



Tesis Doctoral

Inmigración en Chile (2013-2018). Estado, partidos políticos y políticas de integración de los migrantes.

PROGRAMA DE DOCTORADO DEL POSTGRADO OFICIAL EN MIGRACIONES Y
COOPERACIÓN AL DESARROLLO.
UNIVERSIDAD PONTIFICIA DE COMILLAS.

Autora: Leonora Torres Matus.

Directores:

Dr. Ricard Zapata-Barrero.

Dr. Joaquín Eguren Rodríguez.

Santiago de Chile, mayo 2019.

"El liberalismo privilegia por sí mismo cierta cultura: la cultura occidental moderna (...)

(Slavoj Žižek, *Sobre la violencia. Seis reflexiones marginales.*)

"Queremos dejar atrás la migración irregular porque es la puerta de entrada al abuso de todo tipo, de chilenos y de extranjeros (...) reconocemos la protección de derechos de las personas que migran a nuestro país, pero a la vez establecemos un catálogo de obligaciones que deben cumplir"

(Discurso presidenta Michelle Bachelet en el envío proyecto de ley migratoria, 2017.)

"Queremos que Chile abra sus puertas de par en par a lo que le hace bien al país, a los inmigrantes legales que vienen a contribuir, a integrarse. Pero queremos cerrar las fronteras a los que vienen a cometer delitos"

(Declaraciones del actual presidente Sebastián Piñera, ad-ventas de las elecciones presidenciales del 2018.)

Te saldrán al encuentro, viajero, y verás cómo quieren en Chile al amigo cuando es forastero. Si vas para Chile (...)"

(Canción de Los Huasos Quincheros " Si vas para Chile.")

Agradecimientos.

Mi agradecimiento sincero a todas las personas e instituciones que me ayudaron en la concreción de este proyecto, especialmente a mis entrevistados (tanto las entrevistas off the record como a las registradas), que con su comprensión y tiempo me permitieron conseguir mis objetivos.

A mi mentor, al abogado y consultor de la OIM, experto en materia migratoria, el Sr. Jaime Esponda. Su cariño y aprecio son fundamentales en mi vida. Al Sr. Pedro Hernández y todos los expertos en migración de Chile, que llevan años tratando de defender el derecho a migrar.

A mis profesores; a Ricard, que me ha aconsejado por años, siendo una figura importante en mi vida profesional. A mi director de tesis, profesor Joaquín Eguren, que ha sido un soporte fundamental en la finalización de esta investigación.

A mi familia y amigos más cercanos, que me han apoyado en todo el camino y me han dado fuerzas; a Valdemar Contreras por su ayuda técnica y su apoyo.

A mis padres.

A la perseverancia y a la paciencia, dos virtudes maravillosas.

Y a todos los que quieren, deben, pueden y se les prohíbe migrar.

Resumen.

La presente investigación se enfoca en las propuestas de reformas en materia migratoria durante un período de cinco años (2013-2018), que engloba gobiernos de centroizquierda y de centroderecha y la postura partidista- política de la élite política chilena en materia migratoria, específicamente en el tratamiento de la integración de los migrantes. Se suma a estos conglomerados un tercero, llamado *Frente Amplio*.

Por lo tanto, intenta explicar el papel de la política y su élite (parlamentarios, alcaldes) en lo que respecta la discusión de nuevos proyectos de ley y reformas generales en materia migratoria (políticas públicas), que se han venido alternando en gobiernos de centroizquierda y centroderecha.

Como hipótesis de trabajo, la falta de acuerdos políticos ha dificultado el conseguir reformas en materia migratoria, lo que tiene consecuencias en los procesos de integración.

El aporte de esta investigación va dirigido hacia la reflexión hacia el concepto de integración en países democráticos republicanos y como opera la asimilación, en versiones particulares. Utilizamos la base teórica de Favell, Bauböck, Joppke, de la filosofía de Bruquetas-Callejo y desde la politología de Zapata-barrero, Boswell, entre otros.

En esa dinámica particular, proponemos una versión media de la migración y la sociedad, que se aleja de los extremos liberales y restrictivos (multiculturalismo-interculturalismo/xenofobia).

La investigación, de corte exploratorio, basa sus resultados a partir de una metodología cualitativa sobre la acción política. Para ello, combina el uso de fuentes directas y de terceras fuentes. Cuenta con una fase de trabajo de campo, dividida en una fase previa, que recopila toda la información oficial pertinente a la investigación y una serie de entrevistas off the record, para ayudarnos a situar el problema de investigación.

Posteriormente, viene una etapa de trabajo de campo orientada a responder las preguntas de la investigación, que incluye una serie de entrevistas a la muestra de investigación y un proceso anexo de cuestionarios con el objeto de apoyar la información oficial.

Palabras clave: Política migratoria, élite política, partidos políticos, integración.

Abstract.

The following research is focusing on the series of legislative migration reforms and bills proposed in Chilean history over the period of five years (2013-2018) which different governments (left-center and right-center conglomerates and political parties individually) have been treating this particular issue with a series of different approaches, depending of the party-party/conglomerates that support each government. The political spectrum has already grown, with a third conglomerate, called *Frente Amplio*.

Our hypothesis is as follows; the lack of political consensus puts a delay on migrations reforms, therefore, has an impact on migration policies, particularly on integration.

It aims to explore the impact of politics in immigration policies (policies of access and integration of migrants), according left-center parties and right-center parties and their representative body (political elite), which embodies local government (mayors, district politicians or concejales), deputies and senators, political advisors, among others.

Integration, understood as the last phase of migrants living in a host country and as part of a philosophical and political discussion.

We propose a middle-ground base between liberal- restriction policies, which explain the vision of society and migration in the country, away from the more extreme ends of politics-policy (multicultural- xenophobia).

What this research brings to the discussion goes to the particular treatment of the concept of integration, particularly understood as assimilation, as important part of republicanism based-democratic countries. We worked with Favell, Bauböck, Joppke body of work of assimilation-multiculturalism approach and Bruquetas-Callejo, Zapata- Barrero relating to politology and philosophy. We specifically use Bruquetas-Callejo approach to migration studies and the division between *philosophy and ideology*. We propose a middle-ground version of integration and society that reflects what is possible to observe in Chile, away from extremism, such as real restrictionism and liberal policy.

This exploratory investigation combines a qualitative methodology to analyze political action with different techniques. We divided the research into 2 phases; a preview phase that analyzes official and political data and some off the record interviews with key informants and an empirical phase where we interviewed a sample of the universe of politicians related to this issue (20 in total).

We also interviewed NGOs and local leaders that worked with migrants in Chile, as a secondary information.

Key words: Migration policy, political elite, political parties, integration.

Tablas y cuadros explicativos.

CUADRO 1 . CLASIFICACIÓN PRELIMINAR DE LA POSTURA DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN TORNO A LA MIGRACIÓN Y LA INTEGRACIÓN.	8
CUADRO 2. MODELO GENERAL DE LOS ELEMENTOS IMPORTANTES DE LA HIPÓTESIS DE TRABAJO.	16
CUADRO 3 MODELO PRELIMINAR DE LA DINÁMICA DE LOS ACTORES MÁS IMPORTANTES EN MATERIA MIGRATORIA: PRESIDENCIA (GOBIERNO) MINISTERIOS Y FIGURAS GUBERNAMENTALES, INSTITUCIONES INTERNACIONALES, PARLAMENTO, GRUPOS DE INTERÉS EN EL INGRESO Y DISCUSIÓN DE PROYECTOS AÑOS 2013, 2017 Y 2018. 17	
CUADRO 4 ESQUEMA GENERAL SOBRE TIPO DE INFORMACIÓN, SEGÚN SUS FUENTES Y SOBRE ASPECTO DE ANÁLISIS (POLÍTICA DE ACCESO, INTEGRACIÓN).	20
CUADRO 5 ESQUEMA DE LOS PRINCIPALES ELEMENTOS PRESENTES SOBRE MIGRACIÓN Y MINORÍAS DE LOS PRINCIPALES PARTIDOS DE CHILE DE LA MUESTRA, SEGÚN SUS DECLARACIONES DE PRINCIPIOS Y OTROS DOCUMENTOS OFICIALES.	131
CUADRO 6 MOCIONES, PROPUESTAS O PROYECTOS DE RESOLUCIÓN, OFICIOS Y CARTAS DIRIGIDAS A LA PRESIDENCIA, POR CONGLOMERADO Y POR PARTIDO.	133
CUADRO 7 ESQUEMA DEL MANEJO MINISTERIAL-ESTATAL EN MATERIA MIGRATORIA.	168
CUADRO 8 LISTA NOMBRE ENTREVISTADO, CARGO, DATOS DEL PROCESO DE ENTREVISTA Y NÚMERO ASIGNADO. ...	326
TABLA N° 1. MIGRACIÓN INTERNACIONAL SEGÚN CENSOS, CHILE.	136
TABLA N° 2. CANTIDAD Y PORCENTAJE DE INMIGRANTES INTERNACIONALES SEGÚN PERÍODO DE LLEGADA AL PAÍS, 2017.	137
TABLA N° 3. CANTIDAD Y PORCENTAJE DE INMIGRANTES INTERNACIONALES SEGÚN PAÍS DE NACIMIENTO.	138

INDICE

TÍTULO DEL PROYECTO:	1
CAPÍTULO 1. INTRODUCCIÓN	3
1.1. JUSTIFICACIÓN DE LA PRESENTE INVESTIGACIÓN.	6
CAPÍTULO 2. DISEÑO DE LA INVESTIGACIÓN	12
2.1 OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICO.	12
2.2. HIPÓTESIS.....	13
CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA	19
3.1. MANEJO DE LOS DATOS PERSONALES Y CONFIDENCIALIDAD.	23
3.2. INFORMACIÓN SECUNDARIA.	24
3.3. UNIVERSO Y MUESTRA.	28
3.4. GOBIERNO LOCAL Y ENTREVISTADOS ESPECÍFICOS.	31
CAPÍTULO 4. INTEGRACIÓN	35
4.1. LA INTEGRACIÓN DE LOS MIGRANTES EN CHILE.	35
4.2 CONCEPTO DE INTEGRACIÓN Y LAS DIFICULTADES EN SU DEFINICIÓN; LÍMITES Y CONSIDERACIONES PREVIAS.....	40
4.3 ASIMILACIÓN.....	49
CAPÍTULO 5. PARTIDOS POLÍTICOS	62
5.1. ASPECTOS GENERALES SOBRE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CHILENOS.	62
5.2. LOS PARTIDOS POLÍTICOS CHILENOS, SU CONSTITUCIÓN HISTÓRICA Y SU ACCIÓN POLÍTICA ACTUAL.	67
5.3. PARTIDOS POLÍTICOS Y MIGRACIÓN. ELEMENTOS DE ANÁLISIS TEÓRICO, SOBRE LA RESPUESTA POLÍTICA Y SUS CONSECUENCIAS.	73
5.3.1. <i>Postura de los partidos de centroderecha, extrema derecha y otros movimientos sobre la restricción a la inmigración y la integración.</i>	75
5.3.2. <i>Centroizquierda e inmigración.</i>	83
5.4. PROGRAMAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS DE LA MUESTRA Y MIGRACIÓN.....	84
5.4.1. <i>Grupos extraparlamentarios, de corte nacionalista.</i>	104
5.4.2. <i>Programas de gobierno del presidente Piñera en materia de derechos de los migrantes y el programa de la presidenta Bachelet, en su segundo mandato</i>	107
5.5. DISCUSIÓN ENTRE CONGLOMERADOS EN LA MATERIA.	109
5.5.1. <i>Nuevos actores políticos a partir del año 2017</i>	112
5.5.2. <i>Acciones conjuntas de grupos de diputados y senadores en materia migratoria en los últimos años</i>	113
5.5.3. <i>Senado de la República.</i>	119
5.5.4. <i>Oficios y mociones relevantes del año 2017 en materia migratoria.</i>	122
5.5.5. <i>21 de agosto de 2017; envío del proyecto de ley de migraciones del segundo mandato de la presidencia de Michelle Bachelet y el conglomerado de la Nueva Mayoría.</i>	125
5.5.6. <i>Interpelación al ministro del interior por el retraso en el envío del proyecto de ley migratoria.</i> .	127
5.6. ALGUNAS CONCLUSIONES PREVIAS A LA ETAPA EMPÍRICA DE LA INVESTIGACIÓN.....	129
CAPÍTULO 6. ANTECEDENTES DE LA MIGRACIÓN EN CHILE. DATOS ESTADÍSTICOS	135

6.1. SOBRE LAS NACIONALIDADES MÁS RELEVANTES.	137
6.1.1. <i>Sobre el aspecto etario y de género de la población migrante</i>	139
6.1.2. <i>Sobre el nivel educativo de los extranjeros, su origen urbano y perfil laboral</i>	139
6.1.3. <i>Procesos de regularización extraordinarios</i>	144
6.2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS SOBRE LA INMIGRACIÓN EN CHILE.	148
6.2.1. <i>Reformas a la legislación migratoria. Antecedentes históricos</i>	150
6.3. LA GOBERNANZA DE LAS MIGRACIONES EN CHILE.	155
6.3.1. <i>Chile, su administración y organización</i>	156
6.3.2. <i>El aparato institucional chileno; los ministerios y su rol en materia migratoria</i>	158
6.3.3. <i>Poder legislativo</i>	169
6.3.4. <i>Acción política directa en materia migratoria, desde el parlamento: Interpelación al ejecutivo por motivo del retraso en el envío del anteproyecto de ley</i>	174
6.3.5. <i>Normativa vigente</i>	175
6.3.6. <i>Medidas generales y específicas en materia de refugio y asilo</i>	182
6.3.7. <i>Chile y su política de relaciones exteriores; convenios y acuerdos internacionales suscritos</i>	183
6.3.8. <i>Acción política del Estado chileno en plataformas supranacionales, regionales y migración</i>	186
6.4. INSERCIÓN DE LOS MIGRANTES Y AJUSTES DE TIPO LEGISLATIVO Y ADMINISTRATIVO EN MATERIA DE DERECHOS CON EL DECRETO LEY VIGENTE, A TRAVÉS DE CONVENIOS Y ACUERDOS ESPECIALES. BENEFICIOS, LÍMITES Y PROBLEMAS SUSCITADOS.	201
6.4.1. <i>Respuestas políticas del desfase entre la legislación vigente y la inserción del migrante; visto desde la opinión de expertos y sus consecuencias en el parlamento</i>	213
6.4.2. <i>Año 2017 y la presentación del proyecto de ley del gobierno de la presidencia de Michelle Bachelet; su rechazo y las consecuencias políticas en la oposición y Frente Amplio</i>	218
6.5. ACTORES RELEVANTES EN EL CONTEXTO DE LA MIGRACIÓN ACTUAL EN CHILE.	221
6.5.1. <i>La academia y el tema migratorio</i>	221
6.5.2. <i>Organizaciones de migrantes, ONG y grupos de interés</i>	223
6.5.3. <i>Visibilidad de la migración en seminarios e informes públicos</i>	224
6.5.4. <i>Empresariado</i>	225
6.5.5. <i>Medios de comunicación y opinión pública</i>	226
CAPÍTULO 7. RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN. FASE EMPÍRICA.....	231
7.1. ARGUMENTOS ESGRIMIDOS POR LOS PARTIDOS Y CONGLOMERADOS POLÍTICOS CONSULTADOS SOBRE LA INMIGRACIÓN INTERNACIONAL.	231
7.1.1. <i>Argumento demográfico y económico</i>	231
7.1.2. <i>Argumento laboral</i>	233
7.1.3. <i>Argumento sobre la globalización y la migración internacional</i>	234
7.1.4. <i>Argumento de tipo histórico</i>	238
7.2. SOBRE EL RETRASO EN MATERIA LEGISLATIVA Y EL COMPONENTE DE INTEGRACIÓN QUE ES LA BASE DE LA INVESTIGACIÓN PROPUESTA.	240
7.3. RETRASO EN MATERIA LEGISLATIVA Y SUS CAUSAS.	241
7.4. CONSENSOS Y DISENSOS ENTRE LOS CONGLOMERADOS (CHILE VAMOS- NUEVA MAYORÍA Y DEMOCRACIA CRISTIANA-FRENTE AMPLIO).	245
7.5. DERECHOS Y DEBERES.	248
7.6. SOBRE LA INFORMACIÓN Y ASESORAMIENTO EN LA MATERIA.	249
7.7. SOBRE LAS DIFERENCIAS QUE CADA CONGLOMERADO OBSERVA DE SU OPOSITOR EN MATERIA MIGRATORIA.	250
7.8. INTEGRACIÓN.	251
7.9. ASIMILACIÓN.	254

7.9.1. PRERREQUISITOS IDIOMÁTICOS Y VALÓRICO-CULTURALES.	257
7.9.2. <i>Políticas sectoriales</i>	257
7.9.3. <i>Reconocimiento de habilidades laborales y títulos profesionales y técnicos</i>	258
7.9.4. <i>Políticas públicas que eviten la segregación espacial-urbana</i>	259
7.9.5. <i>Políticas antidiscriminatorias</i>	260
7.9.6. <i>Sobre reunificación familiar</i>	260
7.9.7. <i>Derechos culturales específicos</i>	261
7.9.8. <i>Derechos cívico-políticos</i>	261
7.9.9. <i>Naturalización</i>	262
CAPÍTULO 8. CONCLUSIONES FINALES	263
8.1. ARGUMENTOS DE LOS PARTIDOS Y CONGLOMERADOS POLÍTICOS EN MATERIA MIGRATORIA.	267
8.2. INTEGRACIÓN.	269
8.3. SOBRE IDEOLOGÍA-FILOSOFÍAS DE LOS PARTIDOS, EL PAPEL DE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL IMPACTO EN LA ASIMILACIÓN.	271
8.4. TEMÁTICAS IMPORTANTES A FUTURO EN MATERIA MIGRATORIA EN CHILE.	274
CAPÍTULO 9 LIMITACIONES Y DIFICULTADES PRESENTES EN LA INVESTIGACIÓN	279
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	282
ANEXO	315

Glosario.

ACNUR: Agencia de la ONU para los Refugiados.

AMUCH: Asociación de Municipalidades de Chile.

CASEN: Encuesta de Caracterización Socio-demográfica Nacional.

CELAC: Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CORE: Consejero Regional.

COSAM: Centro Comunitario de Atención Mental.

CSM: Conferencia Sudamericana de Migraciones.

DEM: Departamento de Extranjería y Migración.

DFL: Decreto con Fuerza de Ley.

EUNACOM: Examen Único Nacional de Conocimiento de Medicina.

FIBEMYD: Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo.

FONASA: Fondo Nacional de Salud.

HET: Hijos de Extranjeros Transeúntes.

IPE: Identificador Provisorio Escolar.

IPoM: Informe de Política Monetaria.

INCAMI: Instituto Católico Chileno de Migración.

INDH: Instituto Nacional de Derechos Humanos.

ISAPRE: Instituciones de Salud Previsional.

JUNJI: Junta Nacional de Jardines Infantiles.

MERCOSUR: Mercado Común del Sur.

MINEDUC: Ministerio de Educación.

MINREL: Ministerio de Relaciones Exteriores.

MINSAL: Ministerio de Salud.

MINTRAB: Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

MINVU: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

OCDE: Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico.

OIM: Organización Internacional para las Migraciones.

OIT: Organización Internacional del Trabajo.

UNASUR: Unión de Naciones Sudamericanas.

UTM: Unidad Tributaria Mensual.

RedMI: Red Chilena de Migración e Interculturalidad.

SEREMI: Secretarías Regionales Ministeriales.

SERNAM: Servicio Nacional de la Mujer.

RUT: Rol Único Tributario. Número de identificación

PDI: Policía de Investigaciones de Chile.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PROSUR: Foro para el Progreso de América del Sur.

Partidos.

PC: Partido Comunista.

PS: Partido Socialista.

PPD: Partido por la Democracia.

PRSD: Partido Radical Social Demócrata.

DC: Partido Demócrata Cristiano

RV: Partido Revolución Democrática.

RN: Partido Renovación Nacional.

PRI: Partido Regionalista Independiente.

UDI: Partido Unión Demócrata Independiente.

Notas.

*Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

Por motivo de agilizar la lectura, nos referimos al Ministerio del Interior.

*Departamento de Extranjería y Migración.

Nos referimos al DEM.

*Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización.

Nos referimos a la Comisión de Gobierno.

*Comisión de Relaciones Exteriores, Asuntos Interparlamentarios e Integración Latinoamericana.

Nos referimos a la Comisión de Relaciones Exteriores.

Título del proyecto:

Inmigración en Chile (2013-2018). Estado, partidos políticos y políticas de integración de los migrantes.

RESUMEN:

La presente investigación se enfoca en las propuestas de reformas en materia migratoria de gobiernos de centroizquierda y de centroderecha y la postura partidista y política de la élite política chilena en materia migratoria, específicamente en el tratamiento de la integración de los migrantes.

Por lo tanto, intenta explorar el papel de la política y su élite (parlamentarios, alcaldes) en lo que respecta la discusión de nuevos proyectos de ley y reformas generales en materia migratoria (políticas públicas), que se han venido alternando en gobiernos de centroizquierda a centroderecha.

Estos proyectos intentan adaptarse a los cambios globales y la movilidad humana, respetando acuerdos internacionales y la perspectiva partidista-conglomerado de esta élite política, en referencia a las políticas de acceso como a la visión posterior (de corte filosófico y político) sobre la *integración*.

Estas reformas han tardado mucho en concretarse, por lo que esto tiene un origen en la *falta de acuerdo* de los partidos, conglomerados políticos y la élite política, - incluyendo a la presidencia del país o poder ejecutivo, - en la relevancia de este tema para el país.

Debemos destacar que la investigación se sitúa en un *momento histórico único*, debido a las reformas que promueven la democracia; por ejemplo, las reformas a los partidos políticos, al sistema de elecciones en general, el cambio del *sistema binominal* a uno *proporcional*, la llegada de nuevas fuerzas políticas que quieren romper con el sistema político existente y la no obligatoriedad del voto. Por tanto, el tratamiento del tema migratorio ha sido afectado por esta serie de medidas que se han ido concretando en los últimos años.

Debido al tipo de administración que tiene Chile, - de orden presidencialista, - las reformas deben provenir del ejecutivo, por lo que la política general y quién detente el poder en el gobierno da una hoja de ruta sobre las reformas que el país experimentará durante ese gobierno y el tiempo legislativo.

El aporte de esta investigación va dirigido hacia la reflexión hacia el concepto de integración en países democráticos republicanos y cómo opera la asimilación, en versiones particulares. La base antropológica y filosófica de la integración y sus vertientes multiculturalista y de asimilación van entrelazadas con las posturas políticas de la élite, en función de la propuesta a futuro de la política frente a la migración, asunto reciente para el país. Utilizamos la base teórica de Favell, Bauböck, Joppke, de la filosofía de Bruquetas-Callejo y desde la politología de Zapata-Barrero, Boswell, entre otros. En esa dinámica particular, proponemos una versión media de la migración y la sociedad, que

se aleja de los extremos entre apertura y restriccionismo (multiculturalismo-interculturalismo/xenofobia).

Con respecto al tema migratorio, hemos dividido este asunto en lo que se refiere a las *políticas de acceso* y en segundo lugar sobre la *integración de los migrantes*, especialmente lo que se refiere a la propuesta de Favell.

Proponemos que esta última ha sido la asimilación, propia de un legado histórico republicano que ha tendido a aplicar medidas y cosmovisiones sobre las minorías que no permiten hablar de diversidad en las altas esferas o en la institucionalidad, sino más bien una serie de medidas que protegen al individuo y su comunidad, bajo principios rectores republicanos, amparados en su instrumento más importante que es la Constitución Política de la República de Chile y los derechos humanos universales.

La inmigración internacional, por tanto, es concebida por la élite, como una respuesta a la globalización y una oportunidad de mejorar los niveles de la democracia, pero no profundiza mayormente en las implicancias de la asimilación lineal, que es la respuesta más observada.

Para la élite, es más importante sostener y mantener la democracia y su ordenamiento legal, administrativo que seguir propuestas innovadoras que puedan cambiar aquello, aunque se observan diferencias entre una izquierda progresiva con una derecha conservadora, como ejes de la oferta actual, incluyendo la coalición que se ha creado hace poco tiempo, llamada *Frente Amplio*.

La investigación, de corte exploratorio basa sus resultados a partir de una metodología cualitativa sobre la acción política a nivel presidencial, legislativo y gobierno local.

Para ello combina el uso de fuentes directas y terceras fuentes, bajo una visión comprensiva del contexto histórico, político, demográfico y sociológico de la realidad de la inmigración en el aparato administrativo del Estado chileno.

Cuenta con una fase de trabajo de campo, dividida en una *fase previa*, que recopila toda la información oficial pertinente a la investigación y una serie de entrevistas *off the record*, para ayudarnos a situar el problema de investigación.

Posteriormente viene una etapa de trabajo de campo orientada a responder las preguntas de la investigación, que incluye una serie de entrevistas a la muestra de la investigación y un proceso anexo de cuestionarios con el objetivo de apoyar la información principal.

Capítulo 1. Introducción.

La presente investigación de corte exploratorio intenta analizar las causas de la tardanza y retraso por parte del ejecutivo en el ingreso de proyectos de ley (o *mensajes*) con el fin de lograr una reforma a la legislación actual en torno a la migración, tanto una reforma legislativa como a las medidas de políticas públicas impulsadas en los gobiernos democráticos.

La variable política es relevante en este estudio, ya que cada propuesta política en materia migratoria, reflejada en *políticas públicas* (policy), planes y *programas relativos en la materia, el papel de la institucionalidad y los recursos específicos asociados a esta labor*, - dentro de la modernización legislativa, - se encuentran las iniciativas de cada gobierno en presentar *proyectos de ley*; uno relevante fue impulsado en el año 2013 (primer gobierno del presidente Sebastián Piñera 2010-2014) y del proyecto de ley del año 2017, (segundo período de la presidenta Michelle Bachelet, 2014-2018).

Cada iniciativa representa un gobierno y una coalición política determinada por los acuerdos de los partidos que la componen, bajo un esquema político-ideológico específico (politics).

Siendo el primer proyecto de ley de la coalición de centroderecha y el segundo de centroizquierda los que han tenido una mayor relevancia, ambos no fueron aprobados en primera instancia y esto tiene causas de tipo político, como elemento de hipótesis; no hay consenso sobre la materia, en lo que se refiere al proceso de elaboración de los proyectos de ley por parte del ejecutivo y su apoyo político tanto del conglomerado que lo sustenta como en la discusión parlamentaria.

En el aspecto partidista, hay escasa referencia al tema migratorio-a pesar de que ha tomado mayor visibilidad en los últimos años-, aunque no es indicativo de que cuente con un discurso oficial consensuado. Por tanto, es aún difícil hablar de visiones de tipo restrictivas, antiinmigratorias o por el contrario, - pro-inmigración. Esto podría concretarse con los años, cuando el asunto realmente cobre ribetes políticos importantes. Para el año 2018, se inicia un programa global en materia migratoria, que incluye el envío del proyecto de ley del 2013 con *indicaciones sustitutivas*.

Se agrega a este escenario el retraso de casi tres años en el envío del nuevo proyecto de ley del 2017, al final del gobierno de la presidencia Bachelet y en el medio de las elecciones presidenciales y del parlamento, con la presión de distintos conglomerados y representantes políticos en apresurar el envío del proyecto para su pronta discusión, que derivó finalmente en su rechazo en su primera etapa de tramitación.

Los *proyectos de ley* enviados por el ejecutivo,- llamados *mensajes*, - son el tipo de mecanismo utilizado en que el ejecutivo ingresa los proyectos de ley que son redactados en su mayoría por un staff de asesores legales que elaboran el documento que ha debido pasar por una serie de procesos e intervenciones, donde en el caso específico de los proyectos de ley migratorio, han tenido un proceso previo de reuniones con la sociedad civil y organizaciones relativas a la temática, entregando insumos e información relevante. En consecuencia, el documento final debiese ser el reflejo de ese trabajo previo, incluyendo por cierto las expectativas propias que tiene la sociedad civil y la academia frente a los distintos proyectos ingresados a la Cámara de Diputados. Finalmente,

el rechazo de los dos proyectos de ley ha apuntado a que tanto el documento como las reformas que contempla no cumplen ni con los objetivos del *mensaje* ni con la expectativa de reformas institucionales.

Este estancamiento tiene consecuencias de orden cultural, social, económico e internacional, ya que Chile ha firmado convenios de protección de los migrantes a nivel laboral y en derechos que debe proteger y debe plasmar en su legislación nacional y en la actualidad eso no ocurre. Hay esfuerzos de congeniar la legislación vigente con medidas de protección de la población inmigrante, pero esto no es suficiente y se pueden observar en varios diagnósticos los niveles de vulnerabilidad en que se encuentran los migrantes en Chile.

Por último, el concepto de integración de los inmigrantes no ha sido definido ni entendido por las clases políticas de la misma forma, lo que incide en las políticas públicas y su elaboración.

Para los efectos de la investigación, hemos determinado enfocarnos en el tipo de definición de *políticas de acceso* (nos referimos a las medidas de ingreso regular al país, visas, medidas de expulsión, revocación de visas, nacionalización, definición de irregularidad migratoria, etc.) - y de manera más profunda, - sobre el *tipo de concepto de integración que entienden y manejan las clases políticas con representación en el parlamento*, es decir, los elementos *filosóficos e ideológicos* de la *dimensión discursiva de los regímenes nacionales de integración* (Bruquetas-Callejo, 2014, p. 55), por lo que usaremos una metodología cualitativa y técnicas de investigación que combinan tanto datos estadísticos e información oficial de gobierno y de los propios partidos y conglomerados políticos, como de entrevistas e información secundaria.

Hemos decidido para efectos de este trabajo el analizar también los *proyectos de ley y oficios, mociones e interpelaciones* al ejecutivo, las *declaraciones de principios y documentos oficiales* de los distintos partidos representados en el parlamento, - que son de orden político, - en un esfuerzo de las comunidades políticas de congeniar y lograr acuerdos que permiten vislumbrar los elementos, conceptos, ideologías y visiones de mundo en torno a la migración y en específico hacia la integración. La investigación se posicionará en el trabajo realizado por la Comisión Permanente de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización de la Cámara de Diputados de Chile, ya que los diputados que son parte de esta comisión han sido parte de la discusión de los dos proyectos de ley migratorio (2013 y 2017), por lo que son los interlocutores políticos más idóneos en la materia y que tiene un mayor desarrollo de la opinión política sobre la migración.

Por tanto, en palabras de Valenzuela (2008, p. 23)

"La democracia depende de la estructuración de organizaciones en la sociedad civil que canalicen las voluntades individuales y estructuren alternativas de poder y que formalicen las preferencias ciudadanas. Aunque no son las únicas, partidos políticos coherentes y articulados, y un sistema de partidos políticos estables, son condiciones fundamentales para la consolidación y mantenimiento de un sistema democrático exitoso. Incluso en las democracias consolidadas, los partidos políticos han perdido vigencia. Partidos de movilización basados en una militancia cautiva, en programas ideológicos, subculturas de apoyo, tienen ahora menos relevancia en contextos de

mayor movilidad social, anomia y globalización de los medios de comunicación." Las *crisis de representación*, por tanto, se relacionan con el "complejo problema de la traducción de la voluntad ciudadana en el seno de la toma de decisiones de la sociedad. O sea, cómo ejerce el pueblo su soberanía" (Ibid, p. 23).

En el tema migratorio, veremos si los partidos y conglomerados, junto a sus adherentes presentan una sintonía con la voluntad ciudadana, sus plataformas y electorado de base, si se presentan más diferencias que acuerdos entre ellos, o si, por el contrario, los puntos de acuerdo son mayores.

Tanto los *proyectos de ley* como otro tipo de resultado político tienen una base ideológica y conceptual que nos permitirá ver cuáles son los elementos, las características y las consecuencias que tiene el tomar una u otra medida, determinación, respuesta política, declarativa como implícita, en torno al concepto que buscamos dilucidar.

La visión de la clase política representada en el parlamento, es nuestro interlocutor y nuestra muestra. En general, los proyectos de ley son el resultado de un trabajo técnico de tipo legal y político que tiende a estar alejado de la acción directa de los partidos, tanto oficialistas como de oposición, pero en su afán de rescatar, - por ejemplo, - la base de derechos humanos, contará con el respaldo - de si no todos los partidos- de algunos, en menor a mayor medida.

La construcción de un proyecto de ley, por tanto, reúne estas dos cualidades y es por ello que hemos decidido incluirlas en los objetivos de la misma.

La presente investigación no busca analizar el concepto de integración de los migrantes que tienen las organizaciones sin fines de lucro y agrupaciones pro-migrantes, pero se reunirá esa información desde fuentes secundarias y en casos específicos, a través de la aplicación de un cuestionario online, que nos ayuden a concretar nuestros objetivos, al igual que la opinión de funcionarios estatales, municipio y gobierno local.

A continuación, presentamos el *diseño de investigación*, que consta de los objetivos de la misma, hipótesis de trabajo, los aspectos metodológicos y teóricos propuestos, el proceso previo de elaboración de los instrumentos (pautas de entrevistas y cuestionarios), su aplicación, el acceso a los entrevistados y la necesidad de un manejo estricto de la información de tipo confidencial.

Sobre los *aspectos metodológicos* de esta investigación, debido al carácter complejo e integral que revierte analizar las propuestas políticas de los representantes chilenos en el poder legislativo, como en el gobierno local, es necesario observar y utilizar una serie de *fuentes de información*.

A modo de resumen, las fuentes de información se dividen en *fuentes directas, primarias o de primera mano* (entrevistas y el uso de un cuestionario) y *fuentes secundarias* (proyectos de ley de los distintos gobiernos, actas de congreso, documentos oficiales de cada partido de la muestra, informes institucionales, prensa escrita, fuentes históricas, etc.).

Esto permite tener una perspectiva amplia del proceso general en que se construye la acción política; tanto el contexto histórico, económico, social, democrático y el impacto de los medios de comunicación y redes sociales en ello.

Chile y la inmigración internacional es un ejemplo de ello, ya que es un fenómeno que recientemente está siendo analizado y tomado en consideración por el Estado, su administración y

la escena política. Si obviamos, quitamos, removemos alguno de estos elementos, es difícil lograr una comprensión del escenario actual y el impacto que ha tenido la inmigración en política en tan poco tiempo, incluso esto ha provocado que varios proyectos de ley y de reformas importantes en la materia no vieran la luz y se mantuviese una suerte de *status quo permanente* que no ayudó a observar la importancia del asunto en la vida diaria de los migrantes y de los chilenos.

1.1. Justificación de la presente investigación.

Con esta investigación esperamos encontrar dentro de las visiones y posturas políticas la explicación a la tardanza en las reformas y posteriormente una noción de la migración, - como fenómeno complejo, - como la definición del tipo de integración de los migrantes a la sociedad chilena, orientada hacia la asimilación en la cultura y formas sociales particulares del país.

Esta investigación, por tanto, intenta caracterizar el tipo de discusión que se da por parte de la élite política sobre las políticas de acceso y de integración de las minorías culturales, étnicas y en este caso particular, de la migración internacional, en el aparato del Estado como en la sociedad chilena.

Hemos elegido el utilizar el proceso de discusión parlamentaria de los **proyectos de ley del 2013 y 2017** como el planteamiento explícito de una propuesta en materia migratoria, que incluye una *política pública migratoria* y de *un proyecto político* que confluye en conjunto con la discusión parlamentaria y, - por supuesto-, el apoyo del conglomerado político que sostiene un gobierno.

Los *proyectos de ley* conjugan esta dinámica y es importante destacar que, a pesar de que un gobierno expresa oficialmente una política migratoria basada en políticas públicas, muchas de ellas trascienden los distintos gobiernos, por lo que se puede decir que los avances en este tema es un logro en conjunto de toda la clase política y que, en algunos casos, es más visible que en otros.

Es en la discusión política parlamentaria donde se puede observar las posturas partidistas y de conglomerado que apoyan a un gobierno o a la oposición, entregando datos relevantes a este estudio, que complementaremos con entrevistas a distintos parlamentarios en relación al asunto específico de la integración de los migrantes, que no se encuentra bien reflejada ni en las políticas públicas migratorias de los gobiernos como en los proyectos de ley.

Tomando en consideración el interesante trabajo de Bruquetas-Callejo (2014) sobre su análisis general de los regímenes nacionales de integración, la dimensión discursiva y el aspecto de la *filosofía* (Favell, 1997,2000, citada por Bruquetas-Callejo, 2014, p. 54) como:

" La meta o visión a largo plazo de la integración de los inmigrantes" ¹

¹ Traducción propia. A long-term goal or vision of integration of immigrants.

y la *Ideología* (Van Zanten,1997:352, citada por Bruquetas-Callejo, 2014, p. 54) como:

" Set de valores y creencias que enmarcan el pensamiento político y las acciones de los agentes de las instituciones relevantes del Estado- nación en un momento en el tiempo." ²

Esto quiere decir que desde la dimensión discursiva de la élite política destacaremos tanto el elemento filosófico, *meta a futuro* u objetivo, como la ideología o los valores y creencias del partido y conglomerado político que estas élites representan. A pesar de que el discurso político aún es muy reciente en el tema y que no han logrado entregar una postura oficial, explícita y coherente en la materia, hay algunos elementos que destacan por sobre otros, por ejemplo, el respecto a los *derechos humanos* y enfoque en *las políticas de acceso*.

Frente a la noción de la integración de los migrantes en la sociedad chilena, hay distintos matices de lo que se espera lograr (una integración armoniosa y exenta de conflictos); desde la postura asimilacionista unilineal o más bien, una de tipo bidireccional - como una propuesta de cambio y acomodación mutua entre la sociedad chilena y los extranjeros, - que representa un objetivo a largo plazo.

Descartamos los dos extremos posibles, que son tanto la noción de integración y su reflejo en las políticas públicas que exige una acción directa e inequívoca que involucre requisitos previos, pruebas de selección, juramentos solemnes para lograr la nacionalización - como parte de una lista que debe ser ejecutada para "pertener" a la sociedad chilena, - ya que podemos decir que esta postura extrema aún no se encuentra presente en los postulados políticos, en una revisión general de los postulados, bases programáticas y declaraciones de principios de los partidos y conglomerados.

La visión extrema contraria de una sociedad *intercultural*, donde todas las culturas tienen un reconocimiento, participación directa e igualitaria en la vida social chilena, con una visibilidad en su aparato estatal tampoco existe de esa forma. El país - por tanto-, no presenta ninguna de las versiones extremas de la relación del Estado con sus ciudadanos y la población extranjera (tanto la población reciente como los nuevos ciudadanos chilenos de origen extranjero).

En términos generales, la forma en que se manifiesta la asimilación cultural y social es de otro orden; podríamos observar una política de *laissez faire*, de no exigir y de no requerir modos explícitos de participación de los migrantes, donde los aspectos culturales no son tocados ni son protegidos por el Estado, hasta políticas de orden *medio*, donde podría haber ciertas exigencias y requisitos que el Estado aplique para aceptar a los grupos migrantes y entregar beneficios sociales y derechos.

Esta relación entre el inmigrante regular y el Estado tendría distintos matices desde los partidos políticos, conglomerados y la clase política, por lo que son este tipo de interrogantes las que iremos develando durante la presente investigación.

² Traducción propia. Set of values and beliefs that frames the political thinking and action of agents of the main institutions of a nation-state at a given point in time.

En la base teórica de la presente investigación buscamos evidencias de acciones políticas de distintos países con un mayor avance legislativo y administrativo, académico y de política pública en la materia, como también la discusión reciente en la literatura sobre las distintas formas en que se define la integración y sus distintas vertientes filosófico-sociológicas.

A continuación, elaboramos un esquema general de la propuesta de *postura media* de la migración y sociedad de la presente investigación.

Cuadro 1 . Clasificación preliminar de la postura de los partidos políticos en torno a la migración y la integración.

VISIÓN MIGRACIÓN	VISIÓN SOCIEDAD
Xenófoba explícita (inexistente)	Xenófoba-discriminatoria Acceso cerrado (inexistente)
POSTURA MEDIA Derechos humanos- restricción acceso/selección	POSTURA MEDIA Sociedad inclusiva universalista/ asimilación
Totalmente pro-inmigración (inexistente)	Multicultural/intercultural (inexistente)

Como plantea Zapata- Barrero (2007) en su análisis de los discursos políticos y su propuesta de discurso re-activo y pro-activo, podemos decir que nuestra propuesta es acercarnos en específico al concepto de integración, donde podemos observar de forma previa y analizando las *declaraciones de principios y declaraciones en la prensa* de que es esta *postura media* incluye planteamientos de ambos tipos de discurso y que, en general, hay cierto distanciamiento en lo que se refiere a las *políticas de acceso*, pero en lo que se refiere a la integración hay muy poca referencia de los partidos políticos en este asunto; en general, se menciona la necesidad de reforzar el acceso a los derechos y beneficios sociales, pero en estos últimos años ya desde todo el espectro político se menciona las palabras "exigencias, " "deberes" de los migrantes.

A su vez, siguiendo con el planteamiento de Joppke (2004) donde hay una noción de políticas *convergentes* hacia las *políticas de integración cívica y políticas antidiscriminación*, donde lo referido a las políticas públicas multiculturales van en *retroceso* en Europa, podemos notar que esta postura comprende en mayor y menor grado lo que acontece en Chile, debido a que el planteamiento multicultural en políticas públicas es escaso,- de corte general en su planteamiento y de poca factibilidad en su aplicación,- que encauzan los esfuerzos en el acceso del inmigrante a la

batería de servicios y derechos sociales en la medida de que se encuentre en situación *regular*, siendo esto la clave en su incorporación a la vida en la sociedad de acogida.

En términos generales, el autor argumenta que en Europa (destacando que su planteamiento se concentra solamente en esta realidad) está girando hacia una postura de exigencias de requisitos como dominio del idioma y de aspectos sociales, legales, históricos, culturales de la sociedad de acogida que deben ser conocidos y que pueden determinar el derecho de obtención de visados y su renovación, además de un trabajo de los Estados hacia la protección de los migrantes a través de leyes antidiscriminación.

La mayoría de las bases programáticas de los partidos políticos en Chile tienen el concepto de equidad e igualdad visto como el acceso **universal a los beneficios de la democracia donde las diferencias étnico - culturales no son relevantes**. Pero hablan también del derecho, respeto, defensa de la identidad cultural y definen a Chile como país multicultural.

No hay mecanismos concretos que atiendan este anhelo del multiculturalismo, sino que es más bien *discursivo*.

Los programas mencionan la integración latinoamericana como una base importante de sus agendas en relaciones exteriores, pero en general no hay una relación directa entre procesos de integración con la migración, a excepción de ciertos partidos, como la Democracia Cristiana, PPD y su Secretaría Nacional Migrante y Refugiados y el Partido Regionalista Independiente PRI.

Si tomamos en cuenta el planteamiento de Zapata- Barrero (2007, p. 366) sobre los *discursos Pro-activo y Re-activo*, podemos observar elementos interesantes que queremos incorporar al análisis y a nuestro cuadro preliminar de los partidos políticos y sus posturas sobre la migración y la sociedad.

El espectro político en general se adhiere al discurso pro-activo; los asuntos de nacionalidad corren por un carril distinto, ya que es un asunto que ni siquiera es atendido en las declaraciones sobre la migración.

La nacionalización ha sido un asunto importante para los chilenos nacidos fuera del territorio y este aspecto fue ampliamente discutido políticamente, dentro de las necesidades de ampliar el acceso a la nacionalidad a este grupo específico.

No hay posturas claras frente a la vinculación del derecho a voto y ciudadanía y nacionalidad, ya que lo que se espera es que los migrantes se incorporen rápidamente a la sociedad y puedan beneficiarse de los derechos, pero esto no es clarificado a las personas que se encuentran por largo tiempo a un status irregular. Es en este punto donde no hay declaraciones explícitas y directas.

Por último, en lo referido a la *integración*, optamos por lo postulado en Favell (2014) que caracteriza los requisitos mínimos de políticas públicas de incorporación de los migrantes en las sociedades contemporáneas y democráticas, siendo las siguientes:

Adquisición del idioma (políticas de acceso), conocimiento de la historia y valores como requisito para la naturalización, inserción laboral, educativa, en salud, vivienda, previsional, bancaria, entre otras. Reconocimiento de habilidades, títulos profesionales y competencias laborales, medidas para evitar la segregación espacial-urbana, políticas antidiscriminación (etapa posterior de políticas de

acceso), reunificación familiar, derechos culturales explícitos protegidos por el Estado, derechos cívico- políticos de los migrantes, participación política formal e informal y naturalización de los extranjeros.

Esto nos permitió ordenar el proceso completo de la llegada del inmigrante y las etapas de asentamiento permanente o de larga data.

Por ejemplo, en lo relacionado con la *adquisición del lenguaje*, las preguntas que propone esta investigación van dirigidas en el sentido de si les parece pertinente tener una agencia centralizada de gobierno que gestione esto o simplemente se sigue dejando relegado a un trabajo voluntario de ciertas ONG católicas, municipios, como ocurre actualmente.

El segundo punto tiene relación con la noción de *exigir ciertos conocimientos mínimos a los migrantes para poder finalmente lograr la naturalización*, como ocurre en otros países, o se sigue continuando con lo que se ha venido haciendo hasta la fecha, de seguir los requisitos que impone la ley (cierto número de años en el país y residencia permanente).

Con respecto al tercer punto, -que es el crucial y que tiene relación con las *políticas sectoriales*- queremos saber si son suficientes las medidas actuales, cuáles proponen, en qué medida son exigibles al Estado o no, si proponen requisitos adicionales, si son vistas como un derecho, -por tanto, -exigibles en su totalidad al Estado. Este punto es el más importante debido a su peso específico en esta propuesta de investigación, por lo que los esfuerzos se concentrarán en esta etapa.

El cuarto punto, la *reunificación familiar*, queremos averiguar si les parece a los partidos que sea visto como un derecho o más bien debe ser sujeto a cierto tipo de requisito, si está mediatizado por la capacidad del Estado de poder costear un grupo de población que en cierto punto no podrán trabajar (incluye tercera edad y niños).

El punto quinto es otro elemento destacable y queremos ver la postura frente a ello; es importante o no hacer políticas públicas de *protección cultural de los grupos migrantes* o, por el contrario, favorecer la integración a través de políticas asimilatorias. Dentro de este apartado, queremos saber si se piensa en la necesidad de reconocimiento de derechos diferenciados debido a su calidad de pertenecer a una minoría o más bien se apela a un acceso igualitario formal. En esa misma medida, si es necesario el reconocimiento de derechos colectivos de las minorías o el acercamiento al Estado es desde una base individual.

El punto sexto se refiere a la *participación política y cívica* y si hay interés de los partidos de abrir cuotas de participación a grupos y dirigentes migrantes, con representación local (en primera instancia), si hay apoyo hacia la idea, por ejemplo, o más bien va orientada en captar el voto de los grupos migrantes, pero dentro del proyecto político ya instalado.

Por último, las *medidas de naturalización*, queremos averiguar si los partidos tienen alguna política de incentivar aquello, de poner trabas y mayores requisitos.

Planteamos este pequeño margen de análisis de los datos empíricos a través de la versión media, es decir, los extremos xenófobos-interculturales no serán observables, debido a que no se presentan en ningún caso en los principios y acción de los partidos.

A continuación, presentamos un esquema general de la postura media planteada en esta investigación, en torno a las políticas de acceso y a la integración.

Postura MEDIA en la VISIÓN MIGRACIÓN y SOCIEDAD.

Descartando las posturas extremas en el tema migratorio.

nivel + restrictivo:

- Acceso: políticas de selección previa, requisitos.
- Situación regular: cuenta con TODOS los derechos
- Integración: asimilación plena a la sociedad chilena, diferencias no son protegidas por recursos estatales. Podría entenderse como unilineal, aunque en el discurso no se plantea de esa forma (más bien contraria a ella).

nivel - restrictivo.

- Acceso: se reduce a cumplir con la ley, no se plantea uso de requisitos previos.
- Situación regular e irregular: cuentan con TODOS los derechos, a excepción del derecho a voto para los irregulares, posibilidad de derechos diferenciados por ser una minoría vulnerable.
- Integración: situación esperada, pero no exigida. Apoyo en las diferencias culturales. No se requiere una integración asimilacionista unilineal, se espera que exista diálogo y acomodación entre las distintas culturas (tanto en el discurso como en las declaraciones de principios).

Es decir, entre estos dos posibles escenarios dentro de la **postura media** de los partidos, analizaremos la información desde la base de la documentación oficial (manifiestos partidos, acción en la comisión permanente de la cámara de diputados), como las declaraciones y las entrevistas.

Esto se complementa con lo que denomina las *políticas públicas multiculturales* de Kymlicka (2010) donde lo que se refiere al tratamiento estatal hacia los inmigrantes, se puede decir que se considera como parte de una política multicultural que existan: *acomodación religiosa, fondos para organizaciones étnicas, representación étnica en los medios, educación multicultural/lengua materna y acciones afirmativas.*

En el caso chileno, no se aprecia ninguna de estas medidas de forma explícita, sino que hay apoyo a organizaciones que sirven de intermediario (como son las de tipo religioso) y son éstas las que entregan servicios a esta población, por ejemplo, en capacitaciones laborales, legales, acceso a servicios y en la enseñanza del Castellano.

Esto aún es reciente y hay poca regulación y fiscalización, por lo que en general, no se aprecian este tipo de medidas de forma concreta y sustentada en el tiempo, sino que más bien se encuentra en un estadio inicial de discusión, reflejado en planes piloto. A medida que iremos dilucidando las preguntas clave de esta investigación, podremos observar si este tipo de política es la que se aprecia en el país o tiene otro sentido.

Capítulo 2. Diseño de la investigación.

2.1 Objetivo general y específico.

Objetivo general.

Analizar la propuesta general en materia migratoria y de integración de los migrantes, de tipo oficial, de los gobiernos de 2013 y 2017 y su élite política, representado en sus coaliciones de gobierno y de los partidos políticos que la componen.

Específicos:

1º Analizar la propuesta en materia migratoria general de los gobiernos del primer período de Sebastián Piñera y el segundo período de Michelle Bachelet.

2º Analizar los discursos y los posicionamientos de la clase política sobre una política migratoria, manifestada en los proyectos de ley. En particular, se estudiarán los proyectos de ley del año 2013 y del proyecto de ley del año 2017.

3º Analizar en profundidad el tratamiento del concepto de migrante en los proyectos de ley de Migración y Extranjería del 2013 y del 2017 y en los programas políticos de los partidos con representación parlamentaria.

4º Identificar especialmente las posturas que tiene la clase política acerca de la integración de migrantes, como filosofía y como ideología, tanto por partido político con representación parlamentaria y por conglomerado político, además de sus propuestas concretas en la materia.

5º Confrontar el discurso político con las acciones que lleva a cabo la clase política sobre la migración teniendo en cuenta a las coaliciones y distintos partidos políticos.

2.2. Hipótesis.

Nuestra hipótesis de trabajo es la siguiente:

La hipótesis apunta a la *dificultad en el consenso político en Chile para realizar reformas estructurales en el tema, en general, no ha permitido que las reformas operen de forma rápida. Esto tiene un impacto en las políticas de acceso como a la integración de los migrantes.*

Esta dificultad y lentitud en las reformas tienen causas administrativas del Estado, el carácter presidencialista que regula el *tono y tempo* de las mismas, el papel de los partidos y coaliciones, -en sus decisiones internas y de acuerdos, - van poniendo en la superficie temas relevantes.

La migración y sus consecuencias no fueron notadas hasta hace unos años atrás, específicamente en las consecuencias *negativas* y la *ineficiencia del Estado en el manejo de los flujos migratorios* y de las medidas de acceso regular del extranjero al país, que responden a una legislación desactualizada.

Sobre la integración de los migrantes, estos acuerdos y consensos amplios no se han dado tampoco ya que no ha sido visto como una discusión importante, debido a que se plantea que al tener una legislación que proteja los derechos humanos y la regularidad migratoria debiese ser la medida básica para gestionar este asunto.

A continuación, elaboramos en mayor detalle la hipótesis de trabajo.

El Estado chileno ha tenido una comprensión compleja y paradójica con la migración; en general, se observa un lento avance en temas migratorios, a pesar de que el país, - debido a su desempeño económico- se ha posicionado como uno que brinda posibilidades laborales y de bienestar.

El sistema de la administración y la estructura del Estado *presidencialista y centralista* que presenta Chile acentúa la imposibilidad de reformas en corto tiempo, debido a que el sistema atribuye enormes facultades al ejecutivo; una de ellas es la elaboración de proyectos de ley, como herramienta de uso exclusivo de la presidencia. *Este aspecto apunta a las dificultades de tipo administrativas y legales del Estado y las reformas en general, sea del tinte político del gobierno de turno.*

Esta lentitud en las reformas se debe a que en general la migración es vista como un fenómeno que *no necesita una discusión urgente* entre el Estado, la clase política y la población chilena ya que la serie de reformas necesarias para *estar en sintonía real* con los convenios internacionales firmados y los compromisos adquiridos por Chile deberían asegurar una base mínima de derechos, que en la práctica no se cumple de la misma forma.

Tomando en cuenta que el clima político en torno al tema migratorio es positivo, pero no proactivo debido a las escasas instancias públicas entre la sociedad civil, organizaciones sociales y gobiernos donde se discuta el tema. El proyecto de Ley migratoria fue manejado en una gran parte de su tramitación bajo el nivel de “urgencia simple” en la Cámara de Diputados, lo que no pone límites máximos de resolución.

Los partidos políticos y las dificultades en lograr consensos, en las políticas de acceso y en lo que se refiere a la integración.

No se observa una agenda antiinmigración de tipo xenófobo en ninguno de los partidos políticos en el parlamento, como tampoco uno que lleve la consigna de los migrantes como una de sus prioridades, por lo que el centro de la discusión del tema ha ido dirigiéndose a un acuerdo en coherencia con el respeto a los derechos humanos, pero en los planteamientos de los partidos de todo el espectro político hay una preocupación latente por las *políticas de acceso, que tienden a ser restrictivas y de selección*, como ocurre en algunas propuestas de partidos de centroderecha, debido al fenómeno de los *overstayers*, turistas que se quedan en el país con la intención de buscar empleo.

Es decir, el tono relativo hacia la instalación de un sistema económico neoliberal que puede ser perfeccionado- en alguna medida- a través de la llegada de contingentes de trabajadores extranjeros calificados, es una postura que podría ser observada en ciertos partidos y conglomerados políticos, mientras que en otros esto es visto como discriminatorio.

Otra preocupación (desde la vereda de la seguridad en el mundo globalizado), los fenómenos de la delincuencia, crimen organizado y narcotráfico se han tomado los noticieros y ha permeado en la política. Esto ha ayudado a movilizar la agenda de reformas en la materia, siendo estos últimos años las que la han visibilizado en las plataformas de discusión políticas de mayor nivel (por ejemplo, en las *elecciones presidenciales del año 2017*).

Con respecto a la integración, la visión mayoritaria es hacia un modelo asimilacionista, tomando los postulados de Christian Joppke (2012) donde el interés va dirigido hacia una *integración cívica y leyes antidiscriminatorias*, donde los derechos humanos y el acceso a la igualdad de derechos son la base legal en que se observa y se define esta relación entre el Estado y los migrantes; más allá de la retórica multiculturalista e intercultural que algunos partidos proponen en algunos de sus manifiestos, no se condice con medidas concretas ni en políticas públicas (policy).

La variable cultural, por tanto, es un aspecto que pertenece al orden privado.

Sí se observan una serie de diagnósticos oficiales que dan cuenta de la necesidad de una legislación actualizada y de protección de los derechos de todos los migrantes, en conjunto a los avances en algunos ministerios que deben velar por el cumplimiento del Instructivo Presidencial del año 2008, que obliga al Estado a entregar educación y salud a niños y embarazadas, -sin importar su status legal-administrativo,- y la nueva propuesta de legislación migratoria que fue analizada en el parlamento durante el año 2017, (año de elecciones presidenciales y de parlamento), se puede

decir que,- en términos generales,- desde el año 2017 los esfuerzos para entender la dinámica migratoria y las necesidades de reformas se han ido incrementado.

El proyecto del año 2017 finalmente fue votado y rechazado con votos de la misma coalición de gobierno (centroizquierda), argumentando las deficiencias y poca coherencia del mismo.

En el año 2018 se reinstala nuevamente para ser discutido en esta misma comisión y finalmente, el 16 de enero de 2019, el proyecto del año 2013 con indicaciones sustitutivas se aprueba y se envía a la segunda tramitación en el Senado. Debido al período de cierre por vacaciones de ambas cámaras, la discusión continuará a partir del mes de marzo del año 2019.

En el último tiempo, el espectro político representado en el parlamento ha llegado a la conclusión de que son las *políticas de acceso* las que deben tener un carácter restrictivo y de selección, pero que debe estar basado en la defensa de los derechos humanos y en acceso igualitario de los beneficios estatales.

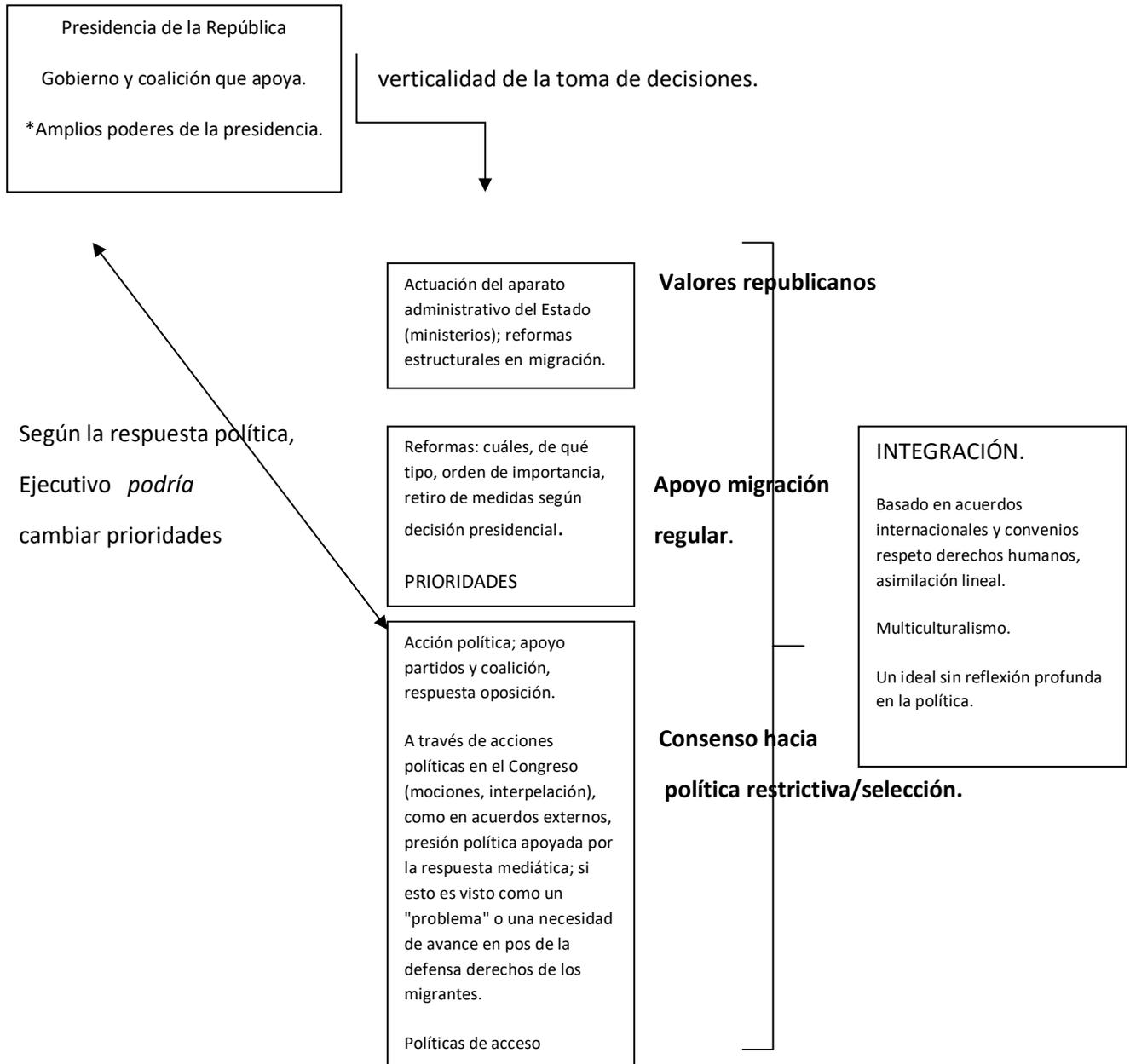
En la medida que el inmigrante cumple los requisitos de acceso, tiene derecho a ser tratado de forma igualitaria y de ser parte de la sociedad chilena, que tiene sus características particulares.

El coste del asentamiento definitivo corre por cuenta del migrante y su familia, lo que acrecienta la percepción de vulnerabilidad permanente, privilegiando la versión de la migración temporal a la definitiva y criminalizando la migración irregular.

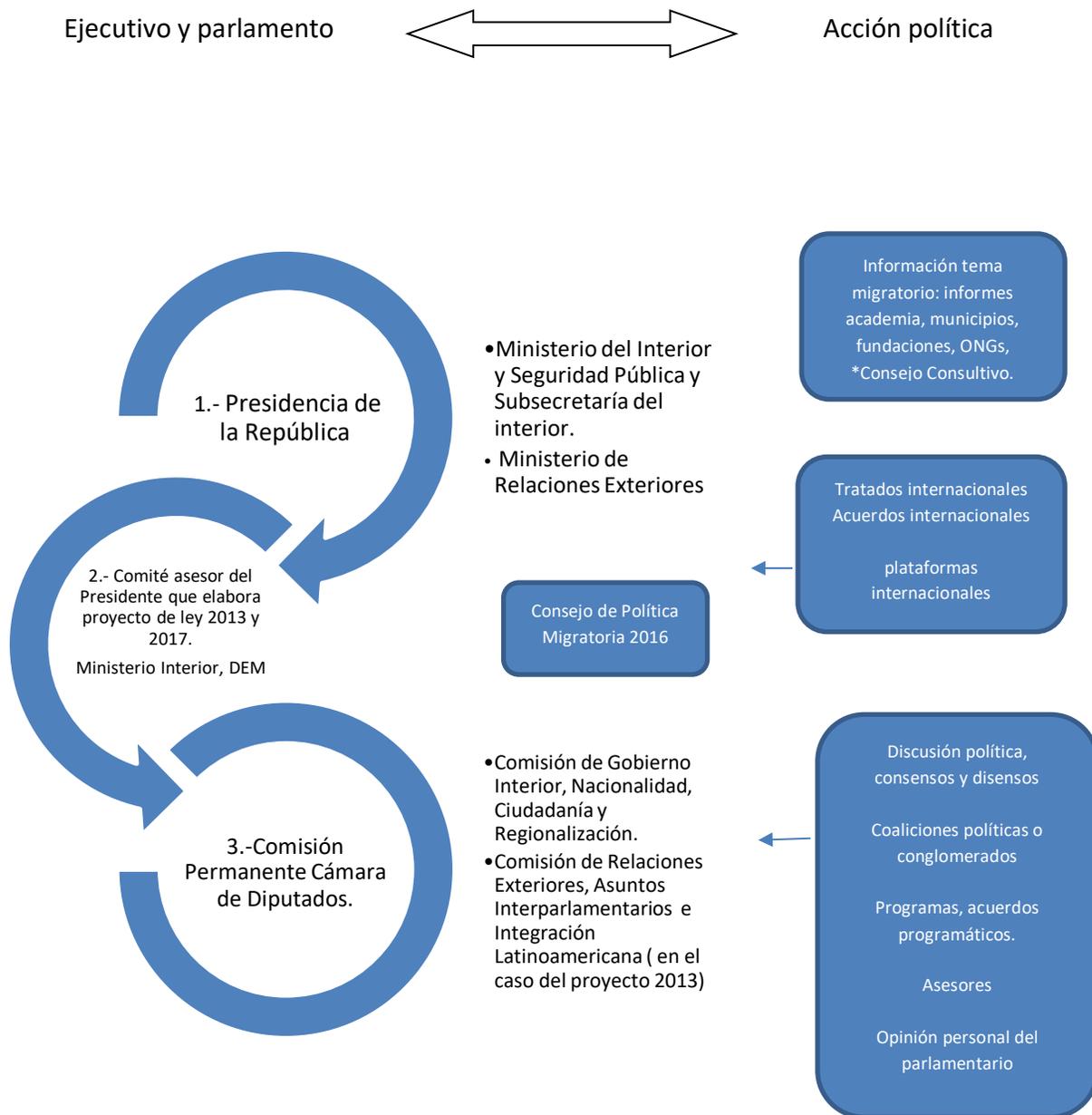
La vulnerabilidad se mantiene y se acentúa justamente debido a que la legislación actual no permite mayores posibilidades de regularización y somete a los inmigrantes a costes altos en materia de documentación, visados y su renovación, burocracia excesiva, las escasas posibilidades de cambiar su status legal- administrativo cuando ya se está situación irregular y con el miedo permanente a la expulsión.

A continuación, elaboramos un esquema general de los elementos de la hipótesis, que puede ayudar a entender el orden y relación entre Estado, política y base republicana. El segundo esquema muestra los distintos estamentos y organizaciones involucradas en la elaboración de los proyectos de ley en materia migratoria, como parte de las reformas en la materia en el país.

Cuadro 2. Modelo general de los elementos importantes de la hipótesis de trabajo.



Cuadro 3 Modelo preliminar de la dinámica de los actores más importantes en materia migratoria: Presidencia (gobierno) ministerios y figuras gubernamentales, instituciones internacionales, parlamento, grupos de interés en el ingreso y discusión de proyectos años 2013, 2017 y 2018.



Este modelo del proceso de elaboración y discusión de los proyectos de ley y reforma en materia migratoria intenta graficar la forma en que el anteproyecto de ley se elabora, desde la presidencia y su equipo asesor, que después de recibir el apoyo de su coalición, ingresa a la discusión parlamentaria en el año 2013, 2017 y 2018. La comisión de *Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización* (Comisión permanente) es la que recibe el trabajo de la discusión principal, llamada comisión técnica.

El *Consejo de Política Migratoria* se establece por Decreto en el año 2014 y tiene como una de sus funciones ser el ente interministerial que desarrolle una política y cultura migratoria. Este Consejo se ha reunido en los primeros meses del año 2016, establecido como la instancia gubernamental más importante en la materia, en conjunto con el Ministerio del Interior y su Departamento de Extranjería, como lo estipula el Decreto Ley vigente.

En la actualidad, el proyecto del año 2013 con las indicaciones sustitutivas fue aprobado en sala en el año 2019 y se mantiene en discusión en la comisión de gobierno del Senado.

Capítulo 3. Metodología.

La metodología que utilizaremos en la concreción de nuestros objetivos y la comprobación de nuestras hipótesis de trabajo se basa en una de tipo cualitativa, con técnicas de investigación que combina la utilización de fuentes secundarias con un trabajo de campo previo y una etapa empírica que consta de entrevistas *abiertas semi dirigidas*, aplicadas a la muestra de la investigación, que representa la información primaria.

En esta etapa se aplica un cuestionario adicional a un grupo de entrevistados fuera de la muestra, que permite a la investigadora el tener una mejor lectura de la situación del tema migratorio en Chile.

En el caso de la primera, - las entrevistas semi dirigidas, - se preguntará por tópicos establecidos anteriormente, relacionado con la integración, por ejemplo, sobre derechos sociales, acceso a beneficios, restricción en el acceso, sobre reunificación familiar). Esta pauta propone un orden de preguntas que se asemeja a lo descrito anteriormente con la lista enumerada por Favell (requisitos mínimos de políticas públicas de incorporación de los migrantes), pero al ser una *entrevista presencial*, el orden puede verse alterado. En el transcurso de las distintas entrevistas realizadas, se aplicó el orden de las preguntas de la forma prevista y resultó tener un efecto positivo, ya que, a medida que la investigadora iba adquiriendo una mayor confianza en su aplicación, la entrevista iba resultando más fluida. Esto permitió hacer todas las preguntas propuestas en la pauta.

Tanto la pauta de entrevistas como el cuestionario se encuentran disponibles en el apartado de anexo.

En el caso de los cuestionarios, esta información ha sido un material de apoyo muy relevante para los objetivos de la investigación, que ayudaron a la investigadora a mejorar su apreciación del tema estudiado y de mejorar su capacidad de analizar las respuestas entregadas desde la muestra.

Es importante detallar que hubo un trabajo de campo previo a la fase empírica, de entrevistas *off the record* a distintos actores relacionados a la temática, la participación en seminarios y un profundo trabajo bibliográfico que permitió un avance en la elaboración del planteamiento metodológico más adecuado, específicamente en lo que se relaciona a las entrevistas y el cuestionario, incluyendo una observación permanente del tema migratorio en la prensa como en las declaraciones políticas.

Esto se llevó a cabo durante el año 2017, en mayor parte, siguiendo con la etapa empírica el año 2018. Ambas aproximaciones se retroalimentaron mutuamente, lo que permitió lograr esta mirada comprensiva y amplia del fenómeno que es complejo desde sus bases.

En el caso de la información secundaria - que incorpora toda la información que no ha sido elaborada por el investigador y que tiene un carácter de oficial, por parte del Estado chileno, - incluye tanto la información de tipo política, demográfica, estadística, entre otros.

En la siguiente tabla se explica el tipo de información obtenida y para qué elemento de análisis de los objetivos planteados ha sido requerida.

Cuadro 4 Esquema general sobre tipo de información, según sus fuentes y sobre aspecto de análisis (política de acceso, integración).

Tipo información	Información fuentes secundarias. (Obtenida en el trabajo previo, año 2017)	Información primaria. (Año 2018)
POLÍTICAS ACCESO	<ul style="list-style-type: none"> - Documentos historiográficos. - Informes de expertos en materia migratoria (democráticos, estadísticos, sociológicos). - Ley vigente y su análisis, a través de trabajo de expertos legalistas. - Convenios internacionales ratificados. - Trabajo realizado por el Estado en plataformas internacionales. - Proyectos de ley, 2013, 2017, 2018. - Actas del Congreso. - Trabajo parlamentario hasta el año 2018 en la materia (mociones, intervenciones, oficios). - Documentos oficiales de cada partido de la muestra. - Comunicados de prensa de cada partido. - Entrevistas prensa chilena con diputados, alcaldes de la muestra. - Documentos de seminarios, conversatorios. - Informes IOM, Jornadas Migratorias, entre otras. - Programa gobierno primer mandato Sebastián Piñera, segundo mandato Michelle Bachelet y la discusión reciente del proyecto ingresado en el 2017. - Primera parte de las entrevistas a la muestra 	<p>Entrevista con parlamentarios (diputados), cúpula partidos y alcaldes de la muestra.</p> <p>Respuestas cuestionario: ONG Think Tanks. Fundaciones. Organizaciones promigrantes Oficinas municipales migrante.</p>
INTEGRACIÓN	<p>Investigaciones previas en la materia en el caso de países con larga data de investigación en la materia y en particular, el contexto sudamericano y chileno.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas de prensa a senadores. 	<p>Entrevista con parlamentarios (diputados), cúpula partidos y alcaldes de la muestra.</p> <p>Respuestas cuestionario ONG, Think Tanks, Fundaciones, Organizaciones promigrantes, Oficinas municipales migrante.</p>

En el caso de los cuestionarios, se aplica un formato donde se plantean varias alternativas y el entrevistado deberá elegir una que le parezca refleje mejor su respuesta y que se acerca a la pregunta inicial, que tiene relación con la *demora en las reformas a la política y ley migratoria*, y sobre la visión que tienen sobre la *integración de los migrantes*. Este último instrumento va dirigido a funcionarios estatales, personas relacionadas con las organizaciones sociales interesadas, Centros de Estudios, Think Tanks que han asesorado a los partidos en la materia, por tanto, al grupo de personas que no son del espectro político y que pueden aportar información relevante al estudio.

Con respecto al análisis de los datos de tipo secundario, es decir, desde los datos estadísticos hasta los datos entregados en informes realizados por otras instituciones (nacionales e internacionales), los programas de gobierno, de los partidos y sus declaraciones de principios, el trabajo legislativo de los distintos diputados y senadores y de lo emitido en la relación a la discusión de los proyectos de ley del 2013 y 2017 en la Comisión Permanente de Gobierno, - que es información oficial y de libre acceso- hemos realizado una descripción general del panorama chileno en torno a la migración, su anclaje legal y las consecuencias para el Estado y la sociedad chilena.

La variable política ha sido rescatada en parte desde el análisis de las declaraciones oficiales de los partidos, algunas entrevistas a distintos personeros políticos en medios de comunicación y en otras plataformas, como seminarios y encuentros que han elaborado declaraciones oficiales sobre el tema migratorio.

La estrategia de acercamiento a los partidos políticos y a la élite política tuvo tres rutas de acción: 1) a través de contactos directos, 2) acercamiento al partido y a sus jefes de gabinete, que derivaron la solicitud hacia la directiva o representante del partido que pudiese representar la opinión del partido en la materia y, por último, 3) a través de la *Ley del Lobby*, que consiste en la elaboración de una solicitud formal a los parlamentarios, realizado vía online y que tiene como objetivo el asegurar que los parlamentarios realicen sus labores sin salirse de la ley u omitir reuniones con consecuencias graves a la probidad del parlamentario.

Al solicitar una entrevista con un diputado o senador, su gabinete tiene la obligación de responder a la misma aceptando o negando la entrevista, lo que en última instancia puede ser remitida nuevamente y esperar un resultado positivo. En el caso de las negativas de entrevista, la causa principal fue por asuntos de agenda y no contar con tiempo para estos casos.

En general, las preguntas fueron planteadas de la siguiente forma: *está de acuerdo o no con lo planteado en la pregunta* y en la mayoría de los casos, el entrevistado tendrá oportunidad de profundizar en su planteamiento. Por tanto, las posibilidades de respuestas se reducen a un número que es posible de contrastar con otras respuestas dadas por los distintos participantes.

Las entrevistas hacia la muestra fueron *presenciales*; la muestra, por tanto, incluye a los parlamentarios de las comisiones relacionadas con la migración en la Cámara de Diputados, principalmente la Comisión Permanente de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización y algunos parlamentarios de otras comisiones que tienen distintos acercamientos en la materia.

Tanto a nivel individual como a nivel de la dirigencia de los partidos y coaliciones, las entrevistas nos entregarán información de primera mano en torno a la tardanza de las reformas sobre materia migratoria, las razones del hecho y la visión que tienen frente a la inmigración internacional, su visión de sociedad y el concepto de la integración.

Si en los capítulos anteriores vimos una propuesta de indicadores referidos a la visión hacia la migración y la integración, donde se proponen dos tipos de sociedad; universalista inclusiva y particularista exclusivista, queremos ahondar en la medida de las formas que tiene los partidos al referirse a lo denominado como integración de los migrantes; primero, si tienen un planteamiento hacia ello (discurso) y, en segundo lugar, si tienen planteamientos de políticas públicas concretas.

La propuesta planteada para analizar el proceso de inserción del inmigrante al país y la orientación que ésta tiene desde las cúpulas de poder político, proponemos los siguientes niveles³:

- Adquisición del idioma (políticas de acceso)
- Conocimiento de la historia y valores como requisito para la naturalización (políticas de acceso)
- Inserción laboral, educativa, en salud, vivienda, previsional, bancaria, entre otras. Reconocimiento de habilidades, títulos profesionales y competencias laborales. Medidas para evitar la segregación espacial-urbana, políticas antidiscriminación, (etapa posterior de políticas de acceso).
- Reunificación familiar.
- Derechos culturales explícitos protegidos por el Estado.
- Derechos cívico- políticos de los migrantes, participación política formal e informal.
- Naturalización de los extranjeros.

Lo que queremos observar son las etapas que se consideran como parte del proceso de un extranjero para convertirse en un nacional con plenos derechos y deberes en Chile y si ese trayecto está basado en una orientación asimilacionista, donde las exigencias y requerimientos de tipo social, cultural, idiomático, de lealtad y de compromiso son unilaterales; es decir, es el Estado y la sociedad receptora la que impone ciertos parámetros que deben ser cumplidos por el extranjero, o más bien hablamos de una orientación de *pluralismo multicultural* donde esos requerimientos son los mismos que deben tener cualquier nacional y extranjero que quiera residir en el país y que el respeto, la

³ Regímenes de incorporación, políticas y derechos en: Kymlicka 1995, p. 37-38; Soysal 1994, p. 79-82; Vervotec 1997, p. 61-62.

En: Favel, 2014, p. 162, protección básica social y legal, derechos de ciudadanía y naturalización formal, leyes antidiscriminatorias, acciones positivas de igualdad de oportunidades, estructuras asociativas y corporativas de organización de migrantes y grupos étnicos, redistribución de fondos a grupos específicos socio-económicos y minorías en áreas deprivadas, política de viviendas públicas, políticas de ley y orden, acuerdos con terceros países sobre servicio militar, políticas de educación multicultural, acceso especial en partidos políticos, políticas y leyes sobre prácticas culturales y tolerancia, fondos a organizaciones religiosas y asociaciones étnicas en términos culturales, cursos de idioma y cultura.

protección de las diferencias culturales y su reproducción son la base de la acción del Estado chileno a través de políticas públicas orientadas hacia los inmigrantes y otras minorías.

3.1. Manejo de los datos personales y confidencialidad.

Cada entrevista ha tenido una fase previa de contacto, presentación del investigador y su propuesta de investigación, entrega de una carta oficial que indicará el tema investigado, objetivos, el tipo de preguntas y los tópicos y aceptación a participar; cada potencial entrevistado cuenta con la información de forma anticipada, además de una firma de una *carta de confidencialidad* de los datos tanto individuales como de otro tipo que tengan un carácter sensible.

Nuestra intención es rescatar la información de las posturas en torno a la migración y a la integración de los PARTIDOS POLÍTICOS Y CONGLOMERADOS; es cierto que algunos de los personeros políticos tendrán mayor relevancia debido a la importancia que ellos han tenido tanto en la discusión política como en sus demandas hacia el Estado en la materia, por lo que posiblemente, a partir de sus dichos, pueda entenderse que se trate de cierta persona individualizada.

La información se presentará dando un número a cada entrevistado que ha dado su consentimiento y tanto los datos personales se resguardarán en la información que solamente el investigador y los directores de tesis podrán observar de forma directa. Los datos finales tendrán, por tanto, ese tipo de tratamiento.

Como complemento a esta unidad de análisis, que es la élite política, parlamentarios y dirigentes de partidos, se entrevistará a funcionarios de gobierno, en los Ministerios del Interior y Seguridad Pública y Ministerio de Relaciones Exteriores, que tienen una apreciación importante en la materia, ya que son los ejecutores de la política pública nacional, donde se les aplicará el cuestionario explicitado anteriormente.

En primera instancia, las entrevistas fueron aplicadas de forma presencial, pero en caso de que se pueda usar otros instrumentos, como la posibilidad que entrega la tecnología y la comunicación online, algunas serán aplicadas vía email (como ocurrió con un caso que fue contestada de esa forma).

Con respecto a las *fuentes secundarias* hay una variedad de las mismas que involucra información de carácter pública y otras que requieren un mayor esfuerzo para conseguirlas, que se refiere a resoluciones de los Ministerios pertinentes sobre el tema, seminarios especializados, los proyectos que no llegaron a la Cámara para su discusión, además de la utilización que nos entrega el Estado a través de la *Ley de Transparencia*, donde se hacen las solicitudes hacia entes del Estado sobre otro tipo de información oficial (por ejemplo, sobre las Visas Consulares).

La información pública consta de diferentes fuentes; información oficial entregada por el gobierno de Chile, información oficial del quehacer del Congreso Nacional, declaración oficial de los partidos políticos frente al tema, conclusiones de los seminarios nacionales, declaraciones de las organizaciones involucradas, documentos oficiales de las diferentes instituciones internacionales y sus conclusiones sobre Chile frente al tema.

Tenemos que constatar que, debido a la petición de dos entrevistados que no dieron su consentimiento en que sus nombres, cargo y partido fuesen puestos a disposición en esta investigación, decidimos que toda la información fuese tratada de la misma forma, por lo que el número de citas son menores a las que habíamos contemplado en una primera instancia y las referencias a partidos son exclusivamente de los entrevistados que dieron su consentimiento. A pesar de ello, las citas textuales elegidas son las que han tenido mayor relevancia en las conclusiones.

3.2. Información secundaria.

A continuación, enumeramos en detalle las fuentes de información secundaria.

1) Plataformas internacionales; convenios bilaterales y regionales. Estos incluyen convenios firmados, leyes aplicadas en Chile e informes elaborados por instituciones internacionales en relación a Chile y su política migratoria. En este aspecto, se concentraron varias entrevistas *off the record* a expertos y funcionarios de ministerios relacionados con la materia.

2) Gobierno de Chile. Disposiciones legales, marco legal vigente y el proyecto de *Ley de Migración y Extranjería* del 2013 y *Proyecto de Nueva Ley de Migraciones* 2017.

3) Gobierno de Chile y asociaciones participantes; informes elaborados por el gobierno de Chile en los últimos 10 años referidos al tema migratorio, que recopilan información del fenómeno en Chile, entregando recomendaciones en temas de derechos humanos e integración, recomendaciones hacia una reforma en la legislación y la política migratoria y, por último, sobre la relación del Estado chileno con sus emigrados.

4) Asociaciones y ONG. Incluyen a las asociaciones que ya tienen una trayectoria constatable en varios años de funcionamiento y que han participado de distintos diagnósticos que han resultado en informes presentados a la comisión de gobierno, como en declaraciones y entrevistas públicas. Al respecto, se realizaron varias entrevistas *off the record* con entrevistados pertenecientes a estas organizaciones.

5) Partidos políticos. La información secundaria incluye:

- Manifiestos y declaraciones de principios.

- Informes estadísticos (si existe).
- Actas de congresos de partido actualizados.
- Declaraciones en prensa de diputados y senadores que han tenido relación con el tema migratorio, tanto en la comisión de gobierno como en otras comisiones afines, como ha sido el caso de la Comisión de Derechos Humanos. En el caso de los senadores, nos referimos a los senadores que han tenido incidencia en ciertos proyectos de ley que ya han sido aprobados, como es el caso de la ley que baja la edad para nacionalizarse.
- Acciones conjuntas de diputados en *mociones y proyectos de resolución*. Sobre el tema migratorio hay una serie de mociones a la legislación actual que favorecen la integración de los migrantes. Estas acciones conjuntas pueden involucrar a todo el espectro político o solamente a una bancada política. En este caso, las mociones han sido un trabajo de tipo transversal de todo el espectro político.
- *Oficios* que hayan enviado a los distintos organismos públicos como al ejecutivo que tengan relación con el tema migratorio.

6) Congreso de Chile, Cámara de Diputados. Comisión Permanente de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización. Actas del Congreso (se divide entre las Actas de Congreso donde se tramitó el anteproyecto de ley del 2013, donde se puede ver la transcripción completa de las sesiones y las que se están redactando desde el 2017), Actas del Congreso, Senado de Chile, donde hay intervenciones de senadores sobre leyes que se han aprobado en relación a la nacionalidad, por ejemplo, que tiene efecto en los migrantes)

7) Interpelación al ministro del interior del segundo mandato de Michelle Bachelet, el Sr. Mario Fernández:

La interpelación al ministro del interior ha sido el escenario propicio para observar la discusión del tema migratorio y sus implicancias desde la política, porque el ejecutivo fue emplazado directamente por la oposición sobre el retraso en las reformas y las explicaciones que pueden darse sobre el atraso en el envío del anteproyecto, que fue comprometido años atrás en su elaboración y despacho. Fue en esta plataforma pública donde las distintas posturas políticas entregaron sus críticas al gobierno (en otros casos su respaldo) y las carencias y limitaciones con la que se cuenta para la gestión de la migración.

- Acta de la interpelación; Acta sesión 64, 5 de septiembre 2017, especial, (de 16:36-18-35 hrs.)
- Audios y videos de la interpelación; en especial, las intervenciones de los diputados Giorgio Jackson (Revolución Democrática), Diputada Andrea Molina (UDI), Diputado Ramón Farías (PPD), Diputada Marcela Hernando (Radical) y Diputado Leopoldo Pérez (RN). Estas cuatro intervenciones han sido las más relevantes debido a lo que ellos expresaron en el proceso de la interpelación, siendo parte de los partidos relevantes en la muestra de la investigación.

8) Partidos políticos de Chile:

Los partidos políticos que se incluyen en la muestra cumplen dos requisitos; tener parlamentarios de sus bancadas en las comisiones pertinentes en el tema y que estén registrados en el SERVEL.

En algunas de las comisiones hay parlamentarios que son independientes, pero el sistema chileno al ser de coaliciones tiene una tendencia a dirigir su accionar hacia una de las dos grandes coaliciones-conglomerados hasta la fecha. Desde el año 2017 se considera un tercer conglomerado, llamado Frente Amplio.

Para el año 2018 y debido a las nuevas reformas en materia de conformación y mantenimiento del quehacer de los partidos políticos, varios de ellos que corren la suerte de ser eliminados debido a que no cumplen los requisitos que estipula la ley, se fusionarán con otros como medida aprobada por la ley electoral. Es por ello que este nuevo escenario tuvo un impacto en esta investigación.

Esto fue resuelto de la siguiente forma: en la muestra nos enfocamos en los parlamentarios que llevan una trayectoria de varios años en la materia estudiada y que han sido reelectos. También pudimos obtener los testimonios de algunos que no fueron reelectos y que cubrían los mismos requisitos de temporalidad y de participación en la temática migratoria.

El trabajo de este presente proyecto tiene dos etapas: análisis de las *declaraciones de principios* de los partidos, algunas conclusiones de los congresos programáticos y declaraciones de políticos en medios oficiales (en el Congreso).

La segunda etapa es la entrevista semi-estructurada. Es aquí donde el trabajo se aborda de la siguiente manera; la primera aproximación será con la *cúpula directiva de cada partido o sus representantes*, donde se realizan las primeras aproximaciones con los personeros que sean pertinentes de responder a las preguntas de este proyecto y que deriva,- en segunda instancia,- a las declaraciones oficiales de los partidos en la materia como la de los diputados y senadores que han participado directamente en la discusión política-parlamentaria sobre el tema migratorio.

En el análisis de los programas de los partidos, deben cumplir con los requisitos anteriores para quedar incluidas en la muestra.

- Programa partidos del conglomerado de la Nueva *Mayoría* anterior a la división del 2017 y Convergencia Ciudadana (Con la Democracia Cristiana), que incluyen a *Izquierda Ciudadana de Chile*, *Movimiento Amplio Social*, *Partido Comunista de Chile (PC)*, *Partido Demócrata Cristiano (DC)*, *Partido Socialista de Chile*, (PS) *Partido por la Democracia (PPD)* y *Partido Radical Socialdemócrata (PRSD)*. Los dos primeros finalmente no fueron incluidos debido a que no presentan parlamentarios en las comisiones que atienden la temática.
- Programa partidos del conglomerado *Chile Vamos: Unión Demócrata Independiente (UDI)*, *Renovación Nacional (RN)*, *Evópoli* y *Partido Regionalista Independiente (PRI)*.
- Programa Partido *Liberal de Chile* (presidente es diputado de la comisión permanente hasta 2017, perteneciente al *Frente Amplio*)

- Programa de gobierno presidente Sebastián Piñera (incluyendo todas sus reformas en su segundo período, desde el año 2018. Presenta reformas en materia migratoria, que incluye la discusión del proyecto de ley del 2013 con *indicaciones sustitutivas*).
- Programa de gobierno presidenta Michelle Bachelet (1° y 2° período)
- Programa del conglomerado del *Frente Amplio* y su candidata presidencial, Beatriz Sánchez, con su propuesta en materia migratoria.
- Programa Partido *Revolución Democrática*, del *Frente Amplio*. Uno de sus diputados (diputado Giorgio Jackson) fue parte de la interpelación como jefe bancada Frente Amplio y diputada Catalina Pérez es parte de la comisión de gobierno desde el año 2018.

Se agrega a este ítem, en relación al parlamentario de la comisión permanente que trató el proyecto del 2013 y del 2017:

- Información de prensa (escrita, entrevistas y programas específicos en la materia)
- Información disponible en las páginas de cada parlamentario
- Los informes sobre labor parlamentaria de la Biblioteca Nacional que contienen todas las intervenciones realizadas por ellos.
- La discusión desde canal TV cámara de diputados, donde se transmite vía streaming la discusión del proyecto (en este caso, del año 2017 y 2018).
- Senado. Revisión de sesiones que han tratado temas afines. Año 2019 (como información fuera del proceso de investigación y de carácter adicional) Ingreso del proyecto de ley a la comisión de gobierno del Senado.

En el papel de la puesta en escena de los partidos políticos en la discusión parlamentaria, se considerará las intervenciones de los parlamentarios.

Para ello, situaremos a cada partido y conglomerado en un tipo de visión de la migración y de sociedad, donde los extremos de corte xenófobo y totalmente abierta a las migraciones quedan fuera del análisis, por ser los extremos que no se encontrarán en las muestras, mientras que la visión de *sociedad inclusiva universalista* será la que encaje en la mayoría de los casos, donde habrán variaciones entre los polos de una restricción y selección por un lado hacia una política y visión antidiscriminatoria y de acceso amplio de los migrantes.

3.3. Universo y muestra.

De un universo de 155 diputados y 43 senadores, la muestra rescata en primer lugar a los diputados y ex diputados de la Comisión Permanente de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización hasta el año 2017, que representan a 13 personas del total.

De la muestra inicial, se extrae una muestra más específica, que incluye a los representantes en el parlamento de estos partidos, que tengan experiencia en la materia y especialmente, con un trabajo constante a través de oficios, mociones, declaraciones en prensa y entrevistas en medios con respecto a la temática.

El total de entrevistados de la muestra fueron 20 personas.

De esta cifra, 9 entrevistados son parte de la Directiva de un partido o representante-interlocutor que puede hablar por el partido en materia migratoria. También se entrevistó a 4 diputados en ejercicio que reúnen las características que ya se han explicitado anteriormente (manejo del tema migratorio, pertenecer a la comisión de gobierno que discute los proyectos de ley), 2 ex-diputados que tuvieron relación con la discusión de los proyectos de ley y con leyes relacionadas a la materia migratoria, específicamente en lo referido a naturalización), 4 alcaldes en ejercicio, de las comunas con mayor población de migrantes y que han venido trabajando en la materia) y por último, un entrevistado que asumió un cargo muy alto en el gobierno de la presidencia Bachelet, que tuvo una acción directa en la materia.

No se pudo obtener las impresiones de senadores y explicaremos las razones más adelante.

Sobre los partidos políticos.

Del total de los 17 partidos representados en la Cámara de Diputados,- además de los independientes, - nuestra muestra recoge a los 11 partidos que tienen representantes en la comisión de gobierno; en este subgrupo, se incluye en la muestra a los representantes de las *directivas* de los partidos (o sus representantes en caso de no poder acceder a esas impresiones) que son parte de esta investigación: *Democracia Cristiana (DC)*, *Partido por la Democracia (PPD)*, *Partido Socialista (PS)*, *partido Comunista (PC)*, *Partido Radical Social Demócrata (PRSD)*, *Unión Demócrata Independiente (UDI)*, *Renovación Nacional (RN)*, *Evópoli* y *Partido Regionalista Independiente (PRI)*. *Del Frente Amplio, Partido Liberal y Revolución Democrática*. Se obtuvo las impresiones de todos los partidos de la muestra.

En el caso del Senado, nuestra muestra inicial se extrapola de los senadores intervinientes en la sesión relativa a los cambios en materia legislativa sobre nacionalización, única instancia que se ha discutido de forma tangencial el tema migratorio hasta el año 2018 (referido a la nacionalización de extranjeros) y que pudo ser analizada desde las actas escritas y las intervenciones. Se agrega el papel

del senador Francisco Chahuán⁴ en la materia, tomando un rol muy activo en ello y del senador Guillier⁵ por la región de Antofagasta (ahora independiente, pero fue el abanderado presidencial del año 2017 por la Nueva Mayoría).

Ya en el año 2019, el proyecto ingresa al Senado y es materia que para motivos de la investigación se mantiene como un proceso en curso.

Municipios.

Del universo del total de municipios del país, hemos seleccionado a las comunas que representan una gran concentración de migrantes (desde los datos del Censo 2017 como de las encuestas CASEN) y que tienen relevancia debido a su localización como a su importancia debido a que deben gestionar la migración desde su papel de gobierno local. Destacamos a los municipios de Antofagasta (norte del país), Valparaíso, Santiago Centro, Independencia, Quilicura, Estación Central, Recoleta, Independencia.

El municipio de Antofagasta no respondió (a pesar de que la alcaldesa, la Sra. Karen Rojo accediera a ser entrevistada personalmente, pero por motivos de su agenda no se concretó la entrevista. Se le hizo entrega del formato digital y en más de seis meses de gestiones, no se logró tener sus impresiones).

En el caso de la municipalidad de Valparaíso, su alcalde, el Sr. Jorge Sharp, declinó ser entrevistado, al igual que la alcaldesa de Providencia, la Sra. Evelyn Matthei⁶ y del alcalde de la comuna de Santiago, el Sr. Felipe Alessandri. Del resto de las comunas se pudo obtener declaraciones oficiales.

Entrevistados.

La muestra final, con entrevistas efectivas, se compone de 20 entrevistados, en su mayoría de la cúpula de la directiva de los partidos, como de representantes que trabajan el tema migratorio de forma específica, a través de secretarías y estamentos de ese orden.

⁴ Se cursó la solicitud formal de participar en esta investigación, que fue declinada, debido a motivos de agenda.

⁵ Queremos aclarar que el senador Alejandro Guillier nos contesta nuestra solicitud, pero reitera que, en su calidad de independiente, no va a responder las preguntas que les hemos enviado con anticipación y que podría eventualmente ser entrevistado sólo si cambiamos las preguntas del cuestionario. Declinamos hacer aquello.

⁶ Nos interesaba obtener la declaración de esta figura política del partido Unión Demócrata Independiente (UDI), ya que ha sido precandidata presidencial, senadora por la región de Coquimbo, diputada en dos períodos, Ministra del Trabajo y Previsión Social en el primer mandato del presidente Sebastián Piñera y ha tenido declaraciones en prensa desde el año 2013 sobre las implicancias del fenómeno migratorio en el norte del país y la necesidad de regular el acceso.

De la Comisión de Gobierno, se entrevistaron tanto a ex-diputados que pertenecieron a la comisión de gobierno (no reelectos en las elecciones del 2017, pero que analizaron el proyecto presentado el 2017 y que fue rechazado), como a diputados en ejercicio, pertenecientes a la comisión de gobierno y que les ha tocado revisar la reactivación del proyecto de ley del año 2013 con las indicaciones sustitutivas.

Esta comisión tuvo que analizar los dos proyectos de ley que han pasado a primer trámite y ha tenido cambios importantes debido a las elecciones de 2017, por lo que se integran 5 nuevos diputados, por tanto, ha sufrido un cambio significativo.

De los no reelectos, han presentado un activo trabajo en materia migratoria y sus impresiones fueron muy valiosas para esta investigación.

Los partidos de la muestra fueron escogidos ya que sus representantes políticos en el parlamento y en sus directivas han elaborado un trabajo legislativo en la materia (tanto a nivel individual como a nivel colectivo), a la vez de plasmar declaraciones en la prensa como en distintos escenarios públicos (seminarios, conversatorios), al participar de los foros importantes en la materia y de ser parte de la Comisión de Gobierno de la Cámara de Diputados. Es por ello que, de la totalidad de partidos representados en el Congreso, solamente hemos analizado a los que han tenido representantes en la comisión de gobierno, que es la sede matriz de las propuestas legislativas en materia migratoria (llamada *comisión técnica*).

La estrategia utilizada fue el acercarse primero al conglomerado de centroizquierda, ya que, al perder las elecciones presidenciales, podríamos tener un mayor éxito tanto en mejorar el tiempo de respuesta como en la concreción de las entrevistas. Cuando obtuvimos las impresiones de todos los partidos que la constituyen, seguimos con el conglomerado parte del gobierno, que es la centroderecha. Fue una estrategia fructífera, ya que en esta segunda etapa tuvimos mayores retrasos y dificultades justamente porque estaban organizando los cargos y las responsabilidades partidistas en el gobierno.

En términos específicos, hemos combinado las entrevistas con el trabajo legislativo que se transmite vía streaming desde el Congreso, que permite tener las impresiones de toda la mesa y de todas las intervenciones de los parlamentarios de la comisión.

Hemos observado toda la discusión parlamentaria en la comisión, tanto del proyecto del año 2017 y su rechazo, como la del año 2018 (que es la propuesta del presidente Piñera del 2013 con indicaciones sustitutivas) de forma completa.

Se agrega a ello la discusión y la aprobación por parte de la Cámara de Diputados y su envío al Senado en el mes de enero del año 2019.

Con respecto a los parlamentarios en ejercicio, priorizamos a los que han tenido un interés de larga data en la materia. Si uno observa la discusión en el Congreso, no todos los parlamentarios tienen una cercanía o un manejo de este tema, es por ello hemos decidido concentrarnos en los que han venido haciendo un trabajo permanente.

En el caso de los diputados no reelectos y que tuvieron una importancia directa en la discusión del proyecto de ley del año 2017, podemos decir algo interesante de sus respuestas; en suma, al no ser

reelectos, salen de la palestra política y en muchos casos, tienen una mayor libertad para expresar sus impresiones del proceso político de estos años en esta materia y especialmente en su devenir político, es por ello que sus declaraciones fueron muy abiertas, francas y desprovistas de un control partidista.

Debemos decir que tres *potenciales entrevistados* de este subgrupo de los no consiguieron ser nuevamente electos y a los que se buscó negociar una entrevista más corta (dos de ellos de la comisión y el tercero que fue parte de la interpelación, desde la centroderecha) no participaron de esta investigación finalmente, respondiendo que, al no estar en las primeras filas de la política, no se sienten con la autorización de hablar de sus partidos.

Carta Gantt.

Elaboramos una Carta Gantt con los plazos y actividades de cada mes y empezamos la fase empírica en marzo del año 2018, terminando en octubre del mismo año. Los meses restantes fueron para la elaboración del documento final, teniendo una entrega preliminar de los resultados en el mes de octubre.

En conjunto a ello, se registra un calendario donde se anotaron todas las actividades diarias en torno a la investigación, como respuestas a los mails por parte de los entrevistados en su versión *oficial (Ley del Lobby)*, como a través de contactos directos; respuestas de los cuestionarios, actividades del congreso y de la comisión, algunas notas de prensa relevantes, entre otros. Es decir, en este registro se anota de forma diaria todos los asuntos relevantes para el estudio.

Por último, se consigna el trabajo de seguimiento de todas las sesiones de la comisión a partir de mediados del año 2017 y todo el año 2018, donde se puede observar de primera mano la discusión política en materia migratoria, ya que en cada una de estas sesiones estuvo presente el Ejecutivo (Subsecretario del Interior, asesores legales y el jefe del DEM). Esto fue crucial para constatar el tipo de discusión política (diferencias y consensos, por conglomerado-partido- políticos independientes).

Un asunto muy relevante es el trabajo específico con entrevistados *off the record* que no podemos incorporar a la muestra por petición expresa de los mismos involucrados, por lo que sus testimonios han tenido un gran impacto para el desarrollo y análisis de la información, como para corroborar algunos aspectos de la información que de otra forma no se puede acceder.

3.4. Gobierno local y entrevistados específicos.

Conseguimos la declaración de algunos alcaldes que han tenido una visibilidad en el tema estudiado, de los municipios con mayor relevancia en la materia. De estas comunas destacan en su mayoría las ubicadas en la región metropolitana.

Elegimos a estas autoridades por la relevancia que tiene en sus comunas la población migrante y por la importancia que tiene el tema en sus alcaldías y en sus políticas municipales.

Por motivos de confidencialidad, no podemos especificar cuáles fueron sujetas a entrevistas, ya que algunas autoridades no dieron el consentimiento, pero podemos decir que se consiguió las impresiones de las municipalidades con mayor presencia estadística de población migrante.

Los municipios de Santiago, Providencia y Valparaíso declinaron inmediatamente a ser entrevistados (nos referimos a las primeras semanas de los meses de marzo, abril y mayo de 2018). En el caso de Antofagasta, ha sido un proceso muy complicado que finalmente no tuvo frutos, tomando en cuenta que estuvimos en contacto con el gabinete municipal por más de seis meses, tratando de concretar una entrevista, en primera instancia, para pasar a la segunda opción, de que la alcaldesa Karen Rojo pudiese responder el cuestionario vía email.

Otros entrevistados: *Off the record* y que han respondido el cuestionario.

Con respecto a autoridades del aparato estatal, nos queda obtener las declaraciones del Departamento de Extranjería y Migración (DEM), algunos abogados y otros profesionales que han asesorado a la misma entidad, y en el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores, las autoridades en *relaciones consulares*.

Este grupo es reducido, debido a que son personeros que aplican una política específica y no expresan las diferencias que puedan existir con gobierno. También se incluyen algunos personeros de la Subsecretaría de Gobierno, ya que han tomado relevancia a nivel mediático en el tema.

En este punto, hemos consultado solamente a algunas autoridades que han tenido una amplia trayectoria profesional en la materia y que llevan varios años trabajando en la temática y que traspasan la lógica de los gobiernos, por tanto, es un número pequeño. Ellos respondieron el cuestionario y aportaron de forma sustantiva a la investigación, con entrevistas posteriores.

No consultamos a las autoridades recientemente investidas en altos cargos, debido a que sus opiniones pueden ser consultadas en las declaraciones a la prensa, en la Comisión de Gobierno y en la propuesta de política migratoria presentada en marzo del 2018. Obtuvimos declaraciones *off the record* que no pueden ser incluidas debido a su carácter sensible.

No podemos revelar detalles de estos entrevistados, ya que nos han pedido expresamente no hacerlo. Podemos decir que han sido funcionarios (la mayoría retirados) en los cargos más altos en el Ministerio del Interior y en Cancillería, además de asesores expertos en materia legal, en conjunto con otros asesores con amplia trayectoria en la materia.

Cuestionario.

La aplicación de este instrumento ha sido importante para la investigación, ya que ayudó a la investigadora a tener una referencia que permite analizar las respuestas de la muestra, debido a que son entidades y organizaciones que trabajan directamente con la población migrante.

En el caso del Movimiento de Acción Republicana, es una organización que intenta posicionarse como la voz de derecha tradicional que ha dado declaraciones frente a la inmigración y sus consecuencias para el país.

Con respecto a las organizaciones y ONGs involucradas en el tema y que han dado asesorías tanto a los partidos políticos como a otras entidades públicas, tenemos en nuestra muestra a las siguientes organizaciones de migrantes y ONGs asociadas a partidos políticos. Las hemos seleccionado debido a su periodicidad en su trabajo con el tema migrante, sus aportes a la discusión del proyecto de ley en el Congreso y sus insumos (declaraciones públicas, artículos, entre otros).

- 1) INCAMI (Instituto Católico Chileno de la Migración).
- 2) Servicio Jesuita a Migrantes, SJM-Ciudadano Global.
- 3) Servicio Evangélico Migrantes.
- 4) MAM (Movimiento de Acción Migrante). Es una agrupación de varias otras organizaciones de migrantes y con carácter oficial, perteneciente al Consejo Consultivo Nacional de Migraciones.

Como parte de las fundaciones que dan insumos como estudios sobre la realidad migrante y sus propuestas en el tema, propusimos las siguientes:

- 1) Instituto Libertad y Desarrollo (asesora al ejecutivo en materia de economía, muy ligada a la centroderecha)
- 2) Konrad Adenauer (asesora a la Democracia Cristiana)
- 3) Instituto Ciencias Alejandro Lipschutz-ICAL (que asesora al partido Comunista)
- 4) Fundación Horizontal (que tiene lazos con Evópoli)
- 5) Corporación HUMANAS.
- 6) Fundación Nuevas Contingencias Sociales.
- 7) Instituto Igualdad (del Partido Socialista)
- 8) Centro Democracia y Comunidad (del Partido Demócrata Cristiano)
- 9) Oficinas municipales migrantes. En Chile no todos los municipios tienen este servicio, por lo que el número es reducido.

Por último, se incorpora la opinión del Movimiento de Acción Republicana, que ha sido sindicado como el representante de la postura de derecha más extrema y extraparlamentario.

Obtuvimos las impresiones de las siguientes organizaciones: Servicio Evangélico a Migrantes, Movimiento de Acción Migrante, Fundación horizontal, Fundación Humanas, Fundación Konrad

Adenauer, Centro Democracia y Comunidad, Movimiento de Acción Republicana, Oficina Migrante de la Municipalidad de Santiago, Quilicura, Estación Central, Independencia, Recoleta, Valparaíso y Antofagasta. De la lista expuesta anteriormente y que no respondieron a nuestro requerimiento, podemos decir que se intentó varias veces lograr tener sus impresiones y no obtuvimos una respuesta favorable, especialmente en el caso de INCAMI y del Servicio Jesuita a Migrantes de Santiago.

Capítulo 4. Integración.

4.1. La integración de los migrantes en Chile.

Aspectos teóricos.

En el caso de países como Chile, en la búsqueda de lograr un desarrollo económico sólido en un sistema de libre mercado donde el país ha venido realizando un trabajo permanente de abrirse a la economía mundial desde un posicionamiento de economía emergente, con bases democráticas, una institucionalidad estable y una base política partidista consolidada.

Tanto los temas migratorios como el tratamiento a las minorías queda en un estado de pausa donde el debate político y social aún no llega a una madurez que permita instalar el tema dentro de la agenda pública; si observamos el hecho en el nivel local-urbano, la necesidad de los gobiernos locales (municipios) de gestionar los recursos y beneficios sociales se ha complicado por la llegada de migrantes, dando origen a dificultades tanto en la comprensión del fenómeno y el manejo del mismo, debido a legislaciones poco claras y recursos escasos.

Por tanto, si se habla de la inserción de los migrantes en una nueva sociedad y país, para muchos la interrogante no está dirigida hacia el tratamiento de la diferencia étnica, cultural, sino en la estructura socioeconómica del individuo y su familia, donde la inserción a una nueva realidad se da sobre la clase social, poder adquisitivo y nivel socioeconómico, entre otros factores.

Los partidos políticos tienen una postura y discurso sobre la migración que se ha plasmado en los gobiernos, a pesar del carácter presidencialista y las amplias facultades que tiene el ejecutivo en la gestión de cualquier política pública. Por otro lado, el Estado chileno extiende por todo su aparato administrativo una mirada hacia los aspectos de cohesión social y de unidad nacional que se reafirma desde su conformación histórica y que ha sido una que intenta mantener una homogeneidad cultural que, - desde incluso la política y su acción, - se ha intentado modificar con mejoras en el acceso de la diversidad.

Desde Andrés Solimano (2013), a partir del punto de vista del análisis económico y del sistema de mercado, hay factores sociales, económicos, políticos y culturales que explican el origen y mantenimiento de la migración internacional. Dentro de esta perspectiva, la lógica económica se encuentra en contradicción y conflicto con las leyes y derechos de los migrantes; el interés radica - por tanto, - en la migración irregular y las políticas de restricción de los Estados receptores de trabajadores, observándose una diferencia sustancial entre la migración de trabajadores cualificados de los que no cuentan con habilidades competitivas.

Esto quiere decir que, en la actualidad, una de las causas de la migración serían las diferencias salariales entre países, que hace atractivo un destino reciente de inmigración, como es el caso chileno.

Chile absorbe un contingente de trabajadores del Cono Sur de 352.344, en el año 2010 (Solimano, 2013), lo que supondría un 2% de la población total del país. Este crecimiento reciente,

protagonizado por inmigrantes de países como Perú, Colombia, Bolivia y Ecuador - sumando más de la mitad de la población inmigrante total-, evidencia el resultado de un desenvolvimiento positivo de la economía durante las últimas décadas con las mejoras en el mercado laboral, una revitalización de demanda laboral y mejoras en las condiciones de vida (OIM, 2012, p. 2).

Otro factor importante son las diferencias en el clima político en la región, observando que el país entrega mejores estándares de seguridad interna y paz social, a diferencia de los países de la región donde la violencia, la inseguridad debido al tráfico de drogas y otras situaciones de inestabilidad política son causas de la emigración.

Esto refleja las posibilidades de atracción de flujos migratorios de contingentes de trabajadores al país, pero, ¿qué ocurre con la emigración chilena?; si se observa una economía en crecimiento, ¿qué ocurre con los procesos de emigración actuales de chilenos que tienen como origen, por ejemplo, en búsqueda de mejoras sobre el nivel económico familiar, oportunidades laborales y educativas?

Al observar los datos del segundo registro INE-DICOEX (2017) "Chilenos viviendo en el exterior, 2016-2017", la población de chilenos emigrados y de hijos nacidos en el extranjero supera las 1.037.000 personas y siguiendo a Solimano, los procesos globales de circulación de capital y de trabajadores donde Chile también es parte refleja este proceso de búsqueda de nuevas posibilidades laborales, educativas y de capacitación en otros países y regiones del mundo, atraídos por mejores salarios y condiciones de vida en países desarrollados; como es el caso de los países de la Unión Europea y Estados Unidos, por ejemplo, donde la participación femenina, con mejores niveles socio-educativos lideran esta tendencia (Solimano, 2013, p. 141).

Desde el Estado, no hay restricciones en torno a la emigración⁷ y las políticas actuales referidas a este grupo son aún muy recientes y lo que buscan garantizar es entregar apoyo consular en el exterior y si hay un interés en retornar, el foco de atención es guiar y entregar derechos básicos sociales.

El extranjero que quiera avecindarse en Chile, por tanto, es un sujeto que tiende a ser visto desde el aparato del Estado como uno *vulnerable*, cumpliendo un rol pasivo; en el caso de algunos grupos y agentes políticos, la migración tiende a ser criminalizada, es decir, bajo el estereotipo de la delincuencia y del crimen organizado, lo que imposibilita - o por lo menos debilita- la necesidad de ver al inmigrante como un *sujeto activo* en su proceso de inserción, sujeto de derechos y como un *actor estratégico* (Collyer, 2012).

Dentro de este escenario la discusión sobre la integración de los migrantes extranjeros avecindados y naturalizados no está contemplada en los proyectos de ley ni en la legislación vigente; si en la ley no se incorpora la integración, es decir, las políticas posteriores a las de acceso, deja vulnerable a cierto grupo humano que no tienen acceso pleno a derechos y debe ser compensado con medidas básicas de atención, como ha sido el caso chileno hasta la fecha.

⁷ Excepto en casos específicos, como personas con arraigo por antecedentes delictuales, obligatoriedad de contar con documentación notariada que permita a menores de edad el poder salir del territorio nacional, etc.

Finalmente, se espera que el extranjero vecindado en Chile se inserte en la estructura socioeconómica de forma tal que esta inserción es un camino trazado de forma unilateral, sin tomar en cuenta las especificidades culturales (lo que se denomina una asimilación unilineal).

La política pública al respecto también da cuenta del desafío de ver las poblaciones extranjeras más "cercanas o lejanas" a partir del sustrato nacional, en la definición de quiénes ingresan al país, tomando como medida de que su sustrato cultural se aleje más del nacional y que pueda presentar una amenaza a la unidad sociocultural del país. Es decir, donde este proceso unilineal sea adoptado de forma más rápida y efectiva.

Esta discusión ha sido centro del debate en muchos países donde la migración tiene implicaciones políticas directas, como a su vez se han adoptado distintas aproximaciones respondiendo a esta necesidad de incorporar los aspectos filosóficos-ideológico y políticos, por lo que no es de sorprender que Chile, en su discusión legislativa, tome este asunto de la misma forma.

Por tanto, la integración tiene un componente ideológico-político y uno de tipo cultural, -en términos de identidad, - siendo este mismo concepto de identidad uno que tienen una carga política e ideológica específica (Oksenberg, 1994).

Los aspectos socioeconómicos son fundamentales para entender los procesos de inserción de un inmigrante a una nueva realidad, pero no son suficientes; existen otros elementos, como son los legales, históricos, culturales y políticos que deben ser incluidos tanto en el análisis de los procesos migratorios como en la elaboración de planes de políticas públicas y en modelos de gestión.

Esto ha tomado forma en los discursos y retórica que da por finalizada la multiculturalidad como un proyecto articulador de la diversidad y su fracaso se traduce en medidas específicas de inserción cívica y en áreas como lo laboral, donde se espera que el migrante se incorpore bajo ciertos parámetros sociales y culturales deseables (Kymlicka, 2012). El autor sostiene que el fracaso multiculturalista es más bien una mala lectura del aporte y del crecimiento de las denominadas "políticas multiculturales" que siguen siendo aplicadas en el caso europeo, por ejemplo.

El migrante, caracterizado como la persona (as) que nace en un país distinto al de residencia, decide enfrentar un proceso migratorio motivado por razones de tipo económico, social cultural y religioso; lo anterior incluye intereses personales, como una mejor educación o un mejor trabajo, observado como un mecanismo de sobrevivencia familiar y, por último, se agregan razones de orden político y de derechos humanos. Las motivaciones son el resultado de una multiplicidad de causas de orden mundial, regional, local e individual.

El tener el status legal-administrativo regular significa que la persona cumple con los requisitos impuestos por el Estado receptor; en este caso, al seguir y completar esta serie de procesos burocráticos se obtiene una cédula de identidad o número identificador que les permite ingresar al sistema de prestaciones sociales.

Los demás casos se ubican en una situación de regularización, tanto el desconocimiento de los requisitos y procedimientos como por la violación de las leyes de ingreso y estadía en el país.

Como argumentan algunos estudios de corte psicológico, el individuo tiene elementos que pueden favorecer o limitar la actitud hacia la integración en una sociedad y cultura distinta, donde juegan

un papel fundamental el status socioeconómico, valores, creencias, actitudes proactivas, estructura psicológica fuerte, entre otros elementos interesantes de análisis (Ferrer et. al., 2014). En suma, los *aspectos subjetivos* del proceso de integración son relevantes (González-Rábago, 2014), donde el acento está puesto en las capacidades personales del individuo.

En relación a la *integración de los migrantes*, Chile no tiene una política explícita al respecto, lo que indica que son un colectivo sin derechos plenos, como ocurre en muchos países incluso con políticas explícitas pro-integración (Foro Bicentenario, 2008, p. 118). Nuestra legislación actúa más bien reaccionando a los fenómenos migratorios (Gainza, 2013; Doña Reveco y Mullan, 2014) y si hablamos de *modelos de integración*, como podría para el caso europeo, Chile ha intentado adscribirse a la tendencia a las *fórmulas multiculturales y pluralistas* -como Estado, - pero al no contar con una normativa general, esto no cuenta con un sustento e institucionalidad⁸. El modelo que más se adhiere a la realidad actual chilena es el francés, republicano y basado en el respeto a la diferencia, pero que no es promovida ni reconocida a través de mecanismos amplios, como es la Constitución Política chilena.

Frente al interesante y revelador estudio de Bruquetas-Callejo (2014) sobre el sistema de recepción educativo de los inmigrantes en dos ciudades (Rotterdam y Barcelona), la autora hace una revisión sobre el contexto institucional de recepción y los modelos nacionales de integración (citado de Castles, 1995), donde la exclusión diferencial, la asimilación y el pluralismo no terminan de explicar el contexto cambiante y dinámico; tomando el Estado-Nación como la unidad de análisis⁹, cuando los programas de integración son aplicados en lo local y no a nivel nacional, hay un enfoque en las diferencias y no en las similitudes de los países, generalizando y mezclando diferentes elementos diversos como los *derechos formales, la filosofía y los programas*.

Para la autora, tanto el modelo de pluralismo como el de asimilación tienen en cuenta un espacio de aceptar nuevos miembros en su comunidad de pertenencia, pero el de tipo asimilacionista espera que haya un cierto nivel de adaptación en aspectos culturales y de idioma, de forma tal que son requeridos en varios niveles.

Es decir, hay una suerte de exigencia instrumentalizada en medidas, acciones y programas que en muchos casos no son conocidos ni aceptados de forma directa por el inmigrante, pero que son un prerequisite necesario para tener un status regular. El discurso nacional mantiene una idea de promoción multicultural, pero que en la práctica es imposible de aplicar a nivel nacional y en algunos casos, hay medidas de ese tipo a nivel local.

⁸ Desde Castles (2000, p. 145) y su visión de las políticas públicas multiculturales en Australia, Chile se podría situar en los inicios de los años setenta, donde se enfatizaba el pluralismo cultural, el rol de las organizaciones étnicas para mejorar el acceso al sistema de seguridad social y valorar el multiculturalismo como medio para lograr la cohesión social en una sociedad étnicamente diversa. Esto ha sido modificado en el tiempo por una visión de restricción y una vuelta a la política inicial de la "Australia blanca".

⁹ La autora indica el papel importante del papel de la identidad nacional creada por intelectuales y actores estatales que tiende a perpetuarse y recrearse en el ideario de los nuevos miembros de la comunidad, donde el poder que tiene este imaginario es crucial a la hora de introducir estos elementos a las políticas públicas relacionadas con la ciudadanía.

En suma, haciéndose parte de los estudios de la *hipótesis de la brecha política*¹⁰, propuesto por Gary Freeman en los noventa, donde observaba que la opinión pública prefería posturas de restricción a la migración, pero en las políticas públicas se traducían en una orientación ampliamente admisionista, es decir, la brecha es el resultado, - por tanto, - entre los procesos de la formulación de las políticas y su implementación que lleva a resultados ambiguos, poco constatables o resultados netamente retóricos que son difíciles de trasladar en acciones¹¹ (Ford, Jennings y Somerville, 2015, p. 1392).

Bruquetas - Callejo continúa el planteamiento destacando que los resultados de las políticas son influenciados en la *lucha entre actores*, en un proceso de intercambio entre líderes y las prácticas y estructuras en la implementación de las mismas. Es decir, la influencia de distintos actores del ámbito gubernamental y político tiene directa influencia tanto en el proceso de elaboración como en su implementación y los resultados. Es términos específicos, el *papel de la visión legalista* termina imperando por sobre las otras, que, en muchos casos, no concuerda con las demandas de los migrantes.

Incluye en su análisis de la hipótesis de brecha política la delegación de responsabilidades a agentes locales y privados, donde no hay una real fiscalización de los entes estatales, argumentando que muchos de los estudios de la versión de la hipótesis referida a la implementación de las políticas se concentran en el ente institucional y no hacen una aproximación pluralista a todos los actores involucrados.

Otro aspecto relevante es el papel de los agentes y sus intereses pueden diferir de tal forma que la visión de unos domina produciendo competencia sobre la distribución de los recursos y responsabilidades; por ejemplo, qué unidad, ministerio y nivel de autoridad pueden determinar la visión de qué tipo de integración prevalece y, por otro lado, el funcionario a cargo en alguna dependencia pública puede redefinir las prioridades y aplica la visión sobre la integración que estima más pertinente y que, por tanto, se distancia del espíritu de la política puesta en práctica. Las diferencias entre ministerios (Ministerio del Interior versus Ministerio de Justicia, Trabajo, Asuntos Sociales) y el lugar donde el agente se ubique es crucial para determinar qué tipo de visión impera, determinando las respuestas públicas (Ibid, p. 39).

Finalmente, desde Bruquetas-Callejo (2014), los estudios sobre las medidas en integración son principales *estudios de casos*, donde es necesario un trabajo de tipo comparativo.

Sobre la integración y el *reconocimiento*, Charles Taylor en su libro de 1994 *Multiculturalismo. Examinando las políticas de reconocimiento*, menciona la tensión entre la promoción de las diferencias culturales, pero manteniendo el respeto a los derechos humanos como una base de igualdad que se aplica a varios países democráticos; el discurso multiculturalista impera a nivel público, pero que en la práctica se promueven medidas basadas en la *defensa de los derechos humanos y la no-discriminación*.

¹⁰ Traducción propia: Policy Gap Hypothesis.

¹¹ Traducción propia: The gap can be understood as a result of the processes of policy formulation and implementation that leads to ambiguous, unfeasible, or purely rhetorical goals that are difficult to translate into action.

Las demandas de reconocimiento de los grupos poco representados en las esferas de poder es uno de los principales aportes de este planteamiento y cómo se articula este tipo de demanda en los Estados democráticos¹². También da paso a la aseveración de que la reacción de los Estados nunca es neutral; los Estados tienden a preservar un sustrato cultural por sobre otro, de tal modo que la toma de posición en esta materia es crucial a la hora del análisis, ya que involucra tanto la política como la noción de sustrato social e histórico que, en muchos casos, se basa en lineamientos provenientes de las élites (academia, políticos) y que se va perpetuando con el tiempo.

Los discursos de la academia en contra de la corriente unilineal de la asimilación han sido los estudios de género, rupturistas y marginales, en especial desde los estudios feministas y gay, argumentando el papel del *reconocimiento* de la diversidad sexual, étnica- cultural de un Estado es un valor y un derecho; la lucha por el reconocimiento,- por tanto- como paradigma de la forma de conflicto político a finales del siglo XX hacia un *reconocimiento de la diferencia* (Fraser, 1995), es el reconocimiento cultural uno que comúnmente desplaza a la redistribución socioeconómica como remedio de las injusticias y núcleo de la lucha política (Nilsson, 2008).

4.2 Concepto de integración y las dificultades en su definición; límites y consideraciones previas.

El concepto mismo del proceso *en donde los inmigrantes se transforman en nuevos miembros de la sociedad receptora* ha sido varias veces descrito como asimilación, integración o inserción. Ninguno de ellos es ni meramente descriptivo ni auto-explicativo, ya que tienen una carga de significados mediatizada por el contexto en el que se origina teniendo connotaciones normativas que describen distintos tipos de carga simbólica a la adaptación de ambos lados, tanto de la sociedad receptora como desde los inmigrantes, por lo que cada uno de estos conceptos pueden ser usado de diferentes formas (Joppke y Morawska, 2003; Bauböck, Heller y Zolberg, 1996; Favel, 2014).

Es por ello que, la forma en que se definen los conceptos, su utilización, la carga normativa, cultural, social que adquieren en cada contexto y las consecuencias que ello revierte en la elaboración de nuevos marcos legislativos y de políticas públicas en torno a la migración internacional, son elementos clave que intentaremos develar en esta investigación.

¹² Algunas críticas a esta postura tienen relación al planteamiento de los grupos minoritarios que incluye a las mujeres; su lucha por reconocimiento va dirigido hacia una lucha a la explotación de la mujer y cómo históricamente se asocia su labor hacia ciertas actividades de poco valor social, no observando las potencialidades individuales y no grupales. Se le critica también su subjetivismo y la apreciación de que toda cultura es importante de rescatar, lo que llama a pensar en aspectos negativos de la misma que pueden influenciar negativamente a la humanidad. Por último, la necesidad de destacar ciertas culturas por sobre otras, no favorece la apreciación de la igualdad real de todos los tipos culturales.

Si en los años ochenta irrumpen los estudios sociales los *comunitaristas* (Brahm Levey, 2011, p. 74), -como respuesta a la aproximación individual con el Estado en relación a la exclusión de colectivos y grupos étnicos, - siendo el individualismo liberal una postura hostil hacia las identidades constitutivas, ya en los años noventa comienza una crítica a este planteamiento comunitarista, siendo uno de sus ejemplos los trabajos de Kymlicka en su libro *Liberalismo, Comunitarismo y Cultura*, de 1989 , como parte de esta discusión.

Este texto ponía en tela de juicio el planteamiento de Rawls sobre la teoría de justicia igualitaria liberal y su planteamiento sobre el respecto individual y cómo podría referirse al reconocimiento de la identidad cultural y de los derechos de las minorías culturales; para Brahm Levey, mientras que el planteamiento de Kymlicka nace desde la realidad canadiense y su relación con las minorías indígenas de ese país, su propuesta avanza hacia otras minorías, que en este caso serían los inmigrantes; para el comienzo del siglo XXI, multiculturalismo, diversidad etnocultural, que cubre tanto indígenas como migrantes, son parte del amplio espectro de investigaciones de las áreas de las *ciencias sociales* y otras afines.

Como momento de partida de la discusión sobre el multiculturalismo, Brahm Levey argumenta que en ningún caso los Estados son neutrales culturalmente, incluso en el caso de Estados Unidos, denominado como " negligente benigno"¹³ por el autor, ya que privilegia ciertas tradiciones y manifestaciones culturales por sobre otras.

Por su parte, en el caso australiano, el autor propone tres posibles vías del multiculturalismo; uno que es de tipo *grueso* (*thick*, en inglés) hacia una vía nacionalista cultural, otro que es *fino* (*thin*, en inglés) de tipo nacional liberal y un tercero que es la versión *cívico o postnacional*. Desde su perspectiva, el primer tipo, -el nacionalista cultural- no tiene cabida en la Australia actual, incluso sería nociva para la cohesión social. Si Australia presenta un sustrato anglo-australiano, esto es bastante amplio para recibir a los migrantes. El de tipo nacional liberal tiene las posibles consecuencias negativas en la definición de tipo étnica y las políticas multiculturales, lo que no permite observar los procesos de hibridez y cambio.

En el momento *cívico- postnacional* reciente, esta vía intenta negar la importancia de la identidad y cultura australiana, creyendo que el compromiso a los valores liberales democráticos en conjunto con la diversidad cultural requiere la neutralidad del Estado respecto a materias de tipo étnico-culturales, aunque varía en el significado (Ibid, p. 78).

Para el autor, por tanto, este tipo de aproximación iría directo al fracaso, debido a la imposibilidad de neutralidad estatal, en lo que se refiere al idioma y la educación. Incluso los conceptos de civismo, democracia y tolerancia tienen un sesgo cultural.

Por último, la identidad nacional es un gran factor de cohesión social, por lo que su posible definición como herramienta obsoleta está muy lejos de serlo; es la fuerza política más importante en torno a la creación de comunidad. Es un asunto de *semántica*, donde el multiculturalismo en Australia tiene más de diferencia y diversidad que unidad y solidaridad, por lo que el multiculturalismo carece de la resonancia retórica que tuvo el concepto de *melting pot* en su propósito de crear un Estado-Nación (como ocurrió en el caso norteamericano).

¹³ Traducción propia: benign neglect.

Para los nacionalistas liberales, el concepto del "carácter australiano", como parte de un sustrato base ha sido criticado debido a que tiende a caricaturizar este tipo de concepto a uno que definitivamente aleja de la realidad el proceso actual; si se pensaba que la asimilación es un ejemplo del modelo que acontece en ese país, los migrantes podrán dominar el inglés y estar totalmente insertos en la sociedad,- en esta suerte de amplitud de la cultura anglo-australiana- pero son distinguibles en lo público bajo sus características culturales y étnicas. La integración, por tanto, ocurre en ambas direcciones (grupo dominante-grupo minoritario).

Desde Favell (2014) el concepto de multiculturalismo respecto a la inmigración ha tomado un nuevo aire debido a la preocupación acerca de la separación latente entre las distintas posiciones sobre el concepto de multiculturalismo; para el autor, la *versión asimilacionista* de la integración es la que está predominando en los estudios actuales, como condición que basa el éxito de los nuevos inmigrantes en la sociedad norteamericana por su adherencia hacia la *visión funcionalista*¹⁴ de la sociedad americana.

Uno de los analistas del fenómeno migratorio y que postula hacia el proyecto multiculturalista es Will Kymlicka, que, a diferencia de lo anterior, postula que los Estados democráticos *aún mantienen y aprueban las políticas multiculturalistas*, basadas en los principios liberales-democráticos de las libertades civiles y políticas, la igualdad de oportunidades y la solidaridad (Favell, 2001).

Para el autor, la integración ha sido un término utilizado como forma de conceptualizar la relación que se desarrolla entre la versión antigua del Estado-nación y la población inmigrante no europea o étnica (Favell,2003) y el *paradigma del Estado-nación*, como principal unidad organizacional de la sociedad, siendo ésta concebida como una unidad funcional, estructurada por un Estado capaz de crear instituciones que buscan concretar esa unidad.

También indica un *futuro*, que involucra cambios sociales y a la vez una continuidad en el proyecto del Estado-nación (Favell, 2003, p. 373).

La idea de la ciudadanía, como una panacea que iguala este fin con una integración plena, reafirmado por el sistema republicano francés donde la definición estrecha de los migrantes como residentes no-nacionales tiene la virtud, - por tanto, - de evitar el asunto de la integración totalmente. Pero esta idea de la ciudadanía - como una respuesta completa, - no se hace cargo del racismo ni disminuye la discriminación, factores clave en el análisis.

Favell critica el concepto y sus variantes como *acomodación, asimilación, aculturación, incorporación, inclusión*, entre muchos otros, donde algunos son conceptos *vagos* (como absorción, acomodación, tolerancia), otros son *técnicamente muy precisos*, por tanto, absorbido por la integración (incorporación en términos legales) y, por último, conceptos que no involucran la agencia de ninguna institución política (asimilación y aculturación).

En años recientes, se utilizan conceptos *con menos carga simbólica*, como es el caso de la inclusión y participación, pero que finalmente no llenan la necesidad de representar una ingeniería social,

¹⁴ Como alude el autor, la noción de Berry (1997) del proceso de aculturación y sus estrategias de incorporación a la sociedad de acogida: asimilación, diferenciación, segregación o marginalización.

como lo denomina Favell, necesaria para denotar la importancia de cargar de significado la integración, como tampoco uno que represente los cambios de una sociedad en su conjunto (ÍDEM).

Otro asunto es la *puesta en práctica*- en políticas públicas, - del concepto de integración, donde distintas instituciones trabajan en conjunto o se solapan en sus atribuciones, siendo los Ministerios del Interior en diferentes países los que asumen esta tarea, donde la integración es vista como una lógica que proviene "desde arriba hacia abajo"; por tanto, el multiculturalismo aparece como la *interacción horizontal de grupos semi-organizados*.

Muchas de las políticas multiculturales no tienen relación con lo ofrecido desde las instituciones, sino más bien es un *estado de las cosas* que se va creando a pesar de las medidas que las buscan concretar; el Estado-nación, que está enjaulado y unido en una forma monolítica-nacional y cultural, *entrega su versión de las relaciones multiculturales*. Esto es juntamente lo que los analistas de la teoría transnacional intentan contrastar en sus planteamientos teóricos.

El papel de las políticas post-inmigratorias es lo que define el debate actual; el papel del Estado, los gobiernos locales, los requisitos de acceso, el papel de los nuevos destinos migratorios son elementos fundamentales en la discusión. Para el autor, para el caso de Estados Unidos es el concepto de asimilación el que toma fuerza en el análisis sociológico, en Europa ese concepto es rechazado por su tono biologicista implícito que genera suspicacia (Favell, 2003, p. 376); pero el motivo ulterior del uso del concepto de integración tiene relación con el período de la postguerra y la continuidad histórica del Estado-nación y, - en suma,- el imaginar las formas nacionales institucionales y estructurales que puedan unir la diversidad en Europa.

En definitiva, esto implica el imaginar las formas de "nacionalizar" a los recién llegados de forma activa y reconstituir el Estado- nación bajo condiciones de una creciente diversidad cultural (Ibid, p. 376-7).

Si en los Estados Unidos de América el concepto de asimilación se sigue manteniendo a la visión unilineal hacia el objetivo de la sociedad de clase media blanca, como referente y fundamento, en Europa, la integración es el concepto *popular en la política y la retórica* (Kymlicka, 2012), especialmente en Francia. En los debates políticos, se refiere generalmente a un *punto medio entre el conformismo hacia las normas y valores del país de acogida con una mirada de miedo hacia el separatismo* que lleva a una *sobrerrepresentación de los valores liberales europeos*.

El concepto, por tanto, tiene dificultades intrínsecas, ya que abarca todas las posibilidades de sinónimos y posibles conceptos afines a éste que se refieren al proceso de asentamiento, que alude a una acomodación mutua y que va en dos direcciones entre la sociedad de acogida y el inmigrante, pero no ofrece criterios claros que permitan operacionalizarlo y medirlo.

Para algunos autores, *la idea del conformismo del inmigrante* puede ser visto como formas de *coerción y de obligación* a aceptar formas y maneras sociales y culturales, administrativas y legales que le son ajenas y que para poder mantener su situación de regularidad se le exige un conocimiento de las mismas, una atención directa a su cumplimiento formal y público como en algunos casos otras formas explícitas que van desde contratos de integración, compromisos formales de toma de juramentos solemnes en los procesos de nacionalización; en suma, acciones objetivables y comprobables del compromiso del inmigrante hacia el país de acogida hacia medidas de *integración cívica*.

Desde Favell, este tipo de medidas tienen una cualidad *pseudo-positiva y son post-factuales*. Tienen además una cualidad tecnocrática de ingeniería de la sociedad moderna que se dirige hacia una dirección teleológica con autoevidentes resultados progresivos. Al ponernos en esta dicotomía, se acepta el concepto de integración como una necesidad, ya que la desintegración no tiene cabida; la posibilidad de un desastre que termine en disolución no podría ser vista como una posibilidad bajo ninguna forma.

Por consiguiente, el concepto en sí reafirma el aspecto positivo de unión - a la fuerza si se quiere - hacia una cohesión necesaria e indiscutible, donde la re-imaginación de la unidad social, la cohesión y la unidad estado-céntrica se generan fuera del conflictivo escenario de la llegada de la diversidad y los conflictos (Favell, 2014, p. 168-9). La pregunta va dirigida a la forma en que el inmigrante que cuenta con un bagaje cultural e histórico distinto se adapta a este fundamento de nación histórico.

En suma, el concepto de integración *es difuso*¹⁵ (Honohan, 2016, p. 252), y si inicialmente se relacionaba con lo económico, social y político, en la igualdad en las oportunidades económicas y los deberes de los migrantes, ahora el interés se ha enfocado en los problemas de la diversidad de los orígenes de los migrantes; el concepto de multiculturalismo se ha ido hacia la retórica política (Honohan, 2016; Hampshire, 2013) donde estas políticas no se han revisado y no se han cuestionado sus resultados. Lo que ahora predomina son los requisitos desde origen, pruebas de compatibilidad cultural y lingüística y la integración cívico-política.

Para Honohan, la integración cívica no es la cara aceptable de la asimilación, ya que está mediatizada por requisitos culturales de tipo estándar que no necesariamente son exigidos a la comunidad nativa. Siguiendo este argumento, Hampshire alude a que los Estados democráticos promueven un tipo cultural liberal que se termina imponiendo¹⁶.

La migración, por tanto, ha agudizado la tensión del Estado con la diferencia cultural que ya se encontraba previamente. Los *principios universalistas* (desde Soysal, el *régimen supra-nacional de los derechos humanos*, 1994¹⁷), son una toma de posición hacia un cierto tipo de sustrato liberal que los Estados democráticos han defendido, logrando una base común exigible en todos ellos.

Este lenguaje universalista de los derechos humanos nos hace notar que los límites de la ciudadanía no están localizados en un Estado-nación, sino que se enmarca en lo local y lo transnacional. Esto crea dos paradojas importantes: la primera, sobre los derechos y la identidad (los dos componentes de la ciudadanía) se están desacoplando. La segunda se refiere a que las peticiones colectivas

¹⁵ Traducción propia: Fuzzy

¹⁶ Este argumento es compartido, pero en una versión más extrema, por el filósofo Slavoj Žižek en su libro del año 2008 "Sobre la violencia. Seis reflexiones marginales." Paidós, España. El liberalismo occidental y los derechos, para Žižek: " Los derechos humanos surgen como una universalidad ideológica falsa que enmascara y legitima la política concreta del imperialismo y la dominación occidental, las intervenciones militares y el neocolonialismo. La cuestión sería si eso es suficiente para constituir una crítica." (Žižek, 2008, p. 179).

¹⁷ Como parte de las propuestas postnacionalistas, donde hay un constante desacoplamiento entre la identidad y los derechos de la ciudadanía; es decir, los derechos asumen un universalismo, una uniformidad legal abstracta, definidos de forma global, mientras la identidad se expresa de forma particular y se concibe en un territorio. La ciudadanía nacional prevalece en términos identitarios, pero en términos de su traducción a derechos y privilegios, no es una construcción significativa (Soysal, 1998, p. 208, citado de Koopman y Stathan, 1999, p. 656)

(*collective claims*, en inglés) se crean y movilizan en una tendencia que ha ido en aumento hacia tipos particularistas o basadas en colectivos específicos, con una legitimación a través del discurso de orden universalista- basado en la persona (*personhood*, en inglés).

Las identidades se mantienen definidas y organizadas a nivel local, de orden particularista, pero la legitimación de los derechos toma un rumbo transnacional. Los derechos a la "propia cultura" han ido aumentando su legitimidad en el discurso universalista como en la emergencia de las políticas de multinivel, por lo que los Estados deben tomar en consideración ese discurso y objetivo propio de distintos colectivos poco representados.

La fuente de la paradoja es, por consiguiente, que las mismas reglas de orden global y el marco institucional que celebra lo basado en la persona y los derechos humanos son las mismas que naturalizan las identidades colectivas relacionado a lo nacional y los particularismos etno-religiosos. Esto no significa que el carácter unificador de los Estados democráticos pierda vigencia, sino que las demandas, -al complejizarse en la actualidad, -tienen otros interlocutores a los que se puede requerir y demandar por derechos. En la mayoría de los casos, los canales de comunicación y las plataformas de acuerdos son elaboradas desde las cúpulas y son asumidas de forma unilateral por los demandantes¹⁸.

Esta idea de *unidad nacional tradicional* en que se basa el Estado-Nación moderno se vería amenazado con la diversidad que trae la migración; los símbolos, los mitos, el idioma y las tradiciones podrían verse afectadas por ello; la confianza y la cohesión social de un Estado democrático, - que son de las preocupaciones de las autoridades y de la clase política, - tienden a reflejarse en el discurso hacia las posibles amenazas que la inmigración traería a los países y su sustrato cultural.

A pesar de este miedo hacia la disolución de la cohesión social vía identidad nacional, el Estado-nación aún es el marco de referencia de identidad, organización y receptor de las demandas de las minorías étnicas y son las autoridades nacionales los interlocutores exclusivos y no otro tipo de institucionalidad, como las de orden supranacional (Koopmans y Stathan, 1999, p. 688).

Estas últimas no han podido, por tanto, tomar el nivel de legitimidad de los Estados en materia migratoria, aunque en lo que se refiere a la defensa de los derechos, las instituciones de tipo internacional son la última instancia en momentos en que los Estados niegan o fallan el pleno acceso de derechos.

La brecha entre el discurso y la práctica se ve reflejada en los programas sobre integración en el caso europeo, ya que los principios universalistas excluyen *de facto* todo tipo de marco que no esté alineados con esta base unificadora que apela a la base de la igualdad y la no-discriminación; ejemplificando, en los programas de integración y en los procesos de acomodación que realizan los Estados se espera que los migrantes ajusten sus creencias y sus comportamientos hacia modelos

¹⁸ Soysal se refiere también a la forma en que las demandas se presentan; muchas veces son a través de un aparato establecido de tipo vertical que fueron creadas desde las cúpulas estatales, por ejemplo, las etnicidades oficiales del caso sueco, que es formal y de participación estructurada, a diferencia de los que ocurre en el Reino Unido donde la participación es organizada hacia el individuo y no un colectivo.

específicos de asimilación que no necesariamente se condicen con el discurso de diversidad (Hampshire, 2013, p. 154).

Si para algunos autores como Will Kymlicka,¹⁹ el multiculturalismo y sus propuestas en políticas públicas no han desaparecido, sino que se mantienen a pesar de estas posturas expuestas anteriormente, donde en el caso europeo se observa una política *divergente* (de integración cívica y acomodación cultural), otros autores liberales, como es el caso de Christian Joppke (2004) habla de que las posturas son *convergentes*, donde el multiculturalismo y el liberalismo iban encaminados en conjunto, siendo el pluralismo político, legal, constitucional y de mercados que contenía algunas posibilidades de tipo multicultural que no son afectadas ni por la retórica cambiante ni de las políticas coyunturales. Para el autor, en la actualidad hay un *retiro del multiculturalismo*²⁰, - tanto de la retórica como de las prácticas en la política pública, - porque los elementos que unen a la sociedad actualmente son de *tipo procedimental y universalista*, de forma creciente a nivel mundial y donde los Estados van dirigiendo sus esfuerzos en dos áreas: *políticas de integración cívica y las políticas antidiscriminación*, por lo que las políticas de reconocimiento cultural van decreciendo.

Siguiendo con la crítica de Kymlicka a este concepto del "retiro del multiculturalismo" o *retreat* (*en inglés*) que propone Joppke, argumenta que desde el modo normativo hay una combinación entre la integración cívica y la acomodación multicultural y que los críticos del multiculturalismo observan que el multiculturalismo en teoría cumple con los principios normativos, pero que falla en la práctica, relacionado a las políticas públicas.

Otra de las críticas al planteamiento de este tipo de visión del multiculturalismo es el que propone Charles Taylor en su trabajo *Politis of Recognition* de 1994, donde las demandas actuales de los grupos indígenas en Canadá, o la población francófona de Quebec, tiene como *objetivo la supervivencia* de reproducción social y cultural.

Para Taylor, es necesario distinguir entre lo público y lo privado, la religión y la política, donde el multiculturalismo a medida que avanza se hace más poroso y esto llama a preguntarnos por los "límites filosóficos" propios (Taylor, 1994, p. 63), donde el desafío está en enfrentarse con el sentido de marginalización del otro sin comprometer los principios políticos básicos. También es importante preguntarse si los fines colectivos son efectivamente legítimos, incluyendo el concepto de reconocer que todas las culturas tienen un valor igualitario, - en consecuencia, -es fundamental apoyarlos en su lucha por sobrevivir y apreciar su valor intrínseco como cultura específica. Los estudios culturales deben ser capaces de observar las distintas fusiones culturales y las medidas en que los pueblos lidian con la homogenización y la subestimación/condescendencia estatal y social.

Kymlicka argumenta en su estudio de que es difícil demostrar que estas políticas han fallado y que es importante preguntarse cuáles son las causas de que en algunos Estados sigue siendo un éxito

¹⁹ Will Kymlicka (2012) "Multiculturalism: Success, Failure and the Future." Este texto es una respuesta al artículo de Christian Joppke (2004) " The Retreat of Multiculturalism in the Liberal State: Theory and Policy" y otros que siguen esta línea argumentativa. Esta discusión entre posturas sobre el concepto de multiculturalismo es importante debido a que ayudan a explicar el estado en cuestión en que se encuentra en la actualidad el estudio del concepto y de sus implicancias en las políticas públicas y su defensa como propuesta.

²⁰ Era post-multicultural.

(como es el caso de Canadá), mientras que en otros han fallado (Holanda). Para el autor, son las *precondiciones de estos Estados* los que son cruciales a la hora del análisis, especialmente el prejuicio racial de las sociedades de acogida.

Para Kymlicka, mientras más heterogénea es la inmigración, mejor funcionaría el multiculturalismo en la práctica,²¹ a diferencia de lo que postula Robert Putnam (2007).²² Por tanto, la hipótesis liberal multicultural (Kymlicka, 2010) en que los Estados pueden adoptar las políticas multiculturales en el reconocimiento y la legitimación de los intereses de las minorías, de su identidad y cultura sin erosionar el núcleo de los valores liberales-democráticos, es posible. El autor ha visto en su análisis empírico que las políticas multiculturales están lejos de desaparecer y que en general, han ayudado a la democratización de los Estados donde se aplica; el miedo genuino de los posibles efectos perversos del experimento multicultural, como son el prejuicio, la segregación y la posibilidad de divisiones en la cohesión social no ocurre en la casuística y que los tres valores tradicionales de corte liberal -democrático, como son la *libertad, la igualdad y la solidaridad*,²³ se han robustecido con este tipo de políticas.

A este respecto, el interesante artículo de Fernando Arlettaz (2014, p. 201)²⁴ y su propuesta de dos modelos de Estados democráticos y sociedades globalizadas que podrían permitir leer mejor las necesidades de solución jurídica y filosófica entre los estados y la sociedad. El autor denomina a estos modelos de *igualitarismo formal y ciudadanía diferenciada*: por un lado, está un igualitarismo formal enraizado en la tradición liberal-republicana que resulta ciego a las particularidades identitarias con el objetivo de la igualdad formal ante el Estado y por otro, las propuestas de reconocimiento de derechos en razón de la pertenencia a un determinado grupo identitario.

Para el autor, la postura asimilacionista de tipo lineal, donde hay un escaso sentido de diálogo y acomodación mutua no podría darse actualmente, de acuerdo al estado de las cosas en las democracias y a los compromisos de tipo jurídico los que impedirían que los Estados democráticos pudiesen adherirse a esta posibilidad; tampoco podría sustentarse un sistema que avale la segregación, donde los grupos diversos culturalmente se mantengan alejados del resto y, por último, un Estado que proteja opciones culturales que exijan algún tipo de exclusividad con su forma de vida, ya que el Estado constitucional sólo acepta aquellas visiones del mundo que son capaces de reconocerse mutuamente (citado de Habermas, 1994, p. 128-133).

²¹ Kymlicka Hace una reflexión especial sobre la realidad latinoamericana y su componente étnico, aludiendo de que escapara a su análisis específico en materia migratoria, pero que es un lugar concreto y específico donde el multiculturalismo tiene una identidad propia y que se ha gestado tomando otros rumbos, a diferencia del hemisferio norte.

²² Para el autor, mientras mayor es la diversidad, el tejido social se debilita, porque no hay intermediarios que cumplan esa función, por ejemplo, en lo relativo a la solidaridad social. En el caso de Estados Unidos, los factores de elección del lugar donde se vive, la distancia social y lo étnico-racial son importantes.

²³ John Rawls y su teoría de la justicia, donde estos valores corresponden a los principios de libertad, igualdad de oportunidades y de diferencia. (Kymlicka, 2010, p. 267)

²⁴ Para el autor, "Charles Taylor y Will Kymlicka tienen un concepto restringido de la multiculturalidad, entendida como convivencia de diferentes *societal cultures* (...) en cambio, autores como Iris Marion Young ofrece un criterio amplio de multiculturalidad al incluir a destinatarios de derechos diferenciados a todos aquellos grupos cuyos miembros comparten valores, estilos de vida e intereses, aunque no constituyan una *societal culture*." (Arlettaz, 2014, p. 215).

Por tanto, propone una versión de modelo analítico donde pueden ocurrir estos dos escenarios: uno donde implicaría que el Estado tratara a todos los ciudadanos de modo igualitario, prescindiendo de sus diferencias identitarias.

"En contraste con una política asimilacionista, esta perspectiva igualitarista no tiende a eliminar la diferencia, sino a tornarla públicamente irrelevante. Así, desde esta visión, nadie puede reivindicar un trato especial por parte de los poderes públicos en virtud de su particular identidad" (Arlettaz, 2014, p. 204).

Esta propuesta es heredera de los principios fundamentales del Estado moderno, ya que es aceptado que la homogeneidad social en el mismo se basa en los principios jurídicos de legalidad, universalidad e igualdad ante la ley. La neutralidad es un concepto clave en este planteamiento, aunque el autor alude, al igual que los demás autores, que el Estado nunca es neutral en materia sociocultural.

En el caso de la segunda respuesta posible, el de dar un tratamiento diferenciado a los ciudadanos en razón de sus pertenencias culturales. Esto implica tener en cuenta las particularidades identitarias de los grupos y *adjudicar derechos específicos* en función de la pertenencia a esos grupos. Esta respuesta, por tanto, demanda el considerar públicamente las *especificidades de las minorías*.

En suma, las diferencias radican en tanto de que la primera no hay una interferencia directa en los grupos minoritarios y se entiende que las diferencias culturales se ubican en el ámbito doméstico y privado, donde no se exigen muestras permanentes y directas de una adhesión a un nuevo sistema cultural, social, que se refleja en la relación entre el migrante y la sociedad-Estado de acogida, mientras que el segundo escenario implica, por tanto, un reconocimiento formal de las minorías y la exigencia de derechos diferenciados.

Desde Arlettaz (2014, p. 216), el liberalismo de Kymlicka tienen en cuenta la diferencia entre circunstancias elegidas y no elegidas, por lo que la protección de las minorías nacionales y de los grupos indígenas es más fuerte que de los grupos inmigrantes, - siendo este último caso uno especial, - ya que sí es posible tener ciertas perspectivas de integración debido a que es el resultado de una decisión hecha en *libertad de elección*. Sin embargo, la ausencia de un derecho a recrear totalmente la propia cultura en el país de acogida no quiere decir que no tengan derecho a la expresión de su propia identidad.

Este modelo de análisis, desde una perspectiva jurídica, es importante de rescatar debido a que hace una distinción entre los límites del asimilacionismo y de la imposibilidad de su aplicación en las sociedades democráticas, dando la posibilidad de que el Estado asuma un *rol pasivo* (su propuesta igualitarista) o *activo* (derechos diferenciados).

Desde nuestra perspectiva, este modelo no termina de explicar de forma profunda su diferencia con lo descrito desde el concepto y sus limitaciones en la puesta en práctica; como veremos más adelante, las medidas asimilacionistas involucran justamente una postura pasiva del Estado en la no exigencia de ciertos requisitos, como también está ocurriendo lo contrario, donde la lógica de los requisitos culturales, educacionales, étnicos, idiomáticos son la tónica actual en el tratamiento de la diversidad debido a la inmigración en países democráticos.

A este respecto, este planteamiento no tiene en su alcance analítico el papel humano en la aplicación de las medidas, donde funcionarios u agentes con cierto poder pueden usarlo con resultados contrarios al espíritu de la norma. Esto implica que el planteamiento multicultural requiere un consenso y entendimiento global y pleno, defendido por los agentes y las estructuras que deben velar por ello y por la sociedad en su conjunto, difícil de lograr en la situación actual de polarización política, xenofobia, restricciones económicas y una sociedad que clama por derechos.

4.3 Asimilación.

Chile se define como un país pluricultural y pluriétnico, en especial a lo referido al sustrato étnico e indígena fundacional²⁵, pero que sigue siendo una discusión que no tiene una voz definitiva al respecto, por lo que la inmigración internacional tiende a complejizar aún más la discusión del papel de las diferencias culturales en un Estado que se define como multicultural, pero que en la práctica defiende ciertos tipos de valores (su status republicano, laico, occidental, mono lingüístico²⁶) y que no incluye las distintas manifestaciones culturales de forma explícita en la política de alto nivel; por ejemplo, la representatividad de las diferencias culturales en el parlamento y en el gobierno, en el aparato institucional y en las distintas instituciones de relevancia, incluyendo la Constitución Política, máximo ordenamiento de una democracia representativa.

Se tiende a “invisibilizar” la diferencia en una suerte de homogeneización necesaria para la gobernabilidad, que tiene raíces históricas en el caso chileno y en otros países latinoamericanos, producto de la formación de los Estados actuales en su proceso de entrada a la modernidad y salida del colonialismo (Larraín, 2001; Donoso Rojas, 2006).

Al hablar de *asimilación*, el sociólogo Roger Brubaker nos habla de que *no es una teoría, sino un concepto y por ello éste se transforma* (Brubaker, 2001), es performativo (Favell, 2014), pasando de un discurso diferenciador hacia un retorno a la asimilación de los países democráticos modernos, pero con una transformación hacia no entenderla como una aculturación,- que fue uno de los miedos en el comienzo de los estudios hacia grupos inmigrantes,- que *no sigue un esquema unilateral*, sino más bien presenta diferentes grados en su trayectoria, donde las personas son sujetos activos de sus procesos y que eso debe verse reflejado en las políticas fallidas asimilacionistas.

²⁵ En el instructivo n° 5 del 2015, se define a Chile como uno que se ha formado bajo el sustrato español, indígena y de los inmigrantes europeos y de otras partes del mundo durante el siglo XIX y XX, por lo que se puede ver por primera vez en instrumentos oficiales de gobierno este cambio al incorporar a la inmigración reciente en la conformación de la nación.

²⁶ Similar al modelo republicano francés, con una aproximación estado-céntrica republicana a una ceguera étnico social o “color blind,” es decir, las diferencias étnicas, raciales se diluyen al dominio de un lenguaje unificador que es el propuesto por este modelo (Garcés y Penninx ,2016, p. 101). Los Estados no son neutrales, sino que tienen una base valórica-cultural que se tiende a mantener en teoría inalterada, incluso en la era del multiculturalismo (Taylor, 1994; Joppke, 1999, p. 276)

Bauböck en su artículo *¿adiós al multiculturalismo?* explica que las democracias necesitan valores compartidos, pero éstos no proporcionan una identidad común y un sentimiento de afiliación respecto a ninguna comunidad política concreta; ni las identidades nacionales pueden ser realmente compartidas en tales sociedades si suponen una exigencia de lealtad exclusiva.

“Deberían ser entendidas como identidades que se pueden solapar, superponer a otras y no como identidades exclusivas” (Bauböck, 2005, p. 60),

Donde la migración transnacional puede ser un catalizador que pone en marcha un proceso de auto transformación de identidades colectivas, que refleje la diversidad y respalde el pluralismo de valores de la democracia liberal.

Sobre la *asimilación estructural*, el autor Milton Gordon argumenta que se puede hablar de la piedra basal de la asimilación y *no la aculturación* (o asimilación cultural) como concepto, ya que una vez que los individuos entran en el proceso de adquisición de un idioma, se insertan en el mundo laboral, al sistema legal-administrativo y educativo con lazos fuertes con otros individuos y grupos del país receptor en la interacción directa y constante,- por tanto,- los procesos de aculturación inevitablemente le seguirán, resultando en la desaparición de los elementos del grupo étnico que lo separaba como entidad diferenciada, por lo que sus valores propios se irían atenuando hasta llegar a un punto de asimilación irreversible (Gordon, 1964, p. 81; Berry, 1997).

La asimilación llega cuando el inmigrante está capacitado para funcionar en la comunidad de acogida sin encontrar ni actitudes prejuiciosas ni comportamientos discriminatorios (Ibid, p.63).

El autor observa que, a medida de que un grupo minoritario se encuentre más aislado espacial y segregado socialmente, la aculturación llega de forma más lenta y si los grupos minoritarios, -por motivos de discriminación y segregación,- se le impide un avance educativo y de oportunidades, manteniendo al grupo en los niveles más bajos de la escala laboral, retardaría indefinidamente los procesos de aculturación, pero que a la larga cambiaría con el arribo de una clase media en ascenso, revirtiendo esta lógica.

Dentro del proceso de la asimilación, el *contexto de salida y recepción* tienen una importancia directa que afecta dicho proceso (Portes y Rumbaut, 1990) que incluye el papel de la educación como factor preponderante, además de la diferencia de asentarse en una urbe en el centro o en sectores marginales, el clima político del país receptor y las diferencias socioculturales del migrante, entre otros.

Desde Castles (2000) define la asimilación como:

“La política de incorporar a los migrantes a una sociedad a través de un proceso unilateral de adaptación, es decir, se espera que los inmigrantes dejen sus aspectos distintivos de tipo lingüístico, cultural y social y que se conviertan finalmente en sujetos indistinguibles de la población mayoritaria, por tanto, se podrán convertir en ciudadanos sólo si dejan de lado su identidad. En algunas ocasiones, la noción de asimilación se ha visto remplazada con el concepto de integración, de acuerdo a la forma en que la adaptación es un proceso más gradual. En todos los casos, en consecuencia, se busca que se absorba la diferencia en la cultura dominante. Las aproximaciones asimilacionistas se encuentran en naciones que tienen un “sentido de pertenencia en la membresía a una comunidad política como también en el compartir una cultura común.” (Castles, 2000, p. 137)

Ejemplos como Francia, Gran Bretaña y Holanda combinan en diferentes formas dos tipos de factores históricos: la idea de superioridad racial resultante de su pasado colonialista y las ideas de ciudadanía, derechos civiles y participación política que resulta en movimientos democráticos-nacionalistas en los siglos XVIII y XIX.²⁷

El modelo asimilacionista prevalece en los Estados Unidos en la primera parte del siglo XX,²⁸ siendo reemplazada con la aproximación del *pluralismo cultural*, como respuesta a grupos de migrantes que no se asimilaban, dando origen a enclaves étnicos que mantenía la lengua materna en una estructura organizacional propia.

Para Castles, son los centros urbanos de Francia donde se concentraría el proceso asimilacionista, entendida como una medida unidireccional que no afecta la estructura social, cultural y político del país receptor.

El modelo republicano permite el fácil acceso a la ciudadanía de las segundas y terceras generaciones, lo que supondría el acceso a derechos plenos bajo este modelo meramente individual, basado en la igualdad y que también valora ciertos aspectos de comportamiento social, político, cultural, específicamente el secularismo del Estado. La vida religiosa es materia privada que no se traslada a la vida pública, que se suman a las virtudes del civismo republicano. Esta contradicción en este tipo de aproximación que:

“Al parecer sería puramente política, introduce lo cultural por la puerta trasera. No hay espacio para la diversidad cultural ni para la formación de comunidades étnicas.” (Ibid, p. 138).

Los factores que niegan el modelo republicano son *la marginalización y el racismo*. Estos dos elementos, tanto en su frecuencia como en su presencia, nos permiten observar que este modelo no se plasma en la realidad como se esperaba y que ha permitido la politización de la situación de las minorías en continuos debates sobre la inmigración y sobre la legislación en torno a la nacionalidad.

Para Alba y Nee, la asimilación es un *proceso individual y familiar* (Alba y Nee, 2005, p. 15), donde la movilidad social actual procede de forma dispareja y varía entre grupos étnicos y entre los integrantes de un mismo grupo, sin la expectativa de obtener un resultado universal, replicable de forma exacta en todos los países y sectores afectados, como puede ser una ciudad o una comunidad pequeña; la definición de asimilación, -finalmente,- está mediatizada por el contexto²⁹ y no bajo las premisas económicas.

²⁷ Desde Joppke, lo que define al modelo americano y francés es la intencionalidad: las diferencias religiosas, étnicas, culturales deben ser totalmente alejadas de la esfera pública, por lo que su postura de la necesidad de lograr procesos de acomodación antes de lo denominado multiculturalismo es parte de su acción, que los hace sociedades liberales en primer lugar (Joppke, C. 2012, p. 240)

²⁸ Interesante es ver el trabajo de Richmond Mayo-Smith de 1894 " Assimilation of Nationalities in the United States" y sus distintos tomos, publicado por Political Science Quarterly; aquí ya existe un interés por el estudio histórico de la conformación de Estados Unidos y el papel de este concepto ya pertenece a los albores del siglo XX como objeto de estudio.

²⁹ En el caso de la incorporación al mercado de trabajo, Portes y Börocz (1989, p. 620) argumentan que depende del contexto de recepción en combinación a la clase social que se trae por motivo de su cualificación

La respuesta al modelo republicano asimilacionista ha sido el pluralismo, y desde Castles (2000) es definido como:

“El pluralismo etno-cultural puede ser caracterizado como la aceptación de la población inmigrante como comunidades étnicas que se mantienen distinguibles por parte de la población mayoritaria en términos de lenguaje, cultura y organización social a través de varias generaciones. El pluralismo implica que a los inmigrantes se les deben garantizar igualdad de derechos, en todas las esferas de la sociedad, sin esperar que dejen de lado su diversidad, aunque usualmente hay una expectativa de conformidad con ciertos valores clave. Aquí la membresía en la sociedad civil, iniciado a través de un permiso para inmigrar, lleva a una participación plena en la nación – Estado.” (Castles, 2000, p. 138-9)

Los extranjeros *de larga estadía* (con residencia permanente) deberían tener acceso a la ciudadanía y nacionalidad, en conjunto con la reunificación familiar y el acceso a derechos cívico-políticos. Este proceso refuerza la idea de que la presión de las políticas pluralistas puede ser movilizada; en suma, cuando los migrantes votan, los grupos étnicos ganan poder político.

El pluralismo cultural, por tanto, presenta dos variantes: la aproximación *laissez-faire*, que fue la respuesta típica en Estados Unidos, siendo la diferencia cultural tolerada, pero no es un aspecto que el Estado deba proteger ni preservar. La segunda variante son *políticas explícitas de tipo multicultural*, donde hay un trabajo de aceptación de la población mayoritaria de aceptar la diferencia cultural y de adaptar la identidad nacional y las estructuras institucionales.

Esto es observable en políticas educativas de distintos países como Suecia, Canadá y Australia. El factor crucial es el *Estado de bienestar*, donde el pluralismo cultural necesita combinar políticas públicas que aseguren el acceso a derechos básicos para todos lo que incrementa las posibilidades de tener una sociedad pacífica.

Desde Penninx y Mascareñas (2016), es el *gobierno local* donde debe dirigirse el análisis de las políticas de integración, siendo la *ciudad* el gestor de políticas incluso de forma previa a las asumidas de forma nacional. Los conceptos que se usan a nivel local son el de *diversidad cultural e interculturalidad*, buscando referirse a las buenas prácticas relacionadas con los grupos diversos y la búsqueda de lugares comunes.

Las medidas que se adoptan son principalmente de tipo socioeconómico, laborales, programas orientados a grupos vulnerables y que han sido modificados para las necesidades de los migrantes; en lo referido a lo cultural y religioso, este tipo de políticas locales no se involucran a nivel individual, sino que en lo *colectivo y lo público*, usando la versión positiva de la diversidad como forma de movilización de agentes sociales, ONG e instituciones hacia la cohesión social.

El concepto de Michael Walzer en su libro *Las esferas de poder* de 1983 de la noción de *comunidad política* donde los Estados liberales *tienen el derecho de restringir la inmigración y de seleccionar de acuerdo a una implícita selección étnica*, Joppke (2005) le rebate en dos elementos; los Estados que hacen una selección por motivos étnicos se alejan de su condición liberal y no son adueñados

el que determina distintos modos de incorporación, que van desde lo desventajoso, neutral y ventajoso, como un profesional, trabajador no cualificado y emprendedor.

por una comunidad política solamente, ya que son comunidades constitucionales bajo los principios de los derechos humanos, considerados válidos en todas las comunidades políticas.

En segundo lugar, las sociedades pluralistas no tienen una correspondencia perfecta entre el Estado y la comunidad, ya que éstas últimas son múltiples, caóticas y fragmentadas y por ninguna forma de conceptualización pueden ser entendidas como unidades homogéneas.

Este argumento es compartido por Castles, que argumenta que las democracias actuales, *inmigración y democracia presentan varios dilemas que son importantes de analizar: el dilema de la inclusión formal a la ciudadanía* de los inmigrantes, la ciudadanía substancial, que se refiere a los derechos y obligaciones al ser miembro de una comunidad política, el *reconocimiento de los derechos culturales*, donde la individualidad no es tan importante como la estructura comunitaria que construyen los inmigrantes cuando el Estado nunca es un ente neutral y la *apropiación de las instituciones políticas*; donde hay dificultad de manejar las diferencias colectivas ya que las mujeres, los grupos indígenas, inmigrantes al ser parte de una estructura que protege la igualdad en la identidad política ha conseguido que se profundice la marginación de los procesos políticos.

Castles habla de una *ciudadanía diferenciada* (Castles, 2000, p. 142) donde la democracia debe asegurar no sólo la ciudadanía plena y oficial, sino que debe asegurar mecanismos de participación de los grupos *usualmente excluidos en los procesos de decisión*, por ejemplo, a través de medidas de *cuotas* en lo político, acciones afirmativas o discriminación positiva.

El problema de las *políticas de universalización* de los derechos, donde se enfatiza la dignidad igualitaria a través de derechos, por un lado, y las *políticas de la diferencia*, que tienen como base el reconocimiento de la identidad única de los individuos y grupos por otro, son parte de las contradicciones de la aproximación multiculturalista en la actualidad. (Taylor, 1994; Castles, 2000, Soysal, 1994).

Joppke y Morawska (2003, p. 2) aluden a que el concepto de integración es uno que posiblemente no exista más allá del análisis académico y que esto se deduce por dos hechos importantes: la adaptación y el uso de los recursos de las sociedades de acogida y la mantención de los lazos transnacionales de los migrantes. Estas dos tendencias, la resiliencia de la ciudadanía junto con la disminución de las políticas multiculturales, en conjunto con las medidas asimilatorias y el transnacionalismo, son la tónica actual del tratamiento de la diferencia y en este caso, de los inmigrantes.

Los Estados democráticos tienden a mantener un *status quo* en la materia y a los inmigrantes los posicionan dentro de categorías similares en términos de nivel educativo, ingreso per cápita, nivel de empleo, entre otros indicadores, por lo que hablar de personas "no integradas" es casi una imposibilidad, ya que la persona que ingresa a un nuevo escenario de alguna manera se inserta a un área o sistema específico, sea formal o informal.

La noción de integración de los inmigrantes es una *imposición del sistema político* (Ibid, p. 4) que, como otras esferas de la sociedad, diferencia el mundo de acuerdo a segmentos espaciales (Estados) y no en funciones no-espaciales, e incluye a los individuos como un todo en una forma mutuamente excluyente. Es importante recalcar que el concepto de integración no es una categoría analítica, sino una categoría práctica, tomada desde la política.

Por tanto, la contraparte que ha sido vilipendiada por su carga negativa, - como ha sido el caso de la asimilación, - siendo parte del mismo proceso que, generalmente, los países democráticos tienden a actuar de acuerdo a formas de asimilación con respecto a la diferencia.

Después de los años setenta y ochenta, el concepto de integración deja de ser retórico para pasar a acciones concretas y el discurso de la integración se basa en el liberalismo de la postguerra y el *discurso de los derechos humanos*.

La nueva noción de integración, por tanto, posicionada en contra de la visión antigua de la asimilación- como vía unilateral de incorporación- tuvo dos connotaciones; la primera, vista la integración como siempre intransigente, donde los migrantes ya no son objetos de manipulación, sino que tienen la capacidad de decisión, donde el Estado establece parámetros, pero no puede garantizar resultados.

Segundo, no hay un mandato hacia los inmigrantes hacia la adopción cultural. Por tanto, la esencia de la asimilación retrógrada fue la asimilación cultural, en una suerte de *transformación estandarizada, tolerada por el Estado*. En la actualidad, el significado de la integración de los países liberales en muy fina y finalmente apunta hacia la adquisición del idioma y el compromiso de la aceptación de los valores políticos que constituye un estado liberal democrático, independiente de su concreción específica.

Ha sido la carga específica de la versión retrógrada de la asimilación que ha hecho más daño en el entendimiento del proceso de incorporar a los migrantes a la nueva realidad, ya que es durante los noventa donde se aprecia la falta de un concepto que articule esta preocupación y finalmente, se habla de un retorno a la asimilación, como lo expone Roger Brubaker en su artículo sobre este tópico en tres países europeos³⁰ donde se puede observar que la preocupación de base subyacente de la igualdad socioeconómica aún se mantiene y no ha desaparecido.

Joppke y Morawska (2003) afirman que los modelos nacidos en realidades europeas carecen de capacidad de respuesta, de la misma forma en que nacieron como base explicativa y que en la actualidad hay una apuesta hacia la asimilación en torno a ciertos elementos: adquisición del idioma y valores democráticos.

La cultura de los inmigrantes y sus transformaciones ya no son un aspecto que preocupe a los Estados, porque el multiculturalismo *de facto* es una realidad y no es materia de acción como lo fue en el pasado. Son las medidas de hecho de tipo multicultural, es decir, acciones políticas las que sí se han modificado y si en un momento fueron vistas como medidas positivas, en la actualidad han disminuido y han tomado un giro hacia la exigencia de deberes.

Si algunos países como Canadá y Australia asumen el multiculturalismo como una apuesta aplicada hacia toda la población y no solamente hacia los migrantes, en Europa el multiculturalismo oficial apunta solamente hacia los migrantes para intentar convertirlos en minorías étnicas y así poder dirigirse desde esa interlocución (Ibid, p. 12).

³⁰ Brubaker, Roger (2003) "The Return of Assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany and the United States," En: Joppke, C. y Morawska, E. (2003) *Towards Assimilation and Citizenship: Immigrants in Liberal Nation-States*, Palgrave MacMillan, Great Britain, p. 39-58.

Bauböck (1996, p. 113) argumenta que la integración de los inmigrantes es una prueba clave para la apertura y estabilidad de las sociedades. Muestra si la sociedad civil realmente provee de alternativas a la integración de las sociedades como comunidades nacionales. Esto es mayor cuando los migrantes no comparten una membresía con la sociedad receptora antes de su ingreso ni son ciudadanos con relaciones étnicas ni son residentes formales. En este caso, la integración de los inmigrantes involucra la transgresión de límites, donde cada línea genera conflicto. Al resistir la inclusión las sociedades receptoras redefinen su propia identidad en políticas exclusivas, como naciones culturales o como comunidades territoriales con residentes establecidos.

El concepto de integración tiene un significado dual; las dos connotaciones son inserción y cohesión y el valor del concepto de integración es lo que permite la unión de estas dos ideas.

El modo de cohesión define generalmente los términos de inserción, pero la interacción de los nuevos miembros a la sociedad podría cambiar los modos internos de cohesión.

Mientras la inserción toma lugar en un proceso relativamente continuo o como un momento singular masivo, requiere la adaptación del sistema para mantener la cohesión interna. La reacción a la inserción, - la adaptación, - puede ser lograda a través de tres formas: *segmentación*, *asimilación* y *acomodación*. La segregación mantiene y preserva la estructura existente confinando a los individuos o grupos en segmentos marcados claramente, donde se evidencia la *externalización de la diferencia*.

La asimilación es una alternativa que minimiza el impacto de la inserción, siendo esta estrategia una que consiste en cambiar nuevos elementos que en definitiva sean indistinguibles de los preexistentes que son relevantes en la cohesión. La asimilación preserva la estructura social existente abriendo caminos a la inserción individual, llevando a una gradual *abolición de la diferencia*.

Si esta medida es exitosa, todo se reduce a pura cuantificación, mientras que la asimilación fallida exacerba el problema porque segrega a la minoría a estigmatizaciones de tipo inferior, por lo que la diferencia cultural se convierte en una redefinición de la jerarquía de las civilizaciones, que prepara el camino a una interpretación racista-xenófoba de las distinciones culturales.

La integración puede obtenerse a través de la tercera vía que es la *acomodación mutua*, que involucra la adaptación del grupo a condiciones existentes como también al eventual cambio de las estructuras que llevarían a una redefinición de la cohesión social, por lo que la acomodación involucra la *internalización de la diferencia*.

Comúnmente los términos asimilación e integración se contrastan entre sí; la asimilación se usa en el proceso individual de la adaptación cultural, mientras que la integración relaciona los aspectos de participación social, político y económico. Bauböck argumenta que tanto la segregación, asimilación y acomodación son diferentes soluciones para el mismo problema de adaptación estructural de los inmigrantes y todos ellos pueden ser aplicados en diferentes esferas de la sociedad. La asimilación y la acomodación pueden ser llamadas "soluciones integrativas, mientras que la segregación es una de tipo "exclusionista" (Ibid, p. 114).

La *solución segregativa* es incompatible con las democracias liberales, ya que niegan la ciudadanía a las siguientes generaciones; La solución asimilacionista en términos políticos puede ser

solucionada con la naturalización. La diferencia entre estas dos es la dificultad en la adquisición de la ciudadanía y las expectativas de los inmigrantes en su elección.

La solución de la acomodación requiere de un cambio de la estructura de la ciudadanía como tal, por ejemplo, la doble ciudadanía, su tolerancia, aplicación y en mayor medida su promoción.

La integración desde la ciudadanía no es suficiente, ya que las diferencias identitarias, sociales y culturales pueden llevar a procesos de discriminación y marginalización, por lo que la participación en asociaciones civiles y otras instancias puede probar que la integración plena es posible de lograr. La pregunta que queda responder es si el acceso a la cultura nacional se traduce como la promoción de la asimilación cultural o en cambio implica también una acomodación de los derechos culturales de la minoría y el cambio de la cultura dominante.

La postura del autor es que las normas de reconocimiento involucran mutualidad, pero que ésta no puede ser estrictamente simétrica. Hay tres argumentos sobre ello: los migrantes no pueden argumentar sobre derechos culturales en un territorio al que han ingresado hace poco tiempo, los migrantes presentarían una opción de retorno donde su cultura allí sería la hegemónica y, por último, la analogía del reconocimiento cultural como inalienable se acercaría mucho a lo entendido como propiedad.

Desde Bauböck, la propuesta de los grupos inmigrantes de participar dentro de la institucionalidad política es el camino a seguir para un real reconocimiento de tipo cultural; de lo contrario, si buscan autonomía de la institucionalidad política lo que se generaría son respuestas de tipo nativistas que buscan territorialidad, pero en su país de origen. Esto quiere decir también que los conceptos de *igualdad, inclusión y consenso* entran en tensión en las democracias liberales (Ibid, p. 309).

Esto indica que los más vulnerables son las personas que están de tránsito o de forma temporal que no pueden ni decidir, optar ni contar con todos los derechos de una membresía total. Por tanto,

" A primera vista, la distribución en general de los derechos y el status legal en las democracias liberales, que emergen de una discusión normativa, parece que violaran los tres principios de inclusividad, igualdad y consenso. En vez de ser un status homogéneo, la ciudadanía adquiere una forma diferente tanto en los nativos como en los inmigrantes naturalizados: es diferente en el significado de afiliación a una política de una ciudadanía única o dual; es diferente como sujeto de derechos en los ciudadanos emigrados, para inmigrantes temporales y para residentes de larga data. No obstante, esta estructura de múltiples capas de la ciudadanía puede ser entendida como la consecuencia de la combinación de las tres normas y su aplicación en un mundo donde las sociedades tienden a ser móviles a través de fronteras de los distintos Estados. A pesar de ello, estos mismos principios que justifican estas mismas distinciones también apuntan a los múltiples obstáculos que deben ser removidos del camino a la ciudadanía antes de que los términos de admisión sean referidos como justos." (Ibid, p. 309)³¹

La dificultad de pasar a una sociedad multicultural requiere una transición no exenta de dificultades, pero es un hecho incuestionable dentro del mundo democrático, con procesos transnacionales de movilidad global creciente. Las respuestas nativistas y racistas son la constatación de que los límites

³¹ Traducción propia.

de lo hegemónico están cambiando y que no se puede hablar aún de fracasos, pero si la escalada de este tipo de respuesta iría en aumento. Esto incluye las propuestas locales y nacionales.

En el caso canadiense, por ejemplo, Raffaele Iacovino (2014, p. 94-6) argumenta que la diferencia entre la política de integración central y regional pueden ser distintas e incluso, pueden retar la noción de los programas y políticas que maneja el nivel central de un país; es el caso de las políticas regionales de integración en Quebec, tanto en las políticas de acceso, ciudadanía como en lo referido a la integración. Por ejemplo, están propendiendo a basar la educación solamente en el idioma francés. Han elaborado su propio modelo de *interculturalismo*, que se aleja del gobierno central y que plantea el idioma francés como el idioma común público, con una base en valores e instituciones liberales-democráticas y bajo la noción de pluralismo cultural y la relación entre culturas mayoritarias y minoritarias.

Han elaborado su propio *Quebec Identity Act*, donde se agrega un preámbulo del *Quebec Charter of Human Rights and Freedom*, que salvaguarda la igualdad de género, la naturaleza secular de las instituciones públicas, la predominancia del francés y la protección de la cultura de Quebec.

También se propone que la ciudadanía estuviese supeditada a pasar favorablemente exámenes de manejo del idioma francés y conocimiento de la cultura, que es importante para poder detentar derechos políticos, como sería el postular a cargos públicos, por ejemplo.

Plantean un contrato de 3 años entre el inmigrante y la región donde hay un compromiso formal. Por tanto, las diferencias entre la integración como un vehículo de florecimiento identitario o visto como la recepción y asentamiento dentro de un mercado económico específico son las diferencias en lo que acontece en el país. Para el autor, las políticas de integración a nivel central han estado largamente ausentes.

Esta discusión ha sido tomada por Alicia Barabas (2014) que explica el contexto en que se origina, - en Latinoamérica en particular³², - es único y representativo, donde el tratamiento hacia las minorías étnicas-indígenas han tenido como resultado direcciones distintas según el país en cuestión y no puede ser comparado con el trabajo hacia los grupos inmigrantes que no tienen la tradición histórica-territorial que han tenido los primeros.³³

Lo que sí ha ayudado es a poner en perspectiva los procesos de globalización y cómo afecta a los Estados democráticos, las minorías étnico-indígenas y los nuevos grupos de inmigrantes internacionales en los gobiernos; la autora habla de que en realidad estas construcciones de la interculturalidad son:

“Utopías, con escasa o nula concreción actual, pero dimensiones de lo posible, retos a la transformación de ideologías y prácticas en el futuro, más allá de los reconocimientos formales en

³² Kymlicka (2012) argumenta en la misma dirección, donde la noción de multiculturalismo en América Latina y lo que se entiende en Norteamérica y Europa difiere por el sustrato étnico indígena, que tiene otro status legal y socio-cultural. El multiculturalismo en Europa se dirige principalmente hacia la inmigración.

³³ Bauder (2014, p. 20) concuerda con esta afirmación diciendo que el multiculturalismo canadiense en referencia a los grupos indígenas mantiene un tratamiento hacia el territorio y una correspondencia con linajes sanguíneos, por lo que los inmigrantes dentro de esta lógica no siguen el mismo patrón.

las leyes y de la presencia en cierta ideología social, las relaciones interculturales pluralistas pocas veces se dan en el presente de nuestros países” (Barabas, 2014, p. 21).

Argumenta que, en el caso latinoamericano, la interculturalidad con el sustrato indígena no se ha dado, sino más bien se ha generado un ambiente de violencia y las relaciones de los Estados con ellos han sido a través de la *explotación, el racismo y la discriminación* (Ibid, p. 10)

La nación se construyó a través de un aparato institucional de la formación del Estado moderno incipiente en el continente con un fuerte lazo hacia el territorio, la nación es un cuerpo constituido por personas ligadas por lazos de sangre a través de uniones y descendencia común, básicamente como una familia extendida cuyos miembros pertenecían a la misma estirpe cultural y eran unidos por lazos profundos de mutua lealtad y solidaridad (Balibar y Wallerstein, 1996, p. 100). En otras palabras,

“Nación es la comunidad de los ciudadanos viviendo bajo el mismo régimen o gobierno y teniendo una comunión de intereses; la colectividad de los habitantes de un territorio con tradiciones, aspiraciones e intereses comunes, y subordinados a un poder central que se encarga de mantener la unidad del grupo” (Donoso Rojas, 2006, p. 2).

Es a partir de la conformación del Estado chileno bajo las premisas de la modernidad lo que impulsa la necesidad de tener un proyecto común, tanto para mantener y estabilizar esta unidad en un período de expansión territorial y conflicto permanente con las minorías étnicas que han ocupado esos territorios, no exento de una violencia histórica por parte del incipiente Estado chileno y las tensiones y conflictos bélicos con los países vecinos.

Larraín (2010) menciona que los rasgos de identidad chilena de larga data- provenientes del colonialismo español, - son: centralismo político no desafiado por poderes locales, monopolio religioso católico no contestado por corrientes protestantes ni populares, una orientación exportadora de materias primas y un poder político autoritario, con un apego a la tierra de tipo rural y religioso. Esto ha derivado en dos elementos de identidad de larga data que son el *centralismo* y el *autoritarismo*, que se han agudizado por una geografía particular que no permitió la creación de otros polos de poder que compitiesen con la capital, Santiago.

Como argumenta Usallán (2015)

“Desde un punto de vista de evolución histórica Chile ha asumido y reproducido una imagen de homogeneidad cultural de la comunidad política. Esta se ha construido fundamentalmente desde el poder estatal invisibilizando la diversidad existente mediante la utilización de distintos grados de consenso y violencia.” (Usallán, 2015, p. 9)

Este *autoritarismo* político -estatal ha servido en la conformación de la identidad chilena como un elemento que confiere rigurosidad, orden y seriedad en las acciones con su capacidad de decisión, definiendo este sustrato como una virtud; esta noción no permitió que otras voces y otros elementos identitarios cobraran fuerza, manteniéndose en la marginalidad, periferia y no pudiendo hacer mella al poder establecido desde la colonia en sus inicios sus clases dominantes y su orden estructurado de la sociedad que se transmite y perpetúa en su etapa republicana.

Este autoritarismo se manifiesta en democracia a través de los amplios poderes del ejecutivo, en este caso, en la *presidencia* (Larraín, 2010, p. 14). Durante el período de dictadura, Chile se aisló y perdió ese contacto con la integración latinoamericana, -que involucra a la vez una apertura hacia el mundo, - posteriormente, en el período democrático. Intenta reconstruir esa base anterior a través de una serie de medidas intensivas de tipo económicas y de apertura hacia la economía global; pero este esfuerzo se ha visto como una empresa contradictoria, ya que busca esta integración, pero que a su vez no está exenta de problemas con los países limítrofes;

“En Chile se habla de vivir en un barrio complicado. La disyuntiva es aislarse y protegerse, o, por el contrario, abrirse e integrarse. Se pone así en juego una dialéctica entre lo nacional y lo regional que incide directamente sobre los modos como Chile ve su destino, sea separado o integrado con sus vecinos. Surge la pregunta clave sobre qué rol quiere Chile que juegue su región, el lugar geográfico donde se ubica y con el que comparte una historia común, en su proyecto futuro.” (Larraín, 2010, p. 27).

Bajo ese argumento, el autor sostiene que:

“los problemas que Chile ha tenido con sus vecinos en los últimos años, más la creciente afirmación de un discurso identitario exitista y excepcionalista hablarían de una dinámica o proyecto de separación y camino propio, pero, por otra parte, y contrariamente a lo que podría pensarse, de los problemas enumerados, surge también la duda de si Chile podrá tener éxito sin la ayuda de sus vecinos. Lo que ha pasado con el gas tipifica esto: por algo Chile fue uno de los más activos impulsores del anillo energético que integraría al Cono Sur, desgraciadamente sin mucho éxito. Es claro que la nueva versión de la identidad nacional chilena representa un obstáculo para la integración regional. Pero es bueno recordar que se trata sólo de una versión, que por más que haya sido exitosa en la última década, no es necesariamente la última palabra. La pregunta es cuánto puede durar.” (Ibid, p. 27).

Este conflicto permea la clase política y la forma en que se debe dirigirse la política exterior, la diplomacia y las relaciones internacionales tanto con los países limítrofes (Argentina, Perú y Bolivia), como también con los demás países latinoamericanos y el mundo.

En algunos casos, prima la visión nacionalista y patriótica particular y perpetuada por la élite política, mientras que en otros sectores la integración latinoamericana y el peso de la historia común se despliegan en la discusión y en la pugna por el discurso que debe pesar más en la elaboración de la política del país.

Ambas posturas pueden darse en la misma clase política, comunidad y en términos generales, en la nación, pero es importante preguntarse si se encuentran en una suerte de equilibrio o más bien hay alguna tendencia que predomina por sobre la otra.

En esta empresa de la conformación de un núcleo identitario chileno, tanto la educación pública y el papel que tiene en la conformación de la idea de la nación (Glazer, 1997) la institución militar, de forma específica, han sido importantes en la conformación de la comunidad, además de la base católica y el lenguaje unificador que ha sido el Castellano.

Es por ello que no es de extrañar que las políticas orientadas hacia la diferencia, hacia los grupos minoritarios tiene un tinte homogeneizador, asimilacionista y en algunos momentos históricos de

tipo racista y que no se han incorporado a esta base fundacional o han sido ignoradas, invisibilizada o erradicadas a espacios pequeños, fomentada por el centralismo de la capital en la toma de decisiones y relegando a las minorías a las regiones y sectores rurales alejados del centro.

Los nacionalismos contemporáneos no dicen lo que está pasando en tiempo real, por lo que los autores Balibar y Wallestein hablan de una *nacionalización de las sociedades que se encuentra atrasada*, ya que la educación universal, la migración laboral y el servicio militar, la subordinación de los conflictos políticos y religiosos bajo la ideología patriótica no aparece antes de mediados del siglo XX (Ibid, p. 92), dentro de la lógica de la economía capitalista.

Desde Usallán (2015) argumenta que en Chile el asimilacionismo es la medida que se ha utilizado desde la gestión política, porque:

“La hegemonía de un paradigma como el asimilacionista aún pervive en el contexto político y normativo chileno. Si bien no podría decirse que existen políticas abiertamente excluyentes, lo cierto es que la ausencia de políticas proactivas, que abran el camino al pluralismo cultural es notoria. Suele ser una práctica habitual el hecho de que las instituciones asuman una retórica discursiva progresista afín a los postulados del pluralismo cultural, pero que en la práctica no se produzca una modulación de la gestión de la migración acorde a tales postulados. A pesar de lo mucho que se ha avanzado en el ámbito académico y en la propia sociedad civil, donde la cuestión de la gestión democrática de la diversidad llegó para quedarse, la voluntad política para lograr un proyecto de comunidad política inclusiva es insuficiente.” Continuando;

“En este sentido, en el caso chileno no encontramos elementos de coherencia entre las políticas actuales de gestión de la diversidad y el paradigma del pluralismo cultural. Podríamos hablar de la prevalencia de un paradigma asimilacionista en transición. Solo las acciones futuras entregarán elementos sobre las velocidades de dicho proceso, que en todo caso debería orientarse desde una real profundización dinámica de la democracia que muestre valor para reconocer el contexto multicultural sobre el cual se constituye operando una reinterpretación de su construcción política y de los derechos humanos en clave multicultural.” (Usallán, 2015, p. 14).

A diferencia de la postura del Estado, las voces que van en la vanguardia de políticas multiculturales de tipo *intercultural* son las asociaciones de inmigrantes que tienen una *agenda de movilidad humana amplia, con ideales de contacto y enriquecimiento mutuo* que superan las lógicas legales, administrativas de los grupos gobernantes y sus equipos técnicos, por lo que cualquier tipo de consenso no alcanzaría las propuestas que manifiestan los grupos de interés, que ven reflejadas los conceptos de transnacionalismo que han sido analizadas en un principio por los Antropólogos y que ahora es una tendencia en los estudios migratorios.

En general, la discusión sobre políticas de integración en Chile se origina dentro del marco académico, basado principalmente en la realidad indígena propia del país que aún espera un reconocimiento y visibilidad mayor, lo que en muchos casos ha sido causa de discusiones de tipo política que aún no tienen un final definitivo.

La lógica del tratamiento migratorio en Chile incorpora la idea de continuar con los protocolos de acuerdo y coordinación bilateral, multilateral con compromisos intersectoriales, siendo los ministerios en coordinación los que entran en contacto con el migrante en el acceso a beneficios sociales, a través de programas nacionales, sobre la base de una caracterización socioeconómica,

en una escala de vulnerabilidad determinada desde los organismos estatales. En la intermediación con el Estado se encuentra el gobierno local, que cumple una labor crucial.

Además, alude a la necesidad de la reunificación familiar como un pilar fundamental en la inserción social del inmigrante en el país, acorde a las legislaciones de otros países con un tratamiento integral de la migración internacional.

A nivel específico, no existen programas de enseñanza del Castellano por parte de la institucionalidad del Estado; esto se realiza a través de los municipios, organizaciones sociales y comunitarias, especialmente las instituciones religiosas tienen un papel preponderante en ello. Al no contar con una institución compleja que reúna los programas de atención al migrante de forma integral, el primer paso hacia la integración que sería la adquisición del idioma por parte de los extranjeros que no provienen de América Latina, no se entrega como un servicio básico importante en el proceso de inserción.

Si hablamos de otros programas de adquisición de lenguas indígenas y bilingüismo hay varios estudios que apuntan a que en Chile no existe un programa de tratamiento, apoyo y protección de lenguas indígenas, sino más bien el papel del español como vehículo e instrumento de asimilación cultural que mantiene las relaciones asimétricas es poderoso y que no se ha cuestionado por parte de las autoridades (Lagos, 2015).

Los aspectos culturales son escasamente visibles en cualquier tipo de programa orientado en este grupo y en general, hay un enfoque en las necesidades básicas y urgentes, pero poco desarrollo en otros niveles importantes.

En suma, los desafíos son grandes; la integración de los migrantes pone en tela de juicio los límites y alcances de la democracia, la necesidad de mejorar los niveles de representación democrática y el papel del Estado en la promoción y defensa efectiva de la diversidad étnica, cultural, social del país.

Esto se encausa de forma paralela en la manera en que la clase política mejora sus procedimientos y su ordenamiento estructural, su nivel de representatividad de la opinión pública y los mecanismos en los que asegure un equilibrio entre la diversidad con los principios rectores de sus planteamientos políticos.

En los últimos años se ha venido sumando un proceso gradual de mejoramiento, fortalecimiento y protección de la democracia chilena, lo que nos hace preguntar sobre las formas en que se discutirá el modo en que el estado chileno se aproxime a los modelos de integración de la diversidad proveniente de la migración internacional y los posibles resultados de su gestión.

Capítulo 5. Partidos políticos.

Por motivos de este proyecto, los aspectos teóricos incluyen elementos sociológicos y políticos ya que apunta a la discusión de política nacional en torno al tema migratorio como a los efectos de las políticas públicas que surgen de las normativas acordadas y su aplicación, en especial en los temas de integración.

En suma, hay una visión partidista y política en la materia como también existe un planteamiento institucional por parte del Estado que trasciende los gobiernos y las coaliciones en el poder.

A continuación, elaboramos un resumen del panorama político chileno y de forma específica, analizamos los programas de gobierno de la centroizquierda, centroderecha y Frente Amplio en relación a la temática migratoria, los documentos y declaraciones oficiales de los partidos que son parte de nuestra muestra, tomando en mayor importancia las declaraciones de principios, manifiestos y declaraciones públicas en materia migratoria, además de las acciones conjunta de partidos para empujar la agenda migratoria.

Posteriormente, realizamos un esquema sobre el papel de parlamentarios y su participación directa, lo que nos permite observar el tipo de participación de los partidos y sus representantes y la cantidad de intervenciones en el congreso.

Por último, nos enfocamos en el concepto de integración y asimilación en la literatura reciente y las respuestas políticas de países que han trabajado en políticas públicas con mayor fuerza y de forma sostenida en el tiempo, buscando elementos comunes y diferenciadores con lo que ocurre en la actualidad en la acción política reciente de los partidos políticos relevantes para este estudio.

5.1. Aspectos generales sobre los partidos políticos chilenos.

Si se observa el concierto latinoamericano, Singer (2016, p. 189) concluye en su estudio de la polarización de partidos en el eje derecha/izquierda entre 1995-2009 que los partidos en América Latina tienden a exhibir menores niveles de polarización y de consistencia ideológica que otras democracias más establecidas; la falta de diferenciación ideológica puede en parte la raíz de los débiles niveles del voto ideológico en muchos de los países en la región.

Aunque la polarización parece incrementarse en promedio en el tiempo en muchos países en el hemisferio, esta alza en la polarización corresponde al reforzamiento de los partidos de izquierda en muchos países del hemisferio.

En trabajos previos se ha notado que las fuerzas de los partidos de izquierda podrían anclarse a los sistemas programáticos de partidos, al mismo tiempo que otros partidos refuerzan su mensaje alternativo. En su propuesta, alude a que el alza en la polarización ha ocurrido en paralelo al giro

hacia la izquierda en América Latina y esto ha ayudado a incrementar la estructura ideológica, en conjunto con su electorado y votantes, mientras que las opciones divergentes, distintas a lo que los partidos presentan, se muestran como una posibilidad que los ubica en campos ideológicos diversos.

Los votantes, por tanto, en un sistema polarizado de partidos, muestran mayores asociaciones con características demográficas, como la religiosidad, género, posturas económicas, ideología, entre otros. En países que carecen de opciones con sustento y significado, las opciones de los votantes de establecer una representación programática son limitadas. Otro elemento importante es el papel de la política clientelar en América Latina (Kitschelt, 2000), que ha constituido el equivalente funcional del *Estado de Bienestar*.

Para el caso chileno, Siavelis (2009) da algunos indicios sobre este tema. Debido al tipo de sistema electoral y al proceso de transición a la democracia, posterior a un régimen autoritario, se ha creado en la opinión pública una suerte de desconfianza e insatisfacción hacia el sistema político y hacia el tipo de democracia que se está instaurando; hay un desfase entre la élite y a masa, debido a una congruencia entre la élite política y la opinión pública en torno a asuntos ideológicos, pero que en términos de legitimidad, *accountability*, alternancia en el poder y participación no se traduce en las prácticas políticas.

Esto es parte de lo que propone como una *partidocracia*³⁴, es decir, en el caso de la conformación de la *Concertación por la Democracia* (conglomerado de partidos de centroizquierda) dominan el espectro político democrático hasta el punto de absorber en su mayoría la élite política, pero bajo un sistema electoral (binominal) que no permite un real asentamiento de los principios democráticos.

Para autores como González-Bustamante y Cisternas (2016, p. 43), la élite política se ha formado *debido al sistema electoral binominal*. Este sistema creó una suerte de grupo político cerrado, universitario y profesional altamente educado, que cuenta con las siguientes características; pertenecen a ciertas universidades chilenas, destacando la Universidad de Chile, son en su mayoría abogados, en edad media-avanzada, con bajo nivel de participación femenina.

Este estudio no contempla las grandes transformaciones en el espectro político que acontecieron cuando el sistema binominal desaparece y hay un aumento del número de mujeres en política, tanto en la Cámara de Diputados (35 mujeres) como en el Senado (26), además de la baja en la edad promedio.³⁵ Otro elemento importante es la llegada de una nueva oferta política, como es el caso del *Frente Amplio*.

En términos políticos, Chile ha experimentado transformaciones donde su tradición democrática se vio truncada por una dictadura que destruyó las bases democráticas de forma considerable; fue durante el *proceso de transición* a la democracia donde se llegó a un consenso entre las élites económicas y la oposición para llegar a un tipo de democracia que hereda una constitución que rige al país hasta la actualidad, un sistema electoral específico, aplastamiento de los movimientos sociales que tenían vigencia antes del período dictatorial, un proceso de deslegitimación política

³⁴ El autor cita el estudio en el caso venezolano de Coppedge y su definición de partidocracia.

³⁵ Informe "Composición del Congreso Nacional 2018-2022, Candidaturas Chile," p. 3.

(Moulian, 2004) y un ejercicio de la política tibio, basado en el mantener la línea económica y social iniciada post-dictadura y así insertar a Chile en los procesos globales de mercado, donde las voces fuera del parlamento, -la voz marginal,-no tiene un espacio de poder.

Algunos autores como Altman (2009) observa que Chile, - junto con Uruguay, - refleja una de las formas de democracia más sólidas del continente, donde la base política se afianza en la *política de coaliciones*, contando con una fuerte estructuración programática, siendo bastante menores las divergencias en torno al papel del Estado en la economía y donde el sistema partidario se encuentra condicionado relativamente hacia la derecha. (Ibid, p. 787).

Chile tiene un sistema donde el poder ejecutivo *tiene amplios poderes*, en desmedro al legislativo, lo que tiene consecuencias en el escenario político; desde Cristóbal Aninat (2006),

“La Constitución establece áreas de iniciativa exclusiva de ley del Presidente de la República. Sólo el Ejecutivo puede iniciar legislación en materias relacionadas con las divisiones políticas y administrativas del país, y su administración financiera, presupuestaria y la contratación de deuda pública. También sobre materias laborales, de seguridad social y de impuestos de cualquier naturaleza, asimismo como sobre el tamaño y la disposición de las Fuerzas Armadas. En materias presupuestarias el Congreso solo puede aceptar, disminuir o rechazar gastos. Estas disposiciones significan una restricción importante a la capacidad del Congreso para iniciar legislación, y dan iniciativa exclusiva al Presidente de la República sobre la mayor parte de la política económica de la nación.” (Aninat, 2006, p. 2).

Por tanto, el parlamento puede frenar y atrasar proyectos para poder presionar al ejecutivo bajo estrategias políticas.

Ya se ha discutido y se ha aprobado un cambio al sistema binominal que, en conjunto con la constitución de 1980, son legados de la dictadura y son parte de la estructura institucional del país, lo que no ha permitido esta transición a una democracia fortalecida (Boeninger, 2008).

El autor define a la base política de Chile como:

“Un presidencialismo de coalición. Un sistema electoral que requiere de una tercera lista, obtener alrededor de un 20% de los votos para acceder a un escaño de diputado o senador, hace prácticamente imposible que un partido o fracción de partido abandone la coalición, pues tal decisión impactaría su desaparición del parlamento y, por tanto, un ostracismo político prolongado. Ello es así, si se considera que los partidos más votados del país, la Democracia Cristiana (DC) y la Unión Democrática Independiente (UDI) apenas pasan del 20% de adhesión nacional. En suma, el binominal ha congelado el sistema político, aunque no es ésta, por cierto, la única razón de fortaleza y cohesión de las coaliciones” (Ibid, p. 191).

Otros autores, como Reniu y Albala (2012, p. 167) argumentan que el caso chileno es un tipo de presidencialismo " con matices parlamentarios" y no tienen carácter de "puro," como ocurre en el caso venezolano, con Hugo Chávez al mando. Lo definen de esa forma porque incorpora algunos elementos institucionales inspirados en el sistema parlamentario, pero el papel del ejecutivo es fuerte.

Ya que el presidencialismo chileno tiene la potestad de ingresar iniciativas exclusivas que son materia de interés nacional, como son los presupuestos nacionales - entre otras materias clave, - adquiere un gran poder en la activación de las propuestas legislativas.

En este caso específico, en el año 2013 durante la presidencia de centroderecha del presidente Sebastián Piñera se elaboró un *proyecto de Ley de Migraciones y Extranjería (mensaje n° 089-361, 20 de mayo 2013)* que se encuentra en la Cámara de Diputados (Boletín 8970-06, *Ley de Migración y Extranjería*, Cámara de Diputados, 4 de junio 2013) y no hubo un consenso en su aprobación, al igual a lo acontecido en el segundo gobierno de Michelle Bachelet (centroizquierda) y su proyecto de ley migratoria del año 2017. Por tanto, las reformas estructurales del país ocurren cuando el consenso es amplio y se acelera en la medida de que existan movilizaciones que presionen al ejecutivo y así presentar nuevas reformas que repercuten en la estructura legislativa, logrando acelerar los procesos políticos o, -en su defecto, - detenerlos en el congreso, lo que da una sensación de estancamiento en las reformas.

En términos de la organización e ideología de los partidos, Ruiz-Rodríguez y Luna (2006) observan que en los partidos políticos chilenos no hay una relación directa entre posicionamiento ideológico del diputado (y del partido) con las características organizativas del mismo, sino que presenta una mayor utilidad analítica el determinar los procesos particulares de cada partido y la relación entre su base ideológica y los cambios que ha presentado de forma particular.

En segundo lugar, a pesar de esta suerte de renovación en los partidos, esto no involucra una apertura a nuevos tipos de militancia y liderazgos, por lo que los partidos siguen manteniendo esta calidad de élite, lo que tiene relación con la apatía de la sociedad en torno a la política.

Los temas valórico-religiosos son uno de los ejes donde la polarización entre partidos se mantiene, pero hay consensos en lo referido al eje socioeconómico y las políticas de ese orden, aunque este aspecto es el que mantiene la mayor polarización entre *coaliciones (Concertación-Alianza por Chile de ese entonces)* (Ruiz-Rodríguez, 2005).

El país ha pasado de la estructura de los tres tercios (izquierda-centro-derecha) a una *política de coaliciones* (Gamboa, López y Baeza, 2013, p. 444), donde el *centro político* en la década de los setenta era el *Partido Demócrata Cristiano (DC)*³⁶ y que pasa ahora a integrar a la coalición de centroizquierda que hasta el año 2013 se llamaba *Concertación de Partidos Por La Democracia* y en la actualidad se denomina *la Nueva Mayoría hasta el 2017*; para las elecciones presidenciales de ese año, se elabora un nuevo conglomerado llamado *Fuerza de Mayoría* (que incluye al *Partido Socialista PS, Partido Comunista PC, Partido por la Democracia PPD y Partido Radical Socialdemócrata, PRSD*), dejando fuera a la Democracia Cristiana, que plantea una candidatura

³⁶ En el año 2017 la Democracia Cristiana se desmarca de este conglomerado, junto con MAS e Izquierda Ciudadana (todos fueron parte de la ex nueva mayoría), creando un nuevo movimiento llamado Convergencia Ciudadana. Esto ha tenido repercusiones muy importantes, porque llevan a una candidata propia, desmarcándose del candidato de la nueva mayoría, que es el senador por Antofagasta, el Sr. Alejandro Guillier, lo que ha dejado a este partido aislado. Las consecuencias de su alejamiento aún no son determinadas, pero ha debilitado al conglomerado frente a las próximas elecciones presidenciales del año 2017. Se han unido con algunos socialistas independientes y con Izquierda Ciudadana, por motivos de tener posibilidades parlamentarias y presidenciales.

propia, acompañado de los partidos Izquierda Ciudadana y MAS, denominado este pacto *Convergencia Democrática*.

La *Nueva Mayoría*, por tanto, se cambia en el año 2017, *ad- portas* de la carrera parlamentaria y presidenciales en una coalición *sin la Democracia Cristiana*, siendo esta última el partido que busca aliarse con otros partidos pequeños, como es Izquierda Ciudadana y Movimiento Amplio MAS, para poder competir en la carrera presidencial y parlamentaria con candidata propia (Carolina Goic como candidata presidencial).

Las elecciones del 2018 son ganadas por el conglomerado de la centroderecha, en un segundo gobierno para el presidente Sebastián Piñera, lo que ha dejado a la Democracia Cristiana en un momento de definiciones políticas importantes.

En suma, la *ex Nueva Mayoría* se divide en dos bloques: *Fuerza de la Mayoría* y *Convergencia Ciudadana*.

La *Alianza por Chile* que incluye al *Partido Renovación Nacional (RN)* y el *Partido Demócrata Independiente (UDI)* es la coalición de derecha que últimamente ha presentado cambios sustantivos en su composición, donde cambió de nombre a *Coalición por el Cambio* para volver a denominarse como *Alianza* en el que se desprendieron nuevos partidos, algunos originados desde los partidos originales de la *Alianza por Chile* llamados *Evópoli* y *Amplitud*.³⁷ Se incluyen en esta coalición el *Partido Regionalista Independiente PRI*. Para este año 2015 este conglomerado de partidos de centroderecha se refundará como *Chile Vamos*, que tiene como objetivo buscar consensos dentro de las posturas de centro y de derecha enfrentando el escenario de las próximas elecciones presidenciales.

El movimiento político por el candidato presidencial del 2009, 2013 y 2017 del *Partido Progresista PRO*, Marco Henríquez Ominami es otro partido fuera de las dos coaliciones que tiene un programa que intenta acabar con la división de los dos grandes conglomerados tradicionales y tratar de protagonizar una alternativa a la oferta política.

En el año 2017, en el mes de agosto, se concreta el nuevo conglomerado que intenta unificar las visiones de centro que se llama SUMEMOS y que incluye a Amplitud, Ciudadanos, Red Liberal y TODOS. Este conglomerado no llevará candidatos presidenciales, pero busca posicionarse en el futuro como la oferta de centro del espectro político. Este movimiento no prospera.

Otro conglomerado nuevo es el llamado Alternativa Democrática, que incluye los partidos y movimientos sociales como Somos Aysén, Miras, Partido Liberal, Humanista, Ecologista Verde y Convergencia de Izquierda.

El *Frente Amplio*³⁸, que es la alternativa construida a partir de la convergencia de 14 movimientos sociales, donde se incluyen varios partidos con representación en el senado (cuentan con un

³⁷ *Amplitud* es de orientación centro-derecha, pero se ha descolgado de pertenecer a *Chile Vamos*, aunque sigue manteniendo lazos fuertes con esa coalición.

³⁸ Podría incluirse en lo que denomina Kitschelt (2000, p. 865) como libertarios de izquierda (Left Libertarian Politics) que mezcla igualdad social y redistribución en conjunto con un amplio espectro de participación popular directa en la toma de decisiones y fuertes rasgos en las libertades, rechazando todo tipo de relación

senador y 20 diputados), se posiciona en las elecciones del 2017 con un amplio respaldo ciudadano debido a su conformación comunitaria, de toma de decisión colectiva y con amplia representatividad del espectro liberal democrático. Los movimientos que los representan son: *Movimiento Político Socialismo y Libertad (SOL)*, *Izquierda Autónoma*, *Izquierda Libertaria*, *Movimiento Autonomista*, *Partido Humanista*, *Partido Liberal de Chile*, *Movimiento Democrático Progresista (MDP)*, *Partido Pirata*, *Nueva Democracia*, *Partido Ecologista Verde*, *Partido Igualdad*, *Revolución Democrática*, *Movimiento Democrático Popular (MDP)* y *Poder Ciudadano*.³⁹

5.2. Los partidos políticos chilenos, su constitución histórica y su acción política actual.

Desde Valenzuela (1985, p.4) Chile ha tenido una historia particular en la conformación de los partidos políticos, acercándolo a la orientación de tipo europea.

"Estas características especiales le han otorgado al país una cierta representatividad de la población chilena, pero hasta cierto punto, debido a que en las cúpulas de algunos de los partidos se encuentra la clase de origen aristócrata fundacional del país o de familias enraizadas en la posesión de grandes latifundios que alejan al electorado de clase media y popular de los mismos. En general, el espectro de la centroizquierda ha tenido esa característica de tener en sus filas intelectuales de clase media y en otros, representantes de las clases populares, sindicatos y dirigentes populares."

En palabras de Luna (2008):

"En términos ideológico-programáticos, el sistema de partidos chileno destaca como excepcional en la región por su estructuración temprana, y de larga duración, en base a dos fisuras (clivajes) predominantes: el conflicto clerical-secular y el conflicto socioeconómico representado por el eje izquierda-derecha." (Luna, 2008, p. 78)

Chile ha tenido una tradición democrática histórica que ha sido quebrada en tres grandes oportunidades, pero que no mermó ese sustrato que lo hace interesante de analizar, pero

" El destacado lugar que ocupan los partidos en la política chilena no es un fenómeno nuevo. Se relaciona estrechamente con la larga tradición de política democrática en Chile. Desde 1830 el sufragio (aunque con un electorado restringido) ofreció el único mecanismo para llenar los cargos de autoridad presidencial y parlamentarios (...) De hecho, tan importante como el papel que desempeñaron los partidos chilenos en el quiebre de la democracia es el que los identifica con el

clientelar y de tipo carismático, con preferencia a la competencia programática tanto en los nuevos como partidos ya establecidos que se acercan a la agenda libertaria de izquierda.

³⁹ Para el año 2019 ya se evalúan la posibilidad de incluir nuevos partidos formados dentro del Frente Amplio.

surgimiento y la consolidación de hábitos democráticos durante varias generaciones." (Valenzuela, 1985, p. 3).

Picazo Verdejo (2001) argumenta que la rivalidad entre corrientes o entre líderes es una de las características más visibles del funcionamiento interno de los partidos políticos chilenos.

Otros autores, como Bello (2012), describe el caso chileno y la implantación de la economía neoliberal en dictadura, pasando de un país Estado-céntrico en su modelo de desarrollo cambiando la relación del Estado-nación con las estrategias de los partidos y sus bases sociales, que era estrecha antes de 1973, a uno de tipo neoliberal, de privatización de empresas y servicios, desregulación estatal de los precios, actividades económicas y de la fuerza de trabajo, con una política de apertura al exterior,

" Siendo el mercado un centro articulador de la sociedad nacional."(Ibid, p. 5).

Desde los autores Gamboa, López y Baeza (2013), la distancia ideológica entre las coaliciones ha ido disminuyendo, en especial en los temas sociales y económicos, con excepción a los temas de derechos humanos que ha alejado al Partido Comunista y a sectores de la izquierda extraparlamentaria hasta el año 2009.⁴⁰

Las coaliciones no tienen una diferencia significativa en cuanto a su posicionamiento en el eje Estado-mercado, no hay dimensiones programáticas/ideológicas tan claras que marque la competencia en el caso chileno (Altman, 2009, p. 788).

En torno a la posición frente a la *democracia*, los autores plantean que los partidos de izquierda son *normativos*, mientras que los de derecha son *instrumentales*, ya que basan su acción en resultados de tipo tecnocráticos.

En cuanto a la *elaboración de los programas*, la *Concertación de Partidos Por La Democracia*, desde 1989 ha seguido un patrón: se construye bajo el instrumento de la conformación de una mesa de trabajo con militantes de distintos partidos en un conjunto de *comisiones técnicas* (Gamboa, López y Baeza, 2013, p. 456). En el caso de la *Alianza* es similar, en términos de que los programas de sus candidatos son definidos por grupos conformados por militantes de *Renovación Nacional (RN)* y *Unión Demócrata Independiente (UDI)*, y en los que también participaron independientes.

Sobre el caso de la candidatura de Piñera para la elección de 2009, el programa de gobierno se elaboró a base de proposiciones de los "grupos Tantauco" con una marcada presencia de expertos en materia económica, donde hubo un acercamiento programático con la Concertación en ese momento.

Se destaca, por tanto, el trabajo colectivo y de consensos. Esto no significa que no existan diferencias, pero,

"Sí están dispuestas a apoyar esos programas sin inconvenientes" (Ibid, p. 456).

⁴⁰ Siendo año de campañas presidenciales y de primarias, donde el 2010 comienza el período de centroderecha de la presidencia de Sebastián Piñera.

En el caso del partido UDI, Luna (2010) argumenta que es un partido con lazos en las cúpulas más importantes del conservadurismo chileno y de los círculos económicos fuertes del país, con una relación a grupos como el OPUS DEI y los Legionarios de Cristo, pero que en la actualidad quiere ampliar su núcleo de votantes hacia los sectores más pobres de Chile, a través de un mensaje tecnocrático y carismático, buscando dos estrategias: la adherencia de sectores pobres, pero los recursos de los sectores ricos. La importancia de líderes no-políticos y un mensaje de cambio y de solución de problemas, obtuvo un gran apoyo de los sectores populares en el período de los años noventa.

Al referirnos a la *élite política chilena*, Mayol (2016, p. 22) afirma que ésta ha firmado un pacto elitario que le permite perpetuarse en el poder y cerrar sus filas hacia nuevos integrantes. Si en el pasado la élite política era la aristocracia criolla, oligárquica y terrateniente, ahora corresponde a la élite económica y empresarial como nuevo pacto elitario, nacido en los años ochenta en plena dictadura, basada en la tecnocracia racional.

Alcántara (2003) y su estudio sobre las bases ideológicas de algunos partidos chilenos analizados, como son el *partido Unión Demócrata Independiente UDI, Partido Socialista, Partido Por la Democracia PPD, Partido Democracia Cristiana y Partido Renovación Nacional*, donde:

“De manera muy resumida, puede mantenerse que los partidos políticos chilenos se encuentran congelados en sus principales características como consecuencia, probablemente, de su proceso de pilarización⁴¹. Aspecto éste que les dota de un carácter singular dentro de la política partidista latinoamericana, haciéndoles seguir siendo un objeto de estudio de extremo interés. Por otra parte, a la hora de etiquetarles tentativamente y en un esfuerzo por hacer una tipología comprensiva sobre la base de tres ejes de competencia que parecen más relevantes y que serían el de izquierda-derecha, el laico-clerical y el estatista-neoliberal, junto con otro de naturaleza distinta como es el relativo a su nivel de estructuración interna, los datos aquí ofrecidos permiten señalar que el PS y el PPD son partidos de izquierda, laicos, estatistas y semi-estructurados; el PDC es un partido de centro, clerical, semi-estatista y estructurado; RN es un partido de derecha, semi-clerical, semi-neoliberal, semi-estructurado y la UDI es un partido de derecha, clerical, neoliberal y semi-estructurado.” (Alcántara, 2003, p. 83)

En lo referido a la acción del diputado, Alcántara argumenta que:

“Finalmente, la estructuración interna de los partidos no ofrece diferencias consistentes y marca una tendencia tanto hacia la ambigüedad como a primar fórmulas de mayor pujanza de los candidatos que del partido.” (Ibid, p. 83)

Lo que indica que la carrera del diputado se basa en un fuerte interés a la repostulación y pesa de tal manera que puede votar a favor de proyectos de ley que le aseguren un mejor pie a la reelección y mantenerse en su puesto, a pesar de que no vaya en la línea del partido; esto se observa

⁴¹ Del proceso político holandés, donde la política holandesa se divide en cuatro secciones derivadas de la religión/ definiciones socio-económicas, resultando en cuatro *pilares*, tales como: bloques católicos, protestantes, socialistas y liberales. donde se generan las afiliaciones sociales y políticas de los partidos políticos holandeses.

mayormente en el caso de la UDI, donde hay un ferviente sentimiento de autonomía del diputado, y,

“Son partidarios de la existencia de un equilibrio en que la decisión final sobre la forma de votación se ligue al tema objeto de la misma, lo cual es extremadamente ambiguo.” (Ibid, p. 81)

Esta información llama a la reflexión de la manera en que los partidos y la carrera de los diputados pueden estar en distintas posiciones y lo que prima es la reelección permanente que el sistema de elecciones permitía con el sistema binominal.

El informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, *Auditoría a la democracia* (2014) entrega un resumen del estado en cuestión de los partidos políticos chilenos;

“El sistema de partidos es uno de los más estables en la región, con bajas tasas de volatilidad electoral. Sin embargo, este mismo sistema de partidos enfrenta una serie de deficiencias, en particular una dificultad para evolucionar acorde a los cambios que experimenta la sociedad y para establecer vínculos con la ciudadanía. El chileno es un sistema de partidos estable, pero cerrado. Los costos de entrada para nuevos actores son extremadamente altos como consecuencia del marco legal y de los efectos disuasivos que ejerce el sistema electoral binominal. Más aún, los partidos están claramente rezagados en materia de democracia interna y transparencia en comparación a los avances que se han producido en el Estado chileno y, sobre todo, en relación a lo que son las expectativas de la ciudadanía en este ámbito. El financiamiento de la política y de los partidos constituye otro talón de Aquiles en tanto tienen problemas endémicos del sistema de financiamiento para desarrollar sus funciones fuera de aquellas de carácter electoral, como la capacitación y la formación de militantes. A la vez cuentan con una baja posibilidad de ejercer control sobre liderazgos caudillistas que se alejan ideológicamente de sus lineamientos programáticos. Sumando a lo anterior, los partidos políticos chilenos están dentro de los peor evaluados por la ciudadanía en América Latina, al mismo tiempo que son las instituciones que concitan menos confianza en el país. La identificación con los partidos ha ido en descenso y la proporción de votos obtenidos de la población en edad de votar también se ha reducido. Pese a ello, estos partidos políticos han obtenido prácticamente la totalidad de los escaños en disputa en el Congreso desde el retorno de la democracia.” (PNUD, 2014, p. 34-5)

Por tanto, la ciudadanía espera cambios sustanciales en la base partidista, que involucren mecanismos de información para la participación, que los partidos se acerquen en sus agendas programáticas hacia la ciudadanía y las demandas organizadas, donde los individualismos y figuraciones personales en los partidos sólo han llevado al posicionamiento más bajo en las encuestas de confianza sobre el accionar de los partidos políticos y de la clase dirigente.⁴²

En este informe se destaca el desafío de incluir ciertas medidas de *acción positiva* como el aumento de la participación de las mujeres y grupos étnicos en el parlamento para equilibrar el poder y

⁴² Encuesta *Barómetro de la política chilena*, 2015, Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea CERC, donde los partidos políticos concentran solamente el 10% de la confianza y el 17% cree en la Cámara de Diputados.

permitir la entrada de actores sociales que ingresen nuevos temas de discusión, proyectos de ley y reformas bajo esta diversidad.

Sobre la discriminación, el país experimenta procesos de discriminación por color de piel, por género, orientación sexual y por clase socioeconómica; a pesar de que el país no reconoce grupos étnicos, culturales de forma formal y explícita,⁴³ el texto constitucional contiene preceptos generales que sugieren un trato igualitario bajo el lema de igualdad ante la ley, reconociendo la igualdad individual de los ciudadanos y prohibiendo los privilegios, pero sin reconocer la existencia de colectivos.

En la práctica ocurren situaciones donde no todas las personas son tratadas como iguales, debido a hechos de discriminación que afectan la vida de quien es objeto o víctima de tal acción, lo que vulnera sus derechos, especialmente en lo referido al acceso laboral.

En el caso de los inmigrantes, el informe explicita los procesos de discriminación que enfrentan en términos de acceso a la nacionalidad, la lentitud en los procesos de regularización y visado, la discriminación laboral y la dificultad para verse beneficiado de lo ofrecido por el Estado, especialmente cuando se encuentra en situación irregular. (Ibid, p. 66-7)

En la actualidad, la reforma educacional, tributaria, electoral, al sistema de salud y previsional están copando la agenda política y que requieren de consensos políticos de las coaliciones que son difíciles de lograr.⁴⁴

Las reformas de orden social, cultural y valórico han sido impulsadas principalmente por la sociedad movilizada y organizada. Se está reactivando un movimiento social de reivindicación de derechos (trabajo y pensiones dignas, educación, salud, no discriminación) que posteriormente quiere ser captado por los partidos políticos para volver a refundar su programa político particular; esto ha sido un proceso no libre de conflictos internos y entre partidos de diferente espectro político, en especial a lo referido a la denominada *agenda valórica* y del *rol de la economía de mercado*.

Es decir, las diferencias apuntan al tipo de democracia que la sociedad aspira a lograr, mayores canales de participación, los conceptos de igualdad de derechos, visibilización de ciertos temas con una carga valórica y moral, como es el aborto, matrimonio igualitario, entre otros temas de relevancia.

También se observa una composición homogénea del parlamento, donde los grupos étnicos y las mujeres están muy poco representadas, lo que dificulta el acceso en los programas de los partidos de diversidad de planteamientos;

⁴³ Posiblemente, las únicas diferencias en este aspecto se refieren al tratamiento de las minorías étnicas indígenas, que no tiene un reconocimiento constitucional aún, pero que tiene una protección internacional como nacional.

⁴⁴ Desde *Instituto Libertad y Desarrollo* en la publicación de su revista del 2015, n° 263, *los 10 proyectos de ley más importantes que se discuten en el congreso* son el financiamiento de campañas electorales y partidos políticos, la reforma laboral y la reforma a la carrera docente.

“Estas relaciones desiguales de poder generan, por un lado, una actitud de ignorancia, de negligencia o hasta de deliberada exclusión de parte del grupo dominante, y por el otro lado genera una actitud de desconfianza por parte del grupo subordinado.” (Johnson, 2006, p. 40)

En suma, el concepto que los partidos políticos manejan del multiculturalismo es solamente un *estado de cuenta de la diversidad cultural del país*, pero que no se refleja precisamente en planes y programas específicos que protegen, promuevan o ayuden a mantener esta diversidad; esto se refleja en que el sistema de partidos es cerrado y tradicional, lo que no permite la entrada de nuevas voces y ayuda a mantener esta *base monocultural y centralista* (Pairican, 2014, p. 365) presente como un asunto clave al entender la identidad del país, como sociedad cultural homogénea⁴⁵: la diversidad cultural es un hecho constatable, pero no ingresa a las cúpulas de poder y de manejo político, en la medida en que se esperaría.

Esto se refleja también en la poca visibilización de las *identidades regionalistas* (Ibid, p. 365) y que algunos partidos han intentado ingresar dentro de la política bajo este argumento de incluir las dinámicas e identidades que no se reflejan en esta base homogénea que se replica en el congreso.

Durante el año 2015 han surgido posibilidades de que este hecho cambie debido a diferentes proyectos de ley que han ingresado y que posibilitaría un cambio en esta estructura rígida, por ejemplo, en el aumento de cupos parlamentarios de mujeres. Pero lo referido al *problema mapuche*, es decir, las diferencias étnicas y su incorporación unilateral al sistema político chileno, esto ha sido un asunto que no ha tenido un acuerdo de base, a pesar de que en la mayoría de los acuerdos programáticos de los partidos de centroizquierda (incluso de la centroderecha), hay un apoyo hacia la diversidad étnica y el planteamiento de que Chile es un país pluricultural y pluriétnico.

En asuntos relacionados a las relaciones *internacionales*, hay desencuentros entre un liderazgo a nivel latinoamericano en las plataformas de discusión política internacional; hay cierto grado de consenso y coherencia en las políticas de integración regional y en específico hacia las políticas migratorias, que se basan en el respeto a los derechos humanos, el derecho a migrar⁴⁶ y a una gobernanza internacional. Por ejemplo, en lo que se ha acordado en las plataformas supranacionales como UNASUR, Conferencia Sudamericana, MERCOSUR, entre otras.

A nivel nacional, por el contrario, el espíritu restrictivo del Decreto Ley de 1975 que rige el tema migratorio requiere una discusión parlamentaria y una coherencia entre los Ministerios del Interior y Seguridad Pública con el Ministerio de Relaciones Exteriores, que vela por los acuerdos firmados por Chile en la materia a nivel internacional.

Por ejemplo, hay críticas hacia otros convenios de libre tránsito desde y hacia países fronterizos, como es el caso del *Convenio de Libre Tránsito Vecinal Tacna (Perú)-Arica (Chile)*, que en cierta medida no está en sintonía con el decreto de 1975, por lo que se han pedido informes a Contraloría

⁴⁵ Para el año 2017 se ha trabajado en el Proceso Participativo Constituyente Indígena, donde se le ha consultado a distintas personalidades indígenas y organizaciones los temas y aspectos legales, culturales, idiomáticos, entre otros que deberían estar presentes en la nueva constitución chilena, donde la autodeterminación y el acceso al sistema político parlamentario son parte de las demandas. Este trabajo termina en un documento final, elaborado por el Ministerio de Desarrollo Social y es parte de las propuestas del segundo mandato de la presidencia de Michelle Bachelet.

⁴⁶ Como veremos más adelante, esto cambia durante el segundo gobierno del presidente Piñera.

de la República para poder entender los alcances de ambas, en términos de expulsiones y otras medidas anexas a estos dos instrumentos, entre otras medidas de la misma naturaleza.

5.3. Partidos políticos y migración. Elementos de análisis teórico, sobre la respuesta política y sus consecuencias.

La literatura en la materia es extensa, especialmente en lo que se ha venido estudiando tanto en Europa como en Estados Unidos, Canadá y otros países que han enfrentado el fenómeno migratorio desde sus inicios.

Si observamos la literatura internacional, el papel de los partidos políticos en el tema migratorio ha presentado varios resultados a lo largo del tiempo, dependiendo de las condiciones económicas, el tipo de estructura de gobierno y administración del país y la relación con niveles medios y locales de gobierno (centralista, federal), la relación del congreso de cada país con la presidencia y los grupos de poder, el lobby de los grupos migrantes y de derechos humanos y el poder de voto de las minorías en la elección de alcalde, congresista, entre otros cargos públicos (OECD, 2010).

Desde la academia, el esfuerzo en el estudio de estos temas ha tenido gran resonancia en Europa, Estados Unidos y otros países donde hay una impronta sostenida y relevante en el tema migratorio, como ocurre en el hemisferio norte y otros países receptores.

En el caso de la acción conjunta de pactos de partidos en coaliciones políticas o conglomerados, en la medida de que se acuerden reformas en ciertos temas específicos, algunos países miembros de estos pactos pueden tener mayor o menor injerencia en los acuerdos finales, lo que da cuenta de los niveles de complejidad que adquiere la acción política cuando hay desavenencias e incluso contradicciones explícitas entre los componentes del pacto político y la acción del ejecutivo.

Esto es muy importante en todo el estudio político sobre la respuesta de acción política en temas migratorios, ya que un gobierno necesita una coherencia interna tanto en su conglomerado que lo apoya como en la respuesta discursiva hacia la ciudadanía, que tiene repercusiones en el concierto internacional (representada en su política exterior).

Desde este punto, el papel de los países emisores y, - por tanto, - de sus escuelas y academia, *se ven muy influenciadas de sus resultados y de sus propuestas teóricas.*

En el aspecto político, la influencia de las medidas adoptadas por los países más desarrollados son ampliamente observadas por su contraparte,- en este caso, desde los países del Cono Sur americano,- entregando tanto juicios positivos como negativos en cuanto a las propuestas políticas y las medidas directas con los migrantes, tanto por su cercanía y similitudes en la conformación política y las formas específicas en que se expresan las acciones políticas como el ordenamiento administrativo (a excepción de los países con sistema federal).

Se puede encontrar información que tiene relación con respecto a los partidos políticos, su orientación e ideología y su postura frente a la migración; en general, los partidos pueden tener una visión y discurso que involucre aspectos dicotómicos como la restricción-liberal/ positivo-negativo (Bale, 2008), posturas que van más allá de esas dicotomías (Franco-Guillén and Zapata-Barrero, 2014; Hepburn y Rosie, 2014) (citado de Adam y Deschouwer, 2016, p. 1291), los partidos y sus posturas referidas a los temas de seguridad nacional, en el caso del parlamento europeo (Lahav y Messina, 2005), sobre control migratorio (Guidaudon, 2000; Guidaudon y Joppke, 2001) como elementos fundamentales en el análisis.

Otro aspecto importante es la noción de *restricción y control de la migración*; en los excelentes trabajos de Guiraudon (2000) y Guidaudon y Joppke (2001) sobre el control migratorio, la opinión de la élite política y en el caso de la propuesta de Guiraudon sobre la *internacionalización del control migratorio*, se plantea que el sostener el hecho de que las políticas sobre la migración como dilemas de control puede ser útil a la hora de mejorar el análisis del fenómeno en términos multifacéticos y que constantemente presentan conflictos en sus objetivos. Tomando en cuenta la *hipótesis de la brecha entre planteamientos de políticas y sus resultados*, ésta ha venido aumentando con el tiempo, lo que erróneamente ha creado en la opinión pública la sensación de que la *hostilidad hacia la inmigración ha aumentado*.

Esto es simplista debido a tres argumentos; (Guiraudon y Joppke, 2001, p. 11) los políticos, en vez de seguir demandas definidas de forma exógena, siguen una retórica política que pocas veces puede ser cumplida, como ocurrió en el caso francés y donde sus votantes comienzan a fijarse en los partidos de extrema derecha como es el caso del Frente Nacional; en segundo lugar, los objetivos de la política inmigratoria nacional, no son un ente monolítico y de una sola línea, ya que hay objetivos que entran en conflicto al mismo tiempo; por ejemplo, sobre el mercado económico abierto, la importancia del turismo en la economía, el reclutamiento de trabajadores altamente calificados y restricciones a la reunificación familiar. Por último, sobre el caso particular del asilo (uno de los asuntos más controvertidos en relación a la respuesta política).

Finalmente, los resultados (*outcomes, en inglés*) no son fácilmente identificables, debido a que es muy fácil el quedarse solamente con una cifra hecha con datos de tipo estadístico (número de entradas, por ejemplo) lo que eventualmente puede entregar una imagen distorsionada de los hechos, ya que no incluye la entrada irregular ni el tráfico humano, información difícil de contabilizar.

Sobre la *seguridad nacional*, Lahav y Messina (2005) plantean que la migración está siendo un tema importante en los partidos políticos europeos y que ha ido creciendo en importancia con el tiempo; sobre la relación directa entre migración y seguridad nacional, ésta no ha estado exenta de dificultades y ha sido un asunto polarizado en los partidos europeos. En algunos casos, ven que las actividades de las instituciones supranacionales como la Unión Europea han ido dando buenas respuestas a los asuntos migratorios, pero en otros observan que este tema debe tener un tratamiento *nacional*.

En general, la opinión frente a la migración se encuentra polarizada en los partidos, donde son los *partidos verdes* los que esperan una respuesta supranacional europea, los *partidos conservadores* se ubican en la respuesta nacional y los *liberales-socialistas* se ubican en el medio.

La crisis de los partidos en lo referido a su núcleo central, a sus principios rectores, puede tambalear la ideología base por materias de "competencias"; a diferencia de los partidos de extrema derecha e izquierda, hay un amplio espacio donde los partidos que no tienen visiones tan intransigentes pueden equivocarse en la definición como en la retórica de sus propuestas, por lo que es importante notar que es un campo de tensiones inter e intra-partidistas (Pardos-Prado,2015).

Estas situaciones pueden terminar de forma negativa, en el sentido que pueden adquirir una notoriedad negativa por parte del electorado y ser utilizadas por los partidos populistas y extremos, como elemento que demuestra sus inoperancias y falta de consenso. Por lo tanto, el balance entre la ideología y los temas a tratar, su relevancia en la escala de importancia y la forma en que esto se transmite al electorado son elementos de análisis decisivos (Adam y Deschouwer, 2016).

En el caso de la relación del gobierno central y los multiniveles de gobierno, en el ámbito local y de grado medio (Hepburn y Zapata- Barrero, 2014, p. 5-6) pueden haber diferencias entre los gobiernos locales con una visión restrictiva y/o progresiva, que pueden entrar en contradicción con lo promovido por el gobierno central, donde las políticas se *superponen* (*overlapping policies*, término usado por los autores), lo que en definitiva presenta consecuencias directas en el manejo como en la discusión del tema migratorio. Los asuntos de la descentralización y el concepto usado de *territorial rescaling*⁴⁷ son importantes en el análisis de países con distintas naciones distintivas y de niveles de gobierno que quieren promover otras formas de gestión.

5.3.1. Postura de los partidos de centroderecha, extrema derecha y otros movimientos sobre la restricción a la inmigración y la integración.

Para Pardos-Prado (2015), en su interesante análisis de partidos de centroderecha, observa que la migración es un elemento de movilización del electorado y que, si estos partidos utilizan este articulado en un discurso *basado en lo económico*, limita el crecimiento de los partidos radicales y extremos (extrema derecha antiinmigración)- por tanto, - el factor económico es clave en ello.

Para los partidos de centroderecha, las tensiones involucran el peso de los ideales del libre-mercado en contra de la soberanía / valores conservadores, mientras que en los de centroizquierda involucran las nociones del Estado de beneficencia/ proteccionismo del mercado laboral y su contraparte de los ideales de la solidaridad internacional y los derechos humanos.

En el caso de la inmigración en la UE, los partidos han tenido dificultades para atender a la respuesta política que los ciudadanos esperan, por lo que el tema tiende a estar cristalizado dentro de los mismos; en el caso de los partidos liberales y "verdes-ecologistas" este problema no ha sido tan notorio como en el caso de algunos partidos socialistas en la UE, que se les torna difícil el conciliar

⁴⁷ Donde los intereses territoriales de tipo cultural, económico y políticos en naturaleza pueden ser afectados por la inmigración.

el proteccionismo por un lado y el control migratorio por el otro, dentro de sus propias filas (Odmalm, 2014: 113). Por tanto, la *ideología propia aún es importante en los partidos*.

Para Akkerman, De Lange y Rooduijn (2016, p. 35), los partidos políticos de extrema derecha y radicales, de corte populista han permeado con sus medidas programáticas en los partidos del *mainstream* europeo y en el caso de la integración de los inmigrantes, la lealtad y la asimilación cultural son altamente valorizadas; establecen estándares muy altos de dominio del idioma, requerimientos hacia la integración desde una óptica cívica, sobre historia y cultura del país receptor y tienden a demandar lealtades a través de juramentos y contratos hacia los valores culturales y política.

Cuando las divisiones de derecha/izquierda puede parecer que tengan poca relevancia en el tema migratorio (Odmalm, 2014), más aún cuando hay diferencias visibles de los partidos tanto a nivel nacional como regional (Hepburn y Rosie, 2014; Schmidtke y Zaslove, 2014), se necesita explicar por qué se ha visto mucho más flexible el aparente carácter restrictivo de las políticas de las últimas décadas (OECD, 2010, p. 139).

Por tanto, el *beneficiario político de la inmigración* se concentra en unos pocos actores sociales organizados, mientras que el *costo* de la migración se distribuye en un número mayor de individuos, donde los oponentes de la migración serían un grupo dividido internamente.

En algunos estudios sobre la opinión pública se observa que la relación entre la opinión y las políticas públicas que resultan en los países en el tema no concuerdan.⁴⁸ En otros, el papel de los medios de comunicación en la sociedad ayudan a moldear una imagen que puede ser negativa y que intenta estar en coherencia con imágenes colectivas que pueden estar basadas en prejuicios.

Todo esto puede alcanzar las bases políticas y las respuestas han sido diversas; como argumenta Boswell (2008), en el caso de su análisis de la política británica⁴⁹ y alemana en torno al tema de la migración laboral durante el 2004 y 2006, las respuestas han sido de tipo *tecnocráticas* (de respuesta a un problema) , por un lado, o de tipo *democráticas*, basadas en una reflexión mayor, por el otro. El papel de los grupos de expertos y de la información de corte científica han moldeado estos dos tipos de justificación, por lo tanto, hay serias dudas y escepticismo en torno a que la información sea realmente imparcial o si hay algún tipo de maniobra política o del empresariado para apostar por medidas tecnocráticas que favorecen la llegada de mano de obra extranjera o incluso una de tipo democrática, que explora las consecuencias y el valor mismo del multiculturalismo.

Esta divergencia la autora las explica a través de tres posibles causas: la dinámica parlamentaria, el clivaje ideológico de los partidos y por los patrones establecidos en el debate en torno a la

⁴⁸ <https://blogs.eui.eu/migrationpolicycentre/dutch-arent-turning-immigration-salience-immigration-issue-drives-wilders-support/>

Caso holandés y la líder de derecha Wilders; la opinión pública se mantiene estable a pesar de que los partidos conservadores intentan poner en relieve el problema migratorio a través de los medios.

⁴⁹ Hampshire (2013, p. 150-151) argumenta que, en el caso británico, la relación entre cultura y seguridad nacional es poderosa en Europa y que algunos partidos de la extrema derecha lo argumentan bajo la base de la protección hacia el terrorismo y la defensa del estilo de vida, pero son los partidos representativos los que hacen la alusión hacia los musulmanes y los discursos de David Cameron en convenciones sobre seguridad y contraterrorismo.

migración. Con respecto al clivaje ideológico, en el caso analizado, los países gobernados por partidos de centroizquierda han llegado a un tipo de respuesta de "tercera vía" en estas reformas (Ibid, p. 2008-9), enfatizando el impacto de la globalización y la importancia de atraer trabajadores calificados para una economía basada en el conocimiento; esto ha provocado algunas respuestas en partidos proteccionistas, como fue el caso de los demócratas cristianos en Alemania, por ejemplo.

Tomando el caso británico, Ford, Jennings y Somerville (2015, p. 1392) destacan que en el momento en que el tema de la inmigración adquiere notoriedad,- que es posterior a 1997 hasta la fecha – (asilo y la migración económica), los agentes que elaboran las políticas públicas responden buscando respuestas restrictivas, pero esta tendencia es constreñida⁵⁰ de forma *informal* (la imagen mediática) y *formal*, a través del respeto a los derechos humanos, ajuste a las leyes europeas e internacionales, las tendencias globales económicas, liberalización de los mercados y los intereses de los sectores organizados.

Estos procesos aumentan con el tiempo, por lo que los reformistas que buscan resultados en corto tiempo ven que este tipo de reformas pueden tomar un mayor tiempo en concretarse, demostrando que, al ejecutar acciones de tipo restrictiva, son mejores en su adopción si se compara en la postura de no proponer ninguna medida, que en política tiene una connotación negativa (Ibid, p. 1393).

El estudio de Emma Hill (2016) sobre los discursos políticos de la coalición conservadora /demócrata que se mantiene en el poder desde el 2010 en el Reino Unido, concluye que el discurso político hacia la inmigración se unen dos elementos importantes: *la hospitalidad*⁵¹ *con la identidad nacional y estatal*. Lo interesante es que los discursos combinan estos dos elementos tanto de forma complementaria como antagonista, lo que podría derivar en un discurso antiinmigratorio que puede ser capitalizado desde los aspectos negativos (uso del sistema de bienestar de los migrantes, etc.) que puede tornarse hostil de forma rápida.

En el caso irlandés, Haynes y Devereux (2016, p. 213) su opinión indica que Irlanda, - en el momento de recesión económica durante los años 2008 en adelante,- los políticos de todos los sectores seguían perpetuando la imagen del inmigrante como una *amenaza*; a pesar de que los sectores de la izquierda apoyan los derechos de los migrantes, todos los actores políticos han contribuido a mantener la noción de que los migrantes son una *carga a la economía*, incluso la imagen del inmigrante como una *persona fraudulenta*, equiparable a la delincuencia local.

Lo interesante de su análisis es el declive de la inmigración desde países de la UE por lo que en general, la inmigración no ha aumentado como para fundamentar el discurso de la carga inmigratoria, pero que los políticos no se encargaron de explicar aquel importante dato a la ciudadanía irlandesa.

⁵⁰ Traducción propia: constraint

⁵¹ Este concepto es muy importante, ya que implica que a nivel de discurso los países democráticos siempre van a plantear esta noción de que todas las personas son bien recibidas y que esto sería una constante en los planteamientos de la mayoría de los partidos representados, pero que este discurso puede ser distorsionado y malentendido entre los propios parlamentarios, debido principalmente a que los partidos no cuentan con un discurso unificado hacia el tema y sus implicancias posteriores, en la defensa de proyectos de ley en la materia, por ejemplo.

Además, el tema migratorio tiene poca visibilidad en los debates políticos, por lo que los que realmente sufren de este tipo de trato son los inmigrantes de bajos recursos. En general, los autores hablan de que no hay una agenda pro-inmigración, sino que ciertos políticos que intentan defender los derechos de los inmigrantes se enfocan solamente en refutar el discurso antiinmigratorio de ciertos grupos, pero no hay una agenda a largo plazo o una discusión profunda de lo que significa defender los derechos de estos grupos.

Finalmente, los autores indican que hay desinformación y confusión de la opinión pública en torno a la inmigración (Ibid, p. 211).

Desde el estudio de Breunig y Luedtke (2008) confirman que la conclusión de la política inmigratoria, por último, en partidos con preferencia hacia la inmigración, son independientes de la división derecha/izquierda; sugieren que el espacio entre la opinión pública, - que es mayoritariamente orientado a la antiinmigración, - y la posición adoptada actualmente por los partidos políticos puede ser explicada por la fuerza del control institucional sobre el sentimiento mayoritario hacia la inmigración, siendo estos factores institucionales los que determinan el apoyo dado por los políticos antiinmigración. En consecuencia, van dando espacio a que se escuche ese tipo de voz e influenciando las preferencias de los partidos políticos hacia la dirección de la restricción migratoria y del endurecimiento en las medidas de adopción de ciudadanía, visto en los casos analizados de los países de la OECD.

Si en su momento los partidos tenían claras diferencias de tipo ideológico, en la actualidad esas diferencias son cada vez más difusas; mientras que en los inicios de la política contemporánea y el papel de los partidos destacaba la adhesión a temas de tipo *material*, en la actualidad hay un mayor interés por los asuntos de tipo *post-material*, donde hay mayor espacio a entablar discusiones entre partidos e intra-partidos por el dominio de la forma en que se entienden los temas relevantes. A la vez, paradójicamente, esto crea también acuerdos de los resultados o *outcomes* sociales (por ejemplo, sobre el medioambiente, la continuación del Estado de bienestar y sus reformas), lo que en definitiva moldea la forma en que los partidos lograrían estos objetivos. Es aquí donde viene la pelea de los partidos políticos por mostrar competencia, ser dueños de ciertos tópicos específicos, siendo la migración uno de ellos (Odmalm, 2014, p. 2-3).

Otros trabajos como el de Mulcahy (2009) argumenta que algunos países europeos que mostraban acuerdo hacia la política migratoria común, finalmente esto deriva a que para todos los países miembros la política ha terminado funcionando de manera completamente local y nacional.

Un trabajo muy interesante es el de Adrian Favell (2014), poniendo a discusión las políticas de inmigración y el concepto de multiculturalismo, tanto en el Reino Unido como en Francia; para el autor, -a pesar de las diferencias entre bloques políticos,- se puede observar una aproximación *liberal nacional* en los dilemas de la inmigración y la integración de los migrantes, debido a un consenso social amplio y el bipartidismo como mecanismo democrático; pero en ambos casos, hay un elemento disruptivo del consenso que es la emergencia desestabilizante de los partidos de extrema derecha que fracturan el voto conservador (Enoch Powell en Reino Unido en los años sesenta y setenta; Le Pen en Francia en los ochenta y noventa).

La solución que se fue gestando corresponde a lo que el autor denomina " aprendizaje social," siendo lo más importante si la política pública está de acuerdo con el contexto social y cómo

funciona con el paso del tiempo, por lo que nuevas respuestas a los cambios son fundamentales a la hora de analizar este tema. El efecto negativo es, por tanto, la "inercia institucional" que tiende a repetir la misma respuesta y no obtiene los resultados esperados (Favell, 2014, p. 87-88). Una posibilidad de explicación sobre este punto es que los políticos son renuentes o se encuentran inhabilitados a reinvertir en nuevas propuestas cuando hay incertidumbre tanto en los costos como en los beneficios hacia el país.

En el caso del Reino Unido, donde una minoría étnica es visible y concentrada, una sociedad multicultural genuina emerge, mientras el sistema funcione; en el caso específico del Reino Unido pueden felicitarse de sus logros, en lo referido a despolitizar los asuntos étnicos y raciales, además de excluir la influencia de la derecha extrema en las decisiones. Donde las fallas se comienzan a observar es en los procesos migratorios posteriores a los años 2000 y la *politización de la diferencia*.

Por tanto, la inercia institucional se traduce en términos sencillos en el mantener las categorías coloniales de raza y las minorías étnicas (mecanismos de relaciones raciales) y el incremento de la política de control de fronteras, además de la noción de grupos adaptables en la nueva sociedad *híper-diversa*, que el autor denomina lo que estaría aconteciendo en la actualidad.

En el caso francés, Favell argumenta que su modelo republicano valora los altos indicadores de éxito en el proceso de integración que son sujetos a medición y tienen una estructura formal de evaluación traducido a indicadores, como es el caso de la educación, la representación pública de las minorías y una adherencia cognitiva a los valores y tradiciones francesas, idioma e ideología política institucional. Al igual que el caso anterior, Francia tiene una diversidad racial, una perspectiva de vida pública libre, abierta e inclusiva, con un gran hincapié en la defensa de los derechos humanos y la no-discriminación. Lo que es constatable es la *brecha entre el discurso integrador y la realidad social*; la lógica binaria de extranjero-nacional se mantiene por generaciones y eso se aleja del discurso integrador y universal que se propone. El control cultural centralizado del modelo republicano, - que es institucional, - no permea la lógica local (Favell, 2017:94), que transcurre de forma distinta.

El autor finalmente observa que en el caso francés y británico, a pesar de presentar distintas posturas, metodología y manejo de las respuestas a los programas y acción institucional, enfrentan los mismos problemas con los residentes no-nacionales y que la inmigración y el pluralismo cultural en los sistemas democráticos liberales no presenta un problema en sí, sino que se problematiza cuando emerge como un elemento simbólico dentro de una dinámica política mayor, donde el *conflicto y el cambio forman parte de esta dinámica* (Ibid, p. 95-6).

Como argumenta Dennison y Taló (2017), en Francia se mantiene una opinión estable en relación a la inmigración y se encuentra en la *media*, si se compara con otros países de la Unión Europea; en general, hay *características psicológicas* que apuntan hacia una visión positiva de la inmigración, relacionado con un cierto tipo de ciudadano específico, caracterizado de la siguiente forma: el tener amigos extranjeros, una visión general positiva de la diferencia y el tener una orientación predominantemente de izquierdas, el apreciar el igualitarismo y tener una comodidad financiera, asociados a una actitud favorable a la inmigración.

Por el otro lado, el haber nacido en Francia, ser proclive a una identificación con los partidos de derecha, el sentirse inseguro en el barrio donde se habita, adherirse de forma irrestricta a las

normas sociales, el papel de la seguridad en la vida personal, entre otros, son indicativos de una actitud contraria. El tener un título universitario, mostrar interés en la política, el nacionalismo o supremacía cultural no tienen efectos directos en las actitudes hacia la inmigración; más bien, tiene que ver con una base psicológica específica que en el caso de Francia mantiene una apreciación pro-inmigración estable en el tiempo.

El mayor problema para el sistema político de los Estados democráticos es enfrentarse a las reacciones de los grupos mayoritarios de población con respecto a ello y cómo mantener el funcionamiento del sistema institucional. En Gran Bretaña ha sido la *política de distinción racial oficial* y cómo mantener esa institucionalidad cuando la realidad indica que es mucho más diverso y complejo de clasificar. Además, el papel del Estado en mantener y financiar programas que protejan las culturas de los grupos minoritarios y el rechazo actual hacia los musulmanes.

En el caso francés, ha sido la brecha entre la retórica republicana y los efectos reales de la misma lo más relevante, donde la pobreza y la marginalidad de grupos étnicos han aumentado, debido a que distintos elementos culturales han venido operando de forma invisible y que no se reflejan en la política oficial (la discriminación, por ejemplo). Por tanto, *el peso de los paradigmas es muy importante y sirve como base unificadora en la opinión pública*.

Las respuestas del caso británico el autor las define como de "consensos," donde no primaron las ideas progresivas, sino que se decidió por *tener un acuerdo entre los actores políticos* hacia un escenario político determinado y por presiones de diversa índole, lo que fue de alguna manera visto como una victoria liberal, que se mantiene hasta el comienzo del nuevo milenio (Ibid, p. 131).

En una *era de desregulación política y el retroceso de la acción de los Estados*, los autores observan que la mayoría de los Estados europeos, - en menor o mayor medida, - tratan de crear una forma de Estado basado en la nacionalidad, orientado en la solución de problemas sociales y la integración de los inmigrantes en conjunto a las trayectorias británicas y francesas (Ibid, p. 133).

En el caso estadounidense hay una amplia literatura al respecto. Por ejemplo, en el trabajo de Gary Freeman (2001) en su análisis de la política de la inmigración durante los años 1994 al presente, observa que se ha dividido la política pública y legislativa entre la *migración regular e irregular*; esto quiere decir que no hay espacio hacia una política comprensiva, sino más bien se divide la problemática entre lo regular y la migración, *por lo que la discusión política ha fluctuado entre la postura de restricción y de control*.

Desde los años ochenta, la política de refugio se maneja dentro de la legislación nacional; la política de trabajo agrícola, los programas de trabajo calificado, entre otros, han sido tratados de forma aislada uno de otro (Freeman, 2001, p. 81), por lo que el autor define el período como una de tipo de *política clientelar* donde son los grupos interesados, como es el caso de los *sindicatos*, (Marino, Penninx y Roosblad, 2015), *asociaciones de distinta índole y los procesos de lobby*, los que proponen y empujan ciertos temas en la discusión. La postura de tratar la inmigración irregular y los procesos de naturalización y ciudadanía separadamente da cuenta de esta realidad.

En el caso de la discusión política, los republicanos han tenido una postura hacia la restricción, pero no hacia la entrega de servicios sociales dentro del sistema de seguridad social que el país ofrece a nivel nacional, federal y por estados, en forma particular. Esto ha provocado que han contado con muchos problemas para movilizar su plan de cortes de beneficios hacia la población extranjera,

donde el voto latino en ciertas ciudades y estados ha sido clave en la conformación de las demandas en torno a la migración.

Por último, los fallos de la corte judicial en asuntos de asilo y refugio son parte de un sistema que, a pesar de no ser parte de la política, incide directamente en ella. Son estas instancias las que utilizan los grupos de migrantes, donde no han tenido éxito en la arena legislativa.

Siguiendo con la línea argumentativa, Chishti y Pierce (2016) aluden a la gran diferencia entre demócratas y republicanos en la forma de entender la inmigración y sus propuestas en políticas públicas, en las llamadas *convenciones*⁵² de los partidos. En caso de los Republicanos, se daba una discusión relacionada con la *victimización y crimen* de la población a manos de inmigrantes irregulares, por otro lado, en el caso de los Demócratas, se impulsaba la imagen de migrantes exitosos y que cumplen cargos en el partido.

A pesar de que estas plataformas no son vinculantes, dan cuenta del interés de mantener a su electorado de su lado y estos discursos pueden tener influencia en las próximas agendas legislativas en la materia. Finalmente, los Republicanos dan mayor importancia al control fronterizo y la seguridad nacional, los Demócratas abogan por los derechos y protección de los migrantes irregulares de América Central, además de los asuntos relacionados con la integración.

En el caso europeo y la discusión política de algunos partidos de extrema derecha (Kitschelt, 1995) y asociaciones, agrupaciones y movimientos de tipo xenófobo (Kriesti, 1999), *la visión nativista*, - que se relaciona con la visión étnica y tradicional de la identidad nacional- ha producido distintos resultados en la discusión del tema en el parlamento, partido o como grupo de presión de las organizaciones sociales; en general, la relación entre inmigración y extremismo es incierta y poco clara, dependiendo de los modelos analizados, la información y los sistemas de información utilizados han surgido opiniones totalmente contrarias frente a esta relación.

Pero esto no es exclusivo de los partidos de derecha, en sus versiones extremistas, sino que la centroizquierda y partidos de izquierda también tienen la dificultad de congeniar tanto los derechos como el posible quiebre con el electorado ante reformas laborales y cortes económicos que pueda ser perjudiciales en el discurso público, haciéndose la pregunta de si captar el voto étnico que es nuevo o seguir apelando al voto de la clase obrera. Desde la hipótesis de Kitschelt (1995), en su importante texto sobre la *derecha radical en Europa Occidental* argumenta que, mientras la centroderecha tenga un discurso restrictivo y orientado hacia lo económico en torno a la inmigración, los partidos de extrema-derecha no tienen mayor éxito en captar a un electorado insatisfecho con las medidas neoliberales.

En algunos países, como ocurrió en Francia y su partido Frente Nacional, o en Escandinavia y el Partido Progreso, agregaron elementos neoliberales a su interés autoritario, etnocéntrico o racista, que, combinado de forma particular, crea la *fórmula ganadora* que les permite crear coaliciones electorales incluyendo una alicaída clase media y las personas que han sido las perdedoras de la modernización, resumida en la clase trabajadora.

Kriesti (1999) complementa este argumento, aludiendo que los nuevos movimientos sociales son de dos tipos: los de orientación xenófoba, radical, pero que en general son muy heterogéneos y que

⁵² Traducción propia: Party Conventions.

son vistos como los "perdedores" y desencantados de la modernización y los procesos neoliberales. El segundo incorpora en sus filas un movimiento de élite profesional liberal, que fue captado por los partidos de izquierda, como es el caso de los partidos *verdes*, que son una contraparte.

Con respecto a la visión del populismo nacionalista visto en los trabajos de Kitschelt, no concuerda con una visión única del mismo, sino que el espectro es mucho más heterogéneo y que puede encapsular distintas versiones de la misma. Además, esta noción de que los perdedores de la modernización sean un grupo como tal, es difícil de contrastar empíricamente (Kriesti, 1999, p. 407).

En países como Suecia, el discurso político de derecha se enfoca primordialmente a la migración económica, en Holanda la diferencia entre liberal y restriccionistas tiende a ser menos evidente a los ojos del electorado, a diferencia del esfuerzo de buscar planteamientos propios que se distingan del resto de partidos y en el caso mediterráneo hay diferencias por países; en el caso español, al ser un tema relativamente nuevo, los partidos tienden a mantener su postura ideológica tradicional. Los países europeos y sus partidos, por tanto, son cautelosos y no ofrecen opciones en el tema migratorio, sino que han tendido a quedar en una suerte de inmovilidad, pero que se ha generado a través de consensos (Bale y Odmalm, 2015).

Otros importantes actores sociales, como son los *sindicatos* en Europa han tenido un cambio de actitud frente a la inmigración laboral, debido a que las reglas del mercado han cambiado (Marino, Penninx y Roosblad, 2015; Parkes, 2015), aunque las tensiones entre proteger los estándares laborales (Jódar et. al. , 2014) y los procesos globales de movilización de mano de obra muchas veces no suelen concordar; si la actitud en un primer momento fue de rechazo hacia el potencial daño que podría ocurrir en las condiciones laborales, en la actualidad los sindicatos (en el caso europeo), están abriendo las puertas hacia una actitud mucho más receptiva y de protección hacia el trabajador migrante, pero esto no es extensivo a todos los estados europeos que aún se manejan dentro de los límites nacionales, como es el caso de Austria y Alemania.

Desde los autores, los sindicatos se están convirtiendo en actores sociales y políticos dentro de un escenario de institucionalidad indiferente y una hostilidad social. En el caso norteamericano (Schmitt, 2010) los trabajadores migrantes que se unen a los sindicatos mejorar sus rentas y prestaciones, lo que explica el aumento de trabajadores migrantes sindicalizados en el país, siendo el papel de los sindicatos uno muy relevante.

Si se observan el papel de los sindicatos y partidos que apoyan a los sindicatos se puede ver una posición ambivalente, porque puede existir una posición favorable hacia la inmigración, pero se intenta apoyar el trabajo local (Castles, 2004, p. 214) y el papel del Estado de escuchar a todos los actores sociales y tomar en cuenta sus consideraciones al respecto; los partidos y los políticos pueden expresar las *agendas ocultas* que involucran medidas antiinmigratorias, pero que en la práctica promueven un tipo de inmigración por motivos económicos y del mercado de trabajo, debido a presiones de grupos de poder.

Facchini y Steinhardt (2011) en su hipótesis en la relación entre votación y el clima económico en torno al mercado laboral, observan que los legisladores son más proclives a votar a favor de políticas que aumentarían la inmigración no cualificada, sólo cuando la migración cualificada es más abundante en sus distritos.

En resumen, el papel de la economía y los efectos en la población en el mercado laboral, el papel de grupos de interés en el mercado del trabajo, en conjunto con las medidas de seguridad nacional y un clima desfavorable a la llegada de población extranjera han posicionado la migración como uno de los temas salientes más relevantes en la política mundial, especialmente en países receptores de migrantes de larga data. Esto ha ido aumentando hacia países en desarrollo, debido a la crisis migratoria y de refugiados de los últimos años.

5.3.2. Centroizquierda e inmigración.

En el caso de la extrema izquierda, que incluye partidos extraparlamentarios verdes-ecologistas, anti-sistémicos y de defensa de las minorías sexuales y feministas como los partidos de centroizquierda e izquierda parlamentarios, Keith y Mc Gowan (2014) y su planteamiento hacia la inmigración desde estas plataformas políticas, observan que el mantener una postura favorable a la inmigración, esto no ha provocado el temor de perder al electorado de la clase obrera que ha sido un aliado tradicional, pero sí es posible de apreciar un incremento en la postura nacionalista en sus filas.

A su vez, presentan un trabajo directo hacia un electorado con alto nivel educativo y que es más igualitario en su apreciación hacia la inmigración.

Al no estar dentro del planteamiento de división clásica de derecha e izquierda (en el caso de los extraparlamentarios), no han perdido el incorporar una opinión sobre el tema inmigratorio, debido a que se posicionan como contrarios al libre mercado y de defensa del Estado de Bienestar con acceso igualitario. La pregunta que cabe hacerse es si este planteamiento de apertura se mantiene una vez que consigan escaños como alcaldías o incluso en el parlamento, donde la *hipótesis del contagio* de Bale, Green-Pedersen, Krouwel, Luther y Sitter (2010), puede aplicarse en este caso, con consecuencias transversales en los partidos, que deriva hacia la tendencia de apoyar la restricción migratoria (compartido con Mudde, 2012).

Sobre el papel de los partidos políticos, el estudio de Hepburn y Rosie (2014, p. 251) es esclarecedor en la materia; los partidos de centroizquierda tienden en mayor medida a tener una visión más favorable hacia la inmigración que los partidos de centroderecha, a pesar de que en los últimos años la postura de la centroizquierda ha adoptado en los años recientes una opinión desfavorable, de retórica negativa y de restricción.⁵³

A diferencia de lo expuesto anteriormente, en el caso escocés y en un nivel local, los partidos se han restado de definir la inmigración como un "problema" (Ibid, p. 251). En realidad, la inmigración se ve de forma amplia como el medio para robustecer la economía escocesa y las preocupaciones de tipo demográfico. Los políticos escoceses, por tanto, enfatizan los principios humanitarios y la

⁵³ Los partidos más importantes de centroizquierda son: Scottish Labour, SNP y Scottish Liberal Democrats.

bienvenida de los extranjeros a Escocia. Pero ha habido cambios posteriormente al año 2010. Por último, el partido conservador escocés ha adoptado un tono menos hostil que su contraparte británica.

Con respecto a la *integración* de los inmigrantes a Escocia, son los partidos políticos escoceses los que tiene serios reparos hacia la política nacional en torno al tema, específicamente en tres aspectos; los centros de detención británicos, los programas de nacionalización de postgraduados, de las políticas de reclutamiento y las expulsiones. Son estos aspectos que irían en detrimento de la economía y demografía escocesa, de la forma en que se entienden desde el gobierno central, criminalizando la migración.

Finalmente, desde los aspectos identitarios, los escoceses, - argumentan las autoras, - está orientado hacia el *territorio* y no hacia la identidad étnica o de linaje; el *acento característico escocés* es también un símbolo identitario altamente valorado y que es un aspecto identitario inclusivo.

En suma, el tema saliente en política de la migración ha permeado a los partidos de centroizquierda y de extrema izquierda dirigiendo su postura y su planteamiento hacia medidas más restrictivas, principalmente por su necesidad de captar a sus votantes tradicionales y aumentar sus posibilidades de sobrevivencia eleccionaria.

5.4. Programas de los partidos políticos de la muestra y migración.

Siguiendo con la percepción de los partidos políticos hacia la migración, observamos que en los *programas* de los distintos partidos en el país, transversalmente hay un acuerdo hacia el respeto hacia la diversidad étnica cultural, donde los *derechos humanos son la base de la estructura programática de los partidos* y un *rechazo hacia la discriminación*, es decir, hay una coherencia de los partidos hacia un *acceso universal de los beneficios de la democracia con los conceptos de equidad e igualdad*. Las diferencias en los conglomerados tienen que ver en el eje hacia los derechos individuales como los preponderantes (Unión Demócrata Independiente UDI y Renovación Nacional RN, principalmente) y en su contraparte, los orientados hacia la lucha colectiva como es el caso del Partido Comunista. Donde hay un consenso es hacia la dirección de la defensa de los derechos humanos, sin condiciones de etnia, género, edad y origen socioeconómico.

Antes de proceder con los partidos en específico, queremos destacar los elementos de la estructura de partidos en Chile.

En términos de la *estructura orgánica de los partidos políticos chilenos*, el Servicio Electoral de Chile (SERVEL)⁵⁴ define como:

⁵⁴ <https://www.servel.cl/generalidades/> Última visita: 2 junio 2018.

"Los Partidos Políticos deben establecer un Órgano Ejecutivo, un Órgano Intermedio Colegiado, un Tribunal Supremo y tribunales regionales. Asimismo, un Órgano Ejecutivo e Intermedio Colegiado por cada región donde esté constituido. El integrante del Órgano Ejecutivo que se determine en los estatutos del Partido Político tendrá la representación judicial y extrajudicial del mismo."

Cuentan con una Directiva Nacional y dependiendo del partido, cuentan con un Consejo Nacional, Comisión Política, Directiva Regional y en algunos casos, Secretarías Nacionales que, en el caso del Partido por la Democracia (PPD), cuenta con una Secretaría Nacional de Migrantes y Refugiados. En el caso del Evópoli, se está conformando una plataforma llamada Causa Migrante (que es un equivalente a las secretarías de otros partidos). El partido Comunista también tiene iniciativas del mismo tenor, como las denominadas comisiones que se encargan de ciertos tópicos relevantes, siendo este caso el tema migrante uno de ellos, pero que no tiene una orgánica nacional.

En el caso de los conglomerados, como el tipo de pacto de varios partidos políticos con avenencias y acuerdos ideológicos en apoyo a un gobierno determinado, en el caso chileno se cuentan hasta la fecha tres grandes conglomerados (Nueva Mayoría, Chile Vamos y Frente Amplio).

En ellos pueden darse sub-pactos o coaliciones que intentan reforzar la acción política y su poder dentro de los grandes conglomerados, tanto para mantenerse dentro y sobrevivir a la fiscalización estatal como para mejorar sus posibilidades de representación parlamentaria y de gobierno local en las elecciones populares, - para lograr equilibrios políticos, - sobre la composición de los partidos y sus implicancias y el sistema electoral particular de cada país (Albala, 2016, p. 464). Es decir, el papel de las instituciones en la conformación y desarrollo de los conglomerados.

En otro punto de vista, tanto la formación de las coaliciones como su unidad interna está siendo cuestionada, a partir de un período de estabilidad postdictadura (Alemán y Saiegh, 2007, p. 253).

Para los autores, la competencia bipolar de los conglomerados multipartidistas y las posiciones centrífugas de los mismos son el resultado del sistema binominal (Ibid, p. 255).

Los conglomerados tienen una dinámica de *poder compartido* (Reniu y Albala, 2012, p. 163), donde,

" Los factores que condicionan la formación de los gobiernos se encuentran íntimamente vinculados con el fortalecimiento del sistema democrático" (IDEM).

El parlamento tiene una importancia central en el diálogo político, lo que da paso al protagonismo de las fuerzas políticas minoritarias. Por otro, la negociación para la formación de gobiernos de coalición pone de relieve la definición de objetivos partidistas compatibles con los valores democráticos y su voluntad de influir con el gobierno. Finalmente, el proceso coalicional descansa, asimismo, en la interacción de los actores políticos en múltiples escenarios, con lo que la negociación de un gobierno de coalición incluye también la construcción de vínculos sólidos con el resto de los ejecutivos, sean éstos estatales o locales.

Por último, los autores argumentan sobre las responsabilidades en política;

"También es cierto que gobernar en coalición exige más pericia política, un mayor dominio del arte de la política y, sobre todo, el establecimiento de pautas de comportamiento interno, en el seno de la coalición" (IDEM).

Albala (2016) analiza las coaliciones gubernamentales y el presidencialismo en América Latina; éste sostiene que debido al sistema binominal chileno que tuvo vigencia hasta el año 2016,- como sistema excepcional por su particularidad que estructuraba el sistema de representación política, - se aleja de lo que se observa en otros países de la región.

En su análisis, la institucionalidad de los conglomerados no es suficientes para explicar el origen y el mantenimiento de las mismas y que se requiere de un análisis extra-institucional para ello (de corte histórico y de prácticas informales). Por tanto, la complejidad del fenómeno es mayor de lo que se presenta en la literatura especializada.

Partido Demócrata Cristiano (DC).

El partido Demócrata Cristiano hace una referencia directa y explícita hacia la migración con una *política migratoria de acogida*, como parte de la *Agenda de Integración y Cooperación Latinoamericana*.

“Basados en el principio de solidaridad internacionales promovemos una política migratoria de acogida humanista responsable y solidaria, sustentada en los derechos humanos y la corresponsabilidad de los Estados en la gestión migratoria, con una especial valoración de las mujeres, niños, niñas y adolescentes migrantes. Asimismo, abogamos por un reforzamiento de la vinculación con la comunidad chilena residente en el exterior, que se exprese en el derecho a voto y el acceso a beneficios y apoyos a quienes quieran regresar al país.” (Acuerdos del V Congreso Ideológico y Programático DC, 2012, punto n° 183, p. 42)

Frente a las minorías étnicas y culturales, la Democracia Cristiana promueve el pluralismo y el respeto a la diversidad de nuestras sociedades. Estima que las minorías nacionales y étnicas tienen derecho a mantener viva su cultura y a identificarse dentro de la sociedad mayoritaria. La xenofobia y el racismo son actitudes repudiadas por los demócratas cristianos. Habla del apoyo en el logro de una nación pluriétnica y una sociedad inclusiva que considere a todos los pueblos originarios, además del reconocimiento institucional (Ibid, p. 50).

Uno de sus militantes ha sido el diputado Claudio Arriagada, que ha participado en todas las iniciativas parlamentarias referidas al tema migratorio, tanto a nivel transversal y con otros diputados de diversas bancadas como a nivel personal; el 12 de julio del 2017 envía un *oficio* (oficio n°32325) al Ministerio de Relaciones Exteriores por la preocupación que le revierte la propuesta de ese ministerio de exigir visas consulares a los ciudadanos haitianos. En este documento, el diputado expone sus razones para que esto no sea una exigencia, ya que se ha comprobado que esta medida en el caso dominicano no tuvo el efecto esperado, ya que potenció la llegada irregular. Además, lo estima una medida racista y discriminatoria, ya que no hay reciprocidad en esa medida.

Otro proyecto de ley que fue aprobado por el senado el 15 de noviembre del 2015, que pertenece a la iniciativa del diputado DC Jaime Pilowsky que " Modifica los requisitos para la nacionalización en una *enmienda a normas sobre nacionalización de extranjeros*,⁵⁵ que reduce de los 21 años a los 18, entre otras modificaciones." Esta moción fue aprobada por la Comisión de Gobierno y finalmente después del trabajo en sala se aprueba por el senado.

El Partido Radical Social Demócrata de Chile (PRSD).

En su *Declaración de Principios*, expresa que:

"El Partido Radical de Chile es una colectividad laica, constituida por librepensadores y adherentes provenientes de una pluralidad de creencias y pensamientos que, desde su fundación en 1863, lucha por la libertad, la igualdad, la fraternidad, la democracia y asume el socialismo propendiendo a la participación de las mayorías en la política, la economía y la cultura, bajo los principios universales del cambio permanente, del humanismo, el racionalismo, el laicismo y el respeto a la naturaleza.

De conformidad con ello es multicultural, multiétnico, latinoamericanista y declara su oposición al sistema neoliberal que consolida los privilegios de una minoría. Formula un Estado social y democrático de derecho, promotor del desarrollo y garante de las libertades civiles y los derechos sociales."⁵⁶

La diputada por el distrito n° 4 de Antofagasta, Marcela Hernando, ha sido una de las primeras parlamentarias en dar cuenta de la insuficiencia del marco regulatorio y la necesidad de avanzar en materia de derechos hacia los migrantes.

Partido Socialista (PS).

Con respecto al Partido Socialista, es un partido que aboga por la libertad, la democracia, con una concepción internacionalista y humanista, compromiso latinoamericanista, defensa de los derechos humanos y en apoyo a la lucha de los trabajadores⁵⁷. En el año 2018 plantea un cambio en su *Declaración de Principios* para agregar que el partido es feminista y anti-patriarcal.

⁵⁵ Existen varias iniciativas relacionadas con la nacionalización de niños transeúntes, de refugiados, que se mantienen en la actualidad en calidad de tramitación.

⁵⁶ <http://www.partidoradical.cl/declaracion-de-principios/> Última visita: 7 marzo, 2018.

⁵⁷ Declaración de Principios, partido Socialista. 2 páginas.

En los *Estatutos del Partido Socialista* del año 2003, destaca su Párrafo 3° sobre minorías étnicas, artículo 41:

"1.- Habrá una Vicepresidencia de Asuntos Indígenas en las Direcciones Regionales y Comunales de las siguientes regiones: Primera Región de Tarapacá, Segunda Región de Antofagasta, Octava Región del Biobío, Novena Región de la Araucanía, Décima Región de Los Lagos y Décimo Tercera Región Metropolitana de Santiago."

"2.- En las regiones citadas en el numeral 1 del presente artículo, se aplicará el mecanismo de acción positiva a favor de las minorías étnicas en la composición de la Comisión Organizadora del Congreso, dentro de un margen de un 5% a un 20%." (Estatutos del partido Socialista, 2003, p. 31)

Quiere decir que expresan de forma explícita su compromiso de tener una política de *acción positiva* frente a las minorías étnicas, que principalmente ha sido entendido como cupos para representantes de comunidades indígenas.

En su programa del 2001, frente a la *comunidad internacional*,

"Chile debe avanzar hacia la integración económica, política y cultural de la América Latina y el Caribe y debe ser desde fuera del sistema neoliberal, transnacionales y el papel de Estados Unidos, sino que hacer frente a esos bloques, potenciando las capacidades nacionales a través de la integración latinoamericana, donde debe el país integrarse al MERCOSUR, y propiciar la convergencia con el PACTO ANDINO; propiciamos convenios fronterizos regionales y provinciales con regiones adyacentes de nuestros vecinos. Hay que avanzar hacia una estrecha solidaridad entre los trabajadores y otros sectores de nuestros países."(Programa 2001, PS, p. 25)⁵⁸

Este elemento es compartido con el Partido Regionalista Independiente (PRI) que es del conglomerado opositor, de corte centroderecha, donde se recalca la necesidad de una;

"Integración física, económica, política, cultural y social con nuestros vecinos directos e indirectos de Latinoamérica es fundamental para consolidar nuestro desarrollo. Ello requiere realizar esfuerzos transformadores puesto que para lograr dicha integración hoy todavía existen precarias condiciones. Debieran existir complejos fronterizos integrados en todas nuestras fronteras y facilidades crecientes de tránsito de personas y mercaderías. El documento nacional de identidad debiera aplicarse como documento único para ingresar y transitar por todos los países de Latinoamérica. Con Bolivia, Argentina y Perú ello debiera ser absolutamente expedito para el comercio, la inversión, la residencia, el trabajo, el turismo, el transporte, etc. Para que todo lo anterior sea fructífero se requiere la paz y debemos promover ante nuestros vecinos la plenitud de nuestras actuales soberanías y que ello no debe volver a discutirse jamás." (Documento programático PRI, Los desafíos del PRI chileno frente a la elección universal de Consejero Regional, presidencial y parlamentario del 2013, p. 20-21).

El partido Socialista de Chile, en su posición programática del año 2014, en el apartado de *diversidad*:

"Reconoce y valora la diversidad cultural que se expresa en nuestro país, que se nutre de los aportes de los que han venido de otras latitudes, pero fundamentalmente, del legado de los que

⁵⁸ Programa Partido Socialista de Chile del año 2001.

mucho antes que nosotros habitaron nuestro territorio: nuestros pueblos originarios, desde el norte a la zona austral, con su concepción de la naturaleza y cosmovisión, que nos convoca a progresar respetando los equilibrios con la naturaleza con las comunidades y el medio ambiente. Para el Partido Socialista, la cultura de respeto a la diversidad y el rechazo a toda forma de discriminación constituye un valor fundamental de la convivencia democrática y humanista.” (Acuerdo Programático 2014, p. 2).

Se incluye la legislación de la unión civil de personas del mismo sexo y el consumo y autocultivo de marihuana.

Frente a los hechos de vulnerabilidad mundial de los refugiados, las *juventudes socialistas* entregaron una carta a la presidenta Bachelet en el año 2015 sobre su preocupación de la situación específica de los refugiados sirios en Europa y la crisis migratoria en general, además de otras cartas posteriores y que se refieren a la situación de los migrantes y su vulnerabilidad.

En el Encuentro Programático del Partido Socialista del 7 de enero de 2017,⁵⁹ elaborado por su presidenta en ese entonces, la senadora Isabel Allende, plantea los desafíos del partido en un momento con poca credibilidad en la política en general, dando cuenta del papel del ser humano como centro de la política:

"Otra dimensión programática esencial tiene que ver con asegurar condiciones para poder implementar los proyectos de vida de cada ciudadano, en su autonomía, sus derechos, sus convicciones y orientaciones. En este ámbito me parece fundamental consagrar el matrimonio igualitario, despenalizar el aborto y avanzar hacia la eliminación de toda forma de violencia o discriminación hacia el otro, cualquiera que éste sea: mujer, indígena, adulto mayor, niño, migrante."(EncuentroProgramático2017,PS,párr.43).

"A propósito de esto último, como socialistas creemos que ha llegado la hora de contar con una política y una institucionalidad migratoria, con una legislación que no sea discriminatoria, moderna, responsable e inclusiva." (Ibid, párr.44)

Con respecto a la situación de otras etnias no representadas en nuestra legislación, el diputado Luis Rocafull, representando a la región de Arica y Parinacota, impulsó un proyecto de ley en abril del 2016 que reconozca a los afrodescendientes chilenos⁶⁰ y en especial los que habitan los valles de Arica. Lamentablemente, este proyecto no ha prosperado ya que en el día de votación no se alcanzó el quórum necesario para aquello.

La diputada y presidenta de la comisión de gobierno desde el año 2018, Daniella Cicardini, ha tenido una participación muy relevante en la discusión del proyecto del año 2018, en alianza con los demás diputados de la *Nueva Mayoría, Democracia Cristiana y del Frente Amplio* (en este caso, *Revolución Democrática*) tanto en las diversas intervenciones, indicaciones como en sus comentarios con el

⁵⁹ <http://www.isabelallendebussi.cl/articulo/discursos/16/1777/estoy-convencida-que-el-triunfo-es-posible.html> Información no disponible.

⁶⁰ <http://www.luisrocafull.cl/noticias/251-diputado-rocafull-y-miembros-afrodescendientes-de-arica-presentan-proyecto-para-el-reconocimiento-de-esta-etnia>. Última visita: 14 de abril, 2016. Información no disponible.

ejecutivo en la consecución de un consenso político que se plasma en la aprobación del primer trámite constitucional de este proyecto para el mes de octubre.

Este acuerdo tuvo varios problemas a lo largo de los meses en que se discute el proyecto en sus indicaciones y articulado, ya que hubo discrepancias ideológicas y políticas con el ejecutivo; por tanto, la labor de su presidencia fue decisivo en ello.

Partido por la Democracia (PPD).

El Partido Por la Democracia PPD, en su decálogo del año 2014, en el punto 10 destaca que se compromete a trabajar por un Chile plurinacional, sin discriminaciones ni racismo, por un desarrollo sustentable y por mayor igualdad; con un compromiso en la lucha contra toda forma de discriminación racial, religiosa, sexual, social y económica, laboral, de género y étnica.

“Cada militante toma desde ya y para sí el compromiso por una nueva constitución profundamente democrática y no meramente reformulada. Buscaremos consensuar un desarrollo sustentable que asegure mayor igualdad de derechos sociales, laborales y ambientales” (Decálogo 2014, PPD, p. 3)

En su ABC doctrinario del año 1998 señalan en su primer punto que:

“El PPD es una organización política de personas que actúan en la vida política comprometidos con la Democracia y los Derechos Humanos; y que trabajan por el respeto y extensión de las libertades, el ejercicio de la Solidaridad para terminar con las discriminaciones y alcanzar una sociedad de oportunidades iguales para todos; el impulso permanente del desarrollo nacional de la justicia, de la conciencia ecológica y el espíritu emprendedor, y, el desempeño de una acción política basada en la ética y la responsabilidad.” (ABC doctrinario 1998, PPD, p. 8)

En el apartado VI por un *Chile integrado*, el PPD:

“Hace propios los conceptos de un mundo común y de la unidad de la humanidad en la democracia, el respeto a los derechos humanos, la libre determinación y la responsabilidad compartida en la conservación de la naturaleza” (Ibid, p. 32), con “una visión latinoamericanista” (Ibid, p. 34).

El diputado del Partido por la Democracia PPD, Sr. Ramón Farías entrega un *oficio* (oficio n° 8112) el día 16 de abril del 2015 donde consulta sobre el proyecto de ley que "Establece la ley de Migración y Extranjería" correspondiente al Boletín n° 8970-06 y que cumple su primer trámite constitucional en la Cámara; el diputado pregunta si está dentro de los lineamientos del gobierno continuar su tramitación, si se presentará una indicación a la iniciativa, el carácter de ésta (sustitutiva o no), si los resultados de los *Encuentros Consultivos* realizados sobre la materia son vinculantes, y en consecuencia, si se considerarán en la indicación. Por último, incluye en su consulta sobre las fechas estimativas en que se pretende reactivar la tramitación del proyecto.

Hay que considerar que este proyecto de ley fue elaborado durante el gobierno de oposición, por lo que dentro de la misma bancada de la *Nueva Mayoría* no había conocimiento de esta elaboración del proyecto que presentará la presidencia para el año 2016.

Sobre sus declaraciones en este oficio, se destaca:

"(...) En 2013, ingresó a nuestra Cámara de Diputados, específicamente a la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización, un proyecto que crea una nueva ley de Migración y Extranjería, la cual fue votada en general a principios de 2014. El ejecutivo nos informó a la Comisión que presentaría una indicación al proyecto, con el objetivo de perfeccionarlo. Sabemos que se realizó un proceso de consulta con las diversas entidades relacionadas con la materia, pero hasta el momento no sabemos más." (Oficio n° 8112, 16 abril, 2015, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, p. 2)

Además, en el año 2015 constituyen una *Secretaría Nacional de Migrantes y Refugiados*, que tendría como objetivo la discusión en profundidad de la temática en el partido y entregar recomendaciones a la hora de votar y legislar en la materia. Han elaborado documentos y declaraciones públicas en torno a la necesidad de no criminalizar la migración ni relacionarla con enfermedades específicas, es decir, en términos sanitarios, como fue el caso de algunos migrantes haitianos que presentaron distintos brotes de lepra y que fue ampliamente divulgado por la prensa⁶¹.

Cuentan con redes sociales activas donde se dan a conocer noticias y actividades en la temática migrante, por ejemplo, el 21 de enero de 2018 se entregan reconocimientos en conjunto a la Fundación Democracia a migrantes y partidarios del PPD.

El 24 de enero del 2018 una bancada transversal de diputados de centroizquierda, pero con una mayoría de militantes del PPD ingresa una *moción* que "Modifica la ley N°18.883, que Aprueba Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, para permitir el ingreso de extranjeros con permanencia definitiva en el país, a las plantas municipales" (Boletín n° 11592-06) y permitir el acceso a cargos municipales.

La diputada Andrea Parra ha sido una de las interlocutoras clave del partido en materia migratoria, debido a su participación en la comisión de gobierno que trató el proyecto de ley del 2018, siendo una de las parlamentarias con mayor participación en la discusión del proyecto gracias a sus intervenciones y discusiones políticas con el ejecutivo.

Partido Comunista de Chile (PC).

El partido Comunista de Chile, en su *programa de partido* del 2001, basa su planteamiento en los derechos humanos y de los trabajadores en el sistema económico capitalista, tomando en

⁶¹ Declaración del 1 de agosto de 2017, Secretaría Nacional de Migrantes y Refugiados, PPD. <https://www.ppdchile.cl/declaracion-publica-secretaria-nacional-de-migrantes-y-refugiados/> Información no disponible a la fecha.

cuenta de que Chile no es representativo en su estructura política; las minorías no están presentes en la toma de decisiones y eso se refleja en que no está expresada la diversidad cultural;

“Un estado multiétnico, que reconozca a los pueblos Aymará, Atacameño, Pascuense y Kaweskar, así como la autonomía política y cultural del pueblo Mapuche, sus tierras y cultura, costumbres, lenguas y tradiciones. Un Estado inserto en la comunidad con identidad propia, e integrado en un frente común con los países de América Latina, lo que significa privilegiar tratados con el MERCOSUR, en vez de tratados de libre comercio con Estados Unidos” (Programa 2001, PC, p. 16).

Defienden la familia que, - como concepto, - ha cambiado y debe estar reflejada en las decisiones políticas, siendo un partido unitario, de creación colectiva y de promoción de la integración latinoamericana.

El partido se asesora por el instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz o ICAL⁶², que le brinda los contenidos y la información de distintos temas. La postura del Instituto en la materia es de " un enfoque desde la izquierda, contemplando un enfoque de derechos humanos."

Han participado en varios encuentros y seminarios sobre la materia donde su postura se resume en un *encuentro consultivo* realizado el 2014 llamado "Nueva Política Migratoria," a través de su área de desarrollo social y participación y que se enmarca dentro de los procesos de consulta del gobierno con distintas instituciones relacionadas con la temática migratoria.

Para el año 2018, se propone en la *Conferencia Nacional* (instancia intermedia entre los *Congresos* y las *Conferencias Regionales* del partido) que organice una *Comisión Nacional* con un encargado que elabore las propuestas del partido en la materia y que entregue insumos, tanto a sus parlamentarios como a los adherentes y los distintos candidatos.

La diputada del partido Comunista, Karol Cariola también envía un *oficio* (n° 0504), el 23 de octubre de 2014, "Implementar las políticas que sea menester para solucionar los problemas detallados en la intervención adjunta, que afectan a los inmigrantes en nuestro país y, además, gestionar el envío de un proyecto de ley de extranjería, que aborde y solucione las dificultades que afectan la vida de los inmigrantes".

La diputada obtiene una respuesta del Ministerio del Interior en el oficio ordinario n° 3349 sobre la *implementación de políticas en favor de los migrantes*, donde se elabora el contexto actual de la migración en el país, las medidas que se están adoptando, como la modernización de la ley e institucionalidad, los desafío actuales en la materia, sobre el Consejo Nacional de Política Migratoria, sobre el Consejo Técnico de Política Migratoria, sobre el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, Consejos Provinciales, la modernización de la legislación migratoria, la política de regularización migratoria y que las razones humanitarias, por el acuerdo MERCOSUR, sobre trata de personas,

⁶² ICAL, Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz, temas ICAL, Las nuevas normativas migratorias y las miradas del fenómeno en Chile, 2 de octubre 2015.

<http://www.ical.cl/2014/10/las-nuevas-normativas-migratorias-y-las-miradas-del-fenomeno-en-chile/>

Información no disponible a la fecha.

además de que Chile mantiene una cultura de regularización masiva, permanente, como parte de la gestión en la materia y la necesaria acción de procesos especiales de regularización.

Por último, se enumeran todos los acuerdos y convenios con los ministerios en materia migratoria y los avances que se han logrado en los últimos años, incluyendo el proceso de elaboración del proyecto de ley de la presidencia y los plazos que establece.

Como parte de sus declaraciones en este oficio, la diputada Cariola apela a que:

"Existen y han existido distintas iniciativas de diputados y del Ejecutivo para la dictación de una ley migratoria nueva. Sin embargo, creemos necesario la creación de una nueva política y de un nuevo enfoque sobre la materia (...) queremos un país abierto al mundo, en el que todas las personas, sin distinción, tengan el mismo derecho a trabajar, estudiar y vivir." (Oficio n° 0504, Departamento de Extranjería y Migración, 23 octubre, 2014, p. 20)

"Por otra parte, en Chile no tenemos una Ley de Extranjería, tenemos un vulgar Decreto Ley, en n° 1.904, dictado en el oscuro período de la dictadura, en el cual las normas se hacían entre cuatro paredes, con la democracia enterrada y con la derecha gobernando desde los regimientos." (Oficio n° 0501, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 23 de octubre, 2014, p. 18).

Por su parte, la diputada del partido Comunista Camila Vallejo, en conjunto con *Amnistía Internacional*, hicieron un llamado a la Presidenta de la República a cumplir con el compromiso de su programa e ingresar a trámite una Ley Marco del Migrante⁶³ el día 30 de junio del 2016.

Esta iniciativa cuenta con el respaldo de un grupo transversal de parlamentarios, quienes el pasado 21 de junio presentaron un proyecto *de resolución* n° 632 para "Solicitar a S.E. la Presidenta de la República, Sra. Michelle Bachelet el envío de un proyecto de ley marco sobre migraciones basado en derechos humanos de los migrantes." Los firmantes, además de la diputada Camila Vallejo, fueron la diputada Karol Cariola (PC), Maya Fernández (PS) Marcela Hernando (Radical) Guillermo Teillier (PC) Hugo Gutiérrez (PC) Daniel Núñez (PS) Fidel Espinoza (DC) Claudio Arriagada (DC) y Giorgio Jackson (Revolución Democrática).

Destacable fue la *moción* del 18 de enero del 2017, presentada por el diputado Sergio Aguiló, parte del partido Comunista e Izquierda Ciudadana, que " Modifica el Código del Trabajo para fomentar la inclusión laboral de los trabajadores extranjeros" (Boletín N°11095-13), donde se pide:

" Avanzar en la inclusión laboral de la población migrante, modificando el Código de Trabajo en lo que respecta al porcentaje de extranjeros a ser contratados por un empleador. Es por ello que se reduce a un cincuenta por ciento⁶⁴ el piso de contratación para trabajadores de nacionalidad chilena, a efectos de no restringir excesivamente la contratación de trabajadores extranjeros. Al mismo tiempo se agrega una nueva norma cuya finalidad es garantizar expresamente que los

⁶³ https://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmId=129837, 30 junio 2016, sobre amnistía migratoria.

⁶⁴ Durante el último día de discusión en particular del proyecto de ley ingresado el año 2018, este punto fue ampliamente criticado con otra moción presentada por el oficialismo y liderado por Evópoli que, finalmente, fue transado en un 40% tope máximo de trabajadores extranjeros y un 60% nacionales, en empresas con una planta de trabajadores de 25 trabajadores como máximo.

trabajadores migrantes deberán contar con las mismas condiciones y derechos que el resto de los trabajadores de nacionalidad chilena." (Moción, 18 enero, 2017, "Modifica el Código del Trabajo para fomentar la inclusión laboral de los trabajadores extranjeros", Boletín N°11095-13, p. 2).

En ese mismo año, las Juventudes Comunistas declaran su rechazo a las opiniones de ese entonces candidato presidencial, Sebastián Piñera, aludiendo a su carácter xenófobo de la migración, comparando su postura con la del presidente Donald Trump en Estados Unidos⁶⁵.

Durante el año 2018 algunos diputados del partido han entregado su postura hacia lo acontecido en Estados Unidos y las políticas de criminalización de los migrantes y la separación de los niños de sus padres.

Los partidos que sustentan el gobierno de Bachelet como los de oposición están de acuerdo en mejorar las relaciones bilaterales y mejorar la apertura del país hacia las economías globales, los acuerdos internacionales y lo pactado en las plataformas como el MERCOSUR, Pacto ANDINO, entre otros.

Frente Amplio.

El recientemente instaurado partido *Revolución Democrática*, que pertenece a una coalición mayor de partidos que no cuentan con representación parlamentarias y grupos organizados llamado *Frente Amplio*, hace constatar en su II Congreso Ideológico los principios fundamentales la igualdad, la no- discriminación, la integración y cooperación de los grupos sociales, la promoción de los derechos humanos, la tradición republicana, el papel del Estado como base de acción, la descentralización de la institucionalidad del Estado, una identidad de izquierda latinoamericana y la autodeterminación de los pueblos.

Otro de los partidos que integran este conglomerado es el *Partido Liberal*, que sigue la tradición de la *Internacional Liberal*.

Con respecto a los partidos que tienen menor representación en el Congreso, como es el caso del *partido Humanista*, reconoce la ubicación del ser humano como valor y preocupación central, la afirmación de la igualdad de todos los seres humanos, el reconocimiento de la diversidad cultural y personal, la tendencia al desarrollo del conocimiento por encima de lo aceptado como verdad absoluta, la libertad de ideas y creencias y el repudio a la violencia.

⁶⁵ <https://jjcc.cl/2017/05/10/juventudes-comunistas-responden-dichos-de-pinera-sobre-migrantes-solo-refuerzan-los-prejuicios-e-ideas-xenofobas-que-la-derecha-pretende-instalar-en-nuestro-pais/> 10 de mayo, 2017.

Partido Liberal de Chile.

El *partido Liberal de Chile*, que también es parte del Frente Amplio, en su *manifiesto*⁶⁶, expresan una orientación liberal-progresista, liberal-igualitaria, reivindicando la dimensión humanista y democrática del liberalismo. Como partido, son parte de la Internacional Liberal, por lo que reconoce y suscribe el Manifiesto Liberal de Oxford de 1947 y su actualización de 1997. Sobre las tres libertades inseparables que son la base de su manifiesto, argumentan que:

"En Chile, los/as conservadores/as en la derecha suelen defender la libertad económica, pero repudia firmemente las libertades individuales en materias valóricas, asignándole al Estado un rol moral. A su vez, la izquierda, si bien defiende libertades de conciencia, mantiene una sospecha permanente con la generación de riqueza y el emprendimiento. Además, en muchos casos, unos y otros han votado juntos por frenar reformas al sistema político, que impiden mayor competencia y mayores libertades políticas. Es por esa razón, que nuestro rol es ofrecer al país un auténtico liberalismo de tres libertades –para nosotros- inseparables: libertades individuales en materias valóricas, exigiendo neutralidad del Estado frente a las opciones religiosas; libertades políticas para democratizar el poder y reducir los autoritarismos; y libertades de iniciativa, competencia y de emprendimiento, sin complejo por la generación de riqueza, sin guardar un dogmatismo mercadista." (Manifiesto, Partido Liberal, 1997, párr. 9-10)

Entre sus ideas sobre la *diversidad*,

"Chile es una sociedad excluyente. Históricamente avanza como el último vagón del tren de la historia en el reconocimiento y dignificación de minorías con valores y formas de vida distinta al conservadurismo y lo tradicional.

"Tenemos una larga historia de desprecio y segregación de los pueblos originarios, llegamos tarde, de mala gana y, en ocasiones, nunca, a reconocer la normalidad y dignidad de condiciones y prácticas sexuales diversas, así como variadas situaciones de género, expresiones diversas de afecto y familia, aceptar plenamente los derechos reproductivos de las mujeres y el derecho a una muerte digna, y tenemos una larga historia de exclusión, bajo el término minusvalía, de expresiones de vida humana tan valiosas, dignas y nobles como cualquiera." (Ibid, párr. 25).

De este partido, una de las figuras más importantes y que ha dado varias declaraciones sobre la migración ha sido el diputado Vlado Mirosevic (Distrito n° 1, XV Región de Arica y Parinacota, extremo norte del país). El diputado ha sido una de las autoridades que más participación en la materia ha tenido a lo largo de los años, representando una de las regiones con mayor población migrante del país. Ha apoyado la idea de legislar hacia una nueva ley migratoria coherente con la defensa de los derechos de los migrantes y la no criminalización, incluyendo la posibilidad de apoyar una visa de búsqueda de empleo estando en territorio chileno. Esto ha sido apoyado por la mayoría de la centroizquierda, pero rechazada tanto por el gobierno y la centroderecha.

⁶⁶ <http://www.losliberales.cl/manifiesto/> Última visita: 20 mayo, 2018.

Partido Revolución Democrática (RD)

Este partido en el resultado político de las movilizaciones estudiantiles en Chile del año 2011 y tiene como pilar la democracia y la igualdad de género, autodeterminación, la transparencia en política y su proyecto colectivo. El Estado es garante de derechos y debe promover la diversidad.

En la Declaración de Principios⁶⁷, en lo que se refiere a los *principios de diversidad e inclusión*,

"Estamos conscientes de que el déficit democrático pasa, entre otros factores, por la falta de representación de distintos actores sociales y políticos. Los Derechos Humanos deben estar a la base de las definiciones políticas del Partido como un tema que permita garantizar que nuestras acciones promuevan la igualdad y no discriminación. No hay libertad donde sólo algunos pueden elegir. En este sentido, valoramos la diversidad y buscamos ser un Partido que proponga objetivos claros al país, tales como: i) Impulsar un nuevo modelo de desarrollo que sea sustentable en el largo plazo y que dé equidad a Chile; y ii) Construir un nuevo Estado Ciudadano, cuyo foco principal sea la búsqueda de la igualdad, y la protección ante el abuso y la injusticia". (Declaración de Principios, Revolución Democrática, párr. 8)

Con respecto a sus definiciones ideológicas⁶⁸, sobre la *igualdad de dignidad y resultados*:

"Tenemos la convicción de que es la igualdad la que rige como principio fundamental permitiendo el ejercicio efectivo de los derechos y la autodeterminación de las personas y de los pueblos.

Buscamos promover una igualdad plena en donde todas las personas puedan desarrollarse integralmente desde su diversidad, con un enfoque inclusivo y promoviendo el respeto por la dignidad de las personas (igualdad de resultados). Por lo anterior, rechazamos la falsa promesa neoliberal de autodeterminación meramente individual pues ésta es sólo un privilegio de quienes pueden pagarla. Es decir, vemos la igualdad de oportunidades como insuficiente." (Definiciones Ideológicas, Revolución Democrática, párr. 12- 13).

El diputado Giorgio Jackson es parte de este partido y del *Frente Amplio*, entregando importantes reflexiones en torno a la migración a través de la interpelación del año 2017, al gobierno de la presidencia de Bachelet.

Una de las diputadas que ha tenido una amplia presencia en la materia en el año 2018 es la diputada Catalina Pérez, que es parte de la comisión de gobierno a partir del año 2018 y que tuvo que analizar el proyecto de ley de ese año, entregando varios comentarios al respecto; en su mayoría, se refieren a la carencia de una aproximación en derechos básicos del proyecto de ley discutido en el año 2018, la criminalización del migrante y las pocas garantías del debido proceso, la necesidad de tener establecido en la ley la posibilidad de cambiar el status migratorio que posteriormente fue rechazado, entre múltiples intervenciones que la misma diputada hizo en la cámara en esta materia.

⁶⁷ <https://revoluciondemocratica.cl/declaracion-de-principios/> Última visita: 12 abril, 2018.

⁶⁸ <https://revoluciondemocratica.cl/definiciones-ideologicas/> Última visita: 12 abril, 2018

En el año 2018, el diputado de *Revolución Democrática*, el Sr. Jorge Brito ha enviado un *oficio* (Boletín n° 6.405) del 3 de julio a la Subsecretaría del Interior que solicita información sobre las expulsiones de extranjeros, con los datos específicos del total de las expulsiones en el año, las nacionalidades, los costos totales del mismo, entre otro tipo de datos relevantes. Este oficio se reitera nuevamente el 24 de agosto (Boletín n° 9958), recibiendo respuesta el día 23 de octubre (Oficio N° 31728). A partir de este documento, podemos saber que el total de expulsados ronda en unos 2.000 extranjeros aproximadamente, siendo el gasto total estimado para el año 2018 en expulsiones en unos 614 millones de pesos. Se incluye una lista de las nacionalidades más relevantes y el número de escoltas chilenos que deben concretar la expulsión, con los costes que ello implica.

Partido Demócrata Independiente (UDI)

El partido pertenece a la red *International Democrat Union*, de corte conservador y tiene distintas plataformas de liderazgo político, como es la Fundación Jaime Guzmán y también se relaciona con el *Instituto Libertad y Desarrollo*.

Desde la vereda de los partidos de centroderecha, en la Declaración de Principios del Partido Demócrata Independiente (UDI) en lo referido a su planteamiento primero, *persona, familia, sociedad y Estado*;

“Existe un orden moral objetivo, que está inscrito en la naturaleza humana. A ese orden moral, fundamento de la civilización occidental y cristiana, debe ajustarse la organización de la sociedad y debe subordinarse todo su desarrollo cultural, institucional y económico. De la dignidad espiritual y trascendente del ser humano emanan derechos inherentes a su naturaleza, anteriores y superiores al Estado.”(Declaración de Principios Partido Demócrata Independiente, párr. 1)⁶⁹

El ejercicio de la libertad individual está vinculado al cumplimiento de deberes personales y sociales, sin los cuales la convivencia social deriva en anarquía. El sentido espiritual de la vida, contrario a toda forma de materialismo doctrinario o práctico, es una exigencia que le impone al hombre su propia dignidad. La familia, núcleo básico de la sociedad, debe ser respetada y fortalecida. Las personas tienen derecho a formas agrupaciones intermedias entre la familia y el Estado, con autonomía para propender a sus fines específicos” (IDEM).

En relación al punto segundo, Tradición, Nacionalidad y Acción Política,

“Las sociedades humanas se constituyen en torno a valores y formas de vida propias y distintivas. En el transcurso de su historia, Chile los ha creado dentro del ámbito cultural de occidente. Esta tradición histórico-cultural es elemento unificador de su pueblo y de sus sucesivas generaciones. Mantener y proyectar dichos vínculos que fundamentan la unidad nacional es un objetivo básico de Unión Demócrata Independiente. El legado de la historia de Chile, los desafíos de su geografía, los perfiles que configuran la idiosincrasia de su pueblo y la intangibilidad de su soberanía, son así elementos de unidad nacional que la acción política requiere considerar de modo prioritario, dentro del respeto a las naturales diferencias propias de una sociedad libre. Deben

⁶⁹ Declaración de Principios, partido Unión Demócrata Independiente UDI. Última visita: 20 mayo, 2018.

rechazarse, en consecuencia, los ideologismos excesivos que ignoran o minimizan esa unidad o la atacan al promover los antagonismos sociales o la lucha de clases. Unión Demócrata Independiente impugna la pretensión de encasillar a la sociedad en estructuras artificiosas o moldes ideológicos rígidos o totalizantes que, al desconocer los caracteres propios de ella, la paralizan o asfixian.” (Ibid, párr. 2-3)

Para la Unión Demócrata Independiente, el principio de subsidiariedad es la base de la sociedad libre. El respeto a la libertad personal y a la autonomía de los cuerpos sociales intermedios exige que ni el Estado, ni ningún otro organismo de la sociedad invadan o absorban el campo específico de las entidades menores o el ámbito de la libertad de cada persona, lo que posiciona a este partido, en conjunto con Renovación Nacional hacia la orientación individual de los derechos.

La ex - senadora por la 4° circunscripción Coquimbo, 4° región del país y candidata a la presidencia en el año 2013⁷⁰ por *la alianza*, Evelyn Matthei, que pertenece a las filas de la UDI, declaró en el *Diario El Día*, medio de prensa electrónico de Coquimbo y La Serena que:

" Yo creo que nosotros vamos a tener que ser un poco más cautos. Probablemente debiéramos pedir que los permisos se pidan en sus países de origen y no que lleguen acá como turistas y después pidan los permisos acá⁷¹ (...) probablemente vamos a tener que ver cuáles son los antecedentes que tiene esas personas (...) y si tienen antecedentes delictuales no dejarlos entrar(...)Y obviamente que si cometen algún delito acá en el país se les debe poner en la frontera de inmediato y prohibición para siempre de volver a ingresar al país."⁷²

Este discurso plantea varias preguntas, siendo la más inmediata la necesidad de legislar hacia una política de control de acceso, con un mayor número de tipos de visado y que todo tipo de falta a la ley y que puede implicar expulsiones sean realmente efectivas. Pero lo más relevante es impedir la posibilidad de cambiar de status-categoría migratoria en territorio chileno, que el mismo Decreto Ley n°1.094 permite, es decir, con un contrato de trabajo un turista puede cambiar de categoría a una visa que le permite regularizar su situación.

Otras opiniones sobre el tema migratorio han sido consignadas en las declaraciones de prensa del partido (prensa UDI, 14 de abril, 2016)⁷³, donde se destaca la carta que se entregó a la presidencia y que fue firmada por un grupo transversal de parlamentarios que componen la Subcomisión de

⁷⁰ Se puede estimar que es una de las primeras referencias a medios periodísticos sobre el fenómeno migratorio y con una entrevista orientada específicamente a este hecho. A este tipo de notas, se agregan las realizadas a la diputada Marcela Hernando, sobre la realidad del norte de Chile.

⁷¹ Este elemento es una de las bases de la propuesta de la centroderecha y que ha sido interpretado como xenófobo; es decir, que el inmigrante gestione un visado desde origen y que no sea posible cambiar de status migratorio en Chile. Esto se ha venido sosteniendo desde el primer gobierno del presidente Piñera y se materializa en el proyecto de ley del 2018, criticado por la oposición y que, finalmente, en las votaciones en la comisión de gobierno pierden este mecanismo que el propio Decreto Ley de 1975 permite.

⁷² <http://diarioeldia.cl/articulo/matthei-propone-endurecer-ley-migratoria-chile> 21 agosto 2013.

⁷³ <http://www.udi.cl/diputados-piden-a-la-presidenta-bachelet-incluir-una-nueva-ley-de-migracion-dentro-de-las-prioridades-legislativas-del-gobierno/> 14 abril, 2016. No se encuentra disponible.
<http://www.diputadosrn.cl/diputados-solicitan-a-la-presidenta-bachelet-incluir-una-nueva-ley-de-migracion-dentro-de-las-prioridades-legislativas-del-gobierno/> 14 abril, 2016. No se encuentra disponible.

Migración de la Cámara de Diputados, integrada también por la bancada de oposición. En esta subcomisión participaron la diputada Paulina Núñez (RN), Renzo Trisotti (UDI), representando la I región de Tarapacá y el independiente Alejandro Guillier(independiente), que es senador por la Región de Antofagasta.

Esta carta expresa la necesidad urgente de legislar sobre la materia y la preocupación de que el proyecto que se anunciaba para este año y que debía discutirse en la Cámara se haya retrasado. El diputado Trisotti argumenta que:

" No se logra entender una nueva postergación de este proyecto, después que el gobierno prometió su envío desde el primer mandato de la presidenta Bachelet. Ésta es una ley que viene desde el año 1975 y es más que evidente que el país y las políticas migratorias han cambiado y es urgente modernizarnos (...) En nuestro país, hay más de 410 mil extranjeros, y de acuerdo a estimaciones del propio gobierno, esta cifra podría superar el medio millón de migrantes, si se considera a quienes han hecho su ingreso de forma ilegal. Todas estas personas podrían ver vulnerados sus derechos por la falta de servicio y atenciones oportunas en distintas situaciones que los afectan y, al mismo tiempo, existe un impacto creciente en diferentes organismos del Estado, que no dan abasto para cubrir sus necesidades." ⁷⁴

Otro proyecto ingresado por un grupo de parlamentarios de la UDI ha sido la *moción* que "Modifica el Decreto Ley n° 1.094 de 1975, que Establece Normas sobre Extranjeros en Chile, con el objeto de disponer la deportación de quienes sean condenados por delito de tráfico de drogas" (Boletín n° 11307-06) del 27 de junio de 2017. Este proyecto fue apoyado por los siguientes diputados: Pedro Pablo Álvarez, Gustavo Hasbún, Javier Hernández, Andrea Molina, Celso Morales, Jorge Ulloa, Enrique Van Rysselberghe y Felipe Ward. Este proyecto argumenta que, a pesar de la globalización y la migración tiene aspectos positivos del que Chile no se ausenta,

" Por otro lado, la internacionalización de la criminalidad en nuestro país ha introducido en nuestro derecho nuevas lógicas de persecución criminal en donde los intereses no sólo son estrictamente nacionales, sino que también cohabitan un conjunto de intereses internacionales en aras a la prevención de la criminalidad."

Este proyecto, por tanto,

" De acuerdo a lo indicado precedentemente el presente proyecto de ley viene a establecer de la deportación inmediata de aquel extranjero vinculado y condenado por el delito de narcotráfico en nuestro país de conformidad a lo previsto en la ley 20.000" ⁷⁵

Por lo que este proyecto de ley plantea que:

" Artículo único; incorpórese un nuevo inciso final en el artículo 84 del Decreto Ley n° 1.094 sobre Extranjeros en Chile, de acuerdo al siguiente tenor:

⁷⁴ <http://www.diputadosrn.cl/diputados-solicitan-a-la-presidenta-bachelet-incluir-una-nueva-ley-de-migracion-dentro-de-las-prioridades-legislativas-del-gobierno/> 14 abril, 2016. No se encuentra disponible.

⁷⁵ Ley referida a la posesión y tráfico de drogas.

Sin perjuicio de lo establecido en esta disposición, se procederá a la deportación de aquel ciudadano extranjero condenado por el delito de tráfico de drogas. El condenado por este ilícito, no podrá ingresar al país por el plazo de 20 años⁷⁶" (Moción del 27 junio de 2017, "Modifica el Decreto Ley n° 1.094 de 1975, que Establece Normas sobre Extranjeros en Chile, con el objeto de disponer la deportación de quienes sean condenados por delito de tráfico de drogas", Boletín n° 11307-06, p. 6-7).

El partido se asesora a través del *Instituto Libertad y Desarrollo*, que ha elaborado varios documentos sobre el tema migratorio, donde el enfoque está en una migración laboral acorde a las necesidades del país y un control del ingreso a través de visados.

Partido Renovación Nacional (RN)

El partido Renovación Nacional, en su *Declaración de Principios*, coincide con la UDI en centrar la acción política en la persona "titular de derechos inherentes a su naturaleza, anteriores al Estado y responsable de deberes ante la sociedad," (Declaración de Principios RN, párr.1),⁷⁷ donde el orden social se basa en la libertad e iniciativas de las personas, la familia asume un rol fundamental y debe ser protegida por el Estado, como institución social.

En su tercer punto, referido a la nación e interculturalidad, hay una diferencia con la UDI, ya que son explícitos en notar que hay una base mestiza de origen.

Continuando:

"La nación chilena es una, indivisible e intercultural. Asimismo, valoramos la contribución que los pueblos originarios e inmigrantes han realizado a la construcción de nuestra patria. El Renovación Nacional reconocemos y promovemos las diversas culturas, la conservación, fortalecimiento y desarrollo de sus identidades, de sus idiomas, instituciones y tradiciones, destacando el valor que representan para el desarrollo del país. (Ibid, párr. 8)

"La nación chilena es fruto de un cruce virtuoso de culturas que, a través del tiempo, han convivido de manera armónica en el país, aportando con sus características a forjar el alma nacional que nos identifica en el mundo" (Ibid, párr.10). También son explícitos en la integración latinoamericana (Ibid, p. 10), a través de un regionalismo abierto.

⁷⁶ En negrita en el documento original.

⁷⁷ Declaración de Principios partido Renovación Nacional, aprobada en el Consejo general de Pucón, 22 noviembre, 2014. Última visita, 20 mayo, 2018.

Desde este partido, la diputada por Antofagasta, Paulina Núñez,⁷⁸ es una de las parlamentarias que ha realizado varias declaraciones sobre el tema,⁷⁹ refiriéndose a la lentitud en la entrada a tramitación del proyecto de ley contemplado para el año 2017, a propósito de la carta entregada a la presidencia desde el Subcomité de Migración de la Cámara de Diputados⁸⁰;

" El proyecto de ley sobre migración hoy es urgente no sólo en nuestra zona, en el norte del país, sino que para todo Chile. Por eso, vamos a exigir a la Presidenta de la República, a través de una carta que hemos suscrito todos los miembros de la Subcomisión de Migración, para que ingrese el proyecto cuanto antes (...) podemos tener diferencias, no estar de acuerdo en los controles y en la forma de integración, pero lo primero que tiene que ocurrir es que se ingrese este proyecto, para que se inicie la discusión como corresponde en el congreso."

En otras declaraciones de prensa del partido,⁸¹ la parlamentaria argumenta que:

" No sólo es un acto de justicia con cientos de miles de migrantes que hoy son puestos al margen de la sociedad, por una ley que no cumple con los estándares democráticos mínimos", refiriéndose al Decreto Ley de 1975; al observar la realidad del norte de Chile, donde ha aumentado la solicitud de visas en un 52% en el caso de los permisos definitivos y de un 32% de los temporales, siendo las ciudades de Arica y Antofagasta las que presentan este mayor incremento en comparación a las regiones del sur de Chile y estas visas son solicitadas en si mayoría por colombianos, peruanos y bolivianos, se empieza a observar un escenario que ha ido cambiando; se está concentrando la problemática social en las ciudades del norte, la falta de oportunidades laborales en origen y las ventajas que pueden obtener al migrar a Chile, asentándose en el norte porque las condiciones climáticas y de calidad de vida son mejores, la diputada apela a la diferencia de la percepción sobre el tema desde el gobierno central; ella postula que:

" Si este aumento en las visas se hubiese generado en Santiago, probablemente ya estaríamos discutiendo el proyecto."⁸²

Por su parte, el senador RN Francisco Chahuán ha declarado en varios medios de comunicación su interés sobre el tema migratorio⁸³; argumenta que es necesario una nueva legislación basada en los

⁷⁸ Y que ha iniciado un proceso de interpelación al ministerio del Interior y seguridad pública, encargado de la materia en el mes de agosto de 2017 y que se concretará en septiembre del mismo año.

⁷⁹ <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=79530&prmTIPO=OFICIOFISCALIZACION>. Oficio de la diputada Paulina Núñez sobre el tema migratorio y sobre los motivos de postergación de envío de proyecto de ley de migración, fechado el día 12 de abril de 2016.

⁸⁰ <http://www.udi.cl/diputados-piden-a-la-presidenta-bachelet-incluir-una-nueva-ley-de-migracion-dentro-de-las-prioridades-legislativas-del-gobierno/> del 14 de abril, 2016. No se encuentra disponible.

⁸¹ <http://www.rn.cl/diputada-nunez-junto-a-grupo-transversal-de-diputados-piden-a-bachelet-priorizar-ley-de-migraciones/> 13 abril, 2016. No se encuentra disponible.

⁸² <http://www.rn.cl/diputada-nunez-si-este-aumento-en-las-visas-se-hubiese-generado-en-santiago-probablemente-ya-estariamos-discutiendo-el-proyecto/> 25 de abril, 2016. No se encuentra disponible. Aunque los datos afirman que es Santiago y la Región metropolitana la que lidera el número total de migrantes viviendo en el país. La percepción, sin embargo, del aumento de la población migrante lo concentra también la zona norte del país, con las precariedades y la vulnerabilidad que allí enfrentan.

⁸³ <http://www.rn.cl/senador-chahuan-pidio-al-gobierno-avanzar-hacia-una-nueva-politica-migratoria-con-enfoque-de-dd-hh/> del 8 de agosto, 2014. No se encuentra disponible.

derechos humanos y no con el afán de criminalizar al migrante y de doctrina nacional que tiene el Decreto Ley vigente, es necesario apuntar hacia un servicio nacional de migraciones, una política integradora basada en los derechos humanos, apoya el valor de la *Tarjeta Vecinal Fronteriza*, pero que debe ser revisada y no provocar una política de distensión respecto a las relaciones fronterizas y apoyo a los refugiados, a través de la nacionalización de sus niños.

Una iniciativa en *moción*, presentada por tres diputados de RN, Germán Becker, Nicolás Monckeberg y Diego Paulsen, ingresada el 30 de mayo de 2017 (Boletín N°11247-06) y se refiere a las medidas de expulsión: *Modifica el decreto ley N° 1.094, que Establece Normas sobre Extranjeros en Chile, con el objeto de disponer la expulsión inmediata de quienes ingresen al país por pasos no habilitado*. Argumentan que los extranjeros que cometen este delito, de ingresar por un paso no habilitado:

"Acontece que, al ser sorprendidos, son puestos a disposición del Ministerio Público, y dejados en libertad, ya sea inmediatamente (quedando citados a comparecer ante el Ministerio Público) o en la audiencia de control de la detención. Casi siempre quedan en libertad, dentro del país, a la espera que se resuelva su situación judicial. Si no comparecen posteriormente, se despacha una orden de detención, la que desde luego muchas veces no se cumple porque recae sobre personas que no tienen domicilio ni trabajo. Y que pueden desplazarse por todo el territorio nacional. "

Continuando:

"Creemos que este contrasentido – el que para sancionar a quien ingresa ilegalmente al país se le deba permitir el acceso- debe terminar. La legislación debe ser actualizada, para que aquellos que sean sorprendidos ingresando de manera clandestina al país, por primera vez, puedan ser impedidos del ingreso, sin perjuicio hacer la denuncia al Ministerio Público para que quede registro del hecho, de cara a una eventual reiteración o concurso material de delitos, del artículo 75 del Código Penal, en el caso que nuevamente sean sorprendidos ejecutando la misma conducta. De esta forma, en ese caso, será más factible aplicar una pena más alta, y, además, perseguir que la espera del resultado del proceso judicial sea con una medida cautelar personal más intensa, que asegure los fines del procedimiento." (Moción, del 30 de mayo, 2017, *Modifica el decreto ley N° 1.094, que Establece Normas sobre Extranjeros en Chile, con el objeto de disponer la expulsión inmediata de quienes ingresen al país por pasos no habilitado*, Boletín N°11247-06: 1)

Un elemento de análisis a futuro de gran importancia en esta temática es la propuesta recientemente por el partido de captar el voto migrante, apoyado por el alcalde de la comuna de Santiago, el Sr. Felipe Alessandri, denominada "nuevos chilenos", que intentará implementar canales de comunicación con la población migrante y sus dirigentes, de cara a las elecciones municipales del año 2020.⁸⁴

<http://www.revistasur.cl/revistasur.cl/2016/04/senador-chahuan-explica-propuesta-para-agilizar-ingreso-del-proyecto-de-ley-de-migraciones/> fechado en abril, 2016.

⁸⁴ Esta información no ha aparecido en la página web del partido, pero en la prensa nacional se informa sobre esta iniciativa:

Evópoli.

Evópoli, el referente de los militantes que se salieron de las filas de la UDI y RN, quieren ser una alternativa de la centroderecha y la política tradicionalista de los dos grandes conglomerados que representan casi la totalidad de la oferta política existente. Mantienen de su pasado los elementos de una democracia liberal, principios de subsidiariedad y de solidaridad, libertad, derecho y responsabilidad como base de una sociedad justa y la igualdad de oportunidades, pero difieren en los derechos sexuales, apoyando las uniones civiles entre parejas del mismo sexo, pero no en el matrimonio igualitario.

En su propuesta “La evolución política. Para un Chile más libertario, inclusivo y justo” del año 2014, no hacen referencia a los temas migratorios de forma particular, pero concuerdan que deben ser:

“Tolerantes y respetuosos con las minorías, y a la vez perseguir el bien común. Pero si hay abusos, asimetrías, barreras a la entrada o discriminación arbitraria en las transacciones sociales, políticas o económicas difícilmente podemos apelar sólo a la libertad para promover el interés de la nación. En ese sentido, tal como lo hemos manifestado en la sección anterior, somos herederos de una tradición liberal que reconoce también la importancia de las reglas u las instituciones para generar equilibrios razonables en los procesos de intercambio que son propios de la sociedad moderna. Estas reglas e instituciones, en la medida que provienen del proceso deliberativo efectivo, son el mejor antídoto frente a los intereses de grupos específicos que no siempre coinciden con el interés de la nación.” (Propuestas Evópoli, 2014, p. 7-8)

En los Estatutos *del Movimiento Evolución Política Evópoli*, hay una concordancia con los del partido UDI y RN, pero la diferencia la concitan en el punto 13 donde dicen;

“Debe rechazarse todo tipo de discriminación arbitraria y promoverse la inclusión, la tolerancia y el respeto a la diversidad. Lo mismo vale para las diferencias de sexo, orientación sexual, raza, nacionalidad y religión” (Estatutos, 2014, p. 2).

La diferencia radica en lo relacionado con la diversidad sexual que no se consigna en los partidos de derecha, además de una postura hacia los derechos amplios, que incluye la libertad de culto, por ejemplo.

En lo que se refiere a raza y nacionalidad, no hay una profundización en el tema y sólo se enumeran estas posibles bases para la discriminación.

Evópoli ha tomado asesorías de la *Fundación Horizontal* en este tema, lo que indica que hay un interés en informarse al respecto. Esta Fundación ha elaborado distintos documentos donde expresan su postura frente al tema y llaman a impulsar medidas que promuevan, por ejemplo, la llegada de profesionales extranjeros en áreas clave en el desarrollo del país.

<https://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/11/13/927181/Alcalde-de-Santiago-Me-encantaria-que-pudieramos-tener-un-candidato-migrante-en-las-proximas-elecciones.html>, 13 noviembre, 2018.
Elecciones de cargos locales, como alcaldías y gobernaciones regionales, además de concejales.

Los partidos que conforman en conglomerado de *Chile Vamos* buscan instrumentos de integración fronteriza y desarrollo de las regiones en conjunto con los países vecinos destaca el partido Regionalista Independiente PRI (centro-derecha que pertenece al conglomerado de Amplitud) y el partido MAS región (izquierda que pertenece al conglomerado de Nueva Mayoría), abogando hacia una mayor apertura de movilidad entre sectores y regiones del país con Perú, Bolivia y Argentina como elemento clave del desarrollo regional, pero sin cuestionar la soberanía. Estos dos partidos destacan su mirada concreta y específica de los beneficios de una movilidad humana ordenada, orientada hacia un desarrollo local y regional con intereses y necesidades específicas.

Hay un consenso hacia la integración regional, pero bajo el entendido de una defensa territorial sólida, en el contexto de las demandas de Perú y Bolivia.⁸⁵ Los partidos como *Unión Demócrata Independiente UDI* y *Renovación Nacional RN* coinciden en la defensa de la cultura occidental y de los valores occidentales como la base del país y el rol de la familia (Declaración de Principios UDI, 2015; Declaración de Principios RN, 2015) pero, a diferencia de la UDI, RN habla de una nación indivisible e intercultural, donde se valora la contribución de los pueblos originarios e inmigrantes.

5.4.1. Grupos extraparlamentarios, de corte nacionalista.

En el espectro más distante del consenso entre los distintos partidos hacia la idea de un país pluricultural se encuentra el *partido Alianza Democrática Nacional*, fundado el año 2015⁸⁶ y que aún no cuenta con militantes en el congreso, al igual que el partido Orden Republicana Por Mi Patria⁸⁷, con presidencia del nieto de Augusto Pinochet.

En la *Declaración de Principios* del partido Alianza Democrática Nacional, en su primer punto:

“Propendemos a la defensa de la soberanía, independencia y unidad de la nación y contribuiremos a preservar la seguridad nacional, los valores esenciales de la tradición chilena y la paz social.” (Declaración de Principios, 2014, párr.1)

En su segundo punto,

“Se reconoce al individuo como la base esencial de la sociedad y la familia como el núcleo fundamental de ésta”, y en su punto número 11, “considerando que la Constitución Política del Estado de Chile en su artículo 3° consagra al Estado de Chile como unitario, rechazamos toda doctrina o sistema filosófico, político o económico que atente o promueva la disolución nacional

⁸⁵ El candidato presidencial Marco Enríquez Ominami y su partido progresista (PRO), el senador del partido País, Alejandro Navarro y otros diputados de izquierda han planteado abiertamente la discusión de entrega de territorio soberano, que en sectores de la población ha sido tomado de forma positiva.

⁸⁶ Tienen su status de partido caducado, según el SERVEL (Servicio Electoral de Chile) con fecha de 21 de octubre de 2015, debido a irregularidades, lo que lo deja fuera de la acción política hasta que resuelvan estos procesos. Se agregan a estos partidos los movimientos sociales como "acción identitaria" que tiene una agenda antinmigración.

⁸⁷ Partido en orden de trámite para constituirse como tal, por el SERVEL. Última visita, 9 de enero, 2015

chilena, ya sea proveniente de una casta, raza, grupo o clase social, sea contraria, nociva o cause daño a la defensa y/o soberanía nacional, o restricciones a las libertades constitucionales establecidas. Proponemos la forma democrática de gobierno” (Declaración de Principios, 2014, p. 2)

Este partido de tinte nacionalista y xenófobo no argumenta sobre los efectos nocivos de la inmigración, pero a partir de su planteamiento se puede observar que su interés es el mantenimiento sin modificaciones de una suerte de “base cultural chilena” que no describen, sino que se toma como un hecho establecido que no puede ser tocado, pero en cierta medida es compartida por los partidos de derecha en la defensa del territorio y de la identidad nacional. Este elemento es compartido por el *Partido Por Mi Patria*.

A este partido se le puede sumar el *Movimiento de Acción Nacional- Socialista Chile (MANSCHILE)*⁸⁸ tanto en sus principios como en su definición de lo que se refiere al tema migratorio y las soluciones que proponen; que en sus *declaraciones de principios* se suma a lo señalado anteriormente y recalando que se deben proteger los valores patrios, la identidad chilena y que el multiculturalismo es un peligro. Este movimiento ha elaborado un escrito llamado "Inmigración indeseable" publicado en su página web el 3 de agosto del 2016, donde argumenta que se debe hacer una selección de los inmigrantes de forma previa, expulsiones de los delincuentes extranjeros y que- en general - la inmigración se relaciona con la delincuencia y el narcotráfico. Prosigue diciendo que Chile no es un país que debe dar caridad, sino que debe preocuparse de sus compatriotas en primer lugar.

Movimiento de Acción Republicana.

La organización extraparlamentaria que ha tenido mayor relevancia a nivel político, debido a la figura de su presidente y miembro fundador, ex - candidato presidencial y ex - diputado UDI, el Sr. José Antonio Kast, se llama *Movimiento de Acción Republicana*. Fundada en abril del año 2018, ha sido sindicada como un movimiento de extrema derecha y que tendría eventualmente una mirada xenófoba de la migración y específicamente de las consecuencias de la inmigración irregular y la relación de la misma con el narcotráfico. Decimos sindicada ya que la calidad de ultraderechista y xenófobo es adjudicado por autoridades políticas de partidos de la centroizquierda y Frente Amplio, debido a su amplio rechazo al aborto, matrimonio homosexual, entre otras materias.

Apoyan la idea de familia tradicional, defensa de la patria, la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia, además de rechazar el matrimonio homosexual y lo denominado ideología de género⁸⁹. Este movimiento tiene adherentes de las versiones de la derecha más duras, incluyendo a ex figuras del ámbito político declarados pinochetistas y a su vez, a jóvenes y nuevas corrientes del mundo político, con grandes lazos entre la comunidad evangélica.

⁸⁸ Movimiento de Acción Nacional-Socialista Chile. www.manschile.org. Última visita, 2 de enero 2014. Página deshabilitada, cuentan con página web y twitter actualizada. Orientación nacional-socialista nazi y anticomunista

⁸⁹ <https://www.accionrepublicana.cl/principios-1/> Última visita:13 noviembre, 2018.

Por ello, sostuvimos una entrevista con los representantes de este movimiento sobre la migración en Chile y algunas de sus impresiones son las siguientes:

De las respuestas obtenidas, nos aclaran de que el movimiento descarta el aspecto xenófobo que se le adjudica y que no pretenden convertirse en partido; aclaran que tienen relación con el conglomerado de *Chile Vamos* y con algunos representantes de la Democracia Cristiana y que su postura hacia la migración se resume en los siguientes elementos: Chile debe saber qué puede ofrecer como país y debe saber lo que necesita. Por ejemplo, en el caso de la necesidad de mayor personal médico es una realidad urgente, pero también es cierto decir que falta la infraestructura para que esos médicos puedan desempeñar sus funciones; por tanto, es una prioridad la construcción de nuevos hospitales y de una red sanitaria sólida, antes de la contratación de profesionales extranjeros.

En consecuencia, lo importante en política es tener un diagnóstico y priorizar las decisiones.

Se debe lograr, como objetivo, una inmigración responsable y que el Estado tiene el derecho de decidir sobre quién entra y las razones deben estar justificadas. Chile es un país que se formó por la inmigración, el código civil y la Universidad de Chile son obra de un venezolano, Andrés Bello y eso es un hecho positivo. Se debe apoyar la inversión extranjera y la llegada del empresariado y nuevas inversiones al país, a nivel macro, mientras que se debe priorizar los profesionales que se necesitan para el desarrollo del país, a nivel micro.

Criticar que a finales del año 2017 y comienzos del 2018 aumentó el tráfico de personas, que la legislación vigente (Decreto Ley 1.094) no se aplique en el caso de los falsos turistas, que no exista la seguridad necesaria que permite el ingreso de los delincuentes al país y no se sepan datos mínimos, -por parte de la autoridad, - como, por ejemplo, el número ni el tipo de delincuente que entró al país y, por último, no saber cuántos migrantes entraron y las razones que tienen para hacerlo.

En este punto, repudian el acceso de los falsos turistas porque entran al país mintiendo en sus reales intenciones, que es el establecerse en Chile y trabajar. Esto significa que se encuentran de forma irregular y si trabajan de esa manera, estarían cometiendo un ilícito.

Para el movimiento, el país tiene necesidades y demandas no resueltas y no cuenta con los recursos para solventar los gastos que implica la migración irregular. Chile es un país en desarrollo y se debe enfocar los esfuerzos en lograr ese gran objetivo del desarrollo social y económico, por lo que la migración irregular es considerada un gasto.

Si la migración internacional aumenta en Chile es resultado de dos hechos; de que los países de origen de los migrantes tienen problemas y que al venir a Chile esto sería indicativo de que el país, citando, "está haciendo las cosas bien."

Con respecto al caso reciente de la migración haitiana y venezolana, el entrevistado que representa al movimiento plantea que hay decisiones y razones escondidas al público y que hay organizaciones que ayudaron a que este proceso ocurriera de la forma en que se ha venido llevando a cabo, por ejemplo, plantea la posibilidad de que las mafias apoyaron este flujo de haitianos a Chile con el arriendo de aviones chárter, que estarían muy alejados de las posibilidades económicas de estos migrantes.

Por último, apoyan la manifestación y protección de todas las culturas, pero se debe promover la cultura chilena. No apoyan la idea de cuotas de representantes migrantes en los partidos ni en el Congreso.

5.4.2. Programas de gobierno del presidente Piñera en materia de derechos de los migrantes y el programa de la presidenta Bachelet, en su segundo mandato.

El programa del presidente Piñera (2010-2014) resultó ser ambicioso en materia económica y en materia migratoria se destaca la necesidad en legislar sobre *políticas antidiscriminación*; se plantea que:

“En esta línea, también ocupará nuestra atención un grupo especialmente no considerado hasta ahora como es el de los inmigrantes. En definitiva, los planteamientos se orientarán hacia la inclusión y la igualdad de oportunidades, evitando factores de discriminación y los ámbitos en que ésta pueda producirse.” (Programa gobierno Sebastián Piñera, 2010-2014, p. 152)

Se puede decir que fue el proyecto de ley⁹⁰ ingresado en año 2013, llamado *Ley de Migraciones y Extranjería* (Boletín n° 8970-06), el que hace un *cambio de giro* en la materia desde el último proyecto ingresado durante el mandato de Aylwin en el año 1993, por lo que los esfuerzos en materializar los cambios hacia una legislación acorde a la realidad del país son notorios a partir de esta iniciativa, que no ha prosperado en la cámara de diputados desde el primer trámite constitucional; la discusión de la materia del proyecto ha sido llevada por varias comisiones (*comisión de derechos humanos y pueblos indígenas* que se agregó al final del proceso en el año 2014, donde presiden las *Comisiones de Interior y Regionalización, Hacienda, Comisión de Zonas Extremas*), lo que finalmente resulta en que no se llega a acuerdos, porque se pide la creación de una *comisión matriz* que analizara el proyecto. Debido a estas causales las que han detenido las siguientes etapas del trámite, lo que finalmente ha derivado en que este proyecto quedase sin curso de acción posterior.

En su mandato también se iniciaron trámites que mejoraron el nivel de la democracia y participación ciudadana, destacando los siguientes: se envía un nuevo *instructivo presidencial* (n° 5, del 6 de noviembre del 2015, *lineamientos e instrucciones para la Política Nacional Migratoria*), donde se explica los ejes fundamentales de la política migratoria en el período 2014-2018, reforzando lo realizado en el *instructivo n° 9 del 2008*; se inicia el trámite legislativo para hacer efectivo el *derecho a voto a los chilenos que viven en el extranjero* (Boletín n° 7335-07, n° 9069-07), que fue finalmente materializado en una ley durante el gobierno en curso de la presidencia de Bachelet el año 2015;

⁹⁰ *Proyecto de Ley* es la iniciativa de ley que ingresa al Congreso Nacional para cumplir el trámite de formación de la ley. Cuando es presentada por el Ejecutivo, se denomina *mensaje*, y si lo hacen los parlamentarios, se denomina *moción*. Según sea el caso, puede ser suscrita por hasta 5 Senadores o por hasta 10 Diputados. Cámara de Diputados.

implementar la ley n° 20.500 sobre *asociaciones y participación en la gestión pública*, que involucra asociaciones de migrantes y asociaciones de chilenos en el exterior, siendo aprobada durante el mandato de la presidencia de Bachelet el 2015; enviar al Congreso un proyecto de ley que crea un *nuevo sistema electoral* que deroga el *sistema binominal* (Boletín n° 9030-07). Esto modificaría la ley n° 18.700, Orgánica Constitucional de Votaciones Populares y Escrutinios y que, de aprobarse, se hará efectiva para las elecciones del año 2017.

Este gran avance en reformas al sistema de elecciones populares por uno que sea representativo proporcional, también fue aprobado durante la gestión de Bachelet. Otro que mejora la representación en el parlamento es el que también se consigna en el programa sobre facilitar la participación de mujeres en la política y que fue aprobado el año 2015 en curso.

Tanto la ley que establece el *derecho a voto de chilenos en el exterior*, como la referida a las asociaciones y participación son grandes avances en tema de derechos de los migrantes y del papel de la vinculación del Estado en proteger y asegurar los derechos cívicos de una población no representada de forma contundente en las decisiones políticas.

En el *programa de gobierno* del segundo gobierno de Michelle Bachelet, hay un acuerdo de la coalición de la *Nueva Mayoría* en la modificación de la legislación migratoria para estar en concordancia con los acuerdos firmados y la realidad del país, pero no se menciona una *nueva legislación*, sino *modificaciones a la legislación actual*.

Esto ha cambiado debido a la noticia de que a principios del año 2016 se ingresaría un nuevo proyecto de ley migratorio a la Cámara de Diputados, que tomó en cuenta tanto los resultados del *proceso de Encuentros Consultivos*, iniciados el año 2014 y que terminan el 2015, logrando como resultado un trabajo conjunto del gobierno central, regional y local, con las asociaciones de migrantes y grupos de interés, con el objetivo de aunar opiniones y lograr consensos sobre los elementos que debería tener este nuevo proyecto.

En su *programa de gobierno 2014-2018*, en el apartado referido a *relaciones exteriores*, se habla de una *política y cultura migratoria* basada en la:

“Promoción y aplicación de los instrumentos internacionales ratificados por Chile sobre *derechos humanos y de las personas migrantes*, lo mismo que en los principios de política migratoria acordados en el marco de la Conferencia Sudamericana de Migraciones, asumiendo el Estado chileno un rol activo en acciones de asentamiento humanitario, residencia regular, protección de las víctimas de trata de personas y desarrollo de las personas migrantes” (Programa Gobierno Michelle Bachelet, 2014-2018, p. 155).

Además, habla de establecer un rol activo en relación a las comunidades de chilenos en el exterior;

“Evaluaremos modificaciones a la legislación migratoria que cambie el enfoque actual, basado en una perspectiva de seguridad y de gestión de mano de obra inmigrante, por una perspectiva de inclusión, integración regional y un enfoque de derechos que aseguren la inserción efectiva de esta población al país y que permita una coordinación dinámica cooperadora y eficiente de todos los entes públicos relacionados con la política migratoria.” (ÍDEM)

Lo iniciado en las discusiones en el parlamento durante el gobierno de Piñera se materializa en las leyes que rigen estos temas durante el mandato de Bachelet, por lo que es posible decir que hay una *línea común entre ambos períodos de gobierno con distintos conglomerados políticos al mando, en materia de derechos y en relaciones internacionales.*

Para fecha del mes de julio de 2017,⁹¹ la presidenta ha anunciado que se creará una visa especial para menores de 18 años, que les permitirá ingresar al sistema educativo y de salud del país, sin importar los status migratorios de sus padres y tutores. Este anuncio, por tanto, indica que se busca igualar los derechos de los niños y jóvenes migrantes con los nacionales, siendo el requisito básico para conseguirlo el pasaporte en regla y que será gratuito.

Este anuncio trajo consecuencias directas, como la renuncia del jefe nacional del DEM, Rodrigo Sandoval⁹², debido principalmente al retraso en el envío del proyecto de ley del ejecutivo, además de la posibilidad de que se exija a futuro una Visa Consular a haitianos.⁹³ Esto se discutió en la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, donde recibieron al embajador general de asuntos consulares y de inmigración de la Cancillería, el Sr. Carlos Appelgren, con fecha de 2 de agosto de 2017, donde se analizó la posibilidad de requerir de una visa consular por parte de haitianos que quieran venir a Chile por motivos turísticos y que se concreta finalmente en el segundo mandato del presidente Piñera.

5.5. Discusión entre conglomerados en la materia.

El conglomerado *Chile Vamos*, - que reúne a RN, UDI, PRI y Evópoli,- está adoptando una postura de control y restricción en el acceso de la inmigración a través de propuestas concretas⁹⁴ que darían forma a nuevos proyectos de ley en la materia; ellos llaman a la necesidad de lograr migración ordenada, segura y regular, que sea un aporte a Chile y que tenga una base de derechos, por lo que exigen que el ingreso sea fiscalizado y que incluya una serie de requisitos previos, como bolsa de viaje (en el caso de turistas), visado en origen, entre otras medidas.

⁹¹ <http://planmigrantes.gob.cl/> A la fecha, esta página presenta problemas de acceso.

<http://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/07/26/868462/Gobierno-crea-visa-especial-para-migrantes-menores-de-edad-para-que-accedan-a-beneficios-del-Estado.html>

⁹² <http://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2017/07/26/renuncia-el-jefe-nacional-de-extranjeria-y-migracion-en-medio-de-roces-con-interior.shtml>

⁹³ https://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmId=132454, sobre discusión de instaurar visa consular a ciudadanos haitianos. Año 2017

⁹⁴ <http://www.latercera.com/noticia/oposicion-impulsa-politicas-restrictivas-inmigrantes-eje-programatico/> 28 noviembre, 2016.

Su propuesta no ha estado exenta de críticas de sectores como el Servicio Jesuita a Migrantes⁹⁵, que han calificado las declaraciones de ciertos políticos, como fue el caso del senador José Manuel Ossandón (independiente, anteriormente pertenecía a RN) y que se postula a candidato presidencial; en sus declaraciones del día viernes 25 de noviembre del 2016 en plataformas de redes sociales como Twitter, expresa la necesidad de una ley migratoria a la que se suman las opiniones vertidas por el ex presidente a esa fecha, Sebastián Piñera⁹⁶ que alude a la importancia del control en el ingreso y la lucha contra la delincuencia proveniente del extranjero.

" Nuestro gobierno llevó a cabo una iniciativa de cambiar la pena de prisión en nuestro país, poniendo a personas que estaban condenadas en la frontera para que cumplieran sus penas en sus países de origen. Particularmente en Bolivia y Perú y establecer la prohibición de reingreso a Chile de esas personas por el máximo plazo que contempla la legislación internacional (...) Chile ha sido y debe seguir siendo un país integrado al mundo. Pero lo importante es que nuestra migración debe ser legal, por eso Chile debe estar abierto a recibir inmigrantes que aporten al desarrollo de nuestro país". Agrega que muchas de las bandas organizadas son extranjeras y que hay que tener claro que países como Bolivia y Perú son países productores de droga, por lo que hay que tener claro este fenómeno."

" Definitivamente, quien quiera sea el próximo presidente de Chile, va a tener que hacerse cargo de este problema. Y no enfrentarlo con xenofobia ni con racismo, pero sí con decisión, voluntad, coraje e inteligencia".

A estas declaraciones se les une las entregadas por el diputado Issa Kort (UDI) en la misma línea de las anteriores⁹⁷ :

" Me parece oportuno y necesario que el gobierno, más allá de las opiniones políticas, tome su rol ejecutivo y envíe con urgencia un proyecto de ley al Congreso para que actualicemos nuestra Ley de Migraciones. La ciudadanía quiere reglas claras (...) distintas comunas y regiones de nuestro país se está viendo invadidas por personas que vienen de fuera de Chile que no vienen con el ánimo de trabajar ni contribuir. Muchas personas se ven afectadas porque están teniendo delincuencia, narcotráfico, una serie de cosas que son perjudiciales ". Agrega que,

" Las declaraciones del presidente Trump lo único que ponen de manifiesto es que las migraciones deben ser reguladas; los migrantes deben ser acogidos, pero también deben tener las reglas claras. Porque los migrantes que son honrados, que vienen buscando nuevos horizontes, a

⁹⁵ <http://diario.latercera.com/2016/11/18/01/contenido/pais/31-227194-9-sacerdote-miguel-yaksic-no-esperemos-un-desastre-con-los-migrantes-para.shtml>

⁹⁶ <https://www.latercera.com/noticia/pinera-muchas-las-bandas-delincuentes-chile-extranjeros/> 29 noviembre, 2016.

Las declaraciones del ex presidente se han entendido dentro del contexto de carrera presidencia hacia su posible contrincante de conglomerado como es el caso del senador Ossandón y la intención de desviar la mirada de su participación en negocios pesqueros con Perú. El mostrador online, 30 noviembre 2016, discusión con Esteban Valenzuela y Mirko Macari.

⁹⁷ <http://www.udi.cl/diputado-kort-pide-al-gobierno-envio-de-proyecto-para-modernizar-ley-de-migraciones/> 15 noviembre, 2016.

formar una familia o que han sido perseguidos en sus países, no pueden pagar los platos rotos por aquellos que son delincuentes." (Noticias UDI, 15 noviembre, 2016, 1 página).

Estas opiniones han sido vistas como una posible tendencia hacia posturas xenofóbicas que han sido prontamente esclarecidas por los protagonistas como por otros políticos de *Chile Vamos*, como es el caso de la diputada RN Paulina Núñez. Desde ese día 25 hasta el día 29 de noviembre del año 2016, el tema migratorio ha comenzado a visibilizarse desde la esfera política, por lo que es importante destacar este hecho y la conexión que se hace con las posibles candidaturas presidenciales; sobre este punto, el Servicio Jesuita a Migrantes ha llamado a que el tema no se politice ni se ubique la discusión desde la visión xenófoba⁹⁸ y no exista ganancia política.

El presidente del PPD a esa fecha, el sr. Gonzalo Navarrete, ha comparado las declaraciones de Sebastián Piñera de *xenófobas y populistas*, en la misma línea de que lo ha dicho el presidente de Estados Unidos electo, Donald Trump,⁹⁹ al igual que el ministro del interior de entonces, el sr. Mahmud Aleuy¹⁰⁰ y del ex- presidente Ricardo Lagos, refiriéndose a la migración como un derecho humano.

Desde el discurso público, quieren desligarse de posibles interpretaciones xenofóbicas, pero han insistido que este retraso en la actualización legislativa ha sido porque el ejecutivo del gobierno de centroizquierda en ejercicio en ese momento no ha ingresado el proyecto que han venido elaborando, por tanto, los parlamentarios aún no han logrado sentarse y discutir los alcances del mismo.

En esa pugna entre ejecutivo y conglomerado de la *Nueva Mayoría* con la oposición en la materia se agrega a esta toma de posición que ha tenido una notoria visibilidad mediática y que ha logrado también que la vocería de gobierno¹⁰¹ emita declaraciones oficiales al respecto.

La diputada Urrutia, por ejemplo, en las entrevistas dadas en CNN Chile ha dicho que dentro de su propio conglomerado no hay visiones únicas en la materia y que, por ejemplo, ella comparte la idea de exigir visados en los países de origen, mientras que otros observan que se deben dar oportunidades de entrar con un tipo de visado y si se encuentra trabajo cambiar de visado a uno de tipo laboral.

Por último, la interpelación al ex - ministro del Interior y Seguridad Pública, el sr. Mario Fernández, durante el año 2017, fue una plataforma pública importante que mostró la posición política de todas las bancadas representadas en el Congreso sobre la migración internacional y las razones del retraso en materia legislativa sobre este fenómeno; desde *Chile Vamos*, han criticado las promesas no cumplidas por parte del ejecutivo en esta materia y desde la *Nueva Mayoría* insisten en que la mirada de la centroderecha es restrictiva y que no vela por los derechos de las personas migrantes.

⁹⁸ Declaraciones del director del Servicio Jesuita a Migrantes, Miguel Yaksic SJ en medios chilenos como CNN Chile, día martes 29 de noviembre, 2016.

⁹⁹ <http://www.cnnchile.com/noticia/2016/11/30/debate-migratorio-alcanza-presidenciables>

¹⁰⁰ <http://www.cnnchile.com/noticia/2016/11/30/debate-migratorio-alcanza-presidenciables>

Aleuy habla de que a visión popular es que tanto los peruanos, bolivianos y otros latinoamericanos son inmigrantes, los europeos y norteamericanos son extranjeros.

¹⁰¹ <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/11/28/833191/Gobierno-ante-idea-de-restringir-inmigracion-Chile-es-un-pais-que-acoge-a-los-migrantes.html>.

Declaraciones de la ministra vocera de gobierno Paula Narváez, CNN Chile, 29 noviembre, 2016.

Un aspecto muy relevante es que ambos conglomerados se critican mutuamente del poco respaldo del bando opositor en el empuje en las reformas de esta materia, como se dijo tanto en los proyectos del 2013 y 2017.

El Frente Amplio, por otro lado, critica los gobiernos tanto de centroizquierda como centroderecha en esta materia y que la base del retraso se sustenta en un racismo y xenofobia instalado en la sociedad chilena, en especial hacia los afrodescendientes y a la pobreza.

5.5.1. Nuevos actores políticos a partir del año 2017.

Frente a un nuevo proceso eleccionario presidencial en noviembre del año 2017, han surgido nuevos movimientos políticos que buscan entrar en la contienda política con un nuevo planteamiento político más participativo y abierto al diálogo real con la ciudadanía, como es el caso del Movimiento del *Frente Amplio*,¹⁰² encabezado por algunos diputados como el sr. Giorgio Jackson (*Revolución Democrática*), el sr. Vlado Mirosevic (Partido Liberal), entre otros, que tienen como líder y candidata presidencial a la periodista Beatriz Sánchez.

Al ser un movimiento reciente y que todo su planteamiento programático es discutido de forma directa con la ciudadanía interesada en ser parte de este proyecto, no contaban con un entramado programático oficial antes del año 2017.

En su documento de trabajo llamado "Diagnósticos y preguntas para la discusión programática. Grupo de apoyo programático Frente Amplio," en su página 38-39 se menciona el tema migratorio directamente, desde el punto de vista de los datos sacados de la encuesta CASEN del 2015 y la necesidad de dialogar sobre el tema y buscar soluciones de tipo legislativa y social. Observan a la migración como una oportunidad positiva, que Chile debe cambiar su legislación basada en la seguridad en época dictatorial y que la migración ha estado siempre presente desde la mirada histórica.

Los ejes de la propuesta en materia migratoria del programa de gobierno de la candidata presidencial Beatriz Sánchez se resumen de la siguiente forma:

"Impulsaremos una nueva política migratoria desde el Estado asumiendo como base el principio de los derechos humanos como fundamento del reconocimiento, y proyectará este principio al marco regulatorio, a las políticas y a la institucionalidad preparando al Estado para la realización de ese objetivo. La creación de una nueva política migratoria se basa en tres pilares fundamentales: la formulación de una nueva ley migratoria con enfoque de derechos humanos, la creación de una nueva institucionalidad para la gestión intersectorial de la política y la

¹⁰² Este movimiento incluye a los partidos Revolución Democrática, Izquierda Libertaria, Izquierda Autónoma, partido Humanista, partido Liberal, Movimiento Autonomista, Poder Ciudadano, Convergencia de Izquierda, entre otros grupos de base organizados.

internacionalización de la política migratoria incorporando en ella a la población chilena residente en el extranjero y ampliando la suscripción y favoreciendo la implementación de acuerdos internacionales vinculantes en materia de derechos de las personas migrantes." (Programa Beatriz Sánchez y Frente Amplio " El programa de muchos," 2017, p. 291).

Apuestan hacia una nueva ley migratoria, política garante de derechos, donde se contempla un plan de acogida y de interculturalidad en la política pública, institucionalidad acorde a estas reformas, incluyendo un proceso de regularización.

Otro movimiento que se ha constituido como partido este año 2017 es el *Movimiento Regionalista Verde para O'Higgins*, que también alude a la necesidad de tener una mirada positiva de la migración, apela al derecho a votar de los chilenos en el exterior y el derecho a voto a los residentes de más de 5 años en el país en la última década y a los mayores de 16 años, que vivan en el territorio o en el extranjero.

El *partido País*, que se inicia como tal en el 2016, pero se inscribe en el SERVEL en el año 2017, es fundado por uno de los anteriores fundadores del *Partido MAS REGIÓN*, el diputado Alejandro Navarro y que espera conseguir adherentes en aras a las nuevas elecciones parlamentarias y presidenciales del año 2017. Este partido no se inscribe dentro de los partidos que apoyan el *Frente Amplio*.

En su *Declaración de Principios*, este partido se adhiere a todas declaraciones de principios de los partidos de centroizquierda, como el respeto a las minorías, pueblos indígenas, compromiso con los derechos humanos y la integración latinoamericana, pero el punto L de la declaración es interesante:

"L: Protegemos y promovemos la diversidad cultural y respetamos sus espacios de reproducción e intercambio"(Declaración de Principios partido País, 2016, párr. 14).

Este aspecto destaca de todos los demás partidos ya que, si en algunos se promueve la multiculturalidad como un aspecto positivo, en estas líneas de entiende que hay espacios específicos de reproducción cultural que son propios y que no deben intervenir o apropiarse por parte de las instituciones del Estado.

5.5.2. Acciones conjuntas de grupos de diputados y senadores en materia migratoria en los últimos años.

En las acciones conjuntas se destacan el *proyecto de resolución* n° 388 del año 2015 que ha sido firmado por un grupo amplio de diputados de todas las bancadas políticas, intentando presionar al ejecutivo en agilizar los procesos hacia los proyectos de ley en materia migratoria y especialmente en un *nuevo proceso de regularización*. Esto difiere de la moción presentada

solamente por la bancada UDI referida a la *modificación del Decreto Ley que permita expulsar a extranjeros condenados por tráfico de drogas* (que hemos expuesto anteriormente).

Esta moción ha sido propuesta y avalada por este partido y a diferencia de todas las demás mociones que han sido transversales a la mayoría de los partidos políticos chilenos y apoyado por ellos, este proyecto se concentra dentro de las preocupaciones que los partidos de centroderecha (en este caso la UDI) y que plantea como sus temas más importantes: delincuencia y narcotráfico. Esto se complementa con la iniciativa de los diputados de RN, Germán Becker, Nicolás Monckeberg y Diego Paulsen que es ingresada el 30 de mayo de 2017 (Boletín N°11247-06) y se refiere a medidas de expulsión: *Modifica el decreto ley N° 1.094, que Establece Normas sobre Extranjeros en Chile, con el objeto de disponer la expulsión inmediata de quienes ingresen al país por pasos no habilitado*

En conjunto con estas medidas, un grupo de diputados¹⁰³ en el año 2015, en el *proyecto de resolución* n° 452, de la sesión 66° de la Cámara (8 de septiembre del 2015) entregan una solicitud a la Cancillería para que el país acoga a familias de refugiados del Oriente Medio y en específico del caso sirio. Otra medida en conjunto es la carta firmada por el Subcomité de Migración de la Cámara de Diputados el año 2016 sobre la necesidad de legislar en la materia.

Desde el senado, los Comités de Defensa han realizado distintos seminarios enfocados en los efectos de la migración en relación a la temática de la defensa nacional.

Los parlamentarios han dado cuenta de su preocupación en el retraso en la entrada al parlamento del proyecto de ley del 2017, con un año previo de múltiples acciones por parte del Parlamento para entender y acelerar la entrada de un nuevo proyecto de ley que, en este caso, se inscribe dentro del gobierno de centroizquierda.

Otro aspecto interesante son las diferencias de opinión en cuanto al trabajo prelegislativo que ha asumido el Ejecutivo en la materia; mientras algunos parlamentarios desconocen los resultados de la mismas, otros aluden a que no hay acciones claras, explícitas en torno al tema migratorio, por lo que la distancia entre el ejecutivo y su trabajo realizado por el Departamento de Extranjería y Migración,- además de otros ministerios relacionados,- no han sido lo suficientemente visibles o no han logrado comunicar sus resultados al mundo parlamentario.

Relacionado con el *proyecto de resolución* n° 388 del 11 de junio de 2015, *que solicita a la Presidenta de la República que envíe un nuevo proyecto de ley marco sobre migraciones basado en los derechos humanos, los tratados internacionales y los encuentros consultivos realizados sobre la materia*¹⁰⁴, siendo los autores con una mayoría del sector de izquierda e independientes,¹⁰⁵ podemos destacar que el proyecto que reproducimos en su integridad da cuenta de los siguientes aspectos:

¹⁰³ Diputados: Jorge Sabag, DC, VIII región, distrito n° 42, Iván Flores, DC, XIV región, n° 53, Karol Cariola, PC, R.M., n° 19, María José Hoffmann, UDI, V región, n° 15, Daniel Núñez, PC, IV región, n° 8, Gonzalo Fuenzalida, RN, XIV región, n° 54, Ricardo Rincón, DC, VI región, n° 33, Jorge Tarud, PPD, VII región, n° 4, Alejandra Sepúlveda, Independiente, VI región, n°34, Daniella Cicardini, PS, III región, n° 5.

¹⁰⁴ <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmlID=4138&prmTipo=PACUERDO>. 11 de junio, 2016

¹⁰⁵ Daniella Cicardini (PS), Yasna Provoste (DC), Luis Rocafull (PS), Ramón Farías (PPD) Marcela Hernando (Radical), Daniel Melo (PS), Hugo Gutiérrez (PC) Giorgio Jackson (Independiente), Vlado Mirosevic (Liberal), Christian Urizar (PS).

“1) En el año 2014, el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública estimó que la población inmigrante en Chile se sitúa en torno a las 400 mil personas. En el Censo del año 2002 se contabilizó alrededor de 182 mil inmigrantes en nuestro país. Se evidencia un aumento significativo en la población migrante en Chile, de un 128% en 12 años.

2) La ley 1.904 sobre Extranjería fue creada en el año 1975 y no ha sido actualizada completamente. Teniendo en cuenta la evolución de la población de inmigrantes y emigrantes de Chile, se hace necesario una modificación de Ley Marco.

3) En 2013, ingreso a la Cámara de Diputados, específicamente a la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización, un proyecto que crea una nueva Ley de Migración y Extranjería que fue votada en general a principios de 2014.

4) En el programa de gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet (2014-2018), en el área de Relaciones Exteriores, se anuncia que se evaluará "modificaciones a la legislación migratoria que cambie en enfoque actual, basado en una perspectiva de seguridad y de gestión de mano de obra inmigrante, por la perspectiva de inclusión, integración regional y un enfoque de derechos que aseguren la inserción efectiva de esta población al país que permita una coordinación dinámica, cooperadora y eficiente de todos los entes públicos relacionados con la política migratoria."

5) En 2015, el ejecutivo informó a la comisión que presentaría una indicación al proyecto con el fin de perfeccionarlo y que se estaba realizando un proceso de consulta con diversas entidades relacionadas con la materia. Sin embargo, aún no ha sido ingresada ninguna indicación (sustitutiva o no), tampoco sabemos si el proceso de consulta ha terminado, no si estas consultas serán vinculantes.

6) Se hace necesario un nuevo proyecto para que la *ley marco* de extranjería se pueda traducir en políticas públicas que garanticen los derechos de los y las migrantes y refugiados/ as en Chile, así como también a sus ciudadanos residentes en el exterior. Y no que se base en la idea de que la migración como problema, manteniendo y sustentando la perspectiva de seguridad nacional o tenga una mirada instrumental tal como se manifiesta en la ley vigente y en el proyecto de ley ingresado en el 2013.

7) La nueva ley debe asegurar el principio de igualdad de las personas en la movilidad humana, el derecho a la reunificación familiar, el debido proceso, acceso a la justicia, sin distinción alguna por motivo de sexo, raza, color, idioma, religión, opinión pública, origen nacional, étnico o social, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.

Por todo lo anterior, la Cámara de Diputados acuerda:

1) Solicitar a S.E. la Presidenta de la República, y por su intermedio al Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio de Interior y Seguridad Pública, que ingrese con urgencia un nuevo proyecto de ley marco sobre migración, basado en los derechos humanos, los tratados internacionales ratificados por Chile y los encuentros consultivos realizados sobre la materia.” (*Proyecto de resolución n° 388 del 11 de junio de 2015, que solicita a la Presidenta de la República que envíe un nuevo proyecto de ley marco sobre migraciones basado en los derechos humanos, los tratados internacionales y los encuentros consultivos realizados sobre la materia, 2 páginas*).

Como respuesta a esta solicitud, el Ministerio del Interior y Seguridad pública y el Departamento de Extranjería y Migración (DEM) entrega un documento fechado el día 9 de diciembre del 2015, a través de un *oficio ordinario* (n° 48.103, del jefe del Departamento de Extranjería y Migración) donde se *informa sobre los avances en relación a la presentación del proyecto de ley de migraciones al tenor de lo solicitado*.¹⁰⁶

En este documento se expresan todas las iniciativas que el ejecutivo está realizando en la materia y sus propuestas tanto en materia legislativa como en lo referido a la nueva institucionalidad que el país requiere en función de hacer respetar los elementos que la nueva legislación propone.

"En primer lugar, como forma de contextualizar las respuestas a la referida consulta, es dable señalar que la gestión gubernamental en materia migratoria prevista para el período 2014-2018 considera dos fuentes principales. La primera de ellas es el Programa de Gobierno que establece la necesidad de modificar la legislación migratoria, cambiar el enfoque para su tratamiento, incorporando las temáticas de inclusión, integración regional y derechos humanos; la generación de iniciativas que aseguren la inserción efectiva de las comunidades de inmigrantes, en un contexto de mayor coordinación de las instituciones públicas involucradas en la temática. La segunda fuente, es el Instructivo Presidencial n° 9 de 2008 sobre Política Nacional Migratoria, que hace un recuento histórico de la migración reciente en Chile; define ejes relevantes para la gestión gubernamental; establece lineamientos de participación ciudadana y define principios que deben guiar la acción estatal en relación con los inmigrantes. Finalmente, establece la necesidad de generar cierta institucionalidad que pueda dar sustento a las definiciones del documento y establece que deben crearse un Consejo de Política Migratoria y que la operación de las instituciones públicas en torno a la temática estará a cargo del Ministerio del Interior y Seguridad Pública." (*Oficio ordinario* n° 48.103, Informa sobre avances sobre la presentación de proyecto de ley de migraciones al tenor de lo solicitado, 3 noviembre 2015, p. 2)

Otras de las medidas que el ejecutivo está implementando son dos espacios de coordinación y discusión, que son: todas las iniciativas para modificar la legislación migratoria vigente en Chile, que:

"Comienza su desarrollo en octubre de 2014 y que ha contado con una amplia participación de más de 610 organizaciones de migrantes, Centros de Estudios, gobiernos locales y organizaciones internacionales, en 8 encuentros desarrollados en 6 regiones del país y en el que se recibieron 196 propuestas sobre temáticas que la sociedad civil busca priorizar en la reforma migratoria. Dicha *iniciativa de interlocución* con organizaciones sociales ha adquirido un carácter permanente y en la actualidad es el Departamento de Extranjería y Migración el organismo que la desarrolla de manera sistemática (...) Un segundo espacio de trabajo, ha sido el Consejo de Política Migratoria, que es un compromiso establecido en el Instructivo Presidencial n° 9 de 2008, formalizado por la Presidenta de la República a través de un Decreto n° 1393, de 2014. Su objetivo es efectuar propuestas para elaborar la política nacional migratoria y coordinar las acciones, planes y programas de los distintos actores institucionales de la materia."(Ibid, p. 3)

Las funciones del Consejo se relacionan con el análisis del fenómeno migratorio, la actualización de información, la regulación de los efectos de la migración, coordinación entre organizaciones estatales y civiles, generación de propuestas de modificación normativa y de procedimientos

¹⁰⁶ <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=4138&prmTipo=PACUERDO>, 11 de diciembre, 2015.

administrativos. Para ello se ha propuesto un *Consejo Técnico de Política Migratoria* que tiene como objetivo proponer una agenda temática y proveer de insumos técnicos sectoriales en el funcionamiento del Consejo Nacional, siendo parte del Ministerio del Interior y de Seguridad Pública.

Otra medida que se incluye es el acceso de la sociedad civil en este trabajo:

" Además se contempla el Consejo Consultivo de la Sociedad Civil, que contará con la presencia de organizaciones de migrantes, organizaciones no gubernamentales, municipalidades que trabajen con migrantes, académicos y organismos internacionales. Junto a lo anterior, establecerá canales de interlocución que promuevan espacios de trabajo en el ámbito territorial sobre gestión migratoria a nivel regional, provincial o local, para vincular a las agencias gubernamentales y otros organismos del Estado con la comunidad." (IDEM)

A partir de esta coordinación, se ha logrado lo siguiente:

" Como resultado de la coordinación de agencias estatales, a través del Consejo Técnico de Política Migratoria, se han desarrollado 24 reuniones de Grupos Técnicos y 8 reuniones de coordinadores de Grupos Técnicos. Las tareas que se desarrollan en la actualidad buscan actualizar el Instructivo Presidencial de 2008 a través de la generación de una propuesta de lineamientos de gestión en la actualización de la Política Nacional Migratoria y la generación y formalización de un plan de acción sobre gestión migratoria para el período 2014-2018." (IDEM)

" La finalidad de todo lo anteriormente descrito, es precisamente generar una normativa migratoria acorde al *corpus iuris* del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, incorporando, por cierto, los insumos generados como consecuencia de los Encuentros Consultivos descritos brevemente y llevados a cabo por este Departamento." (IDEM)

Con respecto a los plazos:

"Por último, en relación con los plazos para la presentación de la iniciativa, podemos informar a usted que en la actualidad se están desarrollando los lineamientos de la política migratoria a incorporar, lo que en conjunto con los resultados obtenidos de los encuentros consultivos detallados anteriormente y con el programa de gobierno de la Presidenta Bachelet 2014-2018, así como también el *corpus iuris* del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, darán las bases para la elaboración de un borrador a presentar en el Consejo de Política Migratoria, organismo que tendrá la labor de validarlo para su presentación en el Congreso Nacional, durante el primer semestre del próximo año (2016)" (IDEM).

En el año 2016, la diputada Paulina Núñez, (RN) en su *oficio* n° 18798 del día 14 de abril de 2016 al Ministerio del Interior y Seguridad Pública donde *Solicita informar los motivos por los cuales no ha sido presentado a tramitación el proyecto de ley de migración, remitiendo los borradores que existan en la materia*, junto con el diputado Claudio Arriagada (DC) y su *oficio* n° 18715 del 13 de abril del 2016, que *requiere informar los antecedentes que se tuvieron a la vista para adoptar la decisión de no presentar una indicación al proyecto de ley sobre Migración y Extranjería, boletín 8970-06, solicitada por distintos parlamentarios, para crear un Servicio de Migración y Extranjería descentralizado*, también se une a este esfuerzo de los parlamentarios sobre la necesidad de legislar en la materia.

Sobre las declaraciones del oficio de la diputada Núñez, destaca que:

" Señor presidente, quiero abordar una materia respecto de la cual otros parlamentarios, como el diputado Claudio Arriagada, han solicitado el envío de oficios correspondientes, pero que quiero reiterar debido a que la región de Antofagasta es una de las principales afectadas. Me refiero a la postergación del envío del proyecto de Ley de Migración. No voy a hacer un análisis sobre cuál debería ser la mejor regulación, si es necesaria o no, ni un análisis del proyecto mismo. Sólo quiero pedir a la Presidenta de la República que envíe la iniciativa. La que rige es una ley de migración de la década de los 70. Sabemos que hay diferentes visiones y diferentes posturas; incluso, diversas propuestas. Hemos hecho un trabajo serio y entregando propuestas, en una tarea prelegislativa, al encargado del Departamento de Extranjería y Migración. Sabemos que el proyecto está listo, como nos hemos informado a través de los medios de comunicación. Por lo tanto, los integrantes de la Subcomisión de Migración, constituida en la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización de la Cámara de Diputados, los diputados Claudio Arriagada, Luis Rocafull, Marcela Hernando, Hugo Gutiérrez, Renzo Trisotti, Vlado Mirosevic, Germán Becker y quien habla - es una solicitud transversal- pedimos a la Presidenta de la República que nos reciba dentro de los próximos días para abordar el tema (...) La situación migratoria en Chile no da para más. Hay problemas de integración, de control y de ausencia de políticas públicas en materia de educación y vivienda. Una ley de la década de los 70 no puede seguir normando esta situación". (Oficio n° 18798, al Ministerio del Interior y Seguridad Pública donde Solicita informar los motivos por los cuales no ha sido presentado a tramitación el proyecto de ley de migración, 14 abril 2016, p. 2)

Con respecto a las declaraciones del diputado Claudio Arriagada y su oficio,

" Señor presidente, ayer (11 marzo, 2016) nuestro país fue informado sobre la decisión gubernamental de no enviar la indicación sustitutiva para la Ley de Extranjería, lo cual afecta a miles de personas que viven en condiciones de ilegalidad, pues hasta los que viven en nuestro país en condiciones legalizadas, muchas veces, lo logran con visas precarias. En virtud de ello, solicito que envíe un oficio al Ministro del Interior, para que informe las razones reales de esa decisión y, para buscar revertir la medida". (Actas Sesión 11ª, Cámara de Diputados, martes 12 de abril de 2016, p. 107).

Esto quiere decir que la vía de la *indicación sustitutiva* no va a operar de momento y la acción sería la de ingresar un nuevo proyecto de ley, que finalmente ha sido la postura que predominó y que ha sido retrasada su llegada a la Cámara de Diputados y que, hasta el primer semestre del año 2016, no se conoce el borrador de este proyecto.¹⁰⁷

En palabras del Director del Departamento de Migración y Extranjería (DEM) del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Sr. Rodrigo Sandoval, las declaraciones que realiza en el año 2014 para el Diario de Arica y Parinacota *El Morrocotudo*,¹⁰⁸ explicando las dos estrategias que el ejecutivo

¹⁰⁷ Algunas instituciones, como la OIM Chile han tenido acceso al borrador y han hecho algunos comentarios de ello, pero esta información es confidencial.

¹⁰⁸ <http://www.elmorrocotudo.cl/noticia/sociedad/ley-de-migraciones-en-chile-gobierno-estima-presentarla-el-2015>, 14 noviembre, 2014. Negritas en el original.

barajaba en esos momentos, advierte sobre la diferencia entre la indicación sustitutiva y el ingreso de un proyecto de ley nuevo;

"El proyecto de ley en sí mismo (del 2013) tampoco nos merece reparos tan graves, da cuenta de una realidad migratoria que está bien analizada, sin embargo, en algunos aspectos del mensaje y sobre todo del contenido, nos parece algunas dudas, otros cuestionables y en otros estamos en contra, pero hay algunos otros que son favorables. Por lo tanto, la decisión del Ejecutivo de momento es avanzar en una **indicación sustitutiva profunda, importante y drástica del proyecto de ley que se encuentra en trámite**, eso no descarta la alternativa que en algún momento se resuelva un proyecto de ley nuevo."

Continúa explicando el proceso de acción en materia migratoria y legislación:

"Comienza el proceso de discusión a nivel nacional con organizaciones de migrantes, después escucharemos a las empresas, organismos públicos, municipalidades. Para enero, febrero del 2015 vamos a estar redactando un proyecto de ley o las indicaciones sustantivas que será conocida por el Consejo de Política Migratoria. En marzo o abril estará en condiciones para el debate público respecto a un articulado completo. Y en la parte final del segundo semestre del 2015, es cuando queremos hacer ingreso de la nueva iniciativa legislativa en el Congreso Nacional." (El Morrocotudo Online, Sociedad Nacional, 14 noviembre, 2014)

Otro *proyecto de resolución* (n° 632 del 21 de junio, 2016)¹⁰⁹ que "Solicita a S.E. la Presidenta de la República el envío de un proyecto de ley marco sobre migraciones que resguarde los derechos humanos de los migrantes", ingresado por la diputada Camila Vallejo (PC) y firmada por diputados comunistas, independientes y de la *Nueva Mayoría*, que hace alusión a lo ya expresando en el *proyecto de acuerdo* n° 388 del 2015 en esta materia, aprobada por 98 votos en la sesión del 29 de Septiembre de 2015. Insisten en la preocupación que les produce el retraso en el ingreso del proyecto de ley y que Chile no tiene una normativa acorde a los estándares internacionales de migrantes y refugiados en Chile, como también a los chilenos residentes en el exterior.

Por último, en el 2018, la bancada transversal de diputados de centroizquierda, pero con mayoría de militantes del PPD ingresa una *moción* que "Modifica la ley N°18.883, que Aprueba Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, para permitir el ingreso de extranjeros con permanencia definitiva en el país, a las plantas municipales." (Boletín n° 11592-06).

5.5.3. Senado de la República.

Con respecto al trabajo en el *Senado*, sí se observa en las actas una mención directa sobre la migración internacional, el día 15 de diciembre del 2015, diarios de sesiones del Senado, sesión 81a, ordinaria, podemos ver la discusión de la etapa final de la ley n°20.888 aprobada por unanimidad en el Senado por la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización¹¹⁰ que

¹⁰⁹ <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=4419&prmTIPO=PACUERDO> 21 de junio de 2016.

¹¹⁰ Este comité lo componen: Carlos Bianchi (Independiente), Alberto Espina (RN), Rabindranath Quinteros(PS), Ena Von Baer (UDI), Andrés Zaldívar (DC).

modifica los requisitos para la nacionalización en una *enmienda a normas sobre nacionalización de extranjeros*, que reduce de los 21 años a los 18, entre otras modificaciones.

En estas actas se puede ver la discusión de los senadores tanto de la *nueva mayoría* como del oficialismo sobre la *necesidad de cambiar hacia una nueva ley migratoria*, que se ubique dentro de los estándares internacionales de derecho, pero hay algunas distinciones según el distrito en que el Senador sea el representante.

Por ejemplo, el Senador Baldo Prokurica,- militante del *Partido Renovación Nacional*,- representando la región de Atacama, apela a la necesidad urgente de legislar sobre la materia y que tenga un control estricto sobre el ingreso de extranjeros a través de un sistema más fuerte, basado en visados desde origen y preferir ciertos profesionales según las necesidades del país , como es el caso de otros países que él cita en su intervención.¹¹¹

" La idea es no sólo recibir al que quiera venir a Chile, sino llevar adelante una política más activa, de manera de captar a inmigrantes de otros países que estén orientados a nuestras necesidades: especialistas médicos, ingenieros en minas, geólogos, científicos u otros especialistas o técnicos. Este es un buen proyecto de ley (rebajar edad nacionalización). Sin embargo, si lo discutimos línea por línea, observaremos que, en verdad, hay una desregularización total, ya que lo que hoy día se hace es ver quién quiere venir a Chile. Llega gente buena, pero también gente no tan buena. Y no contamos con un filtro para poder ordenar el ingreso de personas al país."

Continuando:

"En la actualidad tenemos serios problemas con microtraficantes, clonadores de tarjetas bancarias y carteristas que entran a nuestro país porque las policías no disponen de los mecanismos adecuados para evitar su ingreso. Queremos que vengan inmigrantes, pero a aportar y no a incrementar los índices de delincuencia."(*Actas sesiones del senado*, sesión 81a, martes 15 de diciembre 2015, p. 24-25)

Argumenta que no quiere criminalizar la inmigración, pero sigue dando ejemplos que se han suscitado en el norte del país y el tema del narcotráfico. Finalmente opina que Chile debiese seguir los pasos de países como Australia, Nueva Zelanda y Estados Unidos que entregan beneficios a los inmigrantes en función de sus propios requerimientos, fomentando el ingreso de profesionales difíciles de encontrar y necesarios para el país.

El Senador Andrés Zaldívar (DC) argumenta que:

"Insisto-y concuerdo con los demás senadores al respecto- en que sería positivo implementar una política sobre inmigración. Lo relativo a la concesión de la nacionalidad es diferente; constituye solo una etapa final (...) por esas razones, voto positivamente y hago un llamado para que en un próximo tiempo ojalá podamos debatir y analizar un proyecto sobre

¹¹¹ Diario de sesiones de Senado, publicación oficial, legislatura 363a, sesión 81a, martes 15 de diciembre 2015, ordinaria (16:22-18:42), presidencia Sr. Patricio Walker. Enmienda a normas sobre nacionalización de extranjeros, p. 24-25.

inmigración en Chile, que aborde tal fenómeno en forma permanentemente con visión de futuro.¹¹²" (Ibid, p. 72)

El norte de Chile y los distritos en que el senador representa tiene al tema migratorio como un fenómeno importante y tiene repercusiones sociales, como es el caso del Senador Alejandro Guillier (independiente), representa la región de Antofagasta, que apunta hacia la misma dirección. Los senadores de del conglomerado de centroizquierda, como el senador Pizarro, Montes, Zaldívar y como independiente el senador Guillier, reflexionan sobre la necesidad de basar la nueva legislación en los derechos y la no-discriminación, pero que exista una política nacional y de Estado sólida.

El senador Francisco Chahuán, de Renovación Nacional, apela a la necesidad de protección de los refugiados y que el Estado tome un rol más activo en ello y que las migraciones son una oportunidad de desarrollo.

En el caso del senador Alberto Espina (RN) argumenta que los parlamentarios:

"Tendemos a tener muy poca participación en los proyectos de ley -aunque son nuestros, finalmente el ejecutivo termina apoderándose de ellos, situación que hemos vivido en carne propia, - quiero destacar el rol cumplido por el diputado Pilowsky, que no pertenece a mi sector político, pues fue él quien empujó esta iniciativa en la Comisión de Gobierno para sacarla adelante.¹¹³" (Ibid, p. 44)

Con estas declaraciones se puede observar que el papel de la presidencia en el empuje de proyectos de ley es fundamental y que dependiendo de los proyectos que el ejecutivo pone en relieve (para su posterior debate), los parlamentarios pueden secundar estas iniciativas, siendo el papel activo del ejecutivo el que tienen mayor peso en la agenda política.

En conclusión, la comisión ha declarado que quieren retomar el tema migratorio y darle espacio para un debate con mayor profundidad y tiempo, ya que hubo acuerdo de que es un tema de importancia, que requiere un trabajo especial.

Otras iniciativas en la materia y que se encuentran en tramitación, son el proyecto de reforma constitucional, iniciado en *moción* (Boletín n° 9500-17) del 12 de agosto de 2014, de los Honorables Senadores señoras Allende y Pérez San Martín y señores De Urresti, Harboe y Zaldívar que incorpora, en el numeral 1° del artículo 10 de la Constitución Política de la República, un párrafo segundo *que faculta a los extranjeros transeúntes cuyo hijo haya nacido en Chile a ejercer el derecho del menor de optar por la nacionalidad chilena, en cualquier tiempo y con independencia de la situación migratoria de dichos progenitores.*

Por último, el proyecto de reforma constitucional, (Boletín n° 8985-17) del 11 de junio del 2013, iniciada en *moción* del Honorable Senador señor Francisco Chahuán, que *otorga la nacionalidad*

¹¹² Diario de sesiones de Senado, publicación oficial, legislatura 363a, sesión 81a, martes 15 de diciembre 2015, ordinaria (16:22-18:42), presidencia Sr. Patricio Walker. Enmienda a normas sobre nacionalización de extranjeros, p. 72.

¹¹³ Diario de sesiones del Senado, legislatura 363a, sesión 81a, martes 15 de diciembre, 2015, ordinaria (16:22-18:42), enmienda a normas sobre nacionalización de extranjeros, p. 44.

chilena a los hijos, nacidos fuera de Chile, de refugiados que hayan obtenido carta de nacionalización.

5.5.4. Oficios y mociones relevantes del año 2017 en materia migratoria.

Ya en el año 2017 se han ejercido otras medidas de presión en el tema y el día 12 de julio de 2017, el diputado Claudio Arriagada, que ha venido trabajando en el tema migratorio hace ya un tiempo, envía una solicitud en *oficio*¹¹⁴ al Ministerio de Relaciones Exteriores como respuesta al requerimiento de esta misma entidad a la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de evaluar una posible *Visa Consular* para ciudadanos haitianos.

El diputado califica de *discriminatoria* esta medida, debido a que solamente se le exige a los ciudadanos de ese país este tipo de visado previo y no a otras nacionalidades (hay que recordar que en el año 2012 se les exige esta misma medida a los dominicanos que viniesen a Chile y que no tuvo resultados positivos, debido a que aumentó la llegada en condiciones ilícitas¹¹⁵), por lo que el diputado llama a que esta medida no siga en curso y que no se requieran mayores documentaciones anexas a las exigidas a las personas que vengan al país de forma de turismo. A diferencia de otros acuerdos, este tipo de solicitudes no fueron apoyadas por la centroderecha.

En el año 2017, fechado el 27 de junio, ingresa la *moción*¹¹⁶ de un grupo de diputados del partido Unión Demócrata Independiente (UDI)¹¹⁷ que "Modifica el Decreto Ley n° 1.094 de 1975, que Establece Normas sobre Extranjeros en Chile, con el objeto de disponer la deportación de quienes sean condenados por delito de tráfico de drogas," donde se reproduce en su integridad y argumenta que:

"Durante los últimos treinta años nuestro país ha experimentado un sostenido crecimiento económico que lo ha catapultado como una de las naciones con las mejores perspectivas a nivel latinoamericano, no sólo en el presente sino que también de cara a las próximas décadas, como un país plenamente desarrollado en lo venidero, con oportunidades para todos los ciudadanos, no sólo nacionales, sino que también extranjeros que han visto en Chile un espacio óptimo para hacer carne sus aspiraciones en el plano económico, social y cultural."

"De acuerdo a esta realidad ya son miles las personas que han ingresado a Chile con la finalidad de asentarse en nuestro país, de formar una familia o sólo para hacerse de un trabajo,

¹¹⁴ Solicitud, Oficio n° 32325, 12 de Julio de 2017, Cámara de Diputados, Chile.

¹¹⁵ Boletín n° 2, Migración Dominicana a Chile, DEM- OIM, Chile.

¹¹⁶ Boletín n° 11307-06, martes 27 de julio 2017, moción, en primer trámite constitucional, Cámara de Diputados, Chile.

¹¹⁷ Dip. Pedro Álvarez-Salamanca, VII región del Maule, distrito ° 38, Dip. Gustavo Hasbún, RM, distrito n° 26, Dip. Javier Hernández, X región de los Lagos, distrito n° 55, Dip. Andrea Molina, V región de Valparaíso, distrito n° 10, Dip. Celso Morales, VII región del Maule, distrito n° 36, Dip. Jorge Ulloa, VII región del Bío-Bío, distrito n° 43, Dip. Enrique Van Rysselbergue, VIII región del Bío-Bío, distrito n° 44, Dip. Felipe Ward, II región de Antofagasta, distrito n° 3.

industria o comercio que le permita progresar económicamente y con los réditos proveer a sus familias que viven en sus países de origen. Esta realidad de personas que de bien que vienen a aportar al desarrollo de Chile, implica un factor de riqueza social y cultural que no es posible soslayar."

"El marco jurídico de los migrantes en nuestro país está entregado directamente a un decreto ley establecido en 1975, esto es, bajo condiciones económicas, sociales y culturales diametralmente opuestas a las actualmente existentes y en donde el gran flujo migratorio por el cual atravesaba nuestro país en aquel tiempo era impensado. Otros eran los intereses de los legisladores de la época en torno a la necesidad de controlar a las personas que ingresaban a Chile, y el que más sobresalía era el de la seguridad nacional."

"Chile es un Estado democrático en el cual la protección de los derechos es uno de los baluartes del sistema político y social, y además es un miembro activo de organismos internacionales que se preocupan por la promoción y respeto de los derechos de las personas y ha dado su consentimiento expreso en aras de comprometer la implementación de mecanismos de salvaguarda a estos derechos, a través de la ratificación de los principales tratados sobre derechos humanos de los sistemas universal y regional de protección de los derechos humanos, entonces su ordenamiento jurídico interno debiese estar en armonía con los estándares internacionales imperantes en la materia.¹¹⁸"

" Por otro lado la internacionalización de la criminalidad en nuestro país ha introducido en nuestro derecho nuevas lógicas de persecución criminal en donde los intereses no sólo son estrictamente nacionales, sino que también cohabitan un conjunto de intereses internacionales en aras a la prevención de la criminalidad. "

II.- CONSIDERANDO.

- Que, nuestra ley de extranjería establece un conjunto de medidas tendientes a sancionar a aquellos extranjeros que cometen actos contrarios a la ley en nuestro país. En efecto, de conformidad a lo previsto en los artículos 68 y siguientes del DL 1094 de 1975, los extranjeros que ingresen al país serán sancionados con penalidades de distinta consideración en materia de ingreso con documentación falsa o adulterada, clandestinamente, desarrollo de actividades remuneradas irregularmente, entre otras.
- Que, en esta tipología de delitos o faltas a la ley no se contempla el tráfico de drogas como un ilícito pesquisable y con sanciones específicas en la ley de extranjería, sino como un requisito para el ingreso al país de ellos.
- Que, efectivamente el artículo 15 de esta norma establece que *"Se prohíbe el ingreso al país de los siguientes extranjeros: N°2 Los que se dediquen al comercio o tráfico ilícito de drogas o armas, al contrabando, al tráfico ilegal*

¹¹⁸ Se cita en esta moción el trabajo de: Díaz Tolosa, Ingrid (2016) "Ingreso y Permanencia de las personas migrantes en Chile: Compatibilidad de la normativa chilena con los estándares internacionales", *Estudios Constitucionales* 14 (1):179-220.

de migrantes y trata de personas y, en general, los que ejecuten actos contrarios a la moral o a las buenas costumbres”.

- Que, como sabemos el narcotráfico constituye uno de los flagelos más deplorables existentes en nuestra sociedad, su promoción no sólo implica una cuestión de orden penal o de política criminal, sino que traspasa a los ámbitos más sensibles e íntimos de una persona, lacerando su existencia en los más diversos aspectos, particularmente el familiar, laboral y afectivo.
- Que, en estas condiciones creemos firmemente que una solución ante estos lamentables hechos, cuando participan extranjeros es proceder a su inmediata expulsión, como una manera alternativa de pena que no implique el cumplimiento de ella directamente en nuestro país, considerando al narcotráfico como un delito grave que ataca directamente a nuestra población y cuya rehabilitación es a ratos costosa en lo emocional y también en lo económico.
- Que la expulsión constituye aquella sanción consistente en el abandono de una persona extranjera del país cuando se encuentra circunscrito en alguna de las causales descritas en la propia ley de extranjería, la expulsión en Chile constituye un acto administrativo a cargo del Ministerio del Interior.

III.- CONTENIDO DEL PROYECTO.

"De acuerdo a lo indicado precedentemente el presente proyecto de ley viene en establecer de la deportación inmediata de aquel extranjero vinculado y condenado por el delito de narcotráfico en nuestro país de conformidad a lo previsto en la ley 20.000. "

IV.- PROYECTO DE LEY.

" Artículo Único: Incorpórese un nuevo inciso final en el artículo 84 del Decreto Ley 1094 sobre Extranjeros en Chile, de acuerdo al siguiente tenor":

“Sin perjuicio de lo establecido en esta disposición, se procederá a la deportación de aquel ciudadano extranjero condenado por el delito de tráfico de drogas. El condenado por este ilícito, no podrá ingresar al país por el plazo de 20 años.” (Moción, Boletín n° 11307-06, martes 27 de julio 2017, 4 páginas).

Con esta moción se intenta establecer que algunas de las medidas adoptadas en el Decreto Ley, por tanto, se hagan efectiva, como es el caso de las personas que cometan infracciones de la misma desde el punto de vista de atentar contra los valores y costumbres del país, de ingresar y traficar drogas, trata de personas y de cometer delitos que tienen connotación grave y punible dentro del marco de la ley vigente. También le otorgan un lapso de tiempo en que la persona no pueda volver a ingresar al país, lo que apunta hacia una idea de mayor control tanto al ingreso como al egreso de las personas y de dar mayores atribuciones a los órganos interventores en materia migratoria, como es el caso de la PDI.

Este tipo de mociones fueron apoyadas por la centroderecha y ninguno de los parlamentarios del sector opositor dio su apoyo a esta medida. Por tanto, hay diferencias importantes en ciertos tópicos en lo que se refiere a medidas concretas en ciertas materias migratorias.

El asunto del narcotráfico internacional y los estragos que cometen en la sociedad chilena es una preocupación transversal en toda la oferta política, pero en términos de medidas iniciadas por parlamentarios, hay una gran diferencia entre la centroderecha que ha posicionado sus planteamientos hacia esa dirección de forma mucho más explícita que su contraparte de la centroizquierda y Frente Amplio

5.5.5. 21 de agosto de 2017; envío del proyecto de ley de migraciones del segundo mandato de la presidencia de Michelle Bachelet y el conglomerado de la Nueva Mayoría.

Ante las presiones de diferentes sectores políticos y enfrentando una Interpelación del parlamento al actual Ministro del Interior, el ejecutivo ha enviado el proyecto de Ley de Migraciones a la Cámara de Diputados, - que fue recibido a comienzos de septiembre del año 2018,- siendo el parlamento la que tendrá acceso al documento final.

Esto ha sido ya criticado por varios colectivos de inmigrantes que no estuvieron presentes en los *Encuentros Consultivos*, no tienen acceso al documento y existen preocupaciones referentes al proyecto, ya que no se ha podido conocer los alcances y los elementos que contiene.

Este importante anuncio tuvo poca visibilidad en los medios, debido a que el mismo día se entrega el dictamen del Tribunal Constitucional sobre el requerimiento del conglomerado de *Chile Vamos* sobre la despenalización del aborto en tres causales, que sí ha tenido una relevancia mediática importante. Este dictamen debería haber sido entregado el viernes de la semana anterior (18 de agosto de 2017), pero el Tribunal decidió de aplazarlo al día 21, lo que coincidió con el discurso y el envío del proyecto de ley migratoria.

El proyecto fue enviado a la Comisión Permanente de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización, a la Comisión de Hacienda en lo pertinente y se remite también a la Corte Suprema. Se ha enviado sin *suma urgencia ni urgencia simple el día 23 de agosto, lo que cambia radicalmente el día 24*, cuando el SEGPRES (Secretaría General de la Presidencia) insta a que sea enviado con *suma urgencia*, lo que acelera los plazos y debe ser legislado en el plazo de 15 días, que puede renovarse. Esto deriva a la Cámara del Senado¹¹⁹ en un segundo trámite, de aprobarse en la cámara técnica.

Es decir, el hermetismo inicial del proyecto y su contenido como del envío en el mismo día que otros hechos noticiosos del país de relevancia cambiaron el foco de atención (Ley de aborto, los incendios en el sur de Chile) y posteriormente, el impacto que tuvo la medida el cambiar los plazos de

¹¹⁹ <http://www.cnnchile.com/noticia/2017/08/24/ejecutivo-solicita-la-camara-de-diputados-aplicar-suma-urgencia-al-proyecto-de> 24 agosto, 2017.

legislación, dan cuenta de las dificultades que enfrentó el ejecutivo en un asunto tan sensible como es el migratorio.

Lo que se ha declarado a la prensa y fue parte del discurso emitido por la mandataria, el nuevo proyecto consta de cuatro ejes: *sistema de principios, derechos y deberes, regulación de ingreso, salida y categorías migratorias, procedimiento administrativo sancionatorio y un sistema nacional de política migratoria*. Dentro de las medidas se cuenta un *Registro Nacional de Extranjeros*, un nuevo visado de tipo *visitante*, que se agrega a la de turista, visa sujeta a contrato, temporal y permanente. No se sugiere en un futuro un proceso de regularización.

Apunta a la necesidad de una *migración ordenada y acorde a la realidad chilena*, que está débil económicamente, por lo que se podrá cambiar de visado y *se promueve la migración regular*.

El proyecto de ley, por tanto, se inscribe en lo que se denomina una "migración segura, ordenada y regular," teniendo como ejes: los derechos humanos (en el ingreso, tránsito, egreso, residencia y permanencia del migrante) y un sistema nacional migratorio (que observará el fenómeno de la migración, diseño de políticas públicas en un estado democrático de derecho).¹²⁰

Es importante destacar el factor económico tanto en el discurso frente al envío del proyecto como a los alcances del mismo; si hace un par de años no era parte del discurso público, ahora los parlamentarios de todos los conglomerados apuntan que la realidad chilena ha cambiado y que no están las condiciones económicas para recibir un número mayor de inmigrantes que buscan empleos y que ingresan en calidad de turista. Estos elementos se vienen repitiendo en el discurso y tendrán un peso significativo a la hora de legislar.

Se agrega el proceso electoral y de campañas políticas que comenzaron en el mes de agosto del 2017¹²¹ y que han tomado el tema migratorio de distintas formas y que puede tener réditos electorales, a pesar del hecho que el ejecutivo ha insistido en que no se tome la carta antiinmigratoria en regiones y sectores específicos (con un alto número de población extranjera), con fines políticos.

Las repercusiones del envío del proyecto en agosto de 2017 no se hicieron esperar; en una entrevista realizada por el centro de prensa de la Cámara de Diputados de Chile al diputado Jorge Tarud (PPD), en día 22 de agosto de 2017 (un día después de la noticia), Integrante de la Comisión de Relaciones Exteriores dijo que sólo saben algunas ideas y declaraciones de prensa, pero que hay un total desconocimiento debido a que:

" No hemos participado en nada los parlamentarios, no obstante hubiésemos querido hacerlo, porque yo en enero tuve la oportunidad de conversar con la presidenta Bachelet sobre este tema, le señale que queríamos participar en este proyecto, como Comisión de Relaciones Exteriores y somos parlamentarios que tenemos experiencia en la materia; es más, yo fui embajador de

¹²⁰ En general, se esperaba que el proyecto recogiera la necesidad de una nueva institucionalidad, con mayor jerarquía y recursos, pero se ha optado por seguir la lógica de la coordinación interministerial y teniendo al Ministerio del Interior y Seguridad Pública como el ejecutor de la legislación. En este proyecto, a primera vista, aumentarían las atribuciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, lo que es un cambio desde el proyecto anterior.

¹²¹ <http://www.radiocamara.cl/radio/diputado.aspx?prmid=902>. Entrevista www.radiocamara.cl, 22 de agosto de 2017.

Australia, conozco la ley de inmigración en Australia y es muy buena, que es una ley que no discrimina en ningún sentido, y para los ciudadanos no importa la nacionalidad, la raza, el pensamiento político, pero es una ley que está en resguardo de los intereses nacionales, pero también en el resguardo y los intereses de los inmigrantes, o sea es una muy buena ley (...)eh, la presidenta se mostró muy llana y muy de acuerdo a que participáramos, pero lamentablemente esto lo tomó el Subsecretario (el ex Ministro del Interior Mahmud Aleuy) y lo llevó de forma absolutamente secreta hasta el día de hoy." (Radio Cámara online, 22 agosto, 2017).

Sigue argumentando de que la presidenta no puede estar en todos los asuntos de Estado de la misma forma y que delega a su equipo de trabajo, pero en este caso fue llevado de forma hermética hasta el último momento de su envío. Hasta el día 23 de agosto, no se sabía si sería enviado a la Cámara de Diputados o a la de senadores y que faltó diálogo, un trabajo prelegislativo¹²² y que finalmente los parlamentarios se enteraron por la prensa. Y que las razones para enviarlo en agosto tenían relación a los "incendios ocurridos en Julio" por parte de la Subsecretaria del Interior, como respuesta a la tardanza.

La diputada Paulina Núñez (UDI y parte del conglomerado que envía el *requerimiento* al Ministerio del Interior y Seguridad Pública) ha calificado como positiva la medida.

5.5.6. Interpelación al ministro del interior por el retraso en el envío del proyecto de ley migratoria.

Debido al retraso en el envío del proyecto de ley migratoria en el segundo gobierno de Michelle Bachelet y la centroizquierda, la clase política opositora, en su calidad de representantes políticos con atribuciones de fiscalización, presentan en conjunto una interpelación al gobierno y específicamente a la figura del ministro del interior.

Sobre algunas de las intervenciones que se realizaron por parte de los parlamentarios que asistieron a la *interpelación* al ministro Fernández, algunos de sus argumentos emitidos han sido los siguientes:

La diputada Paulina Núñez, siendo la figura central de la interpelación, argumentó que el proyecto del 2013 enviado por el ejecutivo en la presidencia de Sebastián Piñera cuenta con un mejor estándar legal que el presentado por la presidencia Bachelet, ya que - por ejemplo, - éste no cuenta con menciones hacia la *categoría visitante*, no habla de la convalidación de títulos profesionales como sí ocurre en el proyecto del 2013. En el aspecto de las expulsiones, no hay citando, "reglas claras" en ello.

El ministro responde diciendo que en el año 2013 el escenario migratorio no es el mismo que el del 2017, donde hay, citando:

¹²² A pesar del hecho de que este proyecto se trabajó con los *Encuentros Consultivos* y con la academia, pero desde el punto de vista del diputado no se incluyeron a los parlamentarios. Veremos más adelante la forma en que este proyecto fue creado y organizado.

"Un crecimiento exponencial de la migración," e insiste en que este proyecto sí se atiene a los estándares mundiales en materia de resguardo de derechos.

La diputada insiste que, en la *glosa presupuestaria* presentada por el mismo ejecutivo, no se puede alcanzar a ver claramente el alcance de esta reforma y cuánto costará implementar dicha ley y sus siguientes reformas sociales.

Por último, la diputada que representa la región de Antofagasta, donde la realidad migratoria tiene una especificidad clara, con graves necesidades y carencia de viviendas sociales, lucha contra la delincuencia y el narcotráfico, donde le pide aclarar al ministro si existirá un set de políticas públicas específicas para el caso del norte del país. El ministro responde diciendo que la diputada ve a los migrantes *como una carga y que la visión debería ser positiva*.

Sobre el papel de los parlamentarios, las respuestas cruzadas entre los que apoyan al ejecutivo y la oposición se enmarcó en la *inutilidad de la interpelación como herramienta de presión al ejecutivo y como una puesta en escena mediática* para mermar los avances en la materia: al respecto, la opinión del diputado Giorgio Jackson es interesante, debido a que sus argumentos son más específicos; por ejemplo, apela a los temas de pobreza y adaptación cultural, habló de que este compromiso se había hecho hace dos años atrás y es hasta los últimos meses del año en donde finalmente se envía el proyecto, dando muy poco margen de discusión. Desde su perspectiva, el proyecto aún mantiene la mirada de seguridad nacional, específicamente con el asunto del *registro de migrantes*, debido a que la cartera que tiene la responsabilidad de su concreción y su actualización es el Ministerio del Interior y no el Registro Civil, por ejemplo.

El tema de la discrecionalidad en el acceso a las visas y las expulsiones también es una materia de preocupación. No contempla un proceso de regularización extraordinario, no habla de la nueva institucionalidad que se esperaba del mismo, por lo que, citando,

" No tiene músculo este proyecto."

Desde su mirada, el proyecto va a transitar de la misma forma que el 2013, donde se envía a última hora y no se espera que se apruebe, pero al ser enviado se puede decir que se cumplió con lo prometido.

5.6. Algunas conclusiones previas a la etapa empírica de la investigación.

A partir de las *Declaración de Principios* y su análisis, del trabajo parlamentario oficial, los programas de gobierno y sus resultados y algunas opiniones vertidas en medios de prensa de los diputados y sus propuestas legislativas en materia migratoria, las conclusiones de las *entrevistas off the record* con entrevistados que se mantienen insertos en la materia de forma permanente y del trabajo recopilado hasta año 2018, podemos decir de *forma previa y no concluyente* de que los partidos políticos tienen una línea clara dirigida hacia la necesidad del respecto a los derechos humanos y la no-discriminación, como base estructural de cualquier tipo de proyecto político y de Estado en este tema.

Se enmarca dentro de un discurso pro-activo, bajo la propuesta de Zapata (2007) ya que, al ser un asunto reciente, las posturas políticas están en un estado inicial de discusión, por tanto, podemos decir que se está frente a un momento previo a la instalación del tema migratorio como un *asunto político de futuro*.

Esto va en conjunto con los distintos cambios a partir de la última elección presidencial del año 2017, donde hay grandes modificaciones al espectro político, sus representantes y sus posibilidades de lograr una reelección, además del aumento del número de representantes en ambas cámaras y la llegada de nuevas fuerzas políticas que crean un ambiente nuevo y muy relevante para el análisis desde las Ciencias Políticas; es posible decir que el tema migratorio pueda elevarse como una de las prioridades entre el electorado y en las próximas elecciones populares (gobierno local, parlamentarias y presidenciales, no excluyendo el potencial fenómeno de la elección de gobernadores). Esto puede lograr tal injerencia que los partidos políticos tengan estrategias propias como de conglomerado, - en el caso de que continúen como tales, - buscando captar tanto la sensación negativa y de amenaza hacia el fenómeno como un electorado pro-migrante, con una defensa de los derechos por sobre la discriminación.

Otro elemento importante que no se observa de forma manifiesta o explícita, es una visión xenófoba y racista de los partidos, pero hay dos ideas importantes; para los partidos de centroderecha, la necesidad de cuidar las bases nacionales de tipo cultural e histórica son fundamentales, pero esto no se relaciona con la posibilidad de ver a los inmigrantes como una amenaza a este núcleo fundacional de muchos de estos partidos. Advierten que la base nacional chilena debe promoverse.

En partidos como Evópoli este aspecto no tiene la relevancia que adquiere en otros partidos, como es el caso de la UDI o RN. Otro elemento de análisis son las distintas instancias y mecanismos parlamentarios que dan cuenta de la orientación de los intereses de los conglomerados en la materia: mientras la centroizquierda busca igualar el acceso a los derechos y mejorar los mecanismos hacia ese fin, la centroderecha busca enfocar sus esfuerzos en las medidas de expulsión, que sean más efectivas y rápidas (actualmente son poco efectivas, ya que en términos

legales, son medidas difíciles de ejecutar) y de perseguir el tráfico de drogas, asociado a cierto grupo de migrantes (que han ingresado al país por ese motivo).

Un tercer elemento es la relación de la inmigración con la delincuencia por narcotráfico, donde son algunas comunidades las que se ven asociadas a ello (en especial la colombiana), lo que tienen efectos negativos en la visión de la sociedad chilena frente a ciertos elementos de la población migrante. Este elemento merece un análisis posterior con respecto al uso de esta situación en el manejo de las bases políticas que cada partido intenta asegurar en su acción territorial y que podría ser más notorio y explícito en las próximas elecciones.

Por último, hay un rechazo manifiesto de todo el espectro político de ser tildado como xenófobo o racista, por lo que existe la posibilidad de que la postura nativista sea mucho más extendida en todo el espectro político de lo que sus declaraciones efectivamente comunican. Esto podría tener una mayor presencia en el despliegue territorial de los partidos y de sus relaciones con grupos y dirigentes que detentan esta postura y que observa la migración con rechazo, específicamente en ciertas nacionalidades, asociando su presencia con el aumento de la delincuencia.

Con respecto a la integración, - usando la propuesta de Favell (1997, 2000) - se observa que en los distintos partidos y en sus *declaraciones de principios*, existe una apertura y visión positiva de la diversidad étnica, siendo algunos casos mucho más voluntariosos a la hora de promover cambios en la relación del Estado con minorías étnicas, específicamente las indígenas.

Se valora la inmigración, pero sólo algunos partidos han tenido un acercamiento mayor al tema desde sus planteamientos partidistas; en este caso, destaca la Democracia Cristiana, que hace referencia a la necesidad de apoyar la migración desde hace unos años, siguiéndole el PPD con su Secretaría Nacional, Evópoli y el partido Comunista.

No hay un planteamiento específico hacia el tratamiento de la migración que vaya más allá del respeto, protección y de acceso en igualdad de condiciones.

La visión mayoritaria de los partidos políticos chilenos responde a la propuesta del modelo asimilacionista, cercano a los postulados de Christian Joppke (2012), donde el interés va dirigido hacia una *integración cívica y leyes antidiscriminatorias*, siendo los derechos humanos y el acceso a la igualdad de derechos la base legal que define la relación entre el Estado y los migrantes.

Por tanto, la *postura media* (que navega entre un espectro más y menos restrictivo), se ajusta a la información analizada hasta la fecha, por lo que esperamos profundizar en ello en la fase empírica.

Un elemento importante de análisis es la última campaña presidencial y el relieve mediático que ha venido adquiriendo la inmigración y las problemáticas que este grupo enfrenta en el país y que ha sido tomado por todas las candidaturas; en el caso de la centroderecha, hay una continuación del planteamiento iniciado en el primer mandato del presidente Piñera y un giro del discurso hacia el control de la frontera, lucha contra el narcotráfico y la expulsión de los inmigrantes que no cumplan con lo establecido en el cuerpo legal vigente, además de intentar disociarse de una imagen xenófoba.

En el caso de la centroizquierda, hay una defensa de lo realizado por sus gobiernos en la materia, poco apoyo específico en el envío del proyecto de ley. Sólo hacia finales del segundo mandato de

Bachelet la urgencia de lograr un manejo político en la materia fue evidente, cuando hubo presiones de todos los sectores en la medida de cumplir con los compromisos y un férreo apoyo a las medidas de acceso igualitario y la no -discriminación. Por último, en el caso del Frente Amplio, elaboran un programa con un apartado específico en materia migratoria que a ratos tiende a ser contradictorio, ya que, al ser elaborado en foros ciudadanos abiertos, rescata la opinión directa de la ciudadanía.

A continuación, presentamos un resumen de los elementos y posición política en materia migratoria y de minorías sociales de los partidos políticos y conglomerados de la muestra, al que se suma un resumen de las distintas mociones, oficios y proyectos de resolución en materia migratoria durante el período 2013-2018.

Cuadro 5 Esquema de los principales elementos presentes sobre migración y minorías de los principales partidos de Chile de la muestra, según sus declaraciones de principios y otros documentos oficiales.

partidos	Derechos humanos	Anti-discriminación	Derechos minorías	Mención específica migrantes	Desarrollo regional fronterizo con países vecinos	Respeto y promoción cultura e identidad chilena	Derechos individuales	Chile país pluricultural, base indígena parte de la identidad	Reconocimiento minorías étnicas	Latinoamericanistas	Control- restricción inmigración.
Democracia Cristiana	X	X	X	X							
Socialista		X	X					X	X		
Comunista	X	X	X	Han realizado comisiones en la materia.				X	X		
PPD	X	X	X	Cuentan con Secretaría Nacional Migrante y Refugiado				X	X		

Radical	Derechos sociales	X	X					X		X	
Partido Liberal de Chile	x	x	x				x				
Revolución Democrática	X	X	X		X			X	X	X	
Frente Amplio Incluye P. Liberal, Rev. Democrática I. Ciudadana	X	X	X	En el programa presidencial de Beatriz Sánchez	X			X	X	X	
UDI	X	X				X	X	X			X
RN	X	X				X	X			Integración latinoamericana, en base a un regionalismo abierto.	X
Evópoli	X	X		Desde 2017 tiene una causa migrante en proceso			X				Falta información específica
PRI	X	X			X						Falta información específica.

* Esquema basado en las propuestas de Zapata- Barrero (2007), Favell (1997, 2000) y Joppke (2004)

Cuadro 6 Mociones, propuestas o proyectos de resolución, oficios y cartas dirigidas a la presidencia, por conglomerado y por partido.

Nacionalidad chilena a niños nacido fuera de Chile y refugiados	
Razones por no presentar indicaciones sustitutivas proyecto 2013	Oficio diputado Arragada (DC) (18715), 2016
Por retraso envío proyecto ley	
Solicita a Cancillería acogida familias sirias	Propuesta Resolución n° 452, 2015
Expulsión inmediata por ingreso paso no habilitado	
Deportación por delito tráfico drogas	
Modifica C. Trabajo inclusión laboral extranjeros	Moción (11095-13) 2017.
Solicita a presidenta proyecto ley migratoria basado en DDHH	Proyecto de resolución n° 632, 2014.
Problemática migrante, inserción y ley migratoria	Oficio (0504), 2014 Diputada Carriola (PC)
Por ley 2017 e indicaciones sustitutivas	Oficio (8112) 2015
Por visa a haitianos	Oficio diputado Arragada DC (32325) 2017,
Modifica código laboral sancionar explotación laboral extranjeros	Moción (11937-07) 2018.
Traslado reos extranjeros a sus países origen	
Expulsión inmediata por tráfico	
Eliminar obligatoriedad nac. chilena a trabajadores seguridad y transporte valores	Decreto n° 867.
Modifica código trabajo igualdad acceso	Moción (12007-3) 2018
Modifica estatuto administrativo funcionario municipal	Moción (11592-06)
Modifica código trabajo 15 al 50%	Moción (11095-13)
Nacionalización solicitud a edad de 18 años	
Integración	Moción (10779-06) 2016
Carta a presidenta	
Envío Proyecto ley y nuevo proceso regularización	Proyecto resolución n° 388, 2015, proyecto resolución n°124, 2014
2016 Carta a presidenta desde la subcomisión C. Diputados.	Senador Guillier (ex radical, ahora independiente)
	Nueva Mayoría y DC

Moción (8985-17), 2013, senador Chahuán (RN),	
Oficio diputada Núñez (RN) (18798) 2016.	
Propuesta Resolución n° 452, 2015	
Moción (11247-06), 2017	
Moción (11307-06), 2017.	
	Proyecto de resolución n° 632, 2014.
Moción (11937-07)	
Proyecto de resolución n° 291, 2018	
Moción (11898-06) 2018	
Moción (10779-06) 2016	
Proyecto resolución n° 388, 2015, proyecto resolución n°124, 2014	Proyecto resolución n° 388, 2015, proyecto resolución n°124, 2014apoyado por Liberal. Diputado Mirosevic
RN v UDI	
Chile Vamos	Frente Amplio

Capítulo 6. Antecedentes de la migración en Chile. Datos estadísticos.

Chile ha construido una imagen de estabilidad política y económica a lo largo de los años, lo que puede ayudar a explicar la creciente inmigración internacional, especialmente regional. Actualmente cuenta con más de 17 millones de habitantes (17.574.003 personas, Censo 2017), 51,1 % de mujeres, 48,9% de hombres, más del 86% son habitantes urbanos, más del 95% considerados étnicamente mestizos, con varias minorías indígenas tanto al norte como al sur del territorio, además de sus islas polinesias, definido como un país plurinacional. Su transición demográfica muestra claramente una *tendencia al envejecimiento* (con una esperanza de vida por encima de los 77 años) y su población está compuesta por alrededor de un 2% de personas inmigrantes y existe un 5% de emigrados (Censo¹²³, 2002 y 2017).

Entre 1992 y 2002 Chile vivió el mayor crecimiento migratorio intercensal de su historia, tendencia que se ha mantenido y se ha acentuado en los últimos años. Según datos del Departamento de Extranjería y Migración, que estima que en el 2009 la magnitud de inmigrantes en Chile era de 352.344 personas, la mayor de su historia y sin poder contabilizar las cifras irregulares. La población peruana es la más numerosa, con un 37,1% (130.859).

Se trata en su mayoría de personas en edad laboral y reproductiva y con una motivación laboral predominante. Se puede observar una migración regional, proveniente desde el Cono Sur. Desde informes de la OCDE, Chile es uno de los países que ha doblado el número de inmigrantes en los últimos 10 años. (OCDE, p. 2015).

Se espera que el CENSO del año 2017 el total de extranjeros supere las 500.000 personas, obteniendo como cifras unos 784.685 extranjeros residentes en Chile; de este número hay unos 746 mil residentes habituales en Chile. Por tanto, el porcentaje de los extranjeros avocados en Chile es de 4,35%.

Esto es importante de destacar, debido a que el fenómeno se ha visto incrementado de forma importante en los últimos años y que, al carecer de datos confiables y de tener una base de datos unificada, el Ministerio del Interior entregó una serie de datos que difieren notablemente de los resultados del Censo; se estimaba el total de la población extranjera en Chile de 1.100.000 personas, desagregando de esta cifra el total de migración en situación irregular en más de 300.000 personas.

Con estas cifras estimaban que el porcentaje de población extranjera superaba el 5,5% de la población total, por lo que las cifras oficiales difieren de este estimado y da cuenta de las dificultades en la evaluación del fenómeno por carecer de información fidedigna¹²⁴.

¹²³ Los datos del Censo 2010 fueron impugnados y no son válidos para efectos de cualquier tipo de información entregado, lo que ha provocado un desfase e interrupción de información crucial del país por varios años.

¹²⁴ En uno de los últimos informes del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), 2018. Sobre los datos de la inmigración en Chile, ha mostrado que las principales fuentes de información se refieren a tres fuentes: ingresos y egresos, registro y otorgamiento de visas y permisos de permanencia temporal y definitiva y el

Tabla n° 1. Migración internacional según censos, Chile.

Migración



Tabla: Migración Internacional según censos

Tipo de residencia	Migrantes internacionales		
	CENSOS		
	1992	2002	2017
Total nacidos en el extranjero	114.597	197.929	784.685
Residente habituales	105.070	187.008	746.465
Residente en otro país (transeúnte)	8.403	10.408	35.073
Residencia ignorada	1.124	513	3.147
Población residente habitual del país y con declaración en país de nacimiento	13.041.098	14.763.250	17.150.383
% respecto de la población residente habitual y con declaración en lugar de nacimiento y de residencia habitual	0,81	1,27	4,35

El porcentaje de inmigrantes (nacidos en el extranjero que declararon residir habitualmente en Chile al momento del censo) ha aumentado en el tiempo, pasando de **0,81%** en 1992 a **4,35%** en 2017.

Fuente: Censo, 2017. Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

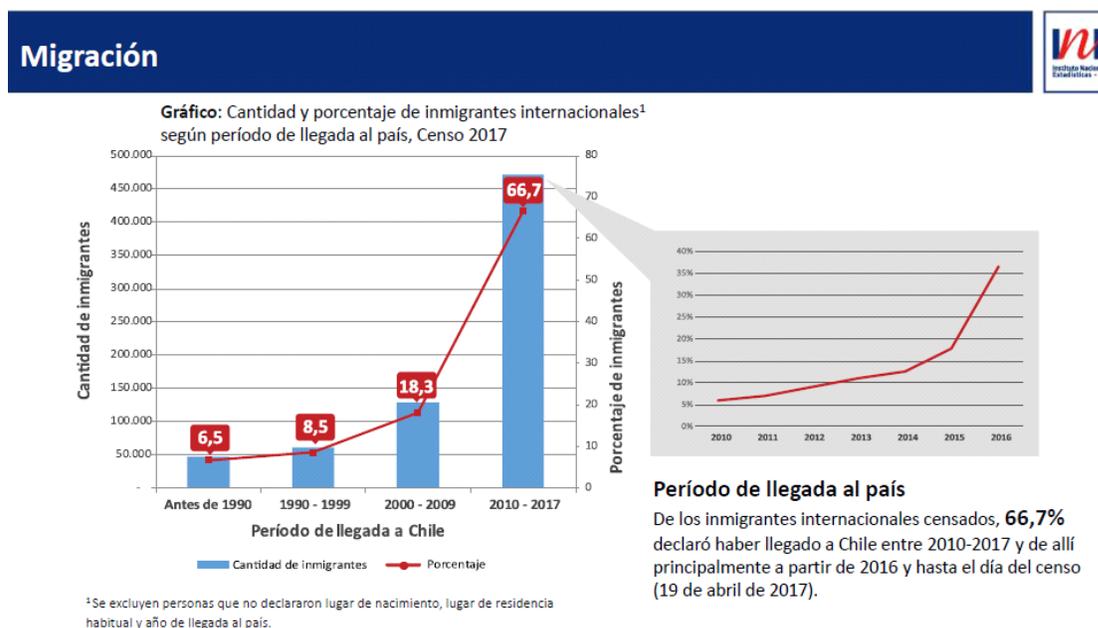
Desde los datos estadísticos de la OCDE (2018), "solo el 3% de las personas que viven en Chile nacieron en otro país, una cifra muy inferior a la del promedio de la OCDE (13%), y el 53% de los mismos son mujeres (frente al 51% del promedio de la OCDE).

Los migrantes en Chile tienen más probabilidades de ser personas en edad de trabajar que en el promedio de la OCDE (el 81% de los mismos tienen edades entre 15 y 64 años, comparado con el 76% en toda la OCDE) y también más probabilidades de tener un nivel de instrucción medio que un nivel bajo o alto. Una cifra superior a dos de cada cinco migrantes llegó a Chile hace como mínimo diez años." (OCDE, 2018, p. 5) ¹²⁵

registro de hechos vitales, como son las defunciones, nacimientos y matrimonios. A esta fuente de información se suma lo obtenido en las encuestas CASEN y del CENSO 2017, donde se pregunta sobre la comuna o país donde vivía la madre del entrevistado y lugar de nacimiento.

¹²⁵ OCDE (2018) Better Life Index, Chile. <http://www.oecd.org/statistics/Better-Life-Initiative-country-note-Chile-in-Espagnol.pdf> 8 páginas.

Tabla n° 2. Cantidad y porcentaje de inmigrantes internacionales según período de llegada al país, 2017.



Fuente. Censo 2017. Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

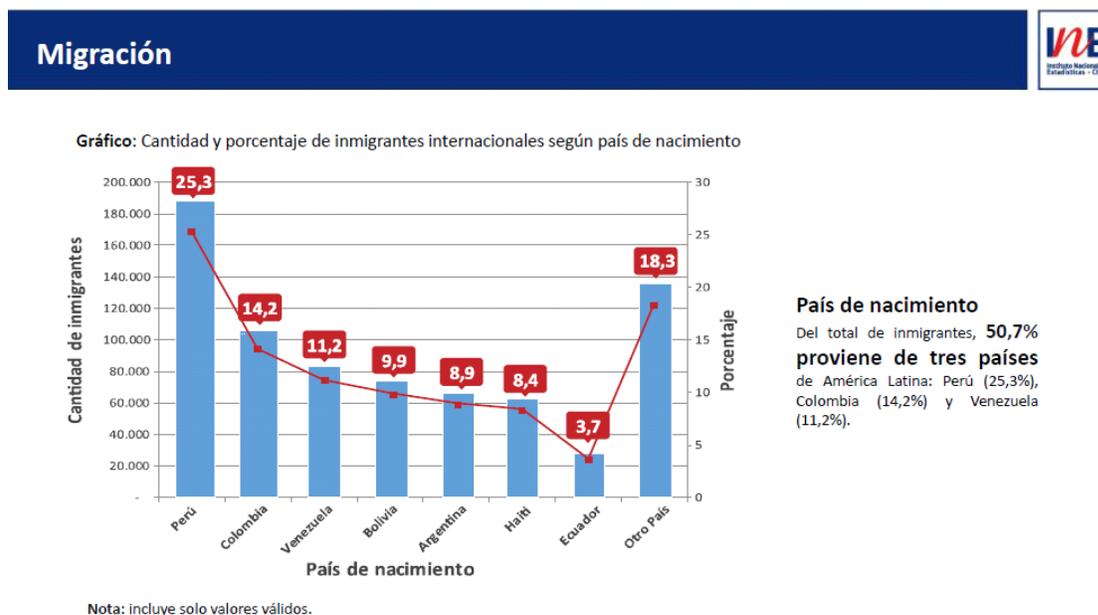
6.1. Sobre las nacionalidades más relevantes.

Este tipo de migración se concentra entre los nacionales de los países limítrofes, quienes representan un 56,8% del total (Perú 31,7%, Argentina 16,3% y Bolivia 8,8%), que se siguen manteniendo representados en la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional Casen del año 2015, liderando la lista Perú, le sigue Argentina y Colombia, por lo que el grueso de la población es mayormente del Cono Sur y Latinoamérica, a pesar que ha aumentado el ingreso de españoles, debido a la crisis económica y otros países como Venezuela, Haití y República Dominicana.

Se estima que un casi 13,5% del total de extranjeros que ha ingresado a Chile lo ha hecho durante el año 2016, es decir, unas 62 mil personas (Casen, 2015).

Con los datos del Censo 2017, las cifras han cambiado: las nacionalidades más relevantes se mantienen con Perú y Bolivia a la cabeza, pero Colombia cae unos puestos situando a Venezuela en el tercer lugar. Este cambio ha sido rápido y se explica por la situación política y de crisis en ese país.

Tabla n° 3. Cantidad y porcentaje de inmigrantes internacionales según país de nacimiento.



Fuente. Censo, 2017. Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Es relevante notar que, a pesar de este fuerte componente regional, la composición relativa a nivel de países se ha ido modificando con el tiempo. Si en 2005 eran los nacionales de Argentina quienes representaban la comunidad más grande de migrantes del país, en la actualidad son las personas provenientes del Perú quienes representan la mayor magnitud.

En conjunto con esto, podemos ver cómo la comunidad de ciudadanos colombianos se ha vuelto relevante, mientras comunidades más tradicionales, como la ecuatoriana y la estadounidense, han disminuido su participación relativa dentro de la composición de nuestra migración (DEM, 2014). A este grupo se le sumaría prontamente la comunidad de la Argentina (AMUCH, 2016)

Frente a esos datos, la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN del 2017, la incidencia de la pobreza según el lugar de nacimiento, los extranjeros en situación de pobreza representan un 10,8%, comparado con un 8,5% de la población nativa. Desde la comparación de la última CASEN (2015) hubo un aumento de un 1,1%. La pobreza extrema para esta población en el año 2017 es de un 4,2%, mientras que para la población nativa es de un 2,2%.

Esto es interesante, ya que, hasta la medición del 2015, los extranjeros tenían indicadores de pobreza menor que la población nativa.

6.1.1. Sobre el aspecto etario y de género de la población migrante.

El promedio de edad es de 33 años y dentro de la población inmigrante existe menor cantidad de potenciales dependientes que en la población nativa.

"La población inmigrante se concentra principalmente en las edades comprendidas entre los 15 y 64 años, con un 85,8% de esta población en este tramo etario, cifra que es 17,9 puntos porcentuales mayor que en la población residente nativa donde este grupo etario representa el 67,9%. Asimismo, destaca que la población de inmigrantes internacionales es una población menos envejecida que la población nativa con 3,6% y 11,8% de personas con 65 o más años de edad, respectivamente." (INE, 2018, p. 21)

La feminización de la migración es un elemento de análisis importante para entender el fenómeno migratorio en Chile y tomando en cuenta el informe del 2018 del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) afirma que, a pesar de que en términos generales el índice de fecundidad entre nativas y extranjeras es similar, se aprecia que en los últimos años en número de hijos de madres extranjeras ha venido en aumento sostenido, lo que implica cambios en la composición de la población.

" A pesar de las limitaciones metodológicas, que surgen de comparar el dato de la estimación a partir del censo con el proveniente de registros de nacimientos, se esperaría que al 2017 el porcentaje siga en aumento. Esto es lo que revelaría el Censo 2017 en donde representan el 7,9% del total de nacimientos." (INE, 2018, p. 31)

Esto ha cambiado, según los datos del informe del INE- DEM del año 2018 llamada " Estimación de personas extranjeras residentes en Chile", donde se muestra en los datos recientes que ha aumentado la inmigración masculina, especialmente por el caso de la inmigración haitiana, por lo que la feminización que ha sido la característica de la inmigración internacional a Chile se ha modificado en estos últimos años (INE, 2018).

6.1.2. Sobre el nivel educativo de los extranjeros, su origen urbano y perfil laboral.

Se observa un alto nivel educativo en esta población (del total, un 36,09% tiene enseñanza media completa y un 43,50% educación superior)¹²⁶ y con 5 años o más de residencia, son los peruanos-en primer lugar- seguido de los colombianos y los argentinos los grupos más representativos.

¹²⁶ Datos se complementan con el informe de la OIT 2017, donde el nivel de estudios entre la población inmigrante es elevado (10 años de estudios o más); en el caso chileno, esto llega a un 79,4% de la población inmigrante

“Por lo tanto, la escolaridad de los inmigrantes no debiera constituir un problema desde la perspectiva de las políticas públicas, sino que más bien, se presenta como una oportunidad a la hora de aprovechar el capital humano que ellos poseen.” (Bellolio¹²⁷, Franco y Ramírez, 2012, p. 27)

Es una migración que reside principalmente en zonas urbanas, en edad activa y de origen fronterizo latinoamericano (Departamento de Extranjería y Migración, 2009). Los ecuatorianos es una población que se ha ido incrementando en el país y en conjunto con Bolivia presenta mayores niveles de vulnerabilidad (Ministerio del Interior Chile, 2008).

Desde Bellolio, Franco y Ramírez (2012, p. 26):

“Sobre la base de los datos censales de 2002, es posible constatar los siguientes antecedentes: cerca de un 60% de la inmigración se concentra en el área metropolitana de Santiago, un 52% de los inmigrantes son de sexo femenino, y un 90% son personas en edad laboral; a su vez, los datos arrojan altos niveles de escolaridad en la población inmigrante. Aproximadamente un 60% de los inmigrantes son trabajadores activos y los principales sectores de empleo son el servicio doméstico (16%) y el comercio minorista (13%) (Martínez, 2003).”

Continuando en el perfil de los migrantes al país;

“Los elementos distintivos de los grupos de inmigrantes más relevantes son que, por un lado, los inmigrantes peruanos en general se desplazan solos hacia Chile, envían periódicamente dinero a su país, realizan los trabajos menos remunerados de la oferta laboral y mantienen su identidad cultural mediante la asociación con sus pares inmigrantes, son principalmente mujeres, y cuando logran estabilidad laboral impulsan el arribo de sus familias. En contraste, el inmigrante argentino se integra de manera más rápida a la sociedad, es menos discriminado, y no busca el arribo de su familia una vez asentado.” (Ibid, p. 26)

Sobre su perfil laboral,

“Desde el punto de vista del mercado laboral, la inmigración desde Argentina y Bolivia concentra su orientación laboral en el sector comercio; a su vez, porcentajes significativos de la inmigración desde Ecuador se concentran en el sector salud, producto del convenio de convalidación de estudios médicos que existe entre Chile y ese país, lo que ha generado una elevada incorporación de médicos a los servicios de salud pública. Respecto a la inmigración peruana, es evidente cómo la inmigración femenina está marcada por el trabajo doméstico, con aproximadamente un 70% ejerciendo labores de servicio doméstico según los datos de la OCDE para 2011, en tanto cerca de un 20 % de los hombres peruanos en Chile trabaja en el sector comercio.” (Ibid, p. 28).

Desde los datos del informe de la CEPAL-OIT *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*, OIT, 2017,¹²⁸ *La inmigración laboral en América Latina: algunas evidencias y sus características*, se deduce que el nivel de participación laboral de la población inmigrante es mayor que la nativa, pero las condiciones laborales son aún más precarias que la de los nativos, debido a la informalidad en

¹²⁷ A partir del año 2018, el Sr. Álvaro Bellolio es el nuevo jefe del DEM.

¹²⁸ Para el caso chileno, utilizan datos del Censo y Banco de datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) CEPAL-OIT.

algunos puestos de empleo. A pesar de ello, en Chile los inmigrantes perciben una remuneración mayor que los nativos y que la cotización a la jubilación es similar a la de los chilenos.

En términos de los sectores laborales a los que los inmigrantes se insertan en el país, en Chile se observa un escenario diversificado, con elevadas proporciones en el servicio doméstico, los servicios financieros, bienes inmuebles, servicios a empresas y el sector de comercio, restaurantes y hotelería.

A partir de los datos entregados por el IpoM (Informe de Política Monetaria) de septiembre del 2018¹²⁹ y del informe del Banco Central de Chile¹³⁰, la fuerza laboral inmigrante se posiciona como un motor importante para el crecimiento de la economía chilena, compensando parcialmente el proceso de envejecimiento de la población producto de la transición demográfica.

El trabajador extranjero es en promedio más joven que el chileno, donde un 60% se concentra en el segmento entre 25 y 50 años, mientras que en el caso chileno representa un 35%. El nivel educacional de los migrantes, es -en promedio, - mayor que el de la población local comparable; el 36% de los inmigrantes posee educación técnica superior y universitaria, mientras que en el caso chileno es de un 31%.

En términos de nacionalidades representativas, más del 60% de los extranjeros provenientes de USA, España y Venezuela cuentan con educación universitaria, menos del 10% provienen de Bolivia, Perú y Haití. Por último, su promedio de tasa de ocupación es mayor que el del chileno; tienen una tasa de participación laboral de un 80%, mucho mayor que el de los chilenos, de un 61,2%. Se aprecia una mayor preponderancia en áreas de servicios; En servicios domésticos (14% del empleo total de ese sector) y Comercio (9%) y relativamente más baja en Agricultura y Minería (en torno a 3%).

En sus conclusiones, muestran que el trabajador extranjero, tanto en su composición específica como en las áreas de inserción laboral, no se diferencian mucho de la población chilena y que se han insertado de forma fluida al mercado laboral.

Uno de los últimos informes del Banco Central (2018) sobre el mercado laboral chileno y el impacto que ha tenido la inmigración internacional, ha mostrado que el trabajo de los migrantes en Chile ha contribuido al crecimiento económico; en materia de las características del mercado laboral actual chileno y los salarios, - debido al ingreso inesperado de una población activa con alto nivel educativo, - no ha permitido que los salarios aumenten, manteniéndose estancados. Los expertos que elaboraron el documento advierten que este hecho podría revertirse en un futuro y que efectivamente los salarios netos suban en unos años. También argumentan que el país ha podido absorber esta población de forma equilibrada.

Otro aspecto muy relevante de este documento es que se ha podido evidenciar que los migrantes profesionales tienen mayores dificultades de insertarse en trabajos acorde a sus cualificaciones si se compara con su contraparte chilena.

¹²⁹ Informe IpoM, Banco Central de Chile (2018) Caracterización de la inmigración en Chile, p. 34-35.

¹³⁰ Informe Banco Central de Chile (2018) Mercado laboral: hechos estilizados e implicancias macroeconómicas, diciembre 2018, p. 21-22.

Desde los informes de la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) (2016), en su informe sobre Inmigrantes con permanencia definitiva, su caracterización de edades, estudios y principales profesiones para el período 2005-2015, en sus conclusiones argumentan que el promedio en esta categoría es de 31,4 años, siendo relevante a que se encuentran en una edad laboralmente activa y reproductiva, por lo que esto podría ayudar a aumentar el índice de natalidad que va a la baja.

Otro elemento importante que hay un alto porcentaje de inmigrantes con estudios superiores (técnico, universitario), aunque hay una dificultad en el análisis de la información, ya que hay personas que se catalogan como ingeniero, por ejemplo, pero no presentan el título universitario (contando con sus estudios básicos y secundarios completos). La ocupación mayoritaria en permanencias definitivas es la de *estudiantes*, elemento muy interesante de estudio, tanto en niveles primarios como universitarios.

En el último informe del Departamento de Extranjería y Migración (DEM) (2017), llamado "Población migrante en Chile" que apunta hacia el número de *visados de permanencia definitiva y temporal*, para el período de 2005-2016, entre los años 2005 y 2016 en Chile se otorgaron 324.932 Permanencias Definitivas (PD) a un total de 323.325 personas. Entre las personas que obtuvieron una PD en el período, 321.718 obtuvo sólo una Permanencia Definitiva, mientras que 1.607 personas obtuvieron dos permisos en el mismo período. Durante el 2016 aumentó el número de personas con Permanencias Definitivas otorgadas desde 48.398 a 53.188, lo que equivale a un aumento de 9,9% ese año.

Se observa que entre las diez comunidades principales en el período entre 2005 y 2016 la comunidad que recibió más permisos fue la peruana, con 123.401, equivalente a un 38% de las personas. En un segundo orden de prevalencia figuran Bolivia, con el 13,5% y Colombia, con el 13% de los permisos. Por otra parte, si se observan las tendencias de los cinco países principales en términos de la cantidad de personas que obtuvieron una Permanencia Definitiva en los distintos años de este reporte, entre los años 2010 y 2016 se observa un importante crecimiento de Colombia, Venezuela y Haití, que para el año 2010 contaban con 1.081, 333 y 81 de este tipo de permiso, pero que para el año 2016 alcanzaron los 12.155, 3.699 y 3.646 personas, respectivamente.

En el caso de Colombia este crecimiento le permite consolidarse como la segunda comunidad con mayor cantidad de Permanencia Definitiva otorgadas en años recientes.

En el caso de las *visas de residencia temporal*, entre los años 2010 a 2016, se otorgaron 864.457 visas a un total de 612.474 personas extranjeras en Chile, con un incremento promedio del 13,4%.

Para el presente análisis, se tomó como referencia el año del otorgamiento de la primera visa para contabilizar a las personas. Respecto de las 10 principales nacionalidades de las personas a quienes se les otorgó visa entre los años 2010 y 2016, se observa que éstas se entregaron mayoritariamente a peruanos, con un 27,5%. En segundo lugar, a colombianos, con un 17,8%, y a bolivianos, con un 17,1%. Más atrás, con cerca el 5% de visas, aparecen haitianos (5,8%), venezolanos (5,7%) y argentinos (4,8%).

Por otra parte, se analiza el ranking de los 5 principales países en términos de la cantidad de personas que obtuvieron una visa, se observa que entre los años 2010 y 2016 *crecen en importancia los países como Venezuela y Haití y decrecen Perú y Bolivia*.

El informe del DEM del año 2016, afirma que los contingentes peruanos, argentinos y ecuatorianos siguen siendo los más representativos en la totalidad de la migración internacional, aunque la presencia de los peruanos ha disminuido en la contabilización de las *permanencias definitivas* al igual que la Argentina y Ecuador. Por el contrario, la presencia de Bolivia, Colombia y España son las que han aumentado (Bolivia de un 4,6% a un 21%, Colombia de un 3,4% a un 16% y España de un 1,9 a un 5%, en el período desde el 2005 hasta el 2014).

Según los mismos datos y lo expuesto por la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) (2016, p. 5), en su informe del 2016, de 170 nacionalidades presentes en los registros, predominan los peruanos (40,5%), siendo el más numerosos en los últimos 10 años, luego le sigue Bolivia (13,1%) y en tercer lugar es Colombia con un 11%. Se puede prever, por tanto, que las nacionalidades más numerosas con permanencias definitivas serán las bolivianas y colombianas, por lo que se mantiene el hecho de que la migración a Chile proviene del Cono Sur.

Sobre las *visas temporales*, destaca que la feminización es aún patente, donde los rangos etarios se ubican dentro de la población económicamente activa, con una gran concentración en la Región Metropolitana, seguida por Antofagasta y la región de Tarapacá, donde se mantiene la población peruana con la más relevante, seguida por Colombia y Bolivia. Sobre la categoría de actividad del peticionario, destacan las de empleado, estudiante y empleado doméstico.

Destacable es el aumento de la petición de *visas de estudiante* de colombianos por sobre los peruanos (DEM, 2016, p. 40) y el aumento de población venida desde el norte (Estados Unidos, España e Inglaterra) ha aumentado significativamente dentro de este rango de análisis (2005-2014).

Es a partir de este estudio que toma un tramo desde el 2005 hasta el 2014, se aprecia que algunas nacionalidades comienzan a tener presencia en las estadísticas, como es el caso de los dominicanos que aumenta de un 0,2% a un 3% y la haitiana, de un 0% a un 2%, en este período. Esto da cuenta de una diversificación del flujo migratorio (DEM, 2016, p. 29), que involucra una expansión de la región sudamericana.

Con respecto a las nacionalizaciones, para acceder a la nacionalización, el solicitante, una vez cumplido los requisitos legales, ha de acudir al DEM y presentar una solicitud de nacionalización. Debido a su carácter voluntario, la estadística de nacionalizaciones por año es inferior al número de permisos de Permanencia Definitiva otorgados durante ese mismo año.

Así, como no existe una relación directa entre residir de manera permanente en el país y nacionalizarse, se produce una brecha entre el promedio de permanencias y el promedio esperable de nacionalizaciones.

Por ejemplo, en el año 2005 se entregaron cerca de 12 mil Permanencias Definitivas. Pese a que en el 2010 estarían en condiciones de nacionalizarse esas 12 mil personas, sólo recibieron la nacionalidad 741 individuos.

En términos de los países de origen de los nacionalizados, destacan las naciones sudamericanas y en especial las fronterizas.

Entre el año 2005 y 2014 aumentaron las nacionalizaciones de migrantes cubanos, bolivianos, colombianos, chinos e iraquíes. En contrapartida, disminuyeron las nacionalizaciones de migrantes peruanos, ecuatorianos, taiwaneses y argentinos.

Con respecto a las expulsiones, el anuario estadístico de la DEM del 2016 indica la cantidad anual de expulsiones dictadas por el Ministerio del Interior y por las Intendencias durante los últimos 9 años, período en que el promedio anual de expulsiones está en torno a las 2.500 personas. En este panorama, el 2014 aparece con la mayor cantidad de expulsiones del período.

Durante el total del período da cuenta de que, históricamente, han sido peruanos y bolivianos quienes registran un mayor porcentaje de este tipo de sanciones (75,8% de las expulsiones), en línea con su mayor presencia en el país. En tanto, las expulsiones de peruanos y bolivianos han disminuido en el 2014, las de colombianos y españoles ha aumentado (39,1% y 14,4% respectivamente).

En términos generales, las expulsiones en los últimos años corresponden mayoritariamente a hombres, situación que se contrapone al panorama general de la migración en Chile. El número más alto de hombres ha tendido a disminuir en la última década, y las mujeres, quienes representaban el 24,2% de las expulsiones en 2005, pasaron a constituir el 38,0% en 2014.

Finalmente, el perfil etario muestra que el 67,9% de las expulsiones se produjo en el grupo de entre 20 y 35 años, registrándose además una importante disminución de las expulsiones en migrantes de entre 0 y 19 años, las cuales se reducen en 5,8 puntos porcentuales.

Desde el INCAMI (2015)¹³¹, sobre los datos que manejan en la atención directa con el migrante, constatan que hay:

" Un aumento en atenciones realizadas a personas evidenciando ingreso clandestino y muchos vienen con la ilusión de poder regularizarse una vez dentro del país o son víctimas de redes de tráfico de personas, situación difícil de evidenciar por lo que les cuesta acogerse a alguna posibilidad de regularización a corto y a largo plazo. Así también, cabe resaltar el aumento de atenciones en este último año de 2015, de personas provenientes de Venezuela y Centro América." (INCAMI, 2015, p. 33)

6.1.3. Procesos de regularización extraordinarios.

Desde Martínez, (2011, p. 136) la regularización de extranjeros ha sido una instancia poco frecuente y se ha enfocado en medidas tanto para regularizar a personas en situación irregular como en los casos específicos en que se presentan solicitudes de visas pendientes. Una de las primeras regularizaciones realizadas en democracia ha sido la del período 1997- 1998.

El proceso de regularización de los años 2007-2008 habría resuelto favorablemente alrededor de 50.000 solicitudes de visa (de un total de más de 55.000 solicitudes presentadas), donde la mayoría de los beneficiarios fueron peruanos (35.071), bolivianos (6.145), colombianos (2.003), ecuatorianos

¹³¹ Publicación INCAMI, revista Migrantes, n° 73, 2015, p.33

(1.958) y 2.403 provenientes de otros países latinoamericanos. Las regularizaciones se concentraron mayormente en la Región Metropolitana (67,1%), Iquique (12,9%) y Antofagasta (9,5%).

La instancia administrativa que administra este servicio es el Departamento de Extranjería y Migración (DEM), de la Subsecretaría del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Es un procedimiento que se realiza de forma presencial y requiere de ciertos documentos de identificación personal (pasaporte, cédula de identidad vencida, antecedentes penales, entre otros documentos), dando inicio a un proceso de registro del extranjero y de su solicitud.

Este mecanismo resultó ser muy burocrático, ya que no existía una plataforma digital, en línea y automatizada que gestionara una gran cantidad de solicitudes y de información.

Este hito es importante, ya que no se realizaron nuevos procesos hasta el año 2018, que estimaba que el proceso incluiría más de 300.000 personas, candidatas a esta medida administrativa.

Los casos que incluye este proceso son los siguientes: los que hayan entrado al país por pasos no habilitados eludiendo el control migratorio (ingreso clandestino), los que tengan su permiso de turismo vencido, los que tengan su visación de residencia vencida, los que tengan una solicitud de visación de residencia en trámite, los que se encuentren en proceso de reconsideración en trámite, los que tengan su permiso de turismo vigente al 08 de abril de 2018 y los que cuenten con un permiso de residencia otorgado y vigente que desarrollen actividades remuneradas sin contar con la autorización migratoria correspondiente.

En este proceso se dividen dos etapas: registro y procesamiento de la solicitud. Se pagan tasas de arancel de visado (USD \$ 90) y al momento de tener estampado el pasaporte, el extranjero podrá trabajar en el país de forma regular.

Con las nuevas tecnologías y la capacidad de gestionar grandes cantidades de información en tiempo real, este proceso se automatiza y ya se puede pedir cita online para evitar las grandes filas que se produjeron cuando se hizo el llamado al proceso de regularización. Muchas de las personas que hacían estas filas buscaban información, por lo que se incluye en este proceso la asistencia de otras instancias como *Chile Atiende*, que colaboró en la entrega de información vía telefónica y online, - además de las gobernaciones provinciales- (en el caso de regiones) y municipios.

En julio del 2018 se abre una nueva oficina del Departamento de extranjería y Migración, con mayor capacidad de atención.

A medida que el caso cuente con una respuesta favorable, el extranjero podrá contar con su cédula chilena, que le permita ingresar a toda la batería de prestaciones y servicios y dependiendo del caso, renovación del visado temporal.

El proceso de regularización inició el 23 de abril del 2018. Hacia mitad del año 2018, se contabilizaban más de 155.000 extranjeros solicitantes, inscritos en la fase de registro, siendo la mayoría de ellos haitianos y venezolanos. A esa cifra se agregan 108.550 que siguen el canal regular de solicitud de visa. Por tanto, es un total de 264.257 extranjeros los que solicitaron su permanencia en Chile.

Dentro de los 155.707 extranjeros que se acogieron al proceso extraordinario de regulación migratoria, 87.353 fueron hombres y 68.354 mujeres.

De la misma cifra, 139.420 personas son mayores de edad y 16.287 menores de edad. Las cinco nacionalidades con mayor inscripción son: Haití con 49.828 personas inscritas, sigue Venezuela con 31.682 personas, luego Perú con 22.819 inscritos, Colombia con 17.968 personas y Bolivia con 14.941 inscritos en total. Las tres regiones con mayores tasas de inscripción son: La Metropolitana con 89.457 personas, Tarapacá con 13.577 y Valparaíso con 10.025 inscritos (DEM, 2018).

Se observan diferencias en la problemática de ciertos grupos de migrantes dependiendo de la ciudad y región; en el caso del norte de Chile, las ciudades de Arica, Iquique y Antofagasta presentan una población inmigrante que en estos últimos años ha ido aumentando con contingentes de población colombiana principalmente (Encuesta CASEN 2013), debido al boom minero del 2011 (Valenzuela, 2014), pero sigue siendo la Región Metropolitana y la ciudad capital de Santiago de Chile la que concentra la mayor cantidad de población extranjera, seguida de la región de Valparaíso.

En el estudio de *Migración en Arica y Parinacota: Panorama de una región fronteriza* de la OIM y del Servicio Jesuita al Migrante (2015) hay un creciente conflicto entre nativos y extranjeros;

“El contacto directo con población extranjera en permanente tráfico por la zona, hace del diálogo internacional un fenómeno habitual para la población ariqueña. Sin embargo, esta convivencia no siempre es la mejor, como ocurrió en la movilización antiinmigración del año 2013. Este hecho muchas veces se debe a la gran dificultad presente en las representaciones expresadas por los canales discursivos informales y muchas veces, incluso, por las mismas cargas históricas subyacentes en el discurso formal, las que tienden a conformar una representación poco favorable del rol que los migrantes cumplen en Chile.” (Vicuña y Rojas, 2015, p. 176)

El norte de Chile es una zona cargada de significados históricos, étnicos¹³² y de frontera, donde la circulación de personas en un elemento clave para entender la migración internacional en estas ciudades del norte y cualquier tipo de política pública debe tomar en cuenta este contexto. Además, argumentan que es necesario revisar las políticas antidiscriminación, preocupándose en los actos xenófobos que van en alza.

A pesar de que el norte de Chile recibe el tratamiento directo de la realidad fronteriza y un trabajo de los medios informales de comunicación, como también los medios de prensa que han sido cada vez más negativos hacia la inmigración, es el centro de Chile donde la realidad migratoria toma relevancia en términos sociales y económicos.

Esto es un antecedente que se refuerza con estudios que advierten que los contingentes de población migrante se dirigen directamente a la ciudad de Santiago, donde los centros urbanos son polos de atracción (Tapia Ladino 2012; Margarit, 2014; World Migration Report, 2015) y que, en el caso de zonas fronterizas, la migración internacional ha sido una constante histórica en la región; la diferencia o la novedad es cuando los contingentes se dirigen directamente al centro del país, específicamente hacia la capital (Tapia Ladino, 2012, p. 193).

¹³² Se refiere a que la mayoría de la población que circula por la zona limítrofe es de origen Aymara y Quechua, tomando los datos de la CASEN 2011, según los autores (Vicuña y Rojas, 2015, p. 190)

Esto ha provocado algunos momentos de tensión entre la población nativa y extranjera, especialmente en ciudades del norte de Chile y ya se observan problemas de discriminación, especialmente hacia los colombianos.

Con respecto al acceso a servicios básicos como salud, educación, vivienda, trabajo, hay estudios como el informe elaborado por Macarena Machín (2011) donde se puede observar una segregación espacial en las urbes de Chile y laboral, procesos de discriminación hacia la población peruana y boliviana, a diferencia de una mayor cercanía con los migrantes argentinos y de Europa y el papel de las autoridades locales, como son los Municipios los que deben interceder en la resolución de conflictos y sensibilización en el choque cultural que se puede ver en algunas zonas de Santiago y otras ciudades receptoras de inmigración, a través de *unidades y oficinas* que atienden asuntos relacionados con minorías y grupos vulnerables con programas de *inclusión social e intervención*, como es el caso del municipio de Recoleta, Quilicura, Santiago Centro, La Pintana y en San Antonio, V región.

Esto responde a voluntades particulares de ciertos alcaldes por generar espacios para las minorías, donde se incluyen los migrantes, pero esto no se ha visto replicado en todos los municipios del país;¹³³ Algunos alcaldes como ha sido el caso de la alcaldesa de Antofagasta Karen Rojo (independiente, que apoya a la centroderecha y parte del conglomerado Chile Vamos), ha realizado un llamado en los medios sobre la necesidad de modificar los procedimientos de acceso de los inmigrantes al país y agilizar los procesos de expulsión frente al incremento de la delincuencia en la zona y que la representa la colectividad colombiana¹³⁴.

Esto ha tenido repercusiones en la población local con un apoyo a los dichos de la alcaldesa, lo que ya posiciona el conflicto entre chilenos y extranjeros en la política local y su relación con el gobierno central.

Antofagasta ha presentado un explosivo incremento de la población, siendo la extranjera la más notoria y esto ha provocado que la vivienda haya experimentado una demanda de tal grado que se han instalado en varios sectores de la ciudad asentamientos clandestinos, además de la presión por recursos en temas de educación de niños extranjeros.

El primer boletín sobre la migración haitiana en Chile, del Ministerio del Interior y el Departamento de Extranjería y Migración (DEM, 2015) muestra que desconocen la realidad del país y que han venido debido al proceso de redes sociales que se ha ido construyendo en su comunidad y que permite observar que se aprecia una oportunidad en el país, por lo que se ha pasado de un país de

¹³³ Seminario Avances y desafíos de las políticas antidiscriminación, 21 de noviembre 2015, Gobierno de Chile, Instituto Nacional de Derechos Humanos y Universidad Central, Santiago de Chile.

¹³⁴ Diario La Tercera, Chile, 13 diciembre 2014, sección Política. Alcaldesa de Antofagasta: "La inmigración ha generado una segregación que muestra la cara más negativa de los chilenos." Karen Rojo explica cómo se gestiona a una de las urbes más multicultural del país: " existe una percepción de inseguridad, que es errada, dice."

<https://www.latercera.com/noticia/alcaldesa-de-antofagasta-la-inmigracion-ha-generado-una-segregacion-que-muestra-la-cara-mas-negativa-de-los-chilenos/>

tránsito a uno de residencia. Es uno de los grupos más vulnerables y sujetos a discriminación, debido a las barreras idiomáticas y socio-educativas.

Una nueva iniciativa que ha tomado la Municipalidad de Recoleta¹³⁵, en su esfuerzo de posicionarse como la *comuna multicultural de Chile* (definida por su alcalde Daniel Jadue, partido Comunista PC), ha lanzado una campaña que busca incentivar a los extranjeros a votar en las elecciones del año 2017; la campaña #tuvotocuenta ha sido patrocinada por la Fundación Democracia y Desarrollo y BiblioAcción Ciudadana en conjunto con el municipio. En Recoleta se encuentran posibilitados de votar 19.000 extranjeros, debido a la conformación del padrón electoral de forma automática.

Chile en los últimos años se ha convertido en un polo de atracción para la migración regional debido a su estabilidad económica, facilidades en el ingreso y las diferencias salariales con respecto a países de la región (Solimano, 2010, p. 46). El caso peruano durante los noventa con la crisis económica y política bajo el gobierno de Fujimori, los flujos históricos entre Bolivia y norte de Argentina, Chile, -por tanto, - presenta una larga data de flujos de migrantes fronterizos (Navarrete, 2007), al igual que la relación histórica fronteriza en el sur de Chile y Argentina.

En la actualidad, el panorama de la región está convulsionado con el caso particular de la crisis en Venezuela, Colombia, la inestabilidad en los países centroamericanos (Nicaragua, Honduras) y los desastres naturales y políticos que han afectado a Haití (terremoto del año 2010 en adelante).

Dentro del círculo global de bienes y servicios globalizados, donde los Estados imponen restricciones a la fuerza laboral, mientras que el ingreso de trabajadores indocumentados y en situación irregular se perpetúa debido a la necesidad de mano de obra precarizada y un flujo de mano de obra calificada que cuenta con los derechos y deberes, Chile enfrenta una *contradicción*, al ser parte del concierto globalizado de flujo de capital y de servicios ; una apertura a los mercados, pero una restricción a la movilidad laboral de los flujos migratorios, a través de medidas de restricción en el acceso como dificultades permanentes en la regularización.

Mientras que los polos tradicionales de atracción, - como son los casos de Estados Unidos y Europa, - la *migración sur-sur*, es decir, entre países en desarrollo, como el caso chileno, son casos que han comenzado a interesar tanto a nivel académico como de tipo político y económico, debido a la rapidez en su crecimiento y a las consecuencias que esto tiene en los países receptores. Chile estaría viviendo este proceso en los últimos años.

6.2. Antecedentes históricos sobre la inmigración en Chile.

Desde Martínez (2011), se puede decir que un hito importante en la historia de las políticas migratorias en Chile comienza con el impulso colonizador del Estado en los siglos XIX y XX, en plena época republicana; se establece la Ley de Colonización (18 de noviembre de 1845) siendo la primera normativa orientada a regular la migración y que marca el inicio de una etapa más dinámica en la

¹³⁵ <http://www.recoleta.cl/campana-voto-migrante-tuvotocuenta-en-recoleta/> Última visita: 8 octubre, 2016.

historia migratoria, en la que se fomentó oficialmente la llegada de colonos europeos para poblar y ejercer soberanía en las zonas más extremas del territorio nacional (Cano, Soffia y Martínez, 2009).

La institucionalidad específica, en cambio, se constituye treinta años después en 1872, donde se creó la Oficina General de Inmigración, primer organismo dedicado a regular las entradas y salidas y a gestionar la instalación de extranjeros en el país. Luego, en 1881, se delegó por ley, al Servicio Nacional de Agricultura la tarea de situar a los colonos extranjeros que llegaron al país (Martínez, 2011, p. 157).

Continuando, al año siguiente, se promulga una ley que crea el cargo de Agente de Colonización en Europa, con presencia en algunos países como España, Francia, Suiza y Alemania, encargado de activar y gestionar la venida de extranjeros al país.

En el año 1895 la institucionalidad da señales de mayor especialización según los criterios de admisión que reinaban en aquella época (Cano et al., 2009). Ese año se derivó legalmente la administración de la inmigración de trabajadores agrícolas a la Inspectoría General de la Colonización, y la de la inmigración de trabajadores industriales a la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA). En 1940 se elaboró el primer documento oficial sobre inmigración, a cargo del gobierno de Pedro Aguirre Cerda (1938-1941).

Aunque dicho proyecto nunca logró la aprobación del Senado (Mezzano, 1995), lo que buscaba era anticiparse a un supuesto aumento en la llegada de inmigrantes tras la Segunda Guerra Mundial, estableciendo claras distinciones entre la admisión de *los inmigrantes libres* y *los colonizadores*.

Para el primer caso, algunos autores explican que se establecieron requisitos raciales, sanitarios, morales, culturales y económicos, mientras que para los segundos se instauraron normas sobre los beneficios, la concesión de títulos de dominio y la transferencia de las propiedades otorgadas, entre otros. Es en esa época donde se dispone de que todo lo relativo a la inmigración dependería desde entonces del Ministerio de Relaciones Exteriores. Esto cambia radicalmente y en la actualidad depende del Ministerio del Interior.

Hacia mediados del siglo XX, Cano, Soffia y Martínez (2009) sostienen que se empieza a adoptar una política *inmigratoria libre* o espontánea, que permitió la llegada de inmigrantes motivados por situaciones coyunturales tales como la explotación del salitre y el cobre, el tráfico naval, el comercio o la invitación de parientes. Pero desde la mirada de estos autores, otros especialistas explican que simultáneamente se continuaron aplicando criterios selectivos, según la calificación técnica o el origen nacional, entre los que siempre se privilegió el de tipo europeo.

En 1954, mediante Decreto con Fuerza de Ley (DFL) n° 69, se creó el Departamento de Inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores, encargado de administrar los flujos migratorios, y se estableció la categoría de inmigrante, como el extranjero que ingresaba al país con el objeto de trabajar (Martínez et al. 2011, p. 157).

Siguiendo la línea argumentativa,

" Se puede apreciar que, hasta este punto de la historia, aun cuando se adoptaron políticas de inmigración libre durante ciertos períodos, las leyes migratorias nunca propiciaron la inmigración intensiva, sino más bien se enmarcaron en una política cerrada y restrictiva. Constantemente

inspirado en un ideario nacional de progreso económico, social y cultural, el Estado promovió activamente la migración selectiva de colonos europeos, con la expectativa de modernizar y "mejorar la raza chilena" (Stabili,1986, citado por Martínez, 2011, p. 158).

Con respecto a la emigración chilena, Doña Reveco (2010, p. 15) argumenta que la emigración chilena fue mucho más numerosa y relevante que la inmigración; los datos más confiables, relacionado con el *Segundo Registro de Chilenos en el Exterior* del año 2018, hay más de un millón de chilenos en el mundo, siendo Argentina el país que representa la mayor porción de connacionales viviendo en ese país. Desde Doña Reveco, durante la dictadura militar que comienza en 1973, el proceso de exilio llevó al menos a unos 500 mil chilenos a salir de Chile entre los años 1973 y 1989 (Norambuena, 2000).

De este grupo se encuentran personas con prohibición a retornar al país, condenados a *extrañamiento*, migrantes económicos productos del cambio del modelo de desarrollo y las consecuencias que esto revierte en ellos y sus familias, entre otros; de ese total, un 5% aproximadamente finalmente retorna al país, utilizando las políticas creadas para ese fin, como fue la Oficina de Retorno (Lira y Loveman, 2005).

Doña Reveco continúa su argumentación sobre la emigración chilena diciendo que, después del retorno a la democracia en los años noventa, la emigración chilena ha crecido por los empresarios ganadores del modelo económico, trabajadores perdedores del sistema, profesionales y estudiantes, entre otros. (Ibid, p. 16).

6.2.1. Reformas a la legislación migratoria. Antecedentes históricos.

El primer intento de reforma a la ley vigente se presentó durante el gobierno del presidente Patricio Aylwin (1990-1994) con un proyecto de ley para el año 1993 que no siguió su curso en la discusión parlamentaria; se eliminaron normas que dificultaban la movilidad de las personas y se incorporaron compromisos internacionales que Chile había asumido en materia de refugio.

Durante el gobierno del presidente Eduardo Frei (1994-2000) se realizó el primer proceso de regularización y un proceso de modernización de la gestión migratoria.

En el gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000-2006) se mantiene la modernización de la gestión y se incorporan compromisos internacionales en materias migratorias; se ratifica la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (12 abril, 2005) y se ratifican los Protocolos de Palermo sobre Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes (20 diciembre, 2005).

Durante el primer período de gobierno de la presidenta Michelle Bachelet (2006-2010), se incorporan referencias explícitas de dicha modernización en su programa de gobierno y el compromiso se expresaba en cuatro componentes: reconocimiento de los chilenos en el exterior, impulso a una nueva ley, el destacar la variable migración en la integración regional e incorporar la

temática en los currículos educativos. El aporte directo fue el *Instructivo Presidencial n° 9 del 2008 y el segundo proceso de regularización migratoria*, pero no se cambió la ley vigente.

En el gobierno del presidente Sebastián Piñera, en su primer mandato (2010-2014) hubo cambios en la *ley de refugio* (ley n° 20.430, 15 abril, 2015, ley que establece disposiciones sobre protección de refugiados), ley n° 20.507, 8 abril, 2011, *ley que tipifica delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas* y la presentación del proyecto de *Ley de Migraciones y Extranjería* (*Boletín n° 8970-06*) del 4 de junio de 2013, que cuenta con una etapa de recopilación y de antecedentes entregados por expertos y algunas organizaciones de migrantes e instituciones relevantes, como es el Instituto de Derechos Humanos.¹³⁶

En el año 2015 se comienza la elaboración de una nueva propuesta de ley migratoria en el marco del gobierno de la *Nueva Mayoría* y del segundo mandato de la presidenta Michelle Bachelet que sería ingresada a la Cámara de Diputados, - en principio-, el año 2016, pero que finalmente ingresa a finales del año 2017 (específicamente el día 21 de agosto), llamado mensaje n° 089-361, *de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de nueva ley de Migraciones*, siendo rechazada en el primer trámite constitucional.¹³⁷

Se agrega a las reformas el *nuevo Instructivo Presidencial n° 5, "Lineamientos e Instrucciones para la Política Nacional Migratoria"* del 6 de noviembre del 2015, que explica los elementos que tendrá esta política nacional y que incluye: un tratamiento del tema en el período 2014-2018 donde se conforma finalmente el *Consejo de Política Migratoria con carácter interministerial*, que tiene como objetivo el recomendar políticas públicas en torno al tema que serán presentadas al ejecutivo para ser analizadas y la presentación de un proyecto de ley que sería ingresado durante el 2016 a la Cámara de Diputados. No ocurrió de esa forma y el proyecto de ley fue ingresado en agosto del 2017, un año después de las fechas entregadas en un inicio.

Los ejes del Instructivo son los siguientes; un enfoque transversal de derechos humanos, de género, bajo los principios de no discriminación y de consideración de grupos vulnerables, acceso a la justicia en condiciones de igualdad, como una república conformada por los migrantes, basado en lo intercultural y de carácter mestizo, la promoción de la regularidad migratoria, el empleo como mecanismo de inserción social, la facilitación de la movilidad de las personas, el conocimiento para el desarrollo y la innovación, la integralidad de la política y gestión migratoria, vinculación y asociatividad para con los nacionales residentes en el exterior, la responsabilidad compartida de los países en la migración, la participación en las políticas públicas migratorias, Chile como país de asilo y refugio, el registro e información como soporte de la política migratoria, entre otras medidas.

Las instrucciones manifestadas en el documento son las siguientes:

"Instrucción 1: en lo pertinente, mantener la definición de migración internacional recogida en el literal a. del numeral 6 y los principios establecidos en el literal a. del numeral 7 del Instructivo

¹³⁶ En la minuta entregada por motivo de este proyecto de ley, advierten que el lenguaje usado con respecto a los migrantes es de una persona foránea, extranjera de forma permanente, que le corresponde estar en el país de forma regular y que no hay indicios de políticas de integración, entendidas como políticas antidiscriminatorias.

¹³⁷ Es decir, se rechaza la idea de legislar en la discusión general y de analizar el proyecto y sus indicaciones en la cámara de origen, que en este caso es la Comisión de Gobierno e Interior, Cámara de Diputados.

Presidencial n° 9 de 2008, que imparte instrucciones sobre la Política Nacional Migratoria”, “Instrucción 2: avanzar hacia el establecimiento de un Sistema Nacional de Migración”, la “instrucción 3: fortalecer la institucionalidad en la gestión migratoria” y “instrucción 4: poner en práctica un Plan de Acción sobre Migración” (Instructivo presidencial n° 5, 2015, p. 5-7).

La Política Nacional Migratoria deberá incluir los ejes planteados, además de los siguientes: aplicar los estándares de derechos humanos consagrados en los instrumentos internacionales ratificados por Chile, considerar el enfoque de género, promoción del encuentro e intercambio intercultural, conforme lo consignado en la Convención para la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de UNESCO, proveer información técnica a nivel sectorial como interinstitucional para la toma de decisiones, implementación y evaluación de la política nacional migratoria.

Dentro de las tareas que deberá cumplir el Consejo de Política Migratoria y su Consejo Técnico, está:

"La propuesta de un nuevo marco normativo que reemplace el Decreto Ley de 1975 y que tenga como fundamento los compromisos internacionales sobre derechos humanos suscritos por Chile, proponer a la presidenta un esquema de institucionalidad migratoria que permita la administración de la migración internacional, como la capacidad de aplicar la política nacional migratoria, promover la suscripción de la Convención sobre el estatuto de los Apátridas de 1954 y la *Convención para Reducir los Casos de Apatridia* de 1961, promover la conformación de unidades encargadas de asuntos migratorios en los gabinetes ministeriales y/o subsecretarías, promover el desarrollo de capacidades para captar, gestionar y elaborar programas presupuestarios, promover la creación de procedimientos para el acceso progresivo a los derechos sociales (salud, vivienda y educación), promover el desarrollo de servicios de asistencia judicial especializada en procedimientos administrativos y judiciales, partiendo en las regiones con mayor incidencia, para lograr posteriormente una cobertura nacional, promover procedimientos de identificación de necesidades de protección internacional de niños, niñas y adolescentes migrantes, capacitar y sensibilizar respecto a las migraciones, a la interculturalidad y a los derechos de los migrantes por parte de los funcionarios de gobierno que tienen relación con la población migrante, producir estudios de corte cualitativo y cuantitativo para la elaboración, ejecución y evaluación de políticas públicas en torno a los migrantes y a los chilenos residentes en el exterior, generar un registro integrado de información de migración internacional, promoción de una política de frontera que se integre con la política nacional migratoria, y que sea acorde con los acuerdos internacional y bilaterales vigentes, en particular con los procesos migratorios de las zonas de integración fronteriza."¹³⁸ (Ibid, p. 7)

Lo interesante de este instructivo es que es un avance tanto en la forma en que se gestiona la migración y la necesidad de modernizar la batería administrativa, pero aún se ven elementos que no se contemplan, como la forma en que se entiende la inserción y la integración, que sigue siendo de tipo asimilacionista (Usallán, 2015). A pesar de que defiende el derecho a la interculturalidad y el carácter mestizo, no menciona la necesidad de tener unidades en la gestión local, enseñanza del castellano, los derechos de salud y educación de todos y no reducido al caso de los niños, los

¹³⁸ Es importante destacar dos proyectos que regulan la compra de terrenos a extranjeros en zonas fronterizas. Boletín n° 1643-06 de 1995 y n° 9071-12 de 2013. Ambas se encuentran en proceso de tramitación.

adolescentes y las embarazadas, la poca referencia que tiene con los acuerdos MERCOSUR, por ejemplo (excepto en lo referido a la política fronteriza) y sí hay algunos elementos rescatados desde la *Conferencia Sudamericana*, como es la responsabilidad compartida de los países en la migración.

A diferencia de países de la región¹³⁹ como Ecuador que ha legislado directamente en el tema migratorio, donde -por ejemplo-, dentro de su constitución del 2008 se expresa transversalmente el *derecho a la movilidad humana* como un eje central de la misma ya que la población emigrada de ecuatorianos son una fuente de remesas y de movilización política fuerte (Martínez, 2011).

En el caso de Colombia¹⁴⁰, en su Constitución Política de 1991, reconoce el derecho a la movilidad de los colombianos y equidad de derechos entre nacionales y extranjeros; cuenta con una ley n° 1465 de 2011, con un Sistema Nacional de Migraciones, que es un conjunto de acciones, acciones, procesos e institucionalidad.

Argentina, por su parte, ha sido uno de los países con larga data de inmigración europea en la región, donde los flujos han derivado hacia la emigración siendo su Ley de Migraciones del 2003 una basada en la regularización proveniente del Mercosur, con un marcado enfoque regional y basado en *derechos* y con una institucionalidad mucho más robusta que la chilena.¹⁴¹

Es en el proyecto de *Nueva Constitución* que ingresó en los últimos días de gobierno de la presidencia Bachelet, se planteaba una serie de derechos adicionales y específicos que podrían incluir a los migrantes, además de dar legitimación a las minorías indígenas, como son el caso de las *cuotas* de representación por parte de mujeres en el Congreso.

Desde la administración del segundo gobierno de Sebastián Piñera, este proyecto de *Nueva Constitución* no tendrá la característica de urgencia ni es una prioridad, por lo que no darán su apoyo. Esto es relevante, ya que el proyecto de ley que se discuta a futuro en materia migratoria no tendrá una base constitucional, como ocurre en otros países.

Desde Doña Reveco, el proyecto de ley del 2013 tiene una visión aún basada en la *seguridad nacional* y en la *discriminación*, ya que favorece a los contingentes de trabajadores altamente cualificados; por tanto, se observan grandes contradicciones en la propuesta y desde la perspectiva del autor, el proyecto podría ser discutido por un largo tiempo o se reemplazaría por uno nuevo que recoja ciertos elementos del anterior (Doña Reveco y Mullan, 2014).

¹³⁹ Los países de la región han cambiado sus políticas migratorias durante el comienzo del siglo XXI; Bolivia en el 2013, México en 2011, Uruguay en 2008, Ecuador en 2005, Argentina en 2003, Colombia y Venezuela en 2004.

¹⁴⁰ Memorias, Jornadas Migratorias 2015, Las migraciones, reformas y nueva Constitución, 3 de septiembre, 2015, Chile, pp. 59-60. Es importante hablar de estos ejemplos debido a que son estos países los que han sido invitados de forma reiterada para que expliquen los alcances de sus reformas en la materia en las Jornadas Migratorias, que se celebran cada año en Chile.

¹⁴¹ Estos avances han sido modificados por la propuesta de gobierno del presidente Mauricio Macri (2015 hasta la fecha) en materia migratoria, con mayores restricciones en la política de acceso, entre otras medidas que vulneran a los migrantes, especialmente en situación irregular.

En el caso del proyecto de ley del 2017, las organizaciones de migrantes como instituciones del Estado (Instituto Nacional de Derechos Humanos) creen que el proyecto adolece aún de una mirada basada en derechos y que no implica un avance, sino más bien podría ser el inicio de una serie de retrocesos en materia de promoción de derechos básicos, como son el acceso a la salud y educación ya que no incluye al acceso de adultos en atención de urgencias médicas que ya contaban con una protección a través de los instructivos presidenciales. Se valora la propuesta de un Servicio Nacional de Migración, que contaría con mayores atribuciones y presupuesto.

Por ejemplo, en el informe¹⁴² entregado a la comisión de gobierno de la Cámara de Diputados por parte del Servicio Jesuita a Migrantes (SJM) responde que al proyecto de ley presentado el 2017 le falta un real enfoque de derechos, se advierte una vulneración de los derechos de salud y seguridad, ausencia sobre el derecho a vivienda, débil propuesta de institucionalidad, insuficiencia de recursos, lógica de discrecionalidad en la prohibición de los ingresos y amplitud de las causales de expulsión.

Sus *recomendaciones* son las siguientes: los pilares indispensables de una Ley de Migraciones son el enfoque de derechos; que la migración es un derecho humano, respeto a los acuerdos y convenios firmados por Chile, basado en los principios de igualdad y no discriminación, entre otros.

El otorgamiento de visas debe estar adecuado a la situación actual del país, donde un 75% de las personas que viene al país lo hacen por motivos de trabajo. Se debe promover la regularidad migratoria, a través de información, medidas que favorezcan la integración desde la capacitación y educación y que se pueda cambiar de categoría migratoria.

La creación de una institucionalidad autónoma y con recursos adecuados, que cuente con la participación de la sociedad civil y, -por último, - respeto al debido proceso, con garantías de los procesos, con la información clara de las causales de expulsión, el garantizar el derecho a defensa y el principio de protección a la familia deben ser relevantes al momento de revocar este tipo de medidas.

Otro informe presentado a la comisión por parte del Consejo Consultivo Nacional de Migraciones, que elabora un diagnóstico y entrega recomendaciones sobre el proyecto.

El Consejo cree que la obtención de un permiso de residencia temporal no debe estar condicionada a un contrato de trabajo y que las causales facultativas para prohibir el ingreso al país por motivos,

" Que pudieran afectar el orden y la seguridad pública " o que "pudieran afectar la salud pública." (Mensaje de S.E. La Presidenta de la República con el que inicia un Proyecto de Una Nueva Ley de Migraciones, mensaje n° 124-365, 21 agosto 2017, art. n° 33), - como plantea el proyecto, - son razones sin fundamento y discrecionales.

Sobre el *Registro Nacional de Migrantes*, el informe del Consejo considera que es arbitrario y puede ser discriminatorio, redundante y abusivo, ya que se tiene esa base de datos; que la atribución legal

¹⁴² Los informes entregados a las comisiones por parte de instituciones y personas individuales son llamados *minutas*. Son de carácter público. Toda la información y documentos entregados se encuentran en la página web de la Cámara de Diputados.

de tener una base de datos actualizada y centralizada deba ser una de las responsabilidades del Registro Civil e Identificación y no de otro organismo, como se planteaba en el proyecto.

No concuerdan con las atribuciones que tiene el *reglamento*¹⁴³ en materia migratoria, ya que éste puede ser ampliamente modificado según el gobierno que se encuentre detentando el poder, en desmedro de los derechos de los migrantes.

Por último, en lo referido a la integración¹⁴⁴, el proyecto del 2017 de una Nueva Ley de Migraciones (11395-06) en el segundo gobierno de Michelle Bachelet, establecía que la *inclusión* (art.5),

"Es el reconocimiento a las creencias, identidad cultural y étnica del inmigrante, a fin de coadyuvar a su incorporación y participación en la realidad social, cultural y económica del país." (Ibid, art n°5)

En el proyecto enviado el 2018,¹⁴⁵ proyecto de ley de Migración y Extranjería (8970-06), en el segundo mandato del presidente Sebastián Piñera, este artículo se modifica de la siguiente forma:

"La Política Nacional de Migración y Extranjería propenderá a la integración del migrante en consideración a las diferencias culturales, con el objeto de promover su incorporación armónica a la realidad social, cultural y económica del país, con el debido respecto a la legislación nacional." (Mensaje de S.E. El Presidente de la República, Mensaje n° 8970-06, 4 junio 2013, con indicaciones sustitutivas, 1 objetivos de la ley, 3° párr.)

6.3. La gobernanza de las migraciones en Chile.

A continuación, enumeramos y analizamos la estructura administrativa del Estado, sus ministerios y las reformas recientes por temática (salud, educación, vivienda, protección social, etc.), la acción política del parlamento en materia migratoria y sus efectos en los últimos años, - incluyendo una *interpelación*, - como medida de presión política. Otra fuerza importante en el pronunciamiento que ha tenido los tribunales de justicia en este asunto y sus respuestas categóricas frente a las múltiples violaciones de derechos a la población migrante en situación de vulnerabilidad.

Incluimos a su vez la acción académica, de las organizaciones e instituciones que apoyan la migración (nacional e internacional), medios de comunicación masiva, prensa e informes de opinión pública y el papel importante de los gobiernos locales, la acción del empresariado y otros actores

¹⁴³ Norma jurídica con carácter general dictada por una administración pública y que se encuentra supeditada a la ley.

¹⁴⁴ Asesoría Técnica Parlamentaria, 7 mayo, 2018. Comparado entre el proyecto de Nueva Ley de Migraciones, el proyecto de ley de Migración y Extranjería y las indicaciones a este último. p. 6.

¹⁴⁵ Proyecto de ley del 2013 con indicaciones sustitutivas.

relevantes que nos permiten tener un panorama profundo del escenario actual de la compleja red de relaciones y respuestas sobre la migración, que entregan un contexto específico del país.

6.3.1. Chile, su administración y organización.

El país y su organización política estatal actualmente se divide en 16 regiones,¹⁴⁶ 57 provincias y 367 comunas.¹⁴⁷ Se trata de un *Estado unitario* (con altos niveles de centralismo en la capital, Santiago), *republicano con democracia formal representativa*, basada en tres poderes independientes: legislativo, ejecutivo y judicial. A su vez, el orden administrativo del país cuenta con otros estamentos públicos e independientes, tales como el Tribunal Constitucional, Contraloría General de la República, el Consejo de Seguridad Nacional y el Banco Central autónomo.

Con respecto al ejecutivo,¹⁴⁸ el **Presidente de la República** tiene la potestad de definir los ministros en cartera, además de las subsecretarías de los mismos estamentos, que en la mayoría de los casos son cargos políticos de *directa confianza* con el ejecutivo y con una carrera en la administración pública; tiene el poder, a su vez, de designar a los Intendentes Regionales y Gobernadores Provinciales,¹⁴⁹ - que, siendo sus representantes en regiones y gobernaciones, se encargan de la administración territorial, la aplicación de la política administrativa nacional y en algunos casos, cuentan con atribuciones propias que les otorga su cargo en materias de decisión provincial y regional.

Cuentan con personalidad jurídica propia, patrimonio, asignación de los Fondos de Desarrollo Regional, entre múltiples características administrativas y de gestión. Otras figuras políticas relevantes son los concejales, consejeros regionales y alcaldes, cargos de elección popular.

El ejecutivo, por su parte, tiene el mandato de enviar proyectos de ley o *mensajes*, contando con amplias facultades en materia de la aprobación del presupuesto nacional, entre otras atribuciones.

En el caso de asuntos de *extranjería*, se administra a través de la Subsecretaría del Ministerio del Interior y el Departamento de Extranjería y Migración (DEM); en el caso de que la gestión sea solicitada en las regiones que no sean la Región Metropolitana, es la Gobernación Provincial la que

¹⁴⁶ Se agregan la XV región de Arica y Parinacota (2015) y XIV región del Ñuble (en el año 2018).

¹⁴⁷ Aumentarán debido a la creación de la nueva región de Ñuble con 3 provincias y 21 comunas que se suman a las anteriores.

¹⁴⁸ Ley Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado, ley n° 18.575, 12 noviembre de 1986 (promulgada), 5 diciembre, 1986 (publicada), Ministerio del Interior, Subsecretaría del Interior, Chile.

¹⁴⁹ D.F.L. 8 noviembre 2005, Fija el texto refundido, coordinado sistematizado y actualizado de la ley n° 19.175, Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.

https://www.leychile.cl/Consulta/m/norma_plana?idNorma=243771&org=nxc2%3Fid_c%3D1028

cuenta con la atribución de recibir la documentación del extranjero y en caso de las expulsiones, es la Intendencia la que ejecuta ese rol. La Región Metropolitana no cuenta con Gobernación, sólo con Intendencia.

La contraparte es el Consejo Regional, conformado por los consejeros regionales que son votados por sufragio universal, elegidos por *circunscripción regional*, que son a su vez integrantes de las *provincias* que componen la *región*. Entre sus atribuciones está el aprobar los reglamentos regionales, planes regionales, planes reguladores, entre otras materias.

La Carta Magna chilena es la *Constitución Política de 1980*¹⁵⁰ que sigue en vigencia hasta la fecha, donde cabe destacar que, según la misma, son **chilenos**¹⁵¹ los nacidos en el territorio de Chile, los hijos de padre o madre chilenos nacidos en territorio extranjero, hallándose cualquiera de éstos en actual servicio de la República, y los nacidos en el extranjero (hijos de padre o madre chilenos por el sólo hecho de avecindarse por más de un año en Chile).¹⁵² La nacionalidad también se obtiene a través de la *carta de nacionalización* (art. 10).¹⁵³

Se considera como *ciudadanos* a los chilenos que hayan cumplido 18 años de edad y que no hayan sido condenados a pena aflictiva (art. 13).

El concepto de "pérdida de la nacionalidad chilena," es decir, al nacionalizarse en otro país que exigía este requisito, se modifica en la Constitución, ley n° 20.050 y publicada en el Diario Oficial el 26 de agosto, 2005, art. 11, n°1, que indica que los chilenos no renuncian a su nacionalidad, a menos que lo hagan de forma voluntaria ante las autoridades competentes (Departamento de Extranjería y Migración DEM, Chile 2015).

La Ley N°20.050, publicada el 26 de agosto de 2005, promulgó una serie de reformas constitucionales en materia de nacionalidad. Se modificó el artículo 10, N°3, en el sentido de que se eliminó la exigencia del *requisito de avecindamiento por más de un año en el país*, con respecto a los hijos de padre o madre chilenos nacidos en el extranjero. Sin embargo, añade un nuevo requisito al disponer que los hijos de padre o madre chilenos nacidos en el exterior deberán comprobar que uno de sus padres o abuelos haya obtenido la nacionalidad chilena: (1) por nacimiento en territorio chileno; (2) por Carta de Nacionalización o (3) por especial gracia.

¹⁵⁰ Desde Chuaqui (2002) La Constitución chilena, en el artículo 1°, inciso 5°, la noción de que es uno de los deberes del Estado "promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación," es una innovación constitucional debido a que el concepto de integración "Se concibe como coherente con la caracterización del Estado opuesta a la lucha de clases que subyace mucho del proyecto político de la formulación original de la Constitución de 1980; es decir, se utiliza el concepto de integración como parte del intento de evitar que el Estado sea concebido como representante necesario de los intereses de una clase en particular." (Chuaqui, 2002, p. 73)

¹⁵¹ Incluye principio IUS SOLI e IUS SANGUINI.

¹⁵² A excepción de hijos de extranjeros nacido en territorio chileno en servicio a su país y extranjeros transeúntes.

¹⁵³ 5 años de residencia continuada y titulares de permisos de residencia definitiva. Con la nueva ley del 2016 (ley n° 20.888, 8 enero 2016) que "modifica los requisitos para obtener la nacionalización," se contemplan los casos de extranjeros mayores de 18 años, mayores de 14 con permiso de uno de sus progenitores o cuidadores y refugiados menores de edad pueda optar a la nacionalización y así evitar la Apatridia.

La inscripción de nacimiento de los hijos de chilenos nacidos en el exterior podrá realizarse ante el Consulado Chileno respectivo si se encuentra en el extranjero o ante el Servicio de Registro Civil e Identificación si se encuentran en Chile.

Las personas que pueden optar a la nacionalidad chilena son “los hijos de extranjeros que se encuentren en Chile en servicio de su Gobierno, y los Hijos de Extranjeros Transeúnte.”¹⁵⁴

El procedimiento para ejercer esta facultad, está contenida en el Art. 10 del Decreto Supremo N°5.142 de 1960 del Ministerio del Interior. Los que deciden optar por la nacionalidad chilena, deberán hacerlo a través de una “Declaración de Opción a la Nacionalidad chilena,” que debe efectuarse “en el plazo fatal de un año, contado desde la fecha en que el declarante cumpla 21 años de edad.”

Esta solicitud, deberá presentarse ante el Intendente o Gobernador respectivo o al Departamento de Extranjería y Migración (DEM) del Ministerio del Interior en Chile, o ante el Cónsul o Agente Diplomático chileno en el extranjero, del lugar de residencia del solicitante. En cualquiera de las situaciones descritas, se deberá pagar los derechos correspondientes.

Una vez que se ha determinado por la Autoridad que el solicitante cumple con los requisitos, se le comunicará, - ya sea a través del Consulado o Gobernación, - dependiendo si se encuentra en el extranjero o en Chile que debe documentarse como chileno.

En virtud de la facultad establecida en artículo 91, N°11, del Decreto Ley 1.094 de 1975, Ley de Extranjería, el Ministerio del Interior podrá declarar, - en caso de duda, - si una persona tiene la calidad de extranjera. Las personas que tengan dudas respecto a la nacionalidad que les corresponde podrán concurrir al Departamento de Extranjería y Migración (DEM) del Ministerio del Interior o a las Oficinas de Extranjería de las Gobernaciones Provinciales y hacer una presentación para el Ministerio del Interior se pronuncie acerca de su condición de extranjero o chileno.

A modo de ejemplo, el caso de una persona nacida en Chile, e inscrita en el Servicio de Registro Civil e Identificación como “Hijo de Extranjero Transeúnte”, y tiene dudas respecto de esta condición, puede presentar una solicitud para que el Ministerio del Interior se pronuncie sobre la nacionalidad que efectivamente le corresponda.

6.3.2. El aparato institucional chileno; los ministerios y su rol en materia migratoria.

Entre las instituciones que más inciden en la política migratoria chilena, se encuentra el **Ministerio del Interior y Seguridad Pública**, que tiene entre sus tareas en proponer al Presidente de la República las políticas de migración, aplicar el Decreto Ley de extranjería vigente y dictar las normas para el otorgamiento o pérdida de residencia en el país. El incremento de la migración ha

¹⁵⁴ En este punto donde se determinan los mayores casos de apatridia y dificultades de tipo legal en la obtención de la nacionalidad. Este aspecto ha sido ampliamente discutido e incorporado en todos los proyectos de ley, en conjunto con un especial cuidado y protección de la niñez extranjera.

planteado la necesidad de modernizar la gestión y servicios que provee el Departamento de Extranjería y Migración. Para ello se han ido estableciendo secciones y unidades con funciones especializadas. Actualmente el Departamento cuenta con nueve Secciones y una Unidad.

Dentro de su estructura, anexo a la **Subsecretaría del Interior**, se encuentra el **Departamento de Extranjería y Migración (DEM)**, cuya función técnica-administrativa es la de aplicar las disposiciones legales y reglamentos vigentes. Esta unidad se encuentra ubicada en la capital, Santiago, y es la que realiza los trámites de avecindamiento y residencia (cualquiera sea su forma establecida; especialmente, resuelve las solicitudes de refugio) para los que residen en la Región Metropolitana. Si los migrantes residen en otras regiones deben hacer las solicitudes en las Intendencias Regionales y Gobernaciones Provinciales, instituciones de autoridad y administración locales y en la Unidad de Pasos Fronterizos dependientes del DEM, cuya función es la de realizar el control de ingreso y salida del país por los pasos fronterizos habilitados (alrededor de 40 por todo el país).

Este Departamento,

"Constituye una estructura de quinto rango jerárquico, sin presupuesto propio y con jefaturas de área con rango de jefes de sección, sin atribuciones directivas." (Mensaje de S.E. el Presidente de la República con el que inicia un Proyecto de Ley Migración y Extranjería, Mensaje n° 089-361, 20 de mayo, 2013, antecedentes, p. 5).

En la medida que aumente la migración, el poder ejercer las funciones en los plazos establecidos y con la celeridad adecuada se hará cada vez más difícil, debido al no tener la capacidad de tomar decisiones con mayor autonomía.

Del *tipo de permisos de residencia* que Chile ofrece, se cuentan los *sujeto a contrato, temporaria, estudiante y tripulantes*. Los *permisos de permanencia definitiva* permiten residir indefinidamente en el territorio; hay 15 tipos de residencia definitiva, una vez que cuenta con el *Permiso de Residencia Definitiva*, debe registrarlo en la jefatura Nacional de Extranjería y Policía Internacional; si no cuenta con ellos, debe hacerlo en la localidad donde vive o dirigirse a Carabineros; además, debe solicitar su Cédula de Identidad para extranjeros en el Servicio de Registro Civil e Identificación.

Con respecto a la *nacionalización*, los requisitos generales son: ser extranjero, mayor de 21 años y 18 si es hijo de padre o madre chileno por nacionalización; titulares del *Permiso de Residencia Definitiva vigente*, no haber sido condenado ni estar en proceso por crimen o simple delito, demostrar que puede ganarse la vida y 5 años consecutivos de residencia en el país. En el caso de los españoles, hay convenio de doble nacionalidad. Cuenta con una mesa intersectorial en materia de trata de personas.

A comienzos del mes de noviembre del año 2015 se constituyó el primer *Consejo Nacional de Política Migratoria* donde es el Ministerio del Interior y Seguridad Pública el responsable de su ejecución y coordinación con los diferentes ministerios que se relacionan con el tema de manera intersectorial y, por supuesto, la generación de una nueva propuesta de proyecto de ley.

Se incluye a estas reformas la conformación del *Consejo Consultivo Nacional de Migraciones* ya expuesto anteriormente y que concluye sus funciones en el año 2018, para eventualmente activarse en un futuro que aún no ha sido clarificado a la sociedad.

Además de este gran avance en el tema migratorio en Chile, otra iniciativa muy valorada por las organizaciones de chilenos en el extranjero son los *Consejos Consulares Consultivos*, por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, que permitiría a las asociaciones de chilenos en el exterior el tener una mayor incidencia en las decisiones respecto al retorno y otras problemáticas de interés. Por último, hay que agregar las iniciativas interministeriales referidas a los convenios con el Perú en materia de integración y desarrollo y otras instituciones, como son las alcaldías, gobernaciones provinciales e intendencia.

A nivel de programas específicos, cuenta con el *programa de asistencia social para migrantes vulnerables* del Departamento de Acción Social (DAS) de la Subsecretaría del Interior.

Para el año 2017, se aprueban más de 1.000 millones en el programa "Chile te recibe" tendientes a la integración de los migrantes.¹⁵⁵

Al **Ministerio de Relaciones Exteriores (R.R.E.E.)**, a través de la *Dirección Consular y de Inmigración*, le compete informar, coordinar, supervisar las actividades consulares chilenas en el exterior, junto a ello todo lo relacionado con la aplicación de normas de derecho Internacional y las relativas a migraciones. De este Ministerio depende la Dirección Nacional de Fronteras y Límites del Estado, organismo técnico cuya función es asesorar al Gobierno sobre los límites internacionales de Chile y zonas fronterizas. Por otra parte, debe coordinar con los organismos de la administración del Estado y a nivel bilateral, con los países vecinos, el funcionamiento de los servicios de control en asuntos de integración física y la apertura y cierre de pasos fronterizos, entre otros.

Para el año 2017, el Ministerio de Relaciones Exteriores promulga en el Diario Oficial de Chile el "Acuerdo Complementario para la Equivalencia de Estudios y Reconocimiento de Estudios de los Niveles de Enseñanza Básica o Primaria y Media o Secundaria," firmado con la contraparte del país de Haití. Este acuerdo irá en directo beneficio de los ciudadanos de ambos países que han migrado en busca de un mejor porvenir, para quienes el reconocimiento de sus estudios constituye un paso decisivo en su integración. Con esta medida, pueden certificar los estudios secundarios¹⁵⁶ y eso permite el poder optar a un contrato de trabajo.

A través de esta medida las personas que lo requieran y presentando el certificado y/o diplomas originales debidamente legalizados se podrá solicitar la convalidación y ya no será necesario rendir exámenes para validar los estudios ya realizados.

Este ministerio gestiona lo relacionado con las Visas Consulares de Turismo, que deben ser tramitadas en los consulados chilenos en el mundo.

El **Ministerio de Defensa** tiene una gran injerencia en el tema, por medio de dos Unidades de vínculo directo: la *Policía de Investigaciones de Chile (PDI)*, a través de la *Jefatura Nacional de Extranjería y Policía Internacional* y los *Carabineros de Chile*, a través del *Departamento Servicios de Frontera*. Cabe agregar que, - en distintas dependencias, áreas o programas específicos, - dentro de la estructura de la Policía de Investigaciones y de Carabineros se han venido desarrollando iniciativas,

¹⁵⁵ <http://www.planmigrantes.gob.cl> Para el año 2019, hay problemas en el acceso a la página.

¹⁵⁶ Requisito indispensable para cualquier trabajo remunerado, tanto para nacionales como extranjeros.

- tanto temporales como permanentes, - orientadas específicamente con la población migrante, como respuesta a contingencias o realidades locales en todo el país. Muchas de estas iniciativas han sido llevadas por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

El **Ministerio del Trabajo y Previsión Social**, a través de la *Dirección del Trabajo*, dependiente de la *Subsecretaría de Trabajo*, tiene a su cargo la aplicación de las leyes sociales y del funcionamiento de las sociedades mutualistas y gremiales. Controla la movilidad laboral, profesional y geográfica de la mano de obra, las migraciones internas incluyendo los traslados temporales y la inmigración y emigración internacional de trabajadores. Es la encargada de aplicar la legislación laboral establecida para los migrantes como parte de la legislación laboral general, a través de la acción de la *Inspección del Trabajo*, órgano ejecutor por parte de la *Dirección del Trabajo*, que puede aplicar sanciones, - por ejemplo, - a la contratación de trabajadores en situación irregular.

Según un informe del Centro de Estudios de la Inspección del Trabajo del 2005, redactado por la abogada Mónica Vergara, ya se da cuenta para esos años de que el país no se encuentra en condiciones de recibir un número creciente de trabajadores con la legislación vigente; esto incluye lo determinado por el *Código de Trabajo* y el número límite de empleados extranjeros, sobre los derechos de los trabajadores extranjeros, los problemas para regularizarse, multas, expulsiones, entre otros problemas suscitados. Esto se traduce en un círculo vicioso donde,

“La regularización de la situación laboral y migratoria del trabajador extranjero enfrenta dificultades. Para obtener visa sujeta a contrato se le exige contrato de trabajo y para suscribir un contrato de trabajo se le exige tener su situación migratoria en regla. Esto impide a un gran número de extranjeros regularizar su situación tanto migratoria como laboral, a pesar de que residen y trabajan en Chile.” (Vergara, 2005, p. 40).

Esto se intenta subsanar a partir del año 2015 con la visa por motivo laboral, donde el proceso es más corto y el empleador no estaría obligado a costear los cargos del retorno del trabajador y su familia.

Desde el año 2014 se ha creado la *Unidad de Migración e Inclusión Social*, bajo el alero de la *Subsecretaría de Servicios Sociales*. Esta Unidad, - por un lado, - está encargada de asegurar, bajo un enfoque de derechos, el acceso de la población inmigrante vulnerable a los distintos programas sociales que son de responsabilidad del Ministerio y sus servicios relacionados.

Por otro lado, esta instancia realiza el seguimiento de los avances en las distintas políticas sociales sectoriales, fundamentalmente en salud, educación, trabajo y vivienda, a través de la coordinación técnica de la *Mesa de Inclusión Social del Consejo Técnico de Política Migratoria*.

Para comienzos del año 2018, en un convenio¹⁵⁷ entre el Instituto de Previsión Social (IPS) y el Departamento de Extranjería y Migración (DEM) del Ministerio del Interior, que permite el apoyo de traductores en tres idiomas (Mapudungún¹⁵⁸, Creolé¹⁵⁹ e Inglés), en módulos de atención

¹⁵⁷ <http://www.ips.gob.cl/servlet/internet/noticia/1421809464966/mejor-servicio-para-migrantes> Última visita: 10 marzo, 2018.

¹⁵⁸ Idioma etnia mapuche.

¹⁵⁹ Idioma oficial en Haití.

personalizada, donde se responderán consultas a través de su red *ChileAtiende*, que permite acceder a la información de distintos trámites migratorios, permitiendo la descongestión de las oficinas del DEM.

En el mes de febrero del 2018, se entrega de forma gratuita el *Manual de Inclusión Laboral del Migrante*¹⁶⁰, como en su versión digital en la plataforma virtual del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, además de su traducción a distintos idiomas, destacando el Creolé (en el caso de los trabajadores haitianos) que da cuenta de todos los derechos laborales, previsionales, prohibición del trabajo infantil, sobre el acceso a la bolsa nacional de empleo, además del acceso a servicios gratuitos de información y de defensoría legal, redes de apoyo a la inserción laboral (ONG y fundaciones patrocinantes), becas y capacitación, entregados por el SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo).

Referido a lo laboral, el proceso de búsqueda de trabajo y sus costos queda a manos del migrante y muchas veces son las redes de migrantes (Massey, 2005; Stefoni, 2005) las que ayudan a enfrentar este proceso.¹⁶¹ Con respecto a medidas que conlleven a la inserción laboral de los migrantes, no se observan medidas estatales que apunten a este aspecto; desde Fernández (2008) hay diferencias entre el trabajador con su situación regular e irregular,¹⁶² observándose en algunos casos situaciones de trabajadores de frontera que vienen a Chile por períodos cortos, lo que indica que no hay una motivación a regularizar su situación migratoria y terminan quedándose con contratos temporales, - el mejor de los casos - pero que no representa a una amplia mayoría que trabaja de forma irregular, siendo sujetos a los abusos laborales de sus empleadores.

Este escenario muestra una parte del sector donde se inserta el migrante, con una tendencia a la feminización y al trabajo como empleadas domésticas, específicamente en el caso de las mujeres peruanas. Muchas de ellas son mujeres de clase media empobrecida por el decaimiento de las economías de origen, con un nivel educativo medio-alto.

A partir de un estudio conducido por el Ministerio del Interior (2008) "Inmigración, equidad de género y seguridad pública" a una muestra de 809 casos donde se incluyen nacionales peruanos, colombianos, argentinos y bolivianos se observa que el servicio doméstico es la actividad representativa del trabajo migrante femenino y que el ingreso total es mayor al sueldo mínimo, lo que les permite ahorrar y enviar remesas a sus países de origen.

Desde el informe de la OIM (2013) sobre la inserción laboral en la región metropolitana, se observa una *inserción segmentada* donde el migrante se ubica en los trabajos con peores garantías y

¹⁶⁰ <http://www.migracionlaboral.cl/> del Ministerio del Trabajo y Previsión Social.

¹⁶¹ Existe un programa reciente de apoyo socio laboral para inmigrantes del Ministerio de Desarrollo Social en conjunto con el Ministerio del Trabajo y Previsión Social que busca capacitar en habilidades blandas y oficios a los inmigrantes en su búsqueda de empleo formales. Detectan que la precariedad, la dificultad de regularizarse y la falta de oportunidades son los motivos por lo que la situación laboral de los inmigrantes sea precaria.

¹⁶² Una de las mayores críticas al proyecto de ley del 2013 es que se enfocaba en la creación de categorías migratorias y de visados que se enfocarían solamente en las necesidades del mercado laboral chileno en ciertos puestos de trabajo temporal, lo que no permitiría una real inserción ni posibilidades de establecerse permanentemente.

prestaciones, debido justamente a su origen extranjero, en conjunto con la necesidad de contar con mano de obra en una economía globalizada.

Observan también que la demanda de mano de obra calificada y no calificada se incrementará y que las políticas públicas en torno a la población migrante y el acceso al mercado laboral son de tipo precario y que necesita una reformulación profunda.

En el año 2017 y 2018 se han realizado grandes avances en el acceso laboral; por ejemplo, el poder ingresar a la *Bolsa Nacional de Empleo* y otras medidas de información, como son los *manuals de acceso laboral migrante*, elaborados por el *Ministerio del Trabajo y Previsión Social*.

El **Ministerio de Justicia**, a través del *Servicio de Registro Civil e Identificación*, cuyas funciones son entregar certificados de nacimiento y defunción, la Cédula de Identidad (RUT)¹⁶³ y celebración de matrimonios; otorga los pasaportes ordinarios y expide a extranjeros documentos tales como “títulos de viaje”, documento de carácter excepcional que habilita a extranjeros a viajar fuera del país; también emite la “Cédula de Identidad para Extranjeros”, que incluye a todos los extranjeros residentes mayores de 18 años, titulares de cualquier visa o de permanencia definitiva.

Cabe resaltar que la cédula de identidad que se le otorga a los extranjeros es evidentemente diferente a las de las personas chilenas por nacimiento, ya que tiene una tipología distinta que la distingue de la de tipo estándar.

Vale destacar la presencia de otras entidades públicas que tienen injerencia, por ejemplo la División de Organizaciones Sociales (DOS), dependiente de del Ministerio Secretaría de Gobierno, que ha desarrollado actividades específicas, relacionadas su Área de Tolerancia y No Discriminación; con respecto a la infancia, se encuentra la Fundación INTEGRA, la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI), Servicio Nacional de Menores (SENAME) para niños en riesgo social y se creó un programa especial de acceso a la red de protección a la infancia y adolescencia, a hijos de familias de inmigrantes y/o refugiados vulnerados en sus derechos o infractores de ley, cualquiera sea la situación legal-administrativa que presenten.

Además, se busca colaborar en la gestión para la resolución de residencia (en convenio con el DEM) de aquellos menores de 18 años que no se encuentren acompañados por su padre, madre o tutor legal que se encuentre en proceso de adopción (Resolución Exenta n° 10.654, diciembre 2009, Departamento de Extranjería y Migración, Chile).

Entre otros servicios, están las asesorías jurídicas de la Corporación de Asistencia Judicial (CAJ), subsidios habitacionales a través del Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU). El Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM)¹⁶⁴, en conjunto con fundaciones (Fundación Instituto De la Mujer) e instituciones ligadas a la protección y defensa de la mujer, han realizado campañas informativas sobre los derechos de las mujeres en el país y capacitaciones.

Los Ministerios de Salud y Educación son los que han llevado a cabo directamente los *Instructivos Presidenciales* en mayor medida, ya que se deben proteger y promocionar tanto el acceso a la salud

¹⁶³El documento difiere en sus características físicas, si uno chileno del carnet de identidad de los extranjeros, ya que el segundo dice "extranjero," lo que en definitiva marca una distinción explícita en el documento de identificación.

¹⁶⁴ El servicio pasa a tener categoría ministerial: Ministerio de la Mujer y Equidad de Género.

como a la educación de forma universal; con respecto al Ministerio de salud, cuenta con un consejo asesor específico en la materia y en la protección de las mujeres embarazadas y niños menores de 18 años, la protección es universal sin importar su status legal-administrativo y que puedan ser atendidos en toda la red de salud pública del país; esto se ha realizado a través de *oficios* (Extranjería del 2003) y *convenios* con el Ministerio del Interior y DEM (n° 12.766, junio 2008, n° 3.229, junio 2008).

El **Ministerio de Salud**, comienza a tomar medidas de protección especial sobre esta población a partir del 2003, específicamente en la atención a niños, adolescentes y mujeres embarazadas y en el 2014 se constituyó en el MINSAL el equipo asesor sectorial de salud de inmigrantes, que cuenta con representantes de la Subsecretaría de Salud Pública, Subsecretaría de Redes Asistenciales, FONASA¹⁶⁵ y la Superintendencia de Salud, cuyo objetivo es el desarrollo de la política de salud de inmigrantes.

A partir de ese trabajo se hace una revisión de la normativa, donde destaca el decreto n° 67, que incorpora a los inmigrantes en situación irregular, - sin visa e indocumentados, - como beneficiarios de FONASA. Además, se impulsa el Piloto en salud de inmigrantes en las comunas de Arica, Antofagasta, Iquique, Recoleta y Santiago, con el objetivo de reducir la barrera de acceso a la salud, promoviendo la capacitación y sensibilización de funcionarios de salud en el tema, monitoreo e información a la población.

En el 2017 se busca consolidar el proceso a través de la formulación y lanzamiento de la Política de Salud de Migrantes Internacionales del Ministerio de Salud.

Las medidas adoptadas desde el 2014 son: 1) Normativa y legislación, donde se asegura la atención primaria de los migrantes sin importar su status migratorio, el *Decreto Supremo n° 67 y Circular A 15 n° 4*, que incluye a migrantes sin recursos¹⁶⁶ a FONASA tramo A¹⁶⁷ y la circular que explica la forma en que se aplica e implementa este decreto. Otras medidas son el Programa de Acceso a la Atención de Salud a Personas Inmigrantes (Resolución Exenta n° 1266, del 12 de diciembre de 2014), para establecimientos de atención primaria de salud, con una cobertura inicial de 11 comunas, 5 de las cuales pasan a ser parte del Piloto de Salud de Inmigrantes.

El objetivo del programa es desarrollar estrategias dentro del modelo de atención que permitan superar las barreras de acceso a la atención, promoción y prevención de la salud que afecta a la población inmigrante, en especial la no regularizada. 2) Desde el 2015 se desarrolla una línea de capacitación en migraciones y salud, derechos humanos y competencias culturales. 3) Con respecto al monitoreo, se incorpora la identificación de la población migrante en los registros sanitarios en atención primaria a través de los Registros Estadísticos Mensuales (REM) y se instruye de manera obligatoria el registro de la nacionalidad en los sistemas de registro en el nivel secundario y terciario.

Se realizan auditorías de registro de egresos hospitalarios y se instruyen mejoras sustanciales; a partir de los registros creados desde el 2015 y otras fuentes de datos se comienza a desarrollar

¹⁶⁵ Fondo Nacional de Salud.

¹⁶⁶ Desde las exigencias de pagarés en ingresos hospitalarios hasta prestaciones de salud de población sin percapitar en APS, que ahora pueden ser financiadas por el Estado.

¹⁶⁷ Indigentes.

diagnósticos regionales de salud de inmigrante (en Santiago y Antofagasta), 4) alianzas y marco plurinacional: se establecieron una serie de alianzas intersectoriales para abordar de manera integral las problemáticas de salud de esta población, entre ellas con el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Ministerio de Educación, Instituto Nacional de Derechos Humanos y OIM.

Se desarrolló un proyecto de colaboración con el Ministerio de Salud en Colombia y se encuentra en desarrollo (2017) el proyecto de Cooperación Técnica Chile-México para el fortalecimiento de las políticas públicas de salud para migrantes internacionales con el Instituto Nacional de Salud Pública de México.

En asuntos similares, el Ministerio de Salud y SEREMI (Secretarías Regionales Ministeriales) de salud, el Colegio Médico de Chile y ASOFAMECH (Asociación de Facultades de Medicina de Chile) son parte de la llegada de profesionales médicos a Chile que vienen a completar plazas en el sistema de salud público, donde hay escasez de profesionales calificados. Sobre esta materia, para poder ejercer la profesión médica, un profesional extranjero debe rendir el Examen Único Nacional de Conocimiento de Medicina EUNACOM como requisito para trabajar en la red pública y en el año 2017 se ha visto un incremento en la inscripción para dar este examen por parte de médicos extranjeros, particularmente de América Latina (Venezuela, Colombia, Ecuador, entre otros).

Esto ha suscitado un gran debate debido a que los profesionales extranjeros no tienen un buen rendimiento de la prueba, en comparación con los médicos chilenos, lo que ha generado una discusión académica y mediática importante durante el año 2017.

Según datos de ASOFAMECH en el año 2017, - que es el ente encargado de aplicar y evaluar el test, - de un total de 4.328 que rindieron la prueba, 1.488 se titularon fuera del país (con una tasa de reprobación de un 3.4%) y 2.642 estudiaron fuera de Chile; de estos últimos, 277 reprobaron por lo que deberán dejar sus trabajos en la red pública. Algunos de los médicos que habían reprobado el test en años anteriores seguían ejerciendo debido a permisos especiales que entregaba el SEREMI en la región donde se encontraban trabajando, debido a la dificultad de conseguir médicos que llenaran las plazas en algunas regiones y zonas del país.

El Ministerio cuenta con la *División de Políticas Públicas y Promoción de la Salud*, donde se han realizado iniciativas en la materia y dirigida a la población migrante.

El **Ministerio de Educación** (MINEDUC) y el Departamento de Extranjería y Migración adoptaron la medida que asegura el ingreso, permanencia y ejercicio de los derechos de los alumnos(as) inmigrantes en los establecimientos educacionales, independiente del estatus migratorio del menor (Oficio Circular N° 6.232 de mayo 2003; Oficio Ordinario N° 07/ 1008 -1531 de agosto 2005).

En términos generales, se estableció que las autoridades educacionales y los establecimientos deberán otorgar todas las facilidades para que los alumnos inmigrantes puedan ingresar, a la brevedad, al sistema escolar. Los alumnos deberán ser aceptados y matriculados de manera provisoria, para lo cual solo será necesaria la autorización del respectivo Departamento Provincial de Educación y un documento que acredite su identidad y edad. Un alumno con matrícula provisoria será considerado para todo efecto un alumno regular, de modo que el sostenedor del establecimiento educacional que matricule provisoriamente a un extranjero tendrá derecho a la subvención correspondiente.

Al no contar con una institucionalidad centrada en el tema migratorio, los migrantes que ven afectada su acceso a la batería de servicios sociales, deben acercarse a las Oficinas de Información, Reclamos y Sugerencias (OIRS) de cada Ministerio y Servicio aludido, lo que expone la vulnerabilidad en el acceso a los beneficios y la satisfacción esperada.

Desde el año 2016 se crea la Mesa de Coordinación Migrante (MCM), espacio en el cual se revisan y definen políticas, acciones y programas que permitan resguardar el derecho a la educación de este grupo históricamente vulnerado. Esta mesa se aloja en la *unidad de inclusión y diversidad*, en el gabinete Ministerial. Sus líneas de trabajo buscan abarcar a todo el sistema educativo, dando origen así a la Política Migrante MINEDUC la que será un aporte a la nueva política Migratoria Nacional. Éstas son: *Gestión y Articulación Institucional, Fortalecimiento Educativo, Información e incidencia*.

Cuenta con el *Plan de Inclusión Migrante*, MINEDUC-Ministerio del Interior,- en conjunto con el Ministerio de Justicia- para "facilitar el proceso de regularización de los y las estudiantes migrantes en situación irregular, considerando específicamente un trabajo en terreno involucrando activamente a los establecimientos educativos, mediante jornadas de orientación y atención informativas dirigidas a toda la comunidad educativa en especial a los padres, madres y apoderados, para que los estudiantes en situación irregular puedan obtener visas temporarias (estudiante, vínculo con permanencia definitiva y visas de dependiente por primera vez) de acuerdo a la normativa vigente." ¹⁶⁸

Este plan, que se inicia en mayo del 2017, se aplicará en 5 establecimientos educacionales en las comunas de Iquique, Melipilla, Pedro Aguirre Cerda, Lo Prado, Cerrillos y San Bernardo, los cuales han sido seleccionadas tomando como criterio pertenecer a provincias y comunas con alto porcentaje de población migrante, las que además han sido definidas como prioritarias por el Ministerio del Interior, debido al funcionamiento de sus Oficinas Provinciales de Extranjería.

Otras instancias son las *mesas Interinstitucionales de acceso a la justicia de migrantes y extranjeros*, donde colaboran el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Justicia, Defensoría, Fiscalía del Ministerio Público de Chile, Carabineros de Chile, Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH) y Policía de Investigaciones de Chile (PDI), constituida desde el año 2013 y demostrando resultados positivos, como la modificación en 2013 de su Reglamento de Normas de Procedimiento y el Reglamento de Documentación y Archivo, incorporando las "Actas de apercibimiento del art. 26° del C.P.P" que deberá emplearse en víctimas chilenas y extranjeras, y en las personas señaladas en el Código Procesal Penal, el " Acta de información de derechos del detenido y apercibimiento del art. 26° del C.P.P", que será utilizada para chilenas y extranjeros y el "Sistema informático de notificación directa de solicitud de asistencia consular", que se usará para informar a la autoridad competente cuando las víctimas arrestados o detenidos extranjeros deseen hacer uso de la asistencia consular.

¹⁶⁸ <https://migrantes.mineduc.cl/mesa-coordinacion-migrante-mcm/acciones-e-iniciativas-2017/> Última visita: 4 abril, 2017.

Para el año 2018 se elabora la *Política Nacional de Estudiantes Extranjeros 2018-2022*, que incluye medidas de acciones tendientes a promover la interculturalidad en el currículum como en la convivencia estudiantil.¹⁶⁹

Hasta la fecha, este Ministerio ha realizado varias gestiones y convenios para mejorar el acceso de niños y adolescentes al sistema educativo chileno, desde los distintos programas y prestaciones sociales, convenios con ciertas colectividades migrantes como la haitiana con información en Creolé, cambio del Identificador Provisorio Escolar (IPE) al nuevo visado especial que se dio a conocer en el 2017, entre otras medidas. Existe la *unidad de inclusión y diversidad*, que les permite acceder a beneficios.

En el caso de la educación superior, la institución que otorga las convalidaciones de títulos profesionales de chilenos que han cursado programas en el exterior como de extranjeros que quieren ejercer sus profesiones en Chile es la Universidad de Chile. Para el año 2019, la casa de estudios entregará un listado de las carreras y universidades que tiene convenios.

El **Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)** ha hecho modificaciones en los requisitos exigidos para postulación a los *subsídios*¹⁷⁰ (por ejemplo, compra de vivienda para sectores vulnerables D.S.46) y otros programas (programa de arriendo¹⁷¹ para familias vulnerables y de sectores medios), otorgando mayores posibilidades de acceso a los migrantes residentes en Chile, donde el tiempo de residencia mínimo hasta el 2014¹⁷² era de 5 años consecutivos posteriores de obtener la residencia definitiva; desde esa fecha en adelante, ese requisito fue derogado.

Se había planteado que aquello se había transformado en una barrera administrativa y que iba en detrimento de los migrantes y sus posibilidades de acceder a viviendas con aportes del Estado. En algunas comunas, como es el caso de la comuna de Renca, se establece desde el año 2017 un plan de acción que compromete la restauración de hogares y la construcción nueva viviendas donde la población extranjera vecindada en Chile podrá acceder a ellos a través de subsidios al arriendo y compra, en convenio entre el municipio y el MINVU.

El acceso a vivienda digna en Chile es una de las preocupaciones más importantes de la población chilena y con ello, la población migrante enfrenta aún de forma mayor las trabas, restricciones, discriminación y abuso en el acceso al alquiler de viviendas, debido a la desigualdad, pobreza y el derecho a la vivienda como uno no reconocido por el estado chileno (Moreno, 2014)

Desde hace unos años y especialmente a partir del año 2019, hay una necesidad de catastrar y estudiar esta dinámica de forma permanente.

A modo de resumen, diseñamos un esquema del manejo ministerial en materia migratoria y su mando vertical en la toma de decisiones.

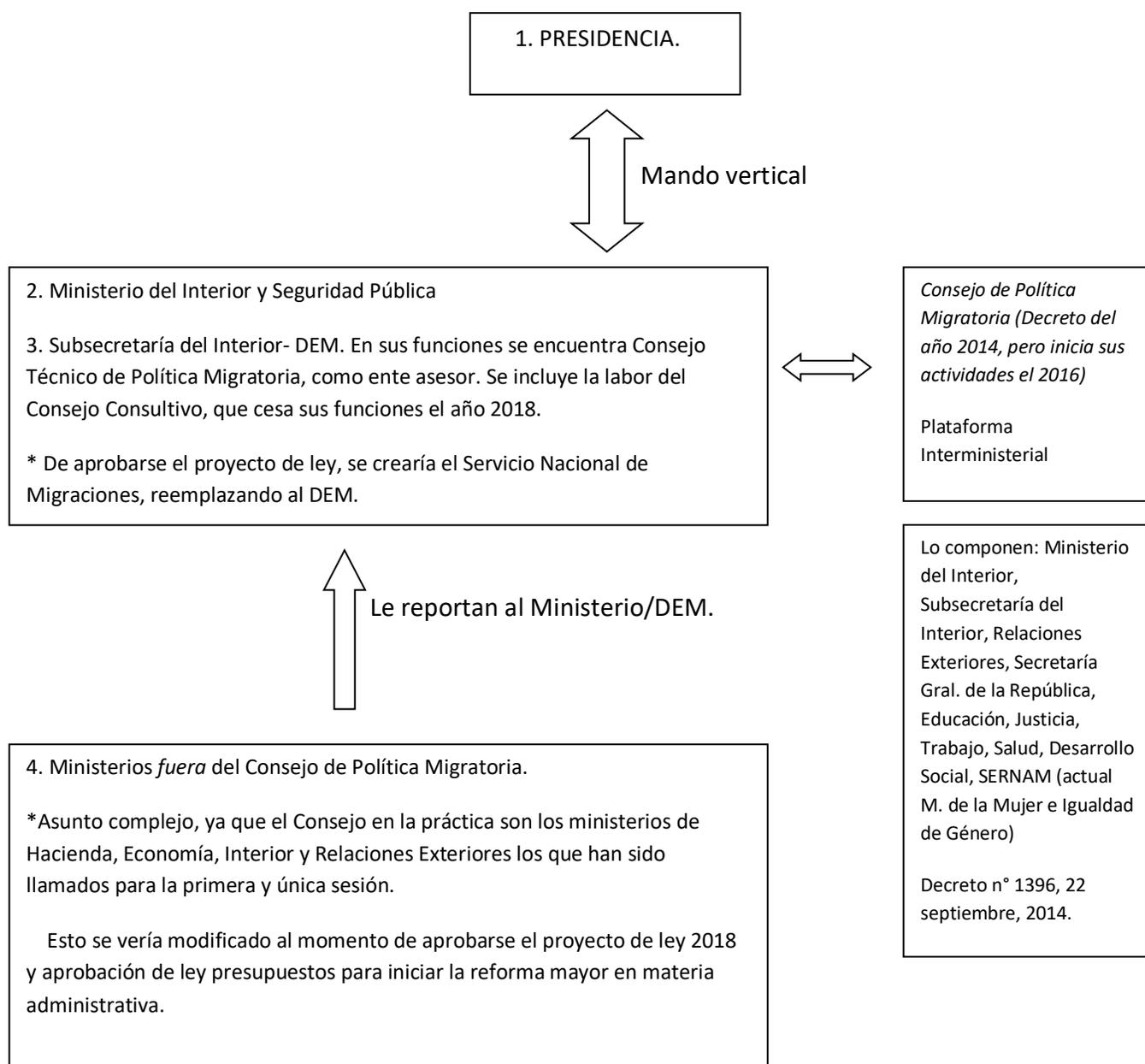
¹⁶⁹ <https://migrantes.mineduc.cl/wp-content/uploads/sites/88/2018/06/POLITICA-NACIONAL-EE-Final-1-1.pdf>

¹⁷⁰ <http://beneficios.minvu.gob.cl/comprar-una-vivienda/sector-vulnerable/> Última visita, 20 julio, 2017. Información no disponible a la fecha.

¹⁷¹ <http://beneficios.minvu.gob.cl/arrienda-una-propiedad/arrendar-una-vivienda/> Última visita, 20 julio, 2017. Información no disponible a la fecha.

¹⁷² Esto ocurrió durante el primer gobierno de la presidencia Bachelet.

Cuadro 7 Esquema del manejo ministerial-estatal en materia migratoria.



6.3.3. Poder legislativo.

Cuenta con un poder legislativo compuesto de una Cámara de Diputados (155 diputados) y un Senado (43 senadores), reunidos en el Congreso Nacional ubicado en la ciudad de Valparaíso.¹⁷³

En un régimen presidencial con separación de poderes, siendo una de las funciones principales del poder legislativo es el escrutinio del accionar del Ejecutivo.

"El buen ejercicio de esta función por parte del Congreso, sin perjuicio de que se disponga de otros mecanismos de control, es esencial toda vez que el legislativo debe asegurar que las autoridades de gobierno ejerzan sus atribuciones en apego a la Constitución y la ley, considerando los intereses y necesidades de todos los sectores de la sociedad"(PNUD, 2014, p. 349).

Tiene como principal objetivo ejercer la representación de la ciudadanía, concurrir a la formación de las leyes con el presidente de la república y fiscalizar los actos de gobierno.

El Congreso ejerce sus funciones mediante el trabajo de *comisiones parlamentarias*, que son grupos internos de diputados y/o senadores, constituidas de manera permanente o temporal, para la discusión e información especializada de un proyecto de ley o estudio de un tema particular sometido a su conocimiento, los que, una vez cumplidos los trámites constitucionales son sometidos a consideración de los respectivos plenarios.

Estas instancias pueden contar con la asesoría de expertos en la materia respectiva y también pueden abrirse a audiencias con las organizaciones de la sociedad civil interesadas en el área correspondiente. Cada sesión se transcribe en su totalidad en *Actas* que son de dominio público y que incluyen las intervenciones de cada diputado. Incluye también la transmisión de las sesiones vía streaming, que puede ser vista desde la página web *democracia en vivo*.

Los mecanismos con los que cuenta el ejercicio parlamentario, destacamos las siguientes medidas¹⁷⁴: *mociones, propuestas o proyectos de resolución y oficios*. Las *mociones* son iniciativas de ley presentada al Congreso Nacional por hasta 10 diputados o hasta 5 senadores. Las *propuestas o proyectos de resolución* son propuestas que involucran a uno y hasta diez diputados, presentado por escrito a la Sala¹⁷⁵ con el objeto de obtener un pronunciamiento de la Cámara de Diputados sobre temas de interés general, nacional o internacional, en el que se expresa la preocupación de la Corporación por esa materia.

Por último, los *oficios*, son documentos aprobados por la Sala, donde se solicitan informes y antecedentes específicos a los organismos de la Administración del Estado, en el marco de la función

¹⁷³ Tanto la Cámara de Diputados como el Senado se denominan en términos legales la *Corporación*.

¹⁷⁴ Definiciones obtenidas desde la página web de la Cámara de Diputados, glosario.

¹⁷⁵ *Sala* es el órgano superior de las Corporaciones. Está conformada por la totalidad de sus miembros en ejercicio, es decir en la Cámara de Diputados por 155 diputados y en el Senado por 50 senadores. Cámara de Diputados, glosario.

fiscalizadora, propia de la Cámara de Diputados. Estos últimos pueden ser oficios *fiscalizadores*, combinando esta función con un objetivo de *consulta a* los distintos estamentos de la administración del Estado.

En casos de tener diferencias con el ejecutivo, el Congreso tiene la facultad de llamar a las distintas autoridades de gobierno, como es el caso de los ministros a las llamadas *interpelaciones*¹⁷⁶, utilizadas como una herramienta para ejercer un cierto equilibrio de fuerzas en este sistema presidencialista; estas interpelaciones pueden ser usadas tanto por un diputado como por un conglomerado político representado en la Cámara.

Esto es relevante, ya que en septiembre de 2017 se hace una interpelación al ministro del interior debido al retraso del ejecutivo al despachar el anteproyecto de ley migratoria, siendo parte del compromiso del gobierno de enviarlo en su período de gobierno y finalmente esto ocurre casi finalizando el mandato de la presidencia de Bachelet.

La ley que rige a los partidos políticos es la *Ley Orgánica Constitucional de los Partidos Políticos*, ley n° 18.603, promulgada el 11 de marzo de 1983 y que ha sido modificada por la ley n° 20.915 del 15 de abril de 2016, llamada: "*Fortalece el Carácter Público y Democrático de los Partidos y Facilita su Modernización*," donde se definen los objetivos de los partidos, alcances, su constitución legal, sus características, afiliación, la fusión de partidos, requisitos para su conformación, financiamiento, y los elementos que permiten deliberar sobre la disolución de los mismos por incumplimiento de la ley (Título VIII, de la disolución de los partidos políticos), donde se cuentan, por ejemplo, el no contar con el 5% de los sufragios válidamente emitidos en la última elección de diputados, en una de a lo menos ocho regiones o en cada una de a lo menos tres regiones geográficamente contiguas, en su caso.

Esto es importante de notar, debido a que el *sistema binominal* es eliminado y se impone un *sistema proporcional* hacia las elecciones de 2017, los partidos pequeños que no se aliaban con los conglomerados podían desaparecer, dando como resultado una oferta política estrecha. Los conglomerados políticos, por tanto, terminan acaparando la oferta política como la discusión de los proyectos de ley, entre otros escenarios de importancia para el país.

Con el cambio del *sistema electoral binominal* que regía al país hasta este año 2015, donde finalmente el número de representantes de ambas cámaras se modifica. Este sistema, que buscaba mantener una estabilidad política ya que el espectro electoral se dividía en dos grandes bloques,

¹⁷⁶ Las *interpelaciones* y las *acusaciones constitucionales* son algunos de los instrumentos con los que la Cámara de Diputados cuenta para ejercer medidas de presión al ejecutivo. La primera es " la citación que realiza la Cámara de Diputados a un ministro de Estado, con el fin de formularle preguntas en relación con materias vinculadas al ejercicio de su cargo. La asistencia del Ministro es obligatoria y debe responder directa y personalmente a las preguntas y consultas sobre la materia que motiva la citación." La segunda es un procedimiento de fiscalización de los actos de Gobierno. Atribución exclusiva de la Cámara de Diputados (Art. N° 52, N° 2 de la Constitución Política de la República). Por medio de la acusación constitucional la Cámara declara si han o no lugar a las acusaciones que no menos de diez ni más de veinte de sus miembros formulen en contra de las siguientes personas: Presidente de la República, los Ministros de Estado, los magistrados de los tribunales superiores de justicia, el Contralor General de la República, los generales y almirantes, los intendentes y gobernadores.

Definiciones desde la Cámara de Diputados de Chile, <https://www.camara.cl/glosario>

ayuda a perpetuar el sistema de forma permanente en el tiempo; Se necesitaba, por tanto, el doblar en votación a la lista que le siguiera en número de votos.

Esto dejaba fuera a independientes o partidos que se encontraban fuera de los dos bloques o coaliciones políticas.

Conglomerados.

Los conglomerados-coaliciones más importantes de la política chilena son las siguientes:

La Concertación por la Democracia, llamada posteriormente *Nueva Mayoría*, de orientación centroizquierda y *Alianza por Chile*, de orientación centroderecha. La primera, refundada como *Nueva Mayoría*,¹⁷⁷ de la cual se aleja el partido Demócrata Cristiano en las elecciones presidenciales del 2017 y la segunda sufre una modificación de la cual surgen dos nuevas fuerzas políticas: *Amplitud*¹⁷⁸ y *Evópoli*, ambas salidas de los partidos fundacionales de *Alianza por Chile*.

Esto cambiará desde el 19 de octubre de 2015 en una refundación de la coalición de centroderecha llamada *Chile Vamos* y que incluye a *Renovación Nacional*, *Unión Demócrata Independiente*, *Evópoli* y *Partido Regional Independiente PRI*, con un lanzamiento oficial a los medios de prensa a finales del año 2015, dando cuenta de los siguientes elementos de su conformación: la institucionalidad del bloque,¹⁷⁹ el Comité Directivo, el Comité Electoral y el Consejo Político.

Otros conglomerados surgidos desde agosto del 2017 son el *Frente Amplio*, que en las elecciones del 2017 suman 10 diputados y 1 senador.

El sistema binominal determinaba la elección en función de las votaciones obtenidas en las divisiones electorales-districtos en el caso de los diputados, y circunscripciones tratándose de los senadores—, independientemente de los resultados de las agrupaciones políticas a nivel nacional, eligiéndose en cada división dos miembros para la respectiva cámara.

Tiende a repartir los cargos en el parlamento entre las dos coaliciones principales, impide la conformación de mayorías contundentes en el Congreso. Este equilibrio en la repartición de escaños

¹⁷⁷ Desde el 21 de agosto del 2017 se llama *Fuerza de Mayoría* (incluye al partido Radical, partido Socialista, partido Comunista y partido por la Democracia), debido a la salida drástica del Partido Demócrata Cristiano, MAS e Izquierda Unida que se pasan a llamar *Convergencia Ciudadana*. Esto no prospera a partir del 2018 y la Democracia Cristiana sigue su camino de forma separada. El nombre *Fuerza de Mayoría* no se sigue usando de forma oficial y el conglomerado se denomina, -de forma no oficial y parte del vocablo cotidiano, - como *Ex Nueva Mayoría*.

¹⁷⁸ *Amplitud* y otros partidos inscribieron su conglomerado llamado *Sumemos*, que buscaba el centro político y que finalmente, desaparece al no reunir los requisitos para constituirse como partido.

¹⁷⁹ La Carta Fundamental y su institucionalidad presenta aún algunos temas no debatidos como es la postura frente al aborto. Para el año 2017 se aprueba en ambas cámaras la despenalización del aborto en tres causales, que fue llevada al Tribunal Constitucional por la coalición de *Chile Vamos* para detener este proceso de reformas, siendo el día 21 de agosto de 2017 se resuelve rechazar los requerimientos del conglomerado de Chile Vamos, por lo que la ley será aplicada sin nuevos procesos pendientes, excepto en lo referido a la objeción de conciencia, que deberá nuevamente ser analizado por el parlamento.

que *sobrerrepresentaba a las dos principales fuerzas políticas en desmedro del resto de partidos y coaliciones* ha repercutido en que a la coalición que accede al gobierno le sea muy difícil tener la mayoría en ambas cámaras, siendo necesario que exista una *negociación entre el ejecutivo y la oposición al interior del Congreso* para evitar que la discusión legislativa caiga en un punto muerto.

Al sistema electoral se agrega la existencia de *quórum*s que establece la Constitución, que requieren de altas mayorías legislativas para aprobar legislación específica y para todo proyecto que busque modificar el funcionamiento institucional (PNUD, 2014, p. 348), -por tanto, - en la práctica, el sistema binominal y el sistema de quórum

s le da a la oposición un *cuasi poder* de veto para todas las materias de importancia.

En suma, la política del consenso es fundamental para el equilibrio de poderes, además de que los parlamentarios en general mantienen la disciplina partidaria, lo que crea una acción de bloque y esto favorece la discusión y negociación política.

A este escenario se sumaban otros mecanismos antidemocráticos heredados del período dictatorial, como es el caso de la figura de *senadores designados y vitalicios*, que fue derogado en el 2005 (Ley n° 20050, *Reforma Constitucional que introduce diversas modificaciones a la Constitución Política de la República*, promulgado el 18 de agosto de 2005 y publicado el 26 de agosto de 2005), además de acortar el período presidencial de 6 a 4 años. Esta ley también permite que senadores en ejercicio sean reemplazados tanto por diputados en la medida en que el ejecutivo, por ejemplo, requiera de ciertos personeros en cargos de gobierno (ministerios, secretarías, entre otros).

Se incluye en ello la imposibilidad material y administrativa de que los chilenos residentes en el exterior pudiesen ejercer su derecho de voto en elecciones chilenas de todo tipo, lo que es un *hecho anticonstitucional*, como ha sido ampliamente criticado por expertos en la materia como por las organizaciones de chilenos en el exterior.

Durante el año 2014 se aprobaron cambios significativos a la *Ley Electoral*; se aprobó la *inscripción automática, el voto voluntario* (no sujeto a multas) y el *voto desde el extranjero* será una realidad en las próximas elecciones presidenciales del año 2016.

El 7 de octubre de 2016 se promulgó la Ley N° 20.960 que regula el derecho a sufragio de chilenos en el extranjero, permitiendo votar en elecciones presidenciales solamente; en las elecciones del 2017 votaron alrededor de 40.000 personas que pudieron realizar el cambio de domicilio en los consulados alrededor del mundo-requisito básico para elaborar el padrón electoral,- equivalente al 11% de un total de 360.000 personas habilitados para el sufragio (Ministerio de Relaciones Exteriores MINREL, 2017).

Debido a la poca información y a las dificultades de algunos chilenos en acercarse a los distintos consulados el número total de votantes fue bajo, pero se espera que a futuro el total de votantes aumente.

Este hito en la historia chilena es crucial en el reforzamiento de los mecanismos democráticos.

Respecto al voto de extranjeros alocados en Chile, habilitados para sufragar y parte del padrón electoral, de un total de 267.116 personas, votaron en las elecciones generales del 2017 unas

50.752, lo que equivale al 19% del padrón. Las nacionalidades más relevantes fueron: Perú, Argentina, Bolivia y Colombia (Servicio Electoral de Chile, SERVEL, 2018).

Con todo, el sistema electoral de tipo binominal fue reemplazado a partir del año 2016 y en las elecciones del 2017 ¹⁸⁰ comienza a regir uno que busque una mayor representación y proporcionalidad en función de los distritos y circunscripciones y no por bloque político, además de permitir más candidatos en la disputa por lo cargos de representación popular. Por lo que este nuevo sistema, - que regirá a partir de la votación presidencial y parlamentaria del 2017,- es de tipo *proporcional*; se usa un método para asegurar la proporcionalidad de candidatos electos, según la votación obtenida por cada partido o pacto. El mecanismo se denomina *coeficiente D' Hondt*.

A partir de las votaciones presidenciales y la renovación de la mitad del senado, el ingreso de nuevas fuerzas políticas,- como es el caso del *Frente Amplio*,- al Congreso chileno (Cámara de Diputados y Senado), con un sistema de elecciones de *tipo voluntario*, un padrón electoral automático (incluyendo a los chilenos residentes en el exterior y los extranjeros avecindados por más de 5 años en un padrón que se retroalimenta de forma automática), todo el escenario político chileno ha sufrido grandes transformaciones que hacen que este momento histórico, tanto en la capacidad de aumentar la representatividad democrática como en los cambios estructurales de su funcionamiento sea único y de gran importancia para el país.

A nivel de la administración del Estado, *se crean nuevas regiones* (Arica y Parinacota, Ñuble, entre otras), lo que aumenta las circunscripciones y esto repercute en nuevos representantes al parlamento, aumentando el número de senadores y diputados y en el futuro se elegirán intendentes y gobernadores.

Ya no hay reelecciones automáticas ni existe la fuerza de bloque que tenían los conglomerados, ya que es a partir de esta elección donde los partidos y sus coaliciones internas sufren cambios, modificaciones, desafiliaciones de sectores políticos, en conjunto con una abstención del votante que fue patente en las últimas elecciones debido justamente a su carácter voluntario.

Por tanto, son las acciones a futuro, es decir, la renovación interna de los partidos, los tipos de relaciones entre coaliciones, la búsqueda del electorado de cara a las elecciones del 2022 es importantes a la hora de analizar los nuevos escenarios políticos y los cambios en la sociedad chilena, donde el tema migratorio está tomando un mayor protagonismo.

¹⁸⁰ Debido al nuevo escenario político, se van a presentar ocho candidatos presidenciales, aumentando considerablemente tanto el número de candidatos como la oferta política. El impacto del fin del sistema binominal, la ley de cuotas y la creación de nuevos partidos y conglomerados son las posibles causas de estos hechos recientes. Para el año 2017 se eligen los candidatos que irán a una segunda vuelta (presidencial) y diputados y senadores de regiones IMPARES, debido a que las de las regiones pares fueron renovadas en el 2013.

6.3.4. Acción política directa en materia migratoria, desde el parlamento: Interpelación al ejecutivo por motivo del retraso en el envío del anteproyecto de ley.

La reciente interpelación del 5 de septiembre del 2017 al Ministro del Interior y Seguridad Pública, Sr. Mario Fernández, - debido justamente sobre la tardanza y postergaciones permanentes en el ingreso del proyecto de ley, - dividió a la Cámara entre su pertinencia y los resultados esperados, que fueron vistos por parlamentarios del conglomerado de la *Nueva Mayoría* como un *show político*,¹⁸¹ mientras que los de oposición reiteran que el tema migratorio no estaba entre las prioridades del gobierno anterior y que los costos reales de llevar a cabo las reformas son inciertos.¹⁸² Este aspecto es ciertamente uno de los que más fueron criticados en la interpelación, debido a que el Ministerio de Hacienda, - en un informe sobre los costos del proyecto de ley, - muestra que:

" No es posible determinar los efectos totales en el gasto fiscal que se podrían generar con el presente proyecto de ley, en particular en los beneficios sociales que otorga el Estado, por eventuales regularizaciones de la situación migratoria de inmigrantes y/o por un incremento de la inmigración hacia Chile".¹⁸³ (Informe Financiero Nueva Ley de Migraciones, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, 2017, p. 4)

En esta sesión de la Cámara de Diputados las posturas fueron entregadas en forma de bloque, entre el oficialismo y la oposición. En este caso, el conglomerado de *Chile Vamos*, - siendo el bloque oficialista- cuestionan los reales ánimos del ejecutivo en el gobierno de la presidenta Michelle Bachelet de enviar un proyecto de ley en materia migratoria.

La argumentación cruzada entre estas dos coaliciones y el Frente Amplio sobre los alcances y los objetivos del anteproyecto del 2013 en la presidencia de Piñera y este nuevo anteproyecto durante el gobierno de Bachelet abren una veta de discusión entre las posturas de los conglomerados frente al tema y lo más importante aún, que el retraso en el envío de los dos proyectos responden a que ambos gobiernos (centroderecha y centroizquierda) intentan cumplir con los compromisos de campaña, pero que en la práctica dan poco espacio y tiempo de aprobación ya que son enviados ambos en las postrimerías de cada mandato presidencial.

Esto fue explícitamente dicho por algunos diputados, como es el caso del diputado de *Revolución Democrática*, - parte del Frente Amplio- el Sr. Giorgio Jackson, que no pertenece a este binomio político y que da cuenta¹⁸⁴ de que el tema migratorio es un asunto que, además de presentar

¹⁸¹ Término usado por algunos parlamentarios de la Nueva Mayoría.

¹⁸² Diario el Mercurio, 6 de septiembre 2017, sección Nacional C5, " Inciertos costos de la inmigración para el país marcan interpelación a Fernández", transmisión en vivo de la interpelación por canal TV, Cámara de Diputados. Toda la información y transcripción de la interpelación se encuentran en las Actas de sesiones y que puede obtenerse de forma gratuita y directa.

¹⁸³ Informe Financiero, proyecto nueva ley de migraciones, mensaje n° 124-365, Ministerio de Hacienda, Dirección de presupuestos, Reg. 321-EE, 22/08/2017. 4 páginas.

¹⁸⁴ Acta de la interpelación al ministro del Interior, Sr. Mario Fernández, redacción de sesiones, publicación oficial, Cámara de Diputados, Chile, legislatura 365ª, Sesión 64ª, en martes 5 de septiembre de 2017, p. 16-44.

complicaciones en la búsqueda de acuerdos,- podría eventualmente convertirse en un asunto de relevancia en el futuro y que terminaría por respuestas más concretas y evidentes por parte de la clase política.

6.3.5. Normativa vigente.

Cuenta con una normativa sobre temas migratorios siendo la más importante el *Decreto Ley de Extranjería n° 1.094 de 1975*, "Establece normas sobre extranjeros en Chile." publicado en el Diario Oficial n° 29.208 de 19 de Julio de 1975, que sigue vigente hasta la fecha; *Reglamento de Extranjería* (Decreto Supremo n° 597 de 1984, Ministerio del Interior), *Decreto que delega en autoridades de gobierno Interior atribuciones relativas a extranjeros* (Decreto Supremo n° 818 de 1983, Ministerio del interior), *Resolución que establece el valor de los derechos por concesión de visas de residentes a extranjeros* (Resolución n° 296 de 1995, Ministerio del Interior) y *Decreto que fija el texto refundido de Normas sobre Nacionalización de Extranjeros* (Decreto Supremo n° 5.142 de 1960, Ministerio del Interior).

El Decreto Ley, por tanto, establece en sus disposiciones generales, "el ingreso al país, la residencia, la permanencia definitiva, el egreso, el reingreso, la expulsión y el control de los extranjeros que regirán por el presente decreto ley."

El país ofrece una serie de tipos de *permisos de residencia*, que pueden ser entregadas por; motivos de estudio, temporaria y las relacionadas con las visas por contrato de trabajo.

El Decreto Ley contempla estos elementos, pero no los referidos a la *integración de los migrantes* al país o a los residentes de larga data; esto se traduce en que el Ministerio del Interior y de Seguridad Pública tiene dentro de sus atribuciones el velar por la ejecución de este Decreto, pero los aspectos referidos a la integración y resguardo de los derechos de los inmigrantes, el Ministerio toma acciones a través de los *instructivos presidenciales*,- entre otras múltiples medidas,- que involucran tanto costos adicionales como programas y planes específicos, siendo uno de los mecanismos utilizados para enfrentar esa disparidad entre el marco normativo y la acción del estado en promoción y defensa de los derechos de los migrantes.

Cuenta con cinco *títulos*¹⁸⁵, siendo el primero el referido a los *extranjeros* en el párrafo 1 que define las disposiciones generales del Decreto;

El párrafo 2, entrada y salida, en su art. 2° hace mención a que los extranjeros deben cumplir con los requisitos señalados en el Decreto Ley, y para residir en él deberán "observar sus exigencias,

¹⁸⁵ Por motivos de extensión del documento, y a modo de mostrar una imagen general del marco legal, entregamos algunas de las disposiciones del Decreto Ley, específicamente en el ingreso, los tipos de visa, infracciones, multas y atribuciones del Ministerio del Interior en materia migratoria como autoridad. Debido a los avances en el proyecto de ley ingresado en el 2018 hay grandes posibilidades de que se apruebe, por lo que este Decreto Ley podría ser eventualmente reemplazado en un corto período de tiempo.

condiciones y prohibiciones”. También por medio de este decreto, podrá “prohibirse el ingreso al país de determinados extranjeros por razones de interés o seguridad nacionales”.

Los deberes en el ingreso incluyen el paso por lugares habilitados y éstos pueden ser cerrados al tránsito de personas “en forma temporal o indefinidamente, cuando concurren circunstancias que aconsejen estas medidas, por decreto supremo dictado en la forma establecida en el inciso anterior” (art.3°)

El artículo 4° establece que: “los extranjeros podrán ingresar a Chile en calidad de turistas, residentes, residentes oficiales e inmigrantes, de acuerdo con las normas que se indican en los párrafos respectivos de este decreto ley. Los inmigrantes se registrarán por el Decreto con Fuerza de Ley n° 69, de 27 de abril de 1953, sin perjuicio de las disposiciones de este decreto ley que le sean aplicables”

Podrá impedirse el ingreso al territorio nacional de los siguientes extranjeros (art. 16°): los condenados o actualmente procesados por delitos comunes que la ley chilena califique de simples delitos; los que hayan salido de Chile por disposición del gobierno, y no estén comprendido en el n° 6 del artículo anterior; los expulsados de otro país por autoridad competente, y los menores de 18 años que viajan a Chile sin ser acompañados de su padre, madre o guardador y carezcan de autorización escrita por uno de ellos o del tribunal competente, debidamente refrendada por autoridad chilena.

Del *residente sujeto a contrato*, artículo 23° “se otorgarán visaciones de residente sujeto a contrato a los extranjeros que viajen al país con el objeto de dar cumplimiento a un contrato de trabajo. La misma visación se podrá otorgar a los extranjeros que se encuentren en el territorio nacional y se radiquen en el país para dar cumplimiento a un contrato de trabajo. Igual visación será otorgada a los miembros de sus familias que determine el reglamento. La visación sujeta a contrato podrá tener vigencia de hasta dos años y podrá ser prorrogada por períodos iguales. Si no se especifica plazo en el pasaporte, se entenderá que su vigencia es la máxima. El residente sujeto a contrato podrá solicitar su permanencia definitiva al cumplir dos años de residencia.”

El artículo 24° habla de que el contrato deberá tener una cláusula¹⁸⁶ por la que el empleador o patrón se comprometan a pagar el pasaje de regreso del trabajador, artículo 25° sobre la terminación del contrato y la caducidad del visado siendo un deber el avisar con 15 días de anticipación a las autoridades competentes sin perjuicio de solicitar una nueva visación o permanencia definitiva; y el artículo 26° establece que “ a los artistas, deportistas y a otros extranjeros debidamente calificados que ingresen al país y deseen desarrollar actividades remuneradas, se les podrá conceder visación de residente sujeto a contrato, en la forma y condiciones que determine el reglamento”.

Del *residente estudiante*, artículo 27° “se otorgará visación de residente estudiante al extranjero que viaje a Chile con el objeto de estudiar en el establecimiento del Estado o particulares reconocidos por éste, o en centros y organismos de estudios superiores o calificados”. La visación es de vigencia máxima de un año y podrá ser renovada por períodos iguales, en forma sucesiva y gratuita, no podrá desarrollar actividades remuneradas dentro del país, si no es autorizado por el

¹⁸⁶ Cláusula de viaje.

Ministerio del Interior, y al tener más de un año de residencia, podrá solicitar otra de las visas establecidas (art.28°)

Del *residente temporario*, artículo 29° “se otorgará visación de residente temporario al extranjero que tenga el propósito de radicarse en Chile, siempre que acredite vínculos de familia o intereses en el país cuya residencia sea estimada útil o ventajosa, visación que se hará extensiva a los miembros de su familia que vivan con él. Se podrá conceder también esa visación a los ex -residentes que a lo menos, hubieren permanecido un año en el país y a los menos que hubiesen tenido anteriormente permanencia definitiva y ésta hubiere caducado, de acuerdo con el artículo 43.°” La visación de residente temporario tendrá vigencia máxima de un año (art. 30°) y podrá ser prorrogada una sola vez por el mismo período, y el titular de visación de residente temporario que completare dos años de residencia en Chile estará obligado a solicitar la permanencia definitiva. De lo contrario, deberá abandonar el país.

El artículo 33° “a los extranjeros cuya admisión sea requerida por personas jurídicas nacionales o patrocinada por organismos internacionales reconocidos por el Gobierno de la República, por tratarse de profesionales, técnicos o personas altamente calificadas, se les podrá otorgar visación de residente temporario”.

De los *asilados políticos y refugiados*, los artículos 34°, 34°BIS, 35°, 36°,37°, 38°, 39°, 40°, 40°BIS regular en acceso, petición de asilo, otorgamiento de refugio bajo lo establecido por las convenciones internacionales firmadas por Chile, otras condiciones que necesiten protección, plazos, autoridades competentes, las personas que cuenten con otro visado y que al no poder regresar a su país necesiten pedir residencia por asilo político, entre otras disposiciones.

El párrafo 5, de la *permanencia definitiva*, en su artículo 41° la permanencia definitiva es el permiso concedido a los extranjeros para radicarse indefinidamente en el país y desarrollar cualquier clase de actividades, sin otras limitaciones que las que establezcan las disposiciones legales. Este permiso se otorgará por resolución del Ministerio del Interior. Los plazos de residencia deberán ser ininterrumpidos (art. 42°) entendiéndose un período máximo de ausencia de 180 días dentro de un año; se considera revocada tácitamente la permanencia definitiva de todo extranjero que se ausente del país por más de un año (art. 43°).

Párrafo 6, de *turistas*, artículo 44° “considérense turistas los extranjeros que ingresen al país con fines de recreo, deportivos, de salud, de estudios, de gestión de negocios, familiares, religiosos u otros similares, sin propósitos de inmigración, residencia o desarrollo de actividades remuneradas”. Todos los turistas deberán tener los medios económicos suficientes para subsistir durante su permanencia en Chile, por un plazo de 90 días máximo, prorrogable por un período igual en la forma en que lo determine el Reglamento y en casos excepcionales, cuando se aleguen y prueben motivos de fuerza mayor, se podrá conceder una segunda prórroga por el tiempo que sea estrictamente necesario para abandonar el país.

El artículo 45° habla de la tarjeta de turista, su gratuidad (art.47°) y la prohibición de realizar actividades remuneradas (art. 48°), pero con la excepción de una tarjeta especial que es entregada por el Ministerio del Interior para casos especiales y que tiene una validez de 30 días, prorrogables por el mismo plazo.

El artículo 49° “ los turistas podrán solicitar el cambio de su calidad por la de residente o residente oficial, según proceda, si se hallaren comprendidos en algunos de los siguientes casos: el cónyuge de chileno y los padres e hijos de él; el cónyuge y los hijos de extranjero que resida en el país con alguna visación o con permanencia definitiva, y los padres del extranjero mayor de 18 años que resida en el país en alguna de las condiciones anteriores (Modificado por Ley 19.221 de 1993); los ascendientes de chilenos, los hijos de extranjeros de chilenos por nacionalización; los profesionales y técnicos que prueben su calidad mediante títulos legalizados y acrediten su contratación o que ejercerán efectivamente en Chile, como tales; los que sean designados o contratados para el desempeño de cargos para los cuales ordinariamente se conceden visas de residentes oficiales; los que invoquen en calidad de refugiados y asilados políticos en conformidad a lo dispuesto en el artículo 36°; el cónyuge y los hijos del extranjero señalados en los cuatro números anteriores. El beneficio podrá impetrarse de consumo o separadamente, y; los que en concepto del Ministerio de Interior sean acreedores a este beneficio.

Sobre la cédula de identidad y del registro, en el párrafo 8, artículo 52°, “los extranjeros mayores de 18 años, con excepción de los turistas y residentes oficiales, deberán inscribirse en los registros especiales de extranjeros que llevará el Servicio de Investigaciones, dentro del plazo de 30 días, contado desde la fecha de ingreso al país. Los extranjeros que ingresen irregularmente al país y a quienes se conceda en Chile una visación, deberán cumplir con la obligación mencionada en el inciso anterior, dentro del plazo de 30 días, contado desde la fecha de ingreso al país. Los extranjeros que ingresen irregularmente al país y a quienes se conceda en Chile una visación, deberán cumplir con la obligación mencionada en el inciso anterior, dentro del plazo de 30 días, contando desde la fecha del otorgamiento de la respectiva visación esta disposición no se aplicara a quienes obtengan una visación diplomática u oficial. El valor del certificado de registro será a cargo del interesado y no podrá ser superior a su costo de elaboración, el que será fijado anualmente por resolución del Ministerio del Interior. Sobre cambios de domicilio y la obligación de notificarlo (art. 53°), otras disposiciones y los hijos de extranjeros nacidos en Chile se les otorgará una cédula de acuerdo con las normas del Registro Civil.

Título II, *de las infracciones, sanciones y recursos*, párrafo 1, de las infracciones y sanciones, artículo 68° “ los extranjeros que ingresen al país o intenten egresar de él, valiéndose de documentos falsificados, adulterados o expedidos a nombre de otra persona o hagan uso de ellos mediante su residencia, serán sancionados con presidio menor en su grado máximo, debiendo disponerse, además, su expulsión, la que se llevara a cabo tan pronto el afectado cumpla la pena impuesta (modificado por ley n° 18.252 de 1983). En estos delitos no procederá la libertad provisional del afectado ni la remisión de la pena. Lo dispuesto en este artículo no regirá en el caso que el extranjero efectúe la declaración del inciso segundo del artículo 35°. Los que ingresen clandestinamente tiene la misma sanción anterior (art.69°), por pasos no habilitados y con causales de impedimento o prohibición de ingreso la pena aumenta desde presidio menor en su grado máximo a presidio mayor en su grado mínimo. Los extranjeros que son sorprendidos desarrollando actividades remuneradas sin autorización, serán sancionados con una multa de 1 a 50 sueldos vitales (art. 70°), los que residan después de vencidos sus plazos de residencia legal serán multados con 1 a 20 sueldos vitales, sin perjuicio de que pueda disponerse su abandono obligado del país o su expulsión (art. 71°), los que no se registren ni cumplan con obtener su cedula, no comunicar cambio de domicilio, tiene las mismas sanciones anteriores (art. 72°), lo comprendido en los artículos 70°,71° y 72°, por petición

se les puede aplicar una amonestación por escrito (art. 72° BIS), las empresas de transporte que no cuenten con la documentación requerida de sus pasajeros serán multados con 1 a 20 sueldos vitales por cada pasajero infractor y los que abandonen el territorio antes de realizarse la inspección de salida tendrán multa de 10 a 50 sueldos vitales (art. 73°), artículo 74° “ no se podrá dar ocupación a los extranjeros que no acrediten previamente su residencia o permanencia legal en el país o que están debidamente autorizados para trabajar o habilitados para ello. Todo aquel que tenga a su servicio o bajo su dependencia a extranjeros, deberá informar, por escrito, al Ministerio del Interior en Santiago y a los Intendentes regionales o Gobernadores Provinciales, en su caso, en el término de 15 días, cualquier circunstancia que altere o modifique su condición de residencia. Además, deberá sufragar los gastos que origine su expulsión de los citados extranjeros cuando el Ministerio del interior así lo ordene. La infracción a lo dispuesto en este artículo será sancionada con multas de 1 a 40 sueldos vitales por cada infracción”.

Párrafo 2, *de la aplicación de las sanciones y de los recursos*, el artículo 78° “de los delitos comprendidos en este Título conocerá la justicia ordinaria. El proceso respectivo sólo podrá iniciarse por denuncia o requerimiento del Ministerio del Interior o del Intendente regional, quienes podrán desistirse de ellos en cualquier tiempo, dándose por extinguida la acción penal. El Tribunal dictara sobreseimiento definitivo y dispondrá la inmediata libertad de los detenidos o reos”, artículo 79° “las multas y amonestaciones establecidas en el presente Decreto Ley se aplicarán, mediante resolución administrativa, con el sólo mérito de los antecedentes que las justifiquen debiéndose, siempre que ello sea posible, oír al afectado. En la Región Metropolitana de Santiago y en el resto de las regiones del país, las atribuciones señaladas en el inciso anterior serán ejercidas por los Intendentes Regionales respectivos, por delegación de sus facultades que en la materia corresponde al Ministerio del Interior. Tales autoridades comunicaran lo obrado al Departamento de Extranjería y Migración de dicho Ministerio (Modificado por D.F.L.¹⁸⁷ 7-2345 de 1979 del Ministerio del Interior). Dentro del plazo de días hábiles contados desde la notificación personal o por carta certificada, dirigida al domicilio o residencia del afectado, de la resolución que le imponga la amonestación o multa, esta podrá interponer recurso de reconsideración ante el Intendente Regional respectivo, fundado en nuevos antecedentes que acompañará al efecto. La autoridad correspondiente podrá confirmar, modificar o dejar sin efecto la sanción aplicada. Será requisito previo para la interposición del recurso que el afectado deposite, cuando corresponda el 50% del importe de la multa, mediante vale vista tomada a la orden del Ministerio del Interior (modificado por D.F.L. 7-2345 de 1979 del Ministerio del Interior), el artículo 80° “la resolución administrativa tendrá merito ejecutivo para el cobro de la multa impuesta. Si el infractor extranjero no pagare la multa dentro del plazo de 15 días hábiles, contado desde que la resolución respectiva haya quedado a firme, podrá ser expulsado del territorio nacional”.

Párrafo 3, de las medidas de control, traslado y expulsión, el artículo 81° habla de la posibilidad de ser sujetos de control y poder ser trasladados a un lugar habilitado del territorio de la República mientras se regularice su estadía o se dispone de las sanciones correspondientes a los extranjeros que no cumplan con lo establecido en el Decreto Ley; las medidas de control serán adoptadas por la Policía que sorprenda la infracción, poniendo en conocimiento al Ministerio del Interior por conducto de la Policía de Investigaciones de Chile, señalando una localidad de permanencia obligada así como se fijará la obligación de comparecer ante una determinada Unidad Policial (art. 82°),se

¹⁸⁷ Decreto con Fuerza de Ley.

puede dar autorización transitoria de ingreso al país (art.83°), la medida de expulsión será dispuesta por Decreto Supremo fundado, por el Ministerio del Interior bajo la fórmula “ Por orden del Presidente de la Republica”, en el que se reservaran al afectado los recursos administrativos y judiciales legales procedentes, los extranjeros que sean titulares de permisos de turismo prolonguen su permanencia con dicho permiso vencido, serán expulsados sin más trámite de toma de razón y estas medidas pueden ser revocadas o suspendidas en cualquier momento (art. 84°), los tripulantes que deserten o no reúnen lo considerado para ser turistas, pueden ser expulsados sin más trámite a menos que la empresa, representante consular o diplomático o el mismo interesado realicen las gestiones en un tiempo prudencial para su salida del país o para obtener una ampliación del permiso de tripulante y los gastos de la permanencia, traslado y expulsión corren por cuenta de la empresa (art. 85°), la facultad del Intendente o Gobernador de allanar propiedades particulares para dar ejecución del cumplimiento de medidas de expulsión (art. 86°), el extranjero que infrinja las prohibiciones contenidas en el inciso 6 del artículo 15° será expulsado sin necesidad de nuevo decreto y con reincidencia será sancionado con pena de presidio menor en su grado mínimo a medio, donde se aplicará la expulsión al término de la condena y otras disposiciones (art. 87°), el Ministerio del Interior llevará un rol de los extranjeros expulsados u obligados a abandonar el territorio nacional, y dará conocimiento de estas medidas al Ministerio de Relaciones Exteriores (art.88°), el derecho de reclamación judicial ante la Corte Suprema dentro del plazo de 24 horas (modificado por Ley n° 18.252 de 1983) siendo el fallo entregado dentro del plazo de 5 días, contando desde su presentación y la interposición del recurso suspenderá la ejecución de la orden de expulsión y durante la tramitación el extranjero será privado de libertad en un establecimiento carcelario o lugar que dicte el Ministerio del Interior o Intendente (art.89°), las medidas de expulsión deberán ser notificadas por escrito, quien podrá en dicho acto, manifestar su intención de recurrir en contra de la medida o conformarse con ella, en este último caso, la expulsión se llevará a efecto sin más trámite en un plazo de 24 horas (art.90°).

Título III, *organización, funciones y atribuciones del Ministerio del Interior y del Departamento de Extranjería y Migración*, artículo 91°, “corresponderá al Ministerio del Interior la aplicación de las disposiciones del presente Decreto Ley y su Reglamento: ejercerá especialmente, las siguientes atribuciones: 1. Proponer la política nacional migratoria o de extranjeros con informe de los organismos que tengan injerencia en cada caso; 2. Supervigilar el cumplimiento de la legislación de extranjería y proponer su modificación o complementación y aplicar, a través del Departamento de Extranjería y Migración, las disposiciones del presente Decreto Ley y su Reglamento; 3. Conocer e informar al Ministerio de Relaciones Exteriores sobre los tratados o convenios internacionales que contengan disposiciones sobre materias de carácter migratorio o de extranjería; 4. Habilitar, en la forma señalada en el artículo 3°, los lugares de ingreso y egreso de extranjeros; 5. Establecer, organizar y mantener el Registro Nacional de Extranjeros; 6. Prevenir y reprimir la inmigración o emigración clandestina; 7. Aplicar las sanciones administrativas que corresponden a los infractores de las normas establecidas en este Decreto Ley; 8. Disponer la regularización de la permanencia definitiva de los extranjeros que hubieren ingresado o residan en Chile irregularmente u ordenar su salida o expulsión; 9. Impartir instrucciones para la mejor aplicación de este Decreto Ley; 10. Delegar en las autoridades de Gobierno Interior las facultades que sean procedentes; 11. Declarar, en caso de duda, si una persona tiene la calidad de extranjera. Por último, el artículo 93° dice que es el Departamento de Extranjería y Migración al que le corresponde ejecutar los decretos, resoluciones,

órdenes e instrucciones que dicte el Ministerio del Interior en conformidad con este Decreto Ley y su Reglamento.

El título IV, *disposiciones varias*, en su artículo 94° habla de la comunicación de los casos de penas, arraigo, sentencias condenatorias entre otras a los Servicios de registro Civil e Identificación y a la Policía de Investigaciones en un plazo de 5 días, entre otras disposiciones (art. 95° y 96°).

Por último, el título V, *disposiciones transitorias*, bajo sus cinco artículos, hacen disposiciones sobre situaciones presentadas antes de 1970, plazos para regularizar situación migratoria, el estar en situación irregular y no realizar lo necesario para estarlo es motivo de despido, el pago del pasaje de regreso de los extranjeros en situación irregular por parte del empleador, entre otras disposiciones.

Este Decreto Ley establece una política migratoria orientada hacia el *control* (ingresos, tránsito, egresos), con *regularizaciones masivas* poco frecuentes (la primera en el año 1998, 2008 y la última que se está ejecutando en el año 2018), siendo una de las legislaciones en la materia más obsoletas de la región.¹⁸⁸

Es por ello que otras instituciones del Estado, como el *Tribunal Constitucional de Chile*,¹⁸⁹ ha fallado a favor de migrantes en situaciones de vulnerabilidad al amparo de la protección de los derechos humanos de todas las personas, sin importar su nacionalidad. En este caso, la Corte ha supeditado las acciones impuestas por el Estado chileno en contra de ciertos migrantes en situación de irregularidad bajo la protección de los derechos humanos que son inalienables y superiores a cualquier dictamen y reglamento (Godoy, 2014).

Con respecto a la adecuación de esta normativa a la protección y promoción de derechos, los distintos gobiernos han elaborado distintas estrategias para asegurar el acceso de los migrantes a la salud y educación, principalmente. Esto se ha concretado a través de *instructivos presidenciales*, trabajo interministerial, convenios suscritos con los Ministerios relacionados a la temática, adecuación a partir de leyes que protejan a la población vulnerable y medidas administrativas, además de la participación de los gobiernos locales.

Como veremos más adelante, ha sido un proceso en que se han ido sumando los esfuerzos, aumentando el acceso a la batería de servicios y prestaciones entregadas por el Estado, con cambios en la normativa vigente y la incorporación de nuevas, como es el caso de la ley antidiscriminación y trata de personas.

A partir del año 2012 Chile cuenta con la ley n° 20.609 que *establece medidas contra la discriminación arbitraria y cualquier forma de discriminación en el país*.

¹⁸⁸ Jornadas Migratorias Chile, 2015. Sobre cambios en políticas en el tema migratorio en países OCDE, incluyendo Chile, ver: De Haas, Natter y Vezzoli (2015) "Conceptualizing and Measuring Migration Policy Change," *Comparative Migration Studies* (3): 1-21. Ver figura n° 4, donde Chile se ubica entre los últimos puestos en número de cambios de políticas de los países analizados.

¹⁸⁹ Órgano jurisdiccional del Estado chileno, tribunal colegiado, autónomo e independiente de toda otra autoridad o poder, cuya función principal es ejercer el control de constitucionalidad de las leyes. Ha habido un cambio a partir del año 2019, donde han fallado en contra de inmigrantes en situación irregular.

En materia de trata de personas, el 2011 fue promulgada la ley n° 20.507 que *tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal*.

6.3.6. Medidas generales y específicas en materia de refugio y asilo.

Con respecto al refugio, el país reconoce unos 2.000 refugiados (ACNUR, 2015; DEM, 2019¹⁹⁰), de los cuales el 90% son colombianos y el resto se divide entre otras nacionalidades, como peruanos, afganos, ruandeses, nigerianos, entre otros y se habla de un 20% de población de interés de ACNUR que reside en el norte del país (Arica, Iquique, Antofagasta, Calama), donde el procedimiento es complejo ya que el centralismo administrativo juega en contra de la agilización de los mismos (Martínez, 2011, p. 131).

Con los cambios en los flujos migratorios y la crisis venezolana, la situación ha cambiado en lo que respecta a los solicitantes de asilo: en el período 2010-2019, se realizaron 15.924 solicitudes de asilo, las que resultaron en 655 solicitudes aprobadas. Sigue manteniéndose la tendencia de los solicitantes colombianos como la más numerosa.

Desde 1999, ACNUR ha implementado un programa de reasentamiento de refugiados palestinos, afganos, de países que pertenecían a la ex- Yugoslavia y refugiados colombianos, donde la ciudad de La Calera fue preponderante en su reasentamiento. Existe, además, un número creciente e indeterminado de personas solicitantes de asilo y en situación de refugio. Chile es un Estado Parte de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y de su Protocolo Adicional de 1967.

En 2010 fue aprobada la “Ley 20.430 de Protección al Refugiado”, que establece una normativa integral para regular la protección de las personas refugiadas en el país. Entre otras cosas, incluye la definición universal y regional de refugiado, establece garantías y obligaciones de los refugiados y los solicitantes de la condición de refugiado, y define lineamientos para el otorgamiento o el rechazo de la condición de refugiado. El Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior recibe las solicitudes de la condición de refugiado y analiza los casos, los que son presentados ante la Comisión de Reconocimiento, que, a su vez, recomienda al Subsecretario del Interior el reconocimiento de la condición de refugiado o el rechazo de la solicitud.

El Departamento de Acción Social del Ministerio del Interior tiene convenios con organizaciones de la sociedad civil para otorgar la asistencia humanitaria básica para los solicitantes de asilo previsto en la ley y apoyo específico para la integración local de refugiados reconocidos. Además, coordina la mesa para la atención de casos vulnerables.

¹⁹⁰ Datos de UNHCR Fact Sheet, para el año 2019 se contabilizan 2.039 refugiados y 10.310 solicitantes de asilo, concentrados en casos provenientes de Venezuela. https://www.acnur.org/op/op_fs/5d5c57fa4/chile-fact-sheet.html?query=chile

El 9 de marzo de 2010, una nueva Ley de Protección de Refugiados fue aprobada por el Congreso y enviada al poder Ejecutivo para su promulgación.

Para el año 2017 se espera que ingresen alrededor de 66 refugiados sirios al país por motivo de la crisis de refugiados que enfrenta ese país y al que Chile se encuentra realizando gestiones para que esto ocurra. Llegarán a finales del año 2017 y será el primer grupo que se asentará en las comunas de Macul en la RM y en Villa Alemana, en la V región.

El total de refugiados comprometidos por la administración del gobierno es de unos 120 sirios.¹⁹¹ En conjunto con asociaciones de sirios en Chile, municipalidades involucradas y gobierno central, se espera brindar toda la batería de servicios sociales y de prestaciones de las cuales son sujetos de derecho.

El Ministerio del Interior y Seguridad Pública, a través de su Subsecretaría, cuentan con un Departamento de Acción Social que tiene entre sus áreas de aplicación de los Fondos ORASMI¹⁹² (Fondo Organización Regional de Acción Social), el " Programa de Asistencia y Promoción Social para Refugiados (as), Solicitantes de Refugio e Inmigrantes Vulnerables", que entrega recursos directos a instituciones públicas y privadas para la acción en la promoción de la inserción de estos grupos vulnerables en la sociedad chilena, para complementar la cobertura de la red asistencial del Estado.

6.3.7. Chile y su política de relaciones exteriores; convenios y acuerdos internacionales suscritos.

Chile ha firmado convenios internacionales de protección de la migración como un *derecho*, tanto a nivel internacional como dentro de la región. Entre los acuerdos suscritos se cuenta *La Declaración Universal de Derechos Humanos* de 1948 que ha sido ratificada por Chile en el año 1990, *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* (1951) y su protocolo facultativo (1967), De aquellos suscritos, se han ratificado en el año 1972 la *Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial* (1965), *Convención Internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, su protocolo facultativo (1999), siendo ratificado el primero el año 1989, mientras que el segundo tiene un convenio no ratificado, al igual que la *Convención sobre el estatuto de los Apátridas* de 1954.

Otros convenios ratificados son: *Convención Internacional contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanas y degradantes* (1984) y ratificado en 1988, *Convención Internacional sobre los derechos del Niño* (1989), *Protocolo Facultativo relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de los niños en pornografía* (2000) ratificados en 1990 y 2003, respectivamente y el

¹⁹¹ Firmado el 23 de agosto de 2017, Presidencia de la República, Ministerio del Interior y ACNUR.

¹⁹² <http://subinterior.gob.cl/departamento-de-accion-social/fondo-organizacion-regional-de-accion-social-orasmi/> Última visita: 20 enero, 2017

Convenio Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familias (1990) ratificado en el año 2005.

Por último, la *convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus protocolos contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra y aire y para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas* (Protocolo Palermo), ratificado en el año 2005. El 8 de marzo de 2011 y según oficio N° 9340 emitido por la Cámara de Diputados, el Congreso Nacional aprobó el proyecto de ley que *tipifica el delito de tráfico de niños y personas adultas y establece normas para su prevención y persecución criminal* (Boletín N° 3778-18).

Los tratados internacionales sobre derechos humanos de los migrantes y el trabajo, *el Convenio n° 97 relativo a los trabajadores migrantes* (1949) y *el Convenio n° 143 sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes* (1975) no han sido ratificados y las *Recomendaciones n° 86 sobre los Trabajadores Migrantes* (1949) y *la Recomendación n° 151 sobre Trabajadores Migrantes* (1975) no se pueden ratificar, es por ello que no cuentan con el mismo valor jurídico que los convenios.

Con frecuencia se adoptan al mismo tiempo que los convenios que tratan la misma cuestión, y se ocupan de desarrollar con mayor detalle el contenido de estos últimos. Las recomendaciones van dirigidas a los Estados Miembros y tiene como finalidad el fomento y la orientación de las actividades nacionales en áreas determinadas. Tanto los *Convenios n° 105 relativo a la abolición del trabajo forzoso* (1957) como el *Convenio n° 111 relativo a la Discriminación en materia de empleo y ocupación* (1958) son ratificados por Chile.

En el 2017, se aprueban los *Convenios sobre el Estatuto de los Apátridas* (Boletín N° 11435-10) y la *Convención para reducir la Apatridia* (Boletín N° 11436-10), ambos fueron mensaje presidencial y aprobado por la Cámara de Diputado y Senado.

Debido a que el Decreto Ley no hace referencia directa a la protección de derechos y el acceso a beneficios sociales; por lo tanto, con respecto a la adecuación de esta normativa a la protección y promoción de derechos, los distintos gobiernos democráticos han elaborado distintas estrategias para asegurar el acceso de los migrantes a la salud y educación. Esto se ha concretado a través de *instructivos presidenciales*, trabajo interministerial, convenios suscritos con los Ministerios relacionados a la temática, adecuación a partir de leyes que protejan a la población vulnerable y medidas administrativas, además de la participación de los gobiernos locales.

Se ha venido criticando la dificultad de cumplimiento de estos tratados y convenios justamente por su no ratificación y porque el Decreto Ley que regula la migración no contempla el acceso y protección de derechos, por lo que es imperativo una ley actualizada. Esta crítica ha sido ampliamente discutida por organismos como *Amnistía Internacional*, *Instituto Nacional de Derechos Humanos* y *la OIM, misión Chile*. Más adelante se explica con mayor detalle esta discusión y el impacto que ha tenido que Chile se resta de firmar el Pacto Mundial sobre Migración del año 2018.

Para ejemplificar este punto, el informe de Amnistía Internacional entregado a la Cámara de Diputados el año 2018, argumenta que.

“Todo Estado tiene el derecho soberano de hacer valer su autoridad dentro de sus fronteras y, en virtud de ello, ejercer jurisdicción exclusiva y excluyente sobre su territorio. No obstante, como

Estado de Derecho, se encuentra determinado no sólo por el marco constitucional de protección de los derechos, sino también por las obligaciones contraídas ante la comunidad internacional a través de los tratados internacionales en materia de derechos humanos, y las obligaciones de resguardo de estos derechos. Estas obligaciones establecen el deber de sus poderes legítimos, de actuar de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, sin realizar distinciones arbitrarias entre diferentes derechos y personas” (Minuta Amnistía Internacional (2018) *Hacia la construcción de una legislación migratoria con enfoque de derechos humanos en Chile*, p. 1).

De forma específica, la OIM destaca en su minuta entregada al Senado en el año 2019 la *obligación* del Estado chileno de proteger los derechos humanos.

“Incorpora los principales estándares internacionales de derechos humanos, de acuerdo con lo dispuesto en los instrumentos internacionales y regionales ratificados por Chile, destacando que la obligación de respetar los derechos humanos de todos los migrantes es independiente de su situación migratoria (norma general del nuevo Artículo 3° y otras referidas a derechos humanos específicos, como son los artículos 14, en materia laboral; 15, en cuanto al acceso a la salud; 17, respecto al acceso a la educación básica y media; y 92, en el caso de los solicitantes de asilo).” (Informe de la Organización Internacional de las Migraciones sobre el proyecto de ley de migraciones presentado por el gobierno de la República de Chile, 2019, p. 3).

En otro ámbito, referido a la política exterior, Chile ha formado distintos convenios bilaterales con los países fronterizos y destacan los firmados con Perú y Argentina (Martínez, 2011: 138-9), especialmente en temas de acuerdos de seguridad social y la búsqueda de la integración tanto económica como social.

Si nos enfocamos en el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*,¹⁹³ son los derechos humanos relativos a las condiciones sociales y económicas básicas necesarias para una vida en dignidad y libertad, y hablan de cuestiones tan básicas como el trabajo, la seguridad social, la salud, la educación, la alimentación, el agua, la vivienda, un medio ambiente adecuado y la cultura.

Este último aspecto tan relevante no ha sido tomado en consideración tanto en la discusión política como en los distintos informes entregados a la comisión de gobierno en la Cámara al momento de la discusión de la ley migratoria, por lo que no hay una apreciación del alcance y la necesidad de discutir sobre elementos importantes, como es el acceso al patrimonio cultural, a la identidad cultural propia, entre otros elementos relevantes.

¹⁹³ Asamblea General de resolución 2200 A (XXI), del 16 de diciembre de 1966. <https://www.escr-net.org/es/derechos>

Se agrega a ello el protocolo adicional de San Salvador, 17 noviembre de 1988, que Chile aún no ratifica.

6.3.8. Acción política del Estado chileno en plataformas supranacionales, regionales y migración.

En relación a las plataformas supranacionales como *Unión de Naciones Sudamericanas UNASUR*, *Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños CELAC*, *Mercado Común del Sur MERCOSUR* y en espacios intergubernamentales no vinculantes como la *Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM)*, que intentan buscar consensos entre los países sudamericanos y armonizar sus políticas migratorias, se han mostrado avances significativos en relación con la libre circulación de las personas y los derechos humanos de los migrantes. Un ejemplo de ello es el *Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile del 2009*, que permite a los nacionales de Paraguay, Uruguay, Brasil, Argentina y Bolivia residir y trabajar en Chile por un año prorrogable con el sólo requisito de la nacionalidad y no tener antecedentes penales. No ha sido ratificado por Chile, pero se aplica administrativamente y es un procedimiento poco utilizado debido a ese motivo.

Tanto Perú como Colombia no pertenecen al acuerdo, lo que ha sido una demanda de las organizaciones de migrantes que ven esta diferencia como una desventaja importante.

En otro nivel mayor de participación internacional, Chile es parte de la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico). Dentro del concierto mundial de las Naciones Unidas, desde el año 2010 cuenta con una misión permanente en la institución y fue *miembro no permanente* del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas hasta el año 2015, por lo que ha venido construyendo un trabajo de largo plazo en materia de relaciones internacionales, a lo largo de sus gobiernos democráticos.

Se debe destacar la apertura económica que se inició en el gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), donde se firman grandes acuerdos *de libre comercio* y de intercambio con Asia- Pacífico (APEC), con China y otras potencias económicas. En el caso puntual del Foro de Cooperación Asia-Pacífico, APEC, los acuerdos suscritos permiten a empresarios de los países firmantes el acceder a la Tarjeta de Viaje para Personas de Negocios ABTC, por ejemplo.

En términos específicos, Chile ha participado en los *Foros Iberoamericanos sobre Migración y Desarrollo (FIBEMYD)*, tanto del *Foro Ecuador de 2008* como el de *El Salvador de 2010*, participando de los *Programas de Acción de Cuenca de 2008* que tuvo como objetivo definir programas y proyecto prioritarios tendientes a mitigar el impacto negativo de la migración y el *Programa IBER-RUTAS de 2010*, que tenía como objetivo contribuir a la promoción de la diversidad cultural de Iberoamérica conformando un espacio común para la protección de los derechos de los migrantes desde una perspectiva intercultural.

Con respecto a la *Conferencia Sudamericana sobre Migraciones*, Chile ha participado desde sus inicios en el año 2000, al igual que en las Cumbres Iberoamericanas de jefes de Estado y de gobierno en materia migratoria.

Desde los niveles multilaterales, el marco normativo de la política migratoria en Chile también ha incluido la suscripción a documentos emanados de conferencias y procesos de consulta regionales

sobre la materia, tales como las *Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno* y la *Conferencia Sudamericana sobre Migraciones*. Asimismo, se ha incorporado con su firma e implementación a importantes acuerdos surgidos de los mecanismos de integración regional, entre los que destaca el *Acuerdo de Libre Residencia en el marco del MERCOSUR ampliado*.

La participación en estructuras multilaterales y de cooperación son objetos de estudios que pueden ser muy importantes al momento de hablar del fenómeno migratorio, pero como dicen algunos autores (Hampshire, 2013), las dinámicas multilaterales en la materia tienden hacia la desigualdad cuando las prioridades políticas y militares hacen de ciertos países los que toman un liderazgo y encabezan la discusión final y que, - en definitiva, - si los acuerdos no están en sintonía con la política doméstica de las potencias involucradas, las conclusiones y acuerdos pueden llegar a ser simples *estados de cuenta*, declarativos o incluso podrían rehusarse a participar.

Por lo tanto, la gobernanza de las migraciones a nivel internacional tiene que afrontar diferentes barreras, como la soberanía, la política interna y doméstica de las potencias, entre otros puntos. Esto no significa que los acuerdos no sean tomados en cuenta y no se afronte el tema migratorio de manera conjunta.¹⁹⁴

Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno.

Desde que iniciaron su proceso en el año 1991 en Guadalajara, Chile ha participado en todas reuniones llevadas a cabo anualmente por los jefes de estado y gobierno de los países miembros de la *Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura*, siendo anfitrión de estos eventos en la VI cumbre del 1996 y la XVII cumbre de 2007.

Los temas migratorios han sido puestos en un nivel más importante a partir de la *XVI Cumbre de Montevideo del año 2006*, donde se aprueba el *Compromiso de Montevideo sobre Migraciones y Desarrollo*, documento que estableció la convocatoria para un Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo.

En la *XVII Cumbre de Santiago*, hay un compromiso de los participantes firmando la *Declaración de Santiago* que reitera el compromiso de Montevideo y también de adopta el *Convenio Multilateral Iberoamericano sobre Seguridad Social*. Este convenio, ratificado el 2011, busca proteger los derechos de los trabajadores iberoamericanos fuera de sus países, con medidas hacia prestaciones de vejez, invalidez, cotizaciones, empleo, sobre accidentes laborales y enfermedades derivadas del trabajo.

Otro instrumento importante en materia migratoria es el *Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIBEMYD)*, adoptando en el marco de las XVIII y XIX cumbres iberoamericanas. De tipo

¹⁹⁴ Como veremos más adelante, la crisis en la plataforma UNASUR y el rechazo de varios países, incluyendo a Chile en el año 2018, de seguir pagando los costes de esta institución, ya que se ha ido alejando de la postura en materia internacional que promueve el país.

consultivo y de coordinación que tiene como objetivo promover buenas prácticas migratorias, bajo el respeto de los derechos humanos que pueden ser tomados en consideración por los Estados parte de la comunidad iberoamericana, donde se han tratado el papel de la migración en el desarrollo, las remesas, el problema de la trata de personas y campañas de información, programas de vinculación, programas laborales temporales, la integración de los migrantes, entre otros temas importantes.

Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños CELAC.

La *Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC)* es un mecanismo intergubernamental de diálogo y concertación política. Su membresía incluye a los treinta y tres países de América Latina y el Caribe.

Surge con el compromiso de avanzar en el proceso gradual de integración de la región, haciendo un sabio equilibrio entre la unidad y la diversidad política, económica, social y cultural de los 600 millones de habitantes de América Latina y el Caribe.

Desde su puesta en marcha, en diciembre de 2011, la CELAC ha contribuido a profundizar el diálogo respetuoso entre todos los países de la región, en temas como el desarrollo social, la educación, el desarme nuclear, la agricultura familiar, la cultura, las finanzas, la energía y el medio ambiente.

En su *Declaración Política de Quito (IV Cumbre CELAC, Quito, Ecuador, 27 de enero de 2016)*, en su apartado sobre *migración*, los Estados miembros acuerdan que:

"Compartimos una visión integral de la migración internacional basada en un enfoque de derechos humanos, que rechaza la criminalización de la migración irregular, así como toda forma de racismo, xenofobia y discriminación contra las personas migrantes; que reconoce a la persona migrante como sujeto de derechos, independientemente de su situación migratoria, y en condiciones de igualdad con los nacionales del país de recepción; que provee a la integración de las personas migrantes en nuestras sociedades; que promueve los vínculos con los nacionales residentes en el exterior; y que favorece la reintegración de las personas retornadas en sus países de origen.

Reiteramos la necesidad de que la migración sea regular, ordenada y segura y destacamos los aportes sociales, culturales y económicos de los migrantes.

Subrayamos la importancia de la cooperación internacional de todos los países involucrados en el flujo migratorio para atender los retos de la migración, incluidos el combate al tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, así como toda discriminación contra ellos.

Reconocemos los aportes de las Reuniones de Migraciones de la CELAC, así como la necesidad de continuar el diálogo sobre todos los asuntos relevantes en la materia, incluidos los referentes a niñas, niños y adolescentes migrantes.

Instamos a los países receptores de migrantes a poner fin a las políticas que dan tratamiento selectivo a los migrantes sobre la base de su país de origen. " (Declaración Política de Quito, IV Cumbre CELAC, Quito, Ecuador, 27 de enero de 2016, p. 11)

Mercado Común de América del Sur, MERCOSUR.

El *Mercado Común de América del Sur (MERCOSUR)* es un proceso de integración regional instituido inicialmente por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay al cual en fases posteriores se han incorporado Venezuela y Bolivia, ésta última en proceso de adhesión, lo que se denomina *proceso ampliado*.

EL MERCOSUR es un estamento administrativo-político abierto y dinámico. Desde su creación tuvo como objetivo principal el propiciar un espacio común que generara oportunidades comerciales y de inversiones, a través de la integración competitiva de las economías nacionales al mercado internacional.

Como resultado, ha establecido múltiples acuerdos con países o grupos de países, otorgándoles, - en algunos casos, - el carácter de *Estados Asociados* – que es la situación de algunos países sudamericanos–. Estos participan en actividades y reuniones del bloque y cuentan con preferencias comerciales con los *Estados Partes*.

El MERCOSUR también ha firmado acuerdos de tipo comercial, político o de cooperación con una diversa cantidad de naciones y organismos en los cinco continentes.

Desde sus inicios, el MERCOSUR ha promovido como pilares fundamentales de la integración los principios de democracia y de desarrollo económico, impulsando una integración con rostro humano. En línea con estos principios, se han sumado diferentes acuerdos en materia migratoria, laboral, cultural, social, entre tantos otros a destacar, los que resultan de suma importancia para sus habitantes.

Con el objetivo de fortalecer el proceso de integración regional, fueron implementados, a partir del año 2009, instrumentos que facilitan la libre circulación de personas entre los países que conforman el MERCOSUR, a través del “Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR” y del “Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile”.

Los mecanismos conceden a los ciudadanos del MERCOSUR el derecho a obtener la residencia legal en el territorio de otro Estado Parte. Actualmente se encuentran en vigencia para Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Perú, Colombia y Ecuador.

Pueden solicitar la residencia legal los nacionales de los países partes del Acuerdo, que deseen establecerse en el territorio de otro país parte del Acuerdo y presenten la solicitud de ingreso al país y la documentación que les sea requerida ante el Consulado respectivo. A los efectos de la

legalización de los documentos, es suficiente en este caso la certificación de su autenticidad, conforme a los procedimientos establecidos en el país de procedencia del documento.

Los nacionales de los países partes del Acuerdo, que ya se encuentren en el territorio de otro país parte del Acuerdo deseando establecerse en el mismo y presenten su solicitud y documentación ante la autoridad migratoria de dicho Estado. En este caso, para su legalización los documentos sólo deben certificarse por el agente consular del país del peticionante, acreditado en el país de recepción.

La representación consular o los servicios de migración correspondientes podrán otorgar la *Residencia Temporal* por un plazo de 2 años, la cual puede transformarse en *Residencia Permanente* si dentro de los 90 días previos a su vencimiento se tramita ante la autoridad migratoria del país de recepción, presentando la documentación necesaria.

En el caso chileno se necesita acreditar la nacionalidad del estado parte y la ausencia de antecedentes penales, obteniendo una visa que le permite residir por un año, prorrogable por otro y con la posibilidad de transformarlo en un permiso de residencia definitiva si el extranjero se acoge a tal solicitud dentro de los noventa días anteriores al vencimiento de la visa.

A diferencia de los demás países, Chile entrega este beneficio por un año que puede prorrogarse, a diferencia de los 2 años en los otros países firmantes, lo que demuestra que hay diferencias en la interpretación y la aplicación de las medidas, además de que Chile empieza a implementar este acuerdo siete años después de que éste fuera formado en el año 2002, en Brasilia, Brasil.

Los derechos con los que cuentan son los siguientes: Igualdad de derechos civiles y libertades sociales, culturales y económicas de los nacionales del país de recepción, derecho a trabajar, derecho de petición ante las autoridades; derecho de entrada y salida del territorio de las partes y libertad de culto.

A los miembros de la familia que no sean de la nacionalidad de alguno de los países parte del Acuerdo, se les otorga una residencia con la misma vigencia de aquella que posea la persona de la cual dependan; si por su nacionalidad necesitan visa para ingresar al país, deben tramitar la residencia ante la autoridad consular, salvo que, - de acuerdo a la normativa interna del país de recepción, - no fuere necesario.

En materia laboral, los inmigrantes gozan de un trato no menos favorable al que reciben los nacionales del país de recepción, especialmente en materia de sueldo, condiciones de trabajo y seguros sociales. Tienen derecho a transferir remesas y los hijos de los inmigrantes que nazcan en el territorio del país parte del Acuerdo donde residen sus padres, tienen derecho a un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad. Tienen también el derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad con los nacionales del país de recepción.

Los nacionales del MERCOSUR que obtienen la residencia en otro Estado Parte están habilitados a trabajar en igualdad de condiciones que los nacionales del país donde haya obtenido la residencia, debiendo cumplir con las reglamentaciones específicas que la legislación laboral establece. Los Acuerdos del Mercosur permiten unificar los aportes y cotizaciones realizados a la Seguridad Social de los trabajadores migrantes a efectos de la obtención de los beneficios previsionales.

Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

El 8 de diciembre de 2004, en la Reunión de Presidentes de América del Sur realizada en la ciudad de Cuzco, Perú, se creó la *Comunidad Suramericana de Naciones (CSN)*, que posteriormente daría paso a la conformación de la *Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR*.

La llamada CSN, nació para integrar procesos regionales desarrollados por el Mercosur y la Comunidad Andina.

Así, el 30 de septiembre de 2005, en Brasilia y el 9 de diciembre de 2006 en Cochabamba, Bolivia, los Jefes de Estado de los países miembros establecieron un plan estratégico para consolidar una agenda común en la región. En abril de 2007, durante la *Cumbre Energética Suramericana*, que se llevó a cabo en la Isla Margarita, Venezuela, los Jefes de Estados cambiaron el nombre de Comunidad Suramericana de Naciones a Unión de Naciones Suramericanas, UNASUR.

Fue el 23 de mayo de 2008, cuando se aprobó el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas, en el cual se designó como sede permanente de la Secretaría General a Quito, capital del Ecuador, y del Parlamento a Cochabamba, Bolivia. El Tratado Constitutivo entró en vigencia el 11 de marzo de 2011.

Chile ha estado vinculado oficialmente a la UNASUR desde noviembre de 2010, cuando ratifica a forma de su tratado constitutivo, adoptado durante la tercera cumbre de Consejo de Jefes de Estado y de Gobierno de 2008.

Referido a la migración, propone:

“La cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas. ¹⁹⁵” (UNASUR, Objetivos Específicos, punto n° 11).

UNASUR se encuentra bajo un descrédito y conflicto político de tal nivel que se han iniciado ya hace unos años gracias a los esfuerzos del presidente de Colombia, el Sr. Iván Duque, concretándose en el mes de marzo del año 2019 en la *Declaración de Santiago de Chile* (bajo el mandato del presidente Piñera), una nueva plataforma que debiese continuar con el trabajo de UNASUR, llamado *PROSUR, Foro para el Progreso de América del Sur*.

Se conforma por ocho países; Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y Guyana, que no estuvo exento de manifestaciones de cierta parte de la ciudadanía que ve con incertidumbre las reales intenciones de un ordenamiento político de centroderecha.

¹⁹⁵ <http://www.unasursg.org/es/objetivos-especificos> Última visita: 20 enero, 2017.

Comunidad Andina (CAN)

La *Comunidad Andina (CAN)* es una plataforma de integración económica y social integrada por Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador, siendo Chile un *miembro asociado*, desde el año 2006.

Su participación se remonta desde los inicios del acuerdo en el año 1969, denominado acuerdo o Pacto *Andino*. Cuando se firma el *Acuerdo de Cartagena*, instrumento fundacional de la comunidad, el país se retira de esta plataforma (durante la dictadura militar), para volver a unirse posteriormente. Ha firmado en dos instancias de reunión sobre el tema migratorio, *el Foro Andino de Migraciones* celebrado en Quito el año 2008 y el *II Foro Andino de Migraciones*, en Lima, Perú el año 2009.

En este sentido, se han implementado instrumentos en materia de migración a nivel de la CAN, en cuanto a la migración intracomunitaria; a partir del año 2001 el *Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores* expide decisiones que promueven la libre circulación de los ciudadanos de los países miembros en territorio andino, así como avances graduales hacia un trato igualitario en asuntos laborales y de protección social. De igual manera, se creó el pasaporte andino o TAM (Tarjeta Andina de Migración) con el propósito de brindar protección y asistencia a los migrantes hacia terceros países.

Atendiendo a la importancia del tema migratorio, el *Foro Andino sobre Migraciones* se ha constituido en un espacio de diálogo no vinculante en la región, en el cual se ratifica el compromiso de los principios de cooperación e integración social, económica y cultural entre los países miembros: Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia y Chile en su calidad de país miembro asociado busca el promover la integración de la región, a través de la definición y aplicación de políticas migratorias inclusivas que buscan garantizar el respeto a los derechos de los migrantes y sus familias que residen en los países andinos, al igual que la promoción de la integralidad de la migración, el respeto a la libre movilidad de las personas. Para ello, crea un marco de garantías para las personas migrantes que les permita ejercer una ciudadanía plena.

Los países andinos han sumado esfuerzos para facilitar la circulación de personas en la subregión, ya sea cuando lo hagan por razones de turismo o por fines que impliquen cambio de residencia habitual (migración laboral).

En junio de 2001, se adoptó la Decisión 503 que reconoce los documentos nacionales de identificación como único requisito para viajar por la subregión en calidad de turistas y en septiembre de 2006, se aprobó el actual formato de la Tarjeta Andina de Migración (Resolución 527) como documento uniforme de control migratorio y estadístico de uso obligatorio, para el ingreso y salida de personas del territorio de los países miembros.

En junio de 2003, se adoptó el *Instrumento Andino de Migración Laboral* (Decisión 545) que contempla la concesión del trato nacional para los trabajadores andinos en el territorio comunitario. En mayo de 2004, se aprobó el *Instrumento Andino de Seguridad Social* (Decisión 583), que busca garantizar la adecuada protección social de los migrantes laborales y sus beneficiarios en el territorio

de los 4 Países Miembros, y el *Instrumento Andino de Seguridad y Salud en el Trabajo* (Decisión 584). Asimismo, mediante las Decisiones 399, 439, 510,- y demás vinculadas, - los países de la CAN garantizan la circulación de empleados de las empresas prestadoras, así como los tripulantes de las compañías prestadoras del servicio de transporte.

Otro paso importante se dio con la creación del *Pasaporte Andino* (Decisión 504) y la aprobación de las "Características Técnicas Específicas Mínimas de Nomenclatura y Seguridad del Pasaporte Andino" (Decisión 525) incorporando las recomendaciones de la *Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)* que brindan a estos documentos de viaje las máximas seguridades.

Finalmente, la Decisión 526 estableció las "*Ventanillas Andinas*" en los principales aeropuertos de los Países Miembros, asegurándose que el movimiento migratorio de los ciudadanos andinos se realice a través de ventanillas de atención especial y expeditiva.

Migraciones Extracomunitarias y la Asistencia Consular. En esta materia, se busca brindar la máxima protección y asistencia a los ciudadanos andinos en los territorios de terceros países.

Para ello se ha aprobado el *Mecanismo Andino de Cooperación en Materia de Asistencia y Protección Consular y Asuntos Migratorios* (Decisión 548), que busca proteger a los nacionales andinos que se encuentran en territorio de terceros estados. Su reglamento fue aprobado en febrero de 2013 mediante la Resolución 1546.

Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM).

La *Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM)*, proceso que tuvo sus inicios por iniciativa de gobiernos sudamericanos y con la cooperación técnica de la *Organización Internacional para las Migraciones (OIM)* en Lima el año de 1999 a partir del "Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo," se orienta a generar y coordinar iniciativas y programas dirigidos a promover y desarrollar políticas sobre las migraciones internacionales y su relación con el desarrollo y la integración regional. Desde el inicio, la CSM se celebra anualmente en uno de los países miembro que se ofrece para ser Presidencia Pro-Témpore, actuando como sede, organizador y anfitrión del evento.

Se articula a través de procesos consultivos regionales sobre migraciones que aportan los insumos a tratar en esta plataforma; Sus inicios se remontan a partir de *la Conferencia Mundial de Población de El Cairo en el año 1994*, donde se hace una propuesta desde un grupo de países en desarrollo de tratar los temas migratorios y que tuvo un rechazo por parte de los países receptores de migrantes.

Por tanto, se inicia una propuesta alternativa no vinculante e informal por parte de estos países interesados en tratar el tema y que finalmente se convierte en estos procesos consultivos.

Se han identificado catorce de estos procesos consultivos en el mundo para el año 2010 (Hansen, 2010), con la idea de buscar una agenda para la comprensión del fenómeno migratorio, entablar

consensos y disensos, desarrollar políticas, leyes y prácticas sobre la gobernabilidad migratoria, que tienen que ver con el contexto político y económico de la región, las percepciones sobre el tema desde la sociedad y la heterogeneidad o homogeneidad de los países participantes.

Hay diferencias en cuanto a la orientación de los distintos procesos consultivos regionales; hay acciones hacia la coordinación para la contratación de trabajadores migrantes en los procesos de las regiones asiáticas (*Proceso de Colombo, Proceso de Abu Dhabi*), de reforzamiento de los controles de la migración irregular (*Proceso de Budapest, Söderköping, Puebla, Diálogo Mediterráneo de Tránsito Migratorio*), derechos humanos de los migrantes (*Conferencia Sudamericana de Migraciones, Diálogo de Migración para África Oeste*). Otros temas tratados han sido asilo y refugio, cooperación técnica entre distintos países y regiones, el retorno y vinculación, información, desarrollo, fortalecimiento institucional, entre otros.

En el caso de la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) lo destacable ha sido el posicionar la defensa de los derechos humanos como el eje central de la propuesta y del consenso y desde Hansen (2010), las propuestas y las conclusiones han permeado en las políticas nacionales y acuerdos subregionales.

Desarrollo de la Conferencia.

El desarrollo de la Conferencia Sudamericana, parte al igual que otros procesos consultivos regionales de la necesidad de búsquedas de consensos y armonizaciones de las políticas migratorias en la región, a través de un espacio intergubernamental no vinculante.

Sus principales características, así como su evolución pueden observarse desde el momento de su conformación.

Se inicia como foro en el año 2000, pero sus actividades y voluntad de consenso se ubican en el año 1999 en el *Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo*, realizado en Lima, Perú. En este encuentro se establecen los tres principios básicos que van a constituir el eje central, que son: las migraciones como parte del proceso de integración regional y subregional (Comunidad Andina y MERCOSUR) que tiene una raigambre histórica y cultural común, la vinculación entre desarrollo económico y social de los países de origen y las migraciones y, por último, la defensa de los derechos humanos de los migrantes.

Por tanto, la migración como un proceso de integración, vista desde sus causas por las asimetrías de desarrollo económico a nivel mundial y los derechos humanos de los migrantes y sus familias son los elementos que se han mantenido como la base de los acuerdos en todos los encuentros y ha sido en el trabajo de estos años en que se han incorporado más elementos al trabajo de la conferencia.

El Proceso de la CSM cuenta con una Secretaría Técnica que se encarga de apoyar los mecanismos de seguimiento del proceso, del Plan de Acción, de las iniciativas y actividades que surgen de la propia CSM y aquellas que se aprueben en Conferencias futuras; y de garantizar la comunicación, coordinación e intercambio de información entre los Países Miembros.

Esta responsabilidad recae actualmente en la *Oficina Regional para América del Sur de la Organización Internacional para las Migraciones OIM*, con sede en Buenos Aires - Argentina, comprendiendo que las misiones nacionales de OIM son parte importante para la consolidación de la Conferencia.

Además de las Conferencias anuales, se han celebrado Reuniones Técnicas de Consulta, reuniones inter-sesionales, y se han efectuado una serie de talleres, seminarios y foros, sobre temas de relevancia para los países miembros.

El proceso de la Conferencia, - además de contar con la participación de los doce gobiernos suramericanos, - incluye a organismos internacionales representantes de la sociedad civil y de gobiernos específicos en calidad de observadores.

Los observadores pueden participar en las diferentes actividades que se realizan, pero no están facultados para intervenir en la elaboración de los documentos que contengan recomendaciones o compromisos, ya que estas acciones son facultad exclusiva de los países miembros.

En su *Declaración de Principios Migratorios y Lineamientos Generales de la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM)*, los representantes de la República Argentina, del Estado Plurinacional de Bolivia, de la República Federativa de Brasil, de la República de Colombia, de la República de Chile, de la República del Ecuador, de la República Cooperativa de Guyana, de la República de Paraguay, de la República del Perú, de la República de Surinam, de la República Oriental del Uruguay y de la República Bolivariana de Venezuela, reunidos en la *Novena Conferencia Sudamericana sobre Migraciones*, realizada los días 21 y 22 de septiembre de 2009, en la ciudad de Quito, República del Ecuador y en la *Décima Conferencia Sudamericana sobre Migraciones*, realizada los días 25 y 26 de octubre del 2010 en Cochabamba, Estado Plurinacional de Bolivia, destacamos los siguientes elementos¹⁹⁶:

“Reconocer a las personas, el derecho a migrar¹⁹⁷, a no migrar y retornar de forma libre, informada y segura sin criminalizar sus desplazamientos y al migrante como centro de las políticas, normativas y programas migratorios. No se considerará a ningún ser humano como ilegal por el hecho de estar incurso en una situación migratoria irregular;

Destacar los convenios de regularización migratoria suscritos entre Estados miembros de la Conferencia y alentar la negociación y firma de nuevos convenios, políticas normativas, programas de cooperación y cursos de acción que faciliten dicha regularización;

Reconocer los derechos de los distintos colectivos migrantes que coexisten dentro de los Estados y el aporte de sus asociaciones al proceso de inserción de los migrantes y al desarrollo intercultural de los países de acogida; promover el ejercicio de la participación político-electoral de

¹⁹⁶ Declaración de Principios Migratorios y Lineamientos Generales de la Conferencia Sudamericana de Migraciones, 21 y 22 de septiembre, 2009, 4 páginas.
http://csm-osumi.org/sites/default/files/conferencias/2_declaracion_principios_es1.pdf, Última visita, 30 marzo, 2017.

¹⁹⁷ En la discusión del nuevo proyecto de ley del 2018, el ejecutivo (segundo gobierno de Sebastián Piñera y la coalición de centroderecha Chile Vamos) ha dicho expresamente que no está amparado legalmente ni reconocido como un derecho universal el " derecho a migrar."

las personas migrantes y garantizar los derechos en las áreas sociales, económicas y culturales en la sociedad tanto de origen como de destino, de acuerdo a la legislación nacional de cada país y en igualdad de condiciones con los nacionales;

Reafirmar el compromiso de prevenir, perseguir y sancionar el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, especialmente el tráfico de mujeres, niñas, niños y adolescentes y restituir los derechos de las víctimas¹⁹⁸;

Resaltar la importancia de guardar coherencia regional en la definición y aplicación de políticas migratorias inclusivas y de pleno respeto a los derechos humanos de las personas migrantes que residen en la región, que permita garantizar a las personas inmigrantes en nuestros países el disfrute de los mismos derechos que reivindicamos para nuestros ciudadanos emigrados;

Rechazar todas las prácticas de racismo, xenofobia y discriminación; la criminalización de las personas migrantes, el abuso de autoridad y especialmente las detenciones y deportaciones arbitrarias que se aplican en algunos países extra regionales, así como leyes y medidas administrativas unilaterales que penalicen y discriminen al migrante. Reafirmamos nuestro compromiso por la convivencia, la inclusión social, la participación ciudadana y la inserción de las personas migrantes;

Reconocer que la movilidad con derechos de todas las personas migrantes constituye parte sustancial de los procesos de integración económica, cultural¹⁹⁹ y social entre los países, lo cual demanda la materialización de acuerdos multilaterales regionales en torno a su respeto y promoción.” (Declaración de Principios Migratorios y Lineamientos Generales de la Conferencia Sudamericana de Migraciones, 21 y 22 de septiembre, 2009, 4 páginas).

La Conferencia Sudamericana también está en los mismos lineamientos que el *Foro Global Migración y Desarrollo* que en su versión 2014-2015 en Turquía,²⁰⁰ concluyendo que la gestión migratoria debe enfocarse en los derechos, dignidad y el bienestar de los migrantes, incluyendo a la sociedad civil y los propios migrantes en el hecho, el reconocimiento universal del impacto del desarrollo de la migración en las políticas públicas y la necesidad de involucrar a los involucrados en el fortalecimiento de la migración con el desarrollo. Estos ejes incluyen la necesidad de mostrar los aspectos positivos de la migración, el papel de la mujer y en esta versión la crisis humanitaria en el mediterráneo con los refugiados sirios.

Se suman a lo expuesto en la Declaración sobre Migración y refugio de Nueva York (año 2016) de las Naciones Unidas.

¹⁹⁸ Una de las causas más sentidas y que han generado un amplio consenso en toda la oferta política chilena, siendo uno de los asuntos contemplados en todos los proyectos de ley en la materia y con legislaciones paralelas, que apoyan la defensa de niños y adolescentes en situación de vulnerabilidad extrema.

¹⁹⁹ Probablemente el aspecto menos promovido en materia migratoria; el aspecto y las diferencias culturales no se contemplan en la agenda doméstica de los países.

²⁰⁰ Global Forum on Migration and Development, GFMD, Turkey 2014-2015, Chair’s conclusions, 3 páginas.

Jornadas Migratorias, Chile.

Es una iniciativa gestionada por el Instituto Católico de Migraciones (INCAMI) en las primeras versiones y se le suma la Red Internacional de Migración Scalabrini (SIMN por sus siglas en inglés), a través de la Fundación Scalabrini en las dos últimas (año 2013-2014).

Las jornadas cuentan con el patrocinio del *Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile* por intermedio de la *Dirección de Política Consular*, el *Ministerio de Interior y Seguridad Pública de Chile* a través del *Departamento de Extranjería y Migración*, el *Honorable Senado de la República* representado por las *Mesas Temáticas*, la *Organización Internacional para las Migraciones (OIM)*, y el *Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)*, además del trabajo de algunas Universidades que se adhieren año a año en la presentación de este trabajo.

Es la única plataforma en que el gobierno y los actores involucrados (la sociedad civil organizada, académicos, estudiantes, asociaciones de migrantes, agencias internacionales, Cancillería de los países invitados) se unen e intercambian experiencias; entre los países de la región, - como Argentina, Colombia, Ecuador, - y el poder político del país, con representantes de la Cámara de Diputados, senadores y alcaldes de comunas que están trabajando el tema. Esta instancia permite el juntarse a discutir una agenda en torno a las migraciones internacionales, políticas públicas, reformas legislativas e información.

Tomando en cuenta lo desarrollado por la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM) y a partir de lo desarrollado en las jornadas, se elabora una *memoria anual* con las reflexiones, estado de la cuestión migratoria en Chile, consensos y recomendaciones en la materia.

Es la única instancia en el país que reúne a todos los interesados en abordar los temas migratorios y que es abierto a todo público, a diferencia de las mesas técnicas de gobierno y en otras instancias de tipo internacional, por lo que lo elaborado en estas jornadas son de vital importancia en la materia.

En torno a lo elaborado a partir de la Conferencia Sudamericana, las Jornadas Migratorias se configuran como una instancia que forma parte de las actividades de participación de la sociedad civil en el marco de la *XV Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM)*, y su lema “con Justicia e Igualdad hacia una Gobernanza Migratoria” actividad organizada por Chile en su calidad de Presidencia Pro Témpore 2015-2016.

Las Jornadas Migratorias en su trayectoria se han adherido al nuevo concepto que se está utilizando en el ámbito político que es la *gobernanza migratoria*, que parte en las CSM:

“Uno de los conceptos que ha impulsado esta Cancillería para comprender y abordar los asuntos migratorios es la *Gobernanza de las Migraciones* Internacionales. Este concepto según lo hemos venido trabajado en distintas instancias de dialogo internacional y regional se compone de cuatro pilares: Política migratoria, normativa migratoria, institucionalidad migratoria y espacios de

participación ciudadana.” (Memorias XVII Jornadas Migratorias 2015, Fundación Scalabrini/ INCAMI, Chile, p. 9).

Por lo que hay una línea de acción entre lo acordado en las instancias de tipo regional e internacional con la plataforma chilena, lo que indica que hay consensos en torno a la forma en que se debe dirigir la discusión administrativa, política y social, marcada por la defensa de los derechos humanos.

En la memoria de las Jornadas Migratorias del año 2013, durante el gobierno de Sebastián Piñera, se explica los elementos que tendría el ante proyecto de ley del año 2013 que ingresó a la Cámara de Diputados y que no prosperó en la discusión. En la presentación “Fundamentos para Una Reforma a la Ley de Migración”²⁰¹ del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Subsecretaría del Interior, del 5 de agosto de 2013, se exponen algunos de los elementos que se explicitan en la memoria y que son los siguientes:

“Chile ha suscrito varios acuerdos económicos internacionales, pero cuenta con una ley migratoria que no está acorde con los datos de la inmigración que ha demostrado un crecimiento sostenible donde es la población del Cono Sur la más representativa del total de inmigrantes en Chile, siendo el colectivo peruano el más numeroso.

En esta propuesta se toma en cuenta el Plan Nacional de Desarrollo Humano para las Migraciones 2007-2010 de Colombia como un modelo que puede ser una base a discutir en el país. Se habla también de que hay una debilidad institucional, donde el Departamento de Extranjería depende de la Subsecretaría del Interior y corresponde a un tercer nivel administrativo, la ausencia de organismo con una mirada intersectorial, donde solamente toman las decisiones migratorias el Ministerio del Interior y el de Relaciones Exteriores pese a la naturaleza intrínsecamente transversal del tema y la prescindencia de posición de la autoridad política en el fenómeno migratorio.

Haciendo una comparación con productos tecnológicos, comparan el Decreto Ley de 1975 como un “computador obsoleto” con 37 años de antigüedad, siendo el más antiguo de Sudamérica y que este decreto tenía un espíritu basado en la seguridad nacional. El migrante era una amenaza y luego una oportunidad, por ejemplo, como era el caso del registro de artistas y deportistas que se contempla en el Decreto (art. 26°). El país cuenta con una institucionalidad deficiente para la generación de una política migratoria, ausencia de referencias explícitas a los derechos y deberes de los migrantes y chilenos en el exterior, las categorías sobre los tipos de migrantes son deficientes, ya que se concentran en tres tipos de visado: temporaria, estudiante y sujeta a contrato.

Los derechos y obligaciones de los extranjeros son: la reunificación familiar, la salud incluye el acceso a las urgencias médicas, partos y acceso universal para menores de edad, la educación en escuelas públicas incluso en condición irregular, derechos laborales incluso en condición irregular, envío y recepción de remesas, la no-discriminación y se restringen los beneficios de cargo 100% fiscal a extranjeros con al menos dos años de residencia.

²⁰¹ Memorias Jornadas Migratorias de INCAMI (2013) “Propuestas y compromisos para una nueva cultura migratoria en Chile: aportes para una ciudadanía latinoamericana y caribeña,” p.73-87.

Las categorías migratorias serían; nacionales, nacionalizados, definitivos y temporales, de tipo: transitorios e irregulares. Las de tipo transitoria, como turistas que son vistos como pasivos, conferencistas, artistas que serían activos y los de tránsito vecinal fronterizo (en Patagonia), no podrían postular a residencia temporal, excepto los sujetos a marco MERCOSUR. Con residencia temporal; familiares, empleados, estudiantes, temporeros, convenios internacionales, humanitarios y judiciales que incluye una *flexibilidad regulatoria*.²⁰²En esta categoría indica que en este punto pueden postular a una residencia definitiva, además de los de residencia oficial, como miembros y delegados que cuentan con un status distinto por ser representantes consulares.

Entre otras medidas, se buscará la revalidación de títulos profesionales obtenidos desde el exterior, tanto para chilenos como extranjeros que quieran ejercer en el país; en torno al límite del 15% de trabajadores extranjeros en empresas contemplada en el Código del Trabajo chileno vigente, con el proyecto de ley se excluiría a aquellos extranjeros cuyo permiso de residencia o permanencia tenga un plazo de estadía menos a un año y no permita postular a una residencia definitiva.

En términos de gestión, se busca la eficiencia y disminución de la burocracia. Se logra una eliminación de estampado de visas en los pasaportes, se permite la postulación por internet, la creación de un *registro nacional de extranjeros único* y se permite la eliminación de la tarjeta de turismo.

Con respecto a algunas normas de beneficio directo para los migrantes, según categoría migratoria y sus características, se elimina la visa *sujeta a contrato*, los trabajadores dependientes pueden trabajar sin trámite, se extiende el derecho a la dependencia a los convivientes, se crea visa para quienes deben cumplir penas efectivas de cárcel y se facilita el tránsito fronterizo al crear el Carnet de Tránsito Vecinal.

En términos de derechos sociales, los migrantes tienen garantizados los derechos laborales, incluso en condición de irregular, se da sustento legal al derecho a la salud de urgencia, de menores y de parto, embarazo y puerperio, derecho legal a la educación para menores de edad y se da mayor certeza jurídica al derecho de envío y recepción de remesas.” (Memorias Jornadas Migratorias de INCAMI (2013) “Propuestas y compromisos para una nueva cultura migratoria en Chile: aportes para una ciudadanía latinoamericana y caribeña,” p.73-87.)

En las XVII jornadas migratorias del año 2015 (segundo mandato de Michelle Bachelet), se discutieron varios asuntos donde se destaca el *proyecto de ley de migraciones* que ingresaría a la comisión de gobierno de la Cámara de Diputados durante el año 2016, los desafíos que conlleva la incorporación de las migraciones en el debate sobre una *nueva Constitución Política para Chile*, poniendo como énfasis los derechos y obligaciones de las personas migrantes y sus familias, asegurando el acceso a los derechos fundamentales, políticos, sociales y culturales, consagrando a la migración como un derecho humano en la Constitución Política de Chile; esto va de la mano con

²⁰² Es uno de los fundamentos básicos del proyecto de ley del 2013 y que se retoma en el 2018, es decir, que la flexibilidad en la política migratoria y lo que se contempla en el proyecto de ley de cuenta de los cambios que experimenta el país, de su mercado de trabajo y de las condiciones materiales que el país presenta para así ir regulando el acceso la migración, según las necesidades y objetivos del país.

una serie de nuevas leyes que permiten la participación ciudadana tanto en Chile como en el exterior, el cambio en el sistema de votaciones populares, entre otras reformas que permitirán mejorar la calidad de la democracia en el país.

Además se explicó los avances en la materia, como fue la primera reunión del *Consejo Nacional Migratoria (CNM)* que es liderada por el Ministerio del Interior y el Departamento de Extranjería y Migración (DEM); la *Subdirección de Migraciones Internacionales* que se creó el año 2015 en el Ministerio del Interior, se trabajó de forma interministerial con nueve carteras que incluyen el Ministerio del Trabajo, de Economía, entre otros, lo que indica el primer esfuerzo de reunir a todos los involucrados en el aparato público en un trabajo coordinado de acción que busca mejorar y proponer nuevas acciones en la materia a través de una *política nacional migratoria*.

Se elaboró un *nuevo instructivo presidencial* que delimita los elementos con los que cuenta la política nacional migratoria (*Instructivo Presidencial n° 5*), los avances en algunos ministerios con el *Plan Piloto Unidad de Migración e Inclusión Social* del Ministerio de Desarrollo Social, *Programa de Violencia de Género e Intrafamiliar Migrante*, iniciativa conjunta con el SERNAM – ahora Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género- que se ejecuta en los consulados acreditados en el exterior, con el fin de prestar contención, asistencia y ayuda a mujeres, niños y niñas que se encuentran en situación de vulnerabilidad; *Programa de Fortalecimiento de la Política Consular y Migratoria*, instrumento que tiene por objetivo el fortalecimiento de las capacidades de gestión de políticas públicas de los cónsules mediante la prestación de servicios de asistencia en redes locales y de retorno integral a cualquier connacional que encuentra en alguna situación de vulnerabilidad acreditable.

Algunos de los desafíos que se vislumbran para el 2016²⁰³ son la tramitación del proyecto de ley de migraciones y que se espera que prospere en todos los procesos legislativos, el aumento de la llegada de migrantes son contar aún con una institucionalidad necesaria, lo que obliga a seguir implementando medidas de ámbito administrativo, la integración de los migrantes y las campañas de sensibilización de la población, el proyecto de *sello migrante* de buenas prácticas de los municipios en el país, tener listo el *Plan de Acción* que el *Consejo de Política Migratoria (CPM)* presentará en julio del 2016 y llegar a los usuarios que -al estar en situación irregular- no acceden a los servicios de extranjería; se busca el incluir y no criminalizar la migración, en un trabajo que es de acercamiento a la población migrante, en horarios que les acomode en su labor diaria y en el idioma que les favorezca, como es el caso del Creole para los Haitianos y en inglés.

La cita del año 2017 se orientó principalmente a la *migración laboral*, donde se compartieron experiencias en la materia e información de documentos oficiales e investigaciones. Es importante destacar el carácter específico que tuvo este año ya que en la mayoría de las otras sesiones ha sido un abordaje regional, local y de tipo legal-administrativo, además de la experiencia comparada que es muy importante en las Jornadas Migratorias.

Por último, para el año 2018, se enfocó principalmente en socializar el *programa en materia migratoria* elaborado por el ejecutivo del segundo mandato del presidente Piñera. Este programa rescata en su gran mayoría los elementos ya destacados en años anteriores e incluye la presentación del proyecto de ley del 2013 con indicaciones sustitutivas, que incluye la creación del Servicio

²⁰³ Revista Migrantes, n° 73, diciembre 2015, INCAMI, Chile, p.16

Nacional de Migración y la noción de una *integración armónica* de los migrantes a la sociedad chilena.

A su vez, se agregan una serie de visas destacando la visa de *responsabilidad democrática*, para ciudadanos venezolanos, visa de reunificación familiar, para el caso haitiano y visas consulares de turismo, para ciudadanos haitianos que vienen a sumarse a las de República Dominicana. De las visas temporarias por vía administrativa, destacan: *Visa Temporaria de Oportunidades*, *Visa Temporaria de Orientación Internacional*, *Visa de Responsabilidad Democrática* y *Visa Temporaria de Orientación Nacional*, que comienzan a aplicarse desde agosto del 2018. Con todas estas reformas, el Departamento de Extranjería y Migración comienza un proceso de modernización y digitalización de sus procesos de gestión que busca estar a la altura de este proceso y lo que viene a futuro en el momento de la aprobación del proyecto de ley.

6.4. Inserción de los migrantes y ajustes de tipo legislativo y administrativo en materia de derechos con el Decreto Ley vigente, a través de convenios y acuerdos especiales. Beneficios, límites y problemas suscitados.

Hitos relevantes, desde 2006 hasta la fecha.

Desde Martínez (2011, p. 158), en la gestión de los gobiernos de centroizquierda del conglomerado de la *concertación de los partidos por la democracia* a partir del año 1990, hay una *actitud de apertura* que es más visible en el gobierno de la socialista Michelle Bachelet (2006-2010), en su primer periodo.

Hay un esfuerzo formal por instalar una imagen de *país de acogida* e incorporó tres líneas de gestión principales: la recepción no discriminatoria de los extranjeros que desean residir en Chile, el fomento de programas de acogida humanitaria para refugiados y adicionalmente, iniciativas destinadas a la vinculación con los emigrados chilenos. Por tanto, se observa una voluntad de asumir la migración como un derecho, que posteriormente se materializa en el *Instructivo Presidencial n° 9 sobre Política Nacional Migratoria en Chile*, del 2 de septiembre de 2008.

Continuando la argumentación, el autor plantea que, a partir de la llegada del gobierno de centroderecha y conglomerado *Alianza por Chile* en 2010 con el primer periodo del presidente Sebastián Piñera (2010-2014), el panorama se volvió más inconcluso (Ibid, p. 160).

En la administración del gobierno de Sebastián Piñera se envía el *proyecto de ley de Migración y Extranjería* (Boletín n° 8970-06, 4 junio, 2013), que finalmente no prospera en el Congreso, ya que no se le renuevan las *urgencias* ni se plantea en la *orden del día*, de mandato exclusivo del ejecutivo. Esto indica que no ha existido un consenso sobre la misma; se ha criticado el fuerte tinte

economicista del proyecto, que tiende a enfocarse en la migración calificada y que carece de una base de derechos protegidos.

Continuando con su argumentación, el autor ve que la política migratoria de ese período se enfoca en mantener y continuar con lo que se ha venido haciendo en los gobiernos anteriores, pero que, - en algunos puntos interesantes de esa política, - son las que tienen relación a un cierto distanciamiento de la región y del vecindario de los países limítrofes,²⁰⁴ hay mayores facilidades en las deportaciones y la implementación de nociones como la selectividad y la temporalidad (por ejemplo, en ciertos rubros económicos, específicamente la agricultura, sector minero, entre otros).

Chile cuenta con una reciente institucionalidad en la *inserción*²⁰⁵ de los migrantes en las distintas áreas de salud, educación, laboral y en vivienda, plasmada en el *Instructivo Presidencial n° 9 del año 2008* y *n° 5, del año 2015*, despachadas desde el ejecutivo como base de las políticas públicas en la materia referida a los derechos de los migrantes, que *no estaban presentes en el Decreto Ley*, es decir, la importancia del proceso de ingreso y egreso del extranjero y la base sancionatoria que conlleva el no seguir estrictamente lo expresado en el Decreto. No hace menciones directas hacia los derechos de las personas extranjeras, ya que se entiende que la persona que ingresa de forma regular puede ser sujeto de derechos que ofrece el Estado, pero no hay un cuidado hacia el proceso mismo de la inserción, la posibilidad de radicarse definitivamente o de emigrar.

Además, el Decreto Ley establece elementos discriminatorios en el acceso a los visados en cuanto el extranjero sea deseable en beneficio al país, *es decir, que venga a realizar labores de utilidad para el país, que el extranjero pueda mantenerse con sus medios y que lo pueda demostrar*, entre otras medidas que son claros ejemplos del carácter de la época en que se redactó, el interés que tenía y que el extranjero era un problema, un efecto complicado de la globalización y que podía afectar la estructura unitaria y homogénea del país.

Los principios de la política del primer instructivo del año 2008 están en concordancia con los estándares internacionales de protección de derechos y son: *residencia y libertad de circulación; libertad de pensamiento y conciencia; acceso a la residencia en condiciones igualitarias y debidamente informadas; acceso a la justicia; integración y protección social de los migrantes, garantizando su derecho a la educación, salud y trabajo; respeto a los derechos laborales de los trabajadores migrantes independientemente de su condición de extranjeros.*

²⁰⁴ Se refieren a que, a partir del diferendo de la frontera marítima que Perú interpone en la Corte Internacional de la Haya contra Chile y que tendría respuesta por parte de la corte en el período de gobierno del presidente Piñera (año 2014), no se avanzó en medidas de apoyo a la migración, como, por ejemplo, ratificar el MERCOSUR ampliado (que incluye Perú, Colombia y Ecuador). Por tanto, no se le da urgencia a este tipo de medidas en el Congreso, para que pudiese ser ratificado en la comisión correspondiente de la Cámara de Diputados y que sigue en la actualidad sin esa etapa necesaria y que podría ayudar de forma directa a los extranjeros provenientes de esos países.

²⁰⁵ El concepto de inserción, visto desde Joppke y Morawaska (2003) sobre una forma de referirse a la asimilación cuando este concepto mismo contaba con una carga negativa, como fue en el caso francés durante los años ochenta, se enfoca en los indicadores claves de la incorporación de los migrantes a una nueva realidad, como la educación, adquisición idioma, entre otros.

Para poder ejecutar este instructivo, se planificó una serie de medidas, como la creación del *Consejo de Política Migratoria*²⁰⁶ que se materializa en un Decreto en el año 2014 y que ayudó en la entrega de insumos para la elaboración del proyecto de ley de la presidencia de Michelle Bachelet, al igual que la iniciativa del informe elaborado por el *Consejo Consultivo Nacional de Migraciones* en los llamados *Encuentros Consultivos*,²⁰⁷ compuesto por organizaciones de la sociedad civil, migrantes y expertos que entregaron sus recomendaciones sobre los elementos que el proyecto de ley presentado debía contener.

Otros avances son la modernización de la gestión migratoria²⁰⁸, modernización de los compromisos intersectoriales y promoción de la “migración segura”, - es decir, - en rangos regulares y disminuir la irregularidad, tanto en el ingreso como en la estadía en el país.

Este consejo está liderado por el Ministerio del Interior y de Seguridad pública y en él hay una participación de la mayoría de los Ministerios que tienen relación con el acceso a beneficios sociales: *Relaciones Exteriores, Secretaría General de la Presidencia, Educación, Justicia, Trabajo, Salud, Desarrollo Social, Servicio Nacional de la Mujer SERNAM* (ahora Ministerio de la Mujer y Equidad de Género), con el apoyo técnico del Director de Extranjería y Migraciones del Ministerio del Interior.

Chile, al tener una *institucionalidad vertical*, donde es la Presidencia de la República la que ha puesto en relieve el tema, - en conjunto con el Ministerio del Interior, - tienen como parte de su mandato el gestionar la migración.

Los demás ministerios tienen el poder de proponer y de hacer notar ciertos aspectos que son de su interés, pero finalmente es el Ministerio del Interior (a través de su Subsecretaría y el Departamento de Extranjería y Migración, DEM) el que hace la propuesta final y tienen mayor preponderancia en la materia. Esto puede provocar ciertos roces²⁰⁹ entre las acciones de los Ministerios, pero al ser un asunto que compete a todas las carteras, debe ser llevado a cabo de forma interministerial.

Este elemento ha sido entendido como una necesidad de trabajo conjunto por todos los gobiernos, especialmente desde el primer gobierno del presidente Sebastián Piñera (centroderecha), al segundo mandato de la presidencia de Michelle Bachelet (centroizquierda).

²⁰⁶ Sesionó por primera vez el 5 de noviembre de 2015 y tiene como mandato el reunirse cada dos meses, Decreto Ley n°1.393, "Crea Consejo de Política Migratoria", Ministerio del Interior y Seguridad Pública, promulgado el 11 julio de 2014. Las críticas que Chile Vamos realizaron en la interpelación al Ministro del Interior, Sr. Mario Fernández sobre este consejo es que solamente se reunieron para la primera sesión y que desde esa fecha no sesionaron como la ley lo requiere, es decir, es un mecanismo que no está funcionando como la propia ley lo estipula.

²⁰⁷ Proceso iniciado en el 2014 organizado por el DEM y realizado a nivel nacional. A partir del año 2018 se encuentra en proceso de reelaboración, por parte del DEM, lo que ha suscitado amplias críticas por parte de las organizaciones participantes.

²⁰⁸ Ampliamente criticado tanto por la oposición como por las organizaciones de migrantes que ven la gestión del DEM como una altamente burocrática, de plazos de resolución muy largos debido a la alta carga laboral y personal reducido.

²⁰⁹ Especialmente con el Ministerio de Relaciones Exteriores, que sigue una propuesta orientada en la dirección de las plataformas supranacionales en materia migratoria, mientras que el Ministerio del Interior adopta medidas de tipo interna, resguardando el control e ingreso-egresos de extranjeros.

El año 2015 se ha establecido que el acceso a la salud es *universal*²¹⁰ sin importar el status legal administrativo de la persona y familia, que se lleva a cabo desde el Departamento de Extranjería y Migración con los Ministerios involucrados a través de convenios intersectoriales.

Para el año 2016 se envía la orden que asegura la atención en consultorios del país de los inmigrantes en situación irregular y se aprueba un "número de carnet provisorio" para que este grupo específico de migrantes puedan atenderse en la red asistencial médica del país.

En el programa del segundo período de gobierno de Michelle Bachelet, en la sección de Relaciones Exteriores, se plantean “ modificaciones a la legislación migratoria que cambie el enfoque actual, basado en una perspectiva de seguridad y de gestión de mano de obra inmigrante, por una perspectiva de inclusión, integración regional y un enfoque de derechos que aseguren la inserción efectiva de esta población al país y que permita una coordinación dinámica, cooperadora y eficiente en todos los entes públicos relacionados con la política migratoria.” (Programa de gobierno presidenta Michelle Bachelet, 2014, p. 155).

En resumen,

“El programa de gobierno de la presidencia Bachelet, período 2014-2018 ha establecido la necesidad de generar una política pública en materia migratoria basada en la promoción y aplicación de los compromisos suscritos por Chile en materia de derechos humanos; un rol activo en el desarrollo de acciones de reasentamiento humanitario, residencia regular, protección de víctimas de trata y la vinculación con las temáticas de migración y desarrollo. Todo lo anterior implica un cambio y modernización del marco normativo que regula la migración internacional, que incorpore el enfoque de derechos, la *inclusión de la comunidad migrante en Chile como país de acogida*, con un trasfondo de política exterior que promueva la integración regional como parte esencial de la política de desarrollo del país.”²¹¹ (Oficio ordinario n° 3.349, 19 febrero, 2015, 10 páginas).

En su propuesta se incluye la participación de la sociedad civil en la materia, que se materializa en un informe que propone la visión de respeto y promoción de los derechos humanos como la base de la estructura en que la política migratoria debe sostenerse, además de un trabajo interministerial.

Han surgido mejoras y transformaciones positivas que han ayudado a mejorar tanto el acceso a visas, como a la batería de servicios sociales en el país. 1) Se eliminaron todo tipo de multas a niños y adolescentes menores de 18 años, 2) en el acceso a vivienda el requisito de residir más de 5 años en Chile se eliminó también;3) En asuntos de salud, el acceso a FONASA lo obtienen incluso con una visa en trámite, 4) Se eliminará la *Visa Sujeta a Contrato* por formas más fáciles y expeditas de visado²¹² 5) Se cambiarán los valores en el visado a USD \$ 15 para menores de 18 años y será gratis para personas víctimas de trata; 6) Para los infractores del Decreto Ley de Extranjería no se retendrá

²¹⁰ Para casos donde la vida está en peligro, embarazadas, bebés y niños. El modelo no es aplicable en otros casos, que es una de las demandas de las organizaciones de migrantes y ONGs afines al tema.

²¹¹ Oficio ordinario n° 3.349, en respuesta al Oficio n° 0501 de 23 de octubre de 2014 de la honorable Cámara de Diputados. Materia: *la implementación de políticas en favor de migrantes*, Santiago, 19 de febrero de 2015. 10 páginas.

²¹² A partir del año 2018.

ningún tipo de documento de identificación, -como ocurría hasta la fecha; 7) Se incluyen los procesos de consultas participativas; 8) Implementación del “sello migrante” para municipalidades con buenas prácticas; 9) Se da inicio desde el año 2015 a los *Consejos Consultivos* Consulares a partir de la *ley n° 20.500 sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública*,²¹³ que permite tanto a las organizaciones de chilenos en el exterior participar de forma más directa en las decisiones que los aquejan, como a los consejos consultivos en el país que podrán incluir asociaciones de migrantes y grupos de interés en la toma de decisiones.

Se suman en el futuro la posibilidad de que *los Acuerdos de Unión Civil* (AUC) donde uno de los convivientes sea extranjero puedan regularizar su situación a través de esta vía.²¹⁴

En el mes de diciembre de 2015 se elaboró una resolución que *regula el funcionamiento y composición del Consejo Consultivo Nacional de Migraciones del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública*; por ello, ya se han abierto los plazos para que las organizaciones interesadas puedan inscribirse y ser parte de este Consejo, que tiene un carácter consultivo y conformado de manera pluralista por asociaciones sin fines de grupo,

“Que brinden asesoría, protección y representación a los migrantes en su calidad de tales, además de representantes de establecimientos que se dediquen al estudio de temas migratorios.” (DEM, 2015).

Este Consejo Consultivo sesiona hasta el año 2017 y para el año 2018 se abriría en un futuro las bases para que las organizaciones vuelvan a participar. Esto generó grandes críticas por parte de la sociedad organizada y la medida unilateral de terminar con esta plataforma de participación (ocurriendo en el segundo mandato del presidente Sebastián Piñera a partir de marzo del 2018).

En el año 2015 se presenta un *nuevo instructivo Presidencial n° 5 con fecha del 6 de noviembre del 2015, sobre “Lineamientos e Instrucciones para la Política Nacional Migratoria,”* que relata las directrices de la política migratoria durante el período 2014-2018, incluyendo un proceso de regularización, un proyecto de ley con enfoque en derechos humanos, de género y bajo el principio de no-discriminación.

Toma en consideración a los grupos vulnerables dentro de la amplia definición de lo que compone el grupo de los migrantes (niños, mujeres embarazadas), el acceso de la justicia en condiciones de igualdad y, - no menos importante, - el ver a Chile como un *país intercultural reconociendo su origen mestizo mayoritario y culturalmente diverso*.

Además, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública aprobó a partir de su trabajo el Fondo Organización Regional de Acción Social, ORESMI (resolución exenta 1339 del 2 de marzo de 2015 y resolución exenta 3768 del 20 de marzo de 2014) que entregan fondos y recursos destinados a los

²¹³ Modificó la Ley Orgánica Constitucional de bases generales de la administración del Estado, incorporando el título IV sobre participación ciudadana, en el cual se consagra el derecho de la ciudadanía a incidir en las políticas, planes, programas y acciones del Estado.

²¹⁴ Discurso del Sr. Rodrigo Sandoval, jefe nacional Dirección de Extranjería y Migración (DEM) Ministerio del Interior y seguridad Pública, Chile (2015) en seminario *Migración y Derechos Humanos* de la Universidad Diego Portales, 1 de diciembre 2015.

migrantes ²¹⁵en situación de vulnerabilidad, como parte del proceso de mejoras en la materia por parte del ejecutivo.

Desde el año 2017 se pondrá en marcha la resolución adoptada por el Ministerio de Educación del Identificador Provisorio Escolar (IPE)²¹⁶ para estudiantes migrantes, lo que les permitiría regularizar su proceso educativo en Chile y así poder acceder a beneficios sociales; este identificador provisorio reemplazará al denominado "RUT 100,"el número de identificación de uso interno del Ministerio de Educación que facilitaba el proceso de matrícula y el acceso a beneficios de dichos alumnos extranjeros que ingresaban al país y al sistema escolar sin contar con visa ni residencia definitiva. Esta medida ya ha sido rechazada por varias ONG como INCAMI que ven esta resolución como insuficiente, ya que todos los alumnos extranjeros debieran acceder a un visado de estudiante de forma automática. ²¹⁷

Esta medida, por tanto, categoriza a los alumnos chilenos en primera y segunda categoría, siendo los extranjeros los que no podrían beneficiarse de todos los derechos que les corresponden.

El Servicio Jesuita a Migrantes (SJM) ha impulsado una campaña mediática " no más RUT 100", porque esta medida no permite que los niños accedan a todos los beneficios que le permitirían, por ejemplo, cumplir sus etapas escolares, acceder a la beca JUNAEB,²¹⁸ rendir la PSU (Prueba de Selección Universitaria), entre otros.

Debido a estas dificultades concretas en la regularización de alumnos extranjeros, el Departamento de Extranjería y Migración (DEM) y la Corporación Municipal de Desarrollo Social de Antofagasta han firmado un convenio en el año 2015 llamado programa " Escuela Somos Todos" que ha permitido que los alumnos migrantes obtengan una visa de residencia que les permite contar con un RUT²¹⁹ y acceso a beneficios. Este programa permitió que 2.289 niños extranjeros en el año 2015 pudiesen regularizar su situación.

Es un esfuerzo importante y tanto el Servicio Jesuita a Migrantes como otras entidades piden que este programa sea universal y se extienda a todo el país.

²¹⁵ No se incluyen a los refugiados.

²¹⁶ Para el año 2017, se contabilizaban unos 28.901 alumnos con este número identificador provisorio (datos obtenidos por Diario El Mercurio, 24 de marzo de 2018, por *ley de transparencia*). Para el año 2018, se han inscrito 17.000 alumnos bajo esta modalidad, lo que da cuenta de las dificultades de los niños y adolescentes en el acceso a la educación.

²¹⁷ Las medidas adoptadas en el segundo mandato del presidente Sebastián Piñera considera que el proyecto de ley presentado en marzo del 2018 consigna que se pondrá mayor énfasis en los derechos de los niños y adolescentes y que contarán con un RUT de forma inmediata y que no se mantendrán ningún tipo de prerequisites para ingresar al sistema educativo, que se enmarcan en las reformas nacionales al sistema educativo, como la Ley de Inclusión.

²¹⁸ Desde el año 2018, JUNAEB (Junta Nacional de Auxilio y Becas, Ministerio de Educación), aprueba una serie de menús para los alumnos basados en cocinas de otros países (especialmente latinoamericanos) aprobado en el 2018 y será aplicado a nivel nacional en toda la red educativa nacional desde el año 2019.

²¹⁹ Rol Único Tributario, que es el número de identificación nacional para todo ciudadano chileno y extranjero.

En el mes de julio del 2017, la presidencia de la centroizquierda ha comprometido la creación de un visado especial²²⁰ para niños y adolescentes menores de 18 años, que les permitirá acceder a la batería de servicios sociales, desde la certificación de estudios realizados en el sistema educativo chileno, junto con el ranking de notas, Subvención Escolar Preferencial, programas "me conecto para aprender," de Apoyo Pedagógico, los de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB), como es el pase escolar²²¹, alimentación, textos escolares, uniforme y seguro escolar. En el caso de la educación superior, los alumnos podrán acceder a la Gratuidad y otros beneficios estudiantiles.

Los niños y jóvenes también podrán acceder al Registro Social de Hogares y a las políticas del Sistema de Protección Social, los programas "Chile Crece Contigo" y "Chile, Seguridades y Oportunidades" y a la totalidad de las prestaciones del sistema de salud, incluyendo las de tipo secundarias, como es la atención en el COSAM (Centro Comunitario de Atención Mental).

El 21 de agosto de 2017 se despacha a la Cámara de Diputados el proyecto que "Establece Nueva Ley Migratoria"²²² (Boletín n° 11395-06 del 23 de agosto de 2017), que se ha venido posponiendo hasta finales del cuarto año de mandato de la segunda presidencia de Michelle Bachelet y la coalición de la *Nueva Mayoría*, que ha tomado por sorpresa a muchas agrupaciones de migrantes que no fueron llamadas a participar de los Consejos Consultivos en su elaboración y se enfrasca también en una Interpelación al Ministro del Interior que se lleva a cabo el 5 de septiembre justamente por el retraso en el envío del proyecto y las razones de la misma.

Es decir, el envío del proyecto se enmarca en serios cuestionamientos por parte de parlamentarios, de la sociedad civil organizada y en medio del comienzo de la campaña electoral que comienza a desplegarse desde finales del mes de agosto.

Hay un interés de enfocar la política *hacia la regularidad migratoria*, es decir, *facilitar el acceso a la regularidad y no impedirlo* como se ha venido haciendo con la ley actual, promover el empleo²²³ como mecanismo de *inserción social*, visto como una herramienta fundamental que facilita el proceso de inclusión social de las comunidades en Chile; la facilitación de la movilidad de las personas, del conocimiento para el desarrollo y la innovación, la integralidad de la política y gestión migratoria, una vinculación y asociatividad para con los nacionales residentes en el exterior, la política migratoria como una responsabilidad compartida, es decir, fomentar los acuerdos multi y bilaterales entre los países que faciliten la integración regional;²²⁴ la participación en las políticas

²²⁰ Para el año 2017, según datos de la Subsecretaría del Interior y MINEDUC, hay 31.762 niños y adolescentes matriculados en establecimientos educacionales reconocidos por el Estado chileno que se encuentran en situación migratoria irregular y no poseen RUT, lo que equivale al 41,3% de la matrícula extranjera. Hasta ese momento contaban con el Identificador Provisorio Escolar (IPE).

²²¹ Documento personal que permite al alumno tener tarifas preferenciales y reducidas en el transporte público.

²²² Durante la discusión del proyecto en la Cámara de Diputados y la comisión de gobierno, la crítica iba dirigida a que el mensaje dice una "ley migratoria", pero que en realidad es una "ley de extranjería".

²²³ Por ejemplo, en la Bolsa Nacional de Empleo del Ministerio del Trabajo, Gobierno de Chile, se puede postular con el número de pasaporte, facilitando el acceso a empleos regulares.

²²⁴ Los acuerdos bilaterales y multilaterales tienen consecuencias directas en los beneficios al ingreso del país; por ejemplo, el no necesitar un visados previo en el caso de los países MERCOSUR, la *Tarjeta Fronteriza Vecinal*, entre otras medidas que ayudan a una movilidad segura y con derechos, pero esto también es un elemento de discriminación hacia los nacionales de países que no se encuentran dentro de los beneficiarios a estas medidas, lo que acrecienta la sensación de discriminación según la nacionalidad que tenga el titular

públicas migratorias, observar al país como uno brinda asilo y refugio, parte de la migración segura y mejorar el registro e información como soporte de la política migratoria.

A pesar de ello se observan *problemas y realidades específicas*; por ejemplo, la *Visa Consular por Motivos de Turismo*, impuesto a dominicano, cubanos y - en forma reciente, - a los haitianos (desde el 2018) no ha frenado el ingreso de estas colectividades al país; por el contrario, ha aumentado lo que demuestra que este tipo de decisiones no tiene el efecto esperado.

Sobre la protección de los más vulnerables, que en este caso son los niños y adolescentes y que el acceso a derechos y prestaciones esté condicionado por la calidad de regular en el país como por el tiempo de arraigo en el país (a partir de dos años de residencia regular).

Esto contraviene todas las disposiciones y convenios firmados por Chile en materia de defensa y promoción de derechos. La legislación vigente no está acorde a los nuevos tiempos especialmente en la promoción de derechos y las pocas posibilidades de regularizar la situación migratoria una vez que la persona se encuentra en la irregularidad.

Otra crítica es la referida a las regiones que tienen realidades distintas a la capital Santiago, debido a su carácter transfronterizo como parte del desarrollo local y regional del país.

Existe preocupación por los procesos de discriminación y tensiones de carácter xenófobo en localidades y comunidades específicas (donde el acceso a prestaciones sociales es limitado, tanto para nacionales como extranjeros), el no ratificar el Acuerdo de Residencia MERCOSUR ampliado, que ha sido también una dificultad en el cambio de la mentalidad de los legisladores y del ejecutivo.

Por último, el hecho efectivo de posibles casos de apatridia de muchos niños nacidos en Chile de padres extranjeros que no están regularizados.

Esto último está siendo tratado tanto por el Registro Civil como por el Departamento de Extranjería, subsanando este vacío legal y permitiendo el reconocimiento de la nacionalidad chilena a hijos de extranjeros transeúntes, como se contempla en la ley vigente. Para el año 2016, se contabilizaban unos 2.500 casos, por lo que se hacía urgente rectificar esta situación que en la ley contemplaba inicialmente a hijos de personas que están de paso por Chile, como tripulantes o turistas.

Con los *mensajes* enviados al Congreso en el 2017 (Boletín 11435-10) sobre *Aprobar la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas* (Boletín N° 11436-10) y sobre la *Convención para Reducir los casos de Apatridia*, ambos aprobados por la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara de Diputados, por el Senado y aprobado por mandato presidencial, es un gran paso para reducir la apatridia y que el Estado efectivamente otorgue la nacionalidad a niños de personas en situación irregular en el país, siendo esto independiente del status legal-administrativo de los padres.

A modo de resumen, enumeramos los distintos *convenios* firmados entre el DEM y los ministerios clave en materia migratoria, que detallamos a continuación:

1) Convenio que facilita el acceso a la Salud a través del Régimen de Prestaciones de FONASA. Suscrito entre el Ministerio del Interior y FONASA²²⁵, este convenio permite a los ciudadanos

²²⁵ Decreto Exento n° 6.410, 1 de diciembre de 2014 que aprueba Convenio de Colaboración entre el Ministerio del Interior y Seguridad pública y en Fondo Nacional de Salud FONASA.

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.

2) 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°67²²⁶ 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.

3) 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.

4) Programa de Regularización de Estudiantes "Escuela Somos Todos"²²⁷, 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 acceda 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.

5) Convenio para el acceso a la educación parvularia. Iniciativa conjunta entre el Ministerio del Interior y la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI)²²⁸, que busca facilitar el ingreso a programas

²²⁶ Decreto n° 67, Ministerio de Salud, publicado del 10 de marzo de 2016, promulgado el 29 de mayo del 2015, " Modifica el Decreto n° 110 del 2004, del Ministerio de Salud, que fija circunstancias y mecanismos para acreditar a las personas como carentes de recursos o indigentes," Biblioteca del Congreso Nacional, www.leychile.cl

²²⁷ Oficio circular n° 6.232, 26 de mayo 2003 que precisa sentido y alcance del Circular n° 1.179, 18 de enero de 2003, Departamento de Extranjería y Migración DEM.

²²⁸ Resolución Exenta n° 6.677, 20 de noviembre que aprueba Convenio de Colaboración y Acción Conjunta entre el Ministerio del Interior y la Junta Nacional de Jardines Infantiles JUNJI.

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.

6) Convenio de Colaboración SENAME – DEM para el reconocimiento de la condición de refugiado.²²⁹ 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.

7) Iniciativa para el Reconocimiento de Nacionalidad de Hijos de Inmigrantes Residentes en Chile (Caso de Hijos de Extranjeros Transeúntes)²³⁰. 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 a aquellos extranjeros que se encontraban en condición migratoria irregular producto de ingreso clandestino, al igual que los turistas irregulares, expulsados y personas con orden de abandono.

Con ello, la excepción al *principio ius solis* se hizo extensiva no sólo 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 segundo gobierno de la Presidenta Bachelet ha buscado el 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.

²²⁹ Resolución Exenta n° 10.654, 28 de diciembre de 2009 que aprueba Convenio de Colaboración entre el Ministerio del Interior y el Servicio Nacional de Menores SENAME.

²³⁰ Oficio n° 27.601, 14 de agosto de 2014, Departamento de Extranjería y Migración DEM.

Es por ello que el 25 de mayo de 2017, la presidenta Bachelet lanza oficialmente la campaña "Chile Reconoce"²³¹ con el apoyo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y distintos actores sociales con el objetivo de buscar casos donde no se cumple con las medidas adoptadas en torno a la nacionalidad (personas nacidas en Chile e inscritas como Hijos de Extranjeros Transeúntes o HET), además de sensibilizar sobre la materia a funcionarios y a la sociedad en su conjunto.

8) Exención de Multas a niños, niñas y adolescentes.²³² 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.

9) Visa Temporal Por Motivos laborales.²³³ El Decreto Ley n° 1.094 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 en el año 2018: *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.

Por vía administrativa, esta visa deja de expedirse desde el día lunes 23 de abril de 2018, bajo el segundo mandato del presidente Sebastián Piñera.

²³¹ <http://chilereconoce.cl>

²³² Circular interna n° 30.722, 10 septiembre de 2014 del Departamento de Extranjería y Migración DEM.

²³³ Circular n° 7, 26 de febrero de 2015 del Departamento de Extranjería y Migración DEM.

Los motivos de este cambio se deben a que este tipo de visado permitía que los extranjeros que llegaron a Chile en calidad de turista pudiesen tramitar esta visa en Chile y poder trabajar de forma regular. Con ello aumentó el número de personas que buscaban empleo, generando varios problemas asociados, como ha sido el caso de la compra de contratos falsos, previo requisito para obtener esta visa.

10) Reconocimiento de Uniones Civiles realizadas en el Extranjero en la obtención de permisos de residencia.²³⁴ 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 (AUC), 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.

11) Modificaciones al Reglamento de Extranjería. Mediante Decreto²³⁵ 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 a 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 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.²³⁶
- Otras modificaciones relevantes se encuentran en proceso de implementación relacionadas con el desarrollo de sistemas informáticos.
- Establecimiento de nuevos sistemas de pagos de sanciones migratorios, en proceso de implementación.
- Mejoramiento de los sistemas de registro de permisos.

²³⁴ Circular n° 6, 26 de febrero de 2015 del Departamento de Extranjería y Migración DEM.

²³⁵ Decreto Supremo n° 1.930, 3 de diciembre de 2014, publicado en el Diario Oficial el 7 de marzo de 2015.

²³⁶ Siendo una de las vulneraciones a los derechos más flagrantes que ha sido ampliamente criticada por organismos internacionales, el Instituto de Derechos Humanos y las organizaciones de migrantes.

- 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.

6.4.1. Respuestas políticas del desfase entre la legislación vigente y la inserción del migrante; visto desde la opinión de expertos y sus consecuencias en el parlamento.

Chile tiene un retraso en términos de creación de una política migratoria acorde a los tiempos actuales y una legislación en esa misma dirección (Doña Reveco y Levinson, 2012; Doña Reveco y Mullan, 2014). No cuenta con una institucionalidad pública para la gestión y tratamiento migratorio ni tampoco con una normativa general que regule los organismos públicos que inciden en la materia, ya que no hay un organismo gubernamental o intersectorial que se dedique exclusivamente e integralmente a la temática migratoria (Gainza, 2013, p. 167). Debido a la complejidad de la temática, - que involucra varios aspectos de la vida social, legal, económica y cultural, - el tratamiento y gestión migratoria en el país ha sido sobrepasado, tanto en su concepción y diagnóstico como en sus capacidades de manejo administrativo. Esto ha sido ampliamente criticado por un sinnúmero de organizaciones, como la OIM, INDH, Servicio Jesuita a Migrantes, entre otras instituciones relevantes.

La vulnerabilidad en que se encuentran los migrantes y la dificultad que tienen el regularizar su situación es materia de preocupación en algunas relatorías de las Naciones Unidas (Díaz, 2015) debido al retraso de las reformas y la dificultad que tienen los organismos estatales e internacionales de asegurar los derechos a los extranjeros en situación irregular en el país. Por tanto, sitúan a Chile como un país que aún *no ajusta su realidad legislativa y jurídica a las necesidades imperiosas en el tema:*

" Siendo Chile Estado parte de la comunidad internacional, y en especial miembro de la ONU, debiera seguir las recomendaciones de la relatoría especial sobre derechos de los migrantes que ha trabajado en el seno de los órganos subsidiarios de la ONU, la Comisión de Derechos Humanos y el Consejo de Derechos Humanos."(Díaz, 2015, p. 59).

Al pertenecer a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) en el año 2011, Chile suscribe a responsabilidades en estándares económicos y sociales donde la migración es un elemento importante en la política mundial como en lo que se refiere a su contraparte nacional. En consecuencia, el país enfrenta un sinnúmero de deberes, como la entrega de información estadística nacional que incluya este indicador como políticas públicas, acuerdos y convenios que faciliten la movilidad humana.

Desde Martínez et al. (2013), el tratamiento del tema migratorio en el poder legislativo ha sido escaso ya que no ha existido ninguna comisión parlamentaria abocada de manera particular al tema de la migración internacional y las comisiones que han tocado de manera indirecta esta temática

han sido las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados sobre *relaciones exteriores, asuntos interparlamentarios e integración latinoamericana y sobre derechos humanos, nacionalidad y ciudadanía*.²³⁷

Esta última comisión ha presentado dos mociones de proyectos de ley relacionados a la migración; el primero, que establece disposiciones sobre nacionalización de extranjeros donde se solicita reducir de 21 a 18 años la edad mínima requerida para que un extranjero nacido en Chile pueda optar a la nacionalidad chilena (Boletín n° 3238-17) y otro reciente, que “impide el ingreso de extranjeros a nuestro país que mantengan procesos pendientes en materia de derechos humanos, en sus países de origen” (Boletín n° 8248-17). El primero es aprobado y ratificado por el Senado.

Desde los autores, faltan especialistas que ayuden a empujar medidas sobre el tema a través de iniciativas específicas;

“Si bien la situación admite especificidades regionales y locales, todo ello explicaría, en gran medida, buena parte de la lentitud con que han enfrentado el desarrollo de una nueva ley de extranjería y el congelamiento que han enfrentado otras iniciativas legales relacionadas” (Ibid, p. 182).

Valenzuela (2014) argumenta en la misma línea de que las razones argumentadas en cambios legislativos importantes se deben al,

“Bajo número de extranjeros en el país, a la falta de un cambio constitucional, y, por otro lado, al índice de desempleo que, - no obstante, el crecimiento económico de Chile, -se mantuvo en niveles medios-altos (cerca del 10%) entre el 2000-2007 y 2009-2010. Con dicho índice cualquier política de plena apertura a los inmigrantes se vuelve impopular en la opinión pública y los políticos se resisten a cambios facilitadores.” (Valenzuela, 2014, p. 28)

Por lo que la inmigración y su fuerza de trabajo de autorregula por los ciclos económicos y del contexto económico y laboral vigente.

Durante el año 2011 se inició un *boom minero y de la construcción*²³⁸ (Ibid, p. 28) al bajar la cesantía del 7% lo que provoca una oleada de inmigrantes haitianos, colombianos, dominicanos que llegan a completar los vacíos de sectores de mano de obra no calificada y en sectores calificados de la minería, además de técnicos y choferes. También se observa un requerimiento del empresariado de mayor flexibilidad en el ingreso de mano de obra temporal y los bajos niveles de natalidad del país. Estos elementos conjugados dan un panorama específico que se origina en esos años.

Si ejemplificamos lo anteriormente expuesto, durante el seminario *migraciones y derechos humanos* de la Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, efectuado el 1 de diciembre del 2015 (durante la presidencia de Michelle Bachelet), el senador del partido socialista Carlos Montes, parte del conglomerado de la *Nueva Mayoría* argumentó que en Chile el tema migratorio *no está en la agenda*

²³⁷ Desde el año 2017, la comisión que ha tratado el tema migratorio directamente ha sido la comisión de gobierno interior, nacionalización, ciudadanía y regionalización cuando recibe el proyecto de ley del 2017 y en la actualidad, el proyecto del 2013 con indicaciones sustitutivas (volviendo nuevamente a esta comisión en primera instancia).

²³⁸ En cursivas.

política, en la discusión del presupuesto²³⁹ y que tampoco está presente en los partidos y que la discusión parlamentaria del nuevo proyecto de ley puede que se dedique exclusivamente al impacto en la fuerza laboral local. No hay anticipación a los hechos y se tiende a reaccionar, no a anticiparse a los hechos.

A pesar de ello, ha habido *iniciativas de grupos de parlamentarios que han ingresado medidas en la materia*; en el año 2014 la Cámara de Diputados aprobó el *proyecto de resolución n° 124,²⁴⁰ que "Solicita a la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, la adopción de medidas administrativas a fin de regularizar la situación de inmigrantes extranjeros en Chile,"* a través de un *nuevo proceso de regularización extraordinario*. Lamentablemente, no se concretó en su administración.

En el año 2015, se aprueba el *proyecto de resolución n° 388, que "Solicita a la presidenta el envío de un nuevo Proyecto de Ley Marco sobre Migraciones,"* ingresada por una bancada amplia de diputados de ambas coaliciones, advirtiendo la urgencia de esta medida.

El 23 de Junio de 2016, un grupo de diputados (Cristián Monckeberg, RN, Región Metropolitana, distrito n° 23, Claudia Nogueira, UDI, Región Metropolitana, distrito n° 19, Paulina Núñez, RN, II región Antofagasta, distrito n° 4, Jorge Sabag, DC, VII región del Bío-Bío, distrito n° 42 y Alejandro Santana, RN, X región de los Lagos, distrito n° 58, ingresan una *moción* (Boletín n° 10779-06) que "Modifica el Decreto Ley n° 1.094 de 1975, Ley de Extranjería, y establece normas para favorecer la integración de los migrantes y la migración segura," que se encuentra en primer trámite constitucional,²⁴¹ dando cuenta de las necesidades de que se tomen en cuenta los asuntos de integración. El día 5 de julio de 2016 pasa a Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización.

Este proyecto, que pasamos a destacar algunos de sus argumentos, plantea la necesidad de dar pasos hacia una modificación en la legislación actual y que,

" La globalización es una realidad que impone a todos los países el deber de generar una visión libre de barreras y exenta de límites para permitir a toda persona poder imaginar el presente que quiere vivir y desarrollar las condiciones para que dichos planes de vida sean posibles. Así, el derecho a migrar de un país a otro para realizar la propia vida es un derecho que poco a poco adquiere un sentido diverso al tradicional –ligado a una mejora en la calidad de vida en términos

²³⁹ Esto es un elemento importante al tener en consideración; si el tema no aparece en el presupuesto nacional, entregado por la presidencia y que es aprobado posteriormente por el Congreso, no tendrá relevancia y no se observarán cambios importantes. Desde el año 2017 al 2018 hubo un aumento en el presupuesto aprobado para el DEM, pasando de \$1.500 millones aprox. a más de \$ 3.500 millones. Para el año 2019, se eleva el presupuesto a 4.170 millones de pesos.

²⁴⁰ 66 votos a favor y 14 en contra; los diputados que realizaron la iniciativa fueron: DC Claudio Arriagada, Sergio Espejo, René Saffirio, Jaime Pilowsky; independientes Gabriel Boric y Alejandra Sepúlveda, PC Hugo Gutiérrez, Independiente Sergio Aguiló, UDI Joaquín Lavín, PPD Felipe Letelier. Se adhirieron los diputados: independiente Roberto Poblete, PPD Pepe Auth, PS Osvaldo Andrade, PS Denise Pascal, Independiente Felipe Kast, DC Juan Morano, Independiente Pedro Browne, PS Raúl Saldivar y PPD Daniel Farcas. Cámara de Diputados de Chile, Noticia "Cámara pide al ejecutivo regular situación de inmigrantes en Chile," publicado el 19 de agosto de 2014.

²⁴¹ Actas Sesiones del Congreso, legislatura 364ª, sesión 39ª martes 5 de julio 2016 (ordinaria, de 10:41 a 14:56 horas.), p. 558-561.

económicos— en función de un creciente cosmopolitismo que se orienta a un tránsito de ciudadanos del mundo, con semejantes valores, gustos y con conexiones que no podrían haberse pensado en otra época. La migración, hoy, ha comenzado una traslación hacia un foco centrado en las expectativas de una vida acorde a lo que cada cual quiere vivir antes que a una visión pensada en un mejor lugar para desarrollarse económicamente.

Sin embargo, el derecho del migrante debe armonizarse con las reglas que son propias de las comunidades políticas, las cuales, como titulares de sus territorios, son libres y soberanas para regular el ingreso y la admisión a su seno. Las normas migratorias son, precisamente, las llamadas a determinar cómo se concilian las determinaciones del arbitrio del migrante, para elegir el lugar donde vivir, con las de la comunidad a la que estos aspiran a integrarse." (Moción, 23 junio, 2016, "Modifica el Decreto Ley n° 1.094 de 1975, Ley de Extranjería, y establece normas para favorecer la integración de los migrantes y la migración segura", Boletín n° 10779-06, p. 1-2)

"La presente moción se enmarca dentro de estas restricciones metodológicas que se han esbozado y se orientan en lo esencial a dos materias: La primera, a determinar un marco general para la integración de los migrantes en nuestro país, por un lado; y por el otro, la reforma a la ley vigente en materia de migración a objeto de reforzar el concepto de "migración segura". Nuestra premisa es que debemos fomentar la participación de los migrantes en la vida nacional y relevar su rol como elemento potenciador de la vida interna en el país; pero, al mismo tiempo, reforzar una idea central: hay que buscar las vías, ya sea con incentivos o desincentivos, para intentar que la mayor cantidad de migrantes entre ordenadamente al país, cumpliendo la ley." (Ibid, p. 3-4).

La propuesta contemplaba varias indicaciones que vendrían a complementar el Decreto Ley vigente, donde destacan, por ejemplo: el no poder cambiar de status migratorio en el país, lo que de alguna manera no se condice con lo planteado en la argumentación inicial. Es por ello que la diputada Daniella Cicardini (PS, región de Atacama, distrito n° 5) se resta de esta iniciativa, posteriormente. Esto se encuentra registrado en las Actas del Congreso, sesión 46ª, miércoles 20 de julio de 2016.

Otra iniciativa ha sido la ingresada por el diputado Jaime Pilowsky (militante de la Democracia Cristiana), en conjunto con otros parlamentarios, que rebaja la edad de 21 a 18 años para solicitar la nacionalidad chilena, a menores de 14 años con permiso de uno de sus progenitores o cuidadores y de hijos de refugiados que al menos uno de ellos tenga la carta de nacionalización, lo que permite la nacionalización de hijos menores de extranjeros que el país reconozca como refugiados y así se evitan procesos de Apatridia entre esta población.

Esta iniciativa fue aprobada por unanimidad en la Cámara de Diputados en su tercer trámite constitucional ²⁴²y por el Senado, en lo que se ha plasmado como la ley n° 20.888 del 8 de enero del 2016, por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública que "Modifica los requisitos para obtener la nacionalización."

Ya a comienzos del año 2017, un grupo de diputados ingresa una *moción* (Boletín n° 11.095-13) que "Modifica el Código del Trabajo para fomentar la inclusión laboral de los trabajadores

²⁴² www.extranjeria.gob.cl Noticias del 4 de enero de 2016. A la fecha, la información no se encuentra disponible.

extranjeros"²⁴³, lo que permitiría aumentar el tope de 15% a 50% de trabajadores en una empresa con más de 25 trabajadores. Los diputados son: Sergio Aguiló (que es el patrocinante de la moción), Izquierda Ciudadana, VII región del Maule, distrito n° 37, Osvaldo Andrade, PS, Región Metropolitana, distrito n°29, Claudio Arriagada, DC, Región Metropolitana, distrito n° 25, Cristián Campos, PPD, VIII región del Bío-Bío, distrito n° 43, Lautaro Carmona, PC, III región de Atacama, distrito n° 5, Marcos Espinoza, PRSD, II región de Antofagasta, distrito n° 3, Tucapel Jiménez, PPD, Región Metropolitana, distrito n° 27, Guillermo Teillier, PC, Región Metropolitana, distrito n° 28 y Patricio Vallespín, DC, X región de los Lagos, distrito n° 57. Este proyecto pasa a la Comisión de Trabajo y Seguridad Social (Actas del Congreso, sesión 126ª, 19 enero de 2017).

El día 24 de enero de 2018 se envía otra *moción* titulada "Modifica la ley N°18.883, que Aprueba Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, para permitir el ingreso de extranjeros con permanencia definitiva en el país, a las plantas municipales" (Boletín n° 11592-06), firmada por los diputados Miguel Ángel Ramírez (PPD), Cristián Campos (PPD), Sergio Espejo (DC), Daniel Farcas (PPD), Iván Flores (DC), Cristina Girardi (PPD), Marcela Hernando (PRSD), Felipe Letelier (PPD) y Alejandra Sepúlveda (Independiente).

Uno de los argumentos que postulan a esta modificación del estatuto administrativo es que:

"En síntesis, sólo se consideran ciudadanos a los chilenos, cualquiera sea el origen como haya obtenido la nacionalidad. De esta manera, si un extranjero vecindado en nuestro país y que detente permanencia definitiva en el país, no se encuentra permitido por ley para trabajar como funcionario municipal, al no cumplir con el requisito de ciudadanía." (Moción, 24 enero, 2018, Modifica la ley n° 18.883, que Aprueba Estatuto Administrativo para Funcionarios Municipales, para permitir el ingreso de extranjeros con permanencia definitiva en el país, a las plantas municipales," Boletín n° 11592-06, p. 4).

Para los autores de esta moción, es una medida discriminatoria y vulnera el principio de igualdad ante la ley, además de vulnerar los convenios internacionales firmados por Chile en materia de derechos.

A estas iniciativas se suman las tomadas en el año 2018 que "Eliminan la obligatoriedad de detentar la nacionalidad chilena a trabajadores que se desempeñen en labores de seguridad y transporte de valores" ²⁴⁴(Decreto n° 867, publicado en el Diario Oficial el 17 de marzo de 2018), y el proyecto de ley en *moción* del 5 de septiembre de 2018 (Boletín n° 12007-3) que "Modifica el Código del Trabajo con el objeto de asegurar la igualdad de condiciones en la contratación de chilenos y extranjeros"²⁴⁵, firmado en bloque por diputados de la *Nueva Mayoría*, incluyendo a la Democracia Cristiana y al independiente - Federación Regionalista Verde Social, Pedro Velásquez.

²⁴³ Diario Oficial de Chile, 17 marzo, 2018.

<http://www.diariooficial.interior.gob.cl/edicionelectronica/index.php?date=17-03-2018&edition=42010>

Última visita: 17 marzo, 2018.

²⁴⁴ https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=12601&prmBoletin=12077-13

²⁴⁵ https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=12421&prmBoletin=11898-06

Se destaca de esta iniciativa el hecho de que varios diputados que pertenecen a la Comisión de Gobierno durante la nueva conformación de la misma a partir del 2018 son firmantes de esta propuesta.

Otras mociones ingresadas en ese mismo año incluyen la *moción* que "Modifica el Decreto Ley n° 1.094 de 1975, que establece normas sobre extranjeros en Chile, para disponer la expulsión inmediata del país de los extranjeros condenados por los delitos que indica" (Boletín n° 11.898-06, del 9 de julio del 2018), planteado por la bancada UDI; *Proyecto de Resolución* n° 291 que "Solicita a S.E. el presidente de la República que, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, inicie las conversaciones y negociaciones con los Estados Americanos que no han firmado y ratificado la Convención Interamericana para el cumplimiento de condenas penales en el extranjero, con el objeto de asegurar el traslado de los reos extranjeros a su país de origen" (21 de agosto de 2018),²⁴⁶ firmado por *Chile Vamos*.

Por último, la *moción* que " Modifica el Código Penal para sancionar la explotación laboral de personas extranjeras (Boletín n° 11.937-07 del 31 de julio del 2018)²⁴⁷, firmado por la Democracia Cristiana, Independientes, Revolución Democrática y un diputado de Renovación Nacional.

6.4.2. Año 2017 y la presentación del proyecto de ley del gobierno de la presidencia de Michelle Bachelet; su rechazo y las consecuencias políticas en la oposición y Frente Amplio.

A pesar del retraso inicial y de las polémicas declaraciones del jefe del Departamento de Extranjería y Migración²⁴⁸ sobre la imposibilidad de presentar el proyecto de ley antes de que terminase el mandato de la presidenta Bachelet - debido principalmente al escenario económico del país-, los plazos se modificaron y se establece la fecha límite antes del 30 de enero del año 2017²⁴⁹ en que se presentaría el proyecto de ley en la Cámara de Diputados y en instancias previas tales como seminarios en la misma Cámara, donde se intenta explicar la estructura y los elementos clave de la misma a los parlamentarios y grupos de interés.

Esta fecha no fue respetada y debido a la poca claridad que se ha visto en las acciones del ejecutivo, la diputada de Renovación Nacional Paulina Núñez y otros diputados del conglomerado de *Chile Vamos* han presentado una *interpelación* al Ministro del Interior y Seguridad Pública, el Sr. Mario

²⁴⁶ https://www.camara.cl/trabajamos/presolucion_detalle.aspx?prmID=5331

²⁴⁷ https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=12461&prmBoletin=11937-07

²⁴⁸ El Jefe del DEM hasta julio del 2017 era el Sr. Rodrigo Sandoval, que decidió renunciar debido a los roces con el Ministerio del Interior, por el retraso del envío del proyecto. Participa enviando una minuta a la Cámara de Diputados y a la comisión de gobierno, donde expresa de forma personal sus críticas al proyecto y cómo, a lo largo del tiempo, fue modificado de tal forma que no representa el trabajo previo ni las expectativas que se tenía del mismo.

²⁴⁹ <http://www.latercera.com/noticia/nuevo-trato-bachelet-propone-los-inmigrantes/> 22 enero, 2017.

Fernández, para que explique el retraso en el envío del proyecto. Esta interpelación es realizada el 5 de septiembre del 2017.

El proyecto de ley, *Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que inicia un proyecto de Nueva Ley de Migraciones, Mensaje n° 124-365*, finalmente, es enviado el 21 de agosto del 2017 y se recibe en la Cámara de Diputados el 23 de agosto de 2017 (Boletín n° 11395-06)²⁵⁰ pasando a la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización.²⁵¹ Se remite el proyecto también a la Corte Suprema.

Finalmente, después de unos meses de discusión en la Cámara de Diputados, el día 9 de enero de 2018 se vota la *idea de legislar en la materia*, que llevó a un RECHAZO de este proyecto, con cinco votos a favor y seis en contra (*Chile Vamos* y un voto de la Democracia Cristiana, de parte del presidente de la comisión, el diputado, sr. Marcelo Chávez).

Las declaraciones del diputado en los medios²⁵² sobre el asunto y su negativa de dar un voto a esta propuesta, argumenta que, debido a todos los informes y recomendaciones que la sociedad civil, organizaciones de migrantes e instituciones del Estado como el Consejo para la Transparencia y el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH), han dicho que el proyecto presenta inconsistencias e incongruencias con el mensaje y el posterior articulado de la misma, ya que no responde a las necesidades y protección de los migrantes. Por lo que él mismo, - siendo parte de la *Nueva Mayoría*, - no puede votar de forma favorable y defender el proyecto, incluso de las posibles modificaciones que les otorga el mandato a través de *indicaciones sustitutivas*, cuando se discute cada artículo de forma particular.

Frente a las próximas elecciones presidenciales del año 2017, las opiniones de los partidos de oposición y el conglomerado de *Chile Vamos* ha ido orientándose hacia una postura más concreta, específicamente en dos ejes; Una nueva ley migratoria y de medidas administrativas (*Visas Consulares*), agregando un nuevo proceso de regularización.

Durante el mes de noviembre del año 2016, se reunieron los comités directivos de los partidos que componen *Chile Vamos* (RN, UDI, PRI y Evópoli) para abordar la conformación de una comisión programática del bloque abocada a generar propuestas en materia de inmigración y que fue analizada en el último consejo político del sector, en la que se estableció como uno de los ejes programáticos del conglomerado.²⁵³

Esta propuesta que se traduce en el envío del proyecto de ley del 2018, que incluye al anterior proyecto de ley del 2013 con *indicaciones sustitutivas* (incluyendo elementos del proyecto de ley presentado en el segundo mandato de Michelle Bachelet, destacando la creación del Servicio Nacional de Migraciones).

Se ha visto que sus esfuerzos apuntan hacia la tramitación de visados en origen, desincentivar la regularización en Chile (es decir, de pasar de un tipo de visado a una residencia permanente, o en

²⁵⁰ https://www.camara.cl/pley/pley_buscador.aspx?prmBuscar=migraciones
<https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmid=12652&prmtipo=TEXTOSesion>

²⁵¹ A diferencia del 2013, pasa a la Comisión de Gobierno y no se incluye la de Relaciones Exteriores.

²⁵² CNN Chile, entrevista al diputado Marcelo Chávez (DC) del 10 de enero de 2018.

²⁵³ <http://www.latercera.com/noticia/oposicion-impulsa-politicas-restrictivas-inmigrantes-eje-programatico/> del 28 de noviembre de 2016.

el caso que más complica son los casos de irregularidad a un primer visado), expulsión de extranjeros que hayan cometido actos criminales y penalizados por la legislación chilena, pedir al ingreso del país que se demuestre patrimonio suficiente en su permanencia en Chile, el ejercer una profesión u oficio lícito, la obligación de solicitar la cédula de identidad ante el Servicio de Registro Civil e Identificación dentro del plazo de 90 días contados desde la fecha de entrada en vigencia del respectivo Permiso de Residencia e informar el cambio de domicilio, la acreditación de todos estos requisitos cada seis meses en la gobernación correspondiente y el pago de dos a cinco UTM (Unidad Tributaria Mensual) en caso de no cumplir con esta obligación, además de agilizar todos los procedimientos actuales.

Se agregan nuevos tipos de visado, además de las medidas administrativas, como son los *Visados Consulares* a ciertas nacionalidades (Venezuela y Haití), un proceso de regularización extraordinaria y un *Plan de Retorno Voluntario*. Ha habido un proceso de socialización de todas las medidas adoptadas desde el año 2018 en campañas informativas a los sectores interesados, incluyendo estas iniciativas en los portales del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, en una *minuta explicativa* y un *video* sobre la nueva ley de migración.

Por tanto, en el caso de este conglomerado ya se comienzan a observar una nueva postura que tiene que ver con una propuesta oficial y concreta hacia ciertos elementos que posteriormente se agrega el envío de un proyecto de ley que reuniría ciertos elementos específicos, comparables a otros países; por ejemplo, la tramitación de las visas en los países de origen y que todo el proceso tenga un formato digital y online.

El *Frente Amplio* y su arremetida en la presentación de una nueva oferta política y de candidaturas presidenciales, ha elaborado documentos de discusión específicamente enfocados en el tema migratorio, tratando de reunir las opiniones de la ciudadanía frente al tema; todo aquello resulta en la elaboración de un *documento de trabajo* que tenía como objetivo ser una herramienta de discusión con la ciudadanía para llegar a un consenso de todas las miradas y visiones frente al tema.²⁵⁴

A partir de ese trabajo participativo con la sociedad, se observaron dos visiones del hecho:²⁵⁵ la primera se enfocaba en una mirada de respeto a los derechos humanos y la no-discriminación, mientras que la segunda respondía a todo lo contrario; una visión que comprende aspectos de la seguridad nacional, restricciones en el ingreso y estadía en el país y la noción de la migración como un riesgo hacia la seguridad ciudadana y orden público. Esto ha tenido repercusiones de varios sectores, al igual que en la academia. Les preocupa que, a pesar de ser un movimiento de izquierda, exista este tipo de mirada alejada de sus bases programáticas históricas.

²⁵⁴ Frente Amplio, Encuentros Programáticos Comunes. Diagnósticos y preguntas para la discusión programática, Grupos de Apoyo Programáticos Frente Amplio. Capítulo sobre Migraciones, p. 45

²⁵⁵ Programa Frente Amplio. Un nuevo enfoque para las migraciones, p. 289.

www.frente-amplio.cl

<http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2017/09/25/la-caldera-del-frente-amplio-propuestas-discriminatorias-en-materia-de-inmigracion-y-aborto-libre-tensionan-elaboracion-del-programa-de-beatriz-sanchez/> Última visita: 10 diciembre, 2017.

Sobre las acciones y avances en materia migratoria, uno de los principales desafíos del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio de Interior y Seguridad Pública ha sido el favorecer la integración de los migrantes, entendida como la " inclusión de éstos a las instituciones y relaciones de la sociedad chilena " (Sandoval-DEM,2017).

Específicamente, en cuanto a la *inclusión* de los migrantes, es entendida como la adquisición de derechos y acceso a instituciones nucleares de la sociedad chilena, tales como el mercado laboral, educación, acceso a vivienda, salud y acceso a ciudadanía.

6.5. Actores relevantes en el contexto de la migración actual en Chile.

6.5.1. La academia y el tema migratorio.

Desde la academia, hay algunos centros especializados de estudio *permanente* (Fundación Henry Dunand donde se imparte un diplomado, Universidad de Talca, Instituto Libertad y Desarrollo con sus publicaciones) por lo que no se observa aún un trabajo sistemático de estudios sociales, económicos y legales.

Algunas universidades en Chile, como la *Universidad Alberto Hurtado* que tienen unidades de atención legal y de salud mental, además de un centro de estudios en la materia, la *Academia de Humanismo Cristiano* que cuenta también con una unidad de atención mental Intercultural, además de especialistas que han tomado el tema desde el punto de vista económico y sociológico en distintos departamentos de otras universidades, como la *Universidad de Chile*, que cuenta con un diplomado iniciado el año 2016, *Pontificia Universidad Católica*, *Universidad de Santiago de Chile USACH* y *Universidad Central* (Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, CESOP); USACH y sus diplomados en la materia y la organización de las Jornadas Migratorias, como espacio de discusión académica y la Universidad de Talca.

La Universidad que ha realizado trabajos últimamente y estudios de impacto de opinión pública ha sido la *Universidad Diego Portales*, con un énfasis en el tema migratorio. Otras instituciones como el *Instituto de la Mujer* también han realizado campañas de sensibilización nacional y estudios de género.

Se aprecia una dificultad evidente en el acceso a información demográfica y censal, además de que no hay registros municipales sobre el tema, como ocurre en otros países, lo que reduce tanto la posibilidad de realizar estudios de mayor complejidad como representativo (estudios de casos, en su mayoría).

Con respecto al *Instituto Libertad y Desarrollo*, de corte liberal-económico, el acento va hacia el beneficio económico que puede provenir de la migración y la necesidad de apostar por ello, para lograr que el país se inserte en el concierto mundial de forma competitiva.

Otro grupo de estudios es el *Centro Democracia y Comunidad*, que el año 2013 en conjunto con la *Organización Internacional del Trabajo OIT, Ciudadano Global* y otras entidades elaboraron un documento llamado “Un Chile abierto: propuestas para una nueva ley de migraciones”, que elabora a partir de las necesidades de cambios urgentes en la materia.

Es posible ver que hay dos tipos de argumentos; desde el foro académico que apuntan hacia un cambio de la legislación en la materia, pero desde dos puntos de vista distintos: está el enfoque en los *derechos humanos*, donde el eje es el ser humano por sobre cualquier tipo de legislación y poder. El segundo es un enfoque laboral-económico.

El primer enfoque postula también que la migración internacional y la emigración son fenómenos que, al aumentar y complejizarse, merecen un tratamiento común de tipo internacional por lo que es importante anteponer a los derechos humanos como un punto en común garantizado; los Estados, -al regirse por sus propios cuerpos legislativos, - pueden tomar decisiones que afecten a la integridad del migrante y su familia, por lo que la defensa de esta base común garantizada ayudaría a mejorar todo el proceso migratorio.

El argumento de derechos es el que más se ha mencionado en los estudios sobre migración internacional en Chile y especialmente la defensa de los grupos más vulnerables, que son las mujeres y los niños, dentro del concierto global. Con respecto al asentamiento permanente y la integración, los trabajos no tienen un marco teórico compartido, pero se destaca que hay un rechazo hacia los procesos de asimilación dirigidas por el Estado.

El otro argumento es de tipo laboral-económico; el *Instituto Libertad y Desarrollo*, en su informe del 2012, determinan que las políticas públicas actuales sobre migración podrían mejorar si,

“Se enmarcan dentro de una sociedad de libertades a través de fronteras abiertas, pero con algunas guías para la implementación de una política con elementos selectivos, con el objetivo de desarrollar y potenciar áreas específicas de nuestra economía. Dentro de esta línea se plantea que la población inmigrante tenga la posibilidad de integrarse a las costumbres, normas y cultura, a efectos de evitar las posibilidades de conflictos entre grupos sociales. Nuestra conclusión es que la inmigración puede ser una herramienta del éxito del Estado si es abordada de manera inteligente, reflexiva y eficiente. Creemos que los costos asociados a la inmigración para el Estado chileno son menores a los innumerables beneficios que una buena política de inmigración puede desencadenar en el desarrollo de un país.” (Bellolio, Franco y Ramírez, 2012, p. 2)

Es decir, su propuesta radica en que la migración de puertas abiertas, con procesos selectivos y protección de los derechos humanos, podría verse como una opción para proveer al país de grupos humanos que ayuden a desarrollar ciertas áreas de la economía y que nos permita como país el ser más competitivos.

Sobre la integración, su visión desde la inserción laboral no indica la forma en que el Estado se relacione en la materia con los extranjeros ni las medidas a adoptar, por lo que se puede deducir que ese proceso es realizado por el propio migrante desde sus capacidades personales y familiares.

Otro informe de la misma orientación es el entregado por *Fundación Horizontal*, elaborado por Joaquín Brahm el 24 de agosto del 2015; en este informe, Brahm argumenta que:

" Por último, tratándose de los desafíos políticos, pese a que el número de inmigrantes ha ido en considerable aumento, existe poco conocimiento por parte de las autoridades públicas de su magnitud y consecuencia. Además de no estar en la agenda pública, la mayoría de los dirigentes políticos no tiene una opinión formada del tema." (Brahms, 2015, p. 6)

Otras fundaciones, como el *Instituto Libertad*, en su trabajo en conjunto con la Comisión de Defensa de la Cámara del Senado de Chile han elaborado distintas propuestas que apuntan a que la discusión ha estado centrada en lo cultural y lo económico, pero debe incluir el aspecto de la defensa; esto quiere decir que Chile se presenta como un país de acogida, pero hay que tener presente que algunos extranjeros que no tienen su situación legal al día y,

" Tratando de no obstaculizar los derechos de estas personas migrantes, hay que buscar las soluciones adecuadas para aquellos que no vienen a realizar una actividad propia de reinsertarse en nuestro país".²⁵⁶

La fundación *Nuevas Contingencias Sociales* ha elaborado distintos informes con propuestas sobre la migración internacional en Chile en los años 2017.

6.5.2. Organizaciones de migrantes, ONG y grupos de interés.

Desde las organizaciones sociales, destaca el trabajo de congregaciones religiosas que han hecho un trabajo directo con la población migrante, como INCAMI (instituto Católico Chileno para la Migración), Ciudadano Global (Servicio Jesuita a Migrantes y Refugiados), Vicaría de la Pastoral Social, Fundación Scalabrini, Caritas Chile, entre otros. Destacable en el trabajo del gobierno con los distintos grupos de interés y organizaciones que trabajan el tema migrante se puede mencionar los *Encuentros Consultivos* organizados por el Departamento de Extranjería y Migración (DEM), Ministerio del interior y Seguridad Pública, llevada a cabo durante el año 2014 y que llevó a un documento con las conclusiones a partir de una serie de encuestas para detectar los problemas más importantes en la materia y la forma de solucionarlos, tanto en materia legislativa, de política e institucionalidad como en otros temas. De las organizaciones de migrantes, destacan MAM (Movimiento de Acción Migrante), Colectivo Sin Fronteras, entre muchas otras.

El trabajo posterior del *Consejo Consultivo Nacional de Migraciones*, que reúne a una amplia red de organizaciones y expertos, ha sido fundamental para entregar la propuesta ciudadana que esperan se incluya en los distintos proyectos de ley en la materia. Otra plataforma importante es la *Red Chilena de Migración e Interculturalidad*, (RedMI) que reúne diferentes asociaciones sociales,

²⁵⁶ Declaración de Antonio Canale-Mayet, encargado de relaciones internacionales y defensa, Instituto Libertad, emitidas en una ronda de audiencias con la Comisión de Defensa del Senado, día 16 de marzo, 2015. [HTTP://WWW.SENADO.CL/EVALUAN-FORMULAS-PARA-QUE-POLITICA-DE-INMIGRACION-CHILENA-POTENCIE-LLEGADA-DE-PROFESIONALES/PRONTUS_SENADO/2015-03-13/153405.HTML](http://www.senado.cl/evaluan-formulas-para-que-politica-de-inmigracion-chilena-potencie-llegada-de-profesionales/prontus_senado/2015-03-13/153405.html) Última visita, 20 marzo 2015. Información no disponible a la fecha.

Universidades, fundaciones que se hacen parte de la temática. Por último, las distintas asociaciones de migrantes se han organizado en una Coordinadora Nacional de Migrantes.

6.5.3. Visibilidad de la migración en seminarios e informes públicos.

Se han observado un escaso desarrollo de seminarios públicos sobre el tema, pero que ha ido aumentando acorde al interés que ha suscitado la temática en distintos centros de estudios y Universidades, además de las realizadas por instituciones internacionales.

Destacan los seminarios organizados por el Gobierno de Chile y la *Fundación Scalabrini* y el *Encuentro de las Organizaciones Chilenas en el Exterior* desarrollado el año 2014 organizado por la agrupación *Chile Somos Todos*, se ha elaborado un *Informe de Conclusiones sobre la Política Migratoria* impulsada en el segundo gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, que da cuenta de que se espera que la propuesta incluya un nuevo proyecto de ley migratoria, pero no se sabía hasta el momento de la redacción de ese documento si reemplazaría a la elaborada por el gobierno del presidente Piñera, como proyecto nuevo o si es una modificación del ya presentado.

Aspecto muy destacable son los foros permanentes de discusión como el que entrega la plataforma online *Revista Sur*, donde se realizan debates de forma permanente y se elaboran documentos y archivos de audio que pueden ser descargados y reproducidos.

Desde el año 2016 han surgido varios informes sobre la materia que intentan entregar información sobre la migración desde varios ángulos; un informe interesante es el realizado por Lafortune y Tessada (2016) sobre el acceso de los migrantes a la banca e instituciones financieras, además del papel de las remesas, concluyendo que el acceso es aún limitado y que se encuentran en vulnerabilidad. Agregan la escasez de datos censales en Chile y que es difícil llegar a conclusiones debido a la carencia de datos oficiales.

Otro informe es el del OBIMID (Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo) sobre la caracterización de la migración internacional a Chile del año 2016, donde concluyen sobre la dificultad de encontrar medios que permitan la integración social con el acceso laboral como inserción económica, destacando el aporte de la migración y que debiese ser uno de los ejes del desarrollo.

Por último, los informes sobre migración, nacionalidades relevantes y nivel de estudios realizados por la Asociación de Municipalidades de Chile (AMUCH) son muy relevantes ya que se han encargado de sistematizar la información entregada por el DEM sobre permanencias definitivas y la ha cotejado con las nacionalidades y sus niveles de estudios y rubros laborales, por municipio y región, lo que entregaría una buena imagen de lo que acontece en el país.

6.5.4. Empresariado.

Desde el mundo empresarial, la necesidad de traer un núcleo de trabajo altamente capacitado en áreas clave de la producción minera ha sido una constante en el país que se ha venido realizando a través de convenios directos con el trabajador y su posterior regularización; donde se han consignado mayores problemas ha sido la necesidad de mano de obra no cualificada en áreas productivas como la agricultura y la construcción, siendo los propios empresarios los que han venido reclamando mayores beneficios y flexibilización de los contratos de trabajadores de temporada. Esto ha provocado varios conflictos tanto con los sindicatos (específicamente la Central Unitaria de Trabajadores, CUT),²⁵⁷ que alerta de la posibilidad de empeorar las condiciones laborales de este tipo de trabajos que, - debido a la dificultad que trae la contratación de trabajador extranjero y la imposibilidad real de regularización por la ley vigente, - se mantiene en situaciones de vulnerabilidad por mayor tiempo en comparación al trabajador chileno.

La SOFOFA (Sociedad de Fomento Fabril) ha formado un convenio con la OIM durante el mes de mayo de 2017 en la que se abren espacio con recursos y capacitación para mejorar el ingreso de trabajadores extranjeros en áreas de la industria y economía chilena. Han insistido que se remueva el tope máximo de número de trabajadores extranjeros en las empresas, para así mejorar la competitividad, además de aumentar el número de empleados de origen extranjero y aumentar sus posibilidades de asentarse definitivamente y contar con derechos laborales.

También han realizado varios estudios donde buscan establecer la opinión de la sociedad sobre la contratación de trabajadores extranjeros y sus derechos (CADEM-SOFOFA, 2017).

Esto ha sido retomado por Evópoli y la introducción de nuevas indicaciones en la discusión del año 2018, pero no fueron aprobadas en el trabajo de sala de la Cámara de Diputados.

Sobre este aspecto tan relevante y que tiene efectos directos en la migración, no existen muchos informes disponibles elaborados por este sector, a excepción de lo que ha venido haciendo la *SOFOFA, CEPAL e Instituto Libertad y Desarrollo*. En términos académicos, el papel relevante del economista y doctor en economía, el Sr. Andrés Solimano es un aporte real a la discusión desde esta área del conocimiento en Chile.

²⁵⁷ La CUT recién ha sido invitada como actor relevante en la discusión de la migración en Chile durante al año 2019 en la segunda etapa de discusión llevada a cabo en el Senado. Anterior a ello, apoyaban al trabajador extranjero, pero en su intervención reciente no apoyan el aumento de un 15% a un 30% de tope de trabajadores extranjeros en empresas chilenas. Proponen que sea acordado con la CUT de forma previa.

6.5.5. Medios de comunicación y opinión pública.

Sobre la opinión pública chilena en la materia, las *encuestas de opinión* dicen que los temas de derechos humanos no son una prioridad, aunque se observan algunos indicadores sobre la importancia de la raza/etnia en la desigualdad; en el *Estudio Nacional de Opinión Pública*²⁵⁸, publicado en noviembre del 2015 del Centro de Estudios Públicos (CEP), sostiene que hasta la fecha del estudio, la *desigualdad* era el 9° problema del gobierno, siendo la delincuencia, salud y educación los primeros tres del ranking; la pregunta sobre “qué es importante para surgir en la vida”, la respuesta *sobre la raza y origen étnico de las personas* de ubica en el 8° puesto de 11 en escala de importancia, es decir, las personas que lo consideraban como “esencial e importante”, mientras que la mayoría en ese ítem opinaba que no es importante, aumentando sólo un punto en comparación con otras mediciones de otros años. Esto quiere decir que la desigualdad de oportunidades no está reflejada por la condición étnica, sino que se debe a una educación deficiente, vista como el factor principal.

Sobre la desigualdad de ingresos, la discriminación se posiciona en 6° lugar, siendo la falta de oportunidades laborales la primera señalada. Donde hay un aumento en la percepción es a la pregunta de “cuán lejos se encuentra el gobierno de alcanzar ciertos objetivos”, siendo *que las autoridades y funcionarios públicos respeten y protejan los derechos de las minorías* se encuentra en segundo lugar, por debajo de *que se alcance un nivel de vida adecuado*.

En la Encuesta de la Universidad Diego Portales 2015,²⁵⁹ la desigualdad está ubicada en lugar 13°, donde la educación, la delincuencia y la salud se ubican de los primeros lugares, siguiendo la línea de respuestas entregadas de la encuesta de opinión de la CEP, incluso bajando de importancia.

Desde la Encuesta del 2012 de la Universidad Diego Portales,²⁶⁰ llamada “Ser migrante en el Chile de hoy,” observan los migrantes encuestados que la imagen de la migración es negativa en los medios tradicionales, mientras que en internet la imagen del extranjero es positiva.

La estigmatización de la migración es un asunto recurrente, mientras que los aspectos positivos de la migración son desconocidos por la opinión pública.

²⁵⁸ De tipo nacional, con una muestra de 1.449 personas, población de 18 años y más, urbana y rural, en base al Censo 2002 y marco muestral actualizado al 2008, en 134 comunas, entrevista semi- estructurada presencial, con un error muestral de $\pm 3\%$ considerando varianza máxima y un 95% de confianza.

²⁵⁹ Encuesta Nacional de Opinión UDP, 2015, Población de 18 años y más, residentes en 90 comunas del país. Representa al 84,5% de la población urbana y al 73,7% de la población del país, tamaño de la muestra de 1.302 personas, urbanas, con error muestral de + 2,72 puntos porcentuales con un nivel de confianza de 95%, Entrevistas individuales cara a cara, en hogares, basadas en el cuestionario que se incluye, el cual es estructurado y estándar. La duración promedio de la encuesta alcanzó a los 36 minutos.

²⁶⁰ Encuesta cara a cara, diseño de la muestra: por cuotas, sin margen de error, según país de origen, definidas a partir de información disponible en extranjería y entrevistas a expertos, con un tamaño muestral de 603 casos de la Región Metropolitana, con un universo representado: migrantes en situación de pobreza mayores de 18 años, que habitan en la Región Metropolitana hace al menos 6 meses, de las nacionalidades más frecuentes en Chile.

Con respecto a la sensación de discriminación, los extranjeros fronterizos han observado el rechazo a través de insultos que van desde la noción de que les quitan el trabajo hasta la asociación con la delincuencia, mientras que haitianos y colombianos son rechazados por el color de piel.

“El perfil del migrante peruano, boliviano, ecuatoriano, colombiano y haitiano que recoge este estudio indica que en su mayoría ha logrado armar una estructura familiar y económica, que, aunque vulnerable y muchas veces precaria, les satisface al compararla con la que tenían en sus países de origen, de alguna manera el poder trabajar y contar con beneficios sociales similares a los chilenos, hace que sus expectativas al venir a nuestro país se vean relativamente cumplidas. En ese punto cabe enfatizar que, si bien es una apreciación positiva, este trato no estaría cumpliendo los estándares que uno espera para la sociedad chilena. En definitiva, podríamos estar frente a una integración que se enfrenta a criterios discrecionales para trámites y acceso a la salud, a abusos laborales, a precariedad de la vivienda y a una no aceptación/negación de la diferencia. Es así como en sus respuestas se observa que en su mayoría se sienten acogidos por la sociedad chilena, sin embargo, un alto porcentaje vive actos de discriminación por parte de ciudadanos chilenos, basados fundamentalmente en el maltrato verbal y en las diferencias culturales.” (Encuesta UDP, 2011, p. 35).

Siguiendo el argumento del prejuicio, en el estudio de Cárdenas, Gómez, Méndez y Yáñez (2011) sobre los niveles de prejuicio sutil y manifiesto hacia los inmigrantes bolivianos, los resultados mostraron que hay un alto nivel de prejuicio sutil, especialmente desde la población nativa femenina, abiertamente negativo hacia esta colectividad extranjera; desde su forma tradicional (rechazo y oposición al contacto social) o moderna (defensa de valores tradicionales, exageración de las diferencias culturales y denegación de las emociones positivas),

“Constituye un contexto de prejuicio, donde las relaciones entre grupos suelen ser conflictivas y los niveles de rechazo al exogrupo minoritario desbordan nuestros pronósticos iniciales.” (Cárdenas, Gómez, Méndez y Yáñez, 2011, p. 129).

Los autores argumentan que este rechazo que puede ser aplicado a otras colectividades extranjeras y se manifiesta una predisposición cargada de efecto negativo, sustentada en fenómenos políticos, sociales e históricos (siendo el caso de Chile con sus países vecinos y la Guerra de Pacífico), donde la tradición de movilidad humana en esta zona es de larga data.

Podría explicarse el rechazo de las mujeres de Antofagasta con el dato de la feminización de la inmigración y la posibilidad de sentirse amenazadas en términos laborales; esto afecta mayormente a la población de nivel educativo bajo y que experimentan la competencia, como es el caso del trabajo doméstico.

Estas diferencias entre la sociedad y la clase política fueron analizadas en la encuesta de opinión del 2012 de la universidad Diego Portales, donde la élite política difiere en el nivel de importancia atribuida a la discriminación por origen, etnia (en especial la Mapuche), color de piel y condición sexual; es decir, la clase política tiene una opinión más favorable, lo que indica que la percepción entre estos dos grupos difiere en términos de discriminación.

Otro elemento a tener en cuenta son los medios de comunicación y la forma en que se cubren las noticias con respecto a la temática migratoria; por ejemplo, el caso crítico de la marcha

antiinmigración en Antofagasta se destacó que debido al rechazo que produjo este llamado a reunirse por este motivo, la convocatoria fue baja.²⁶¹

Es importante destacar que los medios han comenzado a cubrir la noticia y que muchos de sus titulares van de la mano con calificativos relacionados hacia la delincuencia y el narcotráfico, aunque también se observan ciertos programas de televisión que han intentado enfocar el aspecto positivo de la migración, sobre historias de vida específica de inmigrantes en Chile.

Otros estudios de percepción llevados a cabo por la Universidad Central en el mes de octubre del año 2016, relacionado con la inmigración, argumentan que la migración no es un tema que importa a los chilenos y que los beneficios sociales deben ser entregados a los extranjeros con residencia regular en el país.²⁶²

En la Encuesta CADEM de diciembre del año 2016,²⁶³ las opiniones en torno a la migración se comienzan a radicalizar de forma negativa; De un total de 713 encuestados, la opinión preponderante es que la migración es negativa (43%) y que deben endurecerse las medidas de ingreso y expulsión, en conjunto con una política de acceso restrictiva.

A pesar de ello, los niños nacidos en Chile deben tener los mismos derechos que los nativos y un aspecto positivo es la promoción de especialistas extranjeros a Chile (especialmente médicos). De esta muestra, se cree que 66% comparte la opinión de que los chilenos son discriminadores. El perfil del chileno en contra de la migración son mujeres entre 35-45 años, de estatus socioeconómico bajo, del norte del país y de tendencia de centroderecha.

Las opiniones favorables hacia la inmigración provienen de un perfil que reúne hombres y mujeres, entre 18 a 34 años, de estatus socioeconómico alto, del sur del país y de tendencia de centroizquierda.

Con relación a la opinión pública y la migración, Navarrete (2017) en un estudio realizado a través de una encuesta telefónica en el 2012, arroja que la mayoría de los encuestados tiene una opinión favorable respecto al diseño de políticas inmigratorias que considere al multiculturalismo, eso sí ligado a un:

"Rol excluyente del Estado en asuntos tanto de protección y promoción de determinados valores y principios rectores que mantengan la cohesión social, como el acceso a los servicios básicos y otorgue reconocimiento a los inmigrantes como sujetos de derecho (Navarrete, 2017, p. 202).

En esta línea de argumentación, la opinión positiva no concuerda con las actitudes de las elites encargadas de la formulación de políticas sobre el papel de la emigración y su deseabilidad" (IDEM).

²⁶¹ <http://www.emol.com/noticias/nacional/2013/10/19/625415/comienza-marcha-contra-inmigrantes-colombianos-en-antofagasta-con-baja-convocatoria.html> Última visita: 19 noviembre, 2013.

²⁶² <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/12/02/833841/Encuesta-revela-que-santiaguinos-perciben-intolerancia-de-chilenos-hacia-los-inmigrantes.html>. Última visita: 2 diciembre, 2016.

Encuesta Centro de Estudios Sociales y de Opinión (CESOP) Universidad Central (2016) "Encuesta sobre percepción migrante 2016." 18 páginas.

²⁶³ Informe Plaza Pública CADEM. Track semanal de opinión pública, 2 diciembre, 2016, estudio n° 151 (41 páginas.) Capítulo "Debate sobre inmigrantes," p. 18-26. CADEM, Investigación de Mercado y Opinión Pública, Santiago de Chile.

En materia de comunicación mediática del tema migratorio en Chile, la labor del proyecto sin fines de lucro **RevistaSur.cl** es notable, ya que a través de su programa radial *Chile a color* que puede ser escuchado vía streaming desde su página web o desde la Radio Universidad de Chile (Juan Gómez Millas) y Radio Portales de Valparaíso, ha entrevistado a actores clave como líderes de organizaciones migrantes, al Jefe de Extranjería y Migración (DEM) del Ministerio del Interior y senadores de la república que abogan por un cambio institucional y legislativo.

Durante el mes de abril de 2016 se emitieron tres entrevistas importantes sobre la materia, por lo que este espacio es uno de los pocos que se encarga de informar y de mantener contacto con este fenómeno.

Desde el año 2016 ha habido un aumento considerable en torno a la visibilidad del tema migratorio en la prensa, debido a los debates políticos presidenciales que van a tomar la agenda en el año 2017; tanto la prensa escrita como los medios digitales están cubriendo el tema desde el área de las reformas en la materia, como en la visibilización de la relación entre delincuencia y la participación de extranjeros y opiniones desafortunadas, como la que emitió en el mes de diciembre del año 2016 el presidente de la Cámara de Comercio de Concepción sobre los inmigrantes y la "aplicación de controles sanitarios"²⁶⁴, además de algunos elementos noticiosos sobre bandas de drogas, tráfico de migrantes en el norte del país, hacinamiento en campamentos irregulares.

Algunas noticias más favorables en la creación de la imagen del tema en la ciudadanía, como son medidas de mejoras en el acceso a la salud de los inmigrantes, la educación, algunos programas específicos sobre la migración y su "rostro humano" en canales de televisión nacionales.

Otros aspectos noticiosos relevantes han sido las marchas de comerciantes chinos en el barrio de Estación Central, demandando más seguridad debido a la oleada de robos y por la muerte de un comerciante de esa nacionalidad por un asalto a mano armada, ocurrido en diciembre del año 2016.²⁶⁵

Un informe del 2017 de CADEM-SOFOFA titulado *Confianza e imagen empresarial, Octava edición*, en su capítulo "percepciones sobre inmigración en Chile", expone sus hallazgos de la siguiente forma: de un total de 1.208 entrevistados, un 51% concuerda con la frase de que la inmigración es un hecho positivo, un 32% es algo malo y un 15% concuerda con la frase de que no es ni bueno ni malo.

Con respecto a los aspectos positivos de la inmigración, un 47% dice que Chile debe estar abierto a la inmigración, pero desde la vereda de los aspectos negativos, un 48% opina que los extranjeros les quitan puestos de trabajo a los chilenos.

Las percepciones de la inmigración, un 79% está de acuerdo con que los extranjeros "son personas diferentes, pero que en general se adaptan a la cultura en Chile", mientras que un 15% está en desacuerdo con esa frase. En general, los chilenos están ampliamente de acuerdo con las siguientes

²⁶⁴ <http://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-del-bio-bio/2016/12/20/rechazo-generan-dichos-de-presidente-de-camara-de-comercio-de-concepcion-sobre-inmigrantes.shtml> Última visita: 20 diciembre, 2016.

²⁶⁵ <http://www.latercera.com/noticia/comunidad-china-protesta-la-moneda-asaltos/> del 20 de diciembre de 2016.

frases: Los extranjeros son un aporte, traen talentos a Chile, en general son trabajadores y responsables (más de un 70% de aprobación).

Sobre la contratación de inmigrantes, un 70% está de acuerdo con que las empresas, empresarios y las pymes contraten extranjeros. Un 20% no está de acuerdo y un 9% no está de acuerdo ni en desacuerdo con esa frase.

Otro aspecto relevante de este estudio es que la mayoría de la muestra está de acuerdo en que se le entreguen plazos mayores para que puedan conseguir un trabajo y que deben exigirles el tener un contrato válido de forma obligatoria antes de ingresar a Chile.

También hay un acuerdo muy amplio de que a las personas que se les debe negar el ingreso al país es a los delincuentes o los que fueron condenados por un delito y a las personas que después de un tiempo no paguen impuestos como todos los chilenos.

En el año 2018, en la Encuesta Bicentenario 2018, Universidad Católica de Chile- GfK Adimark, ²⁶⁶sostiene que la postura de la opinión pública frente a la inmigración se endurece, con una percepción de que las tensiones entre chilenos y extranjeros iría en aumento, pero un 80% de los encuestados afirma que no ha tenido un problema con los migrantes.

Un 70% considera que la cantidad de migrantes es excesiva y que debería disminuir. Menos de un tercio afirma que los migrantes son un aporte económico y esto aumenta a la mitad de la población encuestada, cuando son extranjeros de nivel alto. En la zona norte del país, los resultados muestran un mayor rechazo.

En suma, la opinión pública ha sido influenciada por el aumento de la migración y de sus implicancias en el trabajo, el acceso a la salud y la educación, vivienda y en la convivencia urbana. A pesar de que la apreciación general es aún positiva, esto ha ido cambiando en los últimos años.

La academia y los expertos han venido detectando la falta de compromiso y atención de la clase política a un fenómeno que se acercaba a la realidad chilena y dentro de los argumentos y perspectivas presentes en el círculo académico, hay dos de tipo general: Se refiere al factor económico y sobre la discusión socio-filosófica de los derechos.

Otros actores relevantes como los sindicatos, empresariado, gobierno local, grupos de interés y de protección al migrante han comenzado a elaborar un discurso y un planteamiento más profundo tanto de las causas de la migración como de las implicancias para el país.

²⁶⁶ Encuesta Bicentenario 2018, GfK Adimark, La Encuesta Nacional Bicentenario es un estudio de tipo cuantitativo probabilístico, realizada mediante entrevistas personales (cara a cara) en distintos hogares de nuestro país. El universo del estudio está constituido por hombres y mujeres de 18 años y más, y de todos los niveles socioeconómicos, Para garantizar una representación exacta de la población, se aplicó un ponderador probabilístico y se ponderó por edad, sexo, GSE y comunas en base a información del Censo de 2002. El trabajo de campo fue realizado desde el 13 de julio al 22 de agosto de 2018 y el resultado fue una muestra nacional de 2.011 personas. El margen de error es de +/- 2,19% con varianza máxima y un nivel de confianza de 95%.

Capítulo 7. Resultados de la investigación. Fase empírica.

Después de un proceso previo de análisis de información secundaria y entrevistas *off the record* durante el año 2017 y la aplicación de una pauta de entrevista a la muestra escogida en el año 2018, logrando obtener la información principal del estudio, podemos finalmente entregar los resultados de la segunda fase, a continuación.

Ambas etapas se han retroalimentado mutuamente, ya que fue de suma relevancia la etapa previa para poder llegar a una buena aproximación empírica y, a su vez, debido a las respuestas de los entrevistados se pudo lograr un mejor entendimiento de la información secundaria y las conexiones necesarias para llegar a los resultados finales.

En primer lugar, se mostrarán los resultados de argumentaciones generales sobre la migración y las causas de la misma que esgrimen en su mayoría la muestra del estudio durante el proceso de entrevista. Esto es importante de destacar, ya que antes de acercarnos a los objetivos de la investigación, hubo una explicación previa por parte de cada entrevistado sobre las causas de la migración y sus efectos en Chile. A partir de ello se llega a las respuestas políticas sobre este fenómeno y lo que entienden por integrar a los migrantes.

7.1. Argumentos esgrimidos por los partidos y conglomerados políticos consultados sobre la inmigración internacional.

7.1.1. Argumento demográfico y económico.

Este tipo de argumentación es usado transversalmente por toda la oferta política consultada. En términos simples, la llegada de población extranjera que se ubica en edades laborales cruciales y de fertilidad (20-59 años), podría alivianar la carga del Estado al enfrentar un proceso de envejecimiento sostenido que ha venido enfrentando Chile y que el último Censo del 2017 esto constata con cifras importantes: a partir del descenso del porcentaje de personas menores de 15 años, que en 1992 era 29,4%, mientras que en 2017 llegó a 20,1%. Además, se identifica el aumento de la población mayor de 64 años, que pasó de 6,6% en 1992 a 11,4% en 2017. Las causas de este descenso en el número total de población menor a 15 años y el aumento de la población de tercera edad en el país se debe a que,

"Entre los principales factores que explican el envejecimiento de la población se encuentra la baja constante de la tasa global de fecundidad, es decir, la disminución en el número de hijas e hijos promedio que tendrían las mujeres si todas tuviesen la misma fecundidad por edad y no estuviesen expuestas al riesgo de morir durante su período fértil. A esto se suman las mejoras en las condiciones de salud en el país, que trajeron como consecuencia el alza de la esperanza de vida al nacer, esto es, el aumento del número medio de años que se espera pueda vivir un recién nacido." (Censo, 2017, p. 7)

El argumento demográfico, - que valora la migración en términos positivos, - ha sido el principal argumento expresado por el total de la oferta política consultada, siendo importante destacar que la inmigración podría ayudar a paliar algunos de los problemas que ya se están observando, como es el caso de la disminución de población joven que finalmente sostendrá la carga impositiva y que mantendrá el sistema de pensiones a futuro, la salud y educación pública.

Según información del Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 2017), la tendencia al alza de los nacimientos de madres extranjeras es un hecho.

" Si en 2014, uno de cada 32 nacimientos correspondía a una madre nacida en el extranjero (4,6% de los nacimientos del país). En 2014, hubo 7.786 nacimientos de madres extranjeras, aumentando a 11.236 en 2015" (INE, Estadísticas Vitales, 2015).

En ese año, la mayoría de las madres de origen extranjero provienen de los países limítrofes (Perú, Bolivia) al que se incluye a Colombia en este caso, con una distribución territorial marcada en la zona norte del país. Con respecto a sus edades, se concentran los nacimientos en el tramo de los 25 y 34 años de las madres. En términos de escolaridad, las madres extranjeras tienen un porcentaje mayor (90% sobre 10 años, mientras que las chilenas eran de un 84%).

Desde el aspecto económico y de las repercusiones de la migración en ingresos de recursos, como argumentaba el senador de Renovación Nacional (RN) Francisco Chahuán en el 2018 en varias entrevistas en medios de prensa chilenos, el trabajo de los extranjeros en Chile aportaba al PIB en un 0,46%, yendo en la línea de argumentación del informe de Política Monetaria (IPoM), por parte del Banco Central de Chile del mismo año.

La relación entre migración y aporte económico ha sido últimamente analizado desde la perspectiva de cuánto representa el total de lo que ha ingresado al país por motivo del turismo, inversiones extranjeras, del trabajo neto de los extranjeros en el país, tanto regular como irregular, del pago de IVA, del impuesto a la renta, las remesas y sus costos para el trabajador migrante, del pago por visado y documentación, lo que en términos concretos necesita un análisis mayor de las distintas variables en juego que son parte de las investigaciones de corte económico.

En este aspecto, varios entrevistados mencionaron la necesidad de estudios en esta temática y que recogieran la necesidad de ver si efectivamente hay un desplazamiento de trabajadores chilenos por parte de extranjeros y qué dimensiones tendría este posible escenario.

De acuerdo a datos del Departamento de Extranjería y Migración, entre 2010 y 2017 la recaudación por el concepto de pago de documentación de visados totalizó \$130 mil millones, es decir, unos US\$216 millones con un tipo de cambio de \$603,5 (pesos chilenos), sin incluir el aporte que hacen por el pago del impuesto a la renta que llega a unos US\$490 millones anuales. Los extranjeros, para ingresar a Chile, deben pagar por los derechos para acceder a cualquier tipo de visa, solicitar la residencia definitiva, o bien para lograr la carta de nacionalidad y este tipo de gastos ingresan a las arcas fiscales y está teniendo repercusiones económicas, en vista de las opiniones de los expertos. Es justamente este punto el que se ha recalado en varias oportunidades durante la discusión del proyecto de ley del 2017 en la Comisión de Gobierno de la Cámara. Debido a este planteamiento, se apoyaba la idea de que con estos recursos que los mismos migrantes aportan, se podría solventar la creación del Servicio Nacional de Migrantes.

En conjunto a este argumento, con respecto a la Ley de Presupuestos de los años 2016-7 y 2018-9, hay un considerable aumento en la glosa presupuestaria en la Subsecretaría del Interior y el *programa de atención al migrante (2017)*, al *programa de Migración y Extranjería (2018)*, de 2.784 millones a 3.455 millones, incluyendo los últimos ajustes del gobierno de Michelle Bachelet y que hereda el nuevo gobierno, con la nueva partida presupuestaria para el año 2019 (unos 4.162 millones).

Es decir, hay esfuerzos para cumplir con el programa de gobierno actual, aumentando los recursos; sobre el coste final del proceso de regularización (unos 158 millones) y lo que finalmente consistirá el cambio a un Servicio Nacional de aprobarse el proyecto en discusión. Algunos gastos considerables han sido la nueva sede del DEM (279 millones de pesos), que aumenta las capacidades de atención, tanto a nivel central como en regiones, contratación de nuevo personal y la implementación de proyectos en la temática.

7.1.2. Argumento laboral.

Con respecto a la ocupación laboral de los extranjeros, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas INE, en el período septiembre-noviembre de 2017, en un universo de aproximadamente 8 millones de personas ocupadas, alrededor de 184 mil son extranjeras (2,2% de la ocupación nacional). Proviene en su mayoría de Perú (32%), Colombia (14%) y Bolivia (11%). Con la llegada de haitianos al país, se ubican en un cuarto lugar dentro de la ocupación laboral en Chile de origen extranjero con un 9% del total.

Las áreas de ocupación de los migrantes son principalmente en comercio, actividades en el hogar remuneradas, manufactura, alojamiento y servicio de comidas y sector construcción. Actividades como el turismo han incrementado la participación de extranjeros en ese rubro. Esto también involucra su alto nivel educativo lo que hace un tipo de trabajador valorado.

Con ello, los partidos consultados también descartan el prejuicio de que los trabajadores extranjeros podrían eventualmente desplazar la ocupación de la población nativa, debido a que, al encontrarse en situación irregular, se les paga menos que a los nacionales. El empleador prefiere ese tipo de trabajador por sobre el chileno que exige salarios más altos y prestaciones amparadas por la ley.

Esta relación de hechos efectivamente ocurre, pero los partidos consultados aducen a que los extranjeros están ingresando a sectores y tipos de trabajo que los chilenos no están dispuestos a ocupar, debido a los bajos salarios, riesgos laborales, largas jornadas, sin posibilidad de conseguir contratos a largo plazo, entre otras causas.

Para toda la oferta política consultada, las condiciones laborales en el país en general son débiles, lo que quiere decir es que el trabajador chileno tiene poca protección, debido a que la calidad de los trabajos formales y remunerados han ido disminuyendo, con una calidad insuficiente (salarios

bajos y poco reajustables, alta rotación laboral, jornadas largas, sistema de pensiones que no permite buenas jubilaciones, discriminación hacia la mujer trabajadora, etc.)

En segundo lugar, la postura de toda la oferta política consultada entiende que, - debido a la baja natalidad registrada sistemáticamente en el país y una curva ascendente hacia una población envejecida, - se hace una necesidad el contar con mano de obra que pueda suplir los posibles efectos de no contar con suficiente fuerza laboral.

Pero donde existen amplias diferencias es en cuanto a la opción de propiciar la llegada de trabajadores altamente calificados, por parte de la centroderecha en contra de la idea de recibir todo tipo de trabajador (no calificado, técnico y profesional), ya que, para este conglomerado, es un derecho el migrar en búsqueda de mejores oportunidades laborales. Esto no es exclusivo de la centroizquierda, ya que en el último tiempo la postura se ha suavizado por parte de la centroderecha, para dar paso a un discurso que incluye a todo tipo de trabajadores, especialmente notorio ha sido a partir del año 2018 la necesidad de trabajo temporal en áreas agrícolas, por ejemplo.

Es aquí donde hay diferencias en tanto de que son las grandes empresas y la necesidad de contar con un mayor número de puestos de trabajo temporal, que preocupa a partidos específicos del espectro de la centroizquierda como del Frente Amplio, ya que esto puede derivar en una mayor precarización laboral, tanto para nativos como extranjeros.

7.1.3. Argumento sobre la globalización y la migración internacional.

Toda la oferta política consultada entiende la relación entre la globalización actual y las migraciones internacionales; en general, entienden que la migración es un hecho constatable de orden mundial, que tiene raíces ancestrales e históricas, que se transforma y ha ido en aumento y complejidad con el paso de los años. Chile es parte del concierto globalizador y busca adherirse a las iniciativas globales.

Sobre el papel de los trabajadores migrantes, la oferta política consultada afirma que los trabajadores migrantes en situación regular cotizan al sistema, por tanto, deben tener los mismos derechos y deberes. Son un aporte directo al país, en términos culturales, económicos y profesionales. En su totalidad, la muestra entrevistada asocia el beneficio neto que tiene el recibir profesionales y técnicos y que es una fuente de riqueza importante, ya que no se ha invertido en su educación, lo que lo convierte en una solución para robustecer sectores productivos y de servicios que presentan escasez de mano de obra.

En este punto, el conglomerado de centroderecha apela a la posibilidad de *regular el acceso* de la población extranjera a través de medidas administrativas y finalmente, en un proyecto de ley que sea integral y que plantee una política migratoria a futuro, de tipo selectiva, que incluya un set de tipos de visas que regule el flujo migratorio hacia sectores productivos clave en el desarrollo.

Los migrantes en situación irregular tienen acceso a servicios básicos y que su dignidad sea protegida, pero la postura hacia la migración irregular es compleja, ya que está subsumida a las condiciones del Estado de solventar los costos de esta población específica y en algunos sectores, no hay disposición en ello.

En el caso de la centroizquierda, concuerdan en la necesidad de regular el acceso, pero que esto no signifique terminar con un sistema tal que - debido justamente al número de requisitos previos y de regulaciones- impida el acceso o que provoque un nivel de irregularidad que sea negativo, tanto para el extranjero como para el país.

En ciertas posturas de algunos representantes se discute la necesidad de tener medidas de ordenen todo el proceso, tomando en cuenta las capacidades económicas del país en el recibimiento de esta población. Otros apelan a que los derechos son exigibles en cualquier país democrático y que eso incluye a los irregulares y no está determinado por las capacidades económicas. En el primer caso, estas opiniones son minoritarias.

En el caso del Frente Amplio, el partido Revolución Democrática apuesta por una *ciudadanía global*, como objetivo a largo plazo, mientras que el partido Liberal suscribe a la libre circulación de personas, bienes y servicios, considerando las capacidades de los países en la recepción de los migrantes como en sus necesidades particulares.

Se observan diferencias en la relación entre delincuencia (tanto de tipo internacional, como las mafias y de organizaciones ilícitas) y las de tipo común.

Toda la oferta política alude a que es un error el asociar directamente a la inmigración con el aumento de la delincuencia, pero donde existen mayores diferencias es en el planteamiento general; ya desde hace varios años a la fecha, el conglomerado de la centroderecha han sido reiterativos en la preocupación de la llegada de mafias compuestas por ciertas nacionalidades (en el caso más visible por ellos, provenientes de Colombia) a regiones del país y su relación con el aumento de la delincuencia, especialmente en el nivel de violencia percibida, que ha ido en una escalada sin precedentes. La preocupación también se enfoca en el tráfico y trata de personas, el negocio de falsos contratos pagados por el migrante y el abuso en los arriendos de viviendas.

Para la centroizquierda, este hecho ha sido la base de mayor crítica hacia la oposición política, argumentando que este tipo de comentarios, relacionando ciertas nacionalidades con un cierto tipo de delincuencia da pie a un argumento de orden xenófobo.

Esto no los ha eximido de tener hechos aislados y graves por parte de autoridades políticas de su mismo sector; el confuso incidente del ex senador socialista y que se repostulaba como independiente en el 2017 a las elecciones de senadores, el sr. Fulvio Rossi, que fue atacado por un individuo que de forma preliminar le atribuyó la nacionalidad colombiana por su "acento particular al hablar." Este ataque se debe a que el candidato llamaba la atención del aumento en la violencia y la delincuencia en Iquique (ciudad del norte de Chile, región de Atacama) debido justamente a la inmigración.

Este hecho que fue desestimado y no se continuó investigando en el año 2018, obtuvo una alta notoriedad y repudio de amplios sectores políticos por este llamamiento xenófobo. A pesar de ello,

no gana la reelección, en una zona que ya comienza a ver serios conflictos con la población extranjera.

Otro hecho que se encuentra en investigación, de una gravedad muy importante y que afectó a la Democracia Cristiana y a uno de sus fundadores, parte importante de la política chilena del siglo XX, como es el caso del ex senador Andrés Zaldívar. Este político chileno es actualmente investigado por supuestas facilidades que gestionó a un empresario para traer trabajadores chinos al país, con la venia y complicidad de algunos funcionarios del DEM.

Es por ello que la calidad de partido con autoridades políticas que de cierta forma promueve acciones xenófobas, al relacionar la delincuencia con ciertas nacionalidades es un problema que traspasa toda la oferta política y que se inscribe en la apreciación personal del parlamentario y no necesariamente se traduce en una respuesta institucional del partido.

Por ejemplo, si hasta el año 2017 la inmigración irregular y la delincuencia iban de la mano para la centroderecha, es a partir del 2018 que la propuesta de política migratoria nacional presidente Sebastián Piñera sufre un vuelco,- tanto en las directivas como las autoridades políticas,- ya que han cambiado el discurso hacia la noción de que una política migratoria establecida, explícita y coherente *iría en favor de los inmigrantes*, al respetar sus derechos desde el inicio de su trayectoria migratoria.

Para la centroizquierda y Frente Amplio, evalúan esta propuesta como restrictiva y que favorece las grandes fuentes de inversión y empresariado por sobre el migrante y su familia.

Ambos conglomerados comparten la importancia de atraer tanto inversionistas como nuevos capitales, pero algunos partidos de la centroizquierda (Socialista, Comunista) dan cuenta de que, en el país, -desde la implementación del sistema capitalista en democracia, - han tendido a favorecer todo tipo de flujo de capitales e inversiones al país, pero han restringido el flujo humano a través de regulaciones que impiden el derecho a migrar. Este punto es muy importante, ya que la centroizquierda, en conjunto con el Frente Amplio, argumentan que el *derecho a migrar* es fundamental, siendo una de las bases argumentativas en la discusión reciente.

Por último, existen algunas diferencias sobre la apreciación del fenómeno en términos del número total de inmigrantes y su impacto en el país; aquí la centroizquierda en bloque argumenta que la migración internacional es baja y que, en términos generales, no es posible decir que es un *problema*. Posiblemente advierten que en zonas del país el porcentaje en ciertas ciudades y comunas sea mayor y que esto ya está provocando tensiones en barrios con la población nativa.

En el caso de la centroderecha, a pesar de que están de acuerdo con que el número total es bajo, argumentan que el aumento ha sido - y citando algunas de las frases emitidas- de orden "explosivo", "masivo" en los últimos 4-5 años, coincidiendo este aumento con el segundo mandato de la presidencia de Michelle Bachelet. Para esta coalición, el aumento se debe al, citando: "desorden en ese gobierno" que ha permitido que falsos turistas (los llamados *overstayers*) lleguen al país y trabajen de forma irregular. Es importante notar que el Decreto Ley n° 1.094 de 1975 permite que una persona que haya ingresado como turista pueda cambiar su status migratorio a una visa temporal. Este hecho es el que cambiaría con el proyecto de ley ingresado el 2018 y que es ampliamente defendido por la Nueva Mayoría y Frente Amplio en la Comisión de Gobierno en la Cámara de Diputados.

Para las autoridades políticas que postulan este aumento en la migración, se ve reflejado en las diferencias entre las estimaciones del gobierno en el 2018 sobre el número de migrantes y los que se encuentran en situación irregular con los datos entregados en el Censo del 2017. Al entregar cifras que distan mucho entre las estimaciones y los datos censales, la imagen de este aumento se sustentaba tanto en los medios como en la población chilena en general. Este hecho fue duramente criticado por las ONG y fundaciones pro-migrantes, ya que entregaron una *imagen distorsionada del fenómeno* que no favorece a un buen análisis de los hechos como a potenciales reacciones negativas del conjunto de la sociedad.

Esta situación viene directamente unida a los *procesos de expulsión*, que en términos generales, se han mantenido en el rango de 2.000 expulsiones al año (expulsiones vía administrativa o penales) y que en el año 2018 fueron ampliamente cubiertas por la prensa *in situ*, tanto en aeropuertos como en cuarteles de la PDI y transmitidos en *horario prime* de las noticias, por lo que se les ha criticado el *uso mediático* de este hecho, que en años anteriores nunca tuvo ese nivel de cobertura de la prensa. Se agrega a esta medida las dispuestas del proceso de Plan Humanitario de Retorno en el mes de noviembre del mismo año que tiene contemplado asistir al retorno de más de 1.000 extranjeros, en su mayoría haitianos.

Todos los entrevistados destacan que ha sido positivo el *transparentar* tanto el fenómeno en las cifras oficiales como las intenciones de los migrantes al venir al país; el impacto que tuvo la llegada de haitianos que entraban como turistas, pero que finalmente buscaban radicarse en el país no puede repetirse y que las personas tienen tanto el derecho de buscar nuevos horizontes, pero que debe atenderse a la legislación y a las medidas contempladas por el país receptor.

Las diferencias más importantes son justamente que los conglomerados de centroizquierda, Democracia Cristiana y Frente Amplio quieren mantener la posibilidad de que se *pueda cambiar de categoría migratoria en Chile*, mientras que la centroderecha no quiere que se siga aplicando esta posibilidad que entrega la legislación vigente. En este aspecto, el entrevistado n° 6 plantea que la centroderecha, citando:

"Quiere que la cola (fila de espera) se haga en Puerto Príncipe (Haití) y no en Chile", diciendo que la burocracia se traslade fuera del territorio, a los consulados chilenos en el exterior.

Por último, es a partir del año 2018 y el posicionamiento de la centroderecha en el gobierno y su manejo del tema a través de los medios, relacionado con una crítica directa hacia la instrumentalización de dos hechos; la llegada de los llamados *falsos turistas* de origen haitiano y la *inmigración venezolana*, debido a la crisis política que ese país enfrenta.

Para la centroizquierda y Frente Amplio, ha sido notoria la utilización de estos dos momentos en la narrativa del tema migratorio en la actualidad debido a la rapidez del crecimiento de estos dos flujos, siendo el primero la consecuencia de las malas decisiones tomadas por el gobierno anterior y que demuestra que llegar a Chile y radicarse de forma irregular es posible. En una posterior lectura de este hecho, el conglomerado de centroderecha ha dicho que el recibir a estas personas y mantenerlos en un permanente estado de irregularidad es negarles sus derechos básicos y que la idea de regularizarlos en procesos extraordinarios es en función de su bienestar.

Para la centroizquierda, la visión mediática y de ciertos sectores político, - en especial de la centroderecha, - sobre la migración haitiana ha sido negativa ya que constantemente aluden a esa

calidad de falso turista con un carácter *fraudulento* (en relación a los hallazgos de Haynes y Devereux, 2016), de mentir para lograr su objetivo de residir en Chile, todo esto relacionado con un racismo hacia lo afrodescendiente. Con respecto al caso venezolano, la instrumentalización- vista desde la centroizquierda- viene de la mano de la idea de observar de forma directa las consecuencias de un gobierno fallido y sumido en una gran crisis política, social y económica, que es parte de un proyecto de izquierda y que algunos políticos han defendido.

Este punto es altamente controvertido y complejo, ya que algunos diputados del Frente Amplio han salido a la palestra para criticar lo que acontece en Venezuela y han recibido respuestas de repudio por parte de algunos sectores de la izquierda tradicional.

Por tanto, en este estado de cosas, el uso de la migración venezolana al país ha sido parte de un discurso mayor de legitimación del gobierno de centroderecha, como parte de una oferta que se opone a ese tipo de gobierno, como por las diferencias profundas en la evaluación de ese proceso político por parte de los partidos que conforman la centroizquierda con el Frente Amplio. El concepto de *Chilezuela* (Chile- Venezuela), que floreció a propósito de la crisis venezolana y el éxodo de sus compatriotas por el mundo fue tomado por la ciudadanía en una suerte de manifestación del miedo que se tiene a convertirse a ese tipo de gobiernos con representantes, autoridades y un sistema que atenta con los derechos humanos. Esta reflexión es compartida por la centroizquierda, pero los que han sido más enfáticos en ello han sido las respuestas entregadas por el partido Revolución Democrática (del Frente Amplio), que se encuentra fuera del binomio de coaliciones tradicionales y por la Secretaría Migrantes, del PPD, que sí pertenece al binomio.

El entrevistado n° 17 plantea que, debido a los cambios mundiales, a los potenciales desastres naturales y situaciones de crisis política, Chile necesita una legislación y una transformación administrativa que le otorgue flexibilidad y maniobrabilidad que permita gestionar el flujo migratorio de forma oportuna y rápida, el anticiparse a los hechos. Para el entrevistado, la migración, citando: "nadie la vio venir."

7.1.4. Argumento de tipo histórico.

Este tipo de argumento es muy interesante, ya que es ampliamente sentido y compartido por toda la oferta política consultada. Chile es visto como un país formado por una base étnica indígena y española, que se complementa con la llegada de inmigrantes europeos durante el siglo XIX, palestinos, sirios y otras comunidades relevantes a comienzos del siglo XX, en conjunto con un gran proceso permanente de circulación fronteriza con los países vecinos. También se postula que el "carácter insular" del país, de encontrarse alejado de los centros de poder mundial y que geográficamente es un territorio alejado y aislado también ha tenido efectos de no observar a tiempo los cambios a nivel mundial y que terminarían afectando al país, con un aumento de los flujos migratorios.

Es por ello que la composición del país responde a esta base histórica, geográfica, social y cultural que se ve ampliamente reflejada en la élite política. Si se analiza este hecho, la mayoría de la Cámara de Diputados y el Senado, además de las directivas de los partidos son descendientes de inmigrantes recientes. En el caso de un entrevistado (entrevistado n° 9) va más allá y dice que al ser nieto de migrantes, no necesita ser informado de las necesidades de los mismos, ya que lo sabe, citando, "perfectamente" y no necesita ser asesorado por algún agente externo.

Varios de los entrevistados aclararon ser nietos de migrantes y que el tema migratorio los inspira de forma directa a participar de los planteamientos, diagnóstico y soluciones en las distintas mesas de diálogo, en la discusión interna de los partidos, como en el planteamiento mediático.

Para ellos, el tema migratorio es *sensible*, ya que ha sido experimentado de forma personal, por sus familias y por su núcleo cercano de amistades; muchos de los diputados y senadores que han tenido una mayor relevancia mediática en el tema, al igual que alcaldes que tienen un interés especial en la migración, son hijos o nietos de inmigrantes. Para ellos, las dificultades que tuvieron que enfrentar sus familiares son parte de su narrativa y de cómo enfrentan a los medios de comunicación al ser consultados sobre su opinión sobre la migración.

Los representantes de los partidos consultados en su totalidad comparten la visión de que a los migrantes hay que recibirlos y que hay que brindar un *clima de bienvenida*; esto concuerda con los estudios de Hepburn y Rosie (2014) en Escocia, al igual que la idea de hospitalidad, planteada por Hill (2016).

Otro tipo de argumentación en esta línea es la que se relaciona con el proceso personal de muchas autoridades políticas de centroizquierda que vivieron el exilio en dictadura. Aquí hay un conocimiento de primera mano de las dificultades directas atribuidas al hecho de ser un exiliado y los procesos tanto psicológicos, de incorporación a una nueva realidad que puede ser permanente.

Por último, un argumento que comparte toda la oferta política consultada, pero que destaca en ciertos partidos, es la idea de profundizar los lazos entre los países latinoamericanos. Es el partido Comunista el que refleja una fuerte tendencia hacia la cooperación y el fortalecimiento del *latinoamericanismo*, tanto como fuente teórica, histórica, sociocultural y política que une a toda la región y que incluso se extiende fuera de sus territorios, justamente por la acción de los migrantes latinos en el mundo.

Desde una postura más pragmática, el Partido Regionalista Independiente (PRI), - del conglomerado de centroderecha, - tiene entre sus principios la urgencia de promover las relaciones transfronterizas y estrechar lazos comerciales y sociales con los países limítrofes, claves para el desarrollo regional. La visión latinoamericanista es compartida por toda la oferta política de la centroizquierda, pero en el caso del PRI lo profundizan al argumentar que el gobierno de Michelle Bachelet descuidó este elemento y que se debe volver a potenciar los *corredores bioceánicos*, como medida concreta en la vinculación estratégica con la región; mejorar todo el sistema de *tarjeta vecinal fronteriza* y el Plan Frontera Norte, como mecanismos de vinculación e intercambio.

Por último, ninguno de los partidos consultados observa una posible relación entre el retraso en medidas legislativas y administrativas migratorias y las disputas de tipo territorial que se mantiene con Perú y Bolivia, como medida reactiva hacia esos países y su política en relaciones exteriores. Para los entrevistados, todas las medidas que se tomen en relación a la migración deben incluir el

escenario global y las medidas bilaterales tienen que ir en conjunto y no obstaculizar el proceso migratorio de las personas. En el caso de las ciudades del norte de Chile, las opiniones son aún más tajantes, ya que la migración fronteriza es un hecho histórico, social y cultural que antecede a los Estados-naciones modernos y que son parte fundamental del desarrollo de las regiones extremas, por lo que contravenir ese proceso sería infructuoso. Se debe modernizar el aparato administrativo y facilitar la migración fronteriza.

7.2. Sobre el retraso en materia legislativa y el componente de integración que es la base de la investigación propuesta.

Para efectos de esta investigación nos hemos hecho dos preguntas que van entrelazadas una de la otra, ya que la primera, -que se refiere al retraso en materia legislativa, - impacta directamente en la segunda, sobre integración y la visión asimilacionista que planteamos. Esto quiere decir que, al adoptar una noción asimilacionista de incorporación de las minorías étnicas, culturales, religiosas y en este caso, los extranjeros, el Estado chileno se ha encargado de ofrecer una serie de beneficios y derechos de forma igualitaria a todos los habitantes de su territorio que tengan y cumplan ciertos requisitos, y en ciertos casos, entrega otra serie de beneficios a poblaciones que se vean disminuidas, excluidas o que se vean mayormente vulnerable (como mujeres, niños e individuos de ciertas etnias, como es el caso de los indígenas).

Por tanto, no se plantea algún acercamiento hacia acciones de tipo interculturales de parte de la esfera estatal nacional, sino que, en casos específicos, como en zonas con alta población indígena, en comunas y este caso, un acercamiento local con la interculturalidad.

No se ha visto la necesidad ni la oportunidad para modificar de forma amplia, transversal y en niveles altos de la administración como en el marco legislativo que se enmarque en una dirección hacia propuestas de tipo intercultural o que modifique de forma notoria la administración estatal como la legitimación de políticas de ese tipo.

Sí existe un retraso en esta materia y se debe a que no se ha planteado como una urgencia en el tratamiento de la población extranjera, sino que se quiere ajustar su realidad con lo ofrecido por el aparato institucional, legislativo y social del país. Con todo, aparece esta suerte de *control cultural centralizado* del modelo republicano que argumenta Favell (2017), como base de la estructura administrativa, legal del país, pero que no necesariamente se refleja en el mundo local.

Por tanto, el constante retraso en materias migratorias y su legislación tiene relación con una política de tipo asimilacionista desde el punto de vista legal, cultural, social, económico, histórico que ha venido aplicando el estado chileno con sus habitantes y los potenciales nuevos ciudadanos, que son los migrantes de origen extranjero, bajo el alero de una total igualdad ante el Estado y la ley que no reconoce diferencias.

Sí reconoce necesidades especiales y también admite la presencia de poblaciones vulnerables, pero su objetivo es mantener el principio de igualdad.

7.3. Retraso en materia legislativa y sus causas.

Al comienzo de este punto, queremos destacar que la postura oficial de los partidos en la materia es un objetivo que no está exento de dificultades; priorizamos a las autoridades de cada partido que son parte de la Directiva o que tengan un rol preponderante en el mismo, por ejemplo, ser el representante de una secretaría o mesa temática. Esto se logró en todos los casos, destacando que pudimos entrevistar a varios presidentes de partido, vicepresidentes y secretarios generales, pero en dos casos (RN y UDI) quisieron ser enfáticos al decir que, a pesar de ser parte de la directiva o tener cargos de representación del partido a nivel nacional, no hay una visión o postura común en ninguno de los partidos, por lo que prefirieron responder de forma personal e individual.

En el caso de la centroizquierda, nos advierten del mismo modo expuesto anteriormente, pero hay un mayor empoderamiento del entrevistado al referirse a la opinión partidista, destacando que a pesar de que hay diferencias en la materia (se refieren a partidarios), la base común de su postura son el respeto a los derechos humanos y la no-discriminación.

Con respecto al Frente Amplio, los partidos apelan a un caso de *construcción colectiva*, por lo que ninguno de los entrevistados quiere adjudicarse la opinión y postura oficial, debido al carácter colectivo del mismo. A pesar de ello, hay un conocimiento directo de la temática migrante y manejan amplios conocimientos del proceso mundial migratorio, lo que les permite tener una visión crítica de ambos conglomerados.

Sobre el punto en cuestión, hay un consenso en toda la oferta política consultada sobre el retraso en esta materia; se debe a que *no hubo un mayor interés por parte del ejecutivo de ambos gobiernos y coaliciones ya que ambos proyectos ingresaron a finales de cada período presidencial* (tanto en el 2013 como en el 2017), lo que *corrobora la impresión que se tiene por parte de los partidos consultados*.

Sobre las causas en ello hay algunas diferencias; algunos entrevistados hablan de la idea de que no conocían muy bien la materia, que los asesores del ejecutivo no presionaron lo suficiente para subir de categoría a *urgente* la necesidad de enviar un nuevo proyecto de ley, al igual de la urgencia de ejecutar medidas administrativas, como fue el caso de una *nueva regularización migratoria*, en el caso del segundo gobierno de Michelle Bachelet, que no fue realizada.

Otros entrevistados hablaron de que este segundo gobierno de centroizquierda se concentró en las grandes reformas (tributarias, educación, salud y pensiones) y que el tema migratorio no llegó a tener la importancia social necesaria. En el caso de las respuestas entregadas por algunos entrevistados (por ejemplo, entrevistado n° 1), argumenta que la vorágine electoral es tan rápida,

debido a los plazos de campaña y su puesta en marcha, que el tema migratorio no tuvo la importancia ni el interés que le merece.

Otros entrevistados hablan de, citando: "proceso en construcción," (entrevistado n° 16), " de motivos inexplicables, quizás de tipo ideológico" (entrevistado n° 12) en referencia al gobierno de Michelle Bachelet, en su segundo mandato. En otros casos, de que la respuesta fue muy tardía, ya en momentos donde los flujos fueron aumentando y no hubo una respuesta sólida. Una especie de *inercia institucional*, que se ve reflejado en otros casos, como hemos visto en los aspectos teóricos y el caso del Reino Unido donde esta misma inercia deriva en una respuesta de politizar a la diferencia, no racializarla.

Otros entrevistados (entrevistado n° 3, 4, 6 y 7) ven que la utilización de la migración en términos políticos ha sido una decisión concreta que ha traído consecuencias negativas, relacionadas con el aumentar las tensiones entre la población y la polarización entre las visiones más xenófobas.

Uno de ellos ha dicho que el conglomerado de centroderecha tiene un discurso contradictorio; por un lado aprueban la llegada de población migrante altamente calificada, pero en el ambiente interno de los partidos su mirada es xenófoba, ya que relacionan la delincuencia con la migración, con la noción de que representan un riesgo nacional y por último, quieren instalar la sensación en la población de que los migrantes disputan el acceso a derechos y prestaciones con la población nacional (entrevistado n° 7).

Otro entrevistado habla de que no está realmente seguro de que la derecha basa su propuesta en los derechos humanos (entrevistado n° 11), porque en sus declaraciones afirman ese postulado, pero en la discusión actual del proyecto de ley las intervenciones apuntan hacia el otro sentido, enfocados en la seguridad nacional.

Otro entrevistado (en respuesta *off the record*) dice que no se puede hablar aún de *réditos políticos para ninguno de los partidos de la oferta política* ya que las reformas al sistema electoral y de los partidos han sido aplicados en la votación presidencial del 2017, por lo que es de esperar que en futuro pudiera verse la utilización real del fenómeno migratorio en campañas políticas.

En el caso de la Secretaría Nacional Migrante y Refugiados del PPD advierten que, dentro de su partido, existe un rechazo a la migración y que en muchos momentos hubo discusiones debido a la visión negativa de sectores del partido. Esta declaración ha sido la más explícita en torno a la visión particular de la migración por parte de los adherentes a este partido y que, -justamente al tener un espacio particular y dedicado a esta temática, - han podido orientar sus esfuerzos en tratar de cambiar a una visión positiva dentro de sus propios correligionarios.

Complementando este análisis, el entrevistado n° 15 comenta que han tenido dificultades para, y citando: "Vender el tema migratorio en los distritos", ya que la población no entiende muy bien los efectos de la migración y existe un clima negativo en torno a los migrantes, por lo que sus candidatos a CORES (Consejeros Regionales) y Concejales de las distintas comunas en las que buscan aumentar su participación política observan que tendrían problemas, tanto al tener una postura positiva como reticente.

Por lo tanto, hay dificultades actuales en la manera en que los candidatos para cargos locales se enfrentan y manejen la temática migrante con el electorado y sus bases que apoyan dichos partidos.

En un nivel específico, se argumenta que una de las causas más importantes fue que en el gobierno de la presidencia Bachelet, no hubo un apoyo mutuo entre el Ministerio del Interior y las propuestas que se entregaron por parte del DEM; es decir, hubo disputas internas que no consiguieron llegar a un acuerdo que fuese internalizado por el gobierno, los partidos que lo apoyaban y la relación directa, necesaria entre las distintas jefaturas involucradas (entrevistado n° 3).

Esta opinión es compartida por entrevistado n° 6 que nota las amplias diferencias de criterio que tuvo uno de los jefes del DEM con el ejecutivo en la necesidad de ingresar de forma urgente el proyecto de ley que fue promesa de la presidencia. Este mismo entrevistado postula y citando:

" Si se hubiese presentado el proyecto de Bachelet antes, el tema migratorio no hubiese sido un tema." Para el entrevistado, que el proyecto que reformaría la materia en el país fuese presentado por *Chile Vamos*, bajo su visión particular de la migración y su propuesta en medidas administrativas, citando:

" Fue un combo (puñetazo) para nosotros, se nos adelantaron."

Es decir, el dejar el espacio para que otro conglomerado político asumiera el desafío y las posibles consecuencias en términos de la opinión pública e internacional al caracterizar esta misma como restrictiva y xenófoba, fue debido a un mal cálculo político que no quiso ser asumido, teniendo una de las causas las dificultades que tuvieron las distintas jefaturas en la gestión política de la propuesta, específicamente el DEM con el ejecutivo y el Ministerio del Interior.

Este hallazgo va en la misma línea que los estudios de Ford, Jennings y Somerville (2015) sobre la necesidad de dar respuestas políticas de tipo restrictiva tiene mejor acogida a la opción de no proponer soluciones y mantener un status quo permanente.

Este análisis es compartido por entrevistado n° 8, argumentando que se entrevistó personalmente con varios ministros del Interior y jefes del DEM, concluyendo que faltó el tener un, citando: "Interlocutor válido" entre este Departamento y el Ejecutivo, que tuviese la fuerza y el impacto político que alineara las posturas políticas diversas en el apoyo del proyecto de ley presentado el 2017. El entrevistado continúa con su respuesta y alude a la falta de información oficial y de carácter más profundo; para este entrevistado, el papel de las organizaciones de migrantes y otras ONG han sido clave para que las autoridades políticas puedan informarse de forma rápida y legítima, especialmente las autoridades locales y los representantes de los diputados en los distritos.

Entrevistado n° 14 también narra las distintas reuniones que tuvo con los distintos ministros del Interior durante el segundo mandato de la presidencia de Bachelet y que iban dilatando el envío del proyecto de ley por meses. Por ello en conjunto con otros representantes políticos, apoyan el mecanismo de la *interpelación* al entonces ministro del Interior para exigir explicaciones del retraso en el envío que, finalmente, derivó en que se ingresara el proyecto a la comisión de gobierno de la Cámara.

Para este entrevistado el tema migratorio, citando: "revienta en el 2011" y que hace unos 5 años atrás el tema migratorio ya comenzaba a ser un asunto a tomar en consideración, pero no tan bullado como ahora. Es interesante ver que para este entrevistado el tema migratorio adquiere relevancia mucho antes de lo que el resto de los entrevistados aprecian como el inicio de la preocupación política, que coincide con los hechos mediáticos que tuvieron lugar en el 2017.

Desde el conglomerado de *Chile Vamos* no hay una gran autocrítica como ocurre con la centroizquierda, sino que su respuesta se posiciona en lo que se está haciendo actualmente y lo exitoso que ha sido todas las medidas propuestas en el segundo gobierno de Sebastián Piñera (ingreso en el 2018 de un proyecto de ley que sigue siendo en su base el del 2013, pero con varias indicaciones sustitutivas provenientes del proyecto del 2017 de la centroizquierda).

En términos sencillos, apoyan la idea de que cada Estado tiene el derecho de cambiar, modificar, reinterpretar y aplicar nuevos criterios en materia de acceso de la población migrante, siempre que cumplan con la legislación internacional.

Un entrevistado del conglomerado de centroderecha fue enfático al dar crédito a los avances realizados por la mandataria Bachelet en materia migratoria (entrevistado n° 14), especialmente en asegurar el acceso a salud a niños y embarazadas, al igual que el acceso a la educación básica y secundaria a todos los menores y adolescentes en sus distintos instructivos presidenciales.

Otro elemento importante ha sido el destacar el papel de los distintos alcaldes de su coalición que han ayudado a visibilizar el problema de la irregularidad y cómo los migrantes no pueden acceder a derechos básicos, a pesar de que se tomaron medidas directas, como ha sido el caso de los *instructivos*.

Estos alcaldes han dicho que la necesidad por parte de los migrantes ha sido tan grande que los servicios sociales y las prestaciones han sido sistemáticamente insuficientes, tanto para los chilenos como para los extranjeros residentes en el país, por lo que los entrevistados del conglomerado de centroderecha sostienen sus respuestas en base a lo relatado por parte de las autoridades locales. Esto es muy importante, ya que hay una retroalimentación en los distintos niveles del funcionamiento de los partidos y la centroderecha ha sido más hábil que la centroizquierda en traducir lo realizado por sus autoridades locales.

Esto no significa que este fenómeno no ocurra en la centroizquierda, pero a nivel mediático los alcaldes de la coalición de centroderecha han tenido un discurso basado en las urgencias y las medidas que han ido tomando. Por supuesto, esto ha sido mucho más notorio después del año 2018, cuando son parte de gobierno y el discurso ha sido uniforme en toda la clase política de ese sector.

Estas diferencias de tipo tecnocráticas y democráticas, en la respuesta política al tema migratorio, son observadas en el trabajo de Boswell, en el caso británico y alemán (2008), siendo la centroderecha la que postula una respuesta de tipo *tecnocrática*, mientras que la centroizquierda se apega a una de tipo *democrática*, en las cuales aprecian los potenciales fenómenos futuros que podrían profundizar las divisiones de la apreciación personal y partidista de la élite política, a diferencia de la respuesta tecnocrática que se enfoca en respuestas inmediatas.

En años anteriores, debido a las dificultades que vivió la coalición de centroizquierda ya en los últimos momentos del segundo gobierno de Michelle Bachelet, hubo distintas autoridades políticas que, - en conjunto con diputados de centroderecha,- solicitaron reiteradamente el envío del nuevo proyecto de ley y de la urgencia en el tratamiento del tema, que finalmente derivó en la interpelación al ministro del Interior de ese entonces y el envío del proyecto de ley con amplias modificaciones (por ejemplo, se le resta a la propuesta la creación del Servicio Nacional de Migraciones debido a costes presupuestarios), que no fue comunicado a las distintas organizaciones

que participaron de los Consejos Consultivos, por lo que es preciso decir que, incluso dentro de sus propias filas, hubo discrepancias entre algunas autoridades políticas con el ejecutivo en esta materia.

Esta reflexión es compartida por un entrevistado del Frente Amplio que observa la falta de interés y, en mayor medida, de consenso en la necesidad de reformas urgentes en materia migratoria. También alude a que la centroizquierda valoró como, citando: "numéricamente baja" la cantidad de migrantes y que, por tanto, no merecía esa urgencia que algunos políticos planteaban, tanto para ese momento como para el futuro de los flujos migratorios que ingresarán al país.

Por último, los entrevistados destacan dos elementos importantes que han observado en su participación de la discusión política en la materia; los costes personales y políticos que algunas autoridades han experimentado por expresar el apoyo a las reformas en beneficio a los migrantes y la reacción virulenta de algunos grupos de corte xenófobo que apelan a la defensa patriótica de las tradiciones y el territorio. Este aspecto fue también expresado en la Comisión de Gobierno de la Cámara durante el año 2018.

En segundo lugar, que tiene relación con lo expresado anteriormente, se refiere al papel de las redes sociales que entregan información que en algunas oportunidades son falsas o tendenciosas en contra de autoridades edilicias como políticas. Esto ha permitido que la opinión negativa hacia la inmigración tenga ribetes amplios, instantáneos y masivos, dando a lugar a una mala representación y desinformación entre la población, específicamente a nivel comunal y barrial.

7.4. Consensos y disensos entre los conglomerados (Chile Vamos- Nueva Mayoría y Democracia Cristiana- Frente Amplio).

Sobre los consensos en el conglomerado de centroizquierda, han sido principalmente en la defensa de los derechos humanos y la no-discriminación, pero en torno a la visión del fenómeno hay distintas posturas que no han permitido tener un discurso claro y sostenido, a diferencia de la coalición de oposición. Por ejemplo, el partido Comunista apuesta al papel transformador de la migración en materia de relaciones laborales y culturales y han elaborado distintos comunicados en defensa de los migrantes y de algunos hechos específicos, como ha sido el caso de los refugiados sirios (en unión con el PPD y Socialistas).

En el caso de la Democracia Cristiana han tenido un interés en la migración desde hace varios años, plasmado tanto en las declaraciones en congresos ideológicos como en el tratamiento del tema en el partido, por parte de algunos diputados. En el caso del PPD con su Secretaría Nacional enfocada en la materia, su reflexión es mucho más profunda que las de los distintos partidos que conforman la coalición y llega hasta los desafíos de la interculturalidad.

En algunas de las declaraciones de los entrevistados han dicho que no hay consensos, sino *acuerdos políticos* de cara a las elecciones, pero que muchas de las propuestas enunciadas en la campaña

presidencial del 2017 fueron asumidas como parte del bloque político, pero que no fueron realmente internalizadas por sus miembros.

En el caso de la propuesta del candidato y actual senador, el Sr. Alejandro Guillier, un entrevistado ha dicho que su mirada era más bien, citando: "mercantilista" y que se alejaba de los acuerdos tomados por la Nueva Mayoría o conglomerado centroizquierda (entrevistado n° 6).

A diferencia de lo dicho anteriormente, el entrevistado n° 10 argumenta que sí hay consensos y se reducen a cuatro; el sincerar la migración como un hecho global y que se deben cumplir estándares mínimos basados en la legislación internacional y que existe el *derecho de desplazamiento* de las personas. Por último, que los motivos de la migración (familiar, laborales) pueden cambiar y ser temporales.

En el caso de la coalición de centroderecha no hubo un consenso hasta la llegada del segundo gobierno en el 2018, donde todos los partidos que la conforman tienen un discurso homogéneo que se enfoca en el eslogan "ordenar la casa," que incluye una nueva ley que ingresa en los inicios del nuevo gobierno, un nuevo proceso de regularización, deportaciones y entrega de nacionalización televisada en horario prime, medidas de tipo administrativa y una socialización por parte de la población de estas reformas (a través de la prensa, seminarios, en intervenciones en plataformas internacionales, entre otros).

En años anteriores, los distintos diputados, senadores y alcaldes de esta coalición notaban el aumento de la delincuencia y la llegada de mafias y delincuentes de origen extranjero, que le valió tanto el apoyo como el repudio de distintos sectores de la sociedad chilena.

Algunos alcaldes de la zona norte han advertido de las necesidades urgentes de presupuesto para dar acceso a la salud, educación de los migrantes y en particular la escasez de viviendas con precios justos y el aumento de los campamentos que no cuentan con agua potable, infraestructura vial, luz eléctrica, seguridad, etc.

Les preocupa la acción de las mafias y que los extranjeros lleguen a Chile como turistas y sus intenciones son las trabajar de forma irregular. El papel de las mafias fomenta los incentivos perversos para utilizar el sistema y aprovechar esas brechas legales que el mismo Decreto Ley vigente permite.

En términos generales, para el conglomerado es importante que los extranjeros gestionen sus visas desde los países de origen y puedan venir de forma regular y con sus derechos protegidos. Por tanto, una de las medidas inmediatas de esta propuesta es que no se pueda cambiar de status de turismo a una residencia temporal en el país.

En este punto, concuerda con el estudio de Haynes y Devereux (2016) en relación a la visión del migrante como un actor fraudulento, que comete delitos sabiendo de antemano las consecuencias de las mismas y que ha sido uno de los argumentos más fuertes de la centroderecha para posicionar su programa. Al respecto, este aspecto de criminalización del migrante como delincuente es uno de los argumentos fuertes que esgrime la centroizquierda y el Frente Amplio, ampliamente descrito en las distintas entrevistas y declaraciones públicas.

A nivel local, debe también enfrentar brotes xenófobos y la tensión entre las comunidades por este hecho, lo que se traduce en una crítica a la dificultad de manifestar las necesidades propias de las distintas regiones del país y la necesidad de una regionalización efectiva y de mayor autonomía en la toma de decisiones que les permita efectivamente tener recursos frescos para hacer frente a las múltiples necesidades de su población y no depender de las decisiones del gobierno central.

Han sido, por tanto, las acciones de los gobiernos locales en regiones, tanto de centroizquierda como de centroderecha los que han permitido la visibilización de tipo nacional del tema migratorio, pero es justo decir que ha sido la centroderecha la que ha sido más enfática en sus declaraciones como en sus intervenciones las que han tenido mayor impacto mediático en la población.

Hay un acuerdo transversal en la necesidad de haber otorgado vías de regularización, como han sido los procesos de regularización extraordinarias que han venido sucediendo con muy poca ocurrencia en los distintos gobiernos. Los entrevistados creen que esta medida debió haberse tomado durante el gobierno del segundo mandato de Michelle Bachelet, donde ya se comenzaba a vislumbrar el problema del aumento de los casos de personas en situación irregular.

Por último, hay un acuerdo transversal de que todas las reformas deben estar sujeta a derecho, basado en los acuerdos internacionales firmados por Chile.

No hay acuerdo de que *la migración sea un derecho humano*; aquí las diferencias son importantes. Para la centroizquierda, Democracia Cristiana y Frente Amplio, la migración es un derecho intransferible, irrenunciable y que debe ser protegido, promovido y garantizado. Por ejemplo, el entrevistado 3 expresó que en cualquier momento y por distintos motivos, citando: " cualquier persona puede convertirse en migrante" y, por tanto, nadie escapa a esa posibilidad.

En cambio, la centroderecha no concuerda con la noción de la migración como un derecho protegido, sino que las personas pueden desplazarse y buscar mejores horizontes, pero los Estados democráticos tienen el deber y la responsabilidad de aplicar criterios en el acceso que pueden ser modificados acorde a la realidad social y económica del país.

A diferencia de lo dicho anteriormente, el entrevistado n° 20 dice, citando:

"Lamentablemente, se nota más un interés de navegar en la discusión (evitando costos y aprovechando oportunidades) que de incidir en ella. Los incentivos del sistema en cuanto a favorecer el corto plazo, perjudica mucho la necesidad de una discusión de largo plazo como la que se necesita."

Continúa sobre las supuestas diferencias en las posturas de los conglomerados argumentando que, citando:

"Me atrevo a sostener que las diferencias importantes en este tema son, en no pocos aspectos, transversales al espectro político."

Es decir, no habría grandes diferencias en los asuntos generales del tratamiento político en materia migratoria, lo que difiere de las opiniones anteriores. Debemos recalcar que este entrevistado es el único que mantiene esta opinión.

7.5. Derechos y deberes.

Toda la oferta política consultada concuerda que, tanto los derechos como los deberes de los migrantes en el país son los mismos que tiene cualquier chileno y que no hay ninguno que sea específico para ellos, tanto en su defensa como una exigencia; en este último caso, se espera que los extranjeros en el país se encuentren residiendo de forma regular y que el Estado deben entregar las instancias y mecanismos para lograr ese derecho. La regularidad es visto como un derecho por toda la oferta política consultada.

Donde existen diferencias es en el acceso pleno de los migrantes en *situación irregular*; en general, la centroizquierda apela a que tendrían acceso a todos los beneficios, prestaciones sociales sin importar su status migratorio. En cambio, la centroderecha postula que debe existir un tiempo de arraigo mínimo que permita tener la seguridad de que los migrantes han decidido establecerse en el país; postulan que el período mínimo sea de dos años, que coincide con la renovación del permiso de residencia temporal a una definitiva.

Sobre la pregunta relacionada a los derechos específicos, un entrevistado dice que el debate no ha llegado a discusión aún (entrevistado n° 1). El resto de los entrevistados mantiene la postura de que deben ser los mismos y no se incluyen otros derechos específicos, por motivo religioso, étnico, cultural.

Por tanto, en caso de *vulnerabilidad socioeconómica*, tiene derecho a ser evaluados a través del *Registro Social de Hogares* del Ministerio de Desarrollo Social, que les permite acceder a la gama de beneficios sociales, a través de una calificación socioeconómica. La oferta de subsidios, bonos, becas y acceso a programas específicos es amplia y desde el punto de vista de los entrevistados, los migrantes en situación regular deben tener acceso pleno.

Entrevistado n° 16 argumenta que no hay diferencias entre extranjeros y nacionales y que en el caso específico de la respuesta que ha dado Revolución Democrática de reducir a 6 meses de residencia para el acceso pleno, el entrevistado plantea 2 años (que es parte de la propuesta de la centroderecha). La propuesta del partido que representa (Evópoli) apela a que no deben existir barreras laborales y que se debe seguir el camino de eliminar barreras de nacionalidad para acceder a empleos en el sector público, por ejemplo, la propuesta de reforma a la ley que ha sido siendo impulsada por uno de sus representantes en el congreso, el diputado Francisco Undurraga. Esta propuesta es compartida por toda la oferta consultada.

En el caso del entrevistado n° 12, apela a que en el fondo los derechos y deberes son los mismos, tanto para extranjeros avecindados y chilenos, pero hace la diferencia en que los migrantes podrían acceder a la totalidad de los derechos mientras *augmenta el arraigo*. En el caso de los niños nacidos en Chile, el acceso es total. Argumenta que es importante tomar en cuenta los tiempos en que todo el proceso se va generando y que es un hecho inevitable. Finalmente alude a que la igualdad-citando, - en esencia es correcta, "pero somos distintos." Citando:

" Algunos de ellos (centroizquierda) son extremos radicales, en eso de que estamos en igualdad en derechos esenciales, pero los otros derechos deben haber un tiempo, hay que hacer la distinción y es justo."

Se refiere a que el derecho a la vivienda, por ejemplo, debe ir de la mano con un período de arraigo que corresponde al momento de tener la residencia definitiva y no puede asegurarse a los inmigrantes al momento de llegar al país.

En esta línea de argumentación, el entrevistado n° 17 plantea que muchos migrantes creen que al llegar a Chile esperan mucho más de lo que el país puede ofrecer; citando:

" No somos ni Canadá ni Alemania", "muchos sienten que mejoran su estándar de vida y traen a sus familias, pero los recursos son limitados."

También dice que los migrantes no esperan que les regalen cosas, sino que quieren ganarse el sustento; en ese aspecto, todos los beneficios estatales, como *bono marzo*, uniformes escolares, ordenadores personales para los estudiantes, ajuar completo para los bebés que nacen en hospitales públicos, (programa *Chile Crece Contigo*, del Ministerio de Desarrollo Social), leche y medicamentos en consultorios públicos de la red asistencial, son recursos muy importantes que se han ido consolidando a los largo de los años, en muchos casos son un aporte decisivo para las familias más vulnerables, incluyendo las migrantes.

Otro entrevistado habla de que el país ha venido firmando acuerdos y tratados internacionales, pero, citando: " sin responsabilidad" (entrevistado n° 17), al momento de la real aplicabilidad y garantía de que esos mismos tratados puedan materializarse en medidas, planes con recursos destinados a ello y una evaluación posterior.

7.6. Sobre la información y asesoramiento en la materia.

Al respecto, hay distintas fuentes de información; la obtenida a través de su trabajo distrital y territorial, informantes en terreno y a nivel de discusiones entre distintas autoridades en los partidos. Este tipo de intercambio de información va orientado hacia las necesidades y urgencias más apremiantes y de casos de abusos laborales, en los alquileres de vivienda, etc. De esta forma, también se nutre la acción de las autoridades locales, como es el caso de los alcaldes.

Otra fuente de información importante son los informes, documentos, resultados de mesas de trabajo de distintas organizaciones, fundaciones, Centro de Estudios, tanto de los mismos partidos como de los que cuentan con una relación de cercanía con los mismos. En el caso de organizaciones religiosas, se destacan el trabajo a lo largo de los años de la Fundación Scalabrini e INCAMI como del Servicio Jesuita a Migrantes. Estas dos organizaciones han asesorado a todo el espectro político (de forma directa e indirecta).

En el caso de los diputados, especialmente los que han constituido la Comisión de Gobierno y Regionalización, han tenido acceso a toda una serie de información, tanto en formato escrito como en testimonios que han ido a declarar a la comisión y han entregado su perspectiva técnica. Destaca en ello los informes de tipo legal y sociales, a la vez de la visión económica.

7.7. Sobre las diferencias que cada conglomerado observa de su opositor en materia migratoria.

Sobre este punto, hay percepciones específicas que cada conglomerado tiene de su opositor en esta materia; por ejemplo, en el caso de la centroizquierda, incluyendo a la Democracia Cristiana, evalúan que la centroderecha adolece de la visión de derechos humanos como la base y estructura de todas las medidas que se tomen hacia la migración y los migrantes y que, en términos generales, *su propuesta de política migratoria es restrictiva*. Creen que ese conglomerado favorece la llegada de capitales e inversiones por sobre el respeto del trabajador y en este punto se incluye a los trabajadores migrantes.

También comparten la imagen de que la centroderecha tiene una imagen del migrante como una carga fiscal que el país no puede costear y que es mucho mejor enfocarse en la migración calificada, ya que el factor económico es el más relevante para ese conglomerado. Por ejemplo, el entrevistado n° 6 destaca de forma explícita que el discurso a los votantes de la centroderecha va dirigido hacia la tercera edad, al racista y xenófobo, es decir, a una sección de las bases votantes de ese conglomerado y que tuvo efectos en su movilización.

En el caso de la centroderecha, argumentan que los gobiernos anteriores que son parte de la centroizquierda *no ha existido ni la voluntad ni el valor político para realizar las reformas necesarias*. Algunos de los entrevistados reconocen los avances en materia migratoria en esos gobiernos (Instructivos Presidenciales, medidas intergubernamentales que mejoran el acceso a salud y educación, programas específicos en torno a la temática migrante), pero en general argumentan que los cambios estructurales de importancia han sido tomados *por ellos desde el año 2018*.

Un entrevistado (entrevistado n° 14) asegura que la gran diferencia con la centroizquierda es, citando:

"(Ellos) Nos critican el sello delictual, " "de asociar la migración a la delincuencia, que es erróneo y porque queremos controlar el acceso"; "la globalización acelera el proceso de fronteras abiertas, pero el querer controlar el acceso y que nos vean como xenófobos y que veamos solamente la delincuencia no es lo mismo, no son excluyentes." "Nos importa que entren con visa o cerrar puertas."

También han criticado de forma específica el no cumplimiento de las labores del Consejo Nacional de Política Migratoria que se constituye el 2015 en su primera sesión, con los ministerios involucrados y presidido por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, pero que desde ese

momento hasta la fecha no vuelven a reunirse, por lo que evalúan esta medida como una tal que buscaba solamente una visibilidad mediática y política y no cumplir con sus objetivos impuestos. En conjunto al retraso en el envío del proyecto del 2017 se aplica una de las atribuciones de la Cámara que es la *interpelación al ejecutivo*.

Aquí es muy importante destacar que ambos conglomerados se han criticado mutuamente el hecho de que cada gobierno ha ingresado un proyecto de ley hacia finales de cada mandato, dando muy poco espacio de que los proyectos puedan ser discutido, logrando en un proceso largo su aprobación final en el Senado.

Ninguno de los partidos ha escapado a esa lógica y las críticas del tratamiento sobre la decisión política de ingresar hacia el término de cada período son mutuas, como una forma de asegurarse de que no prosperara en la discusión debido al *timing parlamentario* (que es determinado desde el Ejecutivo, con el tipo de urgencias que se utilizan (simple, suma urgencia), de quitar o agregar el tipo de urgencia y de elaborar la *orden del día* en cada comisión al enumerar las prioridades desde el ejecutivo como el principal argumento utilizado por toda la oferta política consultada. Dicho anteriormente, es la centroizquierda la que tiene una mayor autocritica y destaca en este punto por sobre la centroderecha.

Una de las críticas más sentidas por la clase política consultada es específicamente la opinión de las autoridades locales y cómo han sido tratados por parte del gobierno central; es decir, no han sido tomados en consideración como debiese haber ocurrido hace años. En esta materia, los alcaldes y gobierno local de regiones del norte del país, al igual que senadores y diputados de la misma zona han venido constantemente dado la alarma de las urgentes necesidades y del incremento de la migración, principalmente a través de la prensa y los medios de comunicación.

7.8. Integración.

Como parte de nuestra investigación, hemos propuesto utilizar los *requisitos mínimos de políticas públicas de incorporación de los migrantes en las sociedades contemporáneas y democráticas* que sugiere Favell para determinar los elementos básicos que son necesarios para hablar de integración en políticas públicas.

Para toda la oferta política consultada, la integración es un asunto de *inclusión*; por tanto, el inmigrante, a medida que se va insertando en la vida social, económica, cultural del país receptor, tendrá mayor nivel de arraigo y de participación en la vida diaria social como en sus aspectos individuales y familiares. Para efectos más específicos, hablan de *convivencia*, en el sentido de las problemáticas que tienen relación con el asentamiento de los extranjeros y su relación diaria con la población chilena, que puede extenderse por un período indefinido.

No hay un mayor desarrollo del concepto, pero en el caso de la Secretaría Nacional de Migrantes y Refugiados del PPD, la visión del concepto y los alcances del mismo son más profundos; para los

representantes de esta secretaría, *la integración es un factor de cambio social*, que proviene de las decisiones tomadas en los *gobiernos locales y no desde el Estado*, que involucra una tensión y una posibilidad de toma de conciencia de los distintos modos sociales, económicos, de la vida social, de orden sanitario, culturales, alimentarios, en relaciones sociales y afectivas que pueden incluso modificar las nociones tradicionales chilenas en un futuro. Por ejemplo, nombran las diferencias en la apreciación de la natalidad, cuidado neonatal y de los infantes que en algunos casos difiere de lo que se exige a las madres chilenas.

Es aquí donde hay diferencias entre la apreciación de la maternidad y del cuidado de los bebés que son de tipo tradicional con los que están basados en la medicina alópata e incorporada a un sistema sanitario obligatorio, como ocurre en Chile.

Esto se relaciona con la propuesta de Bruquetas-Callejo y la hipótesis de brecha política, donde se delega la responsabilidad a los agentes locales y privados, pero sin fiscalización de un ente central estatal, y donde las diferencias entre la visión local y estatal pueden diferir, incluso contradecirse.

Argumentan que, citando:

" Nos transformamos (Chile) en un país de acogida, pero no acogedor."

Se refiere a que el país presentó las condiciones para que fuese vista como una alternativa atractiva, como fue hace unos años la realidad minera y su expansión en nuevos proyectos lo que tuvo en efecto directo en la llegada de migrantes a la zona norte del país, pero que la administración, las instituciones y la sociedad chilena no estaban preparadas para este cambio y ya se aprecian las tensiones sociales, de tipo xenófoba a nivel local.

En el caso del partido Radical y Democracia Cristiana, los entrevistados tomaron en consideración al momento de responder las implicancias de la llegada de grupos culturales con costumbres que pueden ser diametralmente distintas a las chilenas, incluso oponiéndose a la ley, como es el caso de familias polígamas (como fue expresada por un entrevistado como un caso atípico). En otro caso, se toma en cuenta los casos de radicalización islámica y las consecuencias para la cohesión social de una sociedad determinada (como fue expresado por otro entrevistado).

Aquí ocurre un hecho importante, en lo que se refiere a tener en consideración los efectos de la migración en otros países y la forma en que los distintos países lidian con la temática, provocando preocupación y rechazo en algunos casos; lo ocurrido en Europa con los refugiados sirios, las muertes en el mediterráneo, el tráfico y trata de personas y la llegada de gobiernos populistas apoyado en movimientos y partidos con orientaciones xenófobas, ha alertado a toda la oferta política entrevistada, destacando dos elementos interesantes en sus respuestas.

En primer lugar, no quieren que la tendencia populista y xenófoba se asiente en el país y, en segundo lugar, tienen preocupación por los proyectos fallidos en torno a la multiculturalidad (se refieren en específico al caso sueco y holandés). Es por ello que la discusión en política (partidista y de conglomerado) sobre este elemento no ha sido fácil debido al temor a replicar tanto políticas como programas orientados hacia la promoción del multiculturalismo a nivel nacional.

En los casos de los gobiernos locales, todas las medidas adoptadas en mejorar la convivencia y que incluyen la temática migrante en la actualidad han surgido por la necesidad de realizar programas y

planes que se vislumbraban como necesarios, con el fin de mejorar la vida de los habitantes de las distintas comunas que enfrentaban los cambios de su población y la llegada de flujos migratorios con gente joven, familias y trabajadores que terminan modificando la realidad de una comunidad.

El concepto de *cohesión social* fue tratado en las entrevistas y algunos de los entrevistados argumentaron que la diversidad es positiva, pero que es importante tener un *elemento de cohesión social*, dado por la tradición cultural chilena y por los valores democráticos.

Esto no significa que no pueda transformarse; al contrario, es parte de cualquier sociedad y debe estar atenta a cambios culturales relevantes. Es por ello que la *base común de defensa y promoción de los derechos humanos ha sido utilizada como el común denominador* por parte de toda la oferta política consultada, bajo el alero del *principio de igualdad*.

Sobre la idea de inclusión, el entrevistado n° 1 critica que las visiones en la materia han sido constantemente desde la *vereda legalista* y no se han enfocado en los casos de la migración en el mundo rural, el multilingüismo y lo referido con lo multicultural; es decir, en medidas integrales.

Esto es compartido por las autoridades edilicias, que han dado respuestas desde sus gobiernos locales en materia de convivencia, multiculturalismo y la no discriminación en barrios, escuelas y otras instancias que son parte de las tareas, deberes y preocupaciones de estos gobiernos.

Los programas de cada municipio relacionados con la materia, ofrecidos a través de *oficinas de atención* específicas para los migrantes, en conjunto con otro tipo de planes y programas que ayudan a mejorar la convivencia de los barrios, mejoramiento de los mismos, planes de empleo, protección social, de la familia, apoyo en organizaciones de base (juntas de vecinos, deportivas) han sido clave al respecto; los migrantes, como resultado de lo anterior, se van insertando con una apertura a una oferta orientada a sus necesidades, todas ellas originadas y gestionadas por los municipios.

Por ejemplo, son destacables los programas de *enseñanza del Castellano* como una de las medidas más antiguas que han tomado los municipios como las organizaciones religiosas. La razón de ello es que es la herramienta de comunicación básica que tienen los extranjeros para desenvolverse en el país y que a nivel estatal no se ha impulsado este esfuerzo, ni desde el Ministerio de Educación o desde el Ministerio del Interior, quien es el encargado de la gestión en la materia. Es, por tanto, importante destacar esa labor que se ha venido realizando.

Otras medias y planes piloto en los que los ministerios y algunos municipios han realizado sobre la lógica multicultural han sido fiestas y reuniones locales (denominadas *fiestas multiculturales*), donde se espera que exista un intercambio cultural de tipo gastronómico, folclórico y de comercio en pequeña escala; *oficinas de atención al migrante* en varios municipios, que espera resolver consultas y situaciones de tipo legal, escolar, salud y acceso a vivienda.

Otros pequeños programas piloto de reuniones entre vecinos para resolver problemas locales y abrir la posibilidad de reunir a todos los habitantes, incluyendo a los migrantes; algunas *ferias laborales*, donde se incorpora la temática, entre otras medidas.

En general, la visión del multiculturalismo en las políticas públicas ha sido el brindar *espacios de encuentro*, pero ha sido el terreno de los derechos y participación indígena donde se ha concentrado

en mayor medida este objetivo. Han sido dos factores los que concentran la mayoría de la iniciativa: El rescate y promoción de la lengua entre las comunidades escolares, en salud y a nivel local como la participación en encuentros que fomenten el intercambio cultural, económico y social.

Esto ha sido fomentado desde varios niveles y uno que se ha venido robusteciendo con los años han sido los planes de *turismo rural* que brindan herramientas de gestión de sus negocios, asesorías técnicas por parte de los ministerios relacionados con la productividad agrícola, pesquera y de turismo como el fomento a este tipo de emprendimientos.

Otro polo importante de apoyo han sido las becas indígenas para niños y jóvenes de origen indígena y que requieran apoyo del Estado en su proceso educativo. Se incluyen programas de fomento de emprendimientos hacia las mujeres jefas de hogar y el asociativismo. Se adhieren a este tipo de iniciativas las elaboradas por centros de investigación y facultades de algunas universidades chilenas, que ganan fondos para mejorar la relación entre migrantes y chilenos.

Pero estas medidas han sido destinadas hacia los grupos y representantes de origen indígena para que puedan tener una mejor inserción tanto laboral como educativa en el sistema chileno y no se vislumbran con la misma intensidad medidas y programas concretos de enseñanza de otros idiomas, un sistema de cuotas y representación de grupos minoritarios, como un cambio curricular en el sistema educativo a nivel nacional. En suma, las medidas son aplicadas de forma local y de forma unidireccional.

7.9. Asimilación.

Una de las respuestas más interesantes sobre el papel de la asimilación es la entregada por entrevistado n° 11, que plantea de que todos los partidos apelan a la asimilación, y que la mayor diferencia es que, citando:

"Nosotros (centroderecha) estamos más enfocados en cumplir las leyes, las obligaciones."

La asimilación, de forma conceptual y a primera vista, es rechazada por la oferta política consultada, pero en términos generales, no se ha discutido el sentido que debiese tener la construcción de la sociedad chilena en los siguientes años; valoran el multiculturalismo como un hecho deseable que debe ser potenciado a través de la interculturalidad, que las culturas y tradiciones distintas tengan su espacio y que puedan desarrollarse, pero lo referido a medidas específicas ninguno de los partidos lo ha discutido.

Con excepción de la Secretaria Migrante del PPD y algunas voces en otros partidos (Radical, Comunista, Evópoli), no hay espacios de discusión específica de este proceso y de los desafíos a futuro. La apuesta hacia este cambio de paradigma se enfoca directamente en las autoridades edilicias, gobierno local, autoridades de base de los partidos en conjunto a la sociedad organizada que realiza planes piloto, medidas, intervenciones que van directamente hacia ese objetivo.

En un nivel intermedio, se observa en las posturas que tienen los diputados que integran la Comisión de Gobierno y que están discutiendo en la actualidad el proyecto de ley (al momento de la entrevista), se mostrarán directamente en ese espacio político, por lo que serán estas autoridades las que den cuenta de la postura frente a la migración y los desafíos a futuro, desde las que *indicaciones* al proyecto de ley propuestas y defendidas por ellos.

Desde la vereda del partido Revolución Democrática, apuntan a que Chile tiene una fuerte postura asimilacionista y que el Estado chileno, citando:

"Es bueno homogenizando a la sociedad", a través de sus instituciones como la escuela, la iglesia y las fuerzas armadas.

Esto es compartido por entrevistado n° 1, donde el Estado, citando:

"Niega la diversidad, es centralista, con la necesidad de anexar territorios durante el siglo XIX" y que correspondían a los territorios de las minorías étnicas indígenas.

Se incluye en ello la opinión del entrevistado n° 5 al decir que la idea de un Chile cohesionado en valores y tradiciones comunes es parte de un discurso originado en la oligarquía que se ha ido reafirmando con el Estado, que deja de lado la visión popular y minoritaria.

La "integración real," como dice el entrevistado n° 16, parte por la educación primaria y secundaria; es aquí donde deben concentrarse los esfuerzos, siendo los niños y jóvenes los más abiertos a los cambios y a la diversidad. Esta opinión es compartida por entrevistado n° 4.

Otros hablan de *integración total, integral*, con un *componente valórico positivo de la diferencia* (entrevistado n° 3, 6, 7, 17 y 18), que involucra todos los aspectos de la vida de una persona. En esta línea, el entrevistado n° 5 responde que en el segundo mandato de Bachelet se planteó la posibilidad de crear el Consejo de Pueblos Originarios y Etnias; desde su perspectiva, en las etnias se podría incorporar la temática migrante. Con la propuesta actual de la creación de un Servicio Nacional de Migraciones, la temática de la integración sería tratada por esta dependencia y es ampliamente apoyada por la oferta política consultada.

Para algunos entrevistados, el proyecto intercultural y como parte del mismo, el elemento cultural es el más importante en la discusión a futuro (entrevistado n° 7, 8 y 17) y que, en términos concretos, es un *ideal, un posible objetivo a futuro* (entrevistado n° 17).

Algunos plantean que la valoración positiva es parte de la *visión demócrata y cristiana*, que atraviesa la división derecha-izquierda; para el entrevistado n° 18, citando:

"Todos los que somos demócratas y los que somos cristianos valoramos la migración" (incluye a la Democracia Cristiana, algunos representantes de los partidos de la centroizquierda y derecha), siendo importante como un factor de cohesión en las miradas hacia un proyecto intercultural, por parte de las autoridades políticas.

En el caso del entrevistado n° 9 plantea lo siguiente y citando:

"En el siglo XXI, valorar la diferencia como fuente de riqueza", donde los derechos culturales diferenciados, parte de grupos minoritarios debiesen ser protegidos y promovidos de forma total,

como parte del cambio cultural necesario en un futuro donde la diferencia es el valor máspreciado de las democracias.

Sí hay *límites a esta diversidad*, que se localiza en los delitos que denomina "de sangre." Se refiere a casos de homicidio o prácticas violentas que pueden traducirse en matanzas y derramamiento de sangre debido a la violencia, por ejemplo, las pugnas entre mafias y organizaciones criminales.

Por tanto, la apreciación de la diversidad indica un *límite*. Para la oferta consultada que responde a esta pregunta, plantean que los límites no han sido discutidos en los partidos, pero que en general, los límites están marcados por los *valores occidentales y democráticos*; es decir, no se aprueban valores, formas culturales, tradiciones que vulneren los derechos de las mujeres, por ejemplo, el trabajo infantil, los matrimonios arreglados por motivos religiosos, entre otros ejemplos entregados.

En la actualidad, el país está enfrentando discusiones sobre matrimonio igualitario y el derecho al aborto, que han polarizado la opinión pública y que también dificultaría, - en teoría, - el concordar en los límites que los partidos podrían abordar en la actualidad sobre un futuro incierto en la materia, en los tipos de flujos migrantes que ingresarán y que podría eventualmente poner en el tapete esta discusión. En general, evalúan que la migración, - al ser en su mayoría de países latinoamericanos, - esta discusión se vería retrasada en la lógica de que habría un núcleo cultural, valórico y de tradiciones comunes.

Entrevistado n° 18, por ejemplo, apoyó una iniciativa de reconocimiento de la cultura afrodescendiente chilena, con apoyo de distintos partidos (como fue el caso de la Democracia Cristiana), como la decisión de las autoridades de la Isla de Rapa Nui de limitar la residencia de chilenos y extranjeros por motivos de salvaguardar el ecosistema de la isla.

A pesar de que no se puede impedir que los ciudadanos chilenos se desplacen y habiten el territorio, la decisión de basa en la necesidad de proteger el ecosistema, por lo que no puede permitir que la población total de la isla crezca y que ponga en peligro el equilibrio ecosistémico. Para este entrevistado, esto son los tipos de decisiones que se deben tomar, porque son medidas a favor del país a largo plazo, lo mismo que debe primar en materia migratoria.

Es en este punto donde las deficiencias del Estado con las minorías étnicas han sido ampliamente comentadas por la oferta política consultada sobre la necesidad de llegar a acuerdos interculturales con estos grupos nacionales, pero donde es importante destacar es que los entrevistados hablan de que primero hay que resolver ese punto para posteriormente incluir otras minorías, como es el caso de los migrantes. Es decir, las prioridades de acercamiento y de cambios irían dirigidos, - en escala de prioridad- hacia las minorías étnicas e indígenas y posteriormente podría incluirse a los migrantes y no de forma paralela.

De manera tangencial, los partidos que apoyaron el *Proceso Constituyente*, que intentaba iniciar el proceso hacia la aprobación de una nueva Constitución e incorporar las distintas etnias al país en calidad de igualdad, protección y promoción, esperaban que este tipo de reformas estructurales garantizarían un apoyo real y directo a los procesos multiculturales.

Este proceso no fue apoyado por la centroderecha, lo que plantea de forma preliminar una diferencia importante en cuanto al apoyo a reformas de ese nivel. Esto ha sido en cierta forma

revertido en el *Plan Araucanía* que el presidente Sebastián Piñera y el ejecutivo anuncia en el mes de septiembre de 2018 que cumpliría con el objetivo de otorgar *reconocimiento constitucional a los pueblos indígenas*, en conjunto con medidas de promoción y desarrollo cultural. Este proceso ha tenido muchos problemas en su ejecución, lo que ha ocasionado un coste político importante al ejecutivo y al Ministerio de Desarrollo Social.

7.9.1. Prerrequisitos idiomáticos y valórico-culturales.

Sobre las preguntas relacionadas a la importancia del dominio previo del Castellano y la exigencia del mismo para la obtención de visados, la totalidad de la oferta política entrevistada estuvo en desacuerdo con algún tipo de medida orientada hacia prerrequisitos en la obtención de visas. Esto ocurre también con la idea de exigir conocimientos históricos previos, de valores compartidos, por ejemplo, el privilegiar a los migrantes con nociones democráticas similares, al igual que de valores occidentales. Todos los entrevistados están en total desacuerdo con exigencias previas de este tipo.

En general, incluyendo el tipo de conceptos utilizados, toda la oferta política consultada habla de que es importante no utilizar *cortapisas* que impidan, dificulten, coarten o disminuyan las posibilidades de acceso a un país, a su asentamiento y a su proceso de inserción individual y familiar. Es notable el hecho de que todos utilizaron el mismo concepto de *cortapisas* para referirse a este punto de la entrevista, palabra poco utilizada en Chile.

Un entrevistado, por ejemplo, (entrevistado n° 12) apela a que hay macro- zonas en el país donde debería ser obligatorio el uso de dos lenguas, como es el caso de la macrozona sur del país donde el mapudungun y el español debiesen tener el mismo carácter oficial.

7.9.2. Políticas sectoriales.

Sobre las políticas públicas sectoriales y el acceso a la educación, salud, vivienda, previsión social, acceso a entidades bancarias, reconocimiento de habilidades, títulos profesionales, existen algunas diferencias por conglomerado; la centroizquierda, incluyendo a la Democracia Cristiana, expresan su apoyo a que todo migrante regular debe tener acceso a todos los derechos, en igualdad de condiciones que un chileno. En el caso de la centroderecha, la salud y educación deben estar garantizadas para los migrantes regulares, pero en el caso de la vivienda piensan que debe existir un nivel de arraigo previo para garantizarles el acceso a prestaciones de este tipo con subsidio del Estado.

Varios de los entrevistados apuntan a que, - gracias a la llegada de los migrantes, y de forma específica, los niños migrantes, - han permitido que, citando:

" La educación pública chilena sale a flote", ya que han "salvado la educación pública", porque el Estado debe inyectar más recursos en el acceso a la educación a un número mayor de alumnos. esta opinión es compartida por las autoridades edilicias, incluyendo a entrevistados del Frente Amplio.

Un entrevistado (entrevistado n° 17), que ha dado varias declaraciones tanto en el Congreso como en seminarios de la academia, ha destacado este fenómeno al hacer patente la necesidad de cambio de paradigma en el que Chile venía preparándose hacia un envejecimiento sostenido, orientando los esfuerzos y recursos hacia esa realidad. Ahora las necesidades van en el aumentar el acceso a guarderías y en educación primaria, al igual que la atención de salud a niños y embarazadas.

Todos los entrevistados mencionan la escasez de recursos y las enormes necesidades que tiene la educación y salud pública; la migración, por tanto, hace notar de forma brutal este hecho y no son ellos los causantes de que la crisis en la salud y la educación se deba esta carga adicional, sino que el Estado, de forma sistemática, no se hace cargo de una *deuda histórica* que aumenta y se acrecienta dejando amplios grupos de la población con un servicio deficiente.

En el caso de las guarderías, el entrevistado n° 17 hace referencia permanentemente a las dificultades que enfrenta con la población sobre la presunta idea de un acceso prioritario a los hijos de migrantes, debido a que se considera de que se encuentran en un nivel de vulnerabilidad mayor que un nacional. Esto se debe a que la JUNJI, ente encargado del servicio y de las evaluaciones de la primera infancia, hace una evaluación previa observando que estos niños se encuentran en una situación de vulnerabilidad mayor y, por tanto, ingresan de forma prioritaria.

Esto generó una tensión con los nacionales en el acceso a este beneficio escaso en algunas comunas, lo que creó una tensión xenófoba y que, como autoridad edilicia, tuvo que enfrentar. En la actualidad, esa diferencia en el acceso se modifica y se hace una evaluación en la que todos los niños (extranjero, nacido en Chile e hijo de chilenos) se encuentran en igualdad de condiciones.

7.9.3. Reconocimiento de habilidades laborales y títulos profesionales y técnicos.

En el caso del reconocimiento de habilidades laborales y títulos profesionales y técnicos, toda la oferta política consultada aprueba la idea de facilitar y promover este tipo de reconocimiento y que puedan ejercer en el país sus competencias específicas, pero en el caso de algunos partidos de la centroizquierda dan cuenta de que esto puede crear tensiones con gremios específicos (como ha sido el caso del gremio médico). Por tanto, hay que elaborar medidas para que no existan desconfianzas al tomar este tipo de medidas y asegurar que no habría formas de discriminación potenciales.

Entrevistado n° 16 apunta directamente a la necesidad de, citando: "Quitarle el monopolio" que tiene la Universidad de Chile como organismo regulador en la validación de los títulos profesionales obtenidos en el exterior, para hacer este proceso más expedito, transparente y rápido.

Entrevistado n° 2 profundiza en este punto y agrega el, citando: "Negocio del EUNACOM", como instrumento de validación de las habilidades y capacidades del gremio médico extranjero que no está siendo justo para estos profesionales, porque no permite los medios de apelación a resultados desfavorables, su alto costo, etc.

En el caso de la centroderecha, las medidas propuestas por el segundo mandado del presidente Piñera van directamente relacionadas con este punto, buscando atraer capital humano altamente calificado; es aquí donde hay una crítica del sector opositor que observa con preocupación de que el gobierno va a privilegiar un pequeño y selecto grupo por sobre la mayoría de la población migrante que no tiene esas características o que podría tenerla, pero las condiciones laborales actuales en el país les impide ejercer sus competencias y en definitiva, se ubican en una situación desventajosa en cuanto a sus pares chilenos.

7.9.4. Políticas públicas que eviten la segregación espacial-urbana.

Sobre la pregunta relacionada con las políticas públicas que eviten la segregación espacial-urbana, la oferta política entrevistada concuerdan de que *el país está altamente segregado*, por lo que dirigir las políticas públicas en su prevención o disminución atacarían directamente la estructura en la que se sustenta el país y no solamente en el caso de los migrantes y sus formas de habitar, su concentración y focalización en ciertos sectores, comunas y regiones del país.

Con respecto al caso específico, la totalidad de la oferta consultada les preocupa que se abuse de los migrantes en el alquiler de viviendas, en la posibilidad de hacinamiento, de riesgos a la salud e integridad y que no tengan derecho a un acceso justo, regulado y protegido.

Plantean como argumento de que el país tiene un déficit habitacional tan alto que los migrantes se encuentran en una situación vulnerabilidad grave, siendo una de las razones de que los llamados *campamentos* (sitios tomados de forma ilegal por la población donde se construyen casas con materiales ligeros, donde no hay acceso a agua potable, alumbrado público y acceso a la red eléctrica, infraestructura vial, desagües) hayan aumentado en el país, a pesar de las políticas públicas para erradicarlas.

En las distintas ciudades del país han aumentado de forma sostenida, como ha sido el caso de la ciudad de Antofagasta que concentra los campamentos más numerosos del país.

Ninguno de los entrevistados plantea la posibilidad de generar sistemas de acceso prioritario a las familias migrantes. Para la oferta política consultada, deben seguir los canales establecidos en igualdad de condiciones que los chilenos. Esto se contrapone a los impulsos del actual gobierno en

nuevos programas que ha establecido el Ministerio de Vivienda y Urbanismo que apuntan a la ayuda en el alquiler a familias migrantes, que se encuentra en fase inicial.

7.9.5. Políticas antidiscriminatorias.

En relación a las políticas antidiscriminatorias, -como etapa posterior a las políticas de acceso, - la oferta política consultada concuerda de que es necesario tener medidas concretas que vayan en la lucha contra la discriminación. En el caso de algunos entrevistados, ellos observan que tanto las leyes existentes como las medidas tomadas son suficientes y que es importante aumentar su radio de acción. En el caso de otros entrevistados, declaran que son insuficientes y que específicamente la ley que tipifica como delito los actos discriminatorios son difíciles de aplicar en el caso de la discriminación por motivo de origen nacional distinto. Es aquí donde determinan que se necesitan acciones mucho más concretas y específicas en el caso de los migrantes en el ámbito laboral y en el acceso a vivienda, salud y educación, donde se concentra la mayor cantidad de hechos discriminatorios. En algunos casos, los entrevistados apelan a que se complemente con leyes que tipifiquen como delito la *incitación al odio*, siendo la xenofobia uno de ellos.

7.9.6. Sobre reunificación familiar.

La reunificación familiar es un aspecto compartido de igual forma por toda la oferta política consultada, destacando que todos comparten la noción de que es un derecho que debe ser promocionado, protegido y exigible sin importar el status migratorio en que la persona se encuentre; sólo en el caso del PRI hay preocupación de que debe haber un límite en la reunificación y que no debe incluir, por ejemplo, hermanos mayores de edad como en el caso de otros familiares fuera del núcleo directo (primos, tíos).

Por último, hay un acuerdo de toda la oferta política de rechazar las medidas recientes del gobierno del presidente Donald Trump con respecto a la separación de niños migrantes y sus padres, concordando que esas medidas atentan contra los derechos humanos y que nunca podrían replicarse en el país.

7.9.7. Derechos culturales específicos.

Con respecto a la pregunta que no se incluye directamente en los indicadores propuestos por Favell, pero decidimos agregar que hace referencia a los derechos culturales explícitos protegidos por el Estado, que incluye minorías étnicas, religiosas, culturales y en este caso de minorías migrantes.

Toda la oferta política entrevistada declara que son políticas que no han sido discutidas en sus partidos y coaliciones, pero que es un tema interesante de analizar en el futuro.

Ninguno pudo entregar una respuesta a esta pregunta, pero en el caso de la centroderecha, apoyan todos los tipos de diversidad cultural presente en el país, pero argumentan que se debe promover de forma prioritaria - por parte del Estado- los valores, tradiciones y cultura chilena.

Esto se refiere al *ethos cultural tradicional* que se origina en la zona centro del país y que se socializa de forma temprana a través de la educación formal y desde un discurso específico que se transmite en las celebraciones nacionales, en el respeto a momentos históricos, en la significación territorial, a través de la lengua común y las tradiciones.

En este punto, hay una discusión académica de larga data sobre los mecanismos que el Estado ha utilizado para invisibilizar otras prácticas culturales y tradiciones que provienen justamente de grupos étnicos minoritarios y que se reproducen en zonas y regiones alejadas del centralismo estatal.

7.9.8. Derechos cívico-políticos.

Sobre los derechos cívico-políticos, toda la oferta política entrevistada espera por parte del Estado el fomento a la participación política de todos los ciudadanos del país. En el caso de los migrantes, esperan que ellos se inserten en la vida cívico-política como cualquier ciudadano.

Donde hay un hecho que es muy interesante y que fue detectado en esta investigación es que, en su totalidad, la oferta política consultada rechaza todo tipo de medidas que involucren *cuotas de participación*, incluyendo, por ejemplo, la cuota de participación femenina (objetivo apoyado por el segundo gobierno de Bachelet y aprobado).

Es decir, dentro de las filas de la centroizquierda este método de asegurar a algunas minorías en la política el acceso directo es controversial y no logra un apoyo cerrado.

Por último, el acceso a la vida política y en el caso de querer seguir una carrera política, toda la oferta consultada postulada apoya la idea de que el migrante debe seguir la trayectoria *desde abajo*, como cualquier candidato y sin regalías o caminos cortos hacia el cargo o puesto deseado. No se apoya la idea de crear algún tipo de mecanismo que asegure el ingreso de candidatos de origen

extranjero o de potenciar candidatos específicos por el sólo hecho de serlo y que revierta alguna ganancia política.

Para la oferta consultada, lo que importa son las decisiones de los partidos, de la Directiva y del apoyo que dan a cada candidato.

7.9.9. Naturalización.

Sobre la naturalización, argumentan de que la legislación vigente es la adecuada y que no debe ser cambiada, es decir, para ser chileno debe residir en el país de forma continua por el período de tiempo de cinco años. No plantean que deba ser ni reducido ni modificado.

Los entrevistados, en general, apelan a que la legislación debe mantenerse, pero no niegan el hecho de que de ser discutido específicamente en sus partidos esto pueda tener otro resultado, uno que apoye modificaciones tanto para reducir el período de residencia. No se habla de aumentarlo.

Por último, con respecto a las expulsiones, hay un acuerdo de que son medidas necesarias en cualquier legislación en la materia, pero lo que debe estar claramente estipulado son las condiciones específicas en las que son aplicadas. No puede existir espacio para que sea utilizado de forma irregular y alejada de la ley.

En cuanto a la idea de que los extranjeros condenados por la ley chilena y que deban cumplir con medidas de presidio, un entrevistado (entrevistado n° 1) argumenta que, citando:

" La democracia es (como sistema) más caro debido a que hay costos que los Estados deben asumir y uno de ellos es cubrir los gastos de reos extranjeros".

En esta materia, el entrevistado n° 20 tiene mucho que plantear, y citando sus declaraciones al respecto:

" Es imprescindible una nueva normativa. En un sentido formal, se trata de una norma de bajo rango. En lo sustancial, da cuenta de conceptos de nacionalidad que no se condicen con nuestra realidad y con nuestras necesidades. Yo presenté una reforma precisamente a ese cuerpo normativo que devino en la ley n°20.888, buscando llenar vacíos inaceptables que, por ejemplo, impedían la naturalización de menores de edad y tenía a algunos niños en situación de apatridia.

Capítulo 8. Conclusiones finales.

A modo de resumen, destacamos los siguientes aspectos:

El retraso y tardanza en las reformas en materia migratoria tiene relación directa con las iniciativas entregadas por el ejecutivo (presidencia), que otorga las urgencias y las prioridades políticas y una apreciación de que el número de migrantes era relativamente bajo, por lo que no presentaba un problema de resolución política.

En el caso de los conglomerados políticos, hay aspectos compartidos por todo el espectro político, referido al respeto de los *derechos humanos* y una *postura media* (universalista inclusiva), hacia la migración y la sociedad, alejándose de los extremos (multiculturalistas y xenófoba-discriminatoria). Los derechos humanos se basan según el *principio de igualdad*, que es aplicado a toda la población y sin distinción. La base republicana chilena busca nuevos *ciudadanos*, en igualdad de condiciones (en línea a la propuesta de Joppke, 2004), con derechos y deberes, defendida por toda la élite política consultada.

Se observa la importancia entregada por la oferta política consultada hacia el status regular del migrante por sobre otras obligaciones. El acceso a la batería de beneficios sociales está supeditado al status regular. En el caso de los partidos y coalición de centroderecha, esto cobra una relevancia aún mayor, basado en el arraigo de dos años, en situación regular. Se llega a un consenso en la discusión legislativa del año 2018 de una exigencia mínima de obligaciones en las políticas de acceso y un respeto a los derechos humanos, que se caracteriza por un resultado más *restrictivo*. La instalación del tema migratorio en política es aún incipiente, pero aún se inscribe en el clivaje progresista/conservador base de la política chilena, a excepción del *Frente Amplio*.

Debido al contexto político y las grandes reformas políticas, electorales y administrativas del Estado, - en su esfuerzo de consolidar la democracia, - el tema migratorio se instala en un momento histórico específico que solamente en los últimos años ha tomado una relevancia importante. Los partidos de centroderecha apoyan una migración que sea coherente con las necesidades económicas del país, mientras que la centroizquierda y Frente Amplio quieren apoyar una migración como un derecho humano inalienable.

La integración, en términos generales, es un *asunto de inclusión* y no ha sido discutido por la oferta política, aunque comparten en mayor grado la idea de que la asimilación unilineal no es la vía esperada, sino que un modelo intercultural basado en el intercambio. El multiculturalismo es un ideal que tiene límites ético-morales y culturales.

Uno de los hallazgos más interesantes ha sido el poco apoyo de todo el espectro político a la idea de cuotas en el parlamento, con diferencias por partido y coalición política.

A continuación, explicamos en mayor detalle las conclusiones de la investigación.

Nuestra investigación nos ha llevado por una revisión exhaustiva y profunda del panorama general de la migración internacional en Chile, desde la óptica legal-administrativa, en relaciones internacionales, histórica, social, cultural, demográfica, económica y política.

En este estudio hemos enfocado nuestros esfuerzos en analizar las propuestas en materia migratoria de las coaliciones políticas en el gobierno y los partidos que la componen, las nuevas fuerzas políticas y el papel que tiene la migración, - específicamente, el período posterior al acceso o la integración de los migrantes, - en la élite política.

Cuando hablamos de las propuestas, hay dos elementos importantes; el retraso en materia legislativa e institucional del Estado chileno y su relación a las posturas de los distintos gobiernos - conglomerados frente al tema, sus respuestas de orden política y las repercusiones directas, - tanto en el nivel de las reformas como en procesos posteriores, - en la integración.

Nuestra hipótesis de trabajo, que relaciona el retraso en materia legislativa debido a la falta de consenso y el factor numérico de la población migrante en Chile, se ha comprobado hasta lo acontecido hacia el año 2017 (con un gobierno de centroizquierda), gracias a los distintos mecanismos de presión por parte del poder legislativo hacia el Ejecutivo y la respuesta que tuvo este esfuerzo en la llegada del nuevo gobierno de centroderecha, con una propuesta y un discurso unificador.

Por tanto, esta respuesta *tuvo efectos* en el conglomerado opositor (centroderecha) y en su gobierno; en primera instancia, le adjudican el calificativo de restrictivo y que criminaliza la inmigración, además de promover un tipo de discriminación al seleccionar ciertas profesiones y procedencias de los migrantes.

Pero a medida que se discute el proyecto presentado en el 2018, las posturas van cediendo hacia consensos que buscan un equilibrio aparente entre las fuerzas y sus visiones, logrando un *común denominador que se basa en los derechos humanos y la no-discriminación*, entendida como el derecho de los migrantes de buscar mejores horizontes y de tener la oportunidad de radicarse en el país *siguiendo los canales regulares de acceso y no exigiendo prerrequisitos idiomáticos y valóricos-culturales adicionales a lo que exige la ley*.

En lo que se refiere a la *integración*, utilizan la base unificadora de los *derechos humanos* como soporte de las políticas públicas, pero la versión de la asimilación unilineal, - que es criticada por amplios sectores políticos, - no es contestada ni revisada, sino que sigue su curso de acción en la medida de que el migrante cumpla con los requisitos de acceso y se inserte en la sociedad chilena como un sujeto de deberes y derechos.

La calidad de ciudadano es importante para la oferta consultada, por lo que las políticas de integración cívica y luchar contra la discriminación son dos elementos importantes observados por toda la oferta política consultada, en sintonía a la propuesta de Joppke (2004).

Lo que plantea Favell (2017) de un *control centralizado del modelo republicano*, que se transmite y se perpetúa en todo el aparato administrativo, social, cultural, legal e ideológico es un aspecto central de los hallazgos de esta investigación.

El concepto de *autoritarismo político* de Larraín y la aplicación del control centralizado del modelo republicano, son elementos fundamentales para entender la versión asimilatoria unilateral que se aplica en el país, tanto por una inacción aparente del aparato estatal en políticas multiculturales como en el discurso político que no se compromete de forma explícita.

La hipótesis nos lleva a considerar otros elementos relevantes; referido a la óptica de la gestión migratoria y su relación a la falta de un planteamiento consensuado en torno a la integración de los migrantes a la sociedad y al Estado chileno, podemos decir que tanto los conglomerados de la *Nueva Mayoría y Democracia Cristiana, Chile Vamos y el Frente Amplio* han entendido que se requiere una reforma integral.

Esto se demuestra tanto en el trabajo legislativo en la comisión de gobierno en el proyecto de ley del año 2017, el del 2018 y las *indicaciones sustitutivas* que se han ido incorporando.

Pero también planteamos que la mirada de algunos partidos del *Frente Amplio* (especialmente Revolución Democrática), representantes del partido Comunista y figuras importantes de la comisión que han tenido un papel relevante en la discusión del proyecto del año 2018 (partido Socialista, DC y PPD) han dado una batalla para *ampliar la mirada política hacia una comprensión mayor de la migración*, en términos de prevenir situaciones de vulnerabilidad e irregularidad.

En el caso de la propuesta de *Chile Vamos*, enfocan sus esfuerzos principalmente en las *políticas de acceso y controlar el flujo migratorio*, de prevenir la vulneración del migrante y el preferir una migración cualificada, en términos de discurso y propuesta política.

Esto es en términos generales, ya que hay voces en partidos como la Democracia Cristiana y su ala más conservadora que tienen más afinidad con las medidas propuestas por el gobierno actual de centroderecha, como algunas figuras de este conglomerado que buscan tener una mayor amplitud en derechos, con propuestas específicas de aumentar el número de trabajadores extranjeros, como ha sido la propuesta de Evópoli.

Esto es muy importante de señalar, ya que la comisión de gobierno de la Cámara de Diputados asegura que los parlamentarios toman en sus manos un trabajo mucho más profundo en las temáticas (requieren información, asesorías, etc.), que lo que podría entregar la directiva de los mismos partidos.

El asunto de la integración es la gran ausente de todas las propuestas y paradójicamente ha sido mencionada como el elemento clave de nuevas discusiones y que merece un trabajo importante. Destacamos la mirada de *Chile Vamos* que evalúa el dejar este tema a los *expertos* y no al papel de la figura política.

En el caso de partidos de la centroizquierda, algunas de las respuestas entregadas van dirigidas hacia los *límites* de la integración vista como el multiculturalismo ideal de la convivencia entre distintas culturas; algunos de ellos pensaban en las dificultades de congeniar distintos hábitos y modos de vida que podrían ir diametralmente en oposición al estilo de vida chileno (específicamente, urbano, occidental, de distintos grupos y extractos socioeconómicos).

Destacamos la definición que entregaban sobre la integración como la "discusión filosófica" que podría ser una de las más importantes en el futuro del país.

Todos concuerdan con que la visión asimilacionista unilineal es la que más se acerca a lo que acontece actualmente y que se debiese llegar a instancias interculturales, especialmente destacado por los representantes edilicios. En ello no hay grandes diferencias entre conglomerados ni partidos.

Podemos decir que el trabajo en la Comisión de Gobierno de la Cámara de Diputados y la gran discusión política en conjunto a este trabajo específico finalmente concluye en una fórmula de acuerdos que ha derivado a tener un carácter más *restrictivo y de control* de lo que se esperaba por parte de la centroizquierda y del Frente Amplio. Esto se suma a las decisiones del ejecutivo de incorporar medidas administrativas como las Visas Consulares, entre otras medidas. Esta versión más restrictiva en el acceso *no incluye el exigir prerequisites idiomáticos y valórico-culturales previos*. Lo restrictivo va de la mano en el tipo de migrante ajustado a la tipología de visados que se ofrecen en la propuesta de gobierno de la centroderecha y los beneficios económicos al país.

De forma específica, un aspecto muy importante ha sido la derrota de un sector de la centroizquierda en un artículo que proponía cambiar el status migratorio el país de turista a una forma que permitiera buscar empleo en el territorio chileno, sin necesidad de tramitarlo fuera. Esta posibilidad no fue compartida, incluso por algunos diputados demócratas cristianos, lo que indica que hay diversas apreciaciones en los conglomerados y que es en los momentos finales de las votaciones donde prima la postura tanto personal como de sectores específicos de cada partido.

La *hipótesis de contagio* de Bale, Green-Pedersen, Krouwel, Luther y Sitter (2010) y Mudde (2012) sobre la idea de las posturas políticas en migración tienden a llegar a consensos más restrictivos, podría ayudar en estudios posteriores sobre esta materia específica.

Con respecto a la *ideología* de los partidos, los de centroderecha apelan hacia una defensa de las *tradiciones nacionales y una protección de la identidad chilena*, asumiendo que debiese priorizar la enseñanza y protección de este núcleo social, cultural tradicional e histórico.

En el caso de la centroizquierda no es una prioridad este tipo de acción, pero es relevante. Sobre la *visión* de los partidos y conglomerado, todos concuerdan con el respeto de los derechos humanos y la no-discriminación, aunque la centroderecha pone en el mismo nivel el derecho de los Estados a regular el acceso de los flujos migrantes.

Por último, observamos que, - al tener como base los derechos y la no-discriminación, -podemos decir que todos los partidos de forma directa o indirecta se alinean con la acción estatal republicana que se apoya en la asimilación, como medida para tratar con la población y la diversidad. Todos valoran la diversidad cultural y su despliegue público, pero ninguno de los partidos y sus representantes de la élite política manifestó alguna medida concreta que apoye este ideal, a excepción de lo que hacen la Secretaría Migrante del PPD y algunos alcaldes consultados.

8.1. Argumentos de los partidos y conglomerados políticos en materia migratoria.

El papel de los proyectos de ley, propuestas en materia migratoria y el retraso en las reformas.

Los distintos gobiernos y coaliciones políticas que respaldan las reformas en materia migratoria han elaborado varios proyectos de ley que tiene una base, estructura, postura política y resultados que difieren uno del otro; mientras en el del año 2013 ha sido caracterizado como un proyecto orientado hacia la migración cualificada y profesional, -priorizando ciertas profesiones por sobre otras, - discriminando en torno a una cierta *utilidad* que puede potencialmente entregar esta población. A diferencia de lo anterior, el proyecto del año 2017 quería hacer un esfuerzo hacia una *política integral* de la migración; debido a distintas razones de orden político, el proyecto final distaba del anuncio oficial, destacando su alejamiento de la promoción y protección de los derechos que inicialmente prometía.

A nivel de respuesta pública oficial, es a partir del año 2018 que la centroderecha y sus partidos que la componen se cierran en bloque apoyando las medidas impulsadas por el segundo gobierno del presidente Sebastián Piñera, - que anteriormente no existía como tal, - sino más bien visiones personales de algunos parlamentarios y ediles que advertían de la necesidad de reformas en la materia.

Es a partir de esa fecha en que se observa, -por parte de la ciudadanía, - de una toma de decisión explícita en materia migratoria, a diferencia de lo acontecido en el gobierno anterior. A nivel mediático, tuvo efecto positivo en la valoración de las acciones tomadas por el gobierno de centroderecha, a diferencia de esta suerte de "no hacer nada", "no política", de "irresponsabilidad política," que termina con un aumento de la inmigración irregular.

En el caso de la centroizquierda, esa respuesta unificadora no se visualiza de la misma forma en que lo enfrenta la centroderecha, sino que hay un apoyo al ejecutivo de ese entonces y las medidas que promueve la presidenta Michelle Bachelet, pero dentro de sus propias filas hay disconformidad en la tardanza en el envío del proyecto de ley.

Por su parte, el Frente Amplio es muy crítico con la acción política de los dos conglomerados y sus errores de cálculo político en esta materia dieron como resultados graves consecuencias para el país.

Sobre las causas de la migración, el impacto económico-demográfico positivo y la necesidad de desmitificar varios hechos negativos y xenófobos en la población son elementos que toda la oferta política entiende y maneja desde varios ángulos, mostrando aún un amplio respeto y postura receptiva hacia la misma.

Es importante decir también que se insistió en que la mirada del actual mandato del presidente Piñera en su segunda administración está privilegiando a los trabajadores altamente cualificados e inversionistas, justamente por la propuesta específica de visas que orientan la atracción de este

grupo, pero fue matizado con algunas victorias de otros tipos de visas que pueden ser obtenidas por otro tipo de población,- como por ejemplo,- las referidas a trabajadores por cuenta propia, trabajadores de temporada, por razones humanitarias no definidas como solicitantes de asilo ni refugio, entre otras.

En ello hay un elemento muy destacable de señalar al ver que en las cúpulas dirigenciales, el asunto de la migración no tiene una discusión, reflexión, consenso del mismo nivel que en la comisión técnica o *de origen* que ha venido trabajando los proyectos (siendo el caso de la comisión de gobierno), por lo que estos mismos parlamentarios son los que usualmente responden las preguntas y dan asesoría a sus colegas de partido. Pero a su vez, debemos poner en relieve que sólo la Democracia Cristiana (debido a sus reflexiones de congresos ideológicos), ha sido el único que ha vislumbrado la migración como un asunto importante en relación a los derechos. Se suma a ello la acción política de diputados comunistas en el envío de una serie de *oficios y mociones* sobre la situación de los migrantes en el país y la necesidad de una reforma integral.

Referido al papel de los partidos y la fuerza que con la que cuenta la *directiva* en trazar las líneas de acción en un tema y fenómeno específico, hay concordancia entre los principios e historia de cada partido con la priorización de cada temática y su defensa, encontrándose en el escenario de lucha política con visiones que pueden ser contrapuestas entre coaliciones (progresismo-conservadurismo). Este punto va en relación a lo que propone Odmalm (2014), sobre la importancia de la base ideológica de los partidos y su relación con la temática de la migración, entre partidos de izquierda, centro y derecha, a pesar de que este esquema tiene sus márgenes cada vez más difusos.

Han sido algunas figuras políticas que han venido haciendo un trabajo sostenido a lo largo de los años en materia migratoria y que es este trabajo el que es conocido por las cúpulas partidarias; es decir, se nutre del trabajo parlamentario y de líderes de gobiernos locales.

El empuje y la movilización que busca el agilizar las reformas vinieron del trabajo de unos pocos que, -al aumentar el impacto de la migración en términos numéricos y una visibilidad en los medios notoria, -la cúpula de los partidos comienza a notar los efectos.

En el caso de las entrevistas con figuras de las cúpulas de los partidos, un hecho muy interesante que se ha destacado; tanto la centroizquierda como la derecha se critican mutuamente su postura "xenófoba", "racista", "economicista" (en el primer caso) y de " extremadamente irresponsable", "progresista", " no actuaron en su gobierno", "permitieron el desorden" (en el segundo) y que reafirma el discurso público manejado desde la prensa y los medios sobre lo que *cada partido realmente dice y hace* (discurso-acción). El Frente Amplio se sitúa fuera de este binomio de conglomerados, aunque tiene mayores afinidades con la centroizquierda y critica a ambos.

Por tanto, el papel de la *responsabilidad política directa en la materia y las consecuencias* que le ha traído ha sido asumida por la figura de los gobiernos locales (alcaldes) y de los parlamentarios que trabajaron en cada proyecto de ley, tanto en el año 2017 como en el 2018.

8.2. Integración.

Con respecto a la *integración*, que es *la fase posterior a las políticas de acceso* y que requiere un acuerdo amplio, tanto de los partidos que conforman los distintos conglomerados actuales (Nueva Mayoría, Chile Vamos y Frente Amplio) como en su forma de conglomerado, no hay un consenso ni en los partidos ni en los conglomerados consultados.

Podemos decir que hay *principios y directrices compartidas*, en especial a lo que se refiere a la defensa de los derechos humanos de los migrantes y la no-discriminación, pero no hay un plan concreto en políticas públicas que haga una directa mención a los migrantes y su asentamiento.

Se espera que el migrante se inserte en las mismas condiciones que un chileno en la comunidad política, económica, social y cultural del país, aunque desde la centroizquierda la noción de asimilación en general es repudiada.

La integración de los migrantes en el aparato público, la relación con el Estado y la sociedad chilena es entendida como la *inclusión* de nuevos ciudadanos de origen extranjero, respetando sus derechos humanos y una valoración de las identidades particulares, cultura y valores, - parte de la valoración positiva de la diversidad, - pero no hay una promoción reflejada en políticas concretas.

La interculturalidad es vista como un *objetivo a futuro, un ideal*, pero dentro del discurso político lo relevante es la priorización de las necesidades y dar respuestas inmediatas. La discusión política-filosófica de lo que en realidad significa la integración en una versión de pluralismo o denominada por algunos políticos de *tipo multicultural*, ésta no se ha dado como tal.

Por tanto, opera una versión de la asimilación que es esperable por parte de la sociedad y que no es contestada de forma pública desde la sociedad chilena, pero sí desde la acción organizada, como es el caso de los movimientos pro-migrantes.

Esta crítica va orientada en dos direcciones; en las demandas urgentes de los migrantes en materia de acceso a prestaciones sociales y servicios como en la manera particular en que opera la asimilación, *dejando en un segundo lugar el orden cultural y la participación cívico-política*.

Si observamos el esquema planteado al inicio que hace una síntesis de la visión de la migración por parte de la clase política y de la sociedad, podemos decir que la *versión media* propuesta es la que más se acerca a lo que acontece en el país, pero con algunas diferencias:

Esperábamos que el conglomerado de centroizquierda tuviese una postura que se acercara más a la versión *menos restrictiva*, donde la integración no signifique una asimilación unilineal, mientras que la centroderecha se acercaría a una versión *más restrictiva*, con un apoyo a la versión unilineal, a pesar de que su discurso público va en contra de este objetivo.

Si en algún momento se dio de esa forma, - bajo un prisma teórico, - en la práctica derivó a una *versión más restrictiva*, principalmente por los resultados de la discusión en la comisión de gobierno de la Cámara de Diputados.

Lo que es importante rescatar es que ninguno de los conglomerados, - incluyendo al partido Demócrata Cristiano y el Frente Amplio, - considera que se deba exigir requisitos adicionales, como el manejo del idioma castellano, test de cultura, valores e historia chilena, ni para acceder a visados ni a la nacionalización (naturalización si la entendemos en la versión norteamericana).

Sobre el punto de las *cuotas de representación* y la negativa de ambos conglomerados en ello, esto entrega un hallazgo muy importante en la medida de cómo la estructura partidaria, política chilena y de las instituciones se basa en el republicanismo que no da cabida en medidas de acción afirmativa, sino que se espera que los candidatos y las figuras políticas inicien una carrera que tiene un camino trazado y que debe someterse a las decisiones del partido. En suma, no hay un apoyo a ese tipo de medidas, con excepción de lo que se refiere a las comunidades indígenas.

El concepto de integración, tanto para el conglomerado de centroizquierda, centroderecha y Frente Amplio deriva de un respeto a la diversidad, pero no de una promoción amparada en una legislación específica, ni en cambios radicales en la estructura y administración del Estado.

A diferencia de las opiniones que obtuvimos de asociaciones de migrantes, grupos pro-migrantes, oficinas de atención al migrante de distintos municipios y organizaciones de la academia importantes, a su vez la visión de varios expertos (tanto del ámbito académico como de la administración y la política), que apoyan una *versión pluralista de la integración*, los partidos políticos y su élite política no han llegado a una reflexión profunda al respecto, a excepción de plataformas dentro del partido que han atendido los desafíos a futuro.

En el caso de la centroizquierda, la reflexión es de *mayor complejidad* debido a los posibles conflictos y tensiones que puede provocar el pobre manejo de la diversidad cultural, social, religiosa y étnica en el país, mientras que en la centroderecha confían de que serán los *expertos* los que puedan dar solución a estos potenciales conflictos.

Finalmente, vemos que una investigación basada en la hipótesis de brecha política formulada por Bruquetas- Callejo (es decir, la versión propia de esta hipótesis por parte de la investigadora) podría ser una posible continuación lógica de este estudio, debido a que plantea una fase posterior muy relevante; los mecanismos e instrumentos en que opera la versión republicana en la institucionalidad chilena y cómo se puede constatar el desfase entre políticas estatales y su instrumentalización en políticas públicas que presentan resultados incluso contrapuestos a los objetivos de los mismos, debido a que la lógica local tiene una base cultural y social distinta.

Esto tiene efectos negativos en la sociedad y, por tanto, podría entenderse de que el Estado se enfoca en mantener una valórica republicana, cuando en la lógica local hay versiones multiculturales que se reproducen naturalmente.

8.3. Sobre ideología-filosofías de los partidos, el papel de los derechos humanos y el impacto en la asimilación.

Tomando en consideración el trabajo de Bruquetas-Callejo (2014) sobre su análisis general de los regímenes nacionales de integración, la dimensión discursiva y el aspecto de la *filosofía* o "La meta o visión a largo plazo de la integración de los inmigrantes" y la *Ideología* como: "set de valores y creencias que enmarcan el pensamiento político y las acciones de los agentes de las instituciones relevantes del Estado- nación en un momento en el tiempo," podemos establecer lo siguiente:

En términos de la *filosofía* en torno a la migración, la meta es lograr una legislación que promueva y proteja la regularidad, basada en los derechos humanos.

En torno a la *ideología*, los principios rectores, su base ideológica, historia partidista y las conclusiones propias de cada partido y de su relación como coalición *tienen una gran importancia en la forma en que se acercan al tema y las respuestas de tipo oficial que brindan*; si la centroderecha tiene una postura que se ha venido articulando hace ya varios años sobre el potenciar el desarrollo económico a través de un tipo de población migrante, para la centroizquierda el papel del respeto a los derechos y que la migración sea promovida y protegida de la misma forma concuerda con sus postulados partidistas.

Pero también podemos decir que, - es a través de las consecuencias que ha tenido la migración reciente y la necesidad de acordar legislar en un nuevo proyecto, - las visiones más garantistas han derivado hacia un *común acuerdo de exigencias mínimas en el acceso* de la población migrante como la promoción y respeto de sus derechos (*postura media más restrictiva*).

Esta *fin línea trazada* podría entenderse como una suerte de incoherencia, pero es el resultado de las presiones ciudadanas, las necesidades urgentes de los migrantes en situación irregular como del papel de las asesorías legales que han explicado que es importante convenir en una legislación moderna que tenga elementos mínimos de exigencias y requisitos en el acceso como de derechos.

Para la centroderecha, los derechos humanos exigibles al Estado chileno son los de carácter básicos, exigibles como elemento mínimo de protección, por ejemplo, salud, educación, acceso al mercado laboral y los que están enumerados en la Declaración Universal de Derechos humanos.

El acceso a vivienda, por ejemplo, constituye un derecho que puede ser exigible, a partir de un tiempo de arraigo en el país de forma regular, al igual que la seguridad social.

El acceso de los derechos en irregularidad es un punto de gran diferencia entre conglomerados.

Para la centroizquierda y el *Frente Amplio*, su manejo de los derechos se amplía hasta la demanda de ver la *migración como un derecho humano*, rechazado por la centroderecha y en específico, por parte del staff asesor en la discusión del proyecto de ley del 2018, aduciendo de que en ninguna legislación actual en el mundo en materia migratoria se consigna la migración como un derecho.

Para estos conglomerados, no hay distinción entre regularidad e irregularidad, aunque en la discusión del proyecto de ley del 2018, las posturas tuvieron que llegar a acuerdos que dejan a los

migrantes en situación irregular en la misma situación que en años anteriores, por lo que los consensos dieron como resultado el privilegiar las medidas tendientes a la regularidad.

Podemos decir que el proceso en que se encuentra Chile en materia migratoria y específicamente en lo que tiene relación a la discusión legislativa y política ha estado ampliamente sostenida por lo que se debate actualmente a nivel mundial y ha existido un trabajo serio y basado en información actualizada. Esto quiere decir que en la discusión política sí ha permeado la información entregada por la academia, instituciones del Estado, organizaciones asociadas y de los expertos; de ellos, en mayor medida, se ha privilegiado la visión legalista.

Como plantea Zapata- Barrero (2007) en su análisis de los discursos políticos y su propuesta de discurso re-activo y pro-activo, podemos decir que en nuestra propuesta de acercarnos en específico al concepto de integración, hay cierto distanciamiento en lo que se refiere a las *políticas de acceso* entre conglomerados, pero en lo que se refiere a la integración hay muy poca referencia de los partidos políticos en este asunto; en general, se menciona la necesidad de reforzar el acceso a los derechos y beneficios sociales, pero en estos últimos años ya desde todo el espectro político se menciona las palabras "exigencias, " "deberes" de los migrantes.

Posterior al año 2018 y del despacho en su primer trámite del proyecto de ley del período anterior de la presidencia de la centroderecha con indicaciones sustitutivas, podemos decir que durante los dos gobiernos ha existido un espacio de reflexión que ha podido aunar ciertos consensos en la materia, -como, por ejemplo, -la necesidad de contar y promover una migración regular y que los migrantes son sujetos de derechos y deberes.

Las mayores diferencias en el acceso son el poder cambiar de categoría migratoria en el país y de protección de derechos tanto a regulares como irregulares, el período de arraigo para acceder a derechos y prestaciones del Estado, como la calidad de extranjero " de profesiones clave para el desarrollo del país," que conlleva a una discriminación del migrante según sus aptitudes y cualificaciones previas.

La calidad de *utilidad potencial* del extranjero es uno de los elementos que mayor distancia provoca entre los conglomerados

Siguiendo con el planteamiento de Joppke (2004), la noción de *políticas convergentes hacia las políticas de integración cívica y políticas antidiscriminación*, y, - que, de manera paralela, - las políticas públicas multiculturales van en *retroceso* en el caso europeo, podemos decir que esta postura comprende en mayor y menor grado lo que acontece en Chile.

Esto debido a que el planteamiento multicultural en políticas públicas es escaso, de carácter general en su planteamiento y de poca factibilidad en su aplicación, debido principalmente a que los esfuerzos públicos se encauzan en el acceso del inmigrante a la batería de servicios y derechos sociales en la medida de que se encuentre en situación regular en el país, siendo la regularidad migratoria un factor clave en su incorporación a la vida en la sociedad de acogida.

En el punto de las políticas multiculturales que han tenido cierto grado de éxito son las propuestas por el *gobierno local y los municipios*, que enfrentan la diversidad y sus desafíos de forma diaria y permanente. Por tanto, es aquí donde el esfuerzo de lograr cambios sustantivos en las comunidades y sus reales efectos son los objetivos de estudios posteriores de gran importancia.

La *integración* y la puesta en práctica en indicadores utilizada en este estudio, optamos por lo postulado en Favell (2014), como los requisitos mínimos de políticas de incorporación de los migrantes en las sociedades contemporáneas y democráticas, que son las siguientes: adquisición del idioma (políticas de acceso), conocimiento de la historia y valores como requisito para la naturalización (políticas de acceso), inserción laboral, educativa, en salud, vivienda, previsional, bancaria, entre otras. reconocimiento de habilidades, títulos profesionales y competencias laborales, medidas para evitar la segregación espacial-urbana, políticas antidiscriminación, (etapa posterior de políticas de acceso), reunificación familiar, derechos culturales explícitos protegidos por el Estado, derechos cívico- políticos de los migrantes, participación política formal e informal y naturalización de los extranjeros.

Toda la oferta política rechaza cualquier medida que implique prerequisites de idioma o de test de conocimiento de valores, cultura e historia, ya que son todas medidas que dificultan la migración, en general y la integración, en particular.

Con respecto al tercer punto, que es el crucial y que tiene relación con las *políticas sectoriales*, La diferencias se refieren al *tiempo de arraigo*; la centroizquierda no acuerda tener un tiempo previo de arraigo, mientras que la centroderecha apela a la propuesta de dos años.

El cuarto punto, la *reunificación familiar*, toda la oferta acuerda de que la reunificación familiar es un derecho, tanto para irregulares como regulares.

El punto quinto, sobre políticas públicas de *protección cultural de los grupos migrantes* o, por el contrario, favorecer la integración a través de políticas asimilatorias, la oferta política advierte que no han existido los acuerdos ni las discusiones necesarias para llegar a una respuesta oficial.

Esta discusión es necesaria y que debiese extenderse a este tipo de grupos, ya que, en su mayoría, la discusión sobre derechos culturales específicos se ha dado hacia las minorías étnicas indígenas del país.

El punto sexto se refiere a la *participación política y cívica* y si hay interés de los partidos de abrir cuotas de participación a grupos y dirigentes migrantes, con representación local, la oferta política en su mayoría no concuerda con ninguna forma de respuesta de acción afirmativa, cuotas de representación ni cupos específicos en el Congreso, a excepción de las minorías étnicas y sus reivindicaciones de larga data.

Por último, las *medidas de naturalización*, toda la oferta política acuerda mantener las leyes vigentes y en algunos casos, se habla de modificar estas medidas de ser necesario.

Las expulsiones son entendidas como medidas necesarias, pero siempre dentro del margen de la ley y de respeto a los derechos.

8.4. Temáticas importantes a futuro en materia migratoria en Chile.

Quisiéramos expresar en esta fase de la investigación algunos temas que son relevantes y que cobrarán importancia en materia migratoria y sus respuestas, tanto de orden político como social.

La postura *nativista* que puedan estar orientadas hacia soluciones de tipo xenófobas es un elemento importante que ha surgido en movimientos extraparlamentarios y que han tenido un espacio de difusión en las redes sociales, lo que hace que las noticias y las declaraciones de políticos, academia y figuras importantes del acontecer chileno sean manipuladas y distorsionadas para ajustarse a imágenes irreales que no tienen asidero; a modo de ejemplo, el caso de la potencial invasión de la inmigración irregular, de la llegada de enfermedades desconocidas o erradicadas en Chile (como ocurrió con algunos casos de lepra presentes en haitianos en el sur de Chile), la idea de que la inmigración quita los trabajos a los chilenos, que de forma maliciosa e intencional utilizan los servicios sociales sin merecerlo debido a su status irregular, entre otras situaciones que no han permitido una lectura real de los hechos.

Una potencial utilización de la migración en términos políticos es difícil de sostener en este momento histórico-político, pero es posible determinar que en las próximas elecciones (año 2022), el discurso político pueda usar este fenómeno en *las bases y su acción territorial*, donde los partidos buscan sus adherentes y sus alianzas estratégicas.

Por tanto, la hipótesis de Kitschelt (1995) sobre el discurso restrictivo de la centroderecha que no permite que ascienda una ultraderecha con una visión y discurso extremo, podría ser de utilidad para estudios posteriores.

En el momento particular de la historia del país que estamos viviendo, de grandes cambios en la oferta política, en la forma de elegir a nuestros representantes que es voluntaria y con una adherencia y confianza a los partidos que va en declive, además de la baja participación en las elecciones populares, este elemento de análisis podría tornarse uno que defina ciertos cargos a nivel comunitario y local (alcaldías, CORES, Gobernadores) en ciertas comunas y regiones del país.

También la adherencia a la defensa de la migración ha tenido costes personales y políticos para algunas figuras parlamentarias y especialmente en los gobiernos locales, lo que indica que el impacto de la migración en las campañas políticas y la participación de la población migrante en la escena política como en las votaciones tendrán mayor injerencia en un futuro cercano.

La noción tradicional de la cultura chilena, sus valores, símbolos y la defensa del territorio (a propósito de los diferendos con Perú y Bolivia en los últimos años) y la influencia que ésta tiene en la movilización política de ciertos sectores políticos es aún muy importante y efectiva, aunque no es la más relevante, ya que la movilización se orienta hacia medidas de acceso a beneficios sociales y mejoras en el mercado laboral y las grandes temáticas actuales, como son las pensiones, la educación y la salud.

La migración es un factor de cambio que podría ayudar tanto a potenciar este núcleo cultural como a la posibilidad de crear sincretismos culturales actuales que congenien culturas y tradiciones diversas en un país inserto en la globalización. La diversidad es valorada por la ciudadanía y la élite política, lo que es un valor en sí importante y que debemos destacar en comparación al cambio en política a nivel mundial en relación a los migrantes.

Otro elemento de análisis es la forma en que el Estado chileno se ha acercado a la población migrante y sus asociaciones; se han creado instancias de diálogo y plataformas de toma de decisiones que han tenido una amplia cobertura mediática, pero han sido creadas y gestionadas desde *arriba*, desde el ejecutivo y sus ministerios, con agentes o funcionarios encargados en buscar consensos, siendo criticadas en su calidad de interlocutor efectivo.

Los *Encuentros Consultivos* y la creación del *Consejo Consultivo* fueron grandes aportes, pero si no tienen un respaldo ciudadano y una readecuación de sus objetivos, que potencie la participación democrática y el diálogo con recursos adicionales por lo que efectivamente se tome en consideración sus resultados, este tipo de iniciativas no tienen sentido.

El sistema presidencialista y la toma de decisión vertical, con escasos lugares de encuentro y participación directa de la ciudadanía, - que va en conjunto al poco respaldo a la acción de los partidos, - hacen que estas iniciativas sean muy valoradas, pero se discute el real efecto de las mismas cuando el ejecutivo no toma en cuenta sus demandas.

Esto tiene alguna relación con las distintas resoluciones que se han tomado según el ministerio al que se consulte; si el Ministerio de Relaciones Exteriores y sus esfuerzos de hace ya varios años en la organización de foros internacionales donde se han acordado medidas de gobernanza migratoria con una serie de decisiones que explican la migración en términos integrales, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública ha venido tomando el asunto desde la avenida de la seguridad nacional y de las implicancias domésticas-nacionales y no su correlato internacional, a excepción de lo que se refiere a las relaciones limítrofes con los países vecinos.

Esta distancia es notoria y los resultados de la primera difícilmente han llegado a la segunda. Es hasta el año 2017 y los inicios del 2018 donde el tema migratorio se observa desde varios ángulos y no solamente desde la óptica nacional.

Agregando a ello, el papel de los abogados y *la visión legalista* con una gran preponderancia, - tanto en la forma en que se ha entendido la migración como en el tipo de legislación acordada, - tiene un efecto directo en las críticas a la poca apertura a otro tipo de argumentos, que son más bien de orden social, filosófico y cultural.

La visión legalista como la *económica* terminan dominando la argumentación con creces, es por ello que la integración no tuvo cabida en las distintas discusiones de los distintos proyectos de ley, a pesar de que estos asuntos fueron intensamente exigidos por sectores de la centroizquierda como del Frente Amplio en la última discusión del proyecto de ley presentado en el 2018.

Por último, el papel de los *derechos humanos* y la mirada que tienen los partidos y coaliciones de su operatividad, eficacia y valorización tiene efecto directo en la mirada asimilacionista que se tiene de la sociedad y de la incorporación de los migrantes. Todos los partidos reflejan la necesidad de establecer como base común de cualquier tipo de legislación y política pública este marco jurídico

y valórico, que comprime en sí mismo los valores de cohesión, protección, base unificadora de la democracia y como instrumento de aplicación de las políticas públicas.

Pero este marco básico utilizado en todas las democracias contemporáneas presenta dos desafíos fundamentales; primero, la promoción y protección en materia de derechos humanos no ha sido garantizada en la población nativa, por lo que la migración pone en entredicho los mecanismos democráticos y la escala de importancia que un Estado otorga al crecimiento económico con el bienestar de su población y las desigualdades que son notorias en el país. El migrante en situación vulnerable que llega a Chile inmediatamente observará que las diferencias socioeconómicas en el acceso a los derechos y la desigualdad interna lo sitúan en condiciones mucho más difíciles que en otros países, donde las condiciones generales son mejores.

En segundo lugar, como advierte Will Kymlicka (1996), los derechos humanos y la protección individual deja de lado las formas de tipo *comunitaria* que podrían eventualmente debilitar este tipo de organización, entendiéndose que cuentan con una forma de actuar, de definirse y de perpetuarse como una entidad única que demanda una protección especial.

Esto podría estar pasando en el caso de algunas comunidades migrantes, por lo que la discusión en materia de derechos culturales específicos, relacionados con la identidad individual y colectiva, en la protección de las formas en que se reproduce la cultura y las implicancias para la sociedad en su conjunto son materia de estudio que deben estar presentes en la academia. Necesitamos entender la forma en que la diversidad se desarrolla en el país, sus características, la manera en que se relaciona con el Estado y la sociedad y, -por supuesto, - los procesos sincréticos, de intercambio y tensiones que esto provoca.

El papel de la asimilación y sus múltiples formas sigue su curso a pesar del papel directo e indirecto del Estado en ello y de los esfuerzos de otras estructuras en fórmulas pluralistas que apoyan el intercambio y el respeto mutuo, valorizando la diferencia.

En este aspecto, las organizaciones, el gobierno local y la academia son cruciales en estos cambios. Podemos decir que aún existe un apoyo a la migración por parte de la élite política y su valorización, de un escenario propicio donde hay aún un clima hospitalario que debe fomentarse y proteger de potenciales movimientos extremos que sólo hacen daño a la democracia.

El acuerdo hacia ese objetivo se ha tomado y esperamos que no se quiebre por razones de orden y seguridad.

Al mismo tiempo, no hay medidas concretas que apunten hacia el crecimiento del racismo en el país y los procesos segregativos debido a la calidad de migrante que se extiende por generaciones, donde los mecanismos asimilatorios se aplican de tal forma que en términos formales la persona se encuentra inserta en la vida de una comunidad, pero se mantiene una distancia social, económica y espacial que necesita una respuesta en políticas públicas.

A pesar de la apelación al marco de los derechos humanos, ninguno de los partidos y conglomerados consultados menciona algún tipo de medida concreta, solamente el mantener y reforzar la legislación vigente y las evidentes dificultades en la aplicación. Esto es preocupante, debido a que esta distancia entre los migrantes y futuros chilenos con la población nativa puede extenderse por

varias generaciones y la segregación seguiría su curso, en una sociedad altamente segregada y dividida territorial, social y económicamente (como advierte Favell,2017).

Finalmente, una de las reflexiones que planteamos sobre el futuro de la discusión sobre la integración de los migrantes y las fórmulas que serán adoptadas, nos llama profundamente la atención de que podemos comparar y adoptar las respuestas políticas que se han adoptado en países, donde esta discusión lleva mucho tiempo y que incluso han adoptados medidas regresivas en torno a la integración y sus fórmulas multiculturales. A pesar de ello y teniendo información de las consecuencias de tomar decisiones concretas o dejar que opere una suerte de inacción permanente del Estado, no podemos saltarnos la discusión real y esto será motivo de los años venideros el consensuar posturas concretas sobre el tipo de integración que Chile necesita.

Por tanto, a pesar de tener en nuestras manos algunos trabajos e informes que dan cuenta de la realidad de otros países y cómo han venido resolviendo este gran desafío, Chile tendrá que partir desde las bases y tener esta discusión de todas formas.

Esto se subscribe en las grandes reformas para modernizar el Estado, el promover la democracia como forma legítima de gobierno y protección de la misma con la inclusión en la acción política y social de las minorías étnicas y sociales constantemente olvidadas y no reconocidas.

Sobre palabras al cierre de esta investigación, los hechos acontecidos en diciembre del año 2018 en relación a la negativa del gobierno de suscribir el Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de las Naciones Unidas, por parte del ejecutivo y de la mala comunicación entre su conglomerado, algunos de sus diputados que iban en comitiva a ser parte de este acuerdo (en conjunto con representantes de Cancillería que ya iban de camino a Marruecos), nos da cuenta de que el nivel bajo de las comunicaciones entre ejecutivo y parlamento, la clase política y sus asesores legales, comunicacionales es evidente, además del impacto en la opinión pública que comienza a tener el tema migratorio tanto en las encuestas de opinión como en la apreciación de la gestión política, son asuntos de gran relevancia en un futuro cercano y que no terminarán de discutirse pronto.

En segundo lugar, el despacho desde la Cámara de Diputados del proyecto del año 2018 hacia el Senado nos da cuenta de que hay grandes probabilidades de tener una nueva legislación en el año 2019, siendo un triunfo de toda la oferta política en la toma de acuerdos generales en la materia y de apoyar las reformas legislativas que estaban en deuda.

Finalmente, según datos del DEM en el año 2019, (datos hasta el 31 diciembre, 2018), de un total de 1.251.225 extranjeros residentes en Chile (6,6% de la población total del país), la comunidad venezolana es la más numerosa en el país, con un total de 288.233 personas (un 23% del total de extranjeros), siguiendo la comunidad peruana, (223.923 personas) y la comunidad haitiana, con 179.338 personas.

Tanto la comunidad venezolana como haitiana han registrado un aumento considerable, debido a la crisis humanitaria en ambos países. Debido al *proceso de regularización extraordinario*, se puede contar con información fidedigna y reciente, mejor que entregada por los censos.

Se agrega a ello la solicitud a la comunidad venezolana de Visa Consular de Turismo, a partir del mes de julio del año 2019, lo que dificulta aún más sus posibilidades de ingresar de forma regular a Chile, ya que la crisis en Venezuela ha llegado a niveles críticos.

Capítulo 9 Limitaciones y dificultades presentes en la investigación.

Quisiéramos destacar algunas de las dificultades previas existentes en el proyecto de investigación, que se refieren principalmente a las referidas en *el acceso a la información de tipo oficial* en esta materia; podemos decir que en términos generales hemos logrado acceder a diferentes tipos de información de tipo oficial, que son de orden estadístico (CENSO, Encuesta Caracterización Socioeconómica Nacional, CASEN), legal (Leyes chilenas, proyectos de ley ingresadas al Congreso) y documentación legislativa (Actas del Congreso, información oficial del trabajo legislativo y de cada diputado). Donde existen importantes limitaciones son las relativas a los documentos oficiales del ejecutivo y de las distintas carteras ministeriales, destacando entre ellas el hermetismo del trabajo del Ministerio de Relaciones Exteriores, específicamente en los oficios sobre el *requerimiento de visa consular hacia los ciudadanos de Haití y República Dominicana*.

Debido a que toda la información requerida de este tipo debe ser ingresada a través del proceso denominado como *Ley de Transparencia*, en muchos casos los requerimientos por este tipo de información no son debidamente respondidas, por lo que el acceso a ese tipo de documento en particular ha sido difícil, pero después de muchas solicitudes pudimos conseguirla.

En ese aspecto, el trabajo de algunas organizaciones, como el Servicio Jesuita a Migrantes y en su portal virtual que han ido digitalizado este tipo de documentación para el libre acceso de las personas, es fundamental para el trabajo de investigadores y la opinión pública.

En el mes de enero del año 2019, pudimos obtener a través de una solicitud al Departamento de Extranjería y Migración (DEM), sobre datos oficiales relativos a gastos totales del proceso de regularización año 2017, costo total de la nueva oficina del DEM y estimaciones del aumento de la glosa presupuestaria de extranjería, años 2017, 2018 y 2019.

Otra dificultad ha sido observada durante el proceso de revisión en el año 2019, relacionado con la dificultad de acceso a páginas web y a información relevante; algunas páginas (por ejemplo, las de orden político y desde el propio DEM) han sido canceladas, la información ya no encuentra disponible u otra forma de imposibilidad de acceder a la información. En el caso del DEM, debido a la reorganización del departamento y de su página web, mucha de la información anterior al año 2018 aún se encontraba disponible y de acceso público. En el caso de las páginas de partidos políticos y de su apartado de noticias, muchas de ellas ya no aparecen en sus archivos. Afortunadamente, la investigadora pudo hacerse de esa información antes de que esto sucediera y pudo imprimirla.

Sobre las limitaciones que hemos visto en el proceso de la aplicación de las entrevistas al núcleo de diputados y personalidades políticas de nuestra muestra, podemos decir que, debido al cambio de gobierno del segundo período de presidencia de Sebastián Piñera, algunos de los senadores (es el caso del Sr. Baldo Prokurica, que tuvo parte en la votación en la modificación de las leyes referidas a la *nacionalización*) asumieron cargos públicos en el ejecutivo, por lo que el acceso a una entrevista personal podría estar supeditada a la disponibilidad del tiempo, lo que podría extender los plazos

previstos de la investigación. Finalmente, ninguno de los senadores previstos accedió a ser entrevistado, como ha sido explicado anteriormente.

Este hecho acarreó repercusiones directas en la investigación, ya que, al cambiar de gobierno a la coalición de centroderecha, los entrevistados dispuestos a participar en la investigación fueron disminuyendo, justamente debido a la reorganización del ejecutivo y de las prioridades de las autoridades políticas.

En conjunto a ello, desde el mes de marzo del 2018 se plantea un programa en materia migratoria que incluye un proceso de regularización extraordinario, medidas administrativa como Visas Consulares, un aumento de presupuesto y mejoramiento de la administración del DEM, manejo mediático permanente y de difusión de las medidas adoptadas por el ejecutivo, proceso de fiscalización y expulsiones a mediados del mes de octubre, en concordancia con un discurso orientado a lo que denominan "ordenar la casa," siendo socializado, asumido y difundido por toda la coalición de gobierno.

Es por ello que en proceso de recabar las impresiones previas al 2018 sólo pudieron ser vistas desde la prensa y las declaraciones publicadas, tanto por los medios como por las plataformas del Congreso de Chile y de sus intervenciones en la discusión del proyecto de ley en materia migratoria del año 2018, por parte de la Comisión de Gobierno de la Cámara de Diputados.

Este proyecto de ley fue ingresado durante el mes de abril del 2018 y no fue informado ni a la academia y a las organizaciones interesadas, por lo que ha sido finalmente otro insumo al proyecto que tiene un origen a partir del primer proyecto de ley del 2013 y que se nutre con lo realizado en el 2017.

Debido a la derrota de la *Nueva Mayoría* o conglomerado de centroizquierda, es posible que durante el año 2018 se realicen varios congresos programáticos de los distintos partidos que la conforman, donde el tema migratorio pudiese eventualmente tomar mayor protagonismo en los lineamientos programáticos, al igual que en el caso de los partidos oficialistas, que también realizarán una serie de reflexiones donde intentarán rearmar y lograr una dirección común. Esto incluye la desafiliación de personeros políticos.

Algunos partidos tendrán que reinscribirse o desaparecerán al no cumplir con los requisitos para conformarse como partido político, por lo que el escenario puede verse modificado en varios niveles, al igual que la militancia y adherencia de personeros políticos.

Esta posibilidad la tenemos presente desde el inicio del proyecto de investigación, por lo que sabemos que lo realizado hasta la fecha puede verse ampliamente modificado debido al contexto político post-elecciones del 2017 y esperamos que este tipo de situación refleje un mayor pronunciamiento en materia migratoria, justamente a la dificultad que ha venido ocurriendo a lo largo de los años en la concreción y ejecución de reformas legislativas necesarias.

Una de las limitaciones más importantes del estudio es la correspondencia entre lo expresado en las entrevistas con las opiniones reales que tiene el entrevistado sobre ciertos aspectos sensibles y que tiene una alta carga política.

Por ejemplo, en lo que se refiere con las relaciones del Estado con los países fronterizos y las pugnas territoriales y los acuerdos limítrofes firmados que han sido cuestionados por algunos de estos países, siendo parte de litigios llevados a cortes internacionales, lo que ha puesto a la política chilena en un entredicho; específicamente, sobre las medidas de fomento y protección a la paz, la unión latinoamericana y los lazos fraternales entre los países con la respuesta política frente a estos litigios y la defensa de los acuerdos y tratados con la soberanía y territorio nacional.

Por lo tanto, muchas de las respuestas entregadas se encuentran sujetas a este contexto muy complejo y que en muchos casos no les permite expresar sus reales y verdaderas opiniones.

El tema migratorio se encuentra interconectado a este contexto específico y dificulta una apreciación unificada de las consecuencias del fenómeno, debido a estos diferendos internacionales.

