



UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES  
DEPARTAMENTO DE ANTROPOLOGÍA  
MAGÍSTER EN ANÁLISIS SISTÉMICO APLICADO A LA SOCIEDAD

**Estado chileno y migración: Distinciones sobre el ejercicio de la protección de los derechos desde trabajadores del Estado, organizaciones e individuos migrantes.**

Tesis presentada para obtener el grado de Magíster en Análisis Sistemico Aplicado a la Sociedad

Alumno: MARÍA LORETO CASTRO  
Profesor Guía: DIMAS SANTIBAÑEZ  
Santiago, Octubre 2013

---

## Índice de Contenidos

---

Introducción	5
Presentación del problema: El Chile “impulsor”	8
Perspectiva teórico-metodológica	9
Sociedad Funcionalmente Diferenciada	9
Análisis Estructural del Discurso	13
PARTE I - El Estado Chileno	15
Capítulo I - Fenómeno Migratorio: el paralelo entre Ley y Políticas Migratorias	15
Emigración y migración en Chile	15
“Política Migratoria”	16
Evolución sistémica y migración en Chile	20
Los tres momentos o reestabilizaciones de las comunicaciones sobre la Migración	21
Primera estabilización	21
Segunda Estabilización	22
Tercera Estabilización	23
Capítulo II - Salud de los Inmigrantes: “Garantía al más alto nivel posible de la salud”	25
La opción individual: Salud pública/Salud Privada	27
El despliegue de la institucionalidad en salud frente al derecho reconocido	30
La distinción entre Salud primaria/ Salud Secundaria	32
Atención humanitaria y atención laboral:	33
Despliegue de la salud: Aportes de los trabajadores del Estado desde el constante “choque cultural”	34
La forma como el Estado califica a los inmigrantes	37
La actitud hacia los inmigrantes	39
Capítulo III - El Derecho a la Educación	42
Educación: La no-negación del inmigrante	43
El trabajo con los niños	44
Inclusión Primaria	45
PARTE II - El Rol de las organizaciones	49
El problema de la migración	50
La ley de migración: Utilidad y desconocimiento	53
La condición de las personas (muerto civil)	58
El Riesgo en la Migración: La legitimación de las organizaciones receptoras	60
Las consecuencias de la migración	61
Formas de legitimación de las organizaciones	62
Los objetivos de las organizaciones	63
Conclusiones	65
Bibliografía	67

---

## Resumen de la tesis

La presente investigación aborda el fenómeno de las migraciones enfocándose fundamentalmente en el rol del Estado en el reconocimiento y la protección de los Derechos del inmigrante. Se analizan las estrategias, normativas, leyes y orientaciones de política pública del Estado en su desafío de constituirse en un garante de los derechos de los inmigrantes. El texto analiza las modalidades del Estado para enfrentar y actuar sobre el problema de la migración considerando la paradoja que la distinción legal/ilegal instituye.

Los elementos analíticos han sido proporcionados por tres actores: los inmigrantes, las organizaciones de inmigrantes y agentes político-técnicos provenientes del Estado, además del conocimiento legislativo y documental de carácter estatal (convenios, acuerdos, entre otros) desde donde emanan las políticas públicas.

Teóricamente se operacionaliza – en su mayoría- a los subsistemas de lo conocido como “Sociedad funcionalmente diferenciada” de Niklas Luhmann y se realiza una mirada analítica frente a la construcción de distinciones desde la visión de mundo de tres actores reflejados en el “pensar” y el hacer del Estado chileno en la protección de los derechos.

La Tesis se propuso caracterizar las distinciones construidas desde los actores: inmigrantes, organizaciones y trabajadores del Estado, en torno al rol del Estado en la protección de los Derechos de los Inmigrantes.

Metodológicamente la investigación es cualitativa y el tipo de estudio exploratorio-descriptivo.

