

Reseña de políticas: tendencias migratorias y políticas públicas en Chile

Policy Briefing: Migration Trends and Public Policies in Chile

Liliana Acero¹ y Pablo Zuleta Pastor²

Fecha de recepción: 10 de agosto, 2024

Fecha de aceptación: 7 de octubre, 2024

Fecha de publicación web: 30 de diciembre, 2024

FLUJOS MIGRATORIOS Y ENFOQUE TEÓRICO³

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM, 2021) estima que el número de migrantes internacionales ascendió a 281 millones para el año 2020, lo que representa el 3.6 por ciento de la población mundial total, siendo los principales países de origen Venezuela, Colombia y Brasil. Acotando el enfoque, el protagonismo de estos países en materia de migración se ha notado en América Latina en las últimas dos o tres décadas. El patrón de los flujos migratorios ha cambiado sustancialmente en esta región; mientras que históricamente los migrantes provenían principalmente de Europa (Solimano, 2024), en las últimas décadas la tendencia se ha desplazado hacia la migración dentro de la misma región (migración sur/sur) (Salamanca, 2022).

El nivel de seguridad humana que experimentan los migrantes en América Latina dista de ser suficiente. Esta inseguridad tiene su origen en dos causas fundamentales: la primera se relaciona con la compleja situación socioeconómica y emocional que experimentan los migrantes por el peligro y la incertidumbre durante su tránsito y llegada; la segunda se debe a las condiciones muchas veces adversas que enfrentan los migrantes en los países receptores, las cuales se relacionan con las deficiencias de los gobiernos a la hora de implementar políticas migratorias que pudieran mejorar su bienestar social.

En esta nota crítica se discutirán brevemente las diferencias entre dos políticas públicas chilenas y las medidas migratorias relevantes implementadas en Chile, haciendo énfasis en una evaluación crítica de la más reciente. Este análisis se fundamenta en algunas premisas clave del modelo teórico desarrollado por Kattel y Mazzucatto (2018) adaptadas al contexto migratorio internacional. Se analiza el rol de las políticas orientadas a un objetivo implementadas por el Estado que se formulan para la resolución de problemas concretos

¹ Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil, lilianaacero2009@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-5460-3363>

² Universidad Bernardo O'Higgins, Chile, pablo.zuleta@ubo.cl, <https://orcid.org/0000-0002-5864-9393>

³ Esta reseña de políticas debe leerse a la luz de otros trabajos elaborados por los autores como miembros del equipo de investigación chileno del proyecto internacional "Human mobility, global change and resilience in an era of social stress" (PHOENIX), Belmont Forum. Este trabajo se ha realizado con una subvención del Inter-American Institute for Global Change Research (IAI), Migration 2022.



mediante intervenciones sociales orientadas a objetivos específicos, especialmente en contextos sociales inciertos.

Los factores que impulsan el cambio no solo se relacionan con la política y la economía, sino también con el bienestar social. Estos requieren el desarrollo de nuevas estructuras institucionales y una mayor conciencia de las burocracias administrativas en torno a las condiciones de la migración y a las capacidades para abordarlas. El concepto de “regularidades discursivas” de Mulkay (1993) define que estas son construidas de acuerdo con creencias socioculturales preexistentes que revelan el “conjunto interrelacionado de supuestos de fondo” (1993, p. 723). Esta idea resulta útil para analizar no solo las visiones de políticas convergentes y divergentes, sino también las pequeñas variaciones en las intervenciones descritas en los documentos oficiales y en las narrativas de los agentes sociales entrevistados durante la investigación en curso.

Trayectoria histórica

Históricamente, hay dos puntos centrales en relación con la aplicación de la política migratoria en Chile que tuvieron lugar en 1975 y 2021. Por un lado, el Decreto Ley 1094 fue diseñado durante la dictadura militar del general Pinochet (1973-1989) e implementado en 1975. Esta ley estaba centrada en la seguridad interna y contemplaba la expulsión de migrantes, por lo que en ella no se reconocía el derecho a la salud –al que no se hace referencia alguna–, ni se mencionaban otros derechos humanos como la educación, la vivienda y el acceso a la justicia (Decreto Ley núm. 1094, 1975; Vial, 2015).

