

## **Evolución de la Gestión Gubernamental desde 1990:**

### **DESARROLLO DEL FENOMENO DE LAS MIGRACIONES EN CHILE**

La visión del Gobierno de Chile en materia migratoria se enfoca a regular la inmigración de manera que beneficie tanto a los inmigrantes como a las comunidades de origen. Esta postura de acogida de la inmigración se viene dando en el último tiempo también a nivel mundial. En los más importantes foros internacionales, se ha analizado la relación de este fenómeno con el respeto de los Derechos Humanos, su relación con el desarrollo, con la seguridad humana, dando un importante lugar a la contribución de los Estados para combatir los efectos negativos que fenómenos de esta envergadura pueden producir tanto para sus protagonistas, como para las sociedades involucradas, si no existe una regulación del fenómeno por parte de agentes estatales y una sociedad civil atenta a apoyar a los protagonistas de estos procesos.

#### **EL FENÓMENO MIGRATORIO EN CHILE**

Las cifras de migración en Chile en el siglo XX permiten concluir que este fenómeno ha experimentado cambios que pueden ser percibidos a simple vista. Hemos pasado de ser un país eminentemente generador de emigrantes, a recibir en las últimas dos décadas una, cada vez mayor, cantidad de ciudadanos extranjeros que eligen a Chile como el lugar en donde emprenderán su proyecto de vida.

Al comparar el fenómeno actual de la inmigración con el que se produce en otros países -incluidos algunos de la región- es posible concluir que Chile presenta bajas magnitudes de inmigrantes, representando la población extranjera, porcentajes pequeños de la población total del país.

Existe coincidencia entre los investigadores en que, si bien la inmigración no ha sido relevante en términos numéricos, si lo ha sido desde la perspectiva de las contribuciones que ésta ha realizado a Chile en ámbitos como la innovación tecnológica, la modernización agrícola, el desarrollo del comercio, la banca, la industria y la minería entre otros.

Hasta el año 1982 el fenómeno migratorio se caracterizó por la mayor presencia de personas de origen europeo, la existencia de corrientes árabes y otra pequeña del lejano oriente. Sólo en las últimas décadas del siglo XX, comienza a prevalecer dentro de las corrientes inmigratorias hacia Chile la población fronteriza sumada a la de países asiáticos, producto, principalmente, del crecimiento económico que comienza a observarse a mediados de la década del 80. Luego, con el advenimiento de la democracia y la reconocida estabilidad de Chile en la región esta tendencia inmigratoria se consolida.

Desde el Censo de 1960 se observa una relevante disminución de la población de origen europeo sobre el total de la migración, llegando en el año 2002 a sólo

el 17% del total de extranjeros. En contraposición, en el último censo, la migración de origen sudamericano constituye un 67.8% del total de la población extranjera en Chile.

De acuerdo a la información disponible en el Ministerio del Interior, actualmente residen en Chile alrededor de 258 mil personas de otras nacionalidades, lo que representa aproximadamente el 1,6% del total de población que reside en el país.

### **Caracterización de la Inmigración en Chile**

Del total de ciudadanos extranjeros residentes en Chile, se estima que alrededor del 59% proviene de países como Perú (26%), Argentina (22%) Bolivia (6%) y Ecuador (5%). Ello nos da cuenta del marcado acento regional de la inmigración. Si a los anteriores se suman países como Brasil, Colombia y Venezuela, tenemos que la migración regional supera el 67% del total de la inmigración que se produce hacia Chile.

Por otra parte, es relevante la gravitación de las mujeres en la composición de la inmigración -más del 52% de la población de migrantes - destacando especialmente la población de origen peruano, en que ese porcentaje supera el 60%.

Desde el punto de vista etario, la migración se caracteriza por ser eminentemente laboral, lo que se refleja en el bajo porcentaje de niños menores de 15 años que se registran, que equivalen alrededor del 18% del total de inmigrantes. Ello es especialmente característico en la población peruana y boliviana que se traslada hacia Chile, en que la cantidad de niños es de aproximadamente 10%.

