²

Introducción

La migración es uno de los temas políticos de mayor trascendencia en el mundo actual. En los últimos años, el mundo ha visto incrementar los flujos migratorios en forma significativa y múltiples son las razones que motivan dicho fenómeno. Crisis humanitarias, mejores oportunidades de trabajo, una economía firme y estabilidad política son algunos de los factores determinantes para quienes pretenden una mejor calidad de vida lejos de su país de origen. Por estas razones, los países receptores suelen ser aquellos de mayor desarrollo económico y que se encuentran en condiciones de ofrecer un contexto estable y un futuro más ventajoso.

Chile no ha estado ajeno a este fenómeno. Los datos muestran un aumento explosivo de la inmigración en los últimos años, lo cual viene a ratificar el desarrollo económico que nuestro país ha alcanzado en las últimas décadas. Desmitificando los prejuicios que suelen asociarse al fenómeno migratorio, los datos también revelan el potencial positivo que este representa, aportando con capital humano más numeroso y calificado, contrarrestando también los efectos negativos del envejecimiento de la población. Asimismo, la migración enriquece nuestra cultura con su diversidad, lo que se ve reflejado en diversas áreas, tales como el deporte, la academia, el arte, entre otros.

Sin embargo, al tratarse de un alza significativa y concentrada entre los años 2015 y 2018 principalmente, se requiere un tiempo de ajuste y una legislación e institucionalidad acordes a los tiempos. Lo anterior, para instalar un régimen abierto que vele por los derechos y deberes de los migrantes, pero que a la vez incentive una migración ordenada, segura y regular, a fin de evitar rechazo en la población nacional. Mantener dicho equilibrio aspirando a una migración sustentable es uno de los principales desafíos que debiera enfrentar la política migratoria. Un enfoque de derechos absolutos es incompatible con un país abierto a la inmigración, como lo ha demostrado la crisis migratoria europea.

¹ Este es la versión adaptada de la presentación "Desafíos de la Política Migratoria en Chile", realizada en el Ciclo de Políticas Públicas del CED el miércoles 15 de mayo de 2019.

² Abogada Pontificia Universidad Católica de Chile. Coordinadora del Programa Legislativo de Libertad y Desarrollo.

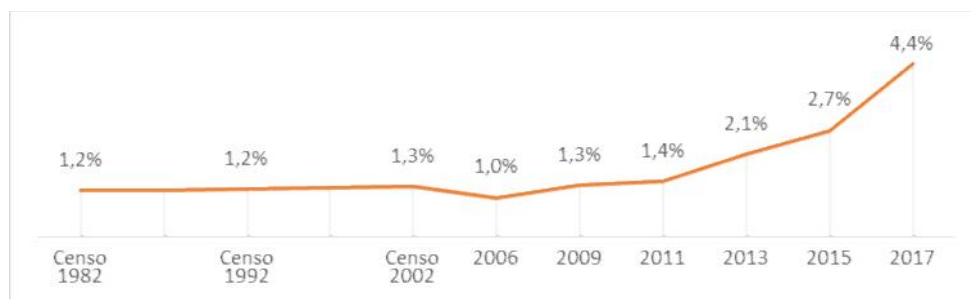
¿Cuáles son los Desafíos de la Política Migratoria en Chile?

Radiografía de la migración en Chile

Según se indica en estudio de Libertad y Desarrollo³, la encuesta de caracterización socioeconómica (CASEN) 2017 arroja que -independiente de la nacionalidad- un 4,4% de la población era inmigrante a fines del año 2017, es decir, nació en un país distinto al nuestro⁴, en línea con los datos del CENSO de ese mismo año⁵. Asimismo, a partir del año 2015, hubo un aumento explosivo en la población migrante. Según análisis que hizo el Ministerio de Desarrollo Social⁶ a partir de la CASEN 2017, un 47,8% de los inmigrantes señala haber llegado en el año 2015 o después, mientras que el 21,9% lo hizo entre los años 2010 y 2014⁷.

