



Enero | 138  
2014

Serie Informe

SOCIEDAD Y POLÍTICA

## **Migraciones en Chile II: Avances Legislativos y Evidencia Internacional**

**Álvaro Bellolio A.**

---

ISSN 0717-4093

---

---

**Alvaro Belloio A.** es ingeniero civil industrial de la Pontificia Universidad Católica de Chile y coordinador del programa Sociedad y Política de Libertad y Desarrollo.



# Índice

Resumen Ejecutivo	5
1. Introducción	7
2. Análisis Cuantitativo de la Migración en Chile	8
3. Evidencia Internacional: Europa y la OCDE	13
3.1 La Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, (OCDE)	14
3.2 El Caso de Europa	16
3.3 Evaluación	23
4. La Reforma a la Ley de Migración y Extranjería	24
4.1 Falencias de la Legislación Vigente	25
4.2 Características y Objetivos de la Nueva Ley	27
4.3 Temas Pendientes de la Nueva Ley	29
5. Conclusiones	30
6. Referencias Bibliográficas	31



## Resumen Ejecutivo

Las migraciones son un fenómeno creciente en Chile y tema fundamental de discusión en países más desarrollados. Los flujos migratorios se producen por varias causas, entre ellas las mejores oportunidades económicas –debido a que se ofrecen mayores ingresos, más empleos y se logra un estándar de vida más alto– con respecto a los países de origen y la estabilidad política, institucional y cultural del receptor, entre otros. En nuestro país, esta condición se está generando al comparar con la situación de algunos de nuestros vecinos, por lo que se espera que las migraciones continúen en aumento en los próximos años.

Es por ello que en el presente informe, complementando la publicación anterior del mismo tema\*, se genera una mirada actualizada de los datos sobre los migrantes en nuestro país, una revisión a los casos comparables en Europa y un análisis a las recomendaciones de la OCDE, y las contrasta con el proyecto de ley de Migración y Extranjería en discusión en el Congreso.

Lo que entrega el análisis es que el proyecto de ley avanza en la senda correcta, modernizando la legislación vigente, fortaleciendo la institucionalidad y descentralizando la convalidación de títulos, pero aún quedan temas por avanzar en materias de flexibilidad laboral –tema relevante de forma transversal y no solo para extranjeros– y de priorización de trámites de visas de migrantes con mayor nivel de capacitación, comparable a lo realizado por países desarrollados que entregan un sistema de puntos para facilitar los procesos, sin dejar de lado la importancia de la migración en términos sociales, culturales y económicos tanto de migrantes calificados como no calificados.

\* Lyd, (2012): “Migraciones en Chile: Diagnóstico y Lineamientos de Propuestas”, Serie Informe Sociedad y Política”, N° 129.



## Migraciones en Chile II: Avances Legislativos y Evidencia Internacional

### 1. Introducción

La Serie Informe Sociedad y Política N° 129, de agosto de 2012, llamada "Migraciones en Chile: Diagnóstico y Lineamientos de Propuestas", se enfocó principalmente en un análisis conceptual de las migraciones y un examen de las principales teorías de la migración, que transitan desde el proteccionismo migratorio (fronteras cerradas) hasta un enfoque de fronteras totalmente abiertas o el caso intermedio de migración selectiva. El informe mencionado realiza un análisis de la historia, legislación y las estadísticas de la inmigración en Chile, con los datos del año 2009, para entregar, finalmente, un capítulo de propuestas.

El presente informe es una continuación y complemento del informe anterior, donde se han actualizado los datos de la inmigración y el perfil del inmigrante en nuestro país, añadiendo un análisis de la experiencia comparada europea y las recomendaciones de la OCDE, que es contrastado con la nueva legislación presentada por el Ejecutivo, el proyecto de ley de Migración y Extranjería, ingresado el 20 de mayo de 2013.

El informe consta de en cuatro capítulos. El primero, como fue mencionado, actualiza los datos y la información sobre los migrantes en Chile, revisando el aumento sustantivo en la población de extranjeros en nuestro país, la evolución de los permisos de residencia, tanto temporales como definitivos, además del cambio en los diferentes oficios y ocupación de los migrantes en el país, con un alto crecimiento de médicos, profesores universitarios, personal doméstico y otros, según las última encuesta CASEN y el censo del año 2012. De acuerdo a estas fuentes los migrantes de países vecinos como Perú y Argentina agrupan a los grupos más numerosos que han venido a nuestro país.

El capítulo siguiente es un análisis de los países europeos, sus desafíos con la inmigración y las recomendaciones de la OCDE, desde el caso de España, Rumania, Austria, Finlandia y el particular flujo migratorio generado por la primavera árabe –donde se ve un claro enfoque hacia criterios de selectividad basados en las competencias profesionales, dependiendo del nivel de desarrollo de cada país–, y se analizan brevemente para cada uno de los casos mencionados las cifras de migraciones y como estas han impactado en sus respectivos países.

El tercer capítulo se enmarca en el proyecto de la nueva ley de migración y extranjería que hoy se encuentra en el Parlamento. Se trata de una reforma completa de la ley del año 1975 que pretende definir la nueva institucionalidad migratoria a fin de que a futuro se defina la política migratoria a través de un consejo de ministros, analizando su estado, puntos más relevantes y falencias desde la perspectiva de la definición de la política migratoria. Finalmente el último capítulo incluye algunas conclusiones del estudio de las migraciones en nuestro país.

## 2. Análisis Cuantitativo de la Migración en Chile

Según los datos preliminares del Censo 2012, en Chile hay 339.536 inmigrantes, lo que representa un 2,04% de la población total. Analizando su composición, vemos que la tendencia histórica de las últimas décadas se mantiene al tener a inmigrantes de países latinoamericanos en los cinco primeros lugares, aunque el orden de los países ha ido cambiando en el tiempo, como se observa en la Tabla N° 1.

**Tabla N° 1**  
**Composición de inmigrantes en Chile**

País	Cantidad de migrantes	Porcentaje
Perú	103.624	30,52%
Argentina	57.019	16,79%
Colombia	27.411	8,07%
Bolivia	25.151	7,41%
Ecuador	16.357	4,82%
España	11.068	3,26%
Estados Unidos	11.064	3,26%
Brasil	9.806	2,89%
Otros Países	78.036	22,98%

Fuente: Censo 2012.

Ahora bien, si analizamos los flujos migratorios en los últimos 5 años, vemos que Perú mantiene su posición primordial, pero con un incremento significativo de inmigrantes tanto de Colombia como de Estados Unidos, como se observa en la Tabla N° 2.

**Tabla N° 2**  
**Inmigrantes al país en los últimos 5 años**

País	Cantidad de migrantes	Porcentaje
Perú	39.601	23,61%
Colombia	18.947	11,3%
Argentina	15.650	9,33%
Estados Unidos	13.848	8,26%
España	13.810	8,23%
Bolivia	10.344	6,17%
Ecuador	6.035	3,6%
Brasil	4.646	2,77%
Otros Países	44.848	26,74%

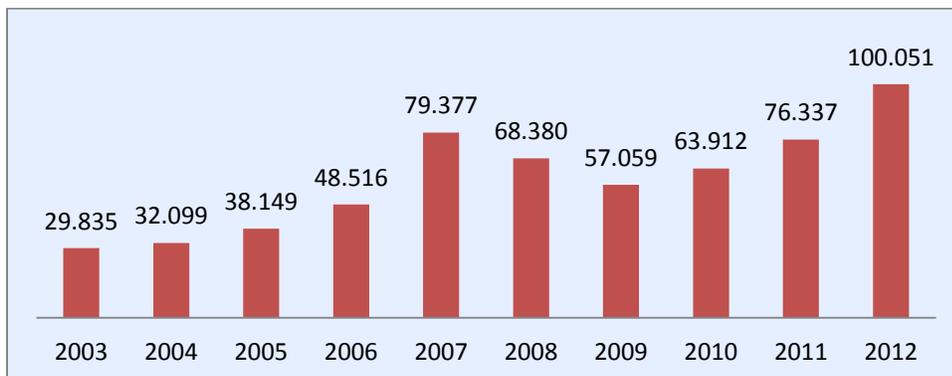
Fuente: Censo 2012. Considera población de 5 años o más.