Durante el largo proceso de democratización que siguió, se emprendieron acciones para modificar parcialmente la ley anteriormente vigente (Decreto Ley núm. 1094). La primera etapa consistió en la modernización de los servicios públicos; luego, en la segunda, se implementaron políticas públicas sectoriales para brindar a los migrantes un mayor acceso a la atención médica y a la educación, así como protección contra la trata de personas, y se autorizó la emisión de permisos de trabajo durante su proceso de documentación.

En el tercer período se presentaron 15 temas basados en el fortalecimiento de los derechos humanos de los migrantes en varios niveles, entre ellos, el acceso a la atención prenatal y natal gratuita, una protección más amplia para niños y adultos, así como el otorgamiento de visas para migrantes tan pronto como estos obtuvieran contratos de trabajo. Esta iniciativa adoptó un enfoque intercultural, no discriminatorio y basado en los derechos humanos. Sin embargo, en 2017 el congreso chileno se negó a aprobar la ley que codificaba las instrucciones presidenciales en un nuevo sistema nacional para gestionar la migración (Polloni, 2024).

El período democrático también tuvo varios reveses en materia política. A partir de la pandemia del COVID-19, se produjeron varios momentos “sensacionalistas” de deportación. Por ejemplo, a los migrantes se les trató como criminales al ser expuestos en los medios esposados y con uniformes blancos de prisión. También se implementó un plan específico para que los migrantes haitianos regresaran a sus países de origen. En cuanto a la documentación, el proceso para solicitar una visa de ingreso debía realizarse a través de los consulados de sus países de origen. Además, se cerraron las fronteras de Chile, lo que provocó un aumento masivo del número de migrantes que ingresaban al país por rutas no autorizadas –tendencia que

continúa hasta el día de hoy—. Las sucesivas modificaciones a la ley original (Decreto Ley n°1094 del año 1975) fueron fragmentadas, lo que reflejó tanto avances como retrocesos y contradicciones (Donoso Toledo, 2022).

Fue hasta el año 2021 que se promulgó la Ley 21.325 de Chile (Ley de Migración y Extranjería, 2021) y se implementó al año siguiente junto con su concomitante política migratoria nacional. No obstante, esta ley, aún vigente, fue considerada altamente contradictoria, ya que promueve los derechos de los migrantes a la vez que conserva muchos elementos del enfoque de seguridad nacional incorporados a la ley de 1975 (Roessler *et al.*, 2022).

En la actualidad

En materia de gestión fronteriza, existen algunos aspectos que difieren de la ley anterior, pero que aumentan el control de las fronteras. Los porcentajes presupuestarios asignados a medidas de seguridad (por ejemplo, personal, capacitación y equipamiento) son sustancialmente mayores que los aprobados para intervenciones de carácter humanitario. Además, casi un tercio de los proyectos legislativos de la Ley 21.325 de Chile amplían las causales de expulsión, la prohibición de ingreso e incluso la revocación de visas temporales. Esto incluye casos judiciales pendientes que impiden la presentación de apelaciones ante la Corte Suprema.

Regularizar la documentación facilitaría la integración socioeconómica de los migrantes en términos de atención sanitaria, educación, vivienda, empleo, etcétera. Al respecto, un responsable de políticas entrevistado afirmó que “los migrantes regularizados han abierto nuevos nichos de mercado, muchos de ellos basados en sus prácticas culturales, especialmente en los sectores de preparación y servicio de alimentos, personal hotelero y mano de obra en industrias especializadas” (I1, comunicación personal, 11 de marzo de 2024)⁴. Estos beneficios tienden a ser invisibles o minimizados bajo el nuevo régimen de políticas.

Otro entrevistado comentó sobre la contribución transnacional de las mujeres a través de las remesas de dinero a familiares y amigos: “En otras palabras, las mujeres no solo contribuyen a este país sino también a sus países de origen, ‘mueven’ la economía en sus propios países, lamentablemente, a costa de sus cuerpos” (I2, comunicación personal, 15 de marzo de 2024). En esta entrevista también se reflexionó sobre la contribución demográfica que pueden hacer y efectivamente hacen los migrantes, dado el envejecimiento de la población en Chile. Las estimaciones del número de migrantes irregulares en Chile suelen ser poco fiables. Según un informe del Servicio Nacional de Migraciones y el Instituto Nacional de Estadísticas (Sernmig e INE, 2023), a diciembre de 2022 había 107 223 migrantes de este tipo (6.6 % del total de la población migrante), la mayoría de los cuales eran venezolanos (65.9 %). Sin embargo, los entrevistados afirmaron que esta cifra se había duplicado o triplicado desde entonces.

