

Concurso Políticas Públicas / 2014

Propuestas para Chile



PONTIFICIA
UNIVERSIDAD
CATÓLICA
DE CHILE

Índice

I. Estructura jurídica y gobierno de las universidades del Estado: bases para una reforma	21
Andrés Bernasconi - Gabriel Bocksang	
II. Inclusión de estudiantes con discapacidad en universidades chilenas: mecanismos de admisión y recursos para su implementación	55
María Soledad Zuzulich - Consuelo Achiardi Ana María Hojas - María Rosa Lissi	
III. Avanzando al desarrollo de una propuesta de Ley de Salud Mental en Chile: marco legislativo de promoción y protección de los grupos de mayor vulnerabilidad y riesgo	89
Matías González - Jorge Calderón - Álvaro Jeria - Paula Repetto Gonzalo Valdivia - Ángela Vivanco	
IV. Evaluación de tecnologías sanitarias en Chile: propuesta de institucionalización de un nuevo proceso de toma de decisiones sobre cobertura en salud	119
Manuel Espinoza - Gonzalo Candía - Raúl Madrid	
V. Institucionalidad de la evaluación e innovación en las políticas públicas: una propuesta multidimensional	149
Francisco Gallego - Paula Bedregal - Fernando Irrázaval Ryan Cooper - Claudia Macías - Fiorella Squadritto	
VI. Planes de Desarrollo Comunal: propuestas para mejorar su efectividad como instrumento de planificación, participación y rendición de cuentas municipal	183
Miguel Ángel Ruz - Maximiliano Maldonado Arturo Orellana - Magdalena Vicuña	
VII. Currículos comparados, percepciones docentes y formación de profesores para la formación ciudadana: tendencias y proposiciones de mejoramiento	215
Rodrigo Mardones - Cristián Cox - Ana Farías - Carolina García	
VIII. Hacia una ley de financiamiento público de partidos y organizaciones políticas	247
Juan Pablo Luna - Nicolás Somma	
IX. Inmigrantes profesionales: propuestas de mejora para que ejerzan en Chile	273
Claudia Silva - Rosario Palacios - José Tessada	
X. Pago de pensiones alimenticias: avanzando hacia una real y eficiente tutela de la infancia y la familia	305
Claudio Valdivia - Fabiola Cortez-Monroy Carolina Escárte - Carolina Salinas	

Inmigrantes profesionales: propuestas de mejora para que ejerzan en Chile

INVESTIGADORES

CLAUDIA SILVA

Escuela de Trabajo Social

ROSARIO PALACIOS

Instituto de Sociología

JOSÉ TESSADA

Escuela de Administración

AYUDANTES DE INVESTIGACIÓN

MATÍAS COVARRUBIAS

Escuela de Administración

FLORENCIA SAFFIRIO

Escuela de Trabajo Social

MARIANA TRAIPE

Escuela de Administración

CRISTIÁN VALENZUELA

Instituto de Sociología

Resumen

La presente propuesta de política pública tiene por objetivo plantear diferentes mecanismos que favorezcan la efectiva inserción laboral y social de migrantes altamente calificados en Chile, de modo que su llegada a nuestro país impacte firme y positivamente tanto en el desarrollo económico como social.

Debido a la inexistencia de información acerca de las condiciones de inserción de este tipo de migrantes en Chile, es que para la elaboración de la presente propuesta se desarrolló una recolección de datos empíricos mediante una encuesta que circuló por redes de inmigrantes junto con entrevistas en profundidad, en ambos casos a inmigrantes calificados. Además, se realizaron entrevistas en profundidad a expertos.

En base a la información recolectada, se desarrolló una propuesta de política pública dirigida a la atracción e inserción de inmigrantes altamente calificados, enfatizando el derecho de los inmigrantes a utilizar su capital humano, y la necesidad del país de beneficiarse de las capacidades producti-

vas y sociales de los inmigrantes. Adicionalmente, muchos de los temas aquí desarrollados pretenden afectar de manera positiva la inserción de todo tipo de inmigrantes.

Descripción del proyecto

La migración en Chile es un fenómeno que ha aumentado drásticamente en las últimas décadas y ha ido variando en composición y características de los inmigrantes. Sin embargo, la legislación actualmente existente no se ajusta a la realidad de la migración contemporánea, pues mantiene un enfoque que se desarrolló en momentos en que la realidad interna y externa del país era completamente distinta. Es por eso que desde el retorno a la democracia los gobiernos han hecho pequeños mandatos y ajustes para mitigar la falta de un marco regulatorio pertinente. Sin embargo, una renovación de la legislación vigente es aun un proyecto inconcluso.

El gobierno del Presidente Sebastián Piñera articuló un proyecto de ley de Migración y Extranjería que fue presentado al Congreso¹, pero que no logró prosperar. El actual gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet planea hacer múltiples modificaciones a dicha propuesta, que aun no se hacen públicas. Ambos gobiernos compartieron el diagnóstico de la falta de pertinencia del marco regulatorio actual en materia de migraciones y de la necesidad urgente de renovarlo, aunque con enfoques ético-políticos muy distintos. Mientras el proyecto de ley presentado por la administración de Sebastián Piñera puso particular relevancia en las necesidades del mercado laboral para regular la entrada y permanencia de inmigrantes, la propuesta del gobierno de Michelle Bachelet debería seguir la línea del Instructivo Presidencial N° 9, emanado en su administración anterior, y sustentarse en un enfoque de derechos, acorde con los convenios internacionales. Ambas administraciones, sin embargo, compartieron algunas percepciones sobre el fenómeno migratorio vigente: este es heterogéneo, va en aumento, existe una mayor proporción de mujeres, entre otras variables relevantes. Además, se observa claramente un diagnóstico común en la detección de barreras a la inserción de los inmigrantes en la sociedad chilena.

Un aspecto que ha sido poco abordado tanto en el proyecto de ley de Migración y Extranjería de la pasada administración, como en las discusiones sobre política migratoria en Chile en general, es la inmigración altamente calificada o capital humano avanzado. Hoy ya no nos encontramos con tantos inmigrantes económicos como los que comenzaron a arribar en la década de los noventa del siglo pasado. Actualmente, muchos de quienes llegan cuentan con títulos profesionales y posgrados y desean insertarse laboral y socialmente en Chile. Reconociendo que dicho recurso humano es un aporte funda-

1 Boletín 8970-06.

mental para el desarrollo económico y social en las sociedades modernas, el presente proyecto busca conocer los procesos de inserción de los migrantes altamente calificados en Chile, y dilucidar qué factores facilitan o dificultan la inserción laboral y social. Con ello pretende proponer elementos específicos para una política pública en materia de migración que logre atraer al capital humano avanzado.

De esta manera, el objetivo general de la investigación fue desarrollar propuestas que faciliten la inserción laboral y social para que los inmigrantes altamente calificados puedan ejercer en Chile. Para ello, y dado el escasísimo conocimiento existente con respecto a dicha población en nuestro país, se debió recabar información acerca de la realidad profesional y laboral de estos inmigrantes. Particularmente, nos interesaba observar la frecuencia con la que los inmigrantes terminan subempleados o trabajando en ocupaciones distintas a las relacionadas con sus estudios y las razones para ello. También consideramos relevante conocer la inserción social de este grupo y su percepción de Chile como país receptor. Se realizó una encuesta exploratoria, sin pretensiones de representatividad, que se difundió vía correo electrónico a redes de migrantes altamente calificados de Santiago. Se tuvo un retorno de 148 encuestas que fueron analizadas cuantitativamente. Por otra parte, para complementar esta información se desarrollaron 15 entrevistas en profundidad a inmigrantes altamente calificados para ahondar en facilitadores y obstaculizadores para la inserción laboral y social en nuestro país, y obtener información más detallada acerca de su experiencia migratoria².

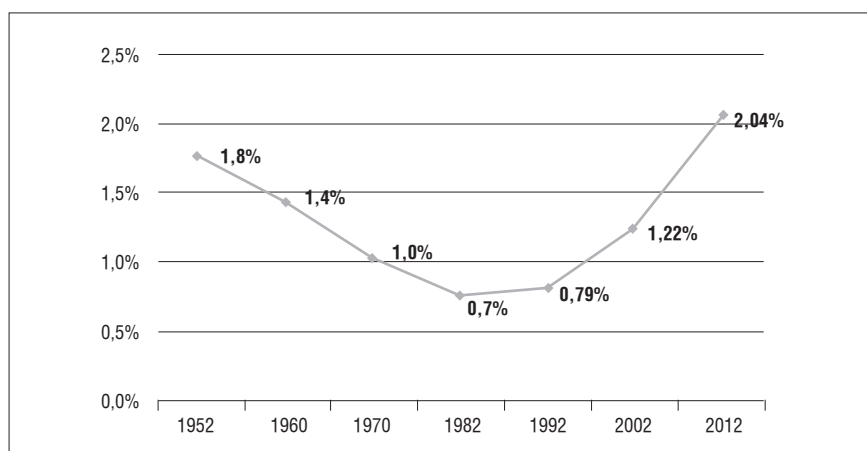
Antecedentes

En esta sección presentamos una breve caracterización de la realidad migratoria en números para describir el contexto actual de la migración en Chile y su evolución reciente. Para ello utilizamos datos de los censos de población, las encuestas CASEN, y datos del Departamento de Extranjería y Migración, dependiente del Ministerio del Interior. Nos remitimos a estas fuentes, al no existir otras mediciones disponibles. Como señala Martínez (2003, p. 12): “La información sobre inmigración en Chile se restringe a los censos puesto que los registros de entradas y salidas, así como los de extranjeros residentes, no tienen un sentido estadístico y su disponibilidad temporal y amplitud de variables es muy restringida. Por otra parte, en el país no existen encuestas representativas sobre migración internacional ni tampoco módulos migratorios incorporados en encuestas socioeconómicas de hogares y de empleo de cobertura nacional”.

2 El desafío de incorporar inmigrantes a la economía del país receptor, además de sincronizar los flujos de inmigrantes con las necesidades de los mercados laborales, es uno de los desafíos más importantes en el diseño de políticas migratorias. En su serie de reportes anuales sobre migración la OCDE ha abordado diversos aspectos de esta problemática (ver por ejemplo OCDE 2007, OCDE 2009, OCDE 2011, OCDE 2013b, y OCDE/European Union 2014).