Con respecto al nivel educacional, el mismo Censo 2012 indica que un 43,56% de los migrantes tiene un nivel educacional superior, es decir, se trata de migrantes con un nivel de calificación alto; un 30,09% posee educación media completa; un 18,54% tiene básica completa, un 1,37% pre básica y solo un 0,44% nunca asistió a un establecimiento escolar, confirmando los análisis iniciales que se extraen de la encuesta CASEN 2009 que indicaban que el migrante tiene un nivel de escolaridad promedio superior al del chileno.<sup>1</sup>

Viendo un análisis distinto al tradicional del Censo y la encuesta CASEN, la evolución de las visas de residencia temporal han crecido exponencialmente en los últimos años, triplicándose en los últimos diez, llegando a un récord histórico de 100.000 visas en 2012, como se expresa en el Gráfico N° 1. A su vez, en 2012 hay una mayor cantidad de visas entregadas a hombres (50.353) que a mujeres (49.698), lo que va en la línea opuesta a lo ocurrido el año 2011 –con 38.174 visas a mujeres y 38.163 a hombres– y a los datos históricos donde la migración había tenido un fuerte énfasis de presencia femenina según la encuesta CASEN del año 2009.

<sup>1</sup> Bellolio, Franco y Ramírez, 2012.

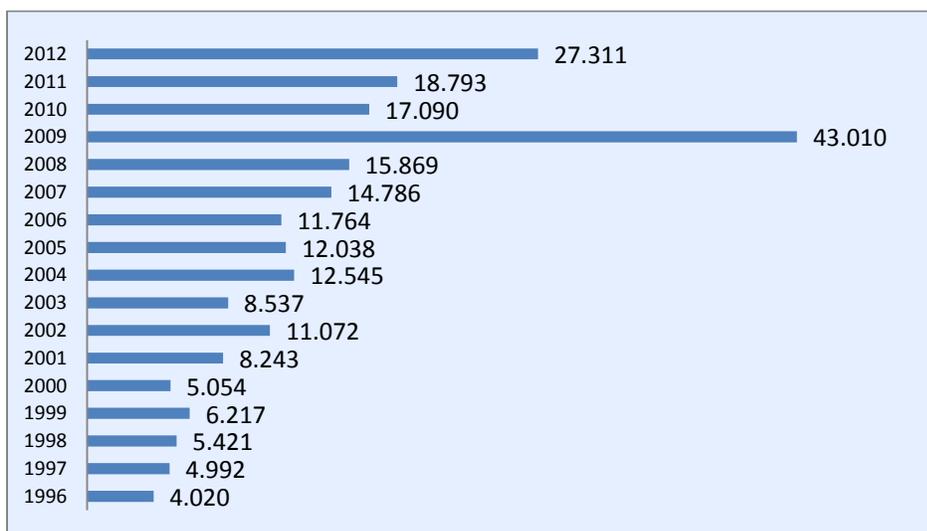
**Gráfico N° 1**  
**Evolución de las visas de residencia temporal**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas del Departamento de Extranjería y Migración.

En el caso de las visas de residencia definitiva, más allá del caso anómalo del año 2009 dado por el proceso de regularización y amnistía migratoria en la administración Bachelet, se observa un creciente aumento en las visas entregadas en los últimos 3 años con respecto a la evolución histórica, siendo un fenómeno que cada año está más presente, como se observa en el Gráfico N° 2. Ahora bien, según la información de Extranjería, en los últimos 3 años se han entregado más visas de residencia definitiva a mujeres (14.760 el año 2012, 10.110 el 2011 y 9.213 el año 2010) que a hombres en el mismo periodo (12.551 el 2012, 8.683 el 2011 y 7.877 el 2010), siguiendo la tendencia demográfica del resto del país y del mundo.

**Gráfico N° 2**  
**Evolución de las visas de residencia definitiva**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de estadísticas del Departamento de Extranjería y Migración.

Con respecto a la evolución de la ocupación de migrantes, en publicaciones anteriores<sup>2</sup> se ha comentado el alto impacto de los migrantes en rubros como servicios, construcción y minería, por lo que al actualizar los datos se observa una clara tendencia al aumento de la ocupación de personal doméstico, la disminución de la ocupación de vendedores y el incremento en trabajos más calificados, como se observa en la Tabla N° 3. Una posible explicación a este fenómeno es el perfeccionamiento de la apertura laboral a los migrantes, y debido a que el crecimiento económico nacional y las brechas generadas con los países vecinos han logrado interesar a los migrantes, que buscan mejoras económicas, no solo en trabajos no calificados, sino que también como profesionales, ya sea en el área de la educación, donde se observa la llegada de profesores con nivel de doctorado a universidades regionales, o en el sector público de salud, de servicios profesionales de publicidad y marketing, y trabajos como camareros y taberneros en el norte y centro del país.

Se espera que con proyectos que faciliten la postulación a contratos de trabajo, de manera de velar por las obligaciones laborales de los trabajadores, disminuyan los trabajos informales o indocumentados, con fuerte énfasis en trabajos temporales en sectores agrícolas o forestales, de manera de transparentar la situación de los migrantes en el país y su ocupación.

Se trata de aplicar políticas públicas efectivas y generar propuestas que permitan mejorar las condiciones y calidad de vida, tanto de migrantes que vienen a nuestro país a buscar oportunidades, como de chilenos a los que se les hace difícil competir en condiciones de empleo informal, generando brechas y situaciones difíciles de fiscalizar.

---

<sup>2</sup> Bellolio, Franco y Ramírez, 2012

**Tabla N° 3**  
**Evolución de la ocupación de migrantes**

Oficio	2006	2009	2011	TOTAL
Personal doméstico	15,16%	12,84%	14,05%	13,92%
Vendedores y demostradores de tiendas y almacenes	5,96%	9,07%	5,72%	6,91%
Peones de la construcción de edificios	0,55%	0,70%	<b>6,16%</b>	2,91%
Gerentes de comercios mayoristas y minoristas	3,45%	0,89%	3,86%	2,75%
Revisores, guardas y cobradores de los transportes públicos	2,37%	3,84%	2,09%	2,75%
Vendedores de quioscos y puestos de mercado	1,52%	3,59%	1,75%	2,31%
Camareros y taberneros	1,26%	2,86%	2,34%	2,25%
Profesionales de nivel medio de servicios administrativos	3,75%	0,99%	2,28%	2,21%
Mozos de labranza y peones agropecuarios	1,55%	2,73%	1,65%	1,99%
Limpiadores de oficina, hoteles y otros establecimientos	2,36%	0,81%	2,70%	1,98%
Arquitectos, ingenieros y afines, no clasificados bajo otros	2,94%	1,51%	1,48%	1,86%
Médicos	1,39%	1,44%	<b>2,03%</b>	1,67%
Conductores de automóviles, taxis y camionetas	2,11%	1,64%	1,19%	1,57%
Profesores universitarios y otros establecimientos de ed. sup.	1,23%	1,32%	<b>1,98%</b>	1,57%

Fuente: José Tessada (PUC), según CASEN 2011.

Analizado la evolución de la ocupación de los migrantes con respecto a los no migrantes, como se observa en la Tabla N° 4, se corrobora lo mencionado anteriormente con un aumento de migrantes principalmente en los rubros de construcción, y en menor medida, en médicos y profesores universitarios y de educación superior.

Interesante resulta ver la variación en gerentes de comercios mayoristas y minoristas, que ha sido fluctuante y bastante bajo con respecto a las otras ocupaciones, lo mismo que sucede con arquitectos, ingenieros y afines. Sorprende el bajo número de migrantes asociados a ocupaciones como mozos de labranza y peones agropecuarios, lo que se podría explicar por el hecho que estas labores se asocian mejor a la zona sur del país, y gran parte de los focos de migración en Chile están ubicados en la capital por su alto desarrollo económico y densidad poblacional<sup>3</sup>. Incluso, según la información del Departamento de Extranjería y Migraciones del año 2010, el 65% de la población inmigrante vive en la Región Metropolitana, un 6,14% que reside en la región de Valparaíso y un 14,9% que habita en las regiones del norte del país: Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, dejando al sur, donde existe el desarrollo agropecuario, en un segundo plano como foco de inmigración.

<sup>3</sup> Sabatini y Wormald, 2008.