También señalaron que no existen datos confiables sobre migrantes irregulares en Chile, y estimaron que “existen aproximadamente entre 350 000 y 200 000 migrantes irregulares, de los cuales el 85 por ciento son venezolanos que han ingresado por corredores no autorizados” (I3, comunicación personal, 24 de mayo de 2024). Al público en general solo se le ha dado a

⁴ Por razones de confidencialidad, no se mencionan los nombres de los responsables políticos entrevistados.

conocer un resumen ejecutivo de la política migratoria, mientras que algunas organizaciones que trabajan en el tema, como el Servicio Jesuita a Migrantes (SJM, 2024), han tenido acceso a un informe detallado sobre su implementación. Aun así, algunas de las cláusulas de la Ley 21.325 permiten el acceso a servicios de educación y salud que son independientes del estatus migratorio, lo que representa un avance. Si se demuestra la carencia de recursos, los servicios de salud serán gratuitos. Sin embargo, la implementación de estas iniciativas de política ha encontrado numerosos obstáculos derivados de los imaginarios negativos de las burocracias de servicios.

En la política reciente mencionada, el principal tema polémico gira en torno al programa de registro biométrico y al inicio de su aplicación a los migrantes indocumentados. Se ha diseñado como un proceso obligatorio para la integración social, especialmente para favorecer su ingreso al mercado laboral formal y el acceso a visas humanitarias. Esto ha generado un aumento en los ya altos niveles de empleo informal, las condiciones de vida precarias, el hacinamiento y las formas de victimización (por ejemplo, violencia, trata y prostitución) entre esta población. Diferentes sectores sociales han criticado fuertemente este programa (Oyarzún Serrano *et al.*, 2021; Concha Villanueva, 2018). Por otro lado, este no se complementa con el diseño de una ruta clara hacia un proceso de regularización permanente para los migrantes, de modo que se desconoce cómo terminará este proceso; además, carece de objetivos relacionados con políticas orientadas a una misión. Uno de los entrevistados, miembro de la OIM, afirmó con mayor detalle:

La contribución de los migrantes al producto interno bruto (PIB) puede ser significativa si las barreras internas para su regularización se flexibilizan y facilitan su inserción socioeconómica. Además, de esta manera podrían contribuir a la tributación nacional y acceder a beneficios relevantes en salud, educación y otros servicios públicos (E1, comunicación personal, 11 de marzo de 2024).

En un período en el que la feminización de la migración ha crecido sustancialmente, la tasa de ocupación femenina fue del 61 por ciento en 2022, en comparación con el 84 por ciento de los hombres (Sermig, 2023). Sin embargo, se han llevado a cabo pocas iniciativas de políticas con enfoque de género, como la provisión de servicios de cuidado infantil para bebés y niños pequeños para mujeres trabajadoras. Dicho esto, dos medidas con conciencia de género implementadas recientemente han resultado altamente favorables; en primer lugar, la nueva Ley de Migración chilena (Ley 21.325) que aprueba la regularización por gracia, aplicable a las reunificaciones familiares y a las mujeres que se dedican al cuidado; en segundo lugar, las sobrevivientes de violencia de género y las víctimas de trata están autorizadas a registrarse en la categoría de “visas humanitarias” sin necesidad de intervención judicial. Es importante mencionar que para acceder a estas las personas migrantes deben pasar por el programa de registro biométrico abordado previamente.