Como se puede apreciar en la Figura 1, los inmigrantes en Chile se han mantenido en niveles bajos desde la segunda mitad del siglo pasado, al medirlos como porcentaje de la población total del país. Aun más, entre 1952 y 1982 hay una clara tendencia a la baja en la proporción de inmigrantes en la población, lo que se revierte a partir de 1982. Incluso, los aumentos han sido cada vez más pronunciados, pero aun así para el año 2012 se sigue observando un porcentaje de inmigrantes pequeño. En resumen, aunque pequeño, el número de inmigrantes es creciente, y esta es una de las razones por la que urge modernizar la regulación e institucionalidad migratoria en Chile.

FIGURA 1. **Porcentaje de la población en Chile que es inmigrante**



Fuente: elaboración propia usando información de Censos de Población y Vivienda de Chile.

Otro cambio reciente en la migración en Chile se observa en la composición de los inmigrantes según su lugar de origen. En la Tabla 1 podemos ver cómo ha evolucionado la composición de los migrantes en Chile medida en los Censos de 1992, 2002 y 2012³, con una gran mayoría de estos provenientes de países vecinos o sudamericanos. Conviene destacar que dentro de este grupo, durante estas dos últimas décadas, se aprecia un significativo aumento de los inmigrantes peruanos, que han pasado a representar el principal grupo de migrantes en Chile. Los inmigrantes colombianos también han aumentado de manera importante en la última década. Los datos de la Encuesta CASEN 2011, en la columna 4 de la Tabla 1, muestran una imagen similar a la del

3 El Censo 2012 no fue publicado por problemas técnicos en el levantamiento de datos. Los resultados que aquí se presentan son resultados que se hicieron públicos previamente a que el Censo fuera objetado. Sin duda la falta de un Censo 2012 es uno de los mayores daños que se pueda haber hecho al estudio del fenómeno migratorio en Chile desde el punto de vista estadístico, académico y de políticas públicas.

Censo 2012, al parecer la encuesta CASEN 2011 subestima la cantidad de inmigrantes⁴.

TABLA 1. **Origen de los inmigrantes residentes en Chile (porcentaje del total de inmigrantes)**

Origen	Censo			CASEN
	1992	2002	2012	2011
Perú	6,7%	20,5%	30,5%	40,0%
Argentina	30,0%	26,1%	16,8%	14,5%
Colombia	1,5%	2,2%	8,1%	8,1%
Bolivia	6,7%	5,9%	7,4%	6,0%
Ecuador	1,5%	5,1%	4,8%	3,8%
Estados Unidos	5,5%	4,2%	3,3%	3,5%
España	8,6%	4,9%	3,3%	2,7%
Brasil	4,0%	3,7%	2,9%	3,0%
Total	114.597	184.464	339.536	243.896

Fuente: elaboración propia usando datos de Censos y Encuestas CASEN. Censo 2012 son datos no oficiales y se usan únicamente como referencia

La distribución de los inmigrantes según años de educación de acuerdo a los datos de la Encuesta CASEN 2011 se presenta en la Tabla 2. Se observa que la fracción de inmigrantes que reporta tener entre 12 y 17 años de educación es mayor que para el caso de los no inmigrantes⁵. Si bien este resultado se mantiene para los años 2006, 2009 y 2011, es difícil analizar cómo ha evolucionado en el tiempo el nivel educativo de los inmigrantes en comparación con los no inmigrantes. Debido a que las encuestas CASEN realizan un tratamiento distinto a los encuestados que no declaran nivel educacional, este hecho es particularmente relevante para la CASEN 2009. Sin embargo, podemos concluir que la población inmigrante tiene una mayor proporción de individuos con más de 12 años de educación comparado a los chilenos residentes. Esto significa que los procesos de legalización, convalidación y regularización de títulos son una limitante importante al momento de definir una política migratoria integral.

4 Es probable que las encuestas CASEN no tengan una muestra totalmente representativa de los inmigrantes, en particular de los inmigrantes indocumentados o en situación irregular. Sin embargo, no hay otra muestra que entregue información similar para caracterizar a los inmigrantes, particularmente con la falta de un Censo en el último periodo censal.

5 Si en vez de mirar los años de escolaridad analizamos la distribución del nivel educacional (otra variable en las CASEN), llegamos a conclusiones similares.

TABLA 2. Comparación del nivel educacional de inmigrantes versus no inmigrantes (porcentaje sobre el total de inmigrantes o no inmigrantes según sea el caso)

Escolaridad	No Inmigrante	Inmigrante	Total
0 a 7 años	16,6%	5,4%	16,4%
8 a 11 años	20,5%	18,3%	20,4%
12 a 17 años	40,2%	55,9%	40,4%
18 años y más	22,8%	20,4%	22,7%
Total	100%	100%	100%

Fuente: elaboración propia usando Encuesta CASEN 2011.

Dentro de los oficios más comunes en que se desempeñan los inmigrantes en Chile, presentados en la Tabla 3, resalta la gran proporción de inmigrantes que trabaja como personal doméstico. Además, vemos que en 2011 la proporción de inmigrantes que trabajan como peones en la construcción creció fuertemente. Ahora bien, a pesar de la preponderancia de estos oficios que requieren poca calificación, cabe destacar que dentro de los oficios más comunes también observamos a médicos, arquitectos e ingenieros y a profesores universitarios, lo que se condice con el hecho de que una proporción importante de inmigrantes posee un alto nivel educativo y que para que ellos sean agentes de desarrollo es necesario establecer mecanismos que permitan facilitar su inserción laboral.

TABLA 3. Oficios más comunes en los que se desempeñan los inmigrantes (porcentaje sobre el total de inmigrantes)

Oficio	2006	2011
Personal doméstico	15,2%	14,1%
Vendedores y demostradores de tiendas y almacenes	6,0%	5,7%
Peones de la construcción de edificios	0,6%	6,2%
Gerentes de comercios mayoristas y minoristas	3,5%	3,9%
Revisores, guardas y cobradores de los transportes públicos	2,4%	2,1%
Vendedores de quioscos y puestos de mercado	1,5%	1,8%
Camareros y taberneros	1,3%	2,3%
Profesionales de nivel medio de servicios administrativos	3,8%	2,3%
Mozos de labranza y peones agropecuarios	1,6%	1,7%

Limpiadores de oficinas, hoteles y otros establecimientos	2,4%	2,7%
Arquitectos, ingenieros y afines, no clasificados bajo otros	2,9%	1,5%
Médicos	1,4%	2,0%
Conductores de automóviles, taxis y camionetas	2,1%	1,2%
Profesores de universidades y otros establecimientos de Ed. Superior	1,2%	2,0%

Fuente: elaboración propia usando Encuesta CASEN 2006 y 2011.

En la Tabla 4 observamos la importancia relativa de los inmigrantes versus los nativos en ocupaciones en las que se desempeñan. Al realizar este análisis, podemos ver que los inmigrantes representan una proporción creciente entre los médicos, los profesores universitarios, el personal doméstico y los peones de la construcción.

TABLA 4. **Porcentaje de inmigrantes sobre el total de trabajadores en los oficios más comunes**

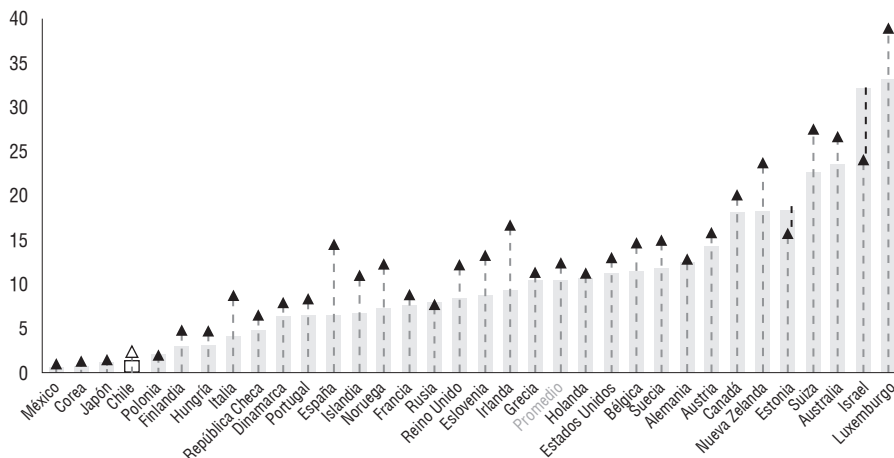
Oficio	2006		2011	
	Nativos	Inmigrantes	Nativos	Inmigrantes
Gerentes de comercios mayoristas y minoristas	98,2%	1,8%	97,9%	2,1%
Arquitectos, ingenieros y afines	95,8%	4,3%	96,5%	3,5%
Médicos	92,8%	7,2%	91,2%	8,8%
Profesores universitarios y de Ed. Superior	95,3%	4,7%	90,4%	9,6%
Profesionales de nivel medio de servicios administrativos	95,1%	5,0%	95,0%	5,1%
Revisores, guardas y cobradores de transporte público	98,4%	1,6%	98,0%	2,0%
Gamareros y taberneros	98,2%	1,8%	94,6%	5,4%
Vendedores y demostradores de tiendas y almacenes	98,9%	1,1%	98,3%	1,7%
Vendedores de quioscos y puestos de mercado	98,8%	1,2%	97,9%	2,1%
Conductores de automóviles, taxis y camionetas	98,8%	1,2%	98,9%	1,1%
Personal doméstico	96,2%	3,8%	94,4%	5,6%

Limpiadores de oficinas, hoteles y otros establecimientos	98,8%	1,2%	98,0%	2,0%
Mozos de labranza y peones agropecuarios	99,7%	0,4%	99,3%	0,7%
Peones de la construcción de edificios	99,6%	0,4%	95,3%	4,7%

Fuente: elaboración propia usando datos Encuestas CASEN 2006 y 2011.

