

---

# “EL SUEÑO CHILENO”

## UN ANÁLISIS A LA NUEVA LEY DE INMIGRACIÓN

---



# “EL SUEÑO CHILENO”: UN ANÁLISIS A LA NUEVA LEY DE INMIGRACIÓN

*Santiago, mayo de 2018*

## I. Introducción<sup>1</sup>

Nuestro país se ha transformado en un destino atractivo para inmigrantes de diversos países. Los factores que influyen en ello son múltiples, pero principalmente se explican por la mayor estabilidad económica y política que Chile presenta respecto de los demás países de la región. Este hecho ha provocado que el número de extranjeros residentes en territorio nacional haya aumentado en más de un 60% entre 2005 y 2017, pasando de 465 mil a 746 mil personas.

Este fenómeno ha generado un gran debate nacional, explicado —en parte— porque durante mucho tiempo no estuvo acompañado de medidas efectivas ni políticas públicas que permitieran enfrentar el actual momento migratorio con justicia y responsabilidad. Por eso, resulta positivo que, junto con implementar una serie de medidas administrativas de efecto inmediato —entre las que destaca un proceso de regularización extraordinario para todos quienes quieran solicitar una visa de residencia temporaria—, el presidente Sebastián Piñera haya enviado al Congreso Nacional, hace algunas semanas, un conjunto de indicaciones de fondo al proyecto de Ley de Migración elaborado durante su primer mandato en el año 2013<sup>2</sup>. Entre ellas sobresale también la creación de una nueva y necesaria institucionalidad acorde a nuestros tiempos, junto con balancear un enfoque de derechos y otro sobre deberes.

En el presente informe, analizaremos algunos aspectos relevantes sobre el fenómeno de la inmigración en Chile, con el fin de comentar críticamente las propuestas presentadas por el gobierno en la materia. Para ello, en el capítulo II, explicaremos algunos elementos del actual contexto migratorio, lo que incluye tanto una exposición general de su marco legal, como los principales problemas que genera la normativa vigente en relación a dicha realidad. En el capítulo III, por su parte, describiremos los rasgos principales del perfil del inmigrante que viene a Chile, resaltando aquellas variables en las que estos se ven más afectados. En el capítulo IV, desde un punto de vista analítico, comentaremos la reforma presentada por el presidente Piñera. Por último, con la intención de colaborar positivamente en este debate, expondremos las principales conclusiones que estimamos debiesen orientar el próximo debate legislativo y la discusión pública sobre la inmigración en Chile.

---

1. Investigadores a cargo: Luis Robert y Andrés Berg

2. Proyecto de Ley N° 8970-06 (04/06/2013), Ley de Migración y Extranjería.

## II. Contexto inmigratorio en Chile

### I. Marco legal vigente

En términos generales, la legislación vigente regula aquellos aspectos de extranjería —ingreso, residencia, permanencia definitiva, egreso del país—. Sin embargo, existe consenso que sus disposiciones elementales no regulan adecuadamente los flujos migratorios actuales, que se caracterizan por una alta movilidad de personas y diversas motivaciones para emigrar, lo que configuran un escenario muy diferente al de 1975.

En tal contexto, el paso de una ley que regula solo aspectos extranjería hacia una política migratoria integral es un proceso complejo, puesto que requiere ponderar adecuadamente derechos, principios y variables en relación a la realidad concreta de nuestro país. Si bien el Estado tiene el deber de asegurar a todas las personas el derecho a emigrar<sup>3</sup>, esto no significa que, al mismo tiempo, Chile tenga la obligación internacional de recibir las sin ninguna condición, o de abrir las puertas de nuestras fronteras de par en par. Tal como sostuvo el Tribunal Constitucional en sentencia de 2013, “El derecho a emigrar de toda persona no supone el deber de los Estado de consagrar la inmigración como un derecho subjetivo de los extranjeros”<sup>4</sup>.

Nuestro país tiene, en este sentido, un deber de justicia y de solidaridad para con los inmigrantes que el derecho interno debe especificar adecuadamente, pero no una obligación internacional de recibirlos a todo evento<sup>5</sup>.

Para los efectos de nuestro análisis, nos enfocaremos en los aspectos relativos a la inmigración, es decir, al ingreso de extranjeros<sup>6</sup>. Así, según la ley vigente<sup>7</sup>, estos pueden ingresar en calidad de:

- a) Turista
- b) Residente sujeto a contrato
- c) Residente estudiante
- d) Residente temporario

Al ingresar al país, los extranjeros que lo hacen en calidad de turistas solo requieren exhibir pasaporte, excepto los provenientes de algunos países como República Dominicana (desde 2012) y Haití (a partir del mes pasado), entre otros, que se les exige visa consular<sup>8</sup>, la cual deben solicitar desde fuera de Chile. Quien ingresa como turista, además, le está prohibido desarrollar actividades remuneradas y, en algunos casos, deberá acreditar una cierta cantidad de medios económicos

3. Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948.

4. Como sabemos, los derechos fundamentales que el Estado asegura a todas las personas en el artículo 19° de la Constitución Política de la República no son taxativos. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha reconocido el derecho que todo extranjero tiene a emigrar, pero al mismo tiempo señala que corresponde al Estado decidir a quién ha de admitir en su territorio. Ver sentencia Rol N° 2273-2013 de 4 de julio de 2013. Disponible en: <https://www.tribunalconstitucional.cl/ver2.php?id=2795>.

5. En la misma sentencia, el Tribunal agrega: “El punto de vista correcto es complementar la discrecionalidad de orden público con un enfoque de derechos, en el examen de ingreso y permanencia de un extranjero en el país”.

6. La “migración” es un fenómeno más amplio, que hace referencia al desplazamiento —ingreso y egreso— de personas de un lugar a otro. La inmigración, por otra parte, se refiere a llegar a un país extranjero para instalarse en él. Dado que en nuestro informe trataremos sobre el ingreso de extranjeros, utilizaremos la voz “migración” e “inmigración” como sinónimos.