*Palabras clave:*

Migración – Derechos de los inmigrantes – Observación de segundo orden-  
Evolución- Estado

## **Glosario de Siglas:**

INE: Instituto Nacional de Estadísticas

DICOEX: Dirección para la Comunidad de Extranjeros en el Exterior

ONU: Organización de Naciones Unidas

MINSAL: Ministerio de Salud

OIT: Organización Internacional del Trabajo

FONASA: Fondo Nacional de Salud

SAPU: Servicio de Atención Primaria de Urgencia

SIMCE: Sistema de Medición de la Calidad de la Educación

JUNJI: Junta Nacional de Jardines Infantiles

MINEDUC: Ministerio de Educación

OIM: Organización Internacional de Inmigración

## Introducción

*“La emigración no sólo se hace para huir de la opresión en casa, sino también para llegar a lo más hondo de nuestra alma. Y, por supuesto, uno acaba volviendo un día para rescatar a sus cómplices, que no han tenido el suficiente valor como para abandonar el hogar. ¿Para qué has venido tú?”*

Orhan Pamuk, “Nieve”

Los inmigrantes en el mundo son sin duda la población más vulnerable de la sociedad mundial y, no siendo un tema de primera plana en los periódicos, constantemente estamos viendo las consecuencias sociales y humanitarias de dicho ejercicio. Sin ir más lejos hace algunos días en Lampedusa, Sicilia una barcaza con 500 inmigrantes se hunde producto de un incendio provocado por una fogata que los mismos tripulantes encendieron como grito de ayuda al potencial naufragio. De esa flota sólo sobrevivieron 151 personas, de los fallecidos se han podido rescatar un poco más de la mitad de los cuerpos sin vida. Esta tragedia influye en el pensamiento político y genera protestas de parte de los habitantes de la isla de Sicilia. Desde allí se dice que Europa debe actuar con mayor solidaridad frente al tema de la migración y “no debe mirar al lado” (20 minutos; 2013) de esta problemática que es la movilidad de millones de seres humanos anualmente. La mirada social de la migración se da a favor de los países miembros, sin embargo los considerados como entorno de esta “Unión” deben pagar el costo humano del ejercicio migratorio.

Las razones para la migración radican generalmente en la desestructuración social, los problemas económicos (ONU, 2010), la cesantía y fundamentalmente el empobrecimiento individual y colectivo vividos en los países de origen (Balbuena, 2003; Massey, 1993, 2008). Hoy en día la migración es un asunto de preocupación en los Estados ya que deben decidir de qué forma observarán este problema, debatiendo en la protección para todos los que habiten (y lleguen a habitar) el territorio o planteando el cierre de las fronteras, simbólica y literalmente hablando, tomando así en algunos casos medidas de excesiva seguridad a favor de los intereses y preocupaciones de orden geopolítico.

Tras el episodio Lampedusa, especialistas en temas humanitarios critican que la Unión Europea ha creado y sustentado “formas de jerarquización de la vida” y que

“decide sobre la vida y la muerte de las personas migrantes” (LiberaBordes; 2013, p.1). Las formas: las políticas, medidas y control migratorio, traducidas en aparataje militar y policial, de tipo fronterizo<sup>1</sup>.

Los fenómenos migratorios en el mundo se han representado bajo múltiples definiciones. Por nombrar algunas, a fines del siglo XX estaría finalizando la migración de ultramar, en la cual personas del “tercer mundo” emigran a países de Europa en busca de mejores oportunidades de vida y trabajo. A ese fenómeno se sumaron las mujeres que partieron en busca del mismo objetivo bajo la llamada “Feminización de la Migración” (CEPAL; 2006, Godoy, 2007; Thayer, 2011; Stefanni, 2002, 2011; Nuñez, 2011; Hongdameu-Sotelo, 2001). Luego las migraciones, al menos para los latinoamericanos, se centraron en la búsqueda de oportunidades dentro del mismo continente, lo que se llamó “Migración Intrarregional” que fue significativo por la presencia dominante de mujeres en tránsito. En ese contexto es que aparece Chile como un importante receptor de población fundamentalmente femenina. Lo “Intrarregional” (Martínez, Vono; 2005) es conocido también como “Trasnacionalismo Activo” que está “marcado por la circularidad de los flujos, posibilitada por la cercanía entre sociedades de origen y llegada” (Mora; 2009, p.130).

Como observación de lo que sucede en el mundo podemos decir que el fenómeno ha ido cambiando y sucede, por ejemplo en Europa, producto de la crisis, que aumenta significativamente la migración interna de países miembros de la Unión Europea. La crisis que fue aflorando en países como Irlanda y España saca a la luz sus frutos a partir de este fenómeno. Así emerge la presencia del emigrante español, siendo España quien declare para el año 2010 la cifra de 403.000 personas saliendo del territorio nacional, seguido por el Reino Unido y Alemania, siendo emblemático el caso de Irlanda que presenta mayor expulsión que incitación para esa misma época (Eurostat; 2013).