**Tabla N° 4**  
**Evolución de la ocupación de migrantes en relación al resto de la población**

Oficio	2006		2009		2011	
	No Inmigr.	Inmigr.	No Inmigr.	Inmigr.	No Inmigr.	Inmigr.
Gerentes de comercios mayoristas y minoristas	98,22%	1,78%	96,68%	3,32%	97,91%	2,09%
Arquitectos, ingenieros y afines	95,75%	4,25%	94,87%	5,13%	96,46%	3,54%
Médicos	92,80%	7,20%	91,93%	8,07%	91,23%	<b>8,77%</b>
Profesores de universidad y de educación superior	95,31%	4,69%	93,51%	6,49%	90,43%	<b>9,57%</b>
Profesionales de nivel medio de servicios administrativos	95,05%	4,95%	99,10%	0,90%	94,95%	<b>5,05%</b>
Revisores, guardas y cobradores de transp. público	98,43%	1,57%	96,47%	3,53%	97,96%	2,04%
Camareros y taberneros	98,21%	1,79%	94,56%	5,44%	94,59%	<b>5,41%</b>
Vendedores y demostradores de tiendas y almacenes	98,89%	1,11%	97,88%	2,12%	98,33%	1,67%
Vendedores de quioscos y puestos de mercado	98,83%	1,17%	97,78%	2,22%	97,87%	2,13%
Conductores de automóviles, taxis y camionetas	98,78%	1,22%	98,88%	1,12%	98,93%	1,07%
Personal doméstico	96,21%	3,79%	95,65%	4,35%	94,40%	<b>5,60%</b>
Limpiadores de oficina, hoteles y otros establecimientos	98,81%	1,19%	99,44%	0,56%	98,04%	1,96%
Mozos de labranza y peones agropecuarios	99,65%	0,35%	99,25%	0,75%	99,30%	0,70%
Peones de la construcción de edificios	99,59%	0,41%	99,28%	0,72%	95,34%	<b>4,66%</b>

Fuente: José Tessada (PUC), según CASEN 2011.

### 3. Evidencia Internacional: Europa y la OCDE

La comparación internacional de las legislaciones y estadísticas migratorias es clave para la definición de las políticas públicas, ya que permite ver las mejores prácticas y focos según el desarrollo y características de cada país. Es por ello que el análisis de países que tienen una mayor experiencia en el tema, como son los países anglosajones, europeos y los más desarrollados, miembros de la OCDE, son fundamentales para la revisión de la propuesta migratoria chilena.

El viejo continente es uno de los que más ha avanzado en políticas migratorias, debido a su alta exposición al fenómeno, en conjunto con los países analizados en

la publicación anterior<sup>4</sup> –que son Estados Unidos, Canadá y Australia–, los cuales tienen un nivel de desarrollo y migraciones más avanzado a la realidad de nuestro país. Como ya mencionamos, una revisión exhaustiva de las políticas migratorias de la OCDE y las europeas y los desafíos que enfrentan complementa la información para mejorar la integración y proponer las políticas públicas para migrantes en Chile.

### 3.1 Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE)

Analizando la experiencia internacional de los países desarrollados, según el reporte OECD *International Migration Outlook 2013*, la tendencia general en estos países se dirige a políticas más restrictivas en materia de contrataciones extranjeras, pero con políticas más liberales con respecto a los trabajadores extranjeros que ya están en el país que perdieron sus empleos debido a la crisis, lo que les permite permanecer en el país y buscar nuevos trabajos. Es por ello que se incentivan los periodos de búsqueda de empleo para los graduados internacionales que deseen permanecer en el país y trabajar después de sus estudios, de manera que no ocurra la "fuga de talentos" y se conserven a los extranjeros que se han capacitado en el país.

Sobre temas relevantes donde avanzar, vemos que a nivel de la OCDE, la combinación de los flujos de inmigración y el alto desempleo llevó a importantes debates sobre las políticas respectivas. Los dos problemas principales son la medida en que los inmigrantes pueden depender de las prestaciones sociales y los servicios públicos –muchas veces asociados al estado de bienestar de ciertos países– y su contribución fiscal neta.

Frente a estos problemas, la pregunta planteada por la OCDE es si los inmigrantes agravan los problemas fiscales asociados al contexto del envejecimiento de la población y la crisis actual, o pueden jugar un papel en su mejoramiento.

Sobre el impacto fiscal de los migrantes, este es un elemento más a considerar en las decisiones de política pública sobre la magnitud y la composición de los flujos de migración laboral. En muchos países existe una preocupación pública generalizada sobre el uso que los inmigrantes hacen del estado de bienestar del país receptor. En el pasado llegaban principalmente trabajadores poco capacitados que, debido a su bajo nivel de educación, no fueron capaces de conservar sus puestos de trabajo frente al proceso de modernización de la economía que tiende a requerir

---

<sup>4</sup> Bellolio, Franco y Ramírez, 2012.

trabajadores más calificados, haciéndose muy dependientes del seguro de desempleo y los subsidios sociales.

Este patrón es menos observable hoy en día cuando los inmigrantes poseen, en promedio, una mayor calificación educacional y laboral<sup>5</sup>. Sin embargo, los estereotipos de migrantes poco educados todavía persisten en el debate y perjudican la situación de los inmigrantes actuales, así también como a los de segunda y tercera generación. Estos estereotipos también se ven agravados por movimientos populistas y nacionalistas, sobre todo en Europa.

Ahora bien, según diferentes estudios, el impacto fiscal de la inmigración en los países de la OCDE es, en promedio, cercano a cero<sup>6</sup> y el impacto global de la inmigración sobre las finanzas públicas en los países desarrollados parece ser muy débil.

Hoy en día, en la OCDE los inmigrantes son más jóvenes que la población media local, por lo que su uso del sistema de salud es inferior a la media. En general, la mayoría de los estudios sobre los países europeos muestran que no existe una sobrerrepresentación de los inmigrantes cuando se lo mira respecto a su dependencia del estado del bienestar.

Por lo tanto, en el futuro y dado el creciente énfasis en la inmigración calificada y el hecho de que los inmigrantes poco calificados de hoy ya están mejor educados que los migrantes poco calificados del pasado, el impacto fiscal neto de la inmigración debiera ser cada vez menos negativo. Inmigrantes con educación terciaria realizan una contribución fiscal neta mucho mayor que los inmigrantes no calificados. Es por ello que el desafío es buscar el acceso al mercado laboral formal de los inmigrantes, por lo que las políticas de inmigración, integración y lucha contra la discriminación deben estar dirigidas a mejorarlas.

Sobre las políticas de inmigración, los estudios de *International Migration Outlook* indican que mientras más jóvenes son los inmigrantes que llegan al país, mayor será su contribución fiscal neta, debido a que tienen una estadía laboral más larga y mayores incentivos para invertir en educación y capacitación. A su vez, para inmigrantes mayores debe haber un foco en mejorar su empleabilidad, y promover el aprendizaje del idioma del país receptor para adaptarse a su cultura y a la formación profesional. Esto es interesante para el caso de Chile, ya que gran parte de los migrantes viene de países de habla hispana, por lo que esta barrera idiomática y rápida adaptación a la cultura no genera problemas en la actualidad.

---

<sup>5</sup> OCDE, 2013.

<sup>6</sup> Ibid.

Además, la evaluación y el reconocimiento del título extranjero es una tarea difícil, pero importante, y es hoy en día la primera prioridad en la agenda de muchos países, por lo que se deben hacer esfuerzos para simplificar los procedimientos y entregar una mayor transparencia del proceso. Este punto es fundamental en la nueva propuesta de legislación en nuestro país.

Las propuestas internacionales, al abordar políticas contra la discriminación, establecen que los inmigrantes deben estar en el mismo nivel con los trabajadores locales a la hora de conseguir un trabajo, por lo que la discriminación por país de origen debe ser evitada, siendo uno de los principales obstáculos que dificultan la integración de migrantes en el nuevo país. Ello genera una pérdida de oportunidades, tanto laboral como social y cultural, lo que cuestiona el porcentaje definido en la legislación chilena vigente, que es de una contratación máxima de un 15% de extranjeros por empresa.