7. El ingreso, permanencia y egreso de extranjeros está regulado por el Decreto Ley N° 1.094 de 1975, su respectivo reglamento, el Decreto con Fuerza de Ley N° 69 de 1953, entre otras normas de carácter reglamentario.

8. La visa es un permiso otorgado por la autoridad competente, estampado en un pasaporte válido y que autoriza a su portador a entrar al país y permanecer en él por el tiempo que determine.

para subsistir durante su tiempo de permanencia en Chile<sup>9</sup>. Las restantes categorías de residentes, comprenden a extranjeros que vienen al país a desarrollar propósitos distintos al de recreo o de turismo, tales como el cumplimiento de un contrato de trabajo, realizar estudios de posgrado, etc. Por la vía administrativa, además, se han creado una serie de tipos de visas temporarias —como la visa temporaria por motivos laborales, creada en el año 2015, la cual será reemplazada, desde el 8 de agosto, por una visa de oportunidades, que se deberá solicitar fuera de Chile—. Las visas temporarias se otorgan a aquellos extranjeros que acrediten tener vínculos familiares o intereses en el país y cuya residencia se estime conveniente o que su concesión sea útil a la reciprocidad internacional<sup>10</sup>.

Una vez extinguido el plazo del permiso de turismo y visación para los residentes, estos podrán prorrogarse o cambiarse por otros. Aquellos extranjeros que desean radicarse indefinidamente en el país, podrán solicitar, además, la “residencia definitiva”<sup>11</sup>.

## 2. Principales problemas de la legislación vigente

A nuestro juicio, los principales problemas que genera la normativa vigente en relación a dicha realidad son dos:

a) Masivo ingreso de extranjeros en calidad de turistas, pero con la intención de radicarse en Chile

Como hemos dicho, en el último tiempo, una gran cantidad de extranjeros ha ingresado al país en calidad de “turista” —especialmente haitianos y venezolanos—, pero con el propósito no declarado de quedarse en Chile. Si bien la ley permite que un extranjero modifique su situación migratoria de turista a residente<sup>12</sup>, dicha posibilidad fue prevista para situaciones concretas, donde, de buena fe, proceda dicho cambio y no para que un masivo número de ellos cambie de situación migratoria apenas cumple con el plazo para abandonar el país.

Según cifras oficiales del Departamento de Extranjería y Migración (DEM) del Ministerio del Interior, más de 300 mil personas se encuentran en dicha situación<sup>13</sup>. La inmigración irregular, además, es problemática, puesto que presenta diversos problemas sociales que exceden el aspecto legal. Por ejemplo, es fuente de numerosos abusos, desde quienes venden contratos de trabajo falsos a los inmigrantes para que puedan acceder a una visa sujeta a contrato —y así, en apariencia, “regularizar” su situación migratoria—, hasta quienes subarriendan inmuebles a inmigrantes y lucran a costa de sus condiciones de habitabilidad, como veremos más adelante.

En la práctica, la irregularidad se expresa de dos maneras. En primer lugar, por ingreso a través de pasos no habilitados. En Chile, por ser un país de extensa frontera, se trata de una situación muy frecuente y difícil de controlar. En ocasiones, tal irregularidad se relaciona también con mafias ligadas al narcotráfico o trata de inmigrantes<sup>14</sup>. En segundo lugar, por falta de documentación completa

9. Decreto Ley N° 1.094 (19/071975). Establece normas sobre extranjeros en Chile.

10. La reciprocidad internacional es un principio de derecho internacional público, que consiste en la costumbre de un Estado de conceder a otro un trato semejante al que recibe de él, con base en la cooperación internacional.

11. Decreto Ley N° 1.094 de 1986.

12. Decreto Ley N° 1.094 de 1986.

13. Gobierno de Chile, 2018. *Minuta Reforma Migratoria y Política Nacional de Migraciones y Extranjería*. [En línea] Disponible en: [https://cdn.digital.gob.cl/filer\\_public/b0/09/b0099d94-2ac5-44b9-9421-5f8f37cf4fc5/nueva\\_ley\\_de\\_migracion.pdf](https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/b0/09/b0099d94-2ac5-44b9-9421-5f8f37cf4fc5/nueva_ley_de_migracion.pdf)

14. La Tercera, 2017. *Extranjería detectó cerca de 10 mil contratos de trabajo falsos*. [En línea] Disponible en: <http://www2.latercera.com/noticia/extranjeria-detecto-cerca-10-mil-contratos-falsos/>

que autorice el ingreso de la persona al país, lo que no necesariamente depende de los requisitos establecidos por Chile —visado en los casos que corresponda, por reciprocidad bilateral—, sino de fallas administrativas de los países de origen —pasaportes, salvoconductos, etc.— o también por quienes no renuevan sus permisos de residencia oportunamente y quienes prolongan su estadía más allá de lo permitido —por ejemplo, los turistas solo pueden permanecer 90 días en el país—.

#### b) Precariedad y pobreza

Muchos inmigrantes llegan a nuestro país buscando hacer realidad lo que algunos han denominado “el sueño chileno”. El caso de Haití es quizás el ejemplo más patente. Al comparar el PIB per cápita de este país —US\$ 1.700, siendo el más pobre del continente— con el de Chile —US\$ 24.000—, es evidente que para un ciudadano haitiano promedio es, en cualquier caso, muy atractivo venir a nuestro país, incluso si su alternativa es realizar trabajos no calificados, como ocurre en la práctica. Pese a ello, debido a la irregularidad en que muchos de ellos se encuentran —una buena cantidad no posee siquiera número de RUN—, tienen una gran dificultad para acceder a los servicios que goza el resto de la población, generándose situaciones de pobreza que van más allá de la dimensión de los ingresos, principalmente en lo que respecta al acceso a la vivienda.