Entonces el fenómeno migratorio ya no es un problema asociado a las categorías “Centro periferia” (Wallerstein, 1979), “primer, segundo, tercer, cuarto mundo” (García Canclini, 1989) sino más bien es un hecho observable como sociedad mundial, que en palabras de Luhmann (1997) “ha alcanzado un mayor nivel de complejidad con mayores contingencias estructurales, mayores cambios inesperados e impredecibles (algunos llaman a esto “caos”) y, sobre todo, mayor interconexión entre dependencias e interdependencias” (p.11). Al aumento de complejidad se alinea una sociedad policontextual y policéntrica (Luhmann, 1997). La complejidad en el tema migratorio, como adelanto, se deberá reducir a partir de derechos universales y políticas y leyes particulares a cada Estado.

---

<sup>1</sup> Todo comienza con la puesta en marcha del Espacio Schengen, que dice relación al traslado de las fronteras desde el interior de Europa hacia las zonas “borde” de Europa, reconocidas como las fronteras externas, tales como los países del mediterráneo ([www.visados.es](http://www.visados.es)). Los privilegiados en dicho acuerdo evidentemente son los miembros de la UE y sus ciudadanos,

Entonces los individuos circulan por ámbitos en donde la inclusión se puede ver facilitada o dificultada según las gestiones de cada Estado frente a un tema fundamental que son los Derechos. Para el caso de las personas que forman parte de la Unión Europea es de esperar que los Derechos estarán garantizados por regirse bajo el mismo código jurídico que es el pasaporte único. Sin embargo y en base a discusiones anteriores, los que siguen emigrando ya sea por avión o por barcazas ¿qué derechos tendrán garantizados?

En España el 20 de abril del 2012 se aprueba el decreto que elimina el derecho a la asistencia sanitaria a las personas inmigrantes en situación irregular (El País; 2013). El Estado español pone en evidencia que la salud de los extranjeros no alcanza para el ya empobrecido bolsillo del país/ reino, dificultando a los más vulnerables que son los inmigrantes indocumentados. La ausencia de protección del derecho se legisla, contradiciendo el derecho a la salud que debe ser garantizado para todas las personas. Estos ejemplos pueden ser variables en relación a cada uno de los contextos y en los que debemos entender su lógica particular. Así, habiendo derechos humanos inalienables, los estados legislan sobre la migración, atendiendo al contexto, situación macroeconómica y haciendo acomodos a la realidad, que para el caso de España es desde hace algunos años la fuerte crisis económica.

España sirve de ejemplo para graficar el estado de la situación de los Derechos de los inmigrantes internacionales que se encuentran en una gran encrucijada. La creación de la Unión Europea fomenta la idea de una potencia en contradicción con el resto del mundo. De ésta forma, la acumulación de riqueza y del trabajo (y necesidad de mano de obra) abren la posibilidad de migrar en busca de una oportunidad. Años después la crisis pone en cuestión al Estado protector legislando paulatinamente hacia la desprotección por “sobrecupo”, suscitándose la vulneración hacia el sujeto “indeseable” (Olea, 2013) que es el inmigrante que recurre al tránsito por la vía informal (Ceriani; 2011, p.69)

## Presentación del problema: El Chile “impulsor”

Hoy en día nos encontramos viviendo en un país que ha sido definido por el Diario “El Comercio”, como uno de los “Más Buscados” o atrayentes de migración junto con Uruguay y Argentina, país que lidera en la cantidad de personas emigrantes dentro de la región surandina. En Chile, según los datos entregados por el Censo de población y vivienda del año 2002, habitan 184,464 personas nacidas en el extranjero. Chile se transforma en un país impulsor (o incitador) de población extranjera por la imagen externa de seguridad y estabilidad política. Los datos desde el año 2002 en adelante han ido variando y nos enfrentamos a una diversidad numérica que no ha dejado de llamar la atención, sobretodo, tomando en cuenta la dificultad del estudio cuantitativo de las migraciones, por su naturaleza dinámica y de amplitud analítica y categórica. Para dicha época los datos arrojan que la nacionalidad que domina es la Argentina, sin embargo al año 2012 dominan nuestros vecinos peruanos, aumentando la migración en un 84% en la totalidad de las cifras subiendo a 340.000 mediante los últimos resultados publicados (UDP, 2013)

Otro antecedente fundamental dice relación con la diversidad en nacionalidades, donde hoy, es significativa la llegada de población colombiana que va en segundo lugar según las solicitudes de visas de trabajo durante el año 2012 (Extranjería; 2012).

Chile ha firmado importantes convenios internacionales y ha declarado tener una política de “puertas abiertas” (Cano, Construcci, Martínez, 2009; Ministerio del Interior; Stefoni, 2011) frente a la población inmigrante, con el íntegro fundamento de que cada Estado debe hacerse cargo de quienes se encuentren bajo su jurisdicción, es decir, de todos sin distinción.

Se hace preciso nombrar alguno de estos instrumentos con el fin de entender la lógica de derechos a la que Chile suscribe. Elena Olea (2013) detalla y se resume a continuación en los más elementales y en los que el conocimiento acumulado más ahonda:

A nivel Internacional: Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; Convención sobre los Derechos del Niño; Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. A nivel regional: Convención Americana sobre Derechos Humanos; Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (p.134)

A nivel interno, Chile cuenta con la ley migratoria de 1975 (BCN, 2011; Ministerio del Interior) como instrumento visible de reducción de complejidad jurídica frente al tema migratorio. Sumado a los acuerdos internacionales, reconocidos como



pactos, protocolos y convenios en el marco de la protección de los derechos, se estructura la política migratoria que se desarrolla en nuestros días. De esta forma Chile se adapta a los convenios internacionales y diseña políticas en torno al tema que emanan de la fusión entre la normativa internacional y la legislación interna.

La construcción de políticas y más detalladamente la protección de los derechos son aspectos que Chile reconoce que existen y ha creado estrategias para su desenvolvimiento (Stefoni, 2011; Cano, Construcci, Martínez, 2009 . Lo importante aquí es saber cómo se ha realizado este trabajo desde su declaración en la evolución de la observación de la migración desde el Estado, en el marco de su última reestabilización (Luhmann, 1993).

El siguiente trabajo constituye una revisión de cómo se realizan las políticas sobre derechos de los inmigrantes desde el rol del Estado que es el que los protege o vulnera en algunos casos. El cómo se responde a partir de los planteamientos, discursos, observaciones y distinciones que generan los actores identificados en esta materia: Los trabajadores del Estado, los inmigrantes y las organizaciones de inmigrantes.

El objetivo general pretende caracterizar las distinciones construidas desde los actores: inmigrantes, organizaciones y trabajadores del Estado, en torno al rol del Estado en la protección de los Derechos de los Inmigrantes. Se analiza el modo en que el Estado observa el problema de la migración y cómo actúa en materia de la protección de los derechos. Como objetivos específicos se caracteriza la gestión de salud y educación provistas por el Estado, frente a compromisos tales como los derechos del niño, entre otras. A su vez, desde las organizaciones se intenta captar las nociones sobre el rol del Estado y las acciones generadas a partir de las carencias que en este fenómeno esta gran entidad posee. Y desde los inmigrantes individuales, las dificultades y facilidades en gestión migratoria y temas de derechos, fundamentalmente salud, educación e inclusión de tipo jurídica.

Para esto, se ha realizado una investigación bajo el paradigma constructivista, de metodología cualitativa y énfasis en el análisis estructural del discurso.

## **Perspectiva teórico-metodológica**

### **Sociedad Funcionalmente Diferenciada**

La sociedad funcionalmente diferenciada para Niklas Luhmann se caracteriza porque no existe centro ni periferia, tal como se concibe por ejemplo en la sociología neo-marxista (Wallerstein 1979; Ritzer; 1992). La sociedad “está diferenciada por sistemas sociales (...) significa que el punto de vista de la unidad, conforme a la cual se diferencia una diferencia entre sistema y entorno, se

encuentra en la función que el sistema que se ha diferenciado (y, por tanto, no su entorno) desempeña para el sistema completo (...). La diferenciación de un sistema parcial para cada función significa que para este sistema (y sólo para éste) tal función goza de prioridad ante las demás funciones” (Luhmann, 1993: 339 y 341).

Para cada sistema determinado la relación con el entorno es algo particular, es decir, cada sistema define su relación con este, influenciado a partir de irritaciones. Asimismo sus funciones se determinan según su estructura (en tanto parcial) y la estructura de la sociedad y lo mismo sucede con su autopoiesis (sistema parcial/sociedad) (Luhmann; 1996).

“De esta manera, los procesos evolutivos que caracterizan la modernidad occidental se acompañan con la normalización de sistemas como la religión, la política, la economía, el derecho, la ciencia, la educación, el arte, la medicina y otros, cuya unidad emerge de la autoproducción de los componentes comunicativos mediante los cuales se delimitan. La expresión funcionalmente diferenciada, para referirse a la sociedad contemporánea, destaca el nivel de autonomía alcanzado por tales sistemas” (Luhmann 1998) (En Arnold, 2008, p. 94). Lo anterior para la reducción de complejidad que se encuentra aliada a la noción de evolución de la sociedad, por cuanto “se describe como un proceso interno de diferenciación de las sociedades, orientado a la constitución de sistemas altamente especializados que desarrollan sus funciones para con la sociedad de una manera autónoma” (Rodríguez & Arnold, 2007, p. 141).

Los sistemas mencionados en este trabajo se resumen de la siguiente forma:

Económico	Escasez	Pagar/no pagar	Dinero
Jurídico	Expectativas	Legal/no legal	Justicia
Educacional	Inclusión y selección social	Aprobación/Reprobación	Evaluación
Salud	Bienestar	Sano/No sano	Enfermedad

Cuadro 1: Resumen “Sistema Sociales Parciales en las sociedades complejas” (Rodríguez & Arnold; 2007, p. 167).

Los sistemas ponen en juego la inclusión de los individuos y las visibilizan, estableciendo el lado de la forma denominado “inclusión”. Los sistemas incluyen en la medida en que los sujetos “cumplen” con ciertas características. El caso más emblemático para este trabajo corresponde a la inclusión jurídica a partir de la obtención de la cédula de identidad, aspecto complejo en relación a las experiencias

de los migrantes y su relación con las leyes. Así, se definen los incluidos y los excluidos que en cada sistema parcial tendrán su forma de exclusión o definitivamente no. Lo anterior se organizará a partir de los resultados de la investigación.

La sociología sistémica o teoría de los sistemas sociales tiene como eje esencial en su postulado teórico-explicativo el enfoque constructivista que contiene como herramienta fundamental la observación de segundo orden (Arnold, 1998, 2003), como observación de distinciones de todo tipo de sistemas definido por el investigador.

La utilización del programa de observación de segundo orden se elabora a partir de la necesidad de identificar la construcción de realidades a observar. “Entendida de ese modo, la epistemología constructivista puede ser descrita como un procesador cognoscitivo integrado al sistema social de la ciencia, a las operaciones del conocer y a los conocimientos que desde estas se generan y afirman. Su tesis fundamental dice que todo el conocimiento de la realidad es una construcción de sus observaciones” (Arnold, 2003, p.2). Bajo el enfoque del constructivismo se identifica la observación de segundo orden que enmarca el estudio de las sociedades sobre la idea de que se observan observadores, dicho de otro modo, todos somos observadores de realidades y las ciencias sociales, dentro de la sociedad, observan las distinciones de otros observadores. Así, el reconocimiento de “lo investigado” se modifica desde la clásica noción de sujeto-objeto hacia la noción de sistema-entorno. Desde ésta lógica es que nos dedicamos a estudiar sistemas sociales o sistemas psíquicos o individuales y con ello se determinan distinciones y estructuras de comunicación (Arnold; 1998).

En esta investigación dentro de los observadores observados analíticamente se distinguen tres sistemas, que representan sistemas sociales y que vendrían siendo “usuarios de los medios observacionales e interpretativos disponibles en el repertorio de sus comunidades” (Arnold; 1998, p.6) y organizacionales societales tales como:

- Individuos inmigrantes
- Organizaciones de inmigrantes
- Individuos representantes de organizaciones o sistemas sociales parciales (salud y educación)

Bajo esta perspectiva vendrían siendo estos sistemas los que estarían realizando las observaciones y estableciendo distinciones a partir de sus propias construcciones representativas según la selección del observador- investigador. En este caso se realizan entrevistas ya que con ésta técnica de producción de la información “se aprehenden, desde interlocutores individuales, los sistemas culturales en sus propios términos” (Spradley, J.P, 1979, en Arnold 1998, p.5). Éstas fueron dirigidas

a administrativos y profesionales que trabajan en las instituciones del Estado pertenecientes a los Ministerios de Salud y Educación. Como observadora del sistema salud, a la Asistente Social de un Consultorio del centro de la ciudad de Santiago que posee alta demanda de servicios desde los inmigrantes, sobretodo de nacionalidad peruana. Como observador del sistema educativo se trabaja con la directora y una de las parvularias de un jardín infantil y sala cuna correspondientes a la misma ubicación geográfica y características que la entrevista anterior.

Como observadores de las organizaciones, se trabaja con el apoyo del encargado de una organización de tipo social, política y autodefinida como red de “Inmigrantes”, que no tiene exclusión de nacionalidades. A su vez, bajo la misma definición se trabaja con la organización de refugiados, que incorpora el apoyo legal a las personas que son miembros.

Como inmigrantes individuales se trabaja con una persona de nacionalidad colombiana con status regular y que vive en Chile gracias a un acuerdo bilateral de intercambio de profesionales, contrario al caso de la entrevistada de nacionalidad venezolana quien transita en la complejidad de la regularización de documentación, sujeta a las condiciones laborales.

Debe quedar de manifiesto que la selección de los entrevistados no ha sido por sexo, ni por edad. Sin embargo es necesario destacar que en el caso de las entrevistas a las instituciones ministeriales fue importante la selección del “rango”, debido al conocimiento y responsabilidad que se tiene sobre las personas beneficiarias de los sistemas. En el caso de las organizaciones, no hubo selección de nacionalidad, pero coincide en que los liderazgos (los entrevistados) ambos son de nacionalidad peruana. Por consiguiente la selección de los inmigrantes “individuales” fue bajo la opción de que no fueran de nacionalidad peruana, llegando así a optar a las nacionalidades de Colombia y Venezuela.

El siguiente cuadro resume los casos entrevistados para esta investigación:

Cuadro 2

Categorías muestrales	Casos entrevistados
Agentes político-técnicos	Ministerio de Educación
	Ministerio de Salud
Organizaciones	De inmigrantes
	De refugiados
Inmigrantes	Venezolano
	Colombiano

## **Análisis Estructural del Discurso**

Bajo la forma de “concepciones de mundo” es que la metodología de Análisis Estructural del Discurso dota de estrategias relativas a la clasificación y las denominadas “disyunciones” que aportan como información de una estructura y generan un modelo interpretativo. Así se trabaja bajo la premisa de que “lo que se expresa en un texto da cuenta de índices de reglas de selección y combinación propias al modelo, evidenciando así una estructura (...). El método intenta describir y construir los principios que organizan estos modelos y que tienen como referencia las representaciones a través de las cuales el actor define su medio, construye su identidad y despliega sus acciones” (Martinic, 1992, p.6).

La utilización del método otorga al investigador y a una potencial descripción densa, a partir de la técnica de producción de la información, la posibilidad de “exceder el contenido manifiesto, inmediato del discurso y a liberar la estructura semántica profunda que tiene como base, el conjunto de elementos centrales y de sus interrelaciones que caracterizan este discurso” (Piret, Nizet & Bourgois, 1996, p.2).

Desde la generación de las entrevistas, hasta la confección de la estructura de los discursos es que “A nivel más elemental, el análisis estructural supone la puesta en relación de dos elementos del discurso. Así, esta técnica descansa en un postulado binario según el cual todo discurso puede ser reconstruido por medio de una 'caja de herramientas' cuyo instrumento mínimo es una relación entre dos términos. Esta relación fundamental lleva el nombre de relación de disyunción” (Piret, Nizet & Bourgois, 1996, p.5).

Se presentan a partir de esquemas de disyunciones la dotación de discursos representativos de cada uno de los testimoniantes, aquello reflejará las distinciones de los entrevistados y nos ayudará a enmarcar lo propuesto mediante los objetivos.

La importancia de este estudio radica en la entrega de datos empíricos que fortalecerán la discusión de los derechos humanos de los inmigrantes en la sociