



## Capítulo 3

# Una política migratoria para un Chile cohesionado



**Rodrigo Sandoval Ducoing**

Jefe Nacional Departamento de Extranjería y  
Migración del Ministerio del Interior y Seguridad  
Pública

# 1. Cuadro Resumen

## a) ¿Qué se sabe de este tema?

- La migración es una realidad para todos los países del mundo y Chile no es la excepción.
- Existe una leve feminización de la población extranjera y que es población joven, concentrada entre los 20 y 35 años.
- El 16% de los inmigrantes que llegan a Chile se asientan en el norte grande y el 62% en la Región Metropolitana.

## b) ¿Cuál es el aporte de este capítulo al conocimiento actual?

- El Departamento de Extranjería y Migraciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública mantiene el deseo manifiesto de construir una sociedad cohesionada que incluya a la comunidad migrante.
- La cohesión social otorga desafíos tanto para los migrantes, como para las sociedades de origen, siendo esta última la responsable de construir espacios de interacción positiva que permitan generar un sentido de pertenencia por parte de los inmigrantes.
- En la medida que los inmigrantes se sientan parte de la sociedad chilena estaremos progresando en la cohesión social, y construyendo una sociedad solidaria que logra constituirse bajo la percepción de un “nosotros”, donde todos son parte.
- Desde el Departamento de Extranjería y Migración, en conjunto con diversos sectores involucrados en la temática migratoria, incluida la sociedad civil, se ha trabajado en un Anteproyecto de ley que busca dotar de una nueva legislación migratoria a Chile.

## c) ¿Qué desafíos siguen pendientes?

- El desafío de nuestro país es poder recibir los flujos migratorios de una forma responsable, en un contexto internacional de movilidad humana, generando respuestas serias que promuevan la defensa de los derechos de las personas migrantes, fortaleciendo una mirada inclusiva y participativa para el desarrollo de Chile, el cual se enmarca en el deseo de construir una sociedad cohesionada.
- Para esto, la tarea es de toda la sociedad, y sobre todo del Estado, quien tiene que continuar trabajando para hacer de Chile un país más rico social y culturalmente, donde los valores como el respeto y el reconocimiento por la diversidad y la multiculturalidad se encuentren y se enriquezcan mutuamente.

## d) **Palabras clave:** Migración, derechos humanos, legislación migratoria, cohesión social, integración.

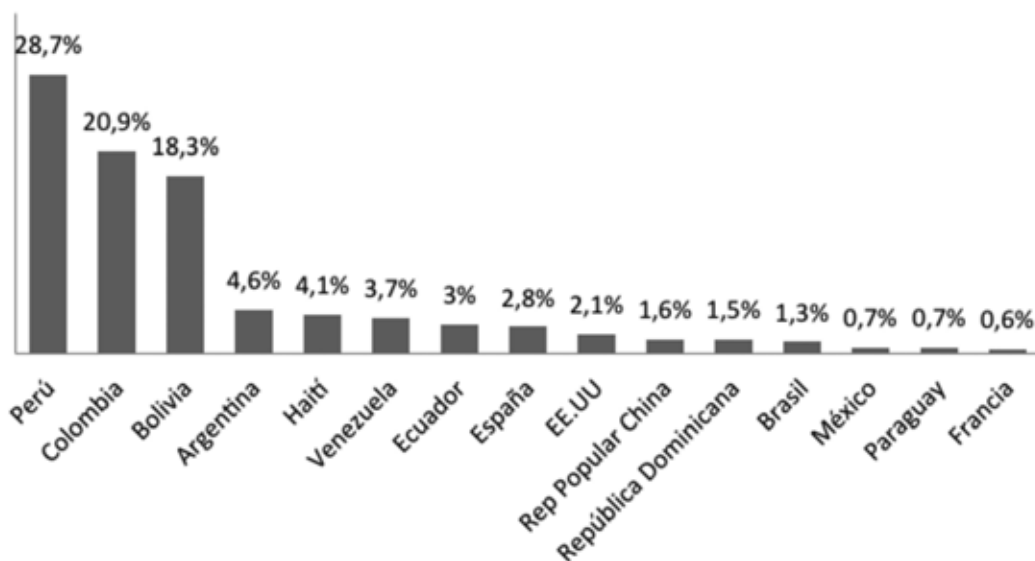
## 2. Antecedentes

Desde el retorno de la democracia en Chile, a inicio de los años noventa, el país ha experimentado un fuerte crecimiento de la migración internacional, conectada principalmente con el fortalecimiento de la economía, su crecimiento, estabilidad política e institucional, hechos que pueden ser considerados relevantes a la hora de emprender un proyecto migratorio.

Para el año 2014 y según las estimaciones del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio de Interior y Seguridad Pública, la población migrante en Chile alcanzaría los casi 411.000 extranjeros residentes, lo que equivale al 2.3% de la población nacional. Si analizamos la migración reciente- en base a la cantidad de visas entregadas durante 2014-2015- podemos visualizar que las principales nacionalidades que han llegado en el último tiempo a Chile son: Perú (28.7%), Colombia (20.9%) y Bolivia (18.3%), como lo ilustra la Figura 1. Además, es posible observar que existe una leve feminización de la población extranjera y que es población joven- entendiendo que el registro de la edad de la población se realiza al momento de ser otorgado su permiso de residencia-, concentrada entre los 20 y 35 años, que pasaron en 10 años de representar un 36.5% a un 43.3% de la población migrante, lo que destaca que es un inmigrante en edad laboral activa que viene a Chile a trabajar. Lo anterior queda en evidencia al momento de analizar el tipo de visa que los inmigrantes solicitan una vez que han arribado al país. El 58% de los extranjeros solicita visas por motivos de empleo, tales como: visa temporaria dos contratos/honorarios, temporaria por motivos laborales, temporaria profesionales/técnico, visa sujeta a contrato o visa sujeta a contrato con patrocinio, y el 14% visas Mercosur, la cual permite trabajar.