Con todo, el Estado no se ha mantenido al margen y ha apoyado de distintas maneras a la población inmigrante, incluyéndolos en una serie de beneficios. En educación, por ejemplo, durante el año 2016, 54 mil estudiantes extranjeros se encontraban matriculados en colegios municipales y particulares subvencionados. Durante el 2017, en tanto, la matrícula de inmigrantes creció en un 23%, llegando a 70.306 alumnos entre primer básico a cuarto medio. Tomando en cuenta la subvención general más la subvención preferencial, la cifra de aportes del Estado por estudiante llegó a \$120.814 pesos. Considerando estos factores, el monto destinado del Estado a la educación migrante cifra a U\$254 millones. En salud, por su parte, según datos del Fondo Nacional de Salud (FONASA), unas 57.200 personas están afiliados de manera provisoria al sistema, lo que permite atenuar su falta de acceso a la salud. En este grupo se encuentran las personas con RUN provisoria, con residencia en tramitación o en situación irregular<sup>15</sup>.

Por otro lado, en el plano de la vivienda se visualizan las mayores dificultades de acceso. Desde 2010 a la fecha, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha entregado 9.194 subsidios para la población migrante. Entre 2016 y 2017, el gasto en dicho ítem fue de US\$9,8 millones, considerando un subsidio promedio de 284 UF. Pero, según una encuesta de TECHO-Chile realizada en 2017 y aplicada a 62 campamentos —de 121 con los cuales trabajan—, de 1.519 hogares, entre los cuales 499 sus jefes de hogar son extranjeros, 478 se fueron a vivir a un campamento en el año 2014 y la gran mayoría de éstos (443) aseguró que había llegado al país en 2010. El estudio da cuenta —como veremos en el próximo capítulo— que la principal razón que lleva a los inmigrantes a los campamentos es el alto costo de los arriendos y las malas condiciones de habitabilidad a las cuales pueden acceder. De hecho, el 81% menciona este motivo para irse a vivir a uno de ellos<sup>16</sup>.

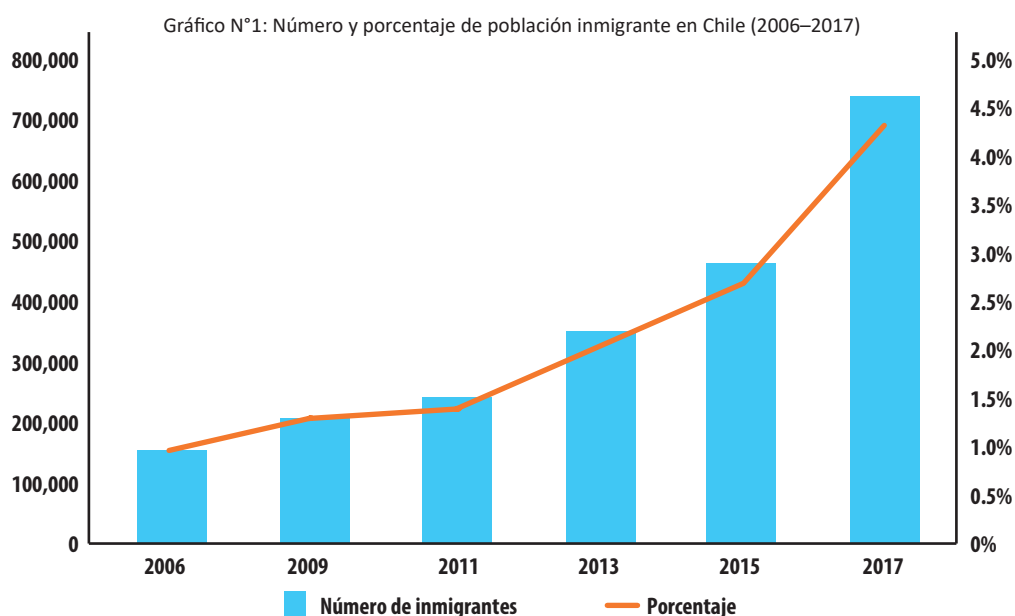
---

15. El Mercurio, 2018. *US\$289 millones en dos años gastó el Estado de Chile en salud, educación y vivienda para migrantes*. [En línea] Disponible en: <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2018-02-27&dtB=27-02-2018%20:00:00&PaginaId=3&bodyid=2>

16. Ramos, A., 2017. Acceso a la vivienda e inmigración e Chile. *énfaCIS*, Issue 10, pp. 4-13.

### III. Perfil del inmigrante

El perfil de los inmigrantes que vienen a Chile ha experimentado cambios notables. Según el Censo 2017, el porcentaje de inmigrantes respecto a la población residente habitual es de 4,35%, correspondiente a 746.465 personas<sup>17</sup>. Esta cifra ha aumentado en el tiempo —en 1992 el porcentaje de inmigrantes era de 0,82%—, en particular durante los últimos siete años. De hecho, de los inmigrantes censados, el 66,7% declaró haber llegado a Chile entre 2010-2017 y de allí principalmente a partir de 2016. Tal como se puede apreciar en el gráfico N°1, según la encuesta CASEN, en 2015 había 465 mil inmigrantes, cifra que representaba para ese entonces el 2,7% de la población nacional<sup>18</sup>. En efecto, como se puede concluir, en menos de dos años la cifra ha aumentado en casi dos puntos porcentuales<sup>19</sup>.