El Gráfico 1 muestra el fuerte crecimiento de la población inmigrante en nuestro país en los últimos años y que es el crecimiento más alto desde que tenemos registros.

FUERTE CRECIMIENTO DE LA INMIGRACIÓN EN LOS ÚLTIMOS AÑOS
Gráfico 1: Porcentaje de la población que declara haber nacido fuera del país.



Fuente: LyD a partir de CASEN (2006 – 2017) y Censos (1982 – 2002).

En cuanto a la caracterización de esta población inmigrante, los datos CASEN 2017 muestran que, en relación con la educación, la población inmigrante tiene en promedio un mayor nivel que la chilena: mientras los primeros tienen 13,2 años de escolaridad promedio, los nacidos en Chile tienen 11,1 años. Por otro lado, al revisar la distribución de los inmigrantes por tramo de edad, vemos que se trata de una población más joven que la nacional: el 70,7% de los inmigrantes tiene entre 15 y 44 años y apenas un 4,8% tiene más de 60; en el caso de los nacidos en Chile, estos porcentajes son de 40,8% y 20%, respectivamente. Asimismo, los indicadores sobre el mercado laboral dan cuenta de que la población inmigrante en el país tiene una mayor participación (81,3% versus 58,3% de los nacidos en Chile), así como una mayor tasa de ocupación (75,3% versus 53,7%). Finalmente, los datos muestran a la población inmigrante venezolana como la más prevaleciente.

Otra fuente de información valiosa para tener en consideración son los últimos datos oficiales entregados por el Gobierno en febrero de este año, que integra los registros administrativos de distintas instituciones

³ Ver Tema Público N°1384-1; 4 de enero de 2019, "Encuesta Casen 2017: Radiografía a la Inmigración en Chile", disponible en <https://lyd.org/wp-content/uploads/2019/01/tp-1384-inmigracion-casen-2017.pdf>.

⁴ El análisis a partir de la encuesta CASEN se ciñe a la identificación de inmigrante utilizada por el Ministerio de Desarrollo Social.

⁵ Mientras la información del Censo se levantó en abril de 2017, la encuesta CASEN se tomó entre los meses de noviembre de 2017 y febrero de 2018.

⁶ Hoy, Ministerio de Desarrollo Social y Familia, tras la publicación de la Ley N°21.150, que entró en vigencia en abril de este año.

⁷ Fuente: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casenmultidimensional/casen/docs/Resultados_Inmigrantes_casen_2017.pdf

vinculadas al proceso migratorio (Estadísticas Migratorias INE-DEM 2019)⁸. Es realmente valorable que se haya hecho el esfuerzo por integrar la información disponible y así actualizar las estadísticas relativas a la cantidad y características de la población migrante en Chile.

De acuerdo a estas últimas estadísticas, se estimaron 1.251.225 personas extranjeras residentes en Chile al 31 de diciembre de 2018, lo que implica un aumento en un 67,6% respecto de la población efectivamente censada el 2017⁹. De dicha población, 646.128 son hombres y 605.097 son mujeres, reflejándose una leve masculinización de la inmigración. Por su parte, las Estadísticas Migratorias INE-DEM 2019 indican que aumenta la participación dentro del total de migrantes del grupo de entre 20 y 34 años (de 43,3% a 47,3%), y disminuye levemente el grupo de entre 35 y 49 años (de 28,2% a 27,0%). Dicha población más joven claramente tiene un impacto positivo al contrarrestar el envejecimiento de la población nacional.

En cuanto al país de nacimiento de los inmigrantes en Chile, las cifras muestran que la población inmigrante más numerosa en nuestro país proviene de Venezuela, desplazando a Perú y Haití al segundo y tercer lugar, respectivamente. Lo anterior es consecuencia de la crisis humanitaria y política que se está viviendo en Venezuela la que ha llevado a que a mediados del 2019 el número de refugiados y migrantes provenientes de dicho país haya alcanzado los 4 millones en el mundo, aumentando dicho número en un millón en tan solo siete meses desde noviembre 2018¹⁰. Los últimos acontecimientos acaecidos recientemente en el norte de nuestro país reflejan dicha situación.