### Figura 1

Migración Reciente por nacionalidades según la cantidad de visas otorgadas 2014-2015



Fuente: Departamento de Extranjería y Migración.

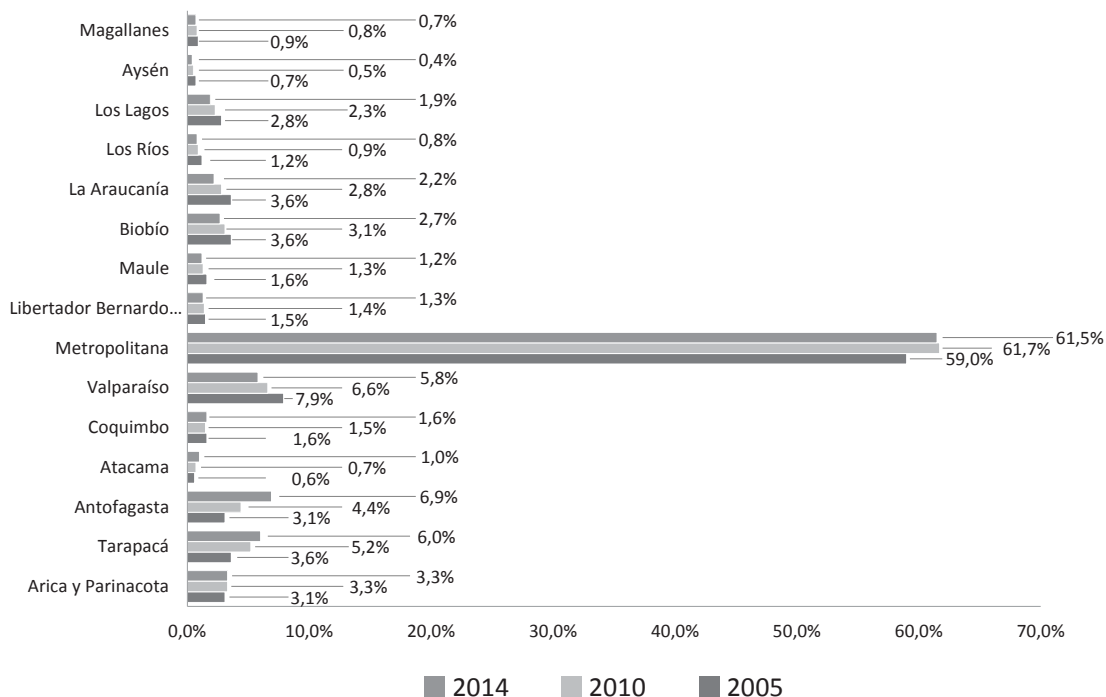
Un aspecto muy importante de analizar es el asentamiento territorial de los inmigrantes. El 16% de los inmigrantes que llegan a Chile se asientan en el norte grande y el 62% en la Región Metropolitana. Siendo las regiones del extremo norte quienes presentan mayores porcentajes de inmigrantes respecto de la población total; destacando la Región de Antofagasta con un 6.9%.

Caracterizado el actual fenómeno migratorio en Chile, es fundamental enmarcar el desafío de la gestión migratoria y su respectiva política, con el deseo de construir una sociedad cohesionada, espíritu que ha concebido el actuar del Departamento de Extranjería y Migraciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

El Consejo Económico para América Latina y el Caribe, CEPAL (1), define la cohesión social como la *"dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión y exclusión sociales y las respuestas, percepciones y disposiciones de la ciudadanía frente al modo en que ellos operan"*, enfatizando en los principales ejes que orientan la cohesión social: inclusión y pertenencia. La cohesión social otorga desafíos tanto para los migrantes, como para las sociedades de origen, siendo esta última la responsable de construir espacios de interacción positiva que permitan generar un sentido de pertenencia por parte de los inmigrantes.

## Figura 2

Migración en Chile: Distribución de los migrantes según región, 2005-2014



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas y Departamento de Extranjería y Migración.

42 Para Chile es relevante construir una sociedad que integre elementos de orden político, económico y cultural, siendo estas tres dimensiones aspectos cruciales para la integración de los inmigrantes. La cohesión social como marco de acción nos impulsa a trabajar por minimizar las disparidades y evitar las polarizaciones propias de sociedades no cohesionadas (2). En la medida que los inmigrantes se sientan parte de la sociedad chilena estaremos progresando en la cohesión social, y construyendo una sociedad solidaria que logra constituirse bajo la percepción de un “nosotros”, donde todos son parte (3).

Debe constituir un objetivo del Estado lograr que todos los miembros de la sociedad se sientan parte activa de ella, además de asegurar condiciones que entreguen un marco propicio para el crecimiento económico y aseguren un ambiente de confianza y reglas claras (4). Esto es un imperativo en la medida que deseamos apostar por un enfoque de desarrollo. En este sentido, el Departamento de Extranjería y Migración (DEM) organismo responsable de aplicar la legislación en materia migratoria ha implementado en estos últimos años un nuevo enfoque y práctica que posibilita un cambio de paradigma en materia de política migratoria, buscando regularizar y proveer de derechos a los inmigrantes que llegan a Chile con un proyecto de vida legítimo y que son un aporte para el país. Nuestra preocupación por los migrantes no es aislada, sino que se entiende en cuanto a su integración en una sociedad determinada: la chilena.