Además de caracterizar a los inmigrantes que viven en Chile, los datos disponibles nos permiten establecer comparaciones con el resto del mundo respecto al fenómeno migratorio. En esta línea, la Figura 2 nos muestra cómo se compara la proporción de inmigrantes en Chile con los demás países que pertenecen a la OCDE (Organization for Economic Cooperation and Development). Al realizar esta comparación para los años 2001 y 2011, vemos que el *stock* de inmigrantes en Chile, como porcentaje de la población total del país, es pequeño comparado con el resto de los países de la OCDE. Además, a diferencia de otros países, este *stock* no sufrió cambios abruptos en la década analizada.

FIGURA 2. Stock de inmigrantes países OCDE (porcentaje sobre el total de la población)



Fuente: OCDE Migration Outlook 2013a. Datos para Chile corresponden a estimaciones de Extranjería para 2002 y 2010.

A este respecto, es posible concluir que se debe fortalecer la imagen de Chile como país receptor de inmigrantes, a fin de convertirlo en un país más atractivo. Para ello es indispensable modernizar el marco e institucionalidad migratoria.

1. Las políticas migratorias

Las políticas migratorias son los instrumentos legales que generan los estados para regular el ingreso, permanencia, salida y tipo de actividad que pueden ejercer los migrantes en un país de acogida. Siguiendo a Mármora (1997), estos instrumentos no solo responden a un análisis racional, sino también a los prejuicios que se tenga sobre el aporte de los migrantes en general o de algunos colectivos en particular. De esta manera, las políticas migratorias podrían responder –entre otras cosas– a análisis económicos de costo-beneficio de admitir a población migrante o basarse en presunciones muchas veces prejuiciosas sobre ciertos colectivos. Por lo tanto, la regulación que de las políticas migratorias emerja no tendría que ver necesariamente con el análisis real de la situación a nivel país y de la economía mundial, sino que podría responder a situaciones y miedos imaginarios. En este marco, la presente investigación pretende ser un aporte al análisis de la situación de migrantes altamente calificados, para que la política pública pueda contar con criterios analíticos a la hora de normar la inserción del capital humano avanzado en Chile⁶.

Mármora (1997) también establece que las políticas migratorias pueden ser coyunturales, es decir, responder a la presión migratoria del momento, o programáticas. Por políticas migratorias programáticas se entiende aquellas que emergen de un proyecto político, económico y social a nivel país. La legislación que actualmente existe en Chile corresponde a la primera categoría, es decir, de tipo coyuntural, pues se han generado respuestas normalmente tardías y desarticuladas o que son resultado de una presión contingente, como las dos regularizaciones masivas de los gobiernos de la Concertación⁷. Se espera que una nueva política migratoria sea de carácter programático, conjugando en su propuesta el análisis de la situación real y de la ideal de migración, para así generar una propuesta de escenario posible, abierta y que responda a los derechos de los trabajadores migrantes. En este sentido, como señala Jensen (2008), las políticas migratorias responden a necesidades históricas y planteamientos político-ideológicos imperantes.

De esta manera, para comprender el actual marco regulatorio en materia de migración es necesario hacer una breve retrospectiva histórica. En primer lugar, podemos señalar que en el siglo XIX la migración de ultramar en Chile estuvo marcada por políticas migratorias de atracción que buscaban poblar ciertas zonas del país y atraer migrantes industriales y progresistas. Así por ejemplo, en 1850 se dictó una ley que permitió la llegada de aproximadamente 2.500 colonos alemanes al sur del país. Adicionalmente, dicha

6 Klugman y Medhalho (2009) presentan un resumen categorizado de las políticas migratorias para una muestra amplia de países. Referimos al lector este trabajo para una visión más amplia del variado espectro de políticas que se han adoptado en el mundo respecto de los flujos migratorios.

7 Hubo una regularización masiva durante el gobierno de Eduardo Frei Ruiz- Tagle y otra durante la primera administración de Michelle Bachelet.

normativa permitió, involuntariamente, que un importante número de personas de origen asiático se instalara en el norte del país (Cano et al., 2009).

Más tarde, a inicios del siglo XX, hubo una corriente migratoria proveniente de países árabes y a mediados del mismo siglo, y producto de los variados conflictos armados en Europa, se produjo un importante flujo migratorio de europeos. Luego de una disminución paulatina de la importancia de los inmigrantes en la población total a partir de la década de 1940, el golpe de Estado de 1973 gatilla un proceso de emigración de miles de chilenos por razones ampliamente conocidas. Sumado a las crisis internacionales y al mal desempeño económico y de seguridad, en el Censo de 1982 la fracción de inmigrantes viviendo en Chile llega a un mínimo de menos de 1% de la población total⁸.

La década de 1990 marca un cambio en la tendencia y comienza un proceso, que dura hasta hoy, de significativa inmigración desde otros países de la región, llevando a que por primera vez en décadas la población inmigrante aumente su importancia en la población total. Como mencionamos anteriormente, este crecimiento marca, además, un cambio en la composición de la población inmigrante, pasando la población peruana a ser el principal grupo migratorio. Por otra parte, la población migratoria comienza a concentrarse en ciudades no fronterizas, tomando una importante presencia urbana, particularmente en Santiago.

Este cambio en la cantidad y composición de la migración no ha sido abarcado por la política migratoria. Nuestra normativa es el Decreto Ley 1.094 de 1975, emanado bajo una lógica de seguridad nacional (Stefoni, 2003). En este sentido, la normativa vigente está pensada para controlar flujos migratorios con categorías de visas muy restringidas, básicamente de turista, sujeta a contrato y de residencia temporal, y no para atraer y apoyar la inserción de inmigrantes. Dada la anacronía de la legislación vigente, desde los años noventa en adelante ha habido dos procesos fundamentales que han modificado el panorama de la política migratoria. Primero, se han incorporado una serie de normativas para garantizar acceso a salud y educación de los inmigrantes, incluso de aquellos en situación irregular⁹. Estas medidas pretenden proteger los derechos básicos de los inmigrantes, particularmente de grupos más expuestos, como los menores de edad y las mujeres embarazadas. Segundo, se han implementado dos procesos de regularización de inmigrantes con situación irregular. Estas medidas son aun insuficientes y se requiere con urgencia una normativa moderna acorde con los flujos humanos actuales (Doña Reveco y Mullan, 2014; Igor y Flores, 2008; Jensen, 2008; Martínez, 2012; Machín, 2011; Stefoni, 2011; UDP, 2006; Vergara, 2014).

8 De acuerdo a información del Censo de Población y Vivienda de 1982 únicamente un 0,7% de la población residente en Chile correspondía a inmigrantes.

9 Ver Instructivo Presidencia N°9.

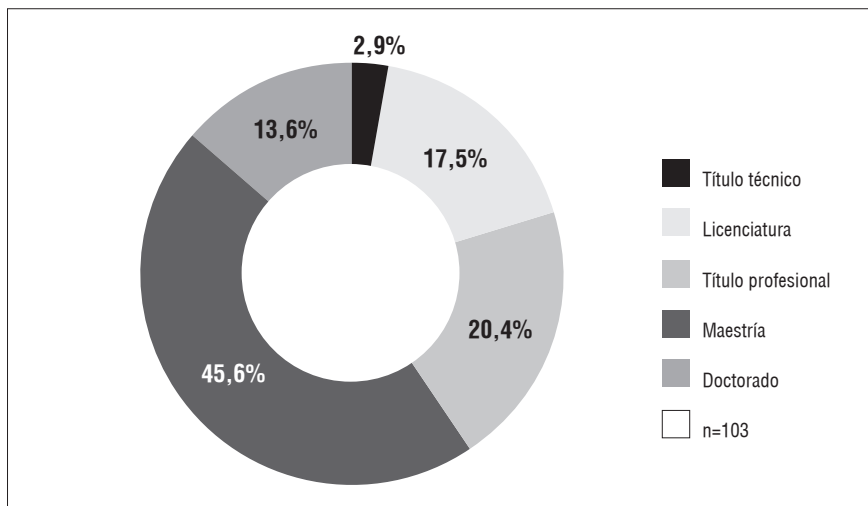
2. Resultados del estudio

El análisis de los datos cuantitativos y cualitativos obtenidos en la recolección empírica de información ha resultado fundamental para el desarrollo de la presente propuesta de política migratoria. Al comenzar el estudio, se planteó la hipótesis de que la convalidación de los títulos y grados profesionales era el principal obstáculo para la inserción laboral de los inmigrantes altamente calificados. Sin embargo, en el desarrollo de la presente investigación dicha hipótesis fue descartada, pues si bien cuando se requiere convalidar estudios los procesos son engorrosos, lentos y tremendamente dificultosos, la mayoría de nuestros encuestados/entrevistados no necesitaron convalidar sus títulos para acceder al mercado laboral. Nos preguntamos entonces cuáles son los principales facilitadores y obstaculizadores para la inserción laboral y social, para así poder generar una propuesta de política pública que responda efectivamente a la realidad vivida por el migrante de capital humano avanzado en nuestro país.

A continuación, presentaremos algunos de los datos más relevantes.

La encuesta se puso en circulación en formato *online* por redes de inmigrantes calificados y fue respondida por 148 personas, siendo la muestra válida, que finalizó la encuesta, 103. La distribución por sexo fue de 74% mujeres y 26% hombres. Con respecto a la edad, el 28% de las personas encuestadas tiene 30 años o menos, el 52% entre 31 y 44 años y el 20% restante 45 años o más. Las zonas de procedencia fueron las siguientes: América Latina (37%), Estados Unidos y Canadá (30%), Europa (30%) y Asia, África y Oceanía (3%).