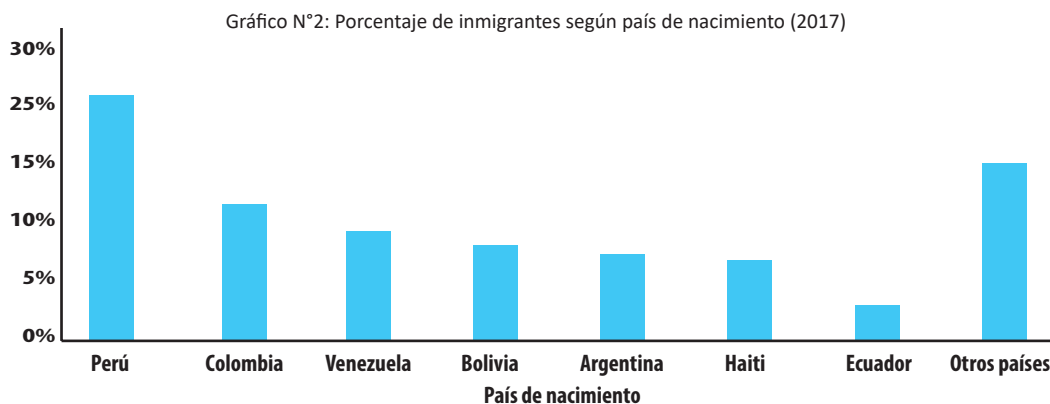
Fuente: Elaboración propia en base a CASEN (2015) y CENSO (2017).

17. Para mayor información, ver: Instituto Nacional de Estadísticas, 2018. *Resultados CENSO 2017*. [En línea] Disponible en: [http://www.censo2017.cl/wp-content/uploads/2018/05/presentacion\\_de\\_la\\_segunda\\_entrega\\_de\\_resultados\\_censo2017.pdf](http://www.censo2017.cl/wp-content/uploads/2018/05/presentacion_de_la_segunda_entrega_de_resultados_censo2017.pdf)

18. Ministerio de Desarrollo Social, 2016. *CASEN 2015. Inmigrantes: principales resultados*. [En línea] Disponible en: [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN\\_2015\\_INMIGRANTES\\_21122016\\_EXTENDIDA\\_publicada.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN_2015_INMIGRANTES_21122016_EXTENDIDA_publicada.pdf)

19. Se entiende por población inmigrante internacional a las personas de hogares residentes en viviendas particulares ocupadas cuya madre residía en otro país al momento de nacer. Por tanto, se considera el criterio de “migración de toda la vida”. Este criterio es el mismo que aplica el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y CEPAL para medir la migración internacional en censos.

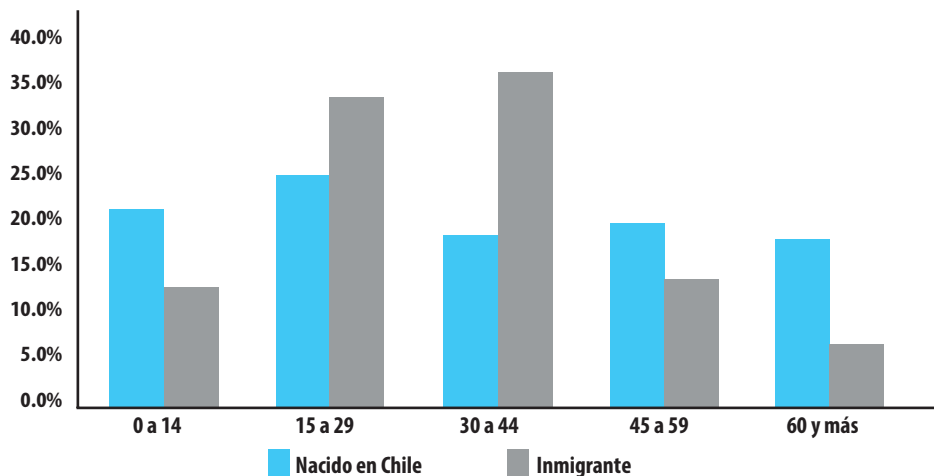
Por otro lado, tal como se puede observar en el gráfico N°2, según el referido Censo, del total de inmigrantes, el 50,7% proviene de tres países de América Latina: Perú (25,3%), Colombia (14,2%) y Venezuela (11,2%). Venezuela, en este sentido, es el país —junto a Haití, en el sexto lugar con 8,4%—, que mayor crecimiento ha tenido durante los dos últimos años. Ninguno de los dos aparece, sin embargo, en las primeras posiciones de la medición de la última encuesta Casen de 2015, en la cual Perú (30%), Colombia (13,6%) y Argentina (11,9%) ocupaban los primeros tres lugares. En relación a su distribución en Chile, el 72,27% de los extranjeros se concentra en dos macrozonas del país: Región Metropolitana (62,91%) y la Región de Antofagasta (9,36%).



Fuente: Elaboración propia en CENSO 2017.

Por otra parte, cabe destacar que la población inmigrante se compone principalmente de jóvenes y adultos de entre 15 y 44 años —43,3% de población migrante—, en su mayoría mujeres —52,6% de población migrante—, lo cual denota que se trata de personas en proceso de consolidación laboral y familiar, como muestra el gráfico N°3.

Gráfico N°3: Comparación entre la distribución de la población inmigrante y los nacidos en Chile según edad (2015)