Los lineamientos de una nueva política migratoria

Dado el aumento explosivo de la población inmigrante en los últimos años, se creó un contexto en que resultaba urgente y prioritario abordar esta situación para fortalecer y renovar la política migratoria de nuestro país. Frente a ello, y dado la escasa acción de la administración anterior en esta materia, el presidente Sebastián Piñera, a inicios de su mandato, dispuso una serie de medidas administrativas tendientes a promover la regularización de los migrantes y presentó indicaciones al proyecto de ley de migración y extranjería ingresado en su mandato anterior.

En definitiva, estas propuestas plantean un nuevo enfoque en política migratoria, teniendo como objetivo esencial apuntar hacia la migración regular como única vía para la integración plena. Para ello, el proyecto de ley en tramitación contiene importantes incentivos para la regularidad migratoria, de manera que el migrante pueda desarrollar su vida en las mejores condiciones posibles. Se establecen derechos y deberes para los migrantes y al mismo tiempo se procura sancionar la irregularidad, por cuanto ésta termina perjudicando finalmente al que se encuentra en dicha situación, volviéndolo vulnerable y marginado de la sociedad. Por tanto, uno de los objetivos que persiguen tanto el proyecto de ley como las demás medidas administrativas impulsadas por el Gobierno, es que se transparenten los motivos de ingreso al país por parte de los extranjeros, de manera que no ocurra que quienes ingresen como turistas terminen quedándose

⁸ Se integraron los siguientes datos: Censo 2017 (Instituto Nacional de Estadísticas); registros de solicitud y otorgamiento de residencias temporales y definitivas (Departamento de Extranjería y Migración); registros de otorgamiento de visas consulares (Ministerio de Relaciones Exteriores); registros a partir del control fronterizo (Policía de Investigaciones); y registro de defunciones (Servicio de Registro Civil e Identificación).

⁹ Estadísticas Migratorias INE-DEM (Feb. 2019), disponible en <https://www.extranjeria.gob.cl/media/2019/04/Presentaci%C3%B3n-Extranjeros-Residentes-en-Chile.-31-Diciembre-2018.pdf>.

¹⁰ Fuente: Organización Internacional para las Migraciones. Disponible en <https://www.iom.int/es/news/refugiados-y-migrantes-de-venezuela-superan-los-cuatro-millones-la-oim-y-el-acnur>.

indefinidamente y exponiéndose a condiciones de precariedad. En estas medidas cabe incluir el proceso administrativo de regularización, la creación de nuevas visas consulares, entre otras.

Uno de los aspectos más controvertidos que le ha tocado enfrentar al Gobierno en materia migratoria fue la no aclamación del Pacto Mundial para la Migración Ordenada, Segura y Regular de la ONU, más conocido como Pacto Migratorio. Si bien el Pacto Migratorio es un pacto de cooperación, no vinculante jurídicamente, éste puede llegar a ser considerado como una fuente de derecho internacional y aplicado de tal forma por tribunales de justicia. Además, aun cuando el pacto indique expresamente que tiene por objeto facilitar la migración segura, ordenada y regular y reafirme que los Estados tienen el derecho soberano a determinar su propia política migratoria, varias de las medidas específicas de acción propuestas no hacen distinción alguna entre migrante regular e irregular y otras comprometen derechamente recursos del Estado. Estas son algunas de las razones que motivaron al Gobierno a abstenerse de aclamar dicho pacto.

Finalmente, la política migratoria impulsada por el Gobierno que incentiva la migración ordenada, segura y regular parece tener gran acogida en la ciudadanía. Según la Encuesta CADEM de la tercera semana de julio 2019, un 73% aprueba la política migratoria del Gobierno del presidente Piñera¹¹.

Nueva Ley de Migración y Extranjería

El proyecto de ley de migración y extranjería pretende dejar atrás la obsoleta legislación que existe en esta materia, que data de 1975. La iniciativa ya aprobada por la Cámara de Diputados y actualmente en discusión en el Senado, en su segundo trámite constitucional, pretende equilibrar el legítimo derecho del Estado de normar la forma en que los extranjeros ingresan y permanecen en el país, con el respeto y garantía de los derechos fundamentales de los migrantes, lo que implica un avance significativo. A modo de ejemplo, se consagran expresamente el derecho y acceso garantizado por ley a la salud en las mismas condiciones que cualquier chileno; el derecho y acceso a la educación, con independencia de la condición migratoria de los padres; el derecho y acceso a la seguridad social y otros beneficios de cargo fiscal, en igualdad de condiciones que los nacionales, exigiéndoles, no obstante, una residencia regular mínima de dos años en el país cuando el beneficio fiscal importe una transferencia monetaria directa, entre otros.

Asimismo, el proyecto busca hacerse cargo de mitigar los riesgos asociados con el movimiento de personas, combatiendo la migración irregular y sancionando las actividades transfronterizas ilícitas. Si bien se descriminaliza la residencia irregular y se eliminan las sanciones penales para las infracciones migratorias, se simplifica y agiliza el proceso de expulsión para aquellos extranjeros que hayan infringido la ley migratoria, estableciendo un mecanismo de reconducción inmediata para determinados casos. Al mismo tiempo, la iniciativa trae importantes cambios en materia de institucionalidad. Al respecto, se propone crear un Servicio Nacional de Migraciones que tendrá por tarea implementar y ejecutar la política migratoria, y un Consejo de Política Migratoria, cuya misión será formular y actualizar en forma periódica la política migratoria y analizar materias relacionadas con los derechos de los migrantes en materia de educación, salud y vivienda, efectuando propuestas al efecto¹². La propuesta de esta nueva institucionalidad es sin duda uno de los aspectos más novedosos del proyecto de ley de la actual administración.

¹¹ Encuesta Plaza Pública CADEM- Tercera Semana de Julio- Estudio N°288, disponible en <https://www.cadem.cl/wp-content/uploads/2019/07/Plaza-P%C3%BAblica-N%C2%B0-288.pdf>

¹² Ver más detalle en Tema Público N°1347-1; 20 de abril de 2018, "Políticas Públicas para una Migración Sustentable", disponible en <https://lyd.org/wp-content/uploads/2018/04/TP-1347-MIGRACIONES.pdf>.

¿Cuáles son los Desafíos de la Política Migratoria en Chile?

Por otro lado, el proyecto establece un sistema flexible de categorías migratorias que busca reflejar el grado de arraigo que el migrante tendrá con el país. Se contempla, en primer lugar, el otorgamiento de una residencia temporal para los migrantes que busquen radicarse en Chile por un tiempo limitado (para trabajar o estudiar, por ejemplo), la que sólo podrá solicitarse fuera de Chile y no se podrá solicitar el cambio de calidad migratoria de turistas a residentes estando en Chile. Podrá otorgarse a quienes acrediten tener vínculos de familia con chilenos o con residentes definitivos y a quienes vengan a trabajar, a estudiar o por razones humanitarias. Si el extranjero busca radicarse definitivamente, podrá optar a la residencia definitiva, siempre que sea titular de un permiso de residencia temporal que admita su postulación y que haya residido en el país en tal calidad por a lo menos 24 meses.

El proyecto contempla, además, que el Consejo de Política Migratoria tendrá la tarea de crear y actualizar las subcategorías de residencia temporal que estime oportunas, fijando sus requisitos, lo que habilita al Estado adaptarse al dinamismo del fenómeno migratorio y a las necesidades del país.