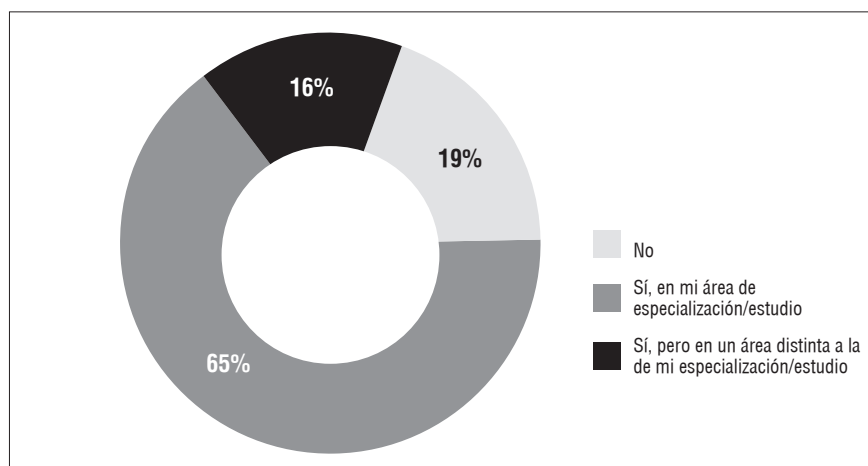
FIGURA 3. ¿Cuál es su título o grado académico? (%)



Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la pregunta ¿cuáles fueron los motivos de su migración?, el 33% de la muestra migró por razones laborales, el 34% por distintas razones, mayoritariamente estudios y de relación de pareja, y el 33% por razones familiares. Es interesante notar que el trabajo no fue el principal motivo para migrar. Esto se relaciona con la composición de la muestra mayoritariamente femenina, pues en la literatura suele encontrarse que los hombres migran más por causas laborales y las mujeres más por causas familiares. No obstante, el potencial laboral de las mujeres altamente calificadas que migra por razones familiares puede y debe ser aprovechado para el crecimiento y desarrollo de los países de acogida. Por lo tanto, se hace necesario facilitar en la política migratoria el acceso al mercado laboral y a la obtención de permisos de trabajo a inmigrantes calificados que migran con pareja.

FIGURA 4. ¿Estaba usted empleado en su país de residencia antes de mudarse a Chile? (%)

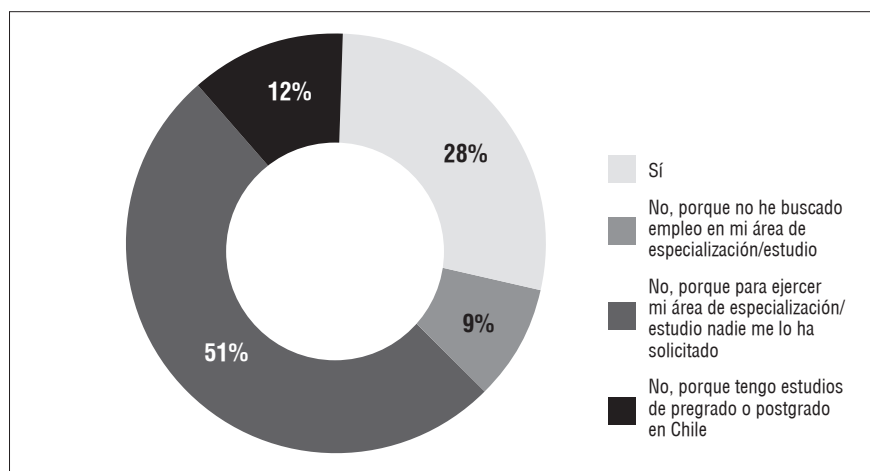


Fuente: elaboración propia.

Esta respuesta no es sorprendente, dado el nivel de calificación de las personas encuestadas. Por lo tanto, se desprende que cuando el proyecto migratorio no responde fundamentalmente a razones familiares, los migrantes altamente calificados migran cuando las perspectivas de trabajo son aun mejores que en el país de origen. Así, el 36% de la muestra llegó contando con un empleo previamente acordado —recordemos que el 33% migró por causas laborales—, el 56% encontró un empleo en Chile y solo el 8% sigue buscando empleo.

La necesidad de convalidar estudios para acceder a un trabajo no aparece como el elemento principal, pues para muchos trabajos altamente calificados no se requiere convalidar títulos.

FIGURA 5. ¿Ha necesitado convalidar sus estudios de pregrado o postgrado desde que inmigró a Chile? (%)



Fuente: elaboración propia.

De todas formas, cuando ha existido la necesidad de convalidar títulos, el proceso aparece como extremadamente engorroso, tanto por la institucionalidad como por lo confuso. Un ejemplo de la dificultad es lo que nos señala uno de los entrevistados:

“Yo inicié la revalidación del título hace diez años en la Universidad de Chile y todavía no termino (...) ya he amenazado con ir al diario porque además me cobraron carísimo, y bueno, que se perdió, que vaya, que venga, que lo van a leer, que pague, que presente otro trabajo, (...) pero tampoco tengo una respuesta que diga no, venía con muy buenas calificaciones y con experiencia laboral”.

Un tema que aparece tanto como obstaculizador y como facilitador en las entrevistas para la obtención de empleo es la nacionalidad del inmigrante. De esta manera, existirían nacionalidades más “deseables” que otras a la hora de contratar inmigrantes. Esto es coincidente con lo que señalan autoras como Stefoni (2011) y Tijoux (2012) con respecto a la discriminación instalada en Chile hacia migrantes latinoamericanos. Lo anterior es señalado por uno de los entrevistados:

“Un facilitador es que de alguna manera muchos chilenos quieren ser europeos, es una cosa que me parece absurda, primero porque no encuentro algo tan maravilloso ser europeo, y después porque me parece absurdo que tengan ese rechazo de sí mismos, de los pueblos originarios, (...) eso yo creo que nos

facilita a todos los del hemisferio norte y todos nos quedamos muy sorprendidos la verdad”.

Por otra parte, existen profesiones que presentan mayores dificultades que otras para la inserción laboral. Por ejemplo, es notoria la dificultad que tienen los abogados para ejercer su profesión en Chile, por requerimientos propios de los colegios profesionales respectivos, más que por barreras vinculadas a la legislación migratoria. Los abogados no pueden litigar en el país a no ser que se nacionalicen y convaliden su título. Por esto, gran parte de los abogados y abogadas inmigrantes optan por ejercer su profesión de otra forma y las posibilidades de éxito que tengan dependen de sus redes sociales y de su especialidad.

Los ingresos de más de la mitad de los inmigrantes profesionales encuestados superan \$1.500.000, lo que da cuenta de que si bien el proceso para encontrar trabajo puede ser dificultoso en algunos casos, una vez que sucede, los inmigrantes profesionales son bien remunerados. En este contexto, nos encontramos con que las principales barreras de los inmigrantes altamente calificados para la inserción laboral en Chile no tienen que ver principalmente, o al menos, únicamente, con encontrar trabajo, sino que con ciertos trámites o procesos que son claves para instalarse y desarrollar su vida cotidiana.

En primer lugar, los procesos relativos a la obtención de visa, cambio de tipo de visa, entre otros, aparecen como extremadamente engorrosos. Las principales razones son: falta de información adecuada con respecto a los procesos, ya que no existe una entidad que explique claramente estos –plazos, oficinas a las que acudir, horarios de atención, entre otros–; la lentitud y complejidad de los procedimientos mismos. Una de las entrevistadas señala tener su carnet de identidad vencido hace ocho meses y no ha intentado renovarlo pues el proceso es peor que no tener el documento al día.

En esta misma línea, otro entrevistado relata: “Todo para los extranjeros es un tema, por lo menos nueve años atrás era más difícil, no era algo automático. Aunque tengas fuente de ingresos, el hecho de ser nuevo en el país es algo distinto”.

En segundo lugar, otros temas difíciles para la inserción de migrantes son el acceso a salud, al sistema bancario y a la vivienda. Cuando el acceso a estos sistemas no ha sido favorecido por las empresas contratantes, los migrantes altamente calificados suelen “perderse” en los procedimientos, tal como lo señala uno de los entrevistados:

“Lo más difícil fue justamente el arriendo (...) mi marido era estudiante en esa época entonces no teníamos ningún antecedente. Yo como extranjera, él era estudiante sin ningún ingreso, entonces obviamente vimos algunos departamentos, pero no

hubo posibilidad de arrendar ninguno. Entonces al principio encontramos una residencial en Providencia. Arrendamos una pieza ahí, porque no teníamos que presentar ningún tipo de documentación”.

Extremadamente dificultoso es el acceso al sistema de salud privado (Isapre) especialmente cuando existen preexistencias. De acuerdo a lo relatado por un entrevistado:

“Mi hijo es diabético insulino dependiente y fue muy difícil conseguir una Isapre que lo acepte. Muy difícil, estuve a punto de volverme por esa razón. De hecho en la empresa donde yo había entrado a trabajar me dieron un seguro internacional y todavía no estaba el GES; entonces nos íbamos a Mendoza a buscar la insulina que nos la daba el Estado argentino. Cada tres meses íbamos a Mendoza”.

En tercer lugar, un aspecto frecuentemente mencionado en las entrevistas como particularmente difícil es el acceso al sistema escolar, pues nuestro sistema de educación privada donde son los colegios los que seleccionan, resulta altamente extraño para extranjeros, tal como lo señala un entrevistado:

“Nosotros íbamos a vivir en un lugar X y empezamos a recorrer escuelas y habían escuelas que ni siquiera nos permitían entrar y yo no sé, en ese momento de la empresa nadie nos ayudó y una persona de una inmobiliaria que nos estaba ayudando a ver una casa, nos dijo que sus sobrinos iban a una escuela tal que estaba cerca de la casa que estábamos viendo. Que ella había oído que estaban conformes y así llegamos y ahí nos quedamos. Pero fue feo, fue como angustiante porque no había orientación, no era fácil. Nos parecía carísimo tener que pagar una matrícula de cuota de ingreso que era una locura, todos los requisitos que hay que ver los padres qué son, qué estudiaron, todo eso para nosotros era nuevo”.

Creemos que por todos los problemas anteriormente mencionados, es extremadamente necesario esclarecer procesos de obtención de visas y acceso al sistema de salud, de vivienda, de educación escolar y banca.

En cuanto a otro tipo de dificultades para permanecer en el país se señalan factores culturales. En palabras de un entrevistado:

“Lo que más me costó fueron las cosas culturales (...) para hacer mis propias amigas se me ha hecho súper difícil. Encontré la sociedad chilena muy cerrada, bueno por lo menos lo que me tocó, donde me tocó trabajar, donde me tocó vivir. Lo en-

contré muy encerrado, la gente muy poco abierta para nuevas amistades, como un círculo, unas burbujitas, si uno no está en cierto colegio, y después universidad, es súper difícil entrar a esos círculos sociales, entonces eso fue lo que me costó, no fue la parte legal...”