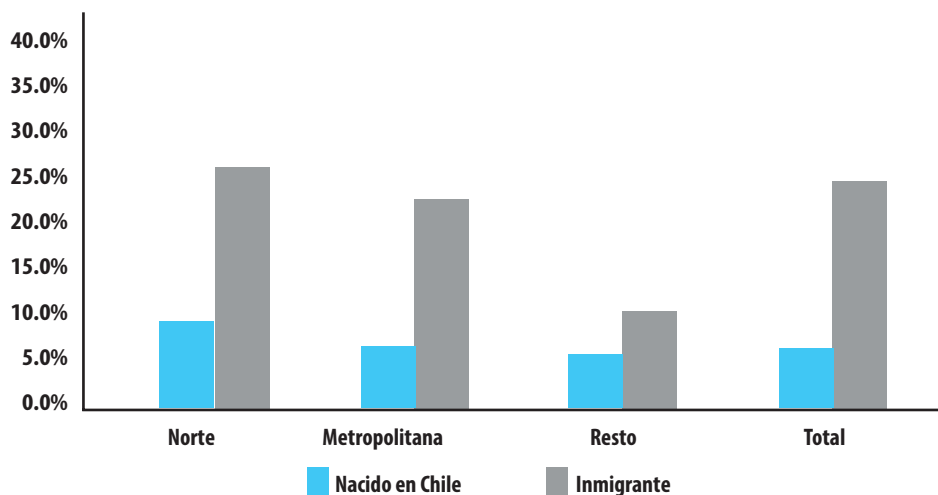


Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2015

Respecto a sus condiciones de vida, la misma encuesta CASEN muestra que, si bien la población migrante posee en relación a los nacidos en Chile una mayor escolaridad, una mejor participación en la fuerza laboral y mayores ingresos promedios, presenta —al mismo tiempo— grandes carencias en los indicadores de pobreza multidimensional, tales como adscripción al sistema de salud y sobre todo en habitabilidad. En este último punto, según la encuesta, la forma de tenencia de la vivienda de los hogares de inmigrantes es mayoritariamente el arriendo de piezas o habitaciones comunes, como cités o casas deshabitadas en lugares periféricos, o barrios abandonados.

Estos ambientes de hacinamiento y malas condiciones de vida, parecieran ser más favorables para diversos tipos de abusos y violencia. Durante la cobertura del último censo, quedó en evidencia la vulnerabilidad de muchos, quienes pagan precios excesivos por piezas que generalmente subarriendan, o en cités construidos en casas abandonadas del centro de Santiago, y en sitios eriazos de comunas de la periferia. Tal como se puede apreciar en el gráfico N°4 dividido por macrozonas, el índice de hacinamiento de los inmigrantes quintuplica, en algunos casos, al de los nacionales, siendo particularmente llamativo en el norte del país: Arica (27,8%), Tarapacá (31,8%), Antofagasta (33,8%).

Gráfico N°4: Porcentaje de hogares en situación de hacinamiento (2015)



Fuente: Elaboración propia en base a CASEN 2015

En definitiva, este breve perfil del inmigrante revela que, en los últimos años, se han producido profundos cambios. Es urgente, en este sentido, una respuesta política a un fenómeno que es propio de países —como el nuestro— que gozan de un bienestar creciente en relación a sus vecinos. Tanto en una democracia robusta, como en una economía social de mercado, el crecimiento y la eficacia económica pueden ir de la mano con las exigencias de la solidaridad que comporta la responsabilidad para con los inmigrantes.

### III. Reforma y política migratoria

La reforma migratoria y política nacional de migraciones y extranjería presentada el mes pasado por el presidente Sebastián Piñera, contiene tanto un paquete de medidas de fondo, relacionadas con indicaciones al proyecto de ley de migraciones de 2013 presentado durante su primera administración, como también la implementación de una serie de nuevas medidas administrativas de efecto inmediato.



## **I. Principales indicaciones de fondo:**

- a) Creación del Servicio Nacional de Migraciones: se trata del órgano ejecutor de la política migratoria que reemplazará al Departamento de Extranjería, que es un mero gestor de trámites.
- b) Creación de un Consejo de Política Migratoria: este órgano actualizará periódicamente las subcategorías de residencia temporal que estime oportunas, según el contexto y movilidad migratoria.
- c) Creación de un nuevo catálogo flexible de categorías migratorias:
  - Residencia temporal (24 a 48 meses): a diferencia de la actual normativa, solo se podrán solicitar fuera de Chile. Se prohíbe, además, que se pueda solicitar el cambio de calidad migratoria de turista a residente estando en Chile.
  - Residencia definitiva: es el permiso definitivo concedido a los extranjeros para radicarse en el país y desarrollar todo tipo de actividades.
- d) Modernización del sistema de revalidación y reconocimiento de grados académicos y títulos profesionales: se facilita este proceso que es muy engorroso y discrecional, dado que solo la Universidad de Chile puede revalidar y reconocer grados y títulos profesionales.
- e) No criminalización de la residencia irregular: se eliminan las sanciones penales a las infracciones migratorias. La inmigración irregular no será, en sí misma, constitutiva de delito.
- f) Acceso a derechos sociales:
  - Derecho y acceso a la salud: todos los migrantes tendrán acceso garantizado a la salud en las mismas condiciones que cualquier chileno, sin importar su situación migratoria.
  - Derecho y acceso a la educación: el proyecto de ley garantiza a los menores de edad extranjeros, con independencia de la situación migratoria de sus padres, el acceso a la educación preescolar, básica y media.
  - Derecho y acceso a la seguridad social: los extranjeros tendrán los mismos beneficios que todos los chilenos, pero deberán cumplir con el requisito de residencia regular mínima de dos años en el país.

## **2. Medidas administrativas de efecto inmediato:**

- a) Se elimina la posibilidad de solicitar visa temporaria por motivos laborales estando dentro de Chile. Tendrá vigencia desde el 23 de abril de 2018.
- b) En su reemplazo, se crea una visa temporaria de oportunidades que se deberá solicitar fuera de Chile. Esta visa estará orientada a los inmigrantes de todos los países que quieran venir a nuestro país. Tendrá una vigencia de 12 meses y se podrá prorrogar por una vez. Se implementará a partir del 8 de agosto de 2018.
- c) Creación de una visa temporaria de orientación nacional y otra de orientación internacional. Tendrá una vigencia de 12 meses, prorrogable por una vez para aquellos extranjeros que obtengan

posgrados en universidades chilenas, en el caso de la nacional, y para extranjeros que posean un posgrado en las mejores universidades del mundo pero que quieran venir a Chile a trabajar y emprender, en el caso de la internacional.

d) En relación a los inmigrantes de Haití:

- Quienes viajen al país en calidad de turistas, se les exigirá visa consular de turismo simple. Es decir, solo podrán viajar a Chile con una visa tramitada fuera de Chile. Se mantienen las restricciones propias relativas a los extranjeros que llegan en dicha calidad (prohibición de desarrollar actividades remuneradas, principalmente) y se acorta, además, el plazo de vigencia de 90 a 30 días.
- Visa humanitaria de reunificación familiar. Destinada para cónyuges, convivientes civiles, hijos menores de edad y mayores que estudien hasta los 24 años, de nacionales haitianos que no posean antecedentes penales. Tendrá una duración de 12 meses, prorrogable. Solo se podrán solicitar, como máximo, 10 mil visas anuales en el consulado chileno de Haití.

e) En relación a los inmigrantes de Venezuela:

- Visa de responsabilidad democrática: se podrá solicitar ante la autoridad consular chilena en Venezuela y se otorgará un permiso de residencia temporal por un año, prorrogable por una vez.