### 3. Propósito

Revisaremos en este capítulo las acciones en materia de mejoramiento de la gestión de políticas públicas y sus efectos en el aseguramiento de los derechos de los y las migrantes y sus familias. Con ello, se busca crear condiciones para la discusión de la ley que regulará la migración y la institucionalidad encargada del estudio, tratamiento y regulación, que tendrá lugar en el Congreso nacional.

Por lo tanto, el presente capítulo se ha organizado en tres acápites: Introducción; El desafío de un país cohesionado: Política migratoria 2014-2018; y Una nueva ley para un Chile de todos.

## 4. El desafío de un país cohesionado: Política migratoria 2014-2018

Chile ha estado marcado por encuentros y desencuentros de diferentes culturas. Hoy es posible observarlo como parte de nuestra historia e idiosincrasia, no sin encontrar constantes controversias, sobre todo con los pueblos originarios y población creciente de migrantes. Las dificultades del Estado chileno con el pueblo mapuche es una muestra concreta sobre lo relevante que es tomar medidas de integración que reconozcan la diversidad y permitan ir construyendo una sociedad que haga parte a todos.

Como ya se ha señalado, convivir en una sociedad poco cohesionada fomenta la generación de conflictos y fricciones dentro de los ciudadanos – estableciendo informalmente distintos niveles en el ejercicio de la ciudadanía-, refuerza la inequidad y disminuye la aceptación a la diversidad. Es por todo esto que el Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet puso en el centro de su trabajo el deseo de trabajar y construir por un Chile para todos.

Reconociendo que Chile tiene déficit en cuanto a su cohesión social, es que es aún más de cuidado la forma en que como país vamos a integrar a las personas inmigrantes, considerando que la sociedad a la cual ingresan tienen problemas de integración que los anteceden. La forma en que se desarrolle la integración de las personas inmigrantes tiene consecuencias para las nuevas estructuras de desigualdad y para el proceso de formación de grupos, lo que va en el sentido contrario al desarrollo de una sociedad cohesionada. Cuan integrado esté un grupo de inmigrantes afecta la integración de la sociedad en su conjunto. Como sostiene Harmut Esser (5) la forma en que está configurada la sociedad previa llegada de flujos migratorios es relevante para proyectar cómo será la integración de personas inmigrantes a la sociedad de destino. Sociedades que no poseen integración sistémica- entendida como la cohesión de un sistema social - tienden a generar conflictos independientes de sí, ocurre un proceso de asimilación o no de parte de la población inmigrante.

Dado lo anterior, es que el Departamento de Extranjería y Migración (DEM) mediante las tres líneas matrices que plasman su gestión migratoria ha buscado generar acciones que inserten a los y las migrantes dentro del sistema social, proveyendo de los mismos derechos que tienen los nacionales, y realizando acciones específicas que reconocen un punto de partida distinto entre migrantes y nacionales, por lo que se hace necesario reforzar de forma particular la provisión de ciertos derechos. Así, son tres las líneas matrices que orientan la gestión migratoria: dos de carácter gubernamental y una tercera de compromisos del Estado en cuanto a la naturaleza migratoria.

La primera de ellas, ha sido el Programa de Gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet, el cual estableció la necesidad de modificar la legislación migratoria bajo una perspectiva de inclusión, integración regional y enfoque de derechos. Promoviendo una cultura y política migratoria basada en el fomento y aplicación efectiva de los instrumentos internacionales ratificados por Chile y fomentando una coordinación dinámica entre los entes públicos vinculados con la política migratoria. Este Programa tiene como antecedente el instructivo Presidencial N° 9 de 2008 sobre Política Nacional Migratoria, que definió ejes centrales y principios para la gestión gubernamental, destacando el respeto de los derechos humanos de los migrantes y su inserción social y económica. Así mismo, estimuló la necesidad de ir avanzando en generar una institucionalidad para dar sustento a sus definiciones y estableció la creación de un Consejo de Políticas Migratoria, precedida por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

La segunda línea matriz es el Instructivo Presidencial N°5 de 2015, el cual busca guiar la acción estatal y la gestión gubernamental en material inmigratoria y emigratoria; coordinando a los distintos órganos de la administración del Estado para el establecimiento de un Sistema Nacional de Migraciones y un Plan de Acción en materia de políticas públicas con foco en el migrante. Siendo este Instructivo la actual hoja de ruta para el desempeño de todos los sectores del Estado en cuanto a materia migratoria.

La tercera línea matriz, ha sido más bien la vinculación del DEM con la adaptación de la gestión a la jurisprudencia producida por la Corte de Justicia, como los compromisos internacionales que Chile ha asumido y el acercamiento con la sociedad civil y las comunidades migrantes.

## 5. Hitos de institucionalidad

Considerando que la acogida de los migrantes y el resultado de una efectiva inserción en la sociedad chilena es una tarea de múltiples actores, el DEM ha ido generando una institucionalidad migratoria que considera las distintas visiones existentes. Dado lo anterior se destaca la creación de distintos espacios -principalmente- de coordinación y discusión sobre el hecho migratorio.

El Consejo de Política Migratoria (CPM), creado por el Decreto N° 1393 del año 2014, es una comisión asesora de la Presidenta de la República conformada por nueve ministros: Ministro del Interior y Seguridad Pública (quien preside el Consejo), Ministro de Relaciones Exteriores, Ministro Secretario General de la Presidencia, Ministro de Educación, Ministro de Justicia, Ministro de Trabajo, Ministro de Salud, Ministro de Desarrollo Social, Ministra de la Mujer y la Equidad de Género y Subsecretario del Interior, quien actúa como Secretario Ejecutivo. El Jefe del Departamento de Extranjería y Migración es el responsable de la Secretaría Técnica del Consejo. El CPM es responsable de realizar proposiciones sobre Política Nacional Migratoria y coordinar las acciones, planes y programas de los distintos actores institucionales en materia migratoria. Por otro lado, el Decreto N° 108 del año 2015 creó el Consejo Técnico de Política (CTP) Migratoria, comisión asesora del CPM que tiene como objetivo proponer una agenda temática y proveer de insumos técnicos sectoriales para el funcionamiento. El CTP para el desarrollo de su labor estableció siete áreas temáticas en las cuales participan

coordinadamente diversas instituciones gubernamentales, las áreas temáticas concretaron en grupos técnicos – conformados por diversos sectores ad hoc a la temática- vinculados con las tareas que el Decreto N° 108 establece. Los grupos son: Inclusión Social, Laboral e Innovación, Información y Seguimiento de Políticas Migratorias, Inclusión e Interculturalidad, Asuntos Internacionales y DD.HH, Coordinación con la Política de Emigración y Participación.

El CPM se constituyó el 05 de diciembre de 2015, donde se manifestó la necesidad de modificar la legislación actual para hacerla acorde a los tiempos actuales y según un enfoque de derechos humanos. Así mismo, la necesidad de crear una política integral y con una mirada multisectorial. Siguiendo lo anterior, se comprometió en designar a un representante para trabajar con la secretaria técnica en la propuesta legislativa a efectos de ingresar el anteproyecto de ley de migración en el año 2016. Además, se acordó de mandar al CTP, que dentro del plazo de ocho meses proponga un Plan de Acción para ser validado por el CPM y luego ser sancionado por la Presidenta. Esta instancia es coordinada por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública a través del DEM.

Por último, el Gobierno actual de la Presidenta Michelle Bachelet ha buscado hacer de la participación ciudadana un enfoque transversal de toda política pública sectorial, tal como lo expresó el Programa de Gobierno. Esto ha impactado positivamente en la forma de hacer gobierno, siendo una oportunidad excepcional para perfeccionar nuestra democracia. Se ha entregado más control y participación a los ciudadanos. Es por ello que el año 2014 se firmó el Instructivo Presidencial de Participación Ciudadana (6 de Agosto de 2014), el cual entregó orientaciones y criterios a todos los servicios públicos para cumplir efectivamente con la ley 20.500 sobre participación ciudadana. La entrada en vigencia de la ley se ha materializado, fundamentalmente, en cuatro mecanismos: 1) acceso a la información relevante, 2) consultas ciudadanas, 3) cuentas públicas participativas y, 4) consejos de la sociedad civil.

El Departamento de Extranjería y Migración ha trabajado en aplicar los lineamientos gubernamentales en temas de participación pudiendo así construir mejores políticas públicas. Dado esto, durante el año 2015 se llevó a cabo un proceso consultivo participativo con la sociedad civil con miras a mejorar la legislación migratoria. Se realizaron ocho encuentros en seis regiones del país, con la participación de más de 621 organizaciones de migrantes, organizaciones no gubernamentales, centros de estudios, gobiernos locales y organizaciones internacionales. Como resultado de este proceso se recibieron 196 propuestas sobre temáticas que la sociedad civil prioriza para la legislación migratoria. A este se suma la constitución del Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, el cual está normado por la Resolución Exenta N° 10.330, y sesionó por primera vez el primer semestre del año 2016, con presencia de organizaciones de migrantes, organizaciones no gubernamentales y académicos. Por último, y en esta misma dimensión cabe destacar que el DEM mantiene en su página web y a libre disposición de los usuarios, formularios de solicitudes de prorrogas de turismo, autorizaciones para trabajar, permisos de residencia, recursos de reconsideración, solicitud de carta de nacionalización, entre otros, todas con las debidas instrucciones para su correspondiente llenado, así como un catálogo completo sobre la legislación migratoria vigente. También se cuenta con acceso directo para formular peticiones por la Ley de Transparencia.

En síntesis, con estas iniciativas se ha buscado avanzar hacia una institucionalidad sólida, tanto desde la perspectiva de la participación ciudadana, como desde la perspectiva de los expertos sectoriales que influyen en la definición de la política nacional migratoria, fortaleciendo el trabajo de discusión, análisis y gestión que se viene desarrollando desde que asumió el Gobierno de la Presidenta Bachelet.

## 6. Modificaciones administrativas ejemplares y necesarias

Uno de los principales desafíos del Departamento de Extranjería y Migración ha sido favorecer la integración de los migrantes, entendida como la inclusión de éstos a las instituciones y relaciones de la sociedad chilena (6). Por lo que, reconociendo las carencias institucionales en materia migratoria -y sin excusarse en ellas para continuar avanzando- el DEM ha ido desarrollando un conjunto de reformas que tienen como objetivo la resolución de situaciones, que tanto desde el punto de vista regulatorio como desde las prácticas administrativas no se encontraban completamente alineadas con los compromisos asumidos por Chile, y tampoco propiciaban la integración de los inmigrantes.