Otro aspecto que les resulta molesto y extraño es el tema del funcionamiento de redes para acceder a empleo y el tema de las relaciones sociales, altamente diferenciadas entre clases sociales. Como plantea un entrevistado: “La barrera yo creo que es no tener redes, es un país que se mueve bastante por redes, es un país bastante clientelar también”.

Propuesta

Como ya se ha señalado, en el escenario actual, nuestro país cuenta con un marco regulatorio y una institucionalidad migratoria que han quedado obsoletos ante la transformación de Chile en un país que ha atraído importantes flujos migratorios desde países vecinos y, más recientemente, incluso desde Europa. Es importante recalcar que si bien los flujos migratorios en Chile aun no alcanzan el nivel de masividad observado en otros países, sí representan un cambio importante en las tendencias históricas dadas en el país.

Es en este contexto donde surge la necesidad de reforma y modernización de la política migratoria. La presente propuesta quiere aportar elementos para la creación de esa nueva regulación e institucionalidad. Sin embargo, dado el foco del estudio, este no detalla ni aborda todos los aspectos de la política de migración, sino que se especializa y centra en la migración altamente calificada, enfatizando los elementos de política pública que puedan facilitar la llegada e inserción de este tipo de migrantes. En este sentido, las propuestas que siguen pretenden otorgar información a los legisladores, en la medida en que dan a conocer los problemas actualmente vivenciados por los inmigrantes altamente calificados en Chile y, además, responden justamente a estas barreras, ofreciendo sugerencias concretas para afrontar estos problemas.

El primer diagnóstico dice relación con los bajos flujos migratorios en Chile. Si bien esto suena a una contradicción respecto de la tensión y sensación general en la sociedad civil, en comparación a otros países, Chile está aun lejos de transformarse en un destino de gran atractivo para los inmigrantes. Además, existe un importante nivel de heterogeneidad geográfica y de ocupaciones entre los migrantes, lo que probablemente hace más prominente y visible la nueva realidad migratoria para algunos grupos en particular. Este bajo nivel de migración lleva a que nuestra propuesta parta por la necesidad de generar mayor interés por Chile como lugar de destino entre potenciales migrantes, a modo de aumentar los flujos de inmigrantes.

El siguiente componente de esta propuesta de política pública es hacerse cargo del proceso de instalación de los migrantes que vienen a Chile. De acuerdo a la información obtenida, lo más difícil para la inserción laboral y social en Chile dice relación con la falta de información, burocracia y lentitud de los procesos legales y administrativos, más allá de las convalidaciones, y también con la falta de información adecuada sobre los modos de vida en Chile, funcionamiento del sistema educacional y de salud, entre otros.

Las propuestas tienen tres ejes esenciales en su formulación. Primero, se orientan en responder específicamente a los problemas mencionados por nuestros entrevistados y a sentar los marcos que beneficien a la población migrante de alta calificación y migrantes en general. Como se podrá ver, muchos de los desafíos que afectan la incorporación de los migrantes de alta calificación en Chile son problemas que en alguna medida también afectan a los migrantes de menor calificación, por lo tanto, un grupo de estas propuestas es ciertamente beneficioso para todos. Dentro de estas medidas están, por ejemplo, aquellas destinadas a mejorar la información acerca del proceso de visa y de inserción laboral, y la reestructuración de las unidades a cargo de la gestión de la migración. Este eje general de acción abarca todos los aspectos del proceso migratorio, con un énfasis en institucionalidad, normas generales y coordinación de políticas.

Segundo, y en un margen directamente aplicable a los migrantes de alta calificación en particular, se plantean medidas concretas para facilitar y racionalizar los procesos de postulación a visas e incorporación de información sobre los requisitos para ejercer las distintas profesiones u ocupaciones en Chile; además de información básica acerca de la dinámica de inserción en el mercado laboral y en la sociedad chilena en general. Esto viene de la mano de un proceso de revisión de los requerimientos de convalidación y legalización de los títulos profesionales necesarios para ejercer distintas ocupaciones en Chile, en conjunto con la creación de un mecanismo claro y expedito para el procesamiento de las peticiones de convalidación. Este eje, por lo tanto, se enfoca en el proceso que debe seguir un migrante una vez que ha escogido a Chile como un potencial destino y, especialmente, luego de iniciar el proceso de postulación a visas, convalidaciones y planificación de su asentamiento e inserción.

Tercero, implementación de una campaña activa para difundir el potencial de Chile como país de residencia entre potenciales migrantes de alta calificación, o de áreas de mayor necesidad para el país, pues es indiscutible que el capital humano avanzado es un aporte para el desarrollo económico, cultural y social de los países. El paso siguiente en esta etapa de difusión debe ser la existencia de un conjunto estándar de herramientas informativas que detallen claramente los procesos requeridos para la inserción en el país. Este tipo de difusión es parte de las herramientas usadas por distintos países

en el mundo que entregan información sobre sus programas de migración enfatizando aquellos que son los de preferencia, dadas sus necesidades de trabajadores y capital humano. Este eje inicia el proceso al enfocarse directamente en atraer potenciales migrantes hacia Chile, generando interés en acceso a información y aumentando los flujos actuales hacia Chile.

Elementos específicos de la propuesta

Como se señaló anteriormente, en la actualidad existe consenso en todos los sectores políticos en que hoy la migración es creciente, que ha cambiado de composición y que se requiere de nuevos instrumentos para la gestión migratoria. Se reconoce el aporte económico y social que representan todo tipo de inmigrantes para el desarrollo del país. Dado el foco del estudio, dentro de la heterogeneidad de personas migrantes parece fundamental visibilizar a los inmigrantes altamente calificados como una población con características y demandas particulares que Chile debe considerar en la nueva legislación migratoria. Es necesario recalcar que nuestra propuesta no busca que Chile opere con un modelo de migración selectiva, pero sí busca que los migrantes altamente calificados empiecen a considerar a Chile como su destino de migración.

Las propuestas específicas que siguen, serán presentadas en torno a cuatro problemáticas fundamentales que reconocen los inmigrantes altamente calificados para su inserción laboral y social. Adicionalmente a ellos, nosotros observamos un primer problema que hemos calificado como problema 0, pues es la base sobre la cual se deberán sustentar los otros cambios que se proponen, ya que aborda el tema de la falta de institucionalidad adecuada. De esta manera, creemos que para implementar este tipo de propuestas es necesario contar, en primer lugar, con una institucionalidad migratoria ad hoc. Es decir, una institucionalidad que permita una gestión moderna de la migración. Hoy las materias relacionadas con la migración son administradas por el Departamento de Extranjería dependiente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Este departamento es el encargado de otorgar residencias temporales, tramitar solicitudes de permanencia definitiva y cartas de nacionalización. Los controles de ingreso al país, por otra parte, son efectuados por la Policía de Investigaciones (PDI). Ambos organismos no necesariamente actúan de manera coordinada, lo que produce dificultades. Por ejemplo, la visión abierta de los gobiernos de la Concertación que enfatizaron ante todo la regulación de la población migrante, no tenía correspondencia con la mirada de restricción de flujo migratorio que operaba en la frontera por parte de la PDI. Por otra parte, los recursos económicos, humanos y administrativos del Departamento de Extranjería son insuficientes para la demanda actual.

Las otras cuatro propuestas apuntan al conjunto de problemas señalados por los inmigrantes altamente calificados residentes en Chile: (1) falta de información sobre Chile como país de destino; (2) falta de información en temas burocráticos y administrativos para la inserción; (3) falta de documento de identificación reconocido como válido en Chile para realizar distintas gestiones desde el arribo; (4) falta de permisos de residencia –visas– ajustados a la migración contemporánea.

Problema 0: Institucionalidad

Chile carece de una institucionalidad moderna acorde a la realidad migratoria actual, entendiéndose como un *stock* relativamente pequeño pero creciente de migrantes, provenientes principalmente de países vecinos. Existe el desafío de aprovechar las ventajas aparentes de Chile como país de destino para atraer migrantes que puedan maximizar los beneficios tanto personales como del país de acogida.

Propuesta 0: Creación de un Servicio Nacional de Migración y Extranjería (SNM) y de un Consejo Asesor de Política Pública.

a) Servicio Nacional de Migración y Extranjería (SNM)

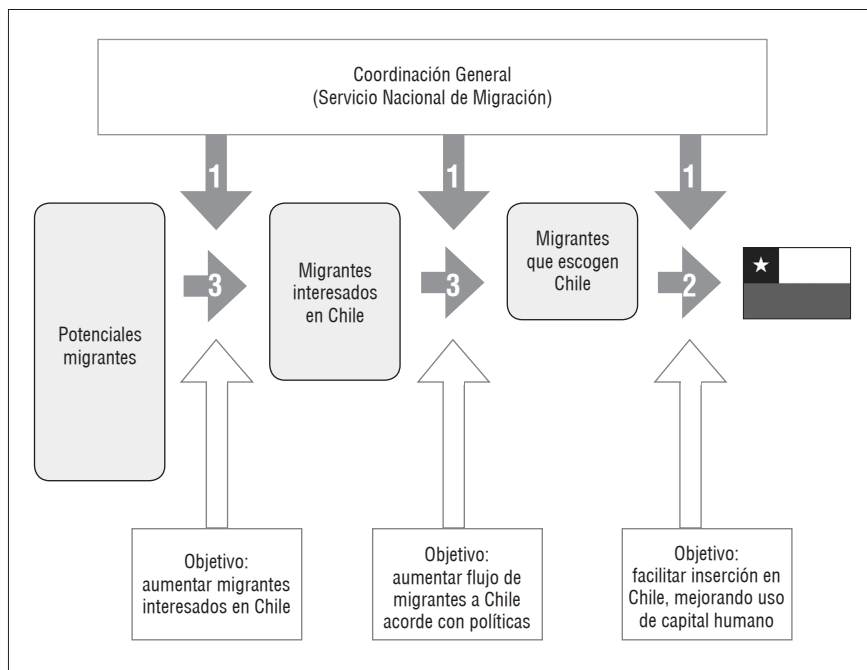
Se propone la creación de un Servicio Nacional de Migración y Extranjería (SNM) que dependa del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, cuyo objetivo sea manejar la política migratoria dentro del marco legal existente, determinar las acciones necesarias para el manejo de los flujos migratorios, incluyendo el procesamiento de visas y peticiones de asilo, además de analizar y proponer cambios legales a las políticas migratorias.