En el caso de la población de origen andino, con excepción de Bolivia, la inmigración que se produce hacia Chile es reciente, concentrándose las llegadas con posterioridad al año 1996. Considerando la información emanada del Censo de Población y Vivienda de 2002 y proyectando el total de permisos de residencia otorgados en Chile a partir de esa fecha, se observa que más del 50% del total de inmigrantes que en la actualidad reside en Chile, llegó al país con posterioridad al año 1996. Este dato es especialmente relevante en población de origen peruano, colombiano y ecuatoriano.

Una característica que se ha hecho visible, comparando la información que aportan los censos de 1992 y 2002 es el aumento de la población económicamente activa en el momento en que se realiza la encuesta (del total de inmigrantes, la población que es parte de este grupo aumenta de 31% en 1992 a 48% en 2002). También en esta línea es relevante la reducción de la incidencia de los profesionales técnicos y afines en la población económicamente activa, observándose que si en 1992 el 64% de esta población declaraba contar con esta característica, en el año 2002 este porcentaje se redujo a 45%.

En relación con la distribución territorial de la inmigración por regiones, se observa una importante concentración de ella en la Región Metropolitana, en que reside alrededor del 63% del total de la población. Lo siguen en importancia las regiones de Valparaíso y la Región de Tarapacá, que concentran aproximadamente un 7.79% y un 7.1% del total de la población inmigrante respectivamente.

Chile hoy se enfrenta a lo que se ha denominado una “*nueva inmigración*”, muy reciente y procedente especialmente de Sudamérica (origen andino). Sus principales características son su espontaneidad, su finalidad eminentemente laboral, con un tipo de migrante cuya principal característica es que su procedencia, costumbres sociales y laborales son de tipo urbana, compuesta principalmente por mujeres y que se incorpora al país desarrollando labores relacionadas con la mano de obra, en el área de la construcción, la industria y en servicios domésticos.

Aunque el fenómeno inmigratorio ha variado de manera notable en las décadas finales del siglo pasado, es necesario no perder de vista que Chile sigue siendo un país en donde el gran fenómeno migratorio es el de la emigración, que si bien se empieza a observar de manera relativamente importante ya a partir de la década del cincuenta -a través de un movimiento emigratorio de profesionales y técnicos hacia países desarrollados- no es sino a partir de 1973, producto de los conflictos derivados del quiebre institucional que tuvo como consecuencia un gobierno militar que duró 17 años, sumado a las reformas que en el ámbito económico se produjeron a partir de fines de la década de 1970, que se produjo un proceso emigratorio que en la actualidad mantiene fuera de Chile a 857.781 chilenos<sup>1</sup>. Si se comparan las cifras de chilenos fuera del país, con las de extranjeros que residen en Chile, se observa una relación de más de tres chilenos fuera por cada extranjero en el país.

## **Gestión Migratoria en Chile**

La evolución del fenómeno inmigratorio durante los gobiernos de la Concertación ha generado que cada uno de ellos imprima un sello en su gestión en relación con esta temática.

El Gobierno del Presidente Aylwin, encabezó el primer proceso de actualización de la legislación migratoria, introduciendo importantes modificaciones en la ley, que permitieron recoger compromisos internacionales asumidos por Chile en relación con los refugiados, así como también, generar un marco regulatorio que respondiera coherentemente a la mayor movilidad que se comenzó a observar en las fronteras del país y al creciente interés de ciudadanos extranjeros por conocer la realidad nacional. En este sentido, se dio el primer paso en la modernización de una ley que para esa época, no se encontraba preparada para responder a los crecientes desafíos que Chile enfrentaría en relación con la movilidad de las personas.