### 3.2 El caso de Europa

Para comenzar, es importante entender que la visión europea plantea diferencias entre las migraciones intraeuropeas (es decir, las migraciones entre los 28 miembros de la Unión Europea, UE, y los 3 países asociados, Noruega, Islandia y Suiza), que pueden vivir y trabajar en este grupo de países sin necesitar visas o permisos de trabajo, y las migraciones de los otros países, que no son miembros o asociados a la Unión Europea. Para función del presente estudio, obviaremos las migraciones intraeuropeas, debido a que no es un caso comparable con Chile y sus migrantes –ya que no es miembro de una agrupación de países que tenga una regulación similar a la que poseen los países de la Unión Europea– y nos fijaremos en el último grupo mencionado.

Desde los años 80, ha existido un flujo continuo de inmigración hacia la Unión Europea de países externos a ella. Hoy el 4% de los residentes de la UE son extranjeros<sup>7</sup> y debido a la primavera árabe y los conflictos en el norte de África y el Medio Oriente, el flujo ha aumentado en los últimos años<sup>8</sup>.

Según Novotný, los principales beneficios de la inmigración para la UE son el paliar los problemas demográficos, de manera de garantizar el mantenimiento de las pensiones, –debido a que muchos de los países de esta unión tienen un sistema de reparto y no de capitalización individual como Chile–, y de la conservación del sistema de bienestar. Otro aspecto positivo es la captación de potenciales

---

<sup>7</sup> Novotný, 2012.

<sup>8</sup> CES, 2012.

trabajadores para labores, tanto calificados como no calificados, aunque la UE no capta tantos profesionales de alto nivel como Norteamérica o Australia. Ello debido a diferentes factores, entre los cuales se debe mencionar la política de incentivos para los profesionales más calificados, las oportunidades laborales y la flexibilidad en este mismo ámbito. Finalmente, también tiene el beneficio de contribuir a países en desarrollo a través del envío de remesas de los migrantes trabajadores en la UE, lo que genera flujos económicos, y también el desarrollo de países con industrias menos efectivas, generando mayores oportunidades para los países europeos.

Sin embargo, a su vez, la inmigración también ha traído problemas a la UE, los cuales son alertas para nuestro país. El primero de ellos es el alto costo de procedimientos administrativos y gastos sociales, tales como la salud, educación, pensiones y otros, que están completamente garantizados sin importar la capacidad de pago u ahorro; el segundo se genera en la informalidad del trabajo, malas condiciones y pobreza, por el alto número de migrantes sin su situación migratoria al día o su bajo nivel de capacitación; y finalmente por los argumentos nacionalistas, xenofóbicos y la existencia de retórica islamofóbica en los discursos políticos y en la población, lo que hace el debate sobre migraciones en Europa un tema en extremo controversial, sensible y emocional.

### 3.2.1 España

Según el académico Mauricio Rojas, la problemática de la inmigración en España se caracteriza por tres elementos: una política de inmigración de fronteras casi abiertas, un modelo de crecimiento extensivo que requiere grandes cantidades de mano de obra poco calificada y el fin del *boom* de la inmigración en el contexto de una profunda crisis económica.

España ha visto un auge de la inmigración único: desde el 2,5% de sus habitantes nacidos en el extranjero a mediados de la década de 1990 al 14% en 2010, lo que constituye un cambio histórico para un país que solía ser un país de emigración<sup>9</sup>. Este cambio se debió al auge económico experimentado desde mediados de la década del 90 que generó un aumento de la demanda de mano de obra poco calificada.

Los inmigrantes vienen principalmente de Europa del Este (Rumania), América del Sur (Ecuador, Argentina, Colombia) y el norte de África (Marruecos). Más de la mitad de los migrantes son católicos y tienen al español o a otro idioma derivado del

---

<sup>9</sup> Rojas, 2012.

latín como lengua materna; por lo tanto, existe una gran proximidad cultural con la población española, lo que contribuye al desarrollo de un buen clima social<sup>10</sup>.

En términos de género, las mujeres son mayoría en todos los casos de diferentes países, excepto por los inmigrantes procedentes de países africanos e islámicos. Eso sí, los datos muestran que el nivel educacional de estos inmigrantes es más bajo que el que posee la población local<sup>11</sup>, y bastante disímil según el continente de inmigración, pues si bien el nivel de educación es más alto en el caso de los inmigrantes de Argentina y Perú, es muy bajo para inmigrantes procedentes de países africanos.<sup>12</sup>

La participación en el mercado laboral ha sido muy alta durante el período de auge económico, incluso mayor para los inmigrantes que para la población española local. Sin embargo, esto cambió radicalmente con la crisis económica. Sus efectos sobre la población nacida en el extranjero han sido mucho más graves que en los españoles mismos. En 2009, según el INE español, la tasa de desempleo era del 30% para los extranjeros (y casi el 50 % para el subgrupo de inmigrantes africanos) frente al 17% de los españoles.

La política de inmigración en España ha sido de fronteras casi abiertas, consecuencia de la fuerte demanda de mano de obra. La mayoría de los inmigrantes llegaron en una situación irregular e indocumentada y consiguieron más tarde un estatus legal. La situación se caracteriza por un débil control en las fronteras y la inexistencia de una política de expulsión efectiva de los inmigrantes indocumentados. En el territorio español, a los inmigrantes (documentados o indocumentados) se les ofreció la cobertura social gratuita y completa, así como el acceso a la educación.

El tema principal de esta política de fronteras abiertas es que el número de inmigrantes no disminuye durante la crisis y representa una pesada carga para el estado de bienestar. Ello es un factor relevante a considerar para la definición de la política migratoria en Chile. Por otra parte, España ha visto la expansión de empleos mal pagados y poco calificados, posponiendo los cambios estructurales, lo que conduce al crecimiento negativo de la productividad, por lo que el crecimiento económico no se debió a una mejor utilización de los factores de producción, siendo un caso único de "crecimiento sin desarrollo"<sup>13</sup>.

Según Rojas, la política de fronteras abiertas aparece hoy en día como una solución miope, donde las consecuencias negativas fueron reveladas por la crisis

---

<sup>10</sup> CES, 2012.

<sup>11</sup> Pajares, 2010.

<sup>12</sup> INE, 2010.

<sup>13</sup> Rojas, 2012.

económica. Las reformas estructurales del mercado de trabajo español, la economía y la seguridad social se pospusieron debido a la bonanza de la inmigración.

Los dos principales partidos, el Partido Socialista y el Partido Popular, reconocen ahora que la política de fronteras abiertas no es ni deseable ni manejable en el largo plazo y que es imprescindible contar con controles eficaces en las fronteras y combatir la inmigración indocumentada. Ambos proponen políticas que transformarían a España en un país donde es más fácil llegar legalmente que hacerlo de forma indocumentada. El Partido Popular propone abrir nuevos canales para la inmigración legal, crear una cuota de inmigración similar a las existentes en los países anglosajones, excluir la posibilidad de legalizaciones masivas de inmigrantes ilegales, fortalecer los controles fronterizos, penalizar fuertemente el tráfico de personas y establecer mecanismos reales para deportar a los inmigrantes en situaciones irregulares e indocumentados.

A pesar de la grave crisis, todavía existen relativamente buenas relaciones entre los inmigrantes y la población española. Según el Centro de Investigaciones Sociológicas, el año 2010 pocos españoles (12%) consideraban la inmigración como uno de sus tres principales preocupaciones. A pesar de esta buena noticia, para el experto los temas principales siguen siendo el entrar en un nuevo ciclo de crecimiento. Para ello España requerirá una reestructuración a fondo de su economía hacia una mayor productividad y menor trabajo manual, lo que significa que el desempleo probablemente se mantendrá elevado durante un largo período, exigiendo una reconversión masiva de la fuerza de trabajo (incluidos los inmigrantes recientes). El otro tema principal es revisar los factores relativos a la integración de la segunda generación –hijos de los inmigrantes–, ya que el desempleo juvenil es superior al 50 % y su tasa de deserción escolar muy alta.