Un elemento fundamental de este nuevo SNM es que tenga un nivel de autonomía sustancialmente mayor que la del actual Departamento de Extranjería. El SNM deberá recibir un *status* que le permita poder incidir en la política migratoria y no solo ejecutarla, actuando como institución coordinadora y asesora en conjunto con el Consejo Asesor de Política Migratoria.

De esta manera, podemos organizar el trabajo del SNM en tres niveles, los que se describen en la Figura 6. El primer eje, cuya acción aparece marcada con el número uno, es el de bases institucionales, coordinación y manejo del proceso migratorio y de políticas. Este es un nivel que ordena todas las acciones y por ello se ubica en un nivel superior, abarcando los demás ejes y actuando coordinadamente en el proceso completo. El siguiente elemento, cuya acción aparece marcada con un dos en la Figura 6, se enfoca en los migrantes que escogen venir a Chile, optimizando el proceso de postulación e inserción en nuestro país, disminuyendo los costos del proceso de postulación y facilitando su incorporación al mercado laboral, idealmente maximizando el uso de su capital humano en los puestos de trabajo que ocupen o en las actividades que decidan ejercer.

El tercer eje, cuyo ámbito de acción en el proceso aparece marcado con un tres, se enfoca en aumentar los flujos de inmigrantes que escojan finalmente a Chile como su destino, ya sea de manera transitoria o permanente. En este sentido el objetivo de este eje es lograr aumentar el número de inmigrantes que escogen Chile como destino, generando conciencia de Chile como destino incluso entre aquellos que no están activamente considerando migrar, y también remarcando las ventajas relativas de nuestro país versus otros destinos en la región o en el mundo. Este proceso es obviamente facilitado por un buen sistema de información que reciba y canalice de manera apropiada las inquietudes y solicitudes de los potenciales interesados. Además, un sistema expedito y racional de visado e inserción se transforma en una herramienta crucial para atraer a los migrantes con mayor capital humano, y en particular en áreas que son atractivas para varios países en el mundo. La coordinación general de política migratoria también sincroniza los esfuerzos de promoción, información, postulación e inserción con las necesidades detectadas a nivel local.

FIGURA 6. **Ejes del Servicio Nacional de Migración y su relación con el proceso migratorio**

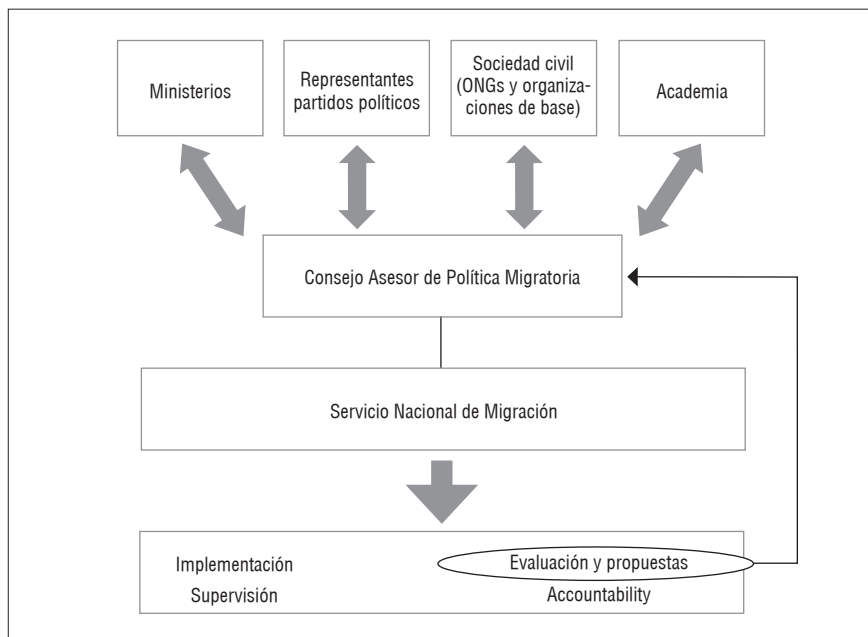


Fuente: elaboración propia.

b) Consejo Asesor de Política Migratoria

Se propone la creación de un Consejo Asesor de Política Migratoria que asesore al SNM en la toma de decisiones. Tal como se describe en la Figura 7, dicho Consejo debería estar integrado por funcionarios de distintos ministerios: Ministerio de Salud, Ministerio de Educación, Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Hacienda, entre otros relevantes, junto con representantes de los diferentes partidos políticos, a fin de que se discutan distintas visiones acerca de la política migratoria a impulsar. También estará integrado por organizaciones de la sociedad civil, tanto ONGs como agrupaciones de migrantes, y por último, deberá estar conformado por académicos especializados en la materia. A diferencia de anteriores instancias de consejos que fueron más bien transitorios, en este caso se propone dar una institucionalidad completa y permanente, transformándolo en parte integral de la política migratoria del país. Su estatus debe estar normado por ley, definiendo claramente sus atribuciones y sus integrantes, con reglas claras de nominación y remoción, y cuyos miembros externos al gobierno son nombrados por plazos fijos y reemplazados de manera escalonada para evitar que puedan ser sustituidos en su totalidad cuando ocurra un cambio de administración.

FIGURA 7. Ejes del Consejo Asesor de Política Migratoria y su relación con el proceso migratorio



Fuente: elaboración propia.

Problema 1: Falta de información

Para hacer de Chile un país atractivo para inmigrantes altamente calificados se requiere entregar información fidedigna y actualizada sobre el mercado laboral, perspectivas de ingreso de distintas ocupaciones y nivel de calificación, tipo de permisos de entrada y residencia y los procesos requeridos para obtenerlos, documentos necesarios para los distintos procesos administrativos –sistema educativo, de salud, de vivienda y financiero–. Finalmente, entregar información transparente que evite procesos migratorios fallidos y aumentar la probabilidad de éxito en la inserción laboral y social. Los procesos exitosos, además, actúan como herramienta de atracción y publicidad entre nuevos inmigrantes.

Propuesta 1: Esta propuesta considera dos líneas de trabajo. Primero, la implementación de un plan de difusión y promoción de Chile como destino migratorio, permanente o transitorio, para inmigrantes calificados, el que pueda ser revisado y actualizado en función de los estudios que se hagan a las ocupaciones o perfiles de migrantes de mayor relevancia para el país. La intensidad de esta campaña debe ser mayor al iniciar la nueva política y debe ser sometida a una continua evaluación y revisión. Estas labores deben recaer en las instituciones correspondientes dentro de la normativa y organización creada bajo el amparo del nuevo SNM. La campaña debe guiar a los interesados hacia un sistema de información expedito y actualizado. Este plan debería coordinar al menos los siguientes elementos:

- a. Énfasis en mostrar el nivel de desarrollo industrial e institucional de Chile, como también el crecimiento económico del país.
- b. Enfoque en la atracción de profesionales y académicos en las áreas prioritarias detectadas por el Estado.
- c. Difusión de programas de atracción de capital humano específico necesario para cubrir demandas puntuales y que puedan requerir el uso de medios especiales para su difusión y promoción. Estos funcionarían como una expansión y perfeccionamiento de programas tipo *Start-Up Chile*¹⁰. Ejemplos:
 - Profesores de inglés para enseñanza escolar.
 - Profesionales con capacidad de investigación e innovación.
 - Especialidades y ocupaciones con mayor demanda en sectores productivos o gubernamentales.

La segunda línea de acción es la creación de un canal informativo para el migrante con toda la información necesaria para orientar a los extranjeros interesados en su decisión de migrar a Chile, incluyendo particularmente detalles del proceso de postulación y de la realidad laboral de nuestro país. Debe incluir todo aquello que un potencial inmigrante pudiese requerir para

¹⁰ “Start-Up Chile es un programa creado por el Gobierno de Chile y ejecutado por Corfo. Busca atraer emprendedores de alto potencial y en etapa temprana, para arrancar sus *startups* en Chile y usen nuestro país como plataforma de lanzamiento global” (www.startupchile.org).

comenzar su proyecto migratorio y evaluar radicarse en Chile. Esta información debe contener, al menos, todos los pasos, requerimientos y calificaciones necesarios para iniciar el proceso de postulación a visas¹¹.

Además, debe contemplar todo lo referido al proceso de inserción a la sociedad chilena. Una lista indicativa de lo que debería estar disponible incluye:

- a. Medios diversos para la entrega de información acerca de los tipos de visas existentes, institucionalidad migratoria, documentos requeridos para realizar distintos tipos de trámites administrativos, lugares y horarios de atención. Esto incluye también:
 - Detalle de procesos de convalidación de títulos y profesiones.
 - Legalización de documentos que debe ser realizada antes de migrar a Chile, que es una de las trabas que enfrentan los inmigrantes.
- b. Información y coordinación laboral para potenciales migrantes.
 - Ocupaciones y especialidades con mayor demanda en el mercado laboral chileno.
 - Información básica sobre remuneraciones promedio.
 - Lista comprehensiva de las ocupaciones o labores que requieren de autorizaciones especiales para ser ejercidas en Chile junto a los requisitos y cómo estos pueden ser obtenidos/rendidos.
- c. Entregar servicios de apoyo y orientación a los inmigrantes con información general acerca del funcionamiento del aparato estatal y del sector privado. Esto es fundamental por cuanto la evidencia levantada en este estudio apunta a problemas culturales importantes para lograr una incorporación al funcionamiento de las instituciones en nuestro país. Esto debe incluir como mínimo los siguientes elementos:
 - Información sobre el sistema educacional con acceso a las páginas relevantes del Ministerio de Educación, además de referencias generales para facilitar el acceso a postulaciones y admisiones.
 - Información sobre el sistema de salud, facilitando el proceso de preparación de los materiales requeridos para ingresar a alguna de las instituciones de seguro de salud.
 - Información sobre el sistema de pensiones, con los requerimientos para coordinar, cuando sea posible, el pago de contribuciones a estos fondos de ahorro para inmigrantes temporales.
- d. Este sistema de información también debe actuar como una instancia para retroalimentar las instituciones chilenas respecto de la composición de los inmigrantes y de la percepción respecto del país y del proceso migratorio. Esta información debe ser utilizada para efecto de diseño de estrategias, políticas y para interacción con el sector privado.