#### **IV. Comentarios y apreciaciones sobre algunos aspectos de la reforma**

En cuanto a las medidas que reformulan las visas temporarias y de turismo, nos parece que se ordena de mejor modo el flujo migratorio y se sincera la realidad. Con la legislación vigente, los extranjeros que ingresaban al país como turistas, pero que venían con el propósito de trabajar y residir en el país, una vez que estaban en Chile, solicitaban la residencia temporaria por motivos laborales, trámite que podía durar meses, mientras incurrían en la irregularidad y buscaban un trabajo que no siempre conseguían en las condiciones que querían. Lamentablemente esta situación, además de quebrantar la ley, se había convertido en una práctica masiva, que no solo estaba haciendo colapsar el Departamento de Extranjería, sino que también era una fuente de múltiples abusos hacia los inmigrantes por parte de inescrupulosos que se aprovechaban de esta necesidad, para vender contratos falsos, o aprovecharse de las necesidades de vivienda, cobrando altos precios por los arriendos.

Por lo mismo, nos parece positivo que la nueva Visa de Oportunidades —que reemplaza las distintas visas temporarias—, se solicite fuera de Chile, puesto que de esta manera se transparentan las reales intenciones de los inmigrantes que desean venir a emprender e insertarse en nuestro país, evitando pasar por prolongados periodos de irregularidad mientras se otorga la respectiva visación. Sin embargo, el éxito de esta medida —que se implementará a partir del 1 de agosto— dependerá mucho de la modernización y gestión de los consulados, especialmente el de Haití y Venezuela.

En lo que respecta a la Visa Consular de Turismo Simple y al Visado Humanitario de Reunificación Familiar para los ciudadanos haitianos, nos parece que introducen un principio de responsabilidad respecto del gran flujo de inmigrantes haitianos que ha llegado al país durante los últimos dos años —en 2017 ingresaron 114 mil haitianos al país y salieron solo 53 mil—. De hecho, a pocos menos de un mes de la publicación de este informe, las primeras medidas de la reforma migratoria

del Ejecutivo parecen ya tener resultados concretos. En efecto, las primeras cifras muestran una reducción considerable de los inmigrantes que ingresan a Chile. Según datos de Extranjería, de las 66 mil personas que ingresaron en el mes de enero de este año, se han reducido a 33 mil en el mes de abril. Por otra parte, en lo que respecta al proceso de regularización extraordinario que comenzó el pasado 23 de abril, hasta el pasado miércoles 2 de abril, se habían registrado 77.262 personas, un 25% de las que se estiman se encuentran en dicha situación.

Sin embargo, ambas visas pueden generar dos clases de problemas. Por una parte, si bien la mayoría de los países de América Latina y el Caribe exigen visa a los ciudadanos de Haití para ingresar a sus territorios como turistas, no parece del todo justificada la reducción del plazo de vigencia de 90 a 30 días. Dado que la medida busca, en el fondo, evitar la irregularidad de los ciudadanos haitianos que ingresan como turistas, hay razones para pensar que podría generar, en el mediano y largo plazo, el efecto contrario. Tal como ha ocurrido en otras latitudes —en Estados Unidos, por ejemplo, 740 mil inmigrantes irregulares llegaron legalmente durante 2016— el control en exceso mediante visados se puede convertir en el principal problema de la inmigración irregular<sup>20</sup>. Si la gestión de visas es, además, débil en los consulados de origen —Puerto Príncipe, por ejemplo, o en Caracas, donde los ciudadanos venezolanos tienen grandes dificultades para solicitar un pasaporte—, esta restricción puede incentivar a la inmigración irregular. Por otro lado, es positivo que estas medidas reconozcan explícitamente el principio de reunificación familiar y se facilite la visa por tales motivos; sin perjuicio de ello, dada la gran cantidad de familias haitianas que ya existen en Chile, 10 mil visados humanitarios al año pareciera no ser un número realista, considerando que solo en el año 2017 ingresaron más de 200 mil a nuestro país.

En relación a la Visa Temporaria de Orientación Nacional e Internacional, nos parece que ambas visas tienen la intención de incorporar capital humano valioso para el desarrollo de nuestro país. Es positivo que se busque incentivar tanto a los extranjeros que tienen posgrados en las mejores universidades del mundo —en el caso de la visa de orientación internacional—, como a aquellos que busquen estudiar en posgrados de universidades chilenas acreditadas. Sin embargo, el énfasis de esta visa temporaria pareciera estar puesto en lo que se conoce como “inmigración selectiva”. El problema reside en que, en un país como Chile —de inmigración mediana y de desarrollo aún en curso—, sus impactos van más allá de la calificación de las personas. Por ejemplo, en Chile han aumentado aquellas categorías ocupacionales en las cuales existe una escasez de trabajadores chilenos dispuestos a ejercer algunos empleos relacionados con los servicios domésticos, especialmente el de puestas adentro. Según un estudio de Clapes UC, el segmento de estos trabajadores, gracias a la participación de los inmigrantes, en pleno empleo y con un incremento real del ingreso laboral en un 38,5% durante los últimos cinco años<sup>21</sup>. La evidencia empírica muestra, además, que los efectos de la inmigración, tanto en salario como en empleo, son nulos cuando la cifra de inmigrantes es menor al 10% del mercado laboral, cifra que todavía no alcanza nuestro país en la gran mayoría del territorio. De hecho, los inmigrantes todavía representan una proporción muy pequeña del empleo total: al trimestre abril-junio 2017 solo 2,1% de los ocupados eran provenientes de otros países<sup>22</sup>. Además, según el mismo estudio, los efectos económicos de la inmigración son positivos en el empleo y en los salarios, teniendo especial énfasis en el contexto de envejecimiento de la población que enfrenta nuestro país<sup>23</sup>.