Como elemento importante que los investigadores deberán tener presente en el futuro es el acceso real a las plataformas digitales del Congreso; podemos decir que en el caso del trabajo de las comisiones en la Cámara de Diputados el acceso es fácil y expedito, donde todas las comisiones son transmitidas vía streaming y cuentan con otra plataforma donde toda esta información audiovisual se encuentra de forma completa, de fácil acceso y gratuita.

Esto dista mucho de lo que pasa en el Senado, donde es la comisión la que tiene atribuciones de NO TRANSMITIR lo realizado en cada sesión. En el caso de este proyecto de ley, la comisión decidió no transmitir lo realizado en las sesiones y tampoco se puede acceder a la información grabada. Es decir, hay dificultades reales en el acceso a la información.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

- Adam, I. y Deschouwer, K. (2016) "Nationalist parties and immigration in Flanders: from Volkunie to Spirit and N-VA", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42(8), 2016: 1290-1303.
- Akkerman, T., De Lange, S. y Rooduijn, M. (2016) "Into the mainstream? A comparative analysis of the programmatic profiles of radical right-wing populist parties in Eastern Europe Over time", En: T. Akkerman, S. De Lange y M. Rooduijn (Eds.) (2016) *Radical right-wing populist parties in Western Europe. Into the mainstream?* United Kingdom: Routledge.
- Alba, R. y Nee, V. (2003) *Remaking the American Mainstream Assimilation and Contemporary Immigration*. Cambridge Massachusetts: Harvard University Press.
- Albala, A. (2016) "Presidencialismo y coaliciones de gobierno en América Latina: un análisis del papel de las instituciones", *Revista de Ciencia Política*, 36(2)2016: 459-479.
- Alcántara, M. (2003) "la ideología de los partidos políticos chilenos, 1994-2002: rasgos contantes y peculiaridades", *Revista de Ciencia Política*, 23 (2)2003:68-9.
- Aleinikoff, A. y Klusmeyer, D. (2002) *Citizenship policies for an age of migration*, Washington D.C. USA: Carnegie Endowment for International Peace/ Migration Policy Institute (MPi).
- Alemán, E. y Saiegh, S. (2007) "Legislative preferences, political parties and coalition unity in Chile", *Comparative Politics*, 39 (3), April, 2007: 253-272.
- Altman, D. (2008) "Régimen de gobierno y sistema de partidos en Chile". En: A. Fontaine, C. Larroulet, J. Navarrete y I. Walker (Eds.) *Reforma de los partidos políticos en Chile*. Chile: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyecto América, CIEPLAN.
- Aninat, C. (2006) "El proceso legislativo chileno. Análisis del proyecto de rentas vitalicias 1990-2006." Escuela de Gobierno, Universidad Adolfo Ibáñez, Chile
- Arlettaz, F. (2014) " Dos modelos frente a la diversidad cultural: igualitarismo formal y ciudadanía diferenciada", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales UNAM*, 59 (221), mayo-agosto, 2014: 201-224
- Bale, T. y Odmalm, P. (2015) "Immigration into the mainstream: Conflicting ideological streams, strategic reasoning and party competition." *Acta Politica* 50(4): 365-378.
- Bale, T., Green-Pedersen, C., Krouwel, A., Luther, K.R. y Sitter, N. (2010) "If You Can't Beat Them, Join Them? Explaining Social Democratic Responses to the Challenge from the Populist Radical Right in Western Europe." *Political Studies*, 58 (3): 410-426.
- Balibar, E. y Wallerstein, I. (2006) *Race, Class and Gender. Ambiguous identities*, London, New York: Verso.
- Barabas, A. (2014) "Multiculturalismo, pluralismo cultural e interculturalidad en el contexto de América Latina: la presencia de los pueblos originarios," *Configurações, Revista de Sociologia*, 14 (2014):11-24.
- Bauböck, R. (2010) " Changing the boundaries of citizenship: the inclusion of immigrant in democratic politics", En: M. Martiniello, y J. Rath (2019) (Eds.) *Selected studies in International Migration and Immigrant Incorporation* (pp. 276-315) IMISCOE textbooks, Holland: Amsterdam University Press.
- Bauböck, R. (Ed.) (2006) *Migration and Citizenship. Legal status, Rights and political participation*, Holland: Amsterdam University Press.
- Bauböck, R. (2005) "Adiós al multiculturalismo? Valores e identidades compartidos en las sociedades de inmigración", *Revista de Occidente*, 264, septiembre 2005: 45-61.
- Bauböck, R., Heller, A. y Zolberg, A. (1996) (Eds.) *the challenge of diversity. Integration and pluralism in societies of immigration*, European Centre Vienna, Volume 21. England: Avebury Publishers.
- Baulder, H. (2014) "Re-imagining the Nation: Lessons from the Debates of Immigration in a Settler Society and an Ethnic Nation", *Comparative Migration Studies*, 2 (1), 2014: 9-27.

- Bean, F. y Stevens, G. (2003) *America's newcomers and the dynamics of diversity*, New York, USA: Russell Sage Foundation.
- Bello, D. (2012) "Relación Estado/nación, modelo de desarrollo económico y sistema de partidos en Chile. Breve relación histórica para tratar de cambiar un cambio de época" [versión electrónica] *Polis, Revista Latinoamericana*, 31, 2012: 1-16.
- Bellolio, A. (2014) *Migraciones en Chile II; avances legislativos y evidencia internacional*, serie informes Sociedad y Política, Instituto Libertad y Desarrollo, n° 138, 32 páginas. Chile.
- Bellolio, A., Franco, M. y Ramírez, J. (2012) *Migraciones en Chile. Diagnóstico y lineamientos de propuestas*, serie Informes Sociedad y Política Instituto Libertad y Desarrollo, n° 129, 40 páginas. Chile.
- Bengoa, J. (2002) "Erosión y transformación de las identidades en Chile", *INDIANA*, 19/20 (2002/2003): 37-57.
- Berry, J.M. (1997) "Immigration, acculturation and adaptation", *Applied Psychology*, 46, 1997: 5-68.
- Blalock, H. (1967) *Toward a Theory of Minority Group Relations*. New York: John Wiley.
- Boeninger, E. (2008) "Relaciones entre partidos, gobierno y parlamento en el Sistema presidencial chileno", En: A. Fontaine, C. Larroulet, J. Navarrete y I. Walker (Eds.) *Reforma de los partidos políticos en Chile*. PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyecto América, CIEPLAN. Santiago, Chile: Libertad y Desarrollo.
- Bommers, M. y Kolb, H. (2004) *Economic Integration, Work, Entrepreneurship. State of the Art Report Cluster B4*, IMIS, Institute for Migration Research and Intercultural Studies. Germany: University of Osnabrück.
- Bonacich, E. (1973) "A Theory of Middleman Minorities", *American Sociological Review*, 38, October, 1973: 583-594.
- Boswell, C. (2008) *Selling labour migration: democratic v/s technocratic modes of justification*, Doc 3/09. Italia: Centro Studi di Politica Internazionale CeSPI.
- Brahm Levey, G. (2011) "The Multicultural Integration in Political Theory", pp. 73-87. En: M. Clyne y J. Jupp (2011) *the Multiculturalism and Integration. A Harmonious Relationship*: Australian National University Press.
- Brahm, J. (2015) La integración laboral de inmigrantes en Chile. Contexto y propuestas, *Fundación Horizontal, Colección Abriendo el Debate, edición online*, n° 3. Chile. Recuperado de <http://horizontalchile.cl/2015/08/24/la-integracion-laboral-de-inmigrantes-en-chile-contexto-y-propuestas/>
- Breunig, C. y Luedtke, A. (2008) "What motivates the gatekeepers? Explaining governing party preference on immigration", *Governance*, 21(1) January 2008: 123-146.
- Brubaker, R. (2001) "The return of assimilation? Changing perspectives on immigration and its sequels in France, Germany and the United states," *Ethnic and Racial Studies*, 24, (4) July, 2001: 531-548.
- Bruquetas-Callejo, M. (2014) *Educational reception in Rotterdam and Barcelona: Policies, Practices and Gaps*, Holland: Amsterdam University Press.
- Carassou, R. (2006) *La perspectiva teórica en el estudio de las migraciones*, México: Siglo XXI.
- Cárdenas, M., Gómez, F., Méndez, L. y Yáñez, S. (2011) "Reporte de los niveles de prejuicio sutil y manifiesto hacia los inmigrantes bolivianos y análisis de su relación con variables psicosociales", *Psicoperspectivas. Individuo y Sociedad*, 10 (1), enero-junio, 2011: 125-143.
- Castles, S. (2005) "How Nation-States respond to immigration and ethnic diversity", *new Community*, 21 (3):293-308.
- Castles, S. (2004) "Why Migration policies fail?" *Ethnic and Racial Studies*, 27 (2), March 2004: 205-227.
- Castles, S. (2000) *Ethnicity and globalization*. London: Sage Publications.
- Castillo, I. (Coord.) (2011) *Brechas de representación. Élités parlamentarias y ciudadanía en Chile*. Observatorio Político Electoral ICSE. Santiago, Chile: Universidad Diego Portales.
- Chishti, M. y Pierce, S. (2016) "Republican and democratic party platform reflect parallel universes on immigration policy", Migration Policy Institute.

Recuperado de <https://www.migrationpolicy.org/article/republican-and-democratic-party-platforms-reflect-parallel-universes-immigration-policy>

- Chuaqui, T. (2002) " Estado, integración y fundamentos teóricos de la igualdad democrática", *Revista de Ciencia Política*, 22 (2), 2002: 73-84.
- Collyer, M. (2012) "Migrants as strategic actor in the European Union's Global Approach to Migration and Mobility", *Global Networks* 12, (4), 2012: 505–524
- De Lange, S. (2007) "A new winning formula? The programmatic appeal of the radical right", *Party Politics* 13(4): 411–435.
- Dennison, J. y Taló, T. (2017) "Explaining attitudes to immigration in France", EUI Working Papers 2017/25, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Migration Policy Centre-European University Institute. Florence, Italy: Migration Policy Centre-European University Institute.
- Díaz, R. (2015) " La política migratoria chilena en contraste a con las recomendaciones de las relatorías especiales de las Naciones Unidas", *Revista de Estudios Políticos y Estratégicos*, 3 (1) 2015: 42-62.
- Donoso, C. (2006) "La idea de nación de 1810", *Polis* (15) 2006 :1-28
- Doña Reveco, C. y Mullan, B. (2014) "Migration policy and Development in Chile", *International Migration*, 52 (5), October 2014: 1-15.
- Doña Reveco, C. y Levinson, A. (2014) "The Chilean State and the search for a new Migration policy." Chile: Centro de Estudios de Política Pública, IGNIRE.
- Doña Reveco, C. y Levinson, A. (2012) "Chile: a growing destination country in search of a coherent approach to Migration" [electronic version] USA: Migration Policy Institute, MPI. Recuperado de <https://www.migrationpolicy.org/article/chile-growing-destination-country-search-coherent-approach-migration>
- Facchini, G. y Steinhardt, M. (2011) *what drives U.S. immigration policy? Evidence from congressional roll cast votes*, discussion paper n° 5561. Bonn, Germany: Institute for the Study of Labor (IZA).
- Favell, A. (2014) *Immigration, Integration and Mobility: new agendas in migration studies*. United Kingdom: European Consortium for Political Research Press (ECPR).
- Favell, A. (2003) " Integration Nations: The Nation-State and Research on Immigrants in Western Europe. En: G. Brochmann (2003) *Multiculturalist Challenge* [electronic version], Comparative Social Research, 22 (pp 13-42). USA: Emerald Group Publishing Limited.
- Favell, A. (2001) " Integration policy and integration research: A view and critique". En A. Aleinikoff y D. Krusmeyer (Eds.) *Citizenship: Global perspective and practices* (pp. 249-99) Washington: Brookings Institute and Carnegie Endowment.
- Favell, A. (1997) "Citizenship and immigration: Pathologies of a progressive philosophy", *New Community/Journal of Ethnic and Migration Studies*, 23 (2):173-195.
- Franco-Guillén, N. y Zapata-Barrero, R. (2014) " *Catalunya, terra d' acollida*: Stateless Nationalist Party Discourses of Immigration in Catalonia" En: E. Hepburn y R. Zapata-Barrero (2014) *The Politics of Immigration in Multi-Level States. Governance and Political Parties*, (pp. 261-284) England: Palgrave-Macmillan.
- Frazer, N. (1995) "From redistribution to recognition? Dilemmas of justice in a "post socialist" age", *New Left Review*, 212, 1995: 28-31.
- Fernández Venegas, S. (2008) *Ciudadanía y Derechos Laborales para Trabajadores y Trabajadoras Migrantes*. Chile: Observatorio Laboral de Chile.
- Freeman, G. (1995) "Modes of Immigration Politics in Liberal Democratic States." [electronic version] *International Migration Review*, 29 (4):881–908. Recuperado de <https://doi.org/10.1177/019791839502900401>
- Ford, R., Jennings W. y Somerville, W. (2015) "Public Opinion, Responsiveness and Constraint: Britain's three immigration policy regimes", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 41 (9): 1391–1411.

- Gans, H. (1979) "Symbolic Ethnicity: The Future of Ethnic Groups and Cultures in America", *Ethnic and Racial Studies*, 2(1): 1-20
- Gans, H. (1996) *Second-Generation Decline. Scenarios for the Economic and Ethnic Futures of the post-1965 American immigrants*. En: N. Carmon (Ed.) (2006) *Immigration and Integration in Post-Industrial Societies. Theoretical analysis and policy implications* (pp. 65-85) London: Macmillan.
- Gainza, P. (Coord.) (2013) *Políticas migratorias e integración en América del Sur. Realidad del acceso a derechos político económicos, sociales y culturales de las personas migrantes*, Espacio sin Fronteras, Sao Paulo, Brasil: Centro de Direitos Humanos e Cidadania do Imigrante (CDHIC).
- Gamboa, R., López, M.A. y Baeza, J. (2013) "La evolución programática de los partidos políticos 1970-2009: de la polarización al consenso". *Revista de Ciencia Política*, 22 (2), 2013: 443-467.
- Garcés, B. y Penninx, R. (Eds.) (2016) *Integration processes and policies in Europe: contexts, levels and Actors*. IMISCOE, Springer Open.
- Garretón M.A. y Garretón R. (2010) "La democracia incompleta en Chile: La realidad tras los rankings internacionales". *Revista de Ciencia Política*, 30 (1) 2010: 115-148.
- Garretón, M.A. (1990) *Los partidos políticos chilenos en la perspectiva de la transición y consolidación democráticas*, Working Paper n° 138, May, 1990, The Kellogg Institute. USA: The Helen Kellogg Institute for International Studies.
- Glazer, N. (1997) *we are all multiculturalist now*, United States of America: Harvard University Press.
- Granovetter, M. (1974) *Getting a job Chicago*, United States of America: University of Chicago.
- Gianelli, M. L. (2008) *VIII Conferencia Sudamericana sobre migraciones, Montevideo, Uruguay, 17-19, septiembre 2008*, El tratamiento de la cuestión migratoria en los consensos intergubernamentales: reseña de los documentos finales suscritos por los países sudamericanos en diálogos multilaterales, cumbres presidenciales y en la Conferencia Sudamericana sobre migraciones. Buenos Aires, Argentina: OIM.
- Guiraudon, V. y Joppke, C. (2001) (Eds.) "Controlling a new migration world." En: V. Guiraudon y C. Joppke, *Controlling a new migration world* (pp. 1-28). London: Routledge.
- Guiraudon, V. (2000) "European integration and migration policy: Vertical policy-making as venue shopping", *Journal of Common Market Studies*, 38 (2): 251-271.
- Godoy, R. (2014) "Comentarios de jurisprudencia de la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional sobre derechos humanos de las personas migrantes durante el año 2013, Chile", *Anuario de Derechos Humanos*, 10, 2014: 139-150.
- González-Bustamante, B. y Cisternas, C. (2016) "Élites políticas en el poder legislativo chileno: la Cámara de Diputados (1990-2014)", *Política/Revista de Ciencias Políticas*, 54 (1) 2016: 19-52.
- Gordon, M. (1964) *Assimilation in American Life. The role of race, religion and national origins*. New York, United States: Oxford University Press.
- Gurrieri, J. (2004) *Diagnóstico y percepción de los migrantes limítrofes en la RM. estudio de casos en cuatro comunas de la RM*. Santiago, Chile: OIM.
- Habermas, J. (1994) "Struggles for Recognition in the Democratic Constitutional State" En: C. Taylor, A., Appiah, J. Habermas, S.C. Rockefeller, M. Walser and S. Wolf. *Multiculturalism: Examining the Politics of Recognition* (pp. 107-148). United States of America: Princeton University Press.
- Hampshire, J. (2013) *the politics of immigration*. United Kingdom: Polity Press.
- Hansen, R. (2010) *an assessment of principal regional consultive processes on Migration*. United States: OIM.
- Haynes, A., Power, J. y Devereux, E. (2016) "Explaining EU migrant workers. Irish political interventions in public discourse". En : A. Haynes, A., J. Power y E. Devereux (Eds.) (2016) *Public and political discourses of migration* (pp. 187-215). United States: International Rowman & Little Field International.
- Haas, H., Natter, K. y Vezzoli, S. (2015) "Conceptualizing and measuring migration policy change," *Comparative Migration Studies* (3):1-21.

- Hein, K. (2012) "Migración y transición: hijos de inmigrantes de origen latinoamericano en su transición de la escuela al trabajo en Chile" *Revista Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos*, 12 (1) enero-junio, 2012: 101-126.
- Hepburn, E. y Zapata- Barrero, R. (2014) "Introduction. Immigration Policies in Multilevel States" En: E. Hepburn y R. Zapata- Barrero (Eds.) (2014) *The Politics of immigration in Multi-Level States. Governance and Political Parties* (pp. 3-18). United Kingdom, Palgrave Macmillan.
- Hepburn, E. y Rosie, M. (2014) "Immigration, Nationalism and Politics in Scotland" En: E. Hepburn y R. Zapata- Barrero (Eds.) (2014) *The Politics of immigration in Multi-Level States. Governance and Political Parties* (pp. 241-260). United Kingdom, Palgrave Macmillan.
- Hill, E. (2016) "Welcoming nations? Hospitality as a proxy for national identity. A consideration of British and Scottish context." En: A. Haynes et al. (Eds.) (2016) *Public and political discourses of migration* (pp. 339-361). United States of America: International Rowman & Little Field International.
- Honohan, I. (2016) "The acceptable face of assimilation?" En: A. Saeger (Eds.) (2016) *The ethics and politics of immigration. Core issues and emerging trends* (pp. 250-274). London: Rowman&Littlefield.
- Jacob, D. (2010) *El nuevo orden migratorio (1990-2010)* (Tesis postgrado), Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.
- Jensen, M.F. (2009) " Inmigrantes en Chile: la exclusión vista desde la política migratoria chilena." En: E. Bologna (Coord.) *Temáticas migratorias actuales en América Latina: remesas, políticas y emigración* (pp. 105-130) Río de Janeiro, Brasil: ALAP.
- Johnson, N. (2006) "El desafío de la diferencia: la representación política de las mujeres y de los pueblos indígenas en Chile", En: C. Fuentes, Claudio y A. Villar (Ed.) *Desafíos democráticos*, FLACSO. Chile: LOM Ediciones.
- Jódar, P., Alós, R., Bosso, A., Payá, J.G. y Garrel, D. (2014) "La afiliación sindical de la población inmigrante. El caso de C.C.O.O. de Cataluña", *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 32 (1) 2014: 135-163.
- Joppke, C. (2005) *Selecting by origin: ethnic migration in the liberal state*. United States: Harvard University Press.
- Joppke, C. (2005) *Selecting by origin: Ethnic Migration in the Liberal State*. Cambridge, Mass: Harvard University Press.
- Joppke, C. (2004) "The retreat of multiculturalism in the liberal state. Theory and policy", *The British Journal of Sociology*, 55 (2) 2004: 237-257.
- Joppke, C. y Morawska, E. (2003) " Integrating Immigrants in Liberal Nation-States: Policies and Practices," pp. 1-36. En: C. Joppke y E. Morawska (2003) *Toward assimilation and citizenship: immigrants in Liberal Nation-States*. United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- Joppke, C. (1999) *Immigration and the nation-state: The United States, Germany and Great Britain*. United Kingdom: Oxford University Press.
- Kitschelt, Herbert (2000) "Linkages between citizens and politicians in democratic polities," *Comparative Political Studies*, 33 (6/7) 2000:845-879.
- Kitschelt, H. y Mc Gann, A. (1997) *the Radical Right in Western Europe. A Comparative Analysis*. United States: University of Michigan Press.
- Kitschelt, H. (1995) "Formation of party cleavages in post-communist democracies. Theoretical propositions", *Party Politics*, 1(4) October 1995:447-472.
- Kriesti, H. (1999) " Movements of the left, movements of the right: Putting the mobilization of two new types on social movements into political context." En: H. Kitschelt (1999) *Continuity and change in Contemporary Capitalism* (pp. 398-424) England: Cambridge University Press.
- Keith, D. y Mc Gowan, F. (2014) Radical left parties and immigration issues, Sussex European Institute (SEI) working paper 132. England: University Of Sussex.
- Kymlicka, W. (2012) *Multiculturalism: Success, failure and the future*. Washington D.C. USA: Transatlantic Council of Migration, Migration Policy Institute (MPI).
- Kymlicka, W. (2010) " Testing the multicultural Hypothesis: Normative Theories and Social Sciences Evidence", *Canadian Journal of Political Science*, 43 (2), June 2010: 257-271.

- Kymlicka, W. (1996) *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós.
- Kofman, E. (2005) "Citizenship, migration and the reassertion of national identity", *Citizenship Studies Review*, 9 (5) November, 2005: 433-467.
- Lafortune, J. y Tessada, J. (2016) "Migrantes latinoamericanos en Chile. Un panorama de su integración social, económica y financiera", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Fondo Multilateral de Inversiones, miembro del grupo BID. Chile: Monografías del BID.
- Lagos, C. (2015) "El programa de educación bilingüe y sus resultados. ¿Perpetuando la discriminación?", *Pensamiento Educativo. Revista de Investigación Latinoamericana*, 52 (1)2015: 84-94.
- Lahav, G. y Messina, A. (2005) "The limits of European Immigration Policy: Elite Opinion and Agendas within the European Parliament", *Journal of Common Market Studies*, 43 (4) 2005: 851-871.
- Larraín, J. (2010) "Identidad chilena y el Bicentenario", Centro de Estudios Públicos CEP, *Estudios Públicos*, 120, 2010: 5-30.
- Larraín, J. (2001) *Identidad chilena*. Chile: LOM.
- Lee, J. y Bean, F. (2003) "America's changing color lines: Race/ethnicity, immigration and multiracial identification", *Annual Review of Sociology*, 30, 2003: 221-242.
- Lira, E. y Loveman, B. (2005) *Políticas de reparación, Chile 1990-2004*. Chile: LOM Ediciones.
- Luna, J.P. (2010) "Segmented Party- Voters Linkage in Latin America: The case of the UDI", *Journal of Latin American Studies*, 42, 2010: 352-356.
- Luna, J.P. (2008) Partidos políticos y sociedad en Chile. Trayectoria histórica y mutaciones recientes. En: Fontaine, Arturo, Larroulet, Cristián, Navarrete, Jorge y Walker, Ignacio (eds.) (2008) *Reforma de los partidos políticos en Chile, Santiago de Chile* (pp.75-124) Chile: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Projectamérica y CIEPLAN.
- Machín, M. (2011) *Los derechos humanos y la migración en Chile. Desafíos y oportunidades para la convivencia intercultural*. Chile: Observatorio Ciudadano.
- Margarit, D. y Bijit, K. (2014) "Barrios y población inmigrante: el caso de la comuna de Santiago", *Revista INVI*, 29 (81) 2014: 19-77.
- Marino, S., Penninx, R. y Roosblad, J. (2015) "Trade Unions, immigration and immigrants in Europe revisited: Union's attitudes and actions under new conditions", *Comparative Migration Studies*, 3 (1) 2015: 1:16.
- Mármora, L. (2002) *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires, Argentina: Paidós-OIM.
- Martínez, J. y Soffia, M. (2013) "Migración internacional en Chile: tendencias, políticas, normas y participación de la sociedad civil." En L. Chiarello (Coord.) (2013) *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Bolivia, Chile, Paraguay y Perú* (pp.117-190). New York, United States: Scalabrini International Migration Network.
- Martínez, J. (Ed.) (2011) *Migración Internacional en América Latina y el Caribe. Nuevas tendencias, nuevos enfoques*. Chile: CEPAL.
- Martínez, J., Cano, M. V. y Soffia, M. (2009) *Conocer para legislar y hacer política: Los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio*, CELADE, documentos Serie Población y Desarrollo n° 88, Chile.
- Martínez de Pisón, J. (2004) "La (no) política de inmigración y el Estado de derecho" [versión electrónica], *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del derecho*, 10. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=1031397>
- Mayol, A. (2016) "Autopsia ¿de qué murió la elite chilena? Chile: Catalonia.
- Messano, S. (1995) "Políticas de inmigración chilena desde 1845 hasta 1992", *Revista Diplomacia, Academia Diplomática de Chile*, 68, junio-diciembre 1995.
- Moulián, T. (2004) *De la política letrada a la política analfabeta. La crisis de la política en el Chile actual y el "lavinismo"*. Chile: LOM ediciones.

- Moulián, T. (2002) "El sistema de partidos en Chile." En M. Cavarozzi y J.M. Abal (Comp.) *El asedio a la política* (pp. 241-257). Rosario, Argentina: Homo Sapiens Ediciones.
- Moreno, L. (2014) *Garantías sociales en política de vivienda en España y en Chile* (Tesis doctorado), Universidad Pontificia de Comillas, España. Recuperado de <https://www.educacion.gob.es/teseo/imprimirFicheroTesis.do?idFichero=ZeL1cvj7wn0%3D>
- Mudde, C. (2012) *the relationship between immigration and nativism in Europe and North America*, Transatlantic Council on Migration. Washington, D.C.: Migration Policy Institute (MPI).
- Mulcahy, S. (2009) "The Europeanisation of immigrant integration policies: why do member's states continue to go their own way?" En: R. Zapata-Barrero (Eds.) (2009) *Citizenship policies in the age of diversity. Europe at the crossroads* (pp.117-37), Colección Monografías CIDOB. Barcelona, España: Universitat Pompeu Fabra.
- Navarrete, B. (2017) "Percepciones sobre inmigración en Chile: lecciones para una política migratoria", *Migraciones Internacionales*, 9 (1), enero-junio, 2017: 179-209.
- Navarrete, B. (2007) "La Quinta Oleada de migrantes peruanos a Chile: los residentes legales" *Enfoques*, 7 (segundo semestre 200): 173-195.
- Nilsson, M. (2008) "Rethinking redistribution and recognition: class, identity, and the conditions for radical politics in the "post colonialist" age", *Journal of Marxism and Interdisciplinary Inquiry*, 2 (1) November, 2008: 31-44.
- Norambuena, C. (2000) "Exilio y retorno. Chile 1973-1994" En: M. Garcés y Olguín, M. (2000) *Memoria para un nuevo siglo: Chile, miradas a la segunda mitad del siglo XX* (pp.173-187). Chile: LOM Ediciones.
- Odmalm, P. (2014) *the Party Politics of the EU and Immigration*, Palgrave Studies in European Union Politics. Series Editors: Michelle Egan, Neill Nugent and William Peterson OBE. United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- Odmalm, P. (2012) "Party Competition and Positions on Immigration: Strategic Advantages and Spatial Locations", *Comparative European Politics*, 10 (1)2012: 1–22.
- Oksenberg, A. (1994) "The hidden politics of cultural identification", *Political Theory*, 22 (1), 1994: 152-166.
- Olea, H. (2013) "Derechos Humanos de los migrantes y refugiados. Análisis del proyecto de ley de migración y extranjería." En T. Vial (Ed.) *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2013*. Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Pairican, F. (2014) *Malon: la rebelión del movimiento mapuche 1990-2013*. Chile: Pehuén.
- Pardos-Prado, S. (2015) "How Can Mainstream Parties Prevent Niche Party Success? Center-Right Parties and the Immigration Issue"[electronic version], *The Journal of Politics*, 77 (2), 2015.
- Parkes, R. (2015) "European Union and the geopolitics of Migration", UI papers n°1. Sweden: Swedish Institute of International Affairs.
- Pavez-Soto, I. y Departamento de Extranjería y Migración (DEM) (2017) *Segundas generaciones de migrantes en Chile: integración, derechos y políticas públicas*. Chile: DEM, Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- Picard, R. (2014) *Public opinion, party politics, policy, and immigration news in the United Kingdom*, Working Paper, Reuters Institute for the Study of Journalism. United Kingdom: University of Oxford.
- Picazo Verdejo, I. (2001) Capítulo sobre Chile. En: M. Alcántara y F. Freidenberg (Eds.) (2001) *Partidos políticos de América Latina. Cono Sur*, España: Ediciones Universidad de Salamanca.
- Portes, A., Fernández, P. y Haller, W. (2006) "La asimilación segmentada sobre el terreno: La nueva segunda generación al inicio de la vida adulta", *Revista Migraciones*, 19 (2006):7-58.
- Portes, A. (1999) "Conclusions: Towards a New World- The origins and effects of Transnational Activities", *Ethnic and Racial Studies*, 22 (2) March: 463-477.
- Portes, A. y Rumbaut, R. (1990) *immigrant America: a portrait*. Berkeley, United States: University of California Press.

- Portes, A. y Borócz, J. (1989) "Contemporary Immigration: Theoretical Perspectives on Its Determinants and Modes of Incorporation", *International Migration Review*, 23 (3), *Special Silver Anniversary Issue: International Migration an Assessment for the 90's. (Autumn, 1989): 606-630.*
- Putnam, R. (2007) "E Pluribus Unum: diversity and community in the twenty-first century", *Scandinavian Political Studies*, 30(2) 2007: 137-174.
- Reniu, J. M. y Albala, A. (2012) "Los gobiernos de coalición y su incidencia sobre los presidencialismos latinoamericanos: El caso del Cono Sur", *Estudios Políticos*, 26, mayo-agosto, 2012: 161-214.
- Rosenbluth, M., Littin, C., Farfán, C. y Rubio, M.J. (2012) *Encuesta ser migrante en el Chile de hoy. Programa Comunicación y pobreza*. Chile: Fundación Superación de la Pobreza y Escuela de la Comunicación, Universidad Diego Portales.
- Rovny, J. (2014) "The other "other": party responses to immigration in Eastern Europe", *Comparative European Politics*, 12 (6) November: 637-662.
- Ruiz-Rodríguez, L. y Luna, J.P. (2006) "Relaciones entre ideología y organización en los partidos políticos," Ponencia presentada en Congreso de la *Latin American Studies Association*, Puerto Rico, 15-19 de marzo de 2006, Observatorio de élites parlamentarias en América Latina, ÉLITES. Recuperado de <http://americo.usal.es/oir/elites/papers.htm>
- Ruiz-Rodriguez, L. (2005) *Polarization in the Chilean Party- System: Changes and Continuities 1990-1999*, Working Paper n° 236. Barcelona: Institut de Ciències Polític i Socials.
- Saeger, A. (2016) (Eds.) "The ethics and politics of immigration. Core issues and emerging trends." London: Rowman&Littlefield.
- Sanders, J. y Nee, V. (1996) "Immigrants Self-Employment: The Family as Social Capital and the Value of Human Capital", *American Sociological Review*, 61, April 1996: 231-249.
- Sandoval, R. y Departamento de Extranjería y Migración (DEM) (2017) "Una política migratoria para un Chile cohesionado." En: B. Cabieses B., M. Bernales, M. y Mc Intyre, A.M. (2017) *La migración internacional como determinante social de la salud en Chile: evidencia y propuestas para políticas públicas* (pp. 39-51). Chile: Universidad del Desarrollo.
- Sassen, S. (2003) *Contrageografías de la Globalización. Género y Ciudadanía en los Circuitos Transfronterizos*. España: Traficantes de Sueños.
- Schmidtke O. y Zaslove A. (2014) "Politizing Migration in Competitive Party Politics: Exploring the Federal Arenas in Italy and Germany." En: E. Hepburn y R. Zapata- Barrero, Ricard (Eds.) (2014) *The Politics of immigration in Multi-Level States. Governance and Political Parties* (pp. 177-199). United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- Schmitt, J. (2010) *Unions and upward mobility for immigrant workers*. Washington, United States: Center for Economics and Policy Research (CEPR).
- Scholten, P. (2014) "The Multilevel Dynamics of Migrant Integration Policies in Unitary States: The Netherlands and the United Kingdom." En: E. Hepburn, Eve y R. Zapata- Barrero (Eds.) (2014) *The Politics of immigration in Multi-Level States. Governance and Political Parties* (pp.150-176). United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- Stabili, M.R. (1986) "Las políticas inmigratorias de los gobiernos chilenos desde la segunda mitad del siglo pasado hasta 1920", *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 2. Buenos Aires: CEMLA.
- Siavelis, P. M. (2009) "Enclaves de la transición y democracia chilena". *Revista de Ciencia Política*, 29 (1)2009: 3-21.
- Siavelis, P. M. (2009) "Elite- Mass Congruence, Partidocracia and the Quality of Chilean Democracy", *Journal of Politics in Latin America*, 1 (3), 2009: 3-31.
- Solimano, Andrés (2013) *Migraciones, capital y circulación de talentos en la era global*. Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Solimano, A. y Tokman, V. (2008) "Migraciones internacionales en un contexto de crecimiento económico: el caso de Chile." En: A. Solimano (Ed.) *Migraciones Internacionales en América Latina. Booms, crisis y desarrollo* (pp. 185-266). Chile: Fondo de Cultura Económica.

- Solimano, A. y Allendes, C. (2007) *Migraciones internacionales, remesas y el desarrollo económico: la experiencia Latinoamericana*, CEPAL, Macroeconomía del Desarrollo, documento n° 59, noviembre 2007, Santiago, Chile.
- Soysal, Y. (1994) *Limits of Citizenship: migrants and postnational membership in Europe*. United States: Chicago University Press.
- Stefoni, C. (2012) *Perfil migratorio de Chile*. Santiago, Chile: OIM.
- Stefoni, C. (2002) *Inmigración peruana en Chile: una oportunidad a la integración*. Chile: Editorial Universitaria.
- Tapia Ladino, M. (2012) "Frontera y migración en el norte de Chile a partir del análisis de los censos de población, siglos XIX-XXI", *Revista de Geografía Norte Grande*, 53, 2012: 177-198.
- Taylor, C. (1994) "Politics of Recognition." En: C. Taylor et.al. (1994) *Multiculturalism: Examining the politics of recognition* (pp.25-73). United Kingdom: Princeton University Press.
- Tolosa, I. (2016) "Ingreso y Permanencia de las personas migrantes en Chile: Compatibilidad de la normativa chilena con los estándares internacionales", *Estudios Constitucionales* 14 (1):179-220.
- Torres, L. (2017) "El escenario actual chileno y la migración internacional: legislación y postura de los partidos políticos", *Migraciones Internacionales*, 9 (1) (enero-junio, 2017): 269-277.
- Usallán, L. (2015) "El pluralismo cultural y la gestión política de la inmigración en Chile, ¿ausencia de un modelo?", *Polis*, 42 (2015): 1-18.
- Valenzuela, C. (2014) "Rezago de la política migratoria en Chile: contención ante una demanda creciente", *Revista Búsquedas Políticas*, 3 (1) 2014: 27-54.
- Valenzuela, A. (2008) " Los partidos políticos y los desafíos de gobernabilidad democrática en América Latina." En: A. Fontaine, A., Larroulet, C., Navarrete, J. y Walker, I. (Eds.) (2008) *Reforma de los partidos políticos en Chile* (pp.21-40). Chile: PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y CIEPLAN.
- Valenzuela, A. (1995) "Orígenes y transformaciones del sistema de partidos en Chile", *Estudios Públicos*, 58, otoño 1995: 6-77.
- Valenzuela, A. (1985) " Orígenes y características del sistema de partidos en Chile: proposiciones para un gobierno parlamentario", *Estudios Públicos*, 18, 1985: 1-69.
- Van Zanten, A. (1997) " Schooling immigrants in France in the 1990s: Success or failure of the republican model of integration", *Anthropology and Education Quarterly*, 28 (83)1997:351-374.
- Vergara, M. (2005) "El trabajo de los extranjeros en Chile y en la I región", aporte al debate laboral n° 17. Chile: Inspección del Trabajo, Departamento de Estudios.
- Vervotec, S. (2006) "Transnacionalismo migrantes y modos de transformación." En: A. Portes y J. De Wind (Coord.) (2006) *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas* (pp. 157-190). México: Universidad Autónoma de Zacatecas.
- Vervotec, S. (1999) "Conceiving and researching transnationalism", *Ethnic and Racial Studies*, 22 (2)1999: 447-62.
- Vervotec, S. y Peach, C. (Eds.) (1997) *Islam in Europe: the politics of religion and community*. United Kingdom: Palgrave-Macmillan.
- Vicuña, J. T. y Rojas, T. (2015) *Migración en Arica y Parinacota: panorama y tendencias en una región fronteriza*. Chile: OIM, Servicio Jesuita a Migrantes.
- Warner, L. y Srole, L. (1945) *the social system of American ethnic groups*. United States: Yale University Press.
- Young, I. M. (2011) *Justice and the politics of difference*. United States: University of Princeton Press.
- Zapata-Barrero, R. y Hepburn, E. (2014) "Conclusions: Exploring the Contours of a Theory of Immigration in Multilevel States." En: E. Hepburn y R. Zapata-Barrero (2014) *The Politics of Immigration in Multi-Level States. Governance and Political Parties* (pp. 285-298). England: Palgrave-Macmillan.

- Zapata-Barrero, R. (2007) "Política de discurso sobre la inmigración en España", *Discurso y Sociedad*, 1 (2) 2007: 317-369.
- Zapata-Barrero, R. (2003) "La ciudadanía en contextos de multiculturalidad: procesos de cambio de paradigmas", *Anales de la Cátedra Francisco Suárez*, 37, 2003: 173-199.
- Zhou, M. (1997) "Segmented Assimilation: Issues, Controversies and recent Research on the New Second Generation", *International Migration Review*, 31 (4) winter: 975-1008.
- Zhou, M. (2006) "Una recapitulación del espíritu empresarial de los grupos étnicos. Convergencias, controversias y avances conceptuales." En: Portes, A. y De Wind, J. (Coord.) (2006) *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas* (pp.231-267). México: Universidad Autónoma de Zacatecas.

Documentos Oficiales.

- Amnistía Internacional (2018) Minuta "Hacia la construcción de una legislación migratoria con enfoque de derechos humanos en Chile", presentada ante Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización de la Cámara de Diputados, sobre el Proyecto de Ley de Migración y Extranjería, Boletín N°8970-06. 18 de junio 2018. Chile: Amnistía Internacional. Recuperada de <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=136959&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION>
- Asociación de Municipalidades de Chile, AMUCH (2016) "Inmigrantes con permanencia definitiva en las comunas de Chile: países de origen para el período 2005-2015." Recuperado de <http://www.amuch.cl/wp-content/uploads/2016/12/ESTUDIO-PERMANENCIA-DEFINITIVA-INMIGRANTES.pdf>
- Asociación de Municipalidades de Chile, AMUCH (2016) "Inmigrantes con permanencia definitiva en las comunas de Chile: caracterización de edades, estudios y profesiones para el período 2005-2015", Chile: AMUCH. Recuperado de <http://www.amuch.cl/wp-content/uploads/2017/01/ESTUDIO-PROFESIONES-Y-NIVEL-DE-ESTUDIOS-INMIGRANTES.pdf>
- Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR (2019) *Fact Sheet*, august 2019, Chile: ACNUR. Recuperado de https://www.acnur.org/op/op_fs/5d5c57fa4/chile-fact-sheet.html?query=chile
- Banco Central de Chile (2018) *Informe IpoM, Banco Central de Chile Caracterización de la inmigración en Chile*. Chile.
- Banco Central de Chile (2018) *Mercado laboral: Hechos estilizados e implicancias macroeconómicas, diciembre*. Chile.
- CADEM-SOFOFA (2017) *Confianza e imagen empresarial*. Octava edición. Capítulo "Percepciones sobre la inmigración en Chile, especial mayo 2017", (pp. 30-39). Santiago de Chile: CADEM-SOFOFA.
- CADEM (2016) *Informe Plaza Pública CADEM*. Track semanal de opinión pública, 2 diciembre, 2016, estudio n° 151, Capítulo "debate sobre inmigrantes" (pp. 18-26). Santiago, Chile: CADEM, Investigación de Mercado y Opinión Pública.
- Candidaturas Chile (2018) *Informe Composición del Congreso Nacional 2018-2022*. Chile: Candidaturas Chile.
- CASEN *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (2013) Grupos de población, inmigrantes*. Chile: Ministerio de Desarrollo Social.
- CENSO 2017 Chile, *Población nacida en el extranjero, por sexo y año de llegada al país, según continente y país de nacimiento*. Chile: Instituto Nacional de Estadísticas.
- Centro de Estudios Públicos, CEP (2015) *Encuesta Nacional de Opinión Pública n° 75*. Chile.
- Centro de Estudios de la Realidad Contemporánea, CERC (2015) *Barómetro de la política chilena*. Chile.

- CEPAL - OIT (2017) *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe. La inmigración laboral en América Latina*. Publicado por las Naciones Unidas, informe n° 16, mayo 2017. Santiago, Chile: CEPAL.
- CESOP-Universidad Central (2016) *Encuesta sobre percepción al migrante 2016*. Chile: Universidad Central.
- Conferencia Sudamericana 2014, II Cumbre CELAC, Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, *Declaración especial sobre la regulación migratoria como un mecanismo para lograr el ejercicio pleno de los derechos de las personas migrantes y sus familiares de los países miembros de la CELAC y el fortalecimiento de la integración regional*. La Habana, Cuba: CELAC.
- Departamento de Extranjería y Migración, DEM (2017) *Población migrante en Chile*, reportes migratorios, Ministerio del Interior y Seguridad Pública-Departamento de Extranjería y Migración. Chile: DEM.
- Departamento de Extranjería y Migración, DEM (2016) *Migración en Chile, 2005-2014*, Sección Estudios del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Chile: DEM.
- Departamento de Extranjería y Migración, DEM (2016) "Migración Dominicana a Chile", Boletín n° 2. Chile: DEM.
- Departamento de Extranjería y Migración, DEM (2016) Primer Informe "Migración Haitiana a Chile", Sección Estudios del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Chile: DEM.
- Departamento de Extranjería y Migración, DEM (2016) Segundo Informe "Migración Dominicana a Chile", Sección Estudios del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Chile: DEM.
- Dirección para las Comunidades de Chilenos en el Exterior, DICOEX (2017) *Segundo registro de chilenos en el exterior*, Chile: DICOEX-MINREL.
- Foro Bicentenario (2008) *Migración, Integración, Identidad. Miradas de Idas y de Vueltas. Sudamérica-Europa*. Chile: Comisión Bicentenario.
- Fundación Scalabrini (2013) *Las políticas públicas sobre migraciones y la sociedad civil en América Latina. Los casos de Bolivia, Chile, Paraguay y Perú*. New York: Scalabrini International Migration Network (SIMN).
- Instituto Católico Chileno de Migración, INCAMI (2015) *Revista Migrantes, (73)*, diciembre, Chile: INCAMI. Recuperado de <http://incami.cl/revista-migrantes-diciembre-de-2015/>
- Instituto Libertad y Desarrollo (2014) "Migraciones en Chile: Estado actual, Estado de bienestar y oportunidades", Temas Públicos, Instituto Libertad y Desarrollo n°1.173, 7 páginas. Chile: Instituto Libertad y Desarrollo.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos (2013) *Informe sobre proyecto de ley de migración y extranjería (boletín 8970-06)*, 12 páginas. Chile: Instituto Nacional de Derechos Humanos.
- Instituto Nacional de Estadísticas, INE (2018) *Características de la inmigración internacional en Chile, Censo 2017*. Chile.
- Instituto Nacional de Estadísticas, INE - Departamento de Extranjería y Migración, DEM (2018) *Estimación de personas extranjeras en Chile*. Chile.
- Ministerio de Hacienda (2017) Informe Financiero Nueva Ley de Migraciones. Chile: Ministerio de Hacienda, Departamento de Presupuestos. Recuperado de http://www.dipres.gob.cl/597/articles-163085_doc_pdf.pdf
- Ministerio del Interior, Chile (2008) *Inmigración, equidad de género y seguridad pública*. Santiago, Chile: Ministerio del Interior.

- Ministerio del Interior- Departamento de Extranjería y Migración, DEM (2008) *Informe anual Estimación Población Extranjeros 2008*. Santiago, Chile: Ministerio del Interior.
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública- Departamento de Extranjería y Migraciones, DEM (2015) *Conclusiones Encuentros Consultivos Nueva Ley de Migraciones*. Chile: Ministerio del Interior y DEM.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) (2017) *Programas del Vivienda y Urbanismo*, Chile: MINVU. Recuperado de <http://beneficios.minvu.gob.cl/comprar-una-vivienda/sector-vulnerable/>
<http://beneficios.minvu.gob.cl/comprar-una-vivienda/sector-vulnerable/>
<http://beneficios.minvu.gob.cl/arrendar-una-propiedad/arrendar-una-vivienda/>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU (2015) *Buenas noticias para los ciudadanos con nacionalidad extranjera*. Santiago, Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Naciones Unidas (2011) *Convención Internacional sobre la protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*, Comité de protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares, 15° periodo de sesiones, 19 de octubre, Examen de los Informes presentados por los Estados partes en virtud del artículo 74 de la Convención, Observaciones finales, Chile.
- Naciones Unidas (2011) *Convención Internacional sobre la protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*, Comité de protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares, 15° periodo de sesiones, 27 abril 2011, lista de cuestiones que deben abordarse al examinar el informe inicial de Chile (CMW/C/CHL/1).
- Naciones Unidas (2011) *Convención Internacional sobre la protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*, Comité de protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus familiares, 15° periodo de sesiones, 23 agosto 2011, respuestas escritas del Gobierno de Chile en relación con la lista de cuestiones (CMW/C/CHL/Q/1) recibida por el Comité en relación con el examen del informe inicial periódico de Chile (CMW/C/CHL/1)
- Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD (2015) *Indicators of immigrant's integration 2015. Settling in*, Paris. France: OECD Publishing.
- Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD (2011) *Naturalization: A Passport for the Better Integration of Immigrants?* [electronic version] Paris: France, OECD Publishing. Recuperado de <http://dx.doi.org/10.1787/9789264099104-en>
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OCDE (2018) *Better Life Index. Chile*, Chile: OCDE. Recuperado de <http://www.oecd.org/statistics/Better-Life-Initiative-country-note-Chile-in-Espagnol.pdf>
- The Organisation for Economic Co-operation and Development, OECD (2010) *International Migration Outlook*. Paris, France: SOPEMI, OECD Publishings.
- Organización Mundial para las Migraciones, OIM (2019) *Informe de la Organización Internacional de las Migraciones sobre el proyecto de ley de migraciones presentado por el gobierno de la república de Chile*, misión Chile. Chile: OIM. Recuperado de <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=137311&prmTIPO=DOCUMENTO COMISION>

- Organización Mundial para las Migraciones, OIM (2015) *World Migration Report. Migration and cities: new partnership to manage mobility*. Geneva, France: OIM.
- Organización Mundial para las Migraciones, OIM (2013) *Incorporación laboral de los migrantes en la región metropolitana de Chile*. Santiago, Chile: OIM.
- Organización Mundial para las Migraciones, OIM (2002) *Informe síntesis: Estudio exploratorio diagnóstico y percepción sobre la migración limítrofe/fronteriza en Chile*, Misión Chile. Chile: OIM.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (2014) *Auditoría a la democracia: más y mejor democracia para un Chile inclusivo*. Chile: PNUD
- Universidad Diego Portales (2015) *Encuesta Nacional de Opinión Pública 2015*. Chile: Universidad Diego Portales, Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (ICSO).
- Universidad Diego Portales (2017) *Informe anual sobre Derechos Humanos en Chile 2017*, Cap. 7, "Inclusión de estudiantes migrantes en el sistema escolar chileno: desafíos pendientes" (pp. 329-351). Santiago, Chile: Universidad Diego Portales.
- Un techo para Chile (2013) *Hacia un país con ciudades integradas. Diagnóstico y propuestas para las políticas de vivienda social*, Chile: Un Techo Para Chile. Recuperado de <http://www.techo.org/paises/chile/wp-content/uploads/2016/08/TECHOChile-Hacia-un-pa%C3%ADs-con-ciudades-integradas.pdf>

Referencias virtuales.

- Constitución política de Chile, Decreto Supremo n° 1.150, de 1980, Ministerio del Interior http://www.camara.cl/camara/media/docs/constitucion_politica.pdf
- Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), www.segib.org
- Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM) <http://www.csmigraciones.info/>
- Departamento de Extranjería y Migración, DEM, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Chile. Legislación migratoria. <http://www.extranjeria.gob.cl/legislacion-migratoria/>
- Departamento de Extranjería, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, gobierno de Chile, datos estadísticos Chile año 2009: Visaciones y estimaciones población inmigrante. <http://www.extranjeria.gob.cl/estadisticas-migratorias/>
- Departamento de Extranjería, Ministerio del Interior y seguridad Pública, gobierno de Chile, convenios de colaboración para la integración de migrantes.
 - Acción especial de protección de la maternidad.

Oficio circular n°1.179 enero 2003,

<http://www.extranjeria.gob.cl/filesapp/Oficio%20Circular%201179.pdf>

Oficio ORD A 14, n° 3.229 de junio 2008,
[http://www.extranjeria.gob.cl/filesapp/Of %203229 MINSAL.pdf](http://www.extranjeria.gob.cl/filesapp/Of%203229%20MINSAL.pdf)

- Acción especial de acceso a la educación.

Oficio circular n° 6.232 de mayo 2013,
[http://www.extranjeria.gob.cl/filesapp/Circular 6232 mayo 2003 DEM.pdf](http://www.extranjeria.gob.cl/filesapp/Circular%206232%20mayo%202003%20DEM.pdf)

Última visita: 30 enero, 2018. Por cambios en el DEM, esta información ya no se encuentra disponible.

Oficio ORD n° 07/1008 (1531) agosto 2005,
[http://www.extranjeria.gob.cl/filesapp/Of 07 1008 MINEDUC.pdf](http://www.extranjeria.gob.cl/filesapp/Of%2007%201008%20MINEDUC.pdf)

Última visita: 30 enero, 2018. Por cambios en el DEM, esta información ya no se encuentra disponible.

- Convenio facilita el acceso a educación parvularia.

Resolución exenta n° 6.677 de noviembre 2007,
[http://www.extranjeria.gob.cl/filesapp/R.E%20N %206677%20JUNJI.pdf](http://www.extranjeria.gob.cl/filesapp/R.E%20N%206677%20JUNJI.pdf)

- Convenio facilita el acceso al sistema público de salud de niñas, niños y adolescentes, Resolución Exenta n° 1.1914, marzo 2008,

[http://www.extranjeria.gob.cl/filesapp/R.E%20N 1914 MINSAL.pdf](http://www.extranjeria.gob.cl/filesapp/R.E%20N%201914%20MINSAL.pdf)

- Convenio facilita acceso a la red de protección de víctimas de violencia intrafamiliar a mujeres inmigrantes, solicitantes de refugio y refugiadas.

Resolución Exenta n° 80.388 de diciembre 2009,
[http://www.extranjeria.gob.cl/filesapp/R.E%20N %2080388%20SERNAM.pdf](http://www.extranjeria.gob.cl/filesapp/R.E%20N%2080388%20SERNAM.pdf)

- Convenio facilita el acceso a la red de protección de la infancia.

Resolución Exenta n° 10.654 de diciembre 2009,
[http://www.extranjeria.gob.cl/filesapp/R.E%20N 10654%20SENAME.pdf](http://www.extranjeria.gob.cl/filesapp/R.E%20N%2010654%20SENAME.pdf)

- Guía de derechos sociales,
<http://www.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/btca/txtcompleto/mideplan/guia2009.pdf>

- Resolución exenta, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Subsecretaría del Interior, regula funcionamiento y composición del Consejo Consultivo Nacional de Migraciones del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, diciembre 2015.

<http://www.extranjeria.gob.cl/media/2015/12/Reglamento-Consejo-Consultivo-Nacional-de-Migraciones.pdf>

- Oficio n° 48.103 del Jefe del Departamento de Extranjería y Migración, con fecha 03.11.2015, en respuesta al proyecto de resolución n° 388 realizada dese la Cámara de Diputados.

<https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=4138> HYPERLINK
["https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=4138&prmTipo=PACUERDO"&](https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=4138&prmTipo=PACUERDO) HYPERLINK
["https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=4138&prmTipo=PACUERDO"](https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=4138&prmTipo=PACUERDO)prmTipo=PACUERDO

- Oficio Ordinario n° 3349, materia, Implementación políticas en favor migrantes, Santiago 19 de febrero 2015, respuesta a oficio n° 0501 del 23 de octubre de 2014 a la Honorable Cámara de Diputados, diputada Karol Cariola.

<https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmTIPO=OFICIOFISCALIZACIONRESPUESTA> HYPERLINK
["https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmTIPO=OFICIOFISCALIZACIONRESPUESTA&prmID=64655&prmNUMERO=3349&prmRTE=12298"&](https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmTIPO=OFICIOFISCALIZACIONRESPUESTA&prmID=64655&prmNUMERO=3349&prmRTE=12298) HYPERLINK
["https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmTIPO=OFICIOFISCALIZACIONRESPUESTA&prmID=64655&prmNUMERO=3349&prmRTE=12298"](https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmTIPO=OFICIOFISCALIZACIONRESPUESTA&prmID=64655&prmNUMERO=3349&prmRTE=12298)prmID=64655 HYPERLINK
["https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmTIPO=OFICIOFISCALIZACIONRESPUESTA&prmID=64655&prmNUMERO=3349&prmRTE=12298"&](https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmTIPO=OFICIOFISCALIZACIONRESPUESTA&prmID=64655&prmNUMERO=3349&prmRTE=12298) HYPERLINK
["https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmTIPO=OFICIOFISCALIZACIONRESPUESTA&prmID=64655&prmNUMERO=3349&prmRTE=12298"](https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmTIPO=OFICIOFISCALIZACIONRESPUESTA&prmID=64655&prmNUMERO=3349&prmRTE=12298)prmNUMERO=3349 HYPERLINK
["https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmTIPO=OFICIOFISCALIZACIONRESPUESTA&prmID=64655&prmNUMERO=3349&prmRTE=12298"&](https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmTIPO=OFICIOFISCALIZACIONRESPUESTA&prmID=64655&prmNUMERO=3349&prmRTE=12298) HYPERLINK
["https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmTIPO=OFICIOFISCALIZACIONRESPUESTA&prmID=64655&prmNUMERO=3349&prmRTE=12298"](https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmTIPO=OFICIOFISCALIZACIONRESPUESTA&prmID=64655&prmNUMERO=3349&prmRTE=12298)prmRTE=12298

- Oficio n° 8112, del 16 de abril de 2015 del Diputado Ramón Farías sobre demora en legislación migratoria.

<https://www.dropbox.com/s/xllz5gwmxtgrium/Oficio%20por%20demora%20en%20ley%20de%20migraci%C3%B3n.pdf?dl=0>
<https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=67971> HYPERLINK
["https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=67971&prmTIPO=OFICIOFISCALIZACION"&](https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=67971&prmTIPO=OFICIOFISCALIZACION) HYPERLINK
["https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=67971&prmTIPO=OFICIOFISCALIZACION"](https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=67971&prmTIPO=OFICIOFISCALIZACION)prmTIPO=OFICIOFISCALIZACION

- Oficio n° 18798, del 14 de abril de 2016 de la diputada Paulina Núñez Solicita informar los motivos por los cuales no ha sido presentado a tramitación el proyecto de ley de migración, remitiendo los borradores que existan en la materia.

<https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=79530> HYPERLINK
["https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=79530&prmTIPO=OFICIOFISCALIZACION"&](https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=79530&prmTIPO=OFICIOFISCALIZACION) HYPERLINK
["https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=79530&prmTIPO=OFICIOFISCALIZACION"](https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=79530&prmTIPO=OFICIOFISCALIZACION)prmTIPO=OFICIOFISCALIZACION

- Oficio n° 18715 del 13 de abril del 2016, que requiere informar los antecedentes que se tuvieron a la vista para adoptaron la decisión de no presentar una indicación al proyecto de ley sobre Migración y Extranjería, boletín 8970-06, diputado Claudio Arriagada

<https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmid=79396> HYPERLINK
["https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmid=79396&prmtipo=OFICIOFISCALIZACION"&](https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmid=79396&prmtipo=OFICIOFISCALIZACION) HYPERLINK
["https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmid=79396&prmtipo=OFICIOFISCALIZACION"](https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmid=79396&prmtipo=OFICIOFISCALIZACION)prmtipo=OFICIOFISCALIZACION

- Oficio n° 32325, 12 julio 2017, diputado Claudio Arriagada al Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile por el Visado Consular a ciudadanos haitianos.

<https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmid=93454> HYPERLINK
["https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmid=93454&prmtipo=OFICIOFISCALIZACION"&](https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmid=93454&prmtipo=OFICIOFISCALIZACION) HYPERLINK
["https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmid=93454&prmtipo=OFICIOFISCALIZACION"](https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmid=93454&prmtipo=OFICIOFISCALIZACION)prmtipo=OFICIOFISCALIZACION

- Resolución exenta n° 3768, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Subsecretaría del interior, aprueba documento que contiene el programa “asistencia para inmigrantes vulnerables 2014”, del 11-04-2014

<http://www.leychile.cl/N?=1061051> HYPERLINK ["http://www.leychile.cl/N?=1061051&f=2014-04-11&p"](http://www.leychile.cl/N?=1061051&f=2014-04-11&p)& HYPERLINK ["http://www.leychile.cl/N?=1061051&f=2014-04-11&p"](http://www.leychile.cl/N?=1061051&f=2014-04-11&p)f=2014-04-11 HYPERLINK ["http://www.leychile.cl/N?=1061051&f=2014-04-11&p"](http://www.leychile.cl/N?=1061051&f=2014-04-11&p)& HYPERLINK ["http://www.leychile.cl/N?=1061051&f=2014-04-11&p"](http://www.leychile.cl/N?=1061051&f=2014-04-11&p)p=

- Resolución exenta n°1339, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Subsecretaría del Interior, aprueba documento que contiene el programa de promoción y asistencia social de inmigrantes en situación de vulnerabilidad, año 2015, del 12-09-2015. <http://www.leychile.cl/N?=1080240>

HYPERLINK ["http://www.leychile.cl/N?=1080240&f=2015-09-12&p"](http://www.leychile.cl/N?=1080240&f=2015-09-12&p)& HYPERLINK ["http://www.leychile.cl/N?=1080240&f=2015-09-12&p"](http://www.leychile.cl/N?=1080240&f=2015-09-12&p)f=2015-09-12 HYPERLINK ["http://www.leychile.cl/N?=1080240&f=2015-09-12&p"](http://www.leychile.cl/N?=1080240&f=2015-09-12&p)& HYPERLINK ["http://www.leychile.cl/N?=1080240&f=2015-09-12&p"](http://www.leychile.cl/N?=1080240&f=2015-09-12&p)p=

- Cámara de Diputados, Chile, proyecto de resolución n° 124, Solicitar a S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, *la adopción de medidas tendientes a regularizar la situación de inmigrantes extranjeros en Chile*, aprobada en la sesión 58° del 19 de agosto de 2014.

https://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmid=109485
https://www.camara.cl/trabajamos/pacuerdo_resumen_periodo.aspx?prmtipo=Res

- Cámara de Diputados, Chile, proyecto de resolución n° 388, Solicita a S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet *el envío de un nuevo Proyecto de Ley Marco sobre Migraciones*, aprobado en la sesión 72° del 29 de septiembre de 2015.

https://www.camara.cl/trabajamos/pacuerdo_resumen_periodo.aspx?prmtipo=Res

- Propuesta de Resolución n° 632, del 21 de junio de 2016 que " Solicita a S.E. la Presidenta de la República el envío de un proyecto de ley marco sobre migraciones que resguarde los derechos humanos de los migrantes", Cámara de Diputados de Chile.

[HYPERLINK https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmid=4419&prmtipo=PACUERDO](https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmid=4419&prmtipo=PACUERDO)
<https://www.camara.cl/>

[pdf.aspx?prmID=4419](http://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=4419) [HYPERLINK](#)
["%20https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=4419&prmTIPO=PACUERDO"&](https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=4419&prmTIPO=PACUERDO) [HYPERLINK](#)
["%20https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=4419&prmTIPO=PACUERDO"](https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=4419&prmTIPO=PACUERDO)prmTIPO=PACUERDO

- Cámara de Diputados de Chile. Proyectos de ley, Ley de Migración y Extranjería, boletín n° 8970-06, año 2013 y su proceso de despacho y discusión. Fechas relevantes.

http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9377 [HYPERLINK](#)
["http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9377&prmBL=9870-06"&](http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9377&prmBL=9870-06) [HYPERLINK](#)
["http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9377&prmBL=9870-06"](http://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9377&prmBL=9870-06)prmBL=9870-06

- Oficio n° 99-2013, Informe proyecto de ley 24-2013, corte suprema, Chile.

https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9377 [HYPERLINK](#)
["https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9377&prmBoletin=8970-06"&](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9377&prmBoletin=8970-06) [HYPERLINK](#)
["https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9377&prmBoletin=8970-06"](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=9377&prmBoletin=8970-06)prmBoletin=8970-06

- Resumen ejecutivo, Diario de sesiones de Senado, publicación oficial, legislatura 363a, sesión 81a, martes 15 de diciembre 2015, ordinaria (16:22-18:42), presidencia Sr. Patricio Walker. Enmienda a normas sobre nacionalización de extranjeros.

<http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=sesionessala> [HYPERLINK](#)
["http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=sesionessala&ac=getDocumento&teseid=57579&legiid=486"&](http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=sesionessala&ac=getDocumento&teseid=57579&legiid=486) [HYPERLINK](#)
["http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=sesionessala&ac=getDocumento](http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=sesionessala&ac=getDocumento) [HYPERLINK](#)
["http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=sesionessala&ac=getDocumento&teseid=57579&legiid=486"&](http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=sesionessala&ac=getDocumento&teseid=57579&legiid=486) [HYPERLINK](#)
["http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=sesionessala&ac=getDocumento&teseid=57579&legiid=486"](http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=sesionessala&ac=getDocumento&teseid=57579&legiid=486)tes
eid=57579 [HYPERLINK](#)
["http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=sesionessala&ac=getDocumento&teseid=57579&legiid=486"&](http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=sesionessala&ac=getDocumento&teseid=57579&legiid=486) [HYPERLINK](#)
["http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=sesionessala&ac=getDocumento&teseid=57579&legiid=486"](http://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=sesionessala&ac=getDocumento&teseid=57579&legiid=486)legi
id=486

- Discurso de S.E. la Presidenta de la República, Michelle Bachelet Jeria, al participar en ceremonia de graduación del Programa Pro Empleo del Servicio Jesuita a Migrantes, Santiago, 13 de diciembre, 2016.

<https://prensa.presidencia.cl/lf-content/uploads/2016/12/dic132016arm-servicio-jesuita-migrantes-final.pdf>

- Ministerio del Interior y Seguridad Pública, gobierno de Chile.

www.interior.gob.cl

- Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Subsecretaría del Interior, minuta: Reforma Migratoria y Política nacional de Migraciones y Extranjería, 2018.
<https://www.gob.cl/nuevaleydemigracion/>
- Plan Humanitario de Regreso Ordenado, DEM, gobierno de Chile, 2018.
<https://www.extranjeria.gob.cl/plan-humanitario-de-regreso-ordenado/>
- Ministerio del Interior, programa Chile te recibe.
<http://www.planmigrantes.gob.cl/>
- Departamento de Extranjería y Migración (DEM), Ministerio del Interior y Seguridad Pública, gobierno de Chile, acciones de integración
http://www.extranjeria.gob.cl/acc_integracion.html
- Departamento de Extranjería y Migración (DEM), Ministerio del Interior y Seguridad Pública, gobierno de Chile, Convenios de Colaboración para la Integración de los Migrantes
www.dem.gov.cl
- Plan de atención a migrantes, gobierno de Chile.
<http://planmigrantes.gob.cl/>
- Ministerio de Trabajo y Previsión Social, Instituto de Previsión Social (IPS), información sobre convenio con el DEM y atención *ChileAtiende* a migrantes.
<http://www.ips.gob.cl/servlet/internet/noticia/1421809464966/mejor-servicio-para-migrantes>
- Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Gobierno de Chile, Estrategia Nacional de Seguridad Pública 2006-2010, “política Migratoria en Chile”,
http://www.extranjeria.gob.cl/filesapp/seminario_migraciones_13_11_08.pdf
- Unidad de Pasos Fronterizos, Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
<http://www.pasosfronterizos.gov.cl>
- Biblioteca del Congreso Nacional, Chile, Ley n° 20.430, del 15 de abril de 2010, establece disposiciones sobre protección de refugiados.
<http://www.leychile.cl/Navegar?idLey=20430> <http://csm->
- Biblioteca del Congreso Nacional, Chile, Ley n°20.507, del 8 de abril de 2011, tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal.
<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1024319> <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1024319&buscar=n%C2%B0+20.507> HYPERLINK

["http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1024319&buscar=n%C2%B0+20.507"](http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1024319&buscar=n%C2%B0+20.507)buscar=n%C2%B0+20.507

- Biblioteca del Congreso Nacional, ley n°20.500, del 16 de febrero de 2011, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública.

<http://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=n%C2%B0+20.500>

- Biblioteca del Congreso Nacional, ley n°20.609, del 12 de julio de 2012, establece medidas contra la discriminación.

<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1042092> HYPERLINK
["http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1042092&buscar=antidiscriminacion"&](http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1042092&buscar=antidiscriminacion) HYPERLINK
["http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1042092&buscar=antidiscriminacion"](http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1042092&buscar=antidiscriminacion)buscar=antidiscriminacion

- CELAC, II Cumbre CELAC La Habana, 2014, Declaración especial sobre la regularización migratoria como un mecanismo para lograr el pleno ejercicio de los derechos de las personas migrantes y sus familiares de los países miembros de la CELAC y el fortalecimiento de la integración regional.

http://celac.cubaminrex.cu/sites/default/files/ficheros/doc_3_15_regularizacion_migratoria_espanol.pdf

- Código del trabajo, Chile.

http://www.dt.gob.cl/legislacion/1611/articles-95516_recurso_1.pdf

- Informe alternativo, Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, Chile (2011)

https://www.cepal.org/celade/noticias/noticias/5/44545/Informe_Alternativo_RedMI_14-09-11.pdf

- Proyecto de ley que "Establece Nueva Ley de Migraciones", boletín n° 11395-06, 23 de agosto de 2017, ver en la página Cámara de Diputados de Chile.

https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=11905 HYPERLINK
["https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=11905&prmBoletin=11395-06"&](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=11905&prmBoletin=11395-06)
[HYPERLINK "https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=11905&prmBoletin=11395-06"](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=11905&prmBoletin=11395-06)prmBoletin=11395-06

- Informe Financiero, proyecto nueva ley de migraciones, mensaje n° 124-365, Ministerio de Hacienda, Dirección de Presupuestos, Chile. Este informe se anexa al final del proyecto de ley.

- https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=11905 HYPERLINK
["https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=11905&prmBoletin=11395-06"&](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=11905&prmBoletin=11395-06)
[HYPERLINK "https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=11905&prmBoletin=11395-06"](https://www.camara.cl/pley/pley_detalle.aspx?prmID=11905&prmBoletin=11395-06)prmBoletin=11395-06

- Biblioteca del Congreso Nacional, Chile, ley n° 20.285, Ministerio Secretaría General de la República, promulgado el 11 de agosto del 2008, publicado el 20 de agosto del 2008, Sobre acceso a la información pública, Ley de Transparencia.

<https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363>

- Programa de gobierno, segundo período Michelle Bachelet (2014) <http://michellebachelet.cl/programa/>
- Programa de gobierno Sebastián Piñera (2010-2014) <http://www.sebastianpinera.cl/gobierno>
[http://www.sebastianpinera.cl/sites/default/files/programa de gobierno 2010.pdf](http://www.sebastianpinera.cl/sites/default/files/programa_de_gobierno_2010.pdf)
- Cumplimiento de metas presidencia Sebastián Piñera: [http://gestion2010-2014.cumplimiento.gob.cl/wpcontent/uploads/2014/03/140307 Balance 4 anos Gobierno Presidente Sebastian Pinera.pdf](http://gestion2010-2014.cumplimiento.gob.cl/wpcontent/uploads/2014/03/140307_Balance_4_anos_Gobierno_Presidente_Sebastian_Pinera.pdf)
- Principios programáticos Partido Democracia Cristiana (DC) www.pdc.cl
- Principios programáticos Partido Por la Democracia (PPD) www.ppdchile.cl
- Principios programáticos Partido Socialista de Chile (PS) www.pschile.cl
- Principios programáticos Partido Radical Social Demócrata de Chile (PRSD) www.partidoradical.cl
- Principios programáticos Partido Izquierda Ciudadana, www.izquierdaciudadana.cl
- Principios programáticos Partido Comunista (PC), www.pcchile.cl
- Principios programáticos Movimiento Amplio Social (MAS), www.movimientoampliosocial.cl
- Principios programáticos Partido Unión Demócrata Independiente (UDI), www.udi.cl
- Principios programáticos Partido Renovación Nacional (RN), www.rn.cl

- Principios programáticos Amplitud, www.amplitudchile.cl
- Principios programáticos Evópoli, www.evopoli.cl
- Principios programáticos partido Regionalista Independiente (PRI), www.pricentro.cl
- Principios programáticos Partido Progresista de Chile (PRO), www.progresistas.cl
- Libro Marco Enríquez Ominami (2013) " Si tú quieres Chile cambia: nuevas ideas para un nuevo Chile" <http://www.bibliotecanacionaldigital.cl/bnd/646/w3-article-157677.html>
- Revolución Democrática, conclusiones II Congreso Ideológico, 2015. <https://revoluciondemocratica.cl/>
- Movimiento Frente Amplio, Encuestas programáticas Comunales, Diagnósticos y preguntas para la discusión programática. Grupo de apoyo programático Frente Amplio, 62 páginas. <https://www.frente-amplio.cl/download/file/fid/3051>
- Programa Frente Amplio, Beatriz Sánchez. Un nuevo enfoque para las migraciones, pp. 289-298. <https://www.frente-amplio.cl/>
- Declaración de Principios, partido PAÍS, <http://www.partidopais.cl/>
- Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior, DICOEX, Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile. Información sobre pérdida de nacionalidad y modificaciones a la Constitución <http://www.chilesomostodos.gov.cl/oficina-de-informaciones/23-preguntas-frecuentes/271-pida-de-la-nacionalidad-chilena.html>
- Naciones Unidas, Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 73 de la Convención. Informe inicial, República de Chile (27 de mayo 2010) http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/AdvanceVersions/CMW.C.CH.1_sp.pdf

Prensa.

- Morales, F. (14 abril, 2016) Migraciones internacionales en Chile: hechos, desafíos y oportunidades. Entrevista a Lorenzo Agar y Jaime Esponda. Panoramil, recuperado en:

<https://www.panoramical.eu/columnas/migraciones-internacionales-chile-hechos-desafios-oportunidades/>

- Risik, J. (12 junio, 2013) Marco Enríquez-Ominami: La migración hay que hacerla justa, Revista Sur, recuperada en:

<http://www.revistasur.cl/revistasur.cl/2013/06/marco-enriquez-ominami-la-migracion-hay-que-hacerla-justa/>

Página web de Marco Enríquez Ominami (15 septiembre, 2015) Marco anunció en Arica una nueva política migratoria: "Proponemos una nueva ley que entienda la inmigración como un proceso que nos enriquece", www.marcoenriquezominami.cl, recuperado en:

- <https://marcoenriquezominami.cl/marco-anuncio-en-arica-una-nueva-politica-migratoria-proponemos-una-nueva-ley-que-entienda-la-inmigracion-como-un-proceso-que-nos-enriquece-2/>

- Emol online (15 septiembre, 2013) ME-O: Necesitamos una ley que entienda la inmigración como un proceso enriquecedor. recuperado en:

<http://www.emol.com/noticias/nacional/2013/09/15/619981/me-o-necesitamos-una-ley-que-entienda-la-inmigracion-como-un-proceso-enriquecedor.html>

- Prensa parlamentaria (16 marzo, 2015) Evalúan fórmulas para que políticas de inmigración chilena potencie llegada de profesionales, recuperado en:

http://www.senado.cl/evaluan-formulas-para-que-politica-de-inmigracion-chilena-potencie/prontus_senado/2015-03-13/153405.html

Zenteno, A. (21 agosto, 2013) Matthei propone endurecer la ley migratoria en Chile, El Día online, recuperado en:

- <http://www.diarioeldia.cl/pais/matthei-propone-endurecer-ley-migratoria-en-chile>

Ciudadano Global, Servicio Jesuita a Migrantes (21 junio, 2013) Nueva ley de migraciones: Chile pide mano de obra y vienen personas, CIPER Chile Online, recuperado en:

- <http://ciperchile.cl/2013/06/21/nueva-ley-de-migraciones-chile-pide-mano-de-obra-y-vienen-personas/>

Padilla, M. (17 octubre, 2014) La defensora nacional (S) expuso sobre la situación penal de los migrantes en Chile, Defensoría, recuperado en:

- http://www.dpp.cl/sala_prensa/noticias_detalle/5704/la-defensora-nacional-s-expuso-sobre-la-situacion-penal-de-los-migrantes-en-chile

Prensa Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz, ICAL (2 octubre, 2014) Las nuevas normativas migratorias y las miradas del fenómeno en Chile, ICAL, recuperado en:

- <http://www.ical.cl/2014/10/las-nuevas-normativas-migratorias-y-las-miradas-del-fenomeno-en-chile/>

Prensa Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (1 junio, 2015) Diputado Patricio Melero comentó la Comisión Anti Tráfico Humano de Malasia, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, recuperado en:

- <http://www.bcn.cl/observatorio/asiapacifico/noticias/diputado-patricio-melero-consejo-traffic-humano>

Jiménez, L. (6 septiembre, 2015) Parlamentarios piden a Cancillería que reciba a migrantes refugiados, Tele13 Radio online, recuperado en:

- <http://www.t13.cl/noticia/politica/parlamentarios-piden-cancilleria-reciba-migrantes-refugiados>

Revista Sur Online (2015) Presentan moción que protege a hijos de migrantes irregulares nacidos en Chile, Revista Sur Online, recuperado en:

- <http://www.revistasur.cl/revistasur.cl/2014/12/presentan-mocion-que-protege-a-hijos-de-migrantes-irregulares-nacidos-en-chile/>

Bueno, C. (19 diciembre, 2014) Presentan moción que protege a hijos de migrantes irregulares nacidos en Chile, Emol online, recuperado en:

- <http://www.emol.com/noticias/nacional/2014/12/19/695431/presentan-mocion-que-protege-a-hijos-de-migrantes-irregulares-nacidos-en-chile.html>

La Segunda Online (27 junio, 2012) Diputado Auth pide facilitar inscripción de extranjeros al padrón electoral, La Segunda Online, recuperado en:

- <http://www.lasegunda.com/Noticias/Politica/2012/06/758949/Diputado-Auth-pide-facilitar-inscripcion-de-extranjeros-al-padron-electoral>

Cooperativa.cl (25 julio, 2014) Diputado DC pide al gobierno "amnistía" para inmigrantes ilegales, Cooperativa.cl, recuperado en:

- <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/poblacion/inmigrantes/diputado-dc-pide-al-gobierno-amnistia-para-inmigrantes-ilegales/2014-07-25/064734.html>

Prensa parlamentaria (2 enero, 2013) Expresan desacuerdo con anteproyecto de ley sobre migración, Senado de la república de Chile, recuperado en:

- http://www.senado.cl/expresan-desacuerdo-con-anteproyecto-de-ley-sobre-migracion/prontus_senado/2013-01-02/105053.html

Noriega, L. (14 noviembre, 2014) Ley de migraciones en Chile: gobierno estima presentarla el 2015, Diario El Morrocotudo de Arica Online, recuperado en:

- <http://www.elmorrocotudo.cl/noticia/sociedad/ley-de-migraciones-en-chile-gobierno-estima-presentarla-el-2015>

Página web senador Carlos Montes (2 diciembre, 2015) Senador Montes advierte retraso en normativa y acciones de integración en favor de migrantes, página web senador Carlos Montes, recuperado en:

- <http://www.carlosmontes.cl/senador/senador-montes-advierte-retraso-en-normativa-y-acciones-de-integracion-en-favor-de-migrantes/>

Emol online (14 abril, 2016) Parlamentario piden a la presidenta Bachelet incluir nueva ley de migración entre prioridades legislativas, Emol Online, recuperado en:

- <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/04/14/798066/Parlamentarios-piden-a-Bachelet-incluir-nueva-ley-de-migracion-entre-prioridades-legislativas-del-Gobierno.html>

<http://www.udi.cl/diputados-piden-a-la-presidenta-bachelet-incluir-una-nueva-ley-de-migracion-dentro-de-las-prioridades-legislativas-del-gobierno/>

Prensa Renovación Nacional Online (13 abril, 2016) Diputada Núñez junto a grupo transversal de diputados piden a Bachelet priorizar ley de migraciones, RN Online, recuperado en:

- <http://www.rn.cl/diputada-nunez-junto-a-grupo-transversal-de-diputados-piden-a-bachelet-priorizar-ley-de-migraciones/>

Prensa Renovación Nacional Online (25 abril, 2016) Diputada Núñez: " Si este aumento de visas se hubiese generado en Santiago, probablemente ya estaríamos discutiendo en proyecto", Renovación Nacional Online, recuperado en:

- <http://www.rn.cl/diputada-nunez-si-este-aumento-en-las-visas-se-hubiese-generado-en-santiago-probablemente-ya-estariamos-discutiendo-el-proyecto/>

Prensa Renovación Nacional Online (8 agosto, 2014) Senador Chahuán pidió al gobierno avanzar hacia una nueva política migratoria con enfoque de derechos humanos, Renovación Nacional Online, recuperado en:

- <http://www.rn.cl/senador-chahuan-pidio-al-gobierno-avanzar-hacia-una-nueva-politica-migratoria-con-enfoque-de-dd-hh/>

Emol Online (19 octubre, 2013) Polémica marcha contra inmigrantes colombianos recibe baja convocatoria, Emol Online, recuperado en:

- <http://www.emol.com/noticias/nacional/2013/10/19/625415/comienza-marcha-contra-inmigrantes-colombianos-en-antofagasta-con-baja-convocatoria.html>

Cárdenas, S. (2018) Colombianos en Chile, Elcolombiano.com, recuperado en:

- <http://www.elcolombiano.com/colombianos-en-chile>

Cárdenas, S. (2018) Colombianos en Chile, ser migrante ilegal, Elcolombiano.com, recuperado en:

- <http://www.elcolombiano.com/colombianos-en-chile/ser-migrante-ilegal>

Carreño, C. (28 noviembre, 2016) Oposición impulsa políticas restrictivas a inmigrantes como eje programático, La Tercera Online, recuperado en:

- <http://www2.latercera.com/noticia/oposicion-impulsa-politicas-restrictivas-inmigrantes-eje-programatico/>

Prensa Diputados UDI (14 noviembre, 2016) Diputado UDI pide al gobierno envío de proyecto para modernizar ley de migraciones, Emol Online, recuperado en:

- <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/11/14/831133/Diputado-UDI-pide-al-Gobierno-envio-de-proyecto-para-modernizar-ley-de-migraciones.html>

<http://www.udi.cl/diputado-kort-pide-al-gobierno-envio-de-proyecto-para-modernizar-ley-de-migraciones/>

Carreño, C. (29 noviembre, 2016) Piñera: " Muchas de las bandas de delincuentes en Chile son de extranjeros", La Tercera Online, recuperado en:

- <http://www2.latercera.com/noticia/pinera-muchas-las-bandas-delincuentes-chile-extranjeros/>

- Prensa Partido Por la Democracia (PPD) Declaración pública: Secretaría Nacional de Migrantes y refugiados, Partido Por la Democracia, recuperado en:

<http://www.ppdchile.cl/declaración-publica-secretaria-nacional-de-migrantes-y-refugiados/>

- <http://www.udi.cl/diputado-kort-pide-al-gobierno-envio-de-proyecto-para-modernizar-ley-de-migraciones/> HYPERLINK "http://www.udi.cl/diputado-kort-pide-al-gobierno-envio-de-proyecto-para-modernizar-ley-de-migraciones/%20%20*%20información%20no%20es%20posible%20de%20recuperar,%20debido%20a%20que%20no%20se%20encuentra%20en%20el%20servidor%20de%20la%20página%20del%20partido.%20" * información no es posible de recuperar, debido a que no se encuentra en el servidor de la página del partido.

Rodríguez, S. (17 noviembre, 2016) Director Servicio Jesuita a Migrantes: " No esperemos un desastre con los migrantes", La Tercera Online, recuperado en

- <http://www2.latercera.com/noticia/director-servicio-jesuita-migrantes-no-esperemos-desastre-los-migrantes-modernizar-la-ley/>

Vargas, F. (28 noviembre, 2016) Gobierno ante idea de restringir inmigración: " Chile es un país que acoge a los migrantes", Emol Online, recuperado en:

- <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/11/28/833191/Gobierno-ante-idea-de-restringir-inmigracion-Chile-es-un-pais-que-acoge-a-los-migrantes.html>

Vera, D. (20 diciembre, 2016) Rechazo generan dichos de presidente de Cámara de Comercio de Concepción sobre inmigrantes, Biobío Chile online, recuperado en:

- <http://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/region-del-bio-bio/2016/12/20/rechazo-generan-dichos-de-presidente-de-camara-de-comercio-de-concepcion-sobre-inmigrantes.shtml>

CNN Chile (30 noviembre, 2016) Debate migratorio alcanza a presidenciables

- <http://www.cnnchile.com/noticia/2016/11/30/debate-migratorio-alcanza-presidenciables>

CNN Chile (14 junio, 2017) Sebastián Piñera sobre migrantes: "Cerraremos fronteras a los que vienen a delinquir", CNN Chile Online, recuperado en:

- <http://www.cnnchile.com/noticia/2017/06/14/sebastian-pinera-sobre-migrantes-cerraremos-fronteras-los-que-vengan-delinquir>

Emol Online (2 diciembre, 2016) Encuesta: El 55,6% de los consultados cree que el Estado debe preocuparse de los chilenos antes que de los inmigrantes, Emol Online, recuperado en:

- <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/12/02/833841/Encuesta-revela-que-santiaguinos-perciben-intolerancia-de-chilenos-hacia-los-inmigrantes.html>

Vargas, F. (13 diciembre, 2016) Presidenta Bachelet insiste en que no se debe hacer aprovechamiento político del debate sobre migraciones, Emol Online, recuperado en:

- <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/12/13/835297/Presidenta-Bachelet-insiste-en-que-no-se-debe-hacer-aprovechamiento-politico-del-debate-sobre-migraciones.html>

Ayala, L. y Bazán, I. (22 enero, 2017) El nuevo trato que Bachelet propone a los inmigrantes, La Tercera Online, recuperado en:

- <http://www2.latercera.com/noticia/nuevo-trato-bachelet-propone-los-inmigrantes/>

Focacci, G. (26 julio, 2017) Renuncia el Jefe Nacional de Extranjería y Migración en medio de roces con Interior, Biobío Chile online, recuperado en:

- <http://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2017/07/26/renuncia-el-jefe-nacional-de-extranjeria-y-migracion-en-medio-de-roces-con-interior.shtml>

Vargas, F. (26 julio, 2017) Gobierno crea visa especial para migrantes menores de edad para que accedan a beneficios del Estado, Emol Online, recuperado en:

- <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/07/26/868462/Gobierno-crea-visa-especial-para-migrantes-menores-de-edad-para-que-accedan-a-beneficios-del-Estado.html>

Prensa parlamentaria (2 agosto, 2017) Comisión de R.R.E.E. analizó propuesta del gobierno de instaurar visa de ingreso a ciudadanos haitianos, Cámara de Diputados de Chile, recuperado en:

- https://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmId=132454
https://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmId=132454

Prensa Interior (21 agosto, 2017) Fernández: Migrantes son una contribución a Chile, con desafíos que hay que afrontar con realismo, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, recuperado en:

- <http://www.interior.gob.cl/noticias/2017/08/21/fernandez-migrantes-son-una-contribucion-a-chile-con-desafios-que-hay-que-afrontar-con-realismo/>

Álvarez, R. (21 agosto, 2017) Bachelet firma proyecto de ley de migraciones: "Estamos dando un paso importante para la convivencia en Chile", La Tercera Online, recuperado en:

- <http://www2.latercera.com/noticia/bachelet-firma-proyecto-ley-migraciones-estamos-dando-paso-importante-la-convivencia-chile/>

ACNUR Chile (12 agosto, 2017) Chile: Macul y Villa Alemana serán las comunas de acogida de los refugiados sirios, ACNUR.org, recuperado en:

- <http://www.acnur.org/noticias/noticia/chile-macul-y-villa-alemana-seran-las-comunas-de-acogida-de-los-refugiados-sirios/>

Marín, V. (23 agosto, 2017) Gobierno ingresa al Congreso proyecto de ley de migraciones: Partirá su revisión en la Cámara de Diputados, Emol Online, recuperado en:

- <http://www.emol.com/noticias/Nacional/2017/08/23/872259/Gobierno-ingresa-al-Congreso-proyecto-de-ley-de-Migraciones-Partira-su-revision-en-la-Camara-de-Diputados.html>

CNN Chile (24 agosto, 2017) Ejecutivo solicita a la Cámara de Diputados aplicar suma urgencia al proyecto de migraciones, CNN Chile Online, recuperado en:

- <http://www.cnnchile.com/noticia/2017/08/24/ejecutivo-solicita-la-camara-de-diputados-aplicar-suma-urgencia-al-proyecto-de>

- CNN Chile (26 agosto, 2017) Actualidad Central: Proyecto de ley de migraciones, ¿fin a la discriminación?, CNN Chile Online, recuperado en:

http://www.ucecentral.cl/docente-de-facso-analizo-nuevo-proyecto-de-ley-de-migraciones-en-actualidad-central-de-cnn/prontus_ucecentral2012/2017-08-28/173759.html

CNN Chile Online (9 agosto, 2017) Farías por interpelación a Mario Fernández: "No tienen mucho sentido, es un poco inútil", Entrevista a Diputado Ramón Farías, CNN Chile Online, recuperado en:

- <http://www.cnnchile.com/noticia/2017/08/09/farias-por-interpelacion-mario-fernandez-no-tiene-mucho-sentido-es-un-poco-inutil>

López, P. y Medrano, C (24 agosto, 2017) Ramón Farías: "Hoy resulta inútil interpelar al ministro Fernández", Diario U Chile Online, recuperado en:

- <http://radio.uchile.cl/2017/08/24/ramon-farias-hoy-resulta-inutil-interpelar-al-ministro-fernandez/>

González, V. (6 septiembre, 2017) Inciertos costos de la inmigración para el país marcan interpelación a Fernández, El Mercurio, nacional, recuperado en:

<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=395299>

Segovia, M. (25 septiembre, 2017) La caldera del Frente Amplio: propuesta "discriminatoria" en materia de inmigración y aborto libre, tensionan elaboración programa de Beatriz Sánchez, Diario El Mostrador Online, recuperado en:

- <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2017/09/25/la-caldera-del-frente-amplio-propuestas-discriminatorias-en-materia-de-inmigracion-y-aborto-libre-tensionan-elaboracion-del-programa-de-beatriz-sanchez/>

CNN Chile Online (10 enero, 2018) Comisión de gobierno rechazó legislar ley de migraciones, entrevista a diputado Marcelo Chávez (DC), CNN Chile Online, recuperado en:

- <http://www.cnnchile.com/noticia/2018/01/10/comision-de-gobierno-rechazo-legislar-ley-de-migraciones>

Prensa Ministerio de Relaciones Exteriores (30 agosto, 2017) Chile promulga acuerdo de cooperación con Haití para el reconocimiento de estudios de enseñanza básica y media, Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile, recuperado en:

- <http://www.minrel.gov.cl/chile-promulga-acuerdo-de-cooperacion-con-haiti-para-el-reconocimiento/minrel/2017-08-30/170428.html>

Prensa Extranjería, (16 octubre, 2015) Convenio entre el DEM y Municipalidad de Antofagasta permitiría regularizar a más de dos mil estudiantes extranjeros, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Departamento de Extranjería y Migración (DEM), recuperado en:

- <http://www.extranjeria.gob.cl/noticias/2015/10/16/convenio-entre-el-dem-y-municipalidad-de-antofagasta-permitira-regularizar-a-mas-de-dos-mil-estudiantes-extranjeros/>

Prensa Instituto de Previsión Social (IPS) (29 enero, 2018) Mejor servicio para migrantes gracias al convenio del IPS y el Departamento de Extranjería, Ministerio del Trabajo y Desarrollo Social, Instituto de Previsión Social, recuperado en:

- <http://www.ips.gob.cl/servlet/internet/noticia/1421809464966/mejor-servicio-para-migrantes>

Prensa Ministerio de Educación (3 abril, 2017) Plan de inclusión Migrante MINEDUC-Ministerio del Interior, Ministerio de Educación, recuperado en:

- <https://migrantes.mineduc.cl/mesa-coordinacion-migrante-mcm/acciones-e-iniciativas-2017/>

- Prensa Municipio de Recoleta (7 octubre, 2016) Campaña "voto migrante: #tu votocuenta" en Recoleta, Municipalidad de Recoleta, recuperado en:

<http://www.recoleta.cl/campana-voto-migrante-tuvotocuenta-en-recoleta/>

- Herrera, J. y González, V. (26 de marzo, 2018) Economía y negocios online, El Mercurio, "9 mil escolares migrantes han sido inscritos con Identificador

Provisorio, recuperado en:

<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=453810>

- Aste, F. (9 abril, 2018) La Tercera Online, " Presidente Piñera presenta proyecto de ley de Migración que incluye propuestas del gobierno anterior," recuperado en:
<http://www.eldesconcierto.cl/2018/04/23/1998-y-2007-asi-fueron-las-otras-regulaciones-migratorias-masivas-en-chile/>
- Escalona, C. (15 abril, 2018) opinión política, radio Cooperativa Online, "Segregación de inmigrantes. Terreno fértil para las mafias," recuperado en:
<https://opinion.cooperativa.cl/opinion/politica/segregacion-de-inmigrantes-terreno-fertil-para-las-mafias/2018-04-15/093840.html>
- Romero, M.C. (23 abril, 2018) El Mercurio Online, " Las etapas y plazos que contemplan la regularización extraordinaria de migrantes que comienza hoy," recuperado en:
<https://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/04/23/903367/Las-etapas-y-plazos-que-contempla-la-regularizacion-extraordinaria-de-migrantes-que-comienza-hoy.html>
- Freixas, M. (23 abril, 2018) El Desconcierto Online " 1998 y 2007: así fueron las otras regularizaciones migratorias masivas en Chile," recuperado en:
<http://www.eldesconcierto.cl/2018/04/23/1998-y-2007-asi-fueron-las-otras-regulaciones-migratorias-masivas-en-chile/>
- Bloomberg (25 julio, 2018), Diario El Mostrador Online, "Regularización migratoria: más de 155 mil extranjeros se han acogido al proceso," recuperado en:
<https://www.elmostrador.cl/dia/2018/07/25/regularizacion-migratoria-mas-de-155-mil-extranjeros-se-han-acogido-al-proceso/>
- Vedoya, S. (8 octubre, 2018) La Tercera Online, " Diputados aprueban exigencia económica para migrantes," recuperado en:
<https://www.latercera.com/nacional/noticia/diputados-aprueban-exigencias-economicas-migrantes/347489/#>
- Batarce, C. (17 octubre, 2018) Diario La Tercera Online, " los detalles del plan humanitario de retorno ordenado del gobierno," recuperado en:

<https://www.latercera.com/nacional/noticia/los-detalles-del-plan-humanitario-retorno-ordenado-del-gobierno/364644/>

- Prensa Cámara de Diputados de Chile (24 octubre, 2018) " Comisión de gobierno interior aprobó proyecto sobre migración y extranjería," recuperado en:
https://www.camara.cl/prensa/noticias_detalle.aspx?prmid=135423
- Radio Universo online (13 noviembre, 2018) Alcalde Felipe Alessandri: " Me encantaría que pudiésemos tener un candidato migrante en las próximas elecciones," recuperado en:
<https://www.universo.cl/alcalde-felipe-alessandri-me-encantaria-que-pudieramos-tener-un-candidato-migrante-en-las-proximas-elecciones/radio/2018-11-13/084455.html>
- Ravena, S. (5 diciembre, 2018) La Tercera - Pulso Online, economía & dinero, "Ministro Valente también reconoce efecto que han tenido los inmigrantes en la desaceleración de los sueldos," recuperado en:
<https://www.latercera.com/pulso/noticia/valente-defiende-cifras-asegura-la-economia-sigue-dinamica-los-salarios-creceran-aun-mas-rapido/431657/#>
- Pardo, G. (9 diciembre, 2018), El Mercurio Online, nacional, "Gobierno decide restarse de cita multilateral en Marruecos por "profundas diferencias" ante pacto migratorio que impulsa la ONU", recuperado en:
<http://www.elmercurio.com/blogs/2018/12/09/65469/Gobierno-decide-restarse-de-cita-multilateral-en-Marruecos-por-profundas-diferencias-ante-pacto-migratorio-que-impulsa-la-ONU.aspx>
- Stuardo, M. (9 diciembre, 2018), Radio Biobío Online, nacional, " Es un bochorno": Comisión suscribe apoyo a pacto migratorio por no conocer rechazo del gobierno", recuperado en:
<https://www.biobiochile.cl/noticias/nacional/chile/2018/12/09/es-un-bochorno-comision-suscribe-apoyo-a-pacto-migratorio-por-no-conocer-rechazo-del-gobierno.shtml>
- Franco, R. (17 enero, 2019) El Mercurio Online, nacional " Luego de casi seis años de tramitación, proyecto fue despachado al Senado. Con votos DC y PR, gobierno aprueba Ley de Migraciones en la Cámara sin indicaciones clave para la oposición", recuperado en:
<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=539094>

ANEXO

Documento de confidencialidad

Por medio de la presente, D^a LEONORA ROCÍO TORRES MATUS, domiciliada en la calle Las Arañas 5805, departamento 31, La Reina, Santiago de Chile, Antropóloga Social, chilena, RUT:13472533-8, alumna del programa de DOCTORADO en MIGRACIONES INTERNACIONALES Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UNIVERSIDAD PONTIFICIA COMILLAS, ICAI-ICADE, Madrid, España, presenta su proyecto de tesis doctoral titulado:

“El Estado chileno, la política migratoria y el papel de las coaliciones políticas chilenas en el tratamiento del tema migratorio y de la integración de los migrantes en los proyectos de ley de Migración y Extranjería de 2013 y 2017”.

Teniendo como objetivo de su investigación el conocer la opinión de los partidos políticos chilenos y conglomerados sobre el tema migratorio, las razones de la lentitud en las reformas legislativas y la postura respecto a la INTEGRACIÓN DE LOS MIGRANTES.

La presente investigación tiene como principio el recabar información de primera mano, es decir, entrevistas semi-estructuradas a diputados y senadores de la república sobre el tema migratorio, pero tomando en consideración la postura PARTIDISTA y DE CONGLOMERADO; las opiniones de tipo personal no son asunto de esta investigación, pero serán tomadas en cuenta para la misma.

De la misma forma, se aplicará una serie de CUESTIONARIOS a distintos funcionarios y personalidades ministeriales, incluyendo a la academia, que serán aplicadas vía correo electrónico. Esta información, su contenido y los datos personales de la persona que responda también será resguardada a través de esta *Carta de Consentimiento*.

La información será registrada en una grabación (registro de audio) como en notas escritas por parte del investigador (en el caso de la entrevista presencial).

Al ser una entrevista semi-estructurada, se aplicarán una serie de tópicos donde el entrevistado será guiado de forma general en los temas y a medida que la conversación profundice en algunos tópicos, se realizarán preguntas directas. El objetivo de este procedimiento es no cerrar las respuestas o limitarlas de algún modo, sino que se busca la ampliación de las respuestas y su profundización.

La primera pregunta tiene relación a:

- Retraso en las reformas legislativas en materia migratoria.

La segunda pregunta y que abre la posibilidad de profundización es sobre:

- La visión que tiene el partido/conglomerado político de la INTEGRACIÓN DE LOS MIGRANTES: en materia general, relacionado al ingreso, estadía, asentamiento, derechos, acceso a batería de beneficios sociales, nacionalidad, derecho a voto, políticas de inclusión, entre otros tópicos que no se reducen a esta lista.

El objetivo de este documento es el RESGUARDO DE LA INFORMACIÓN OBTENIDA Y DE LA IDENTIDAD DEL ENTREVISTADO.

El entrevistado será protegido en su calidad personal y en sus dichos. Toda la información será protegida y no podrá ser vista por ninguna otra persona que no sea el entrevistador, la Srta. Leonora Torres Matus.

La información sensible (nombre) será registrada, pero en la investigación y sus resultados solamente contarán con dos elementos (sexo y partido político). En ninguna circunstancia se dispondrá del nombre del entrevistado en los datos de la investigación y lo declarado en la misma. Tampoco se compartirá con ninguna otra persona o medio.

Si el entrevistado dice expresamente que ACEPTA que su nombre aparezca en la investigación, debe el entrevistador preguntarlo al inicio de la entrevista o en la aplicación del cuestionario; si acepta, debe quedar registrado en la grabación y al final de este documento, donde hay un apartado que da cuenta de ello. En el caso del Cuestionario, se le pide que marque con una X al final de este documento.

En caso de artículos de divulgación científica, que son parte del quehacer del doctorado, lo que se refleje en los resultados será lo declarado en este tipo de artículos, por lo que los datos sensibles y otro tipo de indicador que no sea sexo y partido político serán revelados en ninguna circunstancia.

En caso de que el entrevistado no quiera ser parte del estudio con posterioridad a la entrevista personal, tiene derecho a que lo obtenido en dicha entrevista no sea utilizado.

.....El entrevistado ACEPTA que su nombre sea publicado en la investigación.

Fecha y lugar entrevista:

.....

Firma entrevistador

LEONORA TORRES MATUS

.....

Firma entrevistado.

Documento de confidencialidad

Por medio de la presente, D^ª LEONORA ROCÍO TORRES MATUS, domiciliada en la calle Las Arañas 5805, departamento 31, La Reina, Santiago de Chile, Antropóloga Social, chilena, RUT:13472533-8, alumna del programa de DOCTORADO en MIGRACIONES INTERNACIONALES Y COOPERACIÓN AL DESARROLLO DE LA UNIVERSIDAD PONTIFICIA COMILLAS, ICAI-ICADE, Madrid, España, presenta su proyecto de tesis doctoral titulado:

“El Estado chileno, la política migratoria y el papel de las coaliciones políticas chilenas en el tratamiento del tema migratorio y de la integración de los migrantes en los proyectos de ley de Migración y Extranjería de 2013 y 2017”.

Teniendo como objetivo de su investigación el conocer la opinión de los partidos políticos chilenos y conglomerados sobre el tema migratorio, las razones de la lentitud en las reformas legislativas y la postura respecto a la INTEGRACIÓN DE LOS MIGRANTES.

La presente investigación tiene como principio el recabar información de primera mano, es decir, entrevistas semi-estructuradas a diputados y senadores de la república sobre el tema migratorio, pero tomando en consideración la postura PARTIDISTA y DE CONGLOMERADO; las opiniones de tipo personal no son asunto de esta investigación, pero serán tomadas en cuenta para la misma.

De la misma forma, se aplicará una serie de CUESTIONARIOS a distintos funcionarios y personalidades ministeriales, incluyendo a la academia, que serán aplicadas vía correo electrónico. Esta información, su contenido y los datos personales de la persona que responda también será resguardada a través de esta *Carta de Consentimiento*.

La información será registrada en una grabación (registro de audio) como en notas escritas por parte del investigador (en el caso de la entrevista presencial).

Al ser una entrevista semi-estructurada, se aplicarán una serie de tópicos donde el entrevistado será guiado de forma general en los temas y a medida que la conversación profundice en algunos tópicos, se realizarán preguntas directas. El objetivo de este procedimiento es no cerrar las respuestas o limitarlas de algún modo, sino que se busca la ampliación de las respuestas y su profundización.

La primera pregunta tiene relación a:

- Retraso en las reformas legislativas en materia migratoria.

La segunda pregunta y que abre la posibilidad de profundización es sobre:

- La visión que tiene el partido/conglomerado político de la INTEGRACIÓN DE LOS MIGRANTES: en materia general, relacionado al ingreso, estadía, asentamiento, derechos, acceso a batería de beneficios sociales, nacionalidad, derecho a voto, políticas de inclusión, entre otros tópicos que no se reducen a esta lista.

El objetivo de este documento es el RESGUARDO DE LA INFORMACIÓN OBTENIDA Y DE LA IDENTIDAD DEL ENTREVISTADO.

El entrevistado será protegido en su calidad personal y en sus dichos. Toda la información será protegida y no podrá ser vista por ninguna otra persona que no sea el entrevistador, la Srta. Leonora Torres Matus.

La información sensible (nombre) será registrada, pero en la investigación y sus resultados solamente contarán con dos elementos (sexo y partido político). En ninguna circunstancia se dispondrá del nombre del entrevistado en los datos de la investigación y lo declarado en la misma. Tampoco se compartirá con ninguna otra persona o medio.

Si el entrevistado dice expresamente que ACEPTA que su nombre aparezca en la investigación, debe el entrevistador preguntarlo al inicio de la entrevista o en la aplicación del cuestionario; si acepta, debe quedar registrado en la grabación y al final de este documento, donde hay un apartado que da cuenta de ello. En el caso del Cuestionario, se le pide que marque con una X al final de este documento.

En caso de artículos de divulgación científica, que son parte del quehacer del doctorado, lo que se refleje en los resultados será lo declarado en este tipo de artículos, por lo que los datos sensibles y otro tipo de indicador que no sea sexo y partido político serán revelados en ninguna circunstancia.

En caso de que el entrevistado no quiera ser parte del estudio con posterioridad a la entrevista personal, tiene derecho a que lo obtenido en dicha entrevista no sea utilizado.

.....El entrevistado ACEPTA que su nombre sea publicado en la investigación.

Fecha y lugar entrevista:



.....

.....

Firma entrevistador

Firma entrevistado

LEONORA TORRES MATUS

Formato del set de preguntas a la élite política.

- Desde la opinión del partido al que pertenece, ¿Cuáles han sido los motivos en el retraso en las reformas legislativas en materia migratoria?
- Su partido y coalición que representa; ¿cuentan con una postura consensuada en el tema migratorio? ¿en qué aspectos no hay consenso?
- A su partido, coalición, ¿le parece que el aparato administrativo es suficiente? ¿Ministerio del Interior/subsecretaría-DEM-PDI/carabineros?
- ¿Cómo se informa sobre esta materia? (asesorías, fundaciones, opinión en prensa, dirigentes migrantes, otros)
- Sobre la **ausencia de acuerdo** en el tema migratorio a nivel político; ¿cuáles son las razones de ello?
- Sobre un nuevo proceso de **regularización**, ¿su partido-coalición opina a favor o en contra?
- Principales **preocupaciones** de los partidos y los políticos sobre el tema.
- Sobre los derechos de los migrantes.
- Sobre las obligaciones.
- Por último, ¿cuáles son las mayores diferencias con el conglomerado opositor sobre esta materia?

Relacionado a la **integración**:

- En términos generales: ¿Cómo entiende su partido la integración de los migrantes en Chile?
- Adquisición del idioma (políticas de acceso) ¿Debiese ser un requisito exigible de forma previa? ¿Debiese el Estado encargarse de entregar un servicio que permita a los extranjeros aprender el idioma castellano?
- Sobre conocimiento de la historia y valores como requisito para la naturalización (políticas de acceso), ¿Le parece pertinente como un requisito previo exigible? ¿Qué pueda ser exigido a través de test y pruebas de selección como requisito para obtener tanto un visado como la nacionalidad?

- Sobre políticas públicas sectoriales:
 - 1.- Inserción laboral, educativa, en salud, vivienda, previsional, bancaria. ¿Hay un período previo de residencia para el acceso? ¿Sólo pueden acceder las personas y familias en situación regular? ¿Qué ocurre en el caso de los irregulares?
 - 2.- Reconocimiento de habilidades, títulos profesionales y competencias laborales. ¿Debe mejorar los mecanismos? ¿Qué proponen?
 - 3.- Políticas públicas que eviten la segregación espacial-urbana. ¿Existe alguna propuesta para el caso de los migrantes?
 - 4.- Políticas antidiscriminación, (como etapa posterior de políticas de acceso) ¿El marco legal existente es suficiente?
- Reunificación familiar. ¿Lo observa como un derecho o como un proceso que debe ser ganado con el tiempo de estadía? ¿Debiese estar restringido a ciertos grupos, nacionalidades?
- Derechos culturales explícitos protegidos por el Estado. ¿Cree que es importante, por ejemplo, garantizar derechos culturales específicos, por pertenecer a una comunidad, minoría cultural-étnica-nacional? ¿Piensa que es mejor apoyar medidas que les permita incorporarse a la sociedad chilena y sus valores, códigos culturales, historia, como prioridad? ¿No debiese atenderse este punto, porque pertenece a la esfera privada de las personas?
- Derechos cívico- políticos de los migrantes, participación política formal e informal.

¿Está a favor de que existan cupos en el congreso y en los partidos a los grupos minoritarios? ¿debiesen poder participar de forma activa en política y permitir a todos los extranjeros el poder votar en elecciones populares son restricción de ningún tipo?
- Naturalización de los extranjeros. ¿Se debe mantener la legislación actual o cree que es importante restringir el acceso a la naturalización?
- Expulsiones. ¿Le parece una medida adecuada o está sujeta a discriminación?

Este formato representa la base empírica de la investigación y es importante señalar que cada aspecto y tópico consultado se enriquece en las distintas preguntas en la medida en que la conversación va profundizando las posturas de los entrevistados. Estas preguntas son en acceso general e inicial a cada tópico y esto deriva en otras preguntas relacionadas.

Cuestionarios.

Formato cuestionario aplicado a los funcionarios de gobierno en Ministerios clave, Municipios, asesores de parlamentarios, formato correo electrónico.

- El retraso en la creación y acuerdo de una **nueva ley de migraciones** ha tenido como **principal causa** en esta tardanza.

Indique por orden de importancia colocando el número que Ud. crea va primero en la escala de importancia y así sucesivamente.

Elija cuantas opciones estime conveniente.

- Desconocimiento sobre la materia y su importancia para el país.
- Por motivos de rechazo hacia la inmigración de extranjeros.
- Porque en su partido no hay una opinión unificadora sobre el tema migratorio.
- Porque no revierte una ganancia a los partidos políticos legislar en la materia.
- Porque se busca entorpecer lo realizado por la coalición contraria.
- Porque no hay recursos para aplicar políticas públicas en la materia.
- Porque sólo importa la inmigración de trabajadores altamente calificados y eso se regula con la legislación chilena y no necesita otro tratamiento.

Si hay otra razón, por favor escríbala a continuación y explique:

Ahora, por favor, elija una alternativa

¿Qué entiende Ud. por “integrar a los migrantes extranjeros en Chile”?

- Los migrantes que lleguen a Chile deben pasar por una serie de pruebas de selección y requisitos previos desde sus países de origen y los que terminen viviendo permanentemente en Chile deberán cumplir con la ley chilena, saber y respetar la cultura, valores chilenos y debe comportarse en la vida pública como todo chileno. No debe existir bajo ninguna circunstancia la inmigración irregular y los extranjeros que delinquen deben ser expulsados inmediatamente del país. No existirán recursos públicos para proteger la cultura extranjera en Chile, ya que eso no es un deber del Estado.
- Como inserción de los extranjeros al sistema chileno: laboral, previsional, educativo, etc. En lo referente a lo cultural, es un tema que el Estado no debe interceder, ya que es un asunto personal-individual y que debe ser respetado. Se debe exigir que los migrantes sean competentes en el idioma español, que respeten la identidad chilena, su cultura e historia, sus valores y costumbres y que se atengan a la legislación chilena, a los deberes y derechos como cualquier chileno.
- Como inserción de los extranjeros al sistema chileno, pero el Estado debe potenciar el intercambio cultural y entregar recursos para que los migrantes mantengan su lengua, costumbres, religión, además de asegurar el acceso a clases de español y capacitación laboral en el caso en que lo necesiten.
- Todas las minorías étnicas, culturales, religiosas tienen derecho a florecer y permanecer en Chile y el Estado debería realizar todas las medidas para lograr un pleno intercambio y protección de todas las formas culturales. En el Congreso deberían tener integrantes de todas las minorías para que se lograra una plena visibilización y equilibrio de los poderes. También implica un cambio de las instituciones chilenas y de una política pública sostenida en el tiempo.

Síntesis respuestas a los cuestionarios.

Postura de ONG, oficinas de migrantes municipales, organizaciones sociales, expertos, otras figuras relevantes.

En este punto, quisimos aplicar un cuestionario que ayude a recabar la opinión de otros actores importantes en la temática migrante, como apoyo a la investigación.

En el caso de las oficinas a migrantes consultadas (en varias comunas de Santiago, Antofagasta y Valparaíso), la propuesta que tienen en torno a la integración difiere a la de los representantes políticos en varios niveles; en la consulta de la forma en que entienden la integración, los representantes de estas oficinas apuntan de que debe ser un proceso transformador, respondiendo de manera directa apoyando la opción 4°, que dice:

" Todas las minorías étnicas, culturales, religiosas tienen derecho a florecer y permanecer en Chile y el Estado debería realizar todas las medidas para lograr un pleno intercambio y protección de todas las formas culturales. En el Congreso deberían tener integrantes de todas las minorías para que se lograra una plena visibilización y equilibrio de los poderes. También implica un cambio de las instituciones chilenas y de una política pública sostenida en el tiempo."

Lo complementan con algunos aspectos de la opción 3° que, dice:

"Como inserción de los extranjeros al sistema chileno, pero el Estado debe potenciar el intercambio cultural y entregar recursos para que los migrantes mantengan su lengua, costumbres, religión, además de asegurar el acceso a clases de español y capacitación laboral en el caso en que lo necesiten".

Consultadas algunas de las organizaciones, ONG y centros de estudios que han tenido una directa relación con la temática migratoria, al organizar eventos y seminarios de discusión y difusión en la materia, en la elaboración de documentos de trabajo y de opinión experta en materia legal, derechos humanos y migración, asesoramiento a autoridades políticas y entrevistados permanentes como representantes de las organizaciones sociales, pudimos rescatar las opiniones de las siguientes instituciones:

Fundación Konrad Adenauer, Fundación Horizontal, Corporación Humanas, Movimiento de Acción Migrante, Centro Democracia y Comunidad, Fundación Friedrich Ebert Stiftung, Servicio Evangélico Migrantes.

No pudimos conseguir las impresiones de algunas instituciones que son centro de estudios que pertenecen a partidos políticos, como es el caso del Instituto de Ciencias Alejandro Lipschutz-ICAL que asesora al partido Comunista y que ha dado charlas sobre la temática migratoria, Instituto Igualdad, del partido Socialista, Fundación Nuevas Contingencias Sociales, que es parte de Evópoli y que se encuentra en reevaluación ya que sus miembros fundadores trabajan para el actual gobierno de Sebastián Piñera, siendo el nuevo jefe del DEM su presidente y que ha escrito libros sobre la

temática migrante, apoyado por el Instituto Libertad y Desarrollo; esta última es una de las instituciones más importantes de desarrollo político y económico del país y que se relaciona con la centro-derecha y sectores medios de forma intensa y sostenida. Tampoco pudimos recabar sus impresiones, pero pudimos asistir a varios de sus seminarios a lo largo de los años que se han enfocado específicamente a la temática migratoria y la visión económica de sus efectos a nivel macro como en los aspectos laborales. Durante el año 2018 organizaron un seminario que convocó al ejecutivo y explicó el plan de gobierno en materia migratoria en extenso.

De las dos instituciones religiosas más importantes y que - a pesar de las innumerables solicitudes de entrevista desde el año 2017- no quisieron participar de la investigación, nos referimos a INCAMI y al Servicio Jesuita a Migrantes. En el caso de la segunda, pudimos tener las impresiones off the record de la oficina en Arica, al norte del país (en el año 2016). Ellos destacan el apoyo del partido Demócrata Cristiano como uno de los primeros en visibilizar las necesidades de los migrantes y sus derechos, además de enumerar las distintas dificultades con las que se enfrenta el Servicio Jesuita de forma diaria, como ha sido el caso de amenazas a sus representantes, necesidad de mayores recursos debido al aumento notorio de los flujos en la ciudad, entre otros.

Todas las instituciones consultadas también apoyan las mismas opciones que las oficinas municipales de atención al migrante, por lo que es un dato relevante en la investigación; la oferta política entrevistada sostiene una postura que refleja en menor manera los objetivos multiculturalistas, a diferencia de las organizaciones e instituciones locales que tienen un manejo directo con la temática.

Consultamos con expertos en la materia (tanto del área legal, en la administración pública como académicos) que llevan trabajando en la temática por más de 10 años y que han visto de primera mano todo el proceso político desde el primer gobierno del presidente Piñera y el proyecto del 2013, hasta el segundo mandato de la presidencia de Michelle Bachelet y el último proyecto enviado del 2017. Sus impresiones han sido determinantes en la evaluación de la información y del proceso político en la materia, en el acceso a la información y entrevistados claves. En este aspecto, queremos enfatizar que en los últimos años han aumentado el número de expertos y académicos que trabajan en temas migratorios; varios de ellos rehusaron responder entrevistas y nos quedamos con los expertos que efectivamente han venido trabajando en la materia, tanto en altos cargos públicos e internacionales, como en la academia y que tienen mayor capacidad de análisis del proceso completo, como en sus logros personales en término de relevancia y notoriedad profesional en el país.

Cuadro 8 Lista nombre entrevistado, cargo, datos del proceso de entrevista y número asignado.

Información confidencial.

Nombre entrevistado	Fecha entrevista, tiempo estimado y locación. Año 2018	Número
Daniel Olgúin, Secretario General Partido Radical Social Demócrata. (PRSD)	19 marzo, 1:45 min. aprox. Sede partido	1
Romina Álvarez, partido Comunista (PC).	30 marzo, 1 hora. Casa entrevistada	2
Myriam Verdugo, presidenta Partido Demócrata Cristiano (DC).	11 abril, 40 min. aprox. Oficina donde trabaja entrevistada.	3
Alcalde Juan Carrasco, Quilicura. Independiente con apoyo PC.	19 abril. OFF THE RECORD, 5 minutos. No se respetó la cita agendada para esta entrevista, ya que otras personas tomaron el tiempo de la misma sin consultar.	4
Camilo Escalona, Vicepresidente Partido Socialista (PS).	19 abril, 45 min. aprox. Sede partido.	5
Carlos Ibaceta, Secretaría Nacional Migrante y Refugiado, Partido Por La Democracia (PPD).	26 abril, 1:45 min. aprox. Sede partido	6
Alcalde Gonzalo Durán, Independencia (PS).	7 mayo, 34 min. aprox. Alcaldía.	7

Ex diputado PPD Ramón Farías.	22 mayo, 45 min. aprox. Cafetería de Santiago.	8
Alcalde Daniel Jadue (PC), Recoleta.	25 mayo, 17 min. Alcaldía. No permitió otras preguntas, se limita a responder toda la pauta.	9
Diputado Gabriel Silber (DC).	28 mayo, 30 min. Ex Congreso de Santiago.	10
Diputada Marcela Hernando (P. Radical).	11 junio, 34 min. Cafetería de Santiago.	11
Eduardo Salas, presidente Partido Regionalista Independiente (PRI)	13 junio, 45 min. Sede partido.	12
Luis Felipe Ramos, presidente Partido Liberal.	22 junio, 45 min. Oficina trabajo del entrevistado.	13
Diputada Paulina Núñez, Renovación Nacional (RN).	10 julio, 18 min. aprox. Congreso Nacional, Valparaíso.	14
Pedro Glatz, Partido Revolución Democrática, asesor diputada Catalina Parra, de la comisión gobierno.	13 julio, 55 min. Sede partido.	15
Claudia González, Partido Evópoli, de la causa migración (mesa temática).	25 julio, 30 min. aprox. Restaurant. Mala calidad grabación.	16
Alcalde Rodrigo Delgado, Unión Demócrata Independiente (UDI), Estación Central. Se puede usar la información, pero no quiere que sus	16 agosto, 30 min. Alcaldía. 5 min. de respuestas OFF THE RECORD muy	17

datos personales aparezcan en los resultados. No da consentimiento	importante para la investigación.	
Diputado Issa Kort, Secretario General Partido Unión Demócrata Independiente (UDI). Se puede usar la información, pero no quiere que sus datos personales aparezcan en los resultados. No da consentimiento.	27 agosto. 25 min. Ex Congreso Nacional, Santiago.	18
Jorge Burgos, DC, ex ministro del interior y seguridad pública, segundo mandato de Michelle Bachelet. NO CITAR, a pedido entrevistado. Información obtenida sólo para ser usada como aporte al análisis.	NO PUEDE SER CITADO. 11 octubre, 20 min. Cafetería de Santiago.	19
Ex diputado DC, Jaime Pilowsky. Responde pauta entrevista de forma escrita.	Responde la pauta de entrevistas vía email el día 17 agosto. Hubo una instancia de entrevista, pero no se pudo concretar y decidió responder de esa forma.	20