Durante el debate parlamentario, tanto en la Cámara de Diputados como actualmente en el Senado, se han evidenciado dos posturas frente a la migración: una que prioriza o pone el énfasis en la defensa del enfoque de derechos por sobre otras consideraciones¹³; y otra que, si bien reconoce las garantías fundamentales de los migrantes, aspira a tener una migración ordenada, reconociendo la soberanía que tiene el Estado en esta materia para imponer requisitos de ingreso, por ejemplo. Ello se ha reflejado en la discusión que se ha dado respecto a la inclusión o no inclusión en el proyecto de ley del principio de no devolución que impide la expulsión de extranjeros en caso de riesgo a la integridad física y libertad personal en su país de origen, principio de carácter excepcional que es aplicable a los refugiados y asilados políticos, y no a todos los inmigrantes. Asimismo, dichas posturas han colisionado a raíz de los requisitos impuestos para que los extranjeros puedan acceder a beneficios financiados en su totalidad con recursos fiscales que impliquen transferencias monetarias directas. En este caso, se aprobó finalmente por la Cámara Baja que sólo tendrán derecho a ellos los residentes que hayan permanecido en Chile continuamente por un mínimo de dos años, lo que parece razonable si se considera que una medida de este tipo presiona el gasto público. También se ha visto, en esta misma discusión, en el debate en torno a los cambios de las categorías migratorias y causales de expulsión.

Las diferencias entre una postura y otra no son menores. Una postura que analiza el proyecto únicamente a la luz del enfoque de derechos -extendiéndose éste a los derechos sociales- sin atender a otras consideraciones, puede traducirse en una apertura total a la inmigración que supere la capacidad del Estado para responder a esta e incluso predisponer a la población nacional en contra de los migrantes. En ese sentido, el proyecto de ley mantiene adecuadamente el equilibrio entre un reconocimiento de derechos de los migrantes y la soberanía del Estado para normar los requisitos de ingreso y permanencia de los migrantes en el país.

Por último, respecto a aspectos a mejorar en el proyecto de ley y que no fueron resueltos adecuadamente en el primer trámite, el aumento o la eliminación del límite establecido para la contratación de extranjeros

¹³ A modo de ejemplo, durante el debate parlamentario, algunos parlamentarios consideraban la migración como un derecho humano y que, por tanto, las eventuales restricciones que se impongan deben ser muy excepcionales. En ese sentido, el diputado Saldivar "acotó que hay que fijar prioridades en materia migratoria, pero teniendo siempre presente que la migración es un derecho humano y las eventuales restricciones a ella deben ser excepcionales". (Ver Informe de la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización de la Cámara de Diputados, de 7 de noviembre de 2018, p. 46-47). Sin embargo, dicho derecho no se encuentra reconocido como tal en la Declaración Internacional de los Derechos Humanos ni en el derecho internacional. (Se reconoce el derecho a emigrar y la libre circulación dentro del territorio, pero no así el derecho a inmigrar).

¿Cuáles son los Desafíos de la Política Migratoria en Chile?

parece ser muy relevante. El Código del Trabajo vigente establece un límite máximo de 15% para contratar extranjeros, el cual no se condice con la realidad chilena actual. Si se aumenta o elimina dicho límite, probablemente disminuya la tasa de precariedad laboral, facilitando la creación de empleos formales y duraderos y promoviendo la integración y la contribución del migrante al país. Asimismo, debieran flexibilizarse las normas relativas a la revalidación de títulos.

Conclusiones

Pese a que la migración es un fenómeno altamente positivo, los desafíos que esta impone son múltiples y complejos, especialmente cuando el aumento de los flujos migratorios es explosivo. Teniendo en cuenta ello, las propuestas que ha planteado la actual administración del presidente Piñera en materia de política migratoria mantienen un adecuado equilibrio entre la necesidad que tiene Chile de recibir un flujo de inmigrantes importante, con el imperativo de conducir este proceso de manera fluida y ordenada. Si ese equilibrio no existe y tenemos una política de apertura ciega a la inmigración, sin hacernos cargo de las situaciones creadas por ella, terminaremos presionando las prestaciones sociales del Estado y el gasto público, incubando rechazo en la población nacional y defraudando también las expectativas de quienes vienen en busca de mejores oportunidades y quieren ser un aporte al país.