El Gobierno del Presidente Frei, frente al desafío de lo que hoy se denomina como “*nueva inmigración*”, decidió realizar el primer y único proceso

---

<sup>1</sup> Censos de Población de países y registro INE-DICOEX 2003-2004.

extraordinario de regularización migratoria, que en su primera etapa benefició a alrededor de 44.000 ciudadanos extranjeros con permisos de residencia temporal, y que se consolidó con el otorgamiento de alrededor de 18.000 permisos de permanencia definitiva. Este proceso extraordinario de regularización migratoria, inauguró un proceso de modernización de la gestión de extranjería, tanto desde la perspectiva de la incorporación de tecnología para apoyar la gestión, como también desde la perspectiva del establecimiento de lineamientos de política migratoria.

El Gobierno del Presidente Lagos consolidó la modernización de la gestión desde una perspectiva política y técnica. En el primer ámbito, generó una comisión de política migratoria que produjo un texto que resume la visión del Gobierno sobre el fenómeno de las migraciones. Este documento fue sometido al análisis y discusión de diversos actores de la sociedad civil, quienes aportaron a su enriquecimiento. Actualmente se encuentra en el trámite de aprobación presidencial para su posterior oficialización.

Los principios allí planteados, han servido como base para la acción estatal en torno al fenómeno migratorio. De allí se han derivado diversas acciones e iniciativas para la regularización de las situaciones de residencia de los ciudadanos extranjeros en Chile, destacándose algunas como las siguientes:

- Incorporación de las mujeres migrantes embarazadas a los sistemas de salud, a través de la regularización de su situación migratoria.
- Regularización de la situación de residencia de todo niño que se encuentre matriculado en un establecimiento educacional reconocido por el Estado.
- Respeto de los derechos laborales de los migrantes: campañas de promoción conjunta entre la Dirección del Trabajo y el Departamento de Extranjería y Migración para hacer respetar los derechos laborales de los trabajadores extranjeros en Chile.
- Iniciativa para facilitar la obtención de residencia de ciudadanos argentinos en Chile, en el ámbito del Acuerdo sobre Residencia para nacionales del MERCOSUR, Bolivia y Chile y sobre Regularización Migratoria en el territorio de los Estados parte y asociados.
- Coordinación entre el Servicio Nacional de Menores (SENAME) y el Ministerio del Interior con el fin de prevenir el tráfico y trata de niños extranjeros en Chile.
- En el ámbito del refugio, se suscribió un Acuerdo Marco de cooperación con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) que ha permitido llevar a cabo siete misiones para el reasentamiento de refugiados que se encuentran en distintos países.

Durante el Gobierno de Ricardo Lagos la gestión de extranjería evolucionó hacia la modernización de los sistemas de atención de público, buscando la reducción de los tiempos de respuesta a las solicitudes de los usuarios de los sistemas de extranjería. Se desarrollaron relevantes iniciativas como la

generación de solicitudes de residencia, tanto temporales como permanentes por correo, que se transforman en elementos fundamentales de la gestión migratoria actual.

Como parte de la política migratoria desarrollada en el período, Chile ratificó la Convención sobre Trabajadores Migratorios y sus Familias, así como también el Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la Trata de Personas y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes, complementarios de la Convención contra el Crimen Organizado Transnacional, iniciativas que posteriormente sirvieron como base para el establecimiento de los objetivos que en el ámbito migratorio fijará la Presidenta Bachelet en su programa de Gobierno.

### **Principales Elementos de la Gestión Migratoria Actual.**

Siguiendo el proceso de modernización de la gestión, la Presidenta Bachelet incorporó en su Programa de Gobierno referencias explícitas a la temática migratoria. Lo anterior constituye un hito relevante, ya que no obstante los avances producidos en los anteriores tres Gobiernos, ninguno de ellos había establecido compromisos explícitos en torno a las migraciones, en su programa de Gobierno.

Este compromiso, tiene a lo menos cuatro componentes, a saber:

- Un reconocimiento de los apoyos que miles de chilenos han recibido en el exterior tanto en la actualidad como en épocas pasadas. Desde la lógica de la inmigración. Esto es un compromiso para Chile, que deberá mirar este fenómeno y proponer políticas gubernamentales con una óptica de derechos ciudadanos.
- Impulso de una nueva legislación de extranjería, que incorpore compromisos internacionales suscritos por Chile.
- Relevancia de la variable migratoria en los procesos de integración regional en los que Chile participa.
- La necesidad de incorporar la temática de la inmigración en el currículo educacional.