Junto con lo anterior, es importante destacar que estas modificaciones tienen como propósito generar las condiciones necesarias para que se pueda efectuar una discusión legislativa sobre la nueva ley de migraciones en un contexto respetuoso de los derechos y deberes de los migrantes y sus familias. En su conjunto, estas iniciativas son una respuesta a demandas históricas que han sido planteadas por diversas organizaciones de migrantes y expertos en la temática migratoria. Constituyen un primer paso para profundizar una reforma migratoria.

Los principales avances que a continuación se detallarán tienen relación, fundamentalmente, con el fomento de la titularidad de derechos para la población migrante, los cuales son un avance en el logro de una efectiva integración de estos a la sociedad chilena. Específicamente, en cuanto a la integración estructural de los migrantes, entendida como la adquisición de derechos y acceso a instituciones nucleares de la sociedad chilena; tales como economía y mercado laboral, educación, acceso a vivienda, salud, acceso a ciudadanía, entre otros (6).

- a) **Convenio que facilita el acceso a la Salud a través del Régimen de Prestaciones de FONASA (7).** Suscrito entre el Ministerio del Interior y FONASA, este convenio permite a los ciudadanos extranjeros residentes en Chile que han solicitado permiso de residencia en el país por primera vez, prórroga, cambio de categoría migratoria temporal o permanente y cuya resolución se encuentra en proceso de análisis, puedan acceder al régimen de prestaciones de FONASA en calidad de beneficiarios, situación que se extiende hasta que exista resolución del proceso de análisis, el cual es informado desde el DEM a FONASA.

- b) **Iniciativas del Ministerio de Salud (MINSAL) para mejorar el acceso a la atención de salud de grupos de migrantes.** El año 2015 se promulgó el Decreto N° 67 del MINSAL, el cual establece que una persona inmigrante que carece de documentos o permisos de residencia, que suscribe un documento declarando su carencia de recursos puede ser considerada beneficiaria del Régimen de Prestaciones de Salud. La circular A 15 N° 06 del año 2015 del mismo ministerio determina respecto a la atención de salud a personas inmigrantes, que se desligará la atención de salud de la tramitación de permisos de residencia para la atención de embarazadas, niños y niñas menores de 18 años y atenciones de urgencia.
- c) **Iniciativa para igualar derechos en el acceso a la vivienda a la población Migrante.** El año 2011 se planteó el requisito adicional a los inmigrantes para el acceso a subsidios: luego de la espera para conseguir la permanencia definitiva el extranjero debía esperar 5 años más (residiendo en Chile). El año 2014 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, mediante una modificación al decreto 52, permitió a los inmigrantes postular a los beneficios habitacionales cumpliendo con los criterios de postulación de cualquier persona en Chile, siempre que sea titular de un permiso de permanencia definitiva. Con ello, se elimina el requisito adicional de una antigüedad mínima de 5 años como titular de permanencia definitiva antes de postular.
- d) **Programa de Regularización de Estudiantes “Escuela Somos Todos” (8)** Convenio suscrito entre el Ministerio del Interior y las Municipalidades de Santiago, Antofagasta, Recoleta y Quilicura, que permite responder a los compromisos internacionales que Chile ha suscrito en el marco de la Convención de los derechos del niño. A través de las escuelas públicas de la comuna y su comunidad educativa, se accede a la regularidad migratoria de los estudiantes y sus familias. Para lograr lo anterior se capacitará en materias migratorias a directores y docentes y se generarán procedimientos especiales y acelerados de acceso a la residencia, pudiendo así concretar el derecho de los niños y niñas a acceder a una visa de estudiante con independencia de la situación migratoria de los padres.
- e) **Convenio para el acceso a la educación parvularia. Iniciativa conjunta entre el Ministerio del Interior y la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) (9),** que busca facilitar el ingreso a programas de educación parvularia a hijos e hijas menores de 5 años de mujeres migrantes o refugiadas, independiente de la condición migratoria en que niños y niñas se encuentren.
- f) **Convenio de Colaboración SENAME – DEM para el reconocimiento de la condición de refugiado (10).** Se trata de una iniciativa complementaria a aquella que facilita el Acceso a la Red de Protección de Salud y a la Infancia y tiene por objetivo generar una protección especial y responder a las especiales condiciones de vulnerabilidad que presentan los niños, niñas y adolescentes solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado, asumiendo las autoridades de protección de la infancia en Chile, un rol de representación de los intereses de niños, niñas y adolescentes ante las autoridades migratorias.
- g) **Iniciativa para el Reconocimiento de Nacionalidad de Hijos de Inmigrantes Residentes en Chile (Caso de Hijos de Extranjeros Transeúntes) (11).** El concepto de transeúnte desde el punto de vista migratorio se usa para identificar a aquel que no tiene ánimo de residencia. Este concepto tiene relevancia en nuestro país porque la Constitución Política establece una excepción al principio *ius solis* para los hijos de transeúntes, ya que aun cuando nacen en territorio nacional, no pueden acceder a la nacionalidad chilena.

La legislación nacional no define el concepto de transeúnte y por tanto su interpretación desde el punto de vista administrativo ha recaído en el DEM. Hasta marzo del año 2014, la interpretación indicaba que se consideraba transeúnte a las personas que tenían la calidad migratoria de turistas y tripulantes, ya que son los casos en que es posible establecer que no existe un ánimo de residencia en el país, por la propia naturaleza del permiso al que se accede. Sin embargo, junto a estos dos conceptos, se optó en el pasado por interpretar que la condición de transeúnte podía extenderse además a aquellos extranjeros que se encontraban en condición migratoria irregular producto de ingreso clandestino, turistas irregulares, expulsados y personas con orden de abandono. Con ello, la excepción al principio *ius solis* se hizo extensiva no solo para los hijos de turistas y tripulantes, sino que incorporó a los hijos de extranjeros que tuviesen alguna condición de irregularidad migratoria, sin importar el ánimo de residencia que esas personas pudiesen presentar. Con ello se generaban situaciones de apatridia, ya que niños y niñas hijos de inmigrantes en condición de irregularidad migratoria no podían acceder a la nacionalidad chilena ya que se consideraba que por el hecho de estar irregular, sus padres tenían la categoría de transeúntes.

El Gobierno actual de la Presidenta Bachelet ha buscado generar una interpretación que se apegue al sentido natural del precepto, que no es otro que establecer que transeúnte es aquel que no tiene ánimo de residencia en Chile, como ocurre con las personas que tienen la calidad migratoria de turista y tripulante de modo tal que no corresponde extender su aplicación a situaciones que no se encuadren estrictamente en ese marco, como lo es la eventual irregularidad migratoria de los padres de un niño, situación que no debe afectar el derecho a la nacionalidad de los niños, niñas y adolescentes nacidos en territorio nacional.

- h) **Exención de Multas a niños, niñas y adolescentes (12).** Considerando los compromisos asumidos por Chile en relación con la protección de los derechos humanos, en particular lo establecido en la Convención sobre los Derechos del Niño y lo señalado en la legislación migratoria, sobre la atribución del Ministerio del Interior de aplicar las sanciones administrativas que correspondan a las normas migratorias, se ha instruido a los Intendentes Regionales que se abstengan de sancionar a los niños, niñas y adolescentes extranjeros que infrinjan la normativa migratoria, ya que se entiende que la responsabilidad de regularizar su situación migratoria, solicitando los permisos de residencia u autorizaciones que correspondan, recaen sobre los padres, guardadores o personas encargadas de su cuidado personal. Estas instrucciones han sido comunicadas a las autoridades competentes a través del Oficio Circular N° 30722 de 10 de septiembre de 2014 del Jefe del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior.
- i) **Visa Temporal por Motivos laborales (13).** El decreto ley 1904 establece un único formato legal para permitir el trabajo remunerado bajo un

contrato de trabajo con un empleador domiciliado en Chile por parte de inmigrantes; la visa sujeta a contrato. Este visado posee dos distorsiones relevantes: el contrato debe tener una cláusula de viaje, la cual establece que el empleador se compromete a pagar, al término de la relación laboral (ya sea por término de contrato, despido o renuncia), el pasaje de regreso del trabajador y los miembros de su familia que se estipulen, a su país de origen o al que oportunamente acuerden las partes; la cual desincentiva la contratación de inmigrantes y; condiciona la visa a la vigencia del contrato -al acabar el contrato se acaba la visa-, lo que acrecienta la verticalidad en la relación del trabajador con el empleador, puesto que este último posee el control de la visa. Dada esta situación, es que se crea una nueva visa temporal: la visa por motivos laborales, la cual busca que la gestión migratoria considere los compromisos suscritos por Chile de acuerdo a la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares ratificada por Chile el año 2005, estableciendo un permiso que tenga como fundamento el desarrollo de actividades laborales, teniendo como requisito fundamental la existencia de un contrato de trabajo con un empleador domiciliado en Chile. Con este permiso se protegen los derechos de los trabajadores migrantes pero también se genera un modelo más flexible y dinámico que permite tanto a trabajadores como a empleadores de cumplir con la normativa laboral y migratoria.

- j) Reconocimiento de Uniones Civiles realizadas en el Extranjero en la obtención de permisos de residencia** (14). Reconociendo que en la sociedad existen diversas formas de familia, el DEM estableció una visa temporaria para aquellos migrantes que celebren un matrimonio en el extranjero o que firmen un Acuerdo de Unión Civil, tanto en Chile como en el extranjero, sin hacer distinción en el sexo de los contrayentes. De esta forma, el DEM está dando cabida a las distintas formas de familia que existen en nuestra sociedad contemporánea y que son reconocidas por los tratados internacionales sobre derechos humanos.
- k) Modificaciones al Reglamento de Extranjería.** Mediante Decreto (15) se introdujo una serie de importantes modificaciones, orientadas fundamentalmente en promover la regularización de la población migrante en Chile, lo que permite una mejor gestión migratoria e integración de los migrantes en la sociedad. Las modificaciones fueron:
- Rebaja de los valores de los permisos de residencia niños menores de 18 años.
  - Establecer la gratuidad para permisos de residencia para personas que requieren protección por ser víctimas de trata de personas.
  - Se eliminan restricciones para la contratación de artistas extranjeros.
  - Se perfecciona el sistema de rechazos de permisos, especialmente a la causal de falta de interés.
  - Se clarifica claro que la medida de abandono se mantiene durante la vigencia de la visa restringida para condenados y se deberá dar cumplimiento al abandono cuando el extranjero cumpla la condena. Además, amplía el beneficio a cualquier condenado, no sólo a los que están en libertad.
  - Se elimina retención de documentación de parte de la PDI, pudiendo retener solamente la de origen chileno (cédula de identidad) si ella está vencida o cualquiera otra para el solo objeto de materializar la expulsión.
  - Otras modificaciones relevantes se encuentran en proceso de implementación relacionadas con el desarrollo de sistemas informáticos.
  - Establecimiento de nuevos sistema de pagos de sanciones migratorios, en proceso de implementación.
  - Mejoramiento de los sistemas de registro de permisos.
  - Generación de informes de viajes y vigencia automatizados por parte de la PDI.
  - Mejoramiento de los sistemas de interoperabilidad para compartir información entre autoridad migratoria y de control fronterizo.