11 Sitios web de oficinas migratorias internacionales entregan esta información regularmente, incluso enfatizando perfiles específicos de inmigrantes. Ver por ejemplo el caso de Canadá: <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/> y del gobierno de South Australia: https://www.migration.sa.gov.au/skilled_migrants. En el caso chileno la información se encuentra atomizada en diversos sitios y con menor nivel de detalle incluso al agregar lo disponible en todos ellos.

Problema 2: Procesos administrativos engorrosos

Pese a lo importante que es la entrega de información pertinente, también se hace necesario facilitar los procesos administrativos, entre otros, los de la convalidación de estudios. Además, la evidencia obtenida como parte del trabajo de investigación de este estudio muestra que incluso en ocupaciones que no requieren convalidación de estudios, se observan barreras en la inserción laboral y de vida diaria, por la necesidad de legalizar documentos y efectuar una serie de trámites que no pueden ser realizados desde Chile. Una fuente importante de estas dificultades parece ser la falta de información al momento de postular a visas desde el extranjero y el hecho de que es factible obtener visas de residencia temporal una vez que ya se ha arribado a Chile. Adicionalmente, hay una diferencia significativa entre el tipo y cantidad de documentos oficiales requeridos para obtener visas sujetas a contrato y la documentación necesaria para instalarse una vez arribados a Chile, especialmente a personas que son miembros del grupo familiar del migrante. Una segunda fuente de estos problemas es la escasa coordinación que existe entre los procesos de visado de residencia y los requisitos para acceder a una serie de beneficios y programas, incluso dentro de los mismos programas de gobierno

Propuesta 2: La propuesta coordina el componente de información, asegurando que todo migrante interesado y los postulantes a visa tengan acceso a la información relevante. Sin embargo, es imperativo avanzar en incorporar e integrar procesos al momento de postular a visas. Por ello esta propuesta plantea que al momento de postular a una visa se debe solicitar a los inmigrantes todos aquellos documentos que serán necesarios para su asentamiento en el país, no tan solo lo referido a homologar y convalidar estudios, o certificar las condiciones mínimas para obtener las visas respectivas. Los documentos solicitados deben incluir, por ejemplo, licencia de educación que será relevante para acceder a la obtención de licencias de conducir, así como también debe ser suficiente para cumplir con los requisitos para acceder a beneficios y programas de gobierno. En el caso de migrantes de alta calificación, es importante también permitir que ellos puedan acceder a programas de gobierno cuando sus actividades están relacionadas a investigación, academia u otras actividades que requieren cumplir con requisitos adicionales para calificar y participar en procesos de selección competitivos.

Como hemos mencionado, el proceso de convalidación y homologación de títulos es particularmente lento y engorroso, además de no poder ser resuelto con la rapidez suficiente para que los inmigrantes tengan una idea concreta sobre si podrán ejercer en Chile o no. La falta de criterios claros y comparables ex ante también genera incertidumbre y crea una situación óptima para generar frustración y problemas de expectativas no cumplidas. En este ámbito sugerimos tres direcciones. Uno, analizar y revisar la lista completa de ocupaciones y profesiones que actualmente requieren de convalidación y

homologación, incluyendo los convenios bilaterales que actualmente dan trato preferencial a títulos provenientes de determinadas instituciones o países. Dos, incorporación de reglas automáticas que permitan agilizar el proceso de homologación y convalidación, incorporando pruebas de conocimientos relevantes que puedan ser rendidas en el extranjero como parte del proceso de postulación a visas; incluso planteando convenios especiales con instituciones nacionales o extranjeras para la capacitación y certificación de migrantes. Tres, integración de la información de certificación a la documentación incorporada en la visa, permitiendo que esta cualificación sea fácilmente certificable por empleadores vía SNM y sin tener que pedir documentos adicionales, reduciendo los problemas de asimetrías de información para los migrantes.

Un beneficio añadido de este proceso de racionalización e integración del proceso de postulación es que los inmigrantes podrán disponer de mayor libertad de acción en el mercado laboral, particularmente quienes se trasladen acompañando a un migrante que se mueve por razones laborales.

En resumen, nuestra propuesta en esta área avanza en los siguientes pasos:

- a. Revisión y racionalización de las necesidades de convalidación de títulos y certificaciones para el ejercicio profesional en Chile.
- b. Fortalecimiento y mejora de la capacidad de las instituciones a cargo de los procesos de homologación y convalidación. Proponemos que sean distintas instituciones de educación superior, como por ejemplos las universidades del Consejo de Rectores. Esto incluye, pero no está limitado a los siguientes elementos:
 - Creación en el SNM de una unidad con dotación y presupuesto suficiente para reducir los periodos de espera que se observan actualmente en los procesos de convalidación. Esta unidad deberá realizar los procesos autónomamente sin depender del trabajo de una institución académica única con control exclusivo de las decisiones y procesos.
 - Adopción de un proceso automático o expedito de convalidación de títulos o grados utilizando reglas claras basadas en criterios externos predefinidos mediante *rankings* o grupos de evaluación. Este tipo de mecanismos ya está en funcionamiento para el proceso de evaluación de becas para estudios en el extranjero, y se pueden adoptar criterios similares.
- c. Crear un proceso de postulación que permita a los inmigrantes de alta calificación certificar durante el proceso de postulación sus títulos profesionales y grados académicos.

Problema 3: Falta de número de RUT impide inserción en distintos ámbitos

Para facilitar la inserción de los inmigrantes es necesario proporcionarles los medios mínimos para que puedan acceder a todo tipo de servicios. Eso implica que deben contar con un número de RUT al momento del arribo que les permita, entre otras cosas, arrendar una vivienda, abrir una cuenta en el banco, poder contratar servicios de telefonía y acceder al sistema de salud, ya sea público o privado.

Propuesta 3: En el sistema chileno el acceso a diversos servicios públicos y privados se facilita cuando el migrante tiene un número de RUT. Además, se deben eliminar restricciones prácticas que se imponen a extranjeros limitando su acceso a servicios de telefonía y otros que requieren firmas de contratos a plazos indefinidos.

En esta dimensión nuestra propuesta es simple, pero creemos de alta efectividad. En particular proponemos dos medidas:

- a. Otorgar número de RUT transitorio, aunque idealmente fuera un número definitivo, junto con la visa de residencia, para que la persona pueda contar con este identificador al momento del arribo. Este número sería otorgado por el Registro Civil, pero tramitado por el SNM al momento de otorgar una visa.
- b. Normar que no se pueda discriminar la firma de contratos, a aquellos extranjeros que puedan demostrar una visa vigente y tengan un número de RUT válido. Esto debería ser corroborado de manera electrónica, similar a la revisión de certificados electrónicos.

Problema 4: Visas inadecuadas a la realidad de la migración contemporánea

El Decreto Ley 1.094 de 1975, conocido también como Ley de Extranjería, establece básicamente dos tipos de visas para nuevos inmigrantes –no turistas–: la visa sujeta a contrato y la visa de residencia temporaria. La visa sujeta a contrato es básicamente una visa que tiene el apoyo de un empleador en Chile que debe entregar un contrato que cumpla con ciertas restricciones de contenido. Las visas temporarias son más restringidas y están sujetas en la práctica, entre otras cosas, a criterio de funcionarios para su expedición cuando el motivo de la inmigración no es por lazos familiares.

Este tipo de visas dificultan el arribo de personas que quieren emprender en Chile o que quieren venir a “probar suerte”, pues la única forma de arribar es con visa de turista que no permite trabajar, arrendar vivienda ni acceder a sistema de salud, y luego conseguir un contrato para cambiar de tipo de permiso de residencia. Si consideramos que en nuestra muestra muchos inmigrantes migran acompañando a sus parejas, es imprescindible contar con un tipo de permiso que les facilite encontrar empleo acorde a su nivel de calificación.

Propuesta 4: En esta área las medidas son simples de definir pero pueden requerir mayor voluntad política, ya que es necesario cambiar elementos fundamentales de la política migratoria actual, incluso moviéndonos en direcciones que no han sido exploradas en las propuestas planteadas por las autoridades hasta ahora¹². Primero, es necesario eliminar la diferencia entre visas sujetas a contrato y las visas de residencia temporaria no vinculadas a motivos familiares. Además, se deben evitar las restricciones para el ac-

¹² Nos referimos al Instructivo Presidencial n° 9 y al Proyecto de Ley Migración y Extranjería. Boletín 8970-06.

ceso a empleo y educación, ya que por medio de requisitos de calificación o de normas que limitan el empleo a inmigrantes los extranjeros residentes encuentran una mayor dificultad para acceder y moverse dentro de un mercado laboral donde las redes son un gran facilitador de la movilidad laboral. Adicionalmente, creemos que pedir un permiso de trabajo con visa de turista, genera un incentivo a no utilizar los mecanismos estándar de inmigración para residencia y además puede estar contribuyendo a la creación de una población migrante expuesta a quedar indocumentada o en desmedro frente a migrantes formales o con respecto a su empleador.

Las medidas específicas son:

- a. Eliminación de la diferencia entre visas sujetas a contrato y las visas transitorias, cambiando en la ley cualquier potencial diferencia por una relacionada a habilidades, en caso de ser necesario. Esto es, crear una categoría de visa adicional para trabajadores de alta calificación.
- b. Extender los plazos de las visas de residencia transitoria, ya que el plazo de dos años genera ciertas limitaciones al acceso a servicios básicos y acorta el plazo de residencia para inmigrantes transitorios, reduciendo el beneficio neto potencial de migrar.
- c. Evitar restricciones de acceso a empleo o educación. Entendiéndose como acceso libre a educación a todos los menores de edad, sin discriminación por parte de los colegios o escuelas. Asimismo, se contempla la eliminación de la restricción actualmente existente en la normativa chilena de 15% al empleo de trabajadores inmigrantes en empresas chilenas.