El Ministerio del Interior, en concordancia con lo establecido en el Programa de Gobierno para el período 2006-2010, ha definido entre sus objetivos estratégicos, liderar el desarrollo de una política nacional de migraciones y refugio.

Este objetivo, por la complejidad de los fenómenos inmigratorios actuales, implica el desarrollo de iniciativas en ámbitos bastante diversos, que van desde la modernización institucional y legislativa, el tratamiento multilateral de la temática migratoria en los espacios de integración regional, hasta la coordinación interinstitucional en la búsqueda de intencionar políticas públicas sectoriales, de manera de incorporar a los inmigrantes como usuarios específicos de los servicios que el Estado entrega.

Los principales compromisos para liderar el desarrollo de una política nacional de migraciones y refugio son:

- Análisis de solicitudes de residencia temporal, permanente y refugio.
- Promoción de acciones de acogida que incentiven la integración del colectivo migrante.
- Promover la modernización de la institucionalidad, legislación y gestión migratoria en Chile.
- Impulsar el desarrollo de una agenda regional sobre migraciones.

Respecto del análisis de solicitudes de residencia temporal, permanente y refugio, la gestión de extranjería busca la modernización de la gestión y el desarrollo de nuevos sistemas de atención de público.

En esta línea, las principales tareas que han sido desarrolladas y las que se encuentran en desarrollo han sido las siguientes:

- En el ámbito del refugio, se han desarrollado iniciativas que buscan mejorar los procedimientos para la recepción de solicitudes de reasentamiento a través de la suscripción de un Acuerdo Marco de cooperación con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, que ha permitido llevar a cabo siete misiones para el reasentamiento de refugiados que se encuentran en distintos países.
- Desde la perspectiva operativa, dada la importancia del tema y el incremento de las solicitudes de refugio en el último tiempo, se creó en el Departamento de Extranjería y Migración una Sección especial de Refugio y Reasentamiento.
- Se diseñó e implementó un proceso de desconcentración de “atención de solicitantes de refugio e inicio de la tramitación de las peticiones”, que comenzó a operar en la Gobernación Provincial de Arica durante el segundo semestre del año 2006 y que continuará implementándose en otras Gobernaciones de la Zona Norte.

Durante el año 2006 el Ministerio del Interior destinó un presupuesto especial para cubrir déficit de asistencia que la agencia local de ACNUR presentó. Este presupuesto está destinado a cubrir una ayuda de subsistencia durante los primeros meses de estadía en Chile, complementar la atención de salud y una ayuda escolar para los hijos de solicitantes de refugio. El aporte del Ministerio del Interior a esta agencia implementadora local tiene como fundamento que la acción estatal en el ámbito migratorio y de refugio está dado por el respeto de los derechos humanos de los trabajadores migrantes, lo que implica apoyar especialmente a los grupos de migrantes y refugiados más vulnerables,

En relación con la modernización de los procedimientos administrativos y la reducción de los tiempos de atención de los usuarios, se establecieron cuatro líneas básicas de acción:

- Proceso de **desconcentración del otorgamiento de permisos de residencia temporal** en algunas Gobernaciones Provinciales
- Talleres de capacitación a nivel nacional
- Rediseño de procedimientos administrativos
- Generación de **nuevos sistemas de recepción de solicitudes de residencia por correo**, lo que ha permitido la reducción constante de los tiempos de respuesta a los requerimientos de los usuarios. En la actualidad se reciben a través de este sistema la totalidad de las solicitudes de residencias temporales de la Región Metropolitana, que concentra el 67% del total nacional, y las solicitudes de Permanencia definitiva de todo el país.

Actualmente, se trabaja en la modernización de los sistemas de registro con que cuenta el Ministerio del Interior, a través del **desarrollo de un sistema de archivo digital** que se complementará con la base de datos de extranjeros residentes en el país. Esta iniciativa se encuentra en su etapa de ejecución.

En lo relativo al mejoramiento de la calidad de la atención de público, **se implementó un sistema de call center de Extranjería**, iniciativa que busca responder a los requerimientos telefónicos de los usuarios de extranjería a nivel nacional. En el mes de Septiembre de este año se inaugurarán las nuevas dependencias del Departamento de Extranjería y Migraciones, lo que contribuirá a una mejora integral en este aspecto.

Se perfeccionaron los sistemas de respuesta a los usuarios por la vía informática, actualizándose y mejorándose la página web de extranjería, con un diseño más amigable y la puesta en marcha de la autoconsulta, que permite conocer el estado actual del trámite que realiza el extranjero.

Respecto de la promoción de acciones de acogida que incentiven la integración del colectivo migrante, la gestión de extranjería ha mantenido iniciativas centradas en mejorar las condiciones de la población inmigrante más vulnerable, perfeccionando las acciones relacionadas con **educación para hijos de migrantes y las iniciativas para mujeres embarazadas**, pero además, buscando potenciar otras iniciativas como:

- **Regularización de los niños extranjeros menores de 18 años** con el objeto de que puedan acceder en igualdad de condiciones con los niños chilenos a los sistemas de salud a nivel nacional, independiente de la situación migratoria de sus padres. En esta tarea se trabajan de manera conjunta el Ministerio del Interior y el Ministerio de Salud.
- **Acceso a la educación preescolar para niños y niñas inmigrantes y refugiados**. En esta actividad coordinan sus acciones la Junta Nacional de Jardines Infantiles y el Ministerio del Interior.
- Incorporar como **beneficiarios del régimen de prestaciones de FONASA** a

**los extranjeros solicitantes de refugio.** En esta iniciativa coordinan su trabajo el Ministerio del Interior y el Fondo Nacional de Salud.

En lo relativo a la promoción de la modernización de la institucionalidad, legislación y gestión migratoria en Chile, la gestión ha estado centrada en el desarrollo de iniciativas legislativas, tanto en el ámbito de las migraciones como del refugio, de manera de responder explícitamente a los requerimientos que se han establecido en el Programa de Gobierno para el período 2006 – 2010.

Contamos con propuestas de anteproyecto legislativo, tanto para regular el tema de extranjería como de refugio, que en la actualidad diversos organismos gubernamentales revisan y perfeccionan, y que tienen como finalidad la modernización del sistema inmigratorio en Chile.

En lo relativo al impulso para desarrollar una agenda regional sobre migraciones, El Gobierno de la Presidenta Bachelet ha participado activamente tanto de iniciativas en el ámbito regional como impulsando propuestas a nivel global en relación con el tema de las migraciones.

En el ámbito regional, se han profundizado los procesos de integración bilateral y regional, a través de la suscripción de acuerdos migratorios en el ámbito de MERCOSUR y con países vecinos.

También en la línea regional, se ha mantenido la participación de Chile en la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones, que durante 2006, preparó una propuesta de declaración con carácter regional para ser presentada en el Dialogo de Alto Nivel sobre Migración y Desarrollo, que se efectuó en Nueva York en septiembre de 2006.

A nivel global, Chile participó del Dialogo de Alto Nivel antes nombrado, así como también se relevó el tema migratorio en la Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobiernos, en donde los Mandatarios destacaron la importancia de tratar la realidad global de las migraciones desde la perspectiva de los Derechos Humanos y el reconocimiento del aporte cultural que los inmigrantes brindan al país que los recibe

Todos los elementos antes nombrados, permiten observar que Chile desarrolla una política gubernamental coherente en el tema migratorio, que considera los avances de períodos anteriores, pero en el que cada nueva administración imprime un nuevo sello que permita finalmente, contar con una propuesta gubernamental coherente y consistente con los compromisos de derechos humanos asumidos por el país en el concierto internacional, pero que también se adapte a los requerimientos de un Chile que busca un desarrollo sustentable para todos y cada uno de sus habitantes, sin consideración de su nacionalidad.