## 7. Una nueva ley para un Chile de todos

El aumento de la migración en el contexto de un mundo globalizado, donde la necesidad de movilidad responde a múltiples propósitos hizo aún más evidente la carencia institucional que posee Chile en temas migratorios, siendo urgente la necesidad de modernizar la gestión y servicio que otorga el Estado de Chile a los migrantes.

La actual legislación migratoria chilena, que regula las condiciones de ingreso, salida, residencia y permanencia definitiva de los extranjeros en Chile, está contenida en el cuerpo normativa proviene del Decreto Ley 1094 del año 1975. Las características principales del decreto ley es que concibe al extranjero y la migración como una amenaza, entrega amplia discrecionalidad y fuerte control de las fronteras (externas e internas), todos estos elementos están incorporados en la legislación bajo el marco de la Doctrina de Seguridad Nacional (16).

El Decreto Ley 1094 es la normativa más antigua de Sudamérica, y existe un amplio consenso en que es una ley ineficaz que no responde al contexto migratorio actual, siendo incapaz de responder a los diversos motivos de movilidad, proveer una institucionalidad acorde al desafío y responder a los compromisos internacionales suscritos por Chile.

Contrario a lo descontextualizada que es la actual legislación migratoria, Chile en las últimas décadas, se ha transformado en un destino relevante de las migraciones internacionales, registrándose un aumento constante y sostenido en el número de permisos migratorios solicitados y otorgados a personas extranjeras. El paso de ser un país principalmente emisor de población migrante a uno que acoge a un creciente número de residentes de nacionalidad extranjera que ven en Chile un lugar para desarrollar su proyecto de vida, ha llevado a que algunos autores se refieran a esta migración como la "nueva inmigración". Lo anterior es una oportunidad para tomar decisiones que promuevan y tiendan a construir una sociedad que se articula desde la cohesión social; una cultura abierta hacia la interculturalidad y acorde a los tratados y convenios.



Todos los cambios que se han desarrollado en la actual administración, pese a ser un avance diametral, no serán suficientes en la medida que la política migratoria no logre ser enfrentada como una política de Estado que trascienda en el tiempo y que otorgue una respuesta contundente en el respeto a los derechos humanos de las personas migrantes. Teniendo como foco el positivo impacto que es para Chile que las personas inmigrantes tengan un efectivo proceso de integración en la sociedad.

Es por ello, que desde el Departamento de Extranjería y Migración, en conjunto con diversos sectores involucrados en la temática migratoria, incluida la sociedad civil, se ha trabajado en un anteproyecto de ley que busca dotar de una nueva legislación migratoria a Chile (17). Este anteproyecto posee el carácter normativo que permite al Estado desarrollar una política migratoria que tiene como piso el respeto de los compromisos internacionales que Chile ha adherido. Esta nueva política pública promueve una cultura y educación que reconoce los derechos humanos como inherentes a todos los seres humanos, sin distinción alguna, en particular de nacionalidad, haciéndose cargo de los diversos acuerdos internacionales suscritos. Además de ofrecer un moderno modelo de visas que transparenta los diversos motivos de movilidad y, otorga una nueva institucionalidad. Sobre este último punto se establece como autoridad migratoria al Ministerio del Interior, el cual es asesorado por el Consejo Política Migratoria, organismo encargado de elaborar la propuesta de Política Nacional Migratoria y generar la coordinación de los planes y programas de las instituciones gubernamentales en materia migratoria, por último, se establece la creación de un Servicio Nacional de Migraciones, encargado de ejecutar la política nacional migratoria.

## 8. Conclusiones

En síntesis, se viene buscando posibilitar la integración de las personas migrantes en su nueva sociedad de acogida, reconociendo la riqueza que traen y buscando el equilibrio entre su cultura y el respeto de los valores, instituciones y normas de la sociedad de acogida. Para esto, se requiere modernizar nuestra institucionalidad pública en materia migratoria, la que debe propiciar a la existencia de una política que contribuya al crecimiento del país con inclusión de las comunidades migrantes. Nuestro desafío por lo tanto es, trabajar para el Chile que viene, donde las personas migrantes que están en nuestro país y las que vendrán, son parte fundamental.

Es tarea de toda nuestra sociedad hacer de Chile un país más rico social y culturalmente, donde -efectivamente- todos se sienten parte. El respeto y el reconocimiento por la diversidad y la multiculturalidad es el primer paso para que podamos enriquecernos mutuamente (16). Este es el país que queremos -y por el cual el Departamento de Extranjería y Migración trabaja-, un Chile más inclusivo e intercultural, una sociedad decidida por su cohesión social.

## 9. Necesidades identificadas y recomendaciones para Chile

Como se ha señalado a lo largo del presente capítulo las necesidades de los migrantes y los desafíos que tiene el Estado de Chile respecto a ellos son múltiples y profundos. De la forma en que enfrentemos este fenómeno nos jugaremos el tipo de sociedad que queremos construir y la forma en que queremos vivir. En la medida que fijamos como norte la construcción de una sociedad cohesionada se hace apremiante generar espacios que promuevan la integración intercultural, en los cuales tanto chilenos como extranjeros puedan compartir y expresar sus propias culturas. Además, es necesario enfatizar que el primer paso para una efectiva integración de la población migrante es la provisión de derechos.