Resultados esperados

De ser adoptadas las propuestas anteriormente señaladas se podría favorecer la inserción laboral y social de inmigrantes altamente calificados y con ello aprovechar mejor su capital educacional, cultural y social para el desarrollo del país. De ser acogidas estas medidas, se espera:

- a. Aumento del flujo de inmigrantes que aporten al desarrollo del país, incluyendo a los migrantes altamente calificados.
 - Junto al desarrollo de un sistema informativo completo, (ver propuesta 2), se debe lanzar una campaña activa de promoción de Chile como destino migratorio enfocada en atraer capital humano calificado y que sea de alta contribución potencial para el país. Esta campaña debe ser revisada con una periodicidad anual de acuerdo a los lineamientos específicos.
 - Un objetivo medible es aumentar el *stock* de inmigrantes de alta calificación, como porcentaje de la población, al doble en un plazo de diez años.
 - Un objetivo intermedio es doblar el número de solicitudes de visas de migrantes de alta calificación en un plazo de cinco años.
- b. Sistema de información abierto y actualizado sobre realidad laboral y social del país que facilite la preparación del proyecto migratorio y el arribo e inserción laboral y social de los inmigrantes.

- En un plazo de un año desde la aprobación de la nueva legislación e implementación de la nueva institucionalidad base de inmigración debe estar disponible un sistema *online* de información vía web con funcionalidad base de acuerdo a casos internacionales¹³. Este sistema puede ser implementado en dos etapas, partiendo por un sistema totalmente funcional para el caso de migrantes calificados. Una segunda etapa deberá adicionar la información para el resto de los potenciales grupos migrantes.
- c. Sistema administrativo de otorgamiento de visas y otros permisos que centralice y canalice la información a otras instituciones de modo que los documentos sean requeridos solo una vez a los potenciales migrantes y los trámites resulten más expeditos.
 - Debe estar implementado a más tardar un año luego de la creación del Servicio Nacional de Migración.
- d. Sistema de convalidación de estudios abierto y transparente que permita anticipar la posibilidad de ejercer su profesión u oficio a los inmigrantes en Chile. El resultado esperado es una reducción de los tiempos necesarios para convalidar y homologar estudios de manera significativa.
 - Una meta razonable es reducir el tiempo requerido para obtener una respuesta a un máximo de nueve meses contados desde el envío de los documentos. Esto podría ser implementado dentro de un plazo de tres años de ser aprobadas las leyes y reglamentos requeridos.
 - El nuevo sistema debe estar operativo a más tardar un año luego de la creación del Servicio Nacional de Migración.
- e. Que todos los inmigrantes –no turistas– cuenten con un número de RUT al momento del arribo. Implementación al mismo tiempo que se realiza el nuevo sistema de postulación. Todos los problemas de coordinación deben ser resueltos en un plazo de dos años.
- f. Nuevos tipos de visas acordes al tipo de migración actual.
 - La regularización y racionalización del sistema actual debería ser implementada prontamente. Los cambios adicionales y la creación de un sistema completo de visas propuesto por el Consejo y Servicio debieran aprobarse e implementarse idealmente dentro de un plazo de tres años.

13 Ver: <http://www.cic.gc.ca/english/immigrate/> del gobierno de Canadá.

Conclusiones

Creemos que una propuesta como la nuestra no solo es factible, sino necesaria de llevar a cabo. Nos encontramos en un momento político inmejorable para darla a conocer y someter a juicio del ejecutivo y del legislativo, pues la nueva política migratoria en Chile es un tema actualmente en discusión y que se torna cada vez más relevante, ya que la institucionalidad actual no puede responder a los flujos migratorios contemporáneos. Sin embargo, aun quedan desafíos por abordar que no han sido explicitados en esta propuesta. El más importante dice relación con el desafío sociocultural de convertir a Chile en un verdadero país de acogida, abierto a los extranjeros de todo tipo de nacionalidades. Para avanzar en esa materia distinguimos al menos tres tipos de medidas en las que creemos se ha progresado, aunque aun queda un largo camino por recorrer. La primera tiene que ver con una normativa que cautele la discriminación hacia cualquier migrante. A este respecto un avance que detectamos es la promulgación de la ley de no discriminación conocida como Ley Zamudio. En segundo lugar, para favorecer una sana convivencia entre las personas creemos que es importante que, sobre todo, en el sistema de educación se impartan valores multi e interculturales. Reconocemos en este sentido los avances de muchos establecimientos educacionales en sus políticas y planes de trabajo internos y también de las distintas oficinas de migración al interior de algunos municipios, que hacen un trabajo importantísimo para favorecer la integración de la población migrante. Un tercer elemento, y quizá el menos abordado, es fortalecer las competencias culturales en los profesionales de atención directa a inmigrantes, ya sea dentro del Departamento de Extranjería u otros organismos de gobierno nacional y local. Es imprescindible que la comunicación entre funcionarios e inmigrantes ocurra de la manera más efectiva posible, es decir, que se comprendan los mensajes en el sentido que tienen, aunque las formas culturales de transmitirlos sean distintas y puedan llevar a equivocaciones. Para ello se necesita capacitar a funcionarios en competencias culturales. Conocemos algunos esfuerzos en la materia, como los realizados por la Fundación Ciudadano Global y el Servicio Jesuita a Migrantes, pero la tarea es aun muy grande.

En conclusión, pensamos que las propuestas expuestas facilitarán la inserción del capital humano avanzado en nuestro país, pues emanan de las percepciones y problemas vividos por los inmigrantes altamente calificados en Chile. Pensamos, además, que de adoptar las medidas propuestas se favorecerán aspectos de la inserción laboral y social de todos aquellos que estén pensando en Chile como país de destino, no solo de los inmigrantes calificados. Sin embargo, para que exista una inserción realmente efectiva es necesario abordar aspectos culturales y sociales que van más allá de las reformas propuestas.

Referencias

- Cano, M.V., Contrucci, M.S. y Martínez, J.**, 2009. *Conocer para legislar y hacer política: los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio*. Serie Población y Desarrollo. Santiago de Chile, CEPAL.
- Centro de Derechos Humanos UDP**, 2006. Derechos Humanos de los inmigrantes. *En: Informe Anual Sobre Derechos Humanos en Chile 2006*. Santiago, UDP.
- Doña Reveco, C. y Mullan, B.**, 2014. Migration Policy and Development in Chile. *International Migration*, 52 (5). John Wiley and Sons Ltd.
- Igor, O. y Flores, T. (ed.)**, 2008. Migraciones internacional: el caso de Chile. *En Informe Económico*, N° 190, Libertad y Desarrollo. Santiago de Chile.
- Instituto Nacional de Estadística de Chile**, 2012. Censo 2012. Síntesis de Resultados. Santiago de Chile.
- Instituto Nacional de Estadística de Chile**, 2002. Censo Nacional de Población y Vivienda, Santiago de Chile.
- Instituto Nacional de Estadística de Chile**, 1992. Censo Nacional de Población y Vivienda, Santiago de Chile.
- Instituto Nacional de Estadística de Chile**, 1982. Censo Nacional de Población y Vivienda, Santiago de Chile.
- Instituto Nacional de Estadística de Chile**, 1970. Censo Nacional de Población y Vivienda, Santiago de Chile.
- Instituto Nacional de Estadística de Chile**, 1960. Censo Nacional de Población y Vivienda, Santiago de Chile.
- Instituto Nacional de Estadística de Chile**, 1952. Censo Nacional de Población y Vivienda, Santiago de Chile.
- Jensen, M.F.**, 2008. "Inmigrantes en Chile, la exclusión vista desde la política migratoria chilena". Trabajo presentado en el II Congreso de la Asociación Latinoamericana de la población, ALAP. Córdoba.
- Klugman, J. y Medhalho, I.**, 2009. *Assessment of national migration policies: an emerging picture on admissions, treatment and enforcement in developing and developed countries*. Human Development research paper 2009/48. PNUD.
- Machin, M.**, 2011. Los derechos humanos y la migración en Chile. Desafíos y oportunidades para la convivencia intercultural (*online*). Disponible en: http://www.observatorio.cl/sites/default/files/biblioteca/informe_migrantes_final_editado1.pdf
- Martínez, J.**, 2012. Los derechos humanos en las normativas y políticas hacia las personas migrantes: exigir lo que se ha comprometido. *En: Avaria, A. 2012. Desafíos de la migración. ¿Cómo acercarnos a las personas migradas? Miradas de y desde la investigación e intervención social*. Santiago, Ediciones Universidad Santo Tomás.

- Martínez, J.**, 2003. El encanto de los datos: sociodemografía de la inmigración en Chile según el Censo de 2002. Serie Población y Desarrollo, 49, Santiago de Chile, CELADE-CEPAL.
- Mármora, L.**, 1997. Las Políticas de Inmigración Internacional. Madrid – Buenos Aires, OIM/ Alianza Editorial.
- Ministerio de Planificación**, 2011. *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)*, Santiago de Chile.
- Ministerio de Planificación**, 2009. *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)*, Santiago de Chile.
- Ministerio de Planificación**, 2006. *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN)*, Santiago de Chile.
- OCDE**, 2007. *International Migration Outlook 2007*.
- OCDE**, 2009. *International Migration Outlook 2009. Special Focus: Managing Labor Migration Beyond the crisis*.
- OCDE**, 2011. *International Migration Outlook 2011*.
- OCDE**, 2013a. *International Migration Outlook 2013*.
- OCDE**, 2013b. *Recruiting Immigrant Workers: Germany*.
- OCDE - European Union**, 2014. Matching Economic Migration with Labour Market Needs.
- Stefoni, C.**, 2003. *Inmigración peruana en Chile. Una oportunidad a la integración*. Santiago, Editorial Universitaria.
- Stefoni, C.**, 2011. *Mujeres inmigrantes en Chile. ¿Mano de obra o trabajadoras con derechos?*, Santiago, Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
- Tijoux, M.E.**, 2012. Negando al “otro”: el constante sufrimiento de los inmigrantes peruanos en Chile. En Avaria, A., 2012. *Desafíos de la migración. ¿Cómo acercarnos a las personas migradas? Miradas de y desde la investigación e intervención social*. Santiago, Ediciones Universidad Santo Tomás.
- Vergara, M.**, 2014. Inmigrantes en Chile: un escenario de vulneración. Propuestas desde la interculturalidad para la nueva política migratoria. *Revista Latinoamericana de Derechos Humanos*, Volumen 25 (2).