---

20. The Washington Times, 2017. *Staggering number of visa overstays now biggest problem in illegal immigration*. [En línea] Disponible en: <https://www.washingtontimes.com/news/2017/may/22/visa-overstays-biggest-problem-illegal-immigration/>

21. Bravo, J., 2017. *Impactos económicos de la inmigración en Chile en un contexto de envejecimiento de la población*, Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales (CLAPES UC).

22. Bravo, J., 2017. *Impactos económicos de la inmigración en Chile en un contexto de envejecimiento de la población*, *ibíd.*

23. Una línea de análisis que no se suele tener a la vista, es el aporte demográfico de la inmigración, y cómo interactúan estos

Por último, Si bien el proceso de incorporación de los inmigrantes a la sociedad chilena tiene un costo económico para el Estado, usualmente se pasa por alto la contribución económica que estos también realizan. Si bien en 2017 el gasto anual en migraciones se elevó a US\$ 207 millones, según la CASEN de 2015, el 22% —nueve puntos porcentuales menos que los chilenos— declaró impuestos a la renta y aportó US\$ 495 millones<sup>24</sup>.

Desde este punto de vista, nos parece positivo que el proyecto de ley no establezca distinción en cuanto al acceso a la salud y la educación preescolar, básica y media. Por otro lado, si bien resulta razonable que se establezca el requisito de residencia regular de dos años para acceder a la seguridad social, en este último punto pareciera más óptimo que solo sea necesario un contrato de trabajo para acceder al derecho a la seguridad social, toda vez que en Chile los fondos de pensiones pertenecen a los trabajadores y las cotizaciones previsionales son obligatorias.

Sin embargo, una de las incertidumbres más graves que viven los inmigrantes, que no contempla la reforma del Ejecutivo —y que hemos mostrado a lo largo de este informe— es el acceso a la vivienda. Si bien en 2014 se eliminó el requisito de la residencia permanente para acceder a los subsidios habitacionales, lo que ha permitido que la cantidad de beneficiarios —entre ellos, inmigrantes—, haya aumentado exponencialmente, persisten algunos problemas con algunos tipos de inmigrantes, como los haitianos, que tienen importantes barreras culturales como el idioma, o mayores dificultades para insertarse en el mercado laboral que los inmigrantes de habla hispana. De hecho, existe una preocupante relación entre el subarriendo de inmuebles a inmigrantes, con la proliferación de campamentos, como lo hemos mostrado en este informe.

La solución no es fácil ni unívoca, pero es deseable que la reforma incorpore de manera urgente algunas soluciones en este ámbito. Si bien los arriendos y subarriendos son parte del ámbito privado, por lo que las Municipalidades no tienen mayores atribuciones para fiscalizar directamente los problemas que dicha realidad genera, sí podrían —a juicio del académico del Instituto de Estudios Urbanos de la Universidad Católica, Javier Ruiz-Tagle—, ejercer una fiscalización por la vía de la revisión de las recepciones finales de los inmuebles, de manera que los arriendos de estos se realicen bajo condiciones mínimas de salubridad y habitabilidad<sup>25</sup>. Este permiso, que emite y autoriza el Director de Obras Municipales, es de suma importancia para el uso de un inmueble, puesto que tiene por objeto que toda obra de construcción cuente con su correspondiente permiso de edificación. En estos lugares, claramente, no se cumplen estas condiciones, por lo que no pueden ser autorizados para su uso, mientras no cuenten con las condiciones mínimas de habitabilidad.

---

procesos con el acelerado proceso de envejecimiento de la población chilena. De acuerdo a las proyecciones de la División de Población de las Naciones Unidas para Chile, mientras en 2015 había 6 personas de 15 a 64 años por cada mayor de 65 años, a 2050 habrá sólo 2. Esto no sólo puede ocasionar una enorme presión económica, sino que significa un desequilibrio de las fuerzas productivas y del trabajo, requeridas en una sociedad que aspira a mayores niveles de desarrollo de integración. Existe abundante literatura que muestra que la inmigración no tiene impactos negativos, por el contrario, permite paliar estos efectos, atenuando los efectos de la disminución de la fuerza de trabajo. Un estudio de Boubtane y otros, que observa el impacto de la migración en el crecimiento económico para 22 países de la OCDE entre 1986 y 2006, concluye que la inmigración posee un impacto pequeño en productividad, pero positivo en el crecimiento de las economías de los países de la OCDE. Como veremos en el siguiente apartado, el segmento de inmigrantes que tiene mayor concentración, son personas jóvenes, con mayor tasa de participación laboral, con mayor capacidad de procreación que los chilenos. Boubtane, E., Dumont, J.-C. & Rault, C., 2014. *Immigration and Economic Growth in the OECD Countries, 1986-2006*. [En línea] Disponible en: <http://ftp.iza.org/dp8681.pdf>

24. Ministerio de Desarrollo Social, 2016. *CASEN 2015*, *ibíd.*

25. El Mercurio, 2018. El “negocio” del subarriendo: familias migrantes pagan hasta cinco veces más por el valor de una casa en el centro de Santiago. *Nacional*, 29 Abril, p. C12.

Una solución de largo plazo —que está en línea con las políticas de vivienda de los países desarrollados—, podría consistir en introducir mayores regulaciones en la ley de arrendamiento, pero también en asignar una aún mayor prioridad al subsidio de arriendo en materia de vivienda —tanto para chilenos, como extranjeros—, tal como ocurre en los países desarrollados<sup>26</sup>.