Por último, Chile sigue teniendo pendientes tanto en su legislación migratoria como en su política, aun cuando ha habido importantes avances. Los motivos migratorios cada día son más variados, y para poder tener una óptima gestión migratoria es necesario poder contar con un sistema de visado que evidencie con claridad y sinceridad el motivo migratorio que hizo que el migrante llegara a Chile. Por otro lado, la nueva política migratoria debe fortalecer su carácter intersectorial, entendiendo que la migración posee una diversa de dimensiones que deben ser atendidas de forma coordinada y no desagregada.

## Tabla 1

Cuadro resumen de necesidades identificadas y recomendaciones para Chile.

Ejes estratégicos	Necesidad identificada para población migrante	Recomendación para Chile
Dimensión: Comunidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar programas que permitan el desarrollo de espacios de encuentro intercultural entre chilenos y extranjeros</li> <li>• Fomentar la construcción de una sociedad que se articula desde la cohesión social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Fomentar el acceso a derechos que permitan asegurar la integración a la sociedad chilena de parte de los colectivos migrantes.</li> <li>• Promoción de la interculturalidad, y de políticas que respondan a los tratados y convenios internacionales suscritos por Chile.</li> </ul>
Dimensión: Políticas intersectorial en ámbitos Nacional e Internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Articular y promocionar la oferta existente de intervención con población migrante de los distintos sectores del Estado y la sociedad civil</li> <li>• Existe la necesidad de generar más políticas que fomenten la integración de la población migrante a la sociedad chilena.</li> <li>• Existe la necesidad de crear una institucionalidad dentro del Estado que pueda responder de forma integrada y articulada a las necesidades de la población migrante.</li> <li>• Modificar el sistema de visas que permita responder a los distintos propósitos por los cuales las personas quieren ingresar a Chile.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de un Plan Nacional de Política Migratoria, el cual intersectorializa toda la oferta programática destinada a la población migrante.</li> <li>• Nuevo proyecto de ley que dota a Chile de una nueva legislación migratoria. Énfasis en responder a estándar internacional de DD.HH, un nuevo sistema de visas y nueva institucionalidad migratoria (creación de un Servicio Nacional responsable de la ejecución de la política migratoria).</li> </ul>
Dimensión: investigación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se requiere mayor información sobre los modos de integración de los distintos colectivos de migrantes</li> <li>• Se requiere información sobre cohesión social en Chile</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Generar conocimiento acerca de estrategias de integración de los distintos colectivos de migrantes</li> <li>• Generar información acerca de niveles de cohesión social en Chile</li> </ul>

## 10. Referencias

1. Ottone, E. & Sojo, A. (2007). *Cohesión social, inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*. Santiago, CEPAL.
2. Consejo Europeo (1997): [http://www.europarl.europa.eu/summits/ams1\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/summits/ams1_es.htm)
3. Sojo, C. *Cohesión social y exclusión. Una mirada desde Centroamérica*. Revista Quórum. 2007; 18.
4. Ocampo, José Antonio (2004), *Reconstruir el futuro. Globalización, desarrollo y democracia en América Latina*, Bogotá, D.C., Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/ Grupo Editorial Norma.
5. Esser, H. (2000). *Soziologie. Spezielle Grundlagen. Band 2: Die Konstruktion der Gesellschaft*. Campus.
6. Bosswick, W. & Heckmann, F. (2006) *Integration of migrants: Contribution of local and regional authorities*. European Foundation for the improvement of living and working conditions; European Forum for Migration Studies (EFMS) at the University of Bamberg, Germany.
7. Decreto Exento N° 6410 de 1 de diciembre de 2014 que aprueba Convenio de Colaboración entre el Ministerio del Interior y Seguridad Pública y el Fondo Nacional de Salud.
8. Oficio Circular N° 6.232 de 26 de mayo de 2003 que precisa sentido y alcance de Circular N° 1179 de 18 de enero de 2003 del Departamento de Extranjería y Migración.
9. Resolución Exenta N° 6677 de 20 de noviembre de 2007 que aprueba Convenio de Colaboración y Acción Conjunta entre el Ministerio del Interior y la Junta Nacional de Jardines Infantiles
10. Resolución Exenta N° 10654 de 28 de diciembre de 2009 que Aprueba Convenio de Colaboración entre el Ministerio del Interior y El Servicio Nacional de Menores SENAME.
11. Oficio N° 27601 de 14 de agosto de 2014 del Departamento de Extranjería y Migración
12. Circular Interna N° 30722 de 10 de Septiembre de 2014 del Departamento de Extranjería y Migración
13. Circular N° 7 de 26 de febrero de 2015 del Departamento de Extranjería y Migración
14. Circular N° 6 de 26 de febrero de 2015 del Departamento de Extranjería y Migración
15. Decreto Supremo N° 1930 de 3 de diciembre de 2014, publicado en el Diario Oficial el 7 de marzo de 2015.
16. Sandoval, R. (2016). *Hacia una política nacional migratoria*. En *Racismo en Chile. La piel como marca de inmigración* (1st ed.). Santiago, Chile: María Emilia Tijoux.
17. Cano, M., Soffia, P. & Martínez, J. (2009) CEPAL - Serie Población y desarrollo No 88. *Conocer para legislar y hacer política: los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio*.

## 11. Acerca del autor

### Rodrigo Sandoval

Jefe Nacional del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Es profesor titular de Derecho Civil en la Facultad de Derecho de la Universidad Raúl Silva Henríquez. Tiene una amplia experiencia en el sector público. Se ha desempeñado como asesor del Ministerio del Interior, Ministerio de Obras Públicas, Salud y Trabajo.

Email: [rsandoval@interior.gov.cl](mailto:rsandoval@interior.gov.cl)