Otro aspecto problemático de la implementación de esta nueva política es el acceso a los documentos legales. Actualmente en Chile los migrantes necesitan al menos cuatro cédulas de identidad para acceder a los distintos servicios públicos, y cada una de estas debe obtenerse en la entidad específica correspondiente. En otras palabras, las cédulas de registro no están centralizadas como un dispositivo o número único. Recopilar la documentación requerida es

engorroso y problemático, lo que impide a los migrantes acceder rápidamente a los servicios. El objetivo de otorgar “protección complementaria” a “los extranjeros que buscan refugio y que no han sido considerados elegibles” (I4, comunicación personal, 13 de abril de 2024) está consagrado en la nueva política; no obstante, la forma en que se está aplicando reduce significativamente la posibilidad de aprobación: los extranjeros irregulares deben presentarse voluntariamente ante la policía, pero deben mostrar la documentación requerida en un plazo no mayor a 10 días después de su ingreso al país. Al respecto, un entrevistado de la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) explicó que:

en comparación con otros países latinoamericanos, la aceptación del estatus de refugiado es mínima en Chile. Por ejemplo, hasta septiembre de 2023, se habían recibido 8 333 solicitudes de refugio por parte de venezolanos, solo habiéndose concedido 33. Además, quienes no sean aprobados deben registrarse siguiendo las condiciones de la nueva Ley de Migración, pero también pueden ser expulsados si su ingreso es irregular (E4, comunicación personal, 13 de abril de 2024).

La Ley 21.325 (Ley de Migración y Extranjería, 2021) pone excesivo énfasis en la exigencia de fortalecer las capacidades de los agentes públicos locales, lo cual fomenta actitudes positivas hacia los migrantes. Si bien esto es necesario, no resuelve los conflictos que surgen de las brechas entre los protocolos formulados para atender las demandas de los migrantes en contraste con las prácticas cotidianas, que suelen basarse en la desinformación, las actitudes discriminatorias y la xenofobia. Tales comportamientos fomentan formas de exclusión y violencia en los servicios públicos, con algunas prácticas que incluso rayan en la ilegalidad.

Una persona entrevistada afirmó que es necesario “generar mayor fortaleza institucional en el tema; la capacidad tiene que ver con la fortaleza institucional, me refiero a la estructura interna [dentro de los propios ministerios]” (I5, comunicación personal, 12 de junio de 2024). Esta persona también señaló como ejemplo la falta de oficinas especializadas atendidas por mujeres en casos de maltrato y enfatizó en la importancia de trabajar dentro del territorio: cerca de las fronteras, en los 44 refugios existentes.

Para el período 2015-2017, el Ministerio de Salud de Chile pretendía desarrollar un plan nacional de salud, “pero la redacción preliminar carece de especificidad con respecto a las personas migrantes y no menciona, por ejemplo, la necesidad de tratamiento psicoterapéutico” (I6, comunicación personal, 6 de abril de 2024). Esta deficiencia refleja la disputa entre sectores gubernamentales sobre si las personas migrantes deben recibir formas separadas de salud mental y otros tipos de asistencia y atención (debido a las particularidades de su difícil situación diaria, trauma y perspectivas culturales sobre la salud mental) o si debe haber un tratamiento estándar generalizado para la población en su conjunto (es decir, tanto para chilenos como para extranjeros). Por ejemplo, un grupo sostiene que un trato enfocado a la condición de migrante establecería privilegios y generaría divisiones entre las poblaciones locales y extranjeras, mientras que otro grupo desestima estas preocupaciones.

Aunque el diseño de la nueva política contemplaba la participación colectiva de los migrantes, esta participación no se ha convertido necesariamente en un proceso continuo y permanente. También rara vez explora las epistemologías cívicas o el conocimiento situado tácito inherente a las diferentes subculturas de los migrantes relacionadas con el parto, la salud

mental, la enfermedad y la crianza de los hijos que presentan variaciones interseccionales (Jasanoff, 2006).

Los mecanismos de cooperación vertical entre los gobiernos regionales, provinciales y municipales no son explícitos en la nueva política migratoria (Aninat y Sierra, 2019). Las acciones regulatorias y las transferencias monetarias entre estos niveles de la administración pública deben coordinarse efectivamente con los principales territorios donde viven los migrantes, y la información debe divulgarse regularmente a la población en general. Estas son medidas básicas para una implementación fructífera de las políticas de Estado.