España está en un momento clave. Las soluciones del pasado son los problemas de hoy y la necesidad de cambio es abrumadora, por lo que se debe buscar un modelo de crecimiento intensivo, una fuerte inversión en capital humano, la innovación y la manera más productiva de la utilización de sus recursos, diagnóstico compartido con el caso de Chile si queremos mantener el sitio de privilegio en la economía y el desarrollo de América Latina. El momento de la inmigración masiva de mano de obra poco cualificada ha terminado y criterios más selectivos para la migración futura deben ser establecidos y aplicados. Esto significa que se debe terminar con la inmigración irregular o indocumentada, crear una política de integración coherente para la primera y segunda generación de inmigrantes e invertir en educación y capacitación de la población inmigrante<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Rojas, 2012.

### 3.2.2 Rumania

Rumania es un miembro reciente de la Unión Europea –desde el año 2007– y ha recorrido un largo camino en el diseño de una política migratoria eficaz y beneficiosa. Comenzó como un país comunista con fronteras cerradas, con una política migratoria muy controlada y se ha abierto después de su ingreso a la UE.

Rumania ha sido predominantemente un país de emigración en las últimas décadas, al igual que Chile en el siglo pasado; sin embargo, el flujo de la inmigración está creciendo, porque Rumania representa la puerta de entrada oriental de la UE. Esta nueva situación exige políticas nuevas y coherentes de inmigración, caso análogo a nuestro país.

Durante la era comunista, el flujo migratorio era pequeño y limitado a estudiantes o residentes de los "países amigos". A principios de 1990, los primeros inmigrantes eran empresarios –propensos al riesgo– que venían de Turquía y Medio Oriente. Hoy los inmigrantes vienen principalmente de la vecina Moldavia, así como de Turquía y China. Sin embargo, Rumania sigue siendo uno de los pocos países europeos en los que los extranjeros representan menos del 1% de la población. La inmigración indocumentada es baja, ya que el país es considerado como uno de tránsito en el camino a Europa occidental en lugar de un país de destino<sup>15</sup>.

La condición de Rumania está cambiando, desde un país de emigración a un país de inmigración, principalmente por su apertura económica y política. Esto requiere de la implementación de políticas de integración que busquen apoyar los extranjeros, ayudándoles a adquirir las habilidades y conocimientos necesarios para adaptarse a la sociedad rumana. Según Zulean y Roventa, los actuales objetivos del país con respecto a los inmigrantes son la lucha contra la discriminación, promover el aprendizaje de la lengua rumana, garantizar el acceso al mercado de trabajo y garantizar el acceso a los programas de seguridad social y de educación en las mismas condiciones que reciben los ciudadanos de ese país. En el caso de Chile, si bien el tema de la discriminación ha tenido un avance sustantivo en los últimos años y se generan escasos problemas por la lengua, dado que la gran mayoría de los inmigrantes vienen de países de habla hispana, el acceso al mercado de trabajo y la relación con los migrantes y los beneficios sociales sigue siendo un desafío pendiente.

Ahora bien, según las expertas, el principal problema pendiente radica en el reconocimiento de la educación o la certificación de los inmigrantes –tema que también es recurrente en Chile y la nueva ley propuesta por el Ejecutivo amplía esta posibilidad–, además de que la ley rumana de inmigración fija cuotas de los

---

<sup>15</sup> Zulean, Roventa, 2012.

ciudadanos extranjeros que tienen acceso al mercado de trabajo. Ello complejiza la situación y establece condiciones de poca flexibilidad y potenciales problemas de trabajo informal que se han visto en el resto de Europa.

### 3.2.3 Austria

La inmigración es un tema sensible en Austria, un país con partidos políticos nacionalistas relevantes. Se convirtió en un tema central de debate en la década de 1990 debido al fracaso de la política de inmigración de la década de los 70 y los 80 que se basaban en la demanda del mercado laboral, el impacto desconocido en Austria del final de la era comunista en los países vecinos de Europa del Este y la aparición del FPÖ (partido político nacionalista).

Hoy existe un fuerte debate acerca de los costos (o beneficios) de la inmigración. Las evidencias tienden a mostrar que en la UE y otros países los inmigrantes son contribuyentes al sistema de seguridad social; sin embargo, algunos de los costos de la inmigración son difíciles de evaluar, como aquellos de los procedimientos de administración o de las políticas de integración<sup>16</sup>.

Analizando los datos, el 10,3% de los habitantes de Austria son extranjeros. Estos vienen principalmente de Alemania, Turquía y la ex Yugoslavia. Los inmigrantes procedentes de Turquía y los Balcanes tienen un nivel de educación más bajo que los austríacos. Sin embargo, el estatus educacional de las segundas y terceras generaciones de inmigrantes se está acercando al de los locales, nivelándose en las futuras generaciones.

Según la evidencia de Kasper y Moser, el desempleo es ligeramente mayor para los inmigrantes procedentes de Turquía y los Balcanes a la media nacional (alrededor del 8,5% frente a un 5,5%), y esta mayor tasa de desempleo persiste durante las segundas y terceras generaciones, por lo que las personas de origen inmigrante tienen una tasa de ocupación más baja que los austríacos (65% vs 74%).

Desde la década de 1990 en adelante, la inmigración controlada se define como un objetivo político y se fijó una cuota para los migrantes, que determinó que el número de extranjeros en Austria no debía superar del 10% de la fuerza laboral nacional. En 2005, la aplicación de la Ley de Extranjería representó un punto de inflexión, ya que esta relevante reforma fue aprobada por los principales partidos políticos, desde los socialdemócratas a la extrema derecha, caso que se espera que se repita en Chile, con un acuerdo transversal en la materia. Con esta reforma, se hizo más difícil para los otros países externos a la UE obtener un permiso de residencia.

---

<sup>16</sup> Kasper, Moser, 2012.

Sin embargo, para los titulares de permisos de residencia se ofrecieron oportunidades de integración adicionales y se les otorga un acceso más fácil al mercado de trabajo. La integración fue, por lo tanto, no solo limitada al aprendizaje del idioma alemán, sino de forma integral de manera de reforzar las oportunidades para que los inmigrantes puedan participar en la sociedad austríaca. Esto se hizo a principalmente a través de la tarjeta Rojo-Blanco-Rojo (los colores de la bandera austríaca), inspirada en la *Green Card* de Estados Unidos, que es un permiso de residencia y trabajo, entregada a través de un sistema de puntos. El número de puntos depende de las calificaciones profesionales, educación, conocimientos lingüísticos y edad. Las personas elegibles para recibir las tarjetas son inmigrantes o personas de ocupaciones específicas por a la escasez de un tipo de profesionales (en el caso actual, enfermeras), lo que les da una mayor prioridad y puntos para postular a esta tarjeta<sup>17</sup>.

### 3.2.4 Finlandia

Históricamente, como Chile en la mitad del siglo pasado, Finlandia ha sido un país de emigración y no de inmigración, lo que cambió a principios de 1990, con el final de la guerra fría. El número de extranjeros ha aumentado rápidamente estos últimos años, y a pesar de que la inmigración sigue siendo baja en comparación con otros países europeos, el fenómeno se ha convertido en un tema sensible en un país que recientemente ha visto el surgimiento de partidos políticos nacionalistas.

Según Railo, en 2009 los extranjeros representaban el 2,9% de la población de Finlandia (bastante mayor al 0,3% de 1980). La mitad de ellos había nacido en la antigua Unión Soviética, –principalmente en Rusia y Estonia–, y el resto se componía de inmigrantes de Suecia, Somalia y China. A pesar del importante crecimiento observado en los últimos 20 años, el porcentaje de extranjeros sigue siendo uno de los más bajos entre los países de Europa occidental.

La mayoría de los inmigrantes de Finlandia está en edad de trabajar, sin embargo, muchos de ellos tienen dificultades para encontrar un puesto de trabajo, debido principalmente al desconocimiento del idioma. En 2009, según los datos nacionales de estadísticas de Finlandia, la tasa de desempleo fue del 8,2%, pero de un 23% para los extranjeros. Esta diferencia se explica también por el hecho de que los empleadores ante una recesión económica son más rápidos en despedir a los trabajadores extranjeros que a los nacionales.

La política de inmigración finlandesa ha sido tradicionalmente restrictiva hasta el cambio de siglo, cuando el gobierno comenzó a promover la inmigración relacionada con el trabajo para mitigar el cambio demográfico hacia una población cada vez más envejecida. Las reglas de inmigración de Finlandia eran restrictivas y

---

<sup>17</sup> CES, 2012.

la mayor parte de la (pequeña) inmigración a Finlandia consistió en repatriados finlandeses de Suecia y los solicitantes de asilo, siendo Chile un caso particular.

Finlandia no formuló una estrategia global a largo plazo sobre la inmigración hasta la década de 1990. El contexto en ese momento se caracterizaba por su adhesión a la Unión Europea, por el fin de la guerra fría y por la guerra en Yugoslavia. Además, debido al envejecimiento de la población, el número de personas que se jubilaba cada año estaba a punto de superar el número de personas que ingresaba a la fuerza laboral<sup>18</sup>.

Como resultado de la apertura relativa de las fronteras y de la situación internacional, varios miles de inmigrantes y solicitantes de asilo intentaron establecerse en Finlandia durante los años 90. Los números fueron relativamente pequeños en comparación con otros países, pero los finlandeses estaban inquietos ante la perspectiva de miles de personas tratando de inmigrar a su país (un rechazo fortalecido por una situación económica cada vez peor en Finlandia). Según Railo, los inmigrantes en Finlandia son vistos cada vez más como una amenaza para el estado de bienestar finés y su estilo de vida, lo que llevó a la victoria electoral del partido con tintes nacionalistas "*True Finns Party*" (Partido de los Verdaderos Finlandeses).

A pesar de esta situación política, el *Centre for European Studies*, (CES), estima que Finlandia necesita de 25.000 a 50.000 inmigrantes por año para corregir el desequilibrio que existe por el envejecimiento de su población. Como consecuencia, el gobierno ha destacado la importancia de atraer la inmigración relacionada con áreas específicas de trabajo y migrantes altamente calificados.

Cuando se trata de la integración, la política finlandesa destaca que a los inmigrantes se les debe permitir o incluso alentar a preservar su propia cultura e idioma. En la práctica, se espera que los inmigrantes se integren plenamente en la sociedad y las costumbres pero se anima a conservar sus costumbres y hábitos extranjeros en el país, preservando su multiculturalidad, algo que se discute hoy día en Chile. Esto se explica por el hecho de que Finlandia tiene una minoría de habla sueca sustancial y no tiene ninguna tradición única de lengua nacional o cultural<sup>19</sup>.

### 3.3 Evaluación

Cada vez más países están adoptando el sistema basado en puntos como política de inmigración, como vimos en la experiencia de Austria y lo que actualmente

---

<sup>18</sup> CES, 2012.

<sup>19</sup> Railo, 2012.

realizan países como Canadá y Australia. Este sistema tiene la ventaja de proporcionar un alto nivel de flexibilidad, tanto laboral como de otros factores relevantes, debido a los múltiples criterios que se pueden incluir, lo que es consistente con nuestras publicaciones anteriores<sup>20</sup>.

La evidencia de España, donde se enfocan en migrantes con bajo nivel de capacitación, frenó las reformas necesarias de su economía. El caso de Rumania, Austria y Finlandia, donde los riesgos que generaban los migrantes en su estado de bienestar era contrapesado gracias al aporte de ellos –muchas veces asociado a la selectividad o prioridad por su nivel de capacitación–, es clave para superar los desafíos que se presentan, aunque de diferentes formas según el nivel de desarrollo y relación con los vecinos, tanto por el tema cultural y del lenguaje, como de las brechas en su economía.

Eso sí, es relevante la información provista por la OCDE, donde queda claro que el impacto fiscal de los migrantes tiende a ser bajo, en el sentido de desmentir el mito de que cambian de país son los menos calificados o tienden a abusar de las prestaciones sociales, dado que generan ingresos relevantes para el país receptor y representan oportunidades fundamentales para el desarrollo de estos, tanto a nivel económico, como cultural y social.

#### **4. La Reforma a la Ley de Migración y Extranjería**

El Ejecutivo ingresó el 4 de junio del 2013 el proyecto de ley de Migración y Extranjería, Boletín N° 8970-06, que cuenta con la firma de doce ministros de Estado. El proyecto, con 170 artículos permanentes y 5 transitorios, reformula la actual Ley de Extranjería, crea un Consejo de Política Migratoria y efectúa diversos perfeccionamientos a la legislación vigente. No obstante, se trata de una verdadera modificación al sistema de tratamiento de los extranjeros en el país, ya que tiene un objetivo claro en materia migratoria y se hace cargo de las nuevas tendencias en este tipo de políticas, algunas las cuales hemos visto en el capítulo anterior: instalar un régimen abierto, sin discriminaciones, que incentive a venir a los mejores, con miras a la innovación y el emprendimiento, pero al mismo tiempo con posibilidad de expulsar en forma expedita a quienes se haya acreditado que atentan contra el bien común. Además, se introducen novedades en materia de medidas de control y sancionatorias.

---

<sup>20</sup> Bellolio, Franco y Ramírez, 2012.

#### 4.1 Falencias de la legislación vigente

El principal instrumento encargado de velar por los temas de migración y extranjería, el Decreto Ley N° 1.094 de 1975, constituye la legislación migratoria más antigua del continente. Dado que el fenómeno es altamente dinámico, resulta necesario reformular la normativa vigente a casi 40 años de su dictación, aun cuando los datos de migrantes totales en nuestro país siguen siendo relativamente bajos en comparación con los de países más desarrollados, como se comenta en el segundo y tercer capítulo de este trabajo.

Según el mensaje del proyecto de ley mencionado, las principales falencias en materia de regulación que posee la ley del año 1975 se encuentran en la falta de principios orientadores, derechos y deberes, debido a que el decreto de ley es estrictamente normativo, y carece de menciones explícitas a los derechos de que los extranjeros son titulares. Si bien de acuerdo a la Constitución Política de la República el criterio general es la no distinción por nacionalidad, existen materias que solo aplican a extranjeros, como el derecho a solicitar la reunificación familiar. Por otra parte, la Constitución no se hace cargo de las fronteras específicas que deben trazarse para quienes se encuentran en condición migratoria indocumentada o irregular, como el alcance de las prestaciones en materias de educación y salud, que se han ido dictaminando en forma dispersa y en distintos procedimientos administrativos.

Uno de los grandes problemas de la ley mencionada es la insuficiencia de categorías migratorias, ya que salvo estudiantes y funcionarios de gobiernos —u organismos internacionales—, quienes desean venir y radicarse en nuestro país tienen solo dos alternativas: las visas temporarias y las visas sujetas a contrato. Para acceder a las primeras, se debe estar en condiciones de acreditar "vínculos de familia o intereses en el país", o una residencia que sea estimada "útil o ventajosa". Para las segundas, se debe contar anticipadamente con un contrato de trabajo, lo que ocasiona la irregularidad en forma automática. Estas opciones son limitadas y poco flexibles para la realidad actual, tanto del país como del continente y el globo, sin que se dé la posibilidad de una mayor flexibilidad para adaptar sus criterios de admisión a una economía abierta al mundo y cuya tasa de empleo es altamente sensible a los ciclos de precios de los recursos naturales, y a una sociedad cuya demografía está en transición.

Otra falencia es la débil institucionalidad, debido a que el principal órgano responsable por el fenómeno migratorio es el Departamento de Extranjería y Migración de la Subsecretaría del Interior. Este departamento es de quinto rango jerárquico, sin presupuesto propio y con jefaturas de área con rango de jefes de sección, sin atribuciones directivas. Esta estructura podía operar en el pasado, pero con el aumento de los permisos de residencia otorgados y descritos en el segundo

capítulo, y creciendo a tasas de casi 6 mil adicionales al año, resulta insuficiente. Además, el Decreto Ley establece en su artículo 91 que corresponde al Ministerio del Interior "proponer la política nacional migratoria o de extranjeros con informe de los organismos que tengan injerencia (sic) en cada caso". Sin embargo, ello no ha tenido lugar, en parte porque el cuerpo legal no crea las condiciones e incentivos institucionales para que ello ocurra.

Otro tema relevante, y que se puede observar en el énfasis que realizan los países europeos y recomienda la OCDE, es que la actual legislación omite toda referencia a los chilenos en el extranjero, cuando la mantención del vínculo con ellos es beneficiosa, tanto en términos sociales, como culturales, económicos y académicos.

Con respecto a la expulsión, la tarea es bastante compleja, ya que pese a la lógica de seguridad nacional imperante, expulsar a un extranjero puede ser una empresa difícil, incluso aunque la culpabilidad del mismo esté debidamente probada, o que se haya constatado que ingresó en forma clandestina. Se requiere la firma del Ministro del Interior y Seguridad Pública para el caso de los residentes, y no existe un mandato para la entrega de información por parte de los órganos de la administración del Estado. Un régimen abierto a las oportunidades de la migración solo cobra sentido si es posible expulsar, en forma expedita, a quienes se haya acreditado que atentan contra el bien común.

Sobre la revalidación de títulos profesionales –desafío importante para países como Rumania–, ocurre que la legislación permite, en caso de que se haya obtenido un grado universitario en un país con el cual no existe un convenio de reconocimiento, que el migrante pueda postular a un proceso que solo la Universidad de Chile está autorizada para realizar, en la capital, y que ha probado ser complejo y de una larga duración. Dado que este reconocimiento resulta imprescindible para llevar adelante sus labores profesionales, las dificultades que experimentan para ejercerlas constituyen un serio desincentivo para su radicación en regiones, y en todo el país. El arribo de expertos, especialistas y personas con capacidad de innovar, arista clave de los beneficios de la migración internacional y una que Chile busca en especial, al igual que todos los casos estudiados, seguirá por debajo de su potencial si no se facilitan instancias para la convalidación de títulos. Sobre el límite a los trabajadores extranjeros, el actual tope que establece el Código del Trabajo de 15% de trabajadores extranjeros en las empresas, no exceptúa a los trabajadores de temporada, pese a la marcada estacionalidad de ciertas labores como la cosecha agrícola, las que pueden requerir máximos de oferta laboral en periodos de tiempo muy específicos.

Finalmente, con respecto al tránsito vecinal fronterizo, existen zonas del país estrechamente ligadas a los países vecinos. Áreas donde para comprar combustible, recibir atención médica o ejercer la profesión se debe cruzar, en forma

cotidiana, una frontera internacional y un control migratorio. El borde nacional no corresponde en forma precisa a la esfera de pertenencia, amistades, lazos familiares y compañeros de trabajo, que pueden encontrarse en uno u otro lado del borde internacional. Con ello en el horizonte, se promulgó la Ley N° 19.581, que establece la categoría de habitantes de zonas fronterizas y crea un control simplificado. No obstante, dicho cuerpo legal carece de suficiente especificidad.

#### 4.2 Características y objetivos de la nueva ley

El nuevo proyecto, entonces, se hace cargo de las falencias mencionadas y de la situación coyuntural de nuestro país, que está siendo objeto de una corriente inmigratoria ya descrita en estudios anteriores. Dadas las condiciones ventajosas que posee con respecto a sus vecinos, con una economía, instituciones y políticas sólidas y estables, y la creciente brecha de remuneraciones con el resto del continente, nuestro país es conocido como un lugar atractivo para inmigrantes. Por las características de Chile y su necesidad de capital humano en las distintas industrias, –tales como agricultura, minería, construcción y servicios–, se recomienda la adopción de un sistema donde primen criterios de fronteras abiertas, aunque con elementos de selectividad de inmigrantes, propuesta que ha dado mejores resultados a nivel internacional.

El proyecto se aplica al ingreso, estadía y residencia de extranjeros en Chile, y al egreso de extranjeros desde nuestro país. Se aplica también al retorno de chilenos desde el exterior, y a quienes tengan o soliciten la calidad de refugiados (el proyecto no se refiere al egreso de chilenos, pues estos gozan de la garantía constitucional del artículo 19 N°7, que permite salir libremente del país, respetando las leyes y siempre que no se perjudique a terceros). Además, establece principios para una política de Estado en materia migratoria al crear un Consejo de Política Migratoria, de carácter multisectorial y asesor del Presidente de la República, presidido por el Ministro del Interior y Seguridad Pública, e integrado, además por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Hacienda, donde actuará como secretario el Subsecretario del Interior. Pueden asistir con derecho a voz los ministros y funcionarios de la administración del Estado que sean invitados por el presidente del Consejo.

La ley propone que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública defina el número y tipo de permisos migratorios que sea adecuado otorgar, según política migratoria y zona geográfica determinada, y que por decreto supremo se defina una Política Nacional de Migración y Extranjería, que contendrá los elementos señalados en la ley (realidad social, económica, cultural, demográfica, seguridad interior y exterior,

relaciones internacionales y los intereses chilenos en el exterior) y sea revisada por el Consejo cada cuatro años.

El proyecto crea un Registro Nacional de Extranjeros, a cargo de la Subsecretaría del Interior, de carácter reservado, que contendrá el nombre de los extranjeros y demás información relativa a su calidad migratoria (visas, prohibiciones, infracciones, etcétera), y define que son aplicables a los extranjeros las garantías y obligaciones constitucionales y legales, comunes para todas las personas, con ciertas restricciones según permanencia mínima y otros requisitos, especialmente en materia laboral, salud (embarazo, parto, atención de menores), seguridad social, educación, reunificación familiar, envío y recepción de remesas al extranjero. A su vez, indica que los extranjeros pueden ingresar a Chile como titulares de permiso de permanencia transitoria, o como residente, que puede ser oficial, temporal o definitivo. Excepcionalmente pueden ingresar extranjeros, por razones humanitarias, sin cumplir con todas los requisitos legales (ingreso condicionado). Las distintas categorías, sus derechos y obligaciones, así como la revocación, se regulan detalladamente en el proyecto de ley. En caso de revocación del permiso, que da lugar a una orden de abandono, el plazo para presentar descargos será de 5 días y el plazo para hacer abandono, en su caso, no será inferior a 72 horas. Las causales de expulsión se detallan según las distintas calidades del extranjero. Se prohíben las expulsiones colectivas, debiendo analizarse y resolverse cada una caso a caso.

No plantea fronteras totalmente abiertas, ya que se establecen prohibiciones al ingreso de extranjeros, por razones sanitarias, terrorismo, narcotráfico o que intenten ingresar por pasos no habilitados. También se establecen otras prohibiciones en virtud de antecedentes que la autoridad aplicará discrecionalmente (prohibiciones facultativas). Mejorando la política del instructivo de Bachelet, se regula la situación de los solicitantes de asilo político, los que no podrán ser expulsados hacia el país donde peligre su libertad.

Un tema relevante que soluciona el nuevo proyecto, que además aporta a la descentralización, es que las universidades acreditadas por más de 6 años tendrán la atribución de revalidar los títulos otorgados en el extranjero y no solo será facultad exclusiva de la Universidad de Chile, permitiendo que planteles en la región de Valparaíso, Coquimbo, Los Ríos y Bío Bío puedan convalidar títulos; también podrá existir revalidación automática de títulos, según un listado que efectuará el Ministerio de Educación y que será público. En términos de análisis, se promoverá el retorno de los chilenos que se encuentran en el exterior y se crea un registro de dichos connacionales para estos efectos. Eso sí, el proyecto aclara que el control migratorio estará a cargo de la Policía de Investigaciones.

Finalmente, en términos del derecho de sufragio, para que los extranjeros avocindados en Chile puedan votar, deben contar con un plazo de 5 años desde

que obtengan un permiso de residencia, temporal o definitiva (no se aplica esta norma a los trabajadores extranjeros de temporada).

### 4.3 Temas pendientes de la nueva ley

En los temas pendientes se debe considerar que el objetivo del proyecto de ley es mejorar la institucionalidad existente, generando un marco para la definición de una política pública migratoria que decidirá el consejo de ministros del gobierno de turno. El proyecto de ley avanza en la senda correcta, donde hoy urge actualizar la anacrónica legislación existente; sin embargo, no fija estímulos para aprovechar la oportunidad de atraer inmigrantes calificados por la alta desocupación y recesión económica: sus solicitudes no tienen tramitación preferencial y permanece la obligación de tributar por sus ahorros exteriores y anteriores a su establecimiento en el país, transcurridos un año desde la radicación en el territorio nacional. Tampoco se enfatizan suficientemente las políticas ni medios de integración, dado que se enfoca en generar la institucionalidad migratoria, lo que es razonable en una etapa inicial. Se plantea, además, la necesidad de que solo sea una divisional la encargada, aunque cabe la duda de la necesidad de avanzar hacia un servicio, dada la cantidad de visas entregadas cada año.