## V. Conclusiones

**El fenómeno migratorio ha generado un gran debate nacional.** Durante mucho tiempo no estuvo acompañado de medidas efectivas, como tampoco de la formulación de políticas públicas que permitan enfrentar el actual momento migratorio con justicia y responsabilidad. Por otra parte, el perfil inmigratorio ha cambiado enormemente durante los últimos años, pero dicha realidad no se condice con un adecuado marco regulatorio. Tanto la legislación vigente que regula aquellos aspectos de extranjería —ingreso, residencia, permanencia definitiva, egreso del país—, como las instituciones relacionadas, no se encuentran unificadas en base a una política migratoria integral que armonice tanto los derechos y deberes de los inmigrantes con las necesidades del país.

**Es muy positivo que el gobierno haya actuado con celeridad frente a esta realidad.** En este aspecto, destaca el proceso de regularización extraordinaria llevado a cabo por el Ejecutivo, y que ayudará a que muchos inmigrantes se inserten de manera ordenada a la sociedad chilena. Ello ayudará a estas personas y sus familias a gozar de la misma igualdad de oportunidades que los chilenos. Una de las medidas de largo plazo que destaca, es la creación e implementación de una política migratoria integral, que contempla, entre otras medidas, transformar el Departamento de Extranjería y Migración en un servicio moderno y eficiente, que trate la realidad migratoria desde una perspectiva de largo plazo, es fundamental para lograr insertar a los inmigrantes en la sociedad chilena.

**Nuestro país tiene un deber de justicia y de solidaridad para con los inmigrantes que el derecho interno debe especificar adecuadamente.** Es importante compatibilizar el derecho a emigrar, con la recepción ordenada de los inmigrantes en la sociedad chilena. Para ello, es esencial establecer, con claridad, requisitos de entrada y salida, desde un enfoque de derechos y deberes. Sin embargo, es importante tener en cuenta que los flujos migratorios no se detienen ni cambian necesariamente por una nueva ley. Por el contrario, las variadas y complejas motivaciones para emigrar se mueven —generalmente— más rápido que las reformas legales. En este sentido, en vistas al futuro, es importante organizar políticas públicas de inclusión, que contemplen un enfoque regulador de las migraciones, estableciendo reglas y controles efectivos, pero al mismo tiempo generando la flexibilidad necesaria que permita incorporar a los inmigrantes, de manera ordenada y regulada, a la sociedad chilena.

---

26. Razmilic, S., 2015. Subsidio al arriendo: primeros resultados y pasos a seguir. *Propuestas de Política Pública*, Issue 6.

## VI. Bibliografía

- Boubtane, E., Dumont, J.-C. & Rault, C., 2014. *Immigration and Economic Growth in the OECD Countries, 1986-2006*. [En línea]  
Available at: <http://ftp.iza.org/dp8681.pdf>
- Bravo, J., 2017. *Impactos económicos de la inmigración en Chile en un contexto de envejecimiento de la población*, Santiago de Chile: Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales (CLAPES UC).
- El Mercurio, 2018. El “negocio” del subarriendo: familias migrantes pagan hasta cinco veces más por el valor de una casa en el centro de Santiago. *Nacional*, 29 Abril, p. C12.
- El Mercurio, 2018. US\$289 millones en dos años gastó el Estado de Chile en salud, educación y vivienda para migrantes. *Economía y Negocios*, 28 Febrero.
- Gobierno de Chile, 2018. *Minuta Reforma Migratoria y Política Nacional de Migraciones y Extranjería*. [En línea]  
Available at: [https://cdn.digital.gob.cl/filer\\_public/b0/09/b0099d94-2ac5-44b9-9421-5f8f37cf4fc5/nueva\\_ley\\_de\\_migracion.pdf](https://cdn.digital.gob.cl/filer_public/b0/09/b0099d94-2ac5-44b9-9421-5f8f37cf4fc5/nueva_ley_de_migracion.pdf)
- Instituto Nacional de Estadísticas, 2018. *Resultados CENSO 2017*. [En línea]  
Available at: [http://www.censo2017.cl/wp-content/uploads/2018/05/presentacion\\_de\\_la\\_segunda\\_entrega\\_de\\_resultados\\_censo2017.pdf](http://www.censo2017.cl/wp-content/uploads/2018/05/presentacion_de_la_segunda_entrega_de_resultados_censo2017.pdf)
- La Tercera, 2017. *Extranjería detectó cerca de 10 mil contratos de trabajo falsos*. [En línea]  
Available at: <http://www2.latercera.com/noticia/extranjeria-detecto-cerca-10-mil-contratos-falsos/>
- Ministerio de Desarrollo Social, 2016. *CASEN 2015. Inmigrantes: principales resultados*. [En línea]  
Available at: [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN\\_2015\\_INMIGRANTES\\_21122016\\_EXTENDIDA\\_publicada.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN_2015_INMIGRANTES_21122016_EXTENDIDA_publicada.pdf)
- Proyecto de ley Boletín 8970-06, 2013. *Ley de Migración y Extranjería*, Valparaíso: Biblioteca del Congreso Nacional (BCN).
- Ramos, A., 2017. Acceso a la vivienda e inmigración e Chile. *énfaCIS*, Issue 10, pp. 4-13.
- Razmilic, S., 2015. Subsidio al arriendo: primeros resultados y pasos a seguir. *Propuestas de Política Pública*, Issue 6.
- Silva, C. & Rojas, N., 2016. *La migración en Chile: breve reporte y caracterización*, Madrid: Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo OBIMID.
- The Washington Times, 2017. *Staggering number of visa overstays now biggest problem in illegal immigration*. [En línea]  
Available at: <https://www.washingtontimes.com/news/2017/may/22/visa-overstays-biggest-problem-illegal-immigration/>