Los datos que serían necesarios para detallar un escenario de las tendencias migratorias en Chile están fragmentados, incompletos y/o son escasos, y la mayoría de los ministerios aún están en proceso de recopilar información. Además, los datos disponibles no suelen estar desagregados por nacionalidad, género, raza y/o clase de los migrantes. Como lo expresa un entrevistado, “espero que al final de este gobierno contemos con una imagen precisa y detallada de las tendencias migratorias chilenas” (I8, comunicación personal, 15 de julio de 2024).

En la población local existe una polaridad entre visiones sociales, las cuales se basan en la discriminación o en la aceptación de los migrantes. La primera tendencia predomina y es perniciosamente difundida por los medios formales. En una encuesta reciente, casi tres cuartas partes de la población chilena tenía una visión negativa de los migrantes que habían llegado durante la ola de los últimos cinco años (Izquierdo, 2024). Sin embargo, el 65 por ciento de los entrevistados en esta muestra reconoció la contribución de los migrantes a la economía local. Comparativamente, la pobreza es mucho mayor entre los migrantes que entre los locales (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2023). Además, muchos de los migrantes aún no han validado sus títulos universitarios obtenidos en instituciones extranjeras, lo que implica que el 62 por ciento de estos profesionales están siendo empleados en puestos de baja o media cualificación (SJM, 2024).

RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

La regulación de la migración implica un esfuerzo sostenido de reestructuración, reevaluación y actualización, así como de adaptación a cambios imprevistos. Resulta necesario identificar y abordar las debilidades institucionales y el comportamiento discriminatorio por parte de los organismos responsables en materia de los derechos humanos de los migrantes. Deberían incorporarse directivas explícitas a la nueva política como requisitos esenciales para el desarrollo dinámico de las capacidades estatales, la planificación a largo plazo y las respuestas flexibles a las nuevas necesidades migratorias. En ninguna de las leyes se han formulado políticas orientadas a misiones específicas, lo que conduce a un patrón de intervenciones descoordinadas entre los organismos públicos.

Como se explicó previamente, es necesaria la aplicación urgente de instrumentos de regulación más sólidos y expeditos para los migrantes indocumentados, a fin de facilitar su trayectoria hacia la residencia permanente, el acceso al mercado laboral formal y a los beneficios sociales como contribuyentes. Este paso será crucial para que los migrantes ejerzan plenamente sus derechos fundamentales. Las estrategias públicas de supervivencia a nivel básico empleadas durante la última ola masiva de migración son inadecuadas. Existe una

necesidad ética y gubernamental de alinear la nueva política de manera más coherente con los acuerdos y estándares internacionales vinculantes, ya sea que Chile los haya ratificado o no. Por ejemplo, las políticas sobre refugiados evidencian inconsistencias entre las normas locales y el sistema regulatorio global.

Las epistemologías cívicas de los migrantes son adoptadas por los organismos estatales con énfasis en la reformulación de las relaciones desiguales de género, dada la creciente feminización de la migración. Estas perspectivas deben implementarse como formas de control ciudadano colectivo para garantizar la seguridad humana y la resistencia ante la arbitrariedad. Si no se incorporan de manera sustantiva en los instrumentos jurídicos, se volverán invisibles, lo que resultará en una mayor precariedad en la migración y en un aumento de la conflictividad social.

Deberán implementarse medidas que incentiven la interacción cara a cara con las poblaciones migrantes y no exclusivamente programas de capacitación. Estas medidas tienden a promover la sensibilidad y el respeto entre los agentes públicos en sus interacciones con las personas migrantes al tiempo que contrarrestan los efectos perniciosos del maltrato, la xenofobia y el comportamiento racista. La experiencia ha demostrado que las actitudes positivas entre los funcionarios administrativos pueden también facilitar el ejercicio de los derechos de los migrantes, incluso cuando estos podrían no estar explícitos en la normatividad institucional.

Traducción: Fernando Llanas.

REFERENCIAS

- Aninat, I. y Sierra, L. (2019). Regulación inmigratoria: Propuesta para una mejor reforma. En I. Aninat y R. Vergara (Eds.), *Inmigración en Chile. Una mirada multidimensional* (pp. 31-69). Fondo de Cultura Económica; Centro de Estudios Públicos.
- Concha Villanueva, S. (2018). Propuesta para regular las migraciones en Chile y la obstinación del securitismo. *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (23), 110-126. <https://www.redalyc.org/journal/5526/552657509007/html/>
- Decreto ley núm. 1094 [Ministerio del Interior]. Establece normas sobre extranjeros en Chile. 19 de julio de 1975.
- Donoso Toledo, P. (2022). El enfoque de la securitización y su preponderancia en el desarrollo del nuevo marco normativo para la migración en Chile [Tesis de maestría, Universidad de Chile]. <https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/193792>
- Izquierdo R., S. (2024, 29 de abril). La migración en Chile: entre la percepción y la economía. *Centro de Estudios Públicos*. <https://www.cepchile.cl/la-migracion-en-chile-entre-la-percepcion-y-la-economia/>
- Jasanoff, S. (2006). *Designs on nature. Science and democracy in Europe and the United States*. Princeton University Press.

- Kattel, R. y Mazzucato, M. (2018). Mission-oriented innovation policy and dynamic capabilities in the public sector. *Industrial and Corporate Change*, 27(5), 787-801.
- Ley de Migración y Extranjería [Ley 21.325], reformada, *Diario Oficial*, 11 de abril de 2021 (Chile).
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia. (2023). Encuesta de caracterización socioeconómica nacional (Encuesta Casen) [Conjunto de datos]. Observatorio Social.
- Mulkay, M. (1993). Rhetorics of hope and fear in the great embryo debate. *Social Studies of Science*, 23(4), 721-742.
- Oyarzún Serrano, L., Aranda Bustamante, G. y Gissi, N. (2021). Migración internacional y política migratoria en Chile: tensiones entre la soberanía estatal y las ciudadanía emergentes. *Colombia Internacional*, (106), 89-114. <http://www.scielo.org.co/pdf/rci/n106/0121-5612-rci-106-89.pdf>
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2021). *World Migration Report 2022*. <https://publications.iom.int/books/informe-sobre-las-migraciones-en-el-mundo-2022>
- Polloni A., L. (2024, 20 de marzo). *Crisis humanitaria regional y migraciones* [Conferencia]. I Seminario Online Proyecto Phoenix “Movilidad humana, cambio global y resiliencia en una era de estrés social”. Santiago, Chile. <https://cuerpoyenergia.cl/investigacion/>
- Roessler Vergara, P., Camila Lobos, C., Rojas Pedemonte, N. y Rivera Rojas, F. (2022). Inclusión relacional de personas migrantes en Chile: hacia un modelo de medición estadístico. *Migraciones Internacionales*, 13. <https://doi.org/10.33679/rmi.v1i1.2465>
- Salamanca, E. (2022). Entrepreneurial migration processes from and to Latin America: Opportunities and obstacles. En *The emerald handbook of entrepreneurship in Latin America* (pp. 429-447). Emerald Publishing Limited.
- Servicio Jesuita a Migrantes (SJM). (2024, enero). *Monitoreo del estado de la movilidad humana y la protección internacional en Chile*. SJM; ACNUR.
- Servicio Nacional de Migraciones (Sermig). (2023, 31 de julio). *Estadísticas migratorias con enfoque de género. Análisis de brechas de género en los permisos de residencia. Primer informe semestral 2023 (enero-junio)*. <https://serviciomigraciones.cl/sermig-publica-estudio-de-estadisticas-migratorias-y-brechas-de-genero/>
- Servicio Nacional de Migraciones (Sermig) e Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2023, 29 de diciembre). *Estimación de personas extranjeras residentes en Chile 2022 (Minuta)*. Ministerio del Interior y Seguridad Pública. <https://sjmchile.org/wp-content/uploads/2024/01/2023.12.29-Minuta-Estimacion-poblacion-migrante-2022-1.pdf>
- Solimano, A. (2024). *Globalization, history and international migration: A view from Latin America* (Working Paper núm. 37). International Labour Office-Policy Integration Department. <https://researchrepository.ilo.org/esploro/outputs/995328543902676>
- Vial, T. (Ed.). (2015). *Informe anual sobre derechos humanos en Chile 2015*. Universidad Diego Portales-Centro de Derechos Humanos. <https://derechoshumanos.udp.cl/cms/wp-content/uploads/2020/12/INFORME-COMPLETO-2015.pdf>