Ahora bien, como se puede apreciar en los casos de Canadá, Austria, Rumania, Finlandia y el aprendizaje de España, el objetivo general es fomentar la "circulación de cerebros" en lugar de "fuga de cerebros" y que beneficia tanto a los países de origen como a los países receptores de las migraciones. Este patrón de "migración circular" ya se ha observado en el caso de la migración intraeuropea. Los trabajadores de los países del centro y este de Europa que se trasladaron a Europa occidental después de la adhesión de sus países a la UE en 2004 están regresando progresivamente a sus países de origen como resultado de las mejoras en los tiempos de viajes y mejores oportunidades de trabajo en Europa del Este, lo que se combina con el aumento del desempleo generado por la crisis económica en Europa occidental<sup>21</sup>. Este fenómeno también se ha presentado en nuestro país, donde la migración hacia España ha disminuido considerablemente, en especial por la mejora económica y calidad de vida en Chile y las crisis que afectan a Europa occidental, haciendo que hoy la migración sea inversa, apreciándose el caso de los académicos españoles, profesionales con alto nivel de capacitación, que migran hacia Chile debido a las oportunidades laborales y estabilidad presentes en nuestro país.

Para ello, y como fue comentado en la publicación anterior<sup>22</sup>, un sistema de fronteras abiertas pero con criterios de selectividad, explorando la posibilidad de generar un

<sup>21</sup> CES, 2012.

<sup>22</sup> Bellolio, Franco y Ramírez, 2012.

sistema de puntos para facilitar las tramitaciones de las visas, que se presentan ahora con un nuevo abanico de posibilidades, es clave para mantener este balance de incentivos, tanto para atraer "cerebros" extranjeros como para generar condiciones para el retorno de los nacionales más calificados que, por diversas razones, se encuentran fuera del país, buscando mejores oportunidades y condiciones de vida.

Con respecto al tema de la discriminación, nuestro país ha avanzado bastante en esta materia y puede ser discutible la necesidad de incluirlo en la nueva legislación presentada, que ya es bastante ambiciosa. Se debe considerar que aún existe el riesgo que ocurra este hecho negativo hacia los migrantes. Un discurso público en equilibrio sobre los inmigrantes y sus resultados de la integración contribuiría a reducir los estereotipos y discriminaciones de combate. Sin embargo, esto no es suficiente y deben aplicarse políticas integrales de lucha contra la discriminación. Estas pueden implicar una legislación contra la discriminación –la cual ya se encuentra presente en nuestro país–, un avance en la gestión de la diversidad, generando programas de la comunidad de negocios para apoyar el reclutamiento, la inclusión y la promoción de los trabajadores de origen extranjero, una definición de una carta de la diversidad, que se refiere a un documento mediante el cual una empresa o una institución pública se compromete a respetar y promover la diversidad y la igualdad de oportunidades y avanzar hacia solicitudes de trabajo estandarizados con CV anónimos.

La nueva legislación es necesaria, pero plantea desafíos importantes a futuro, muchos de los cuales han sido comentados por la OCDE, sobre la necesidad de generar ciertas condiciones de selectividad para las migraciones, y definir cuál debe ser la relación de los migrantes con los servicios sociales que entrega el país, especialmente en temas de educación y salud, donde la ley deja a discrecionalidad de la política pública de turno el establecer esta normativa, que en el caso europeo, específicamente el caso de España, ha probado ser uno de los temas más relevantes sobre las legislaciones sobre migrantes y extranjeros.

## 5. Conclusiones

El presente documento ha tenido por objeto analizar y actualizar los datos de las migraciones en Chile, además de revisar la experiencia de algunos países europeos, las recomendaciones de la OCDE y el análisis del proyecto de ley presentado en la actual administración, que pretende redefinir la institucionalidad migratoria en nuestro país.

Podemos concluir, primero, que la experiencia internacional muestra que la propuesta de tener una política de fronteras abiertas, pero con un énfasis en contratos formales, el

respeto a la integración y con condiciones laborales y de permisos más flexibles para los migrantes –como disponer de una mayor cantidad de tipos de visas–, y una preocupación respecto de la integración y discriminación, constituyen la clave para una política exitosa. Lo anterior, aunque haciendo énfasis en la migración de trabajadores con alto nivel de calificación, probablemente asociado al nivel de desarrollo en que se encuentran, postula que entregar mayores facilidades a los extranjeros que residan en el país es fundamental para Chile, que necesita de las migraciones, de potenciales trabajadores tanto calificados como no calificados para avanzar al desarrollo, además de complementar su desarrollo social y cultural, reconociendo la riqueza de la multiculturalidad en una sociedad cada vez más globalizada.

Segundo, el proyecto de ley va en la línea correcta, es ambicioso, moderniza la institucionalidad existente y se enfoca en temas que influyen en las oportunidades de los migrantes, como la flexibilización de la cantidad de visas a entregar, la convalidación de títulos universitarios a través de más planteles en diferentes regiones del país, y genera avances sustantivos en comparación con la legislación vigente, que tiende a mirar a los migrantes como una amenaza más que como una oportunidad.

Tercero, en los temas pendientes de la ley, se debe considerar que esta, como mencionamos, se enmarca en mejorar la institucionalidad existente, dejando al gobierno de turno la definición y ejecución de la política pública. Ello es razonable en las condiciones en que se plantea, pero no fija los estímulos para captar de mejor manera la oportunidad de atraer inmigrantes calificados, ya sea por razones económicas, estabilidad institucional o ventajas climáticas y demográficas. Esto ocurre, ya que sus solicitudes no tienen tramitación preferencial y permanece la obligación de tributar por sus ahorros exteriores y anteriores a su establecimiento en el país, transcurrido un año desde la radicación en el territorio nacional. Los siguientes temas pendientes están más asociados a la característica institucional de la ley, necesaria para una primera instancia, aunque es razonable la duda de si la división administrativa será suficiente para soportar el peso estimado de las migraciones y visas de los próximos años.

## 6. Referencias Bibliográficas

- Bellolio, Alvaro; Franco, María y Ramírez, Jorge. (2012). "Migraciones en Chile: Diagnóstico y lineamiento de propuestas". Libertad y Desarrollo. Serie Informe Sociedad y Política N° 129.
- CES. (2012). "*Opening the Door? Immigration and Integration in the European Union*". Centre for European Studies. Bélgica.

- Instituto Nacional de Estadística (INE). (2010). Encuesta Nacional de Inmigrantes 2007, en <http://www.ine.es/>
- Kasper, Christian y Moser, Christian. (2012). "*Austria: The Red-White-Red Card Starts a New Era*". En "*Opening the Door? Immigration and Integration in the European Union*". Centre for European Studies. Bélgica.
- Novotný, Vít. (2012). "*Immigration and the Arab Spring*". En "*Opening the Door? Immigration and Integration in the European Union*". Centre for European Studies, Bélgica.
- OCDE. (2013). "*International Migration Outlook 2013*". Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
- Pajares, Miguel. (2010). "Inmigración y Mercado de Trabajo: Informe 2010", Documentos del observatorio permanente de la inmigración 25, Gobierno de España". Madrid.
- Railo, Erka. (2012). "*Finland: The Slow Awakening of Immigration Policy*". En "*Opening the Door? Immigration and Integration in the European Union*". Centre for European Studies. Bélgica.
- Rojas, Mauricio. (2012). "*Spain: Time of Reckoning after the Immigration Boom*". En "*Opening the Door? Immigration and Integration in the European Union*". Centre for European Studies. Bélgica.
- Sabatini, Francisco y Wormald, Guillermo. (2008). "Crecimiento, modernización y oportunidades de integración social". En "Ciudades latinoamericanas. Un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo", México, Ediciones Prometeo.
- Tessada, José. (2013). "Inmigración en Chile: Diagnóstico y Propuestas de Políticas". CEP, presentación en Panel de Políticas Públicas, 3 de septiembre de 2013. Santiago.
- Zulean, Marian y Roventa, Irina. (2012). "*Romania: Where Europe Ends*". En "*Opening the Door? Immigration and Integration in the European Union*". Centre for European Studies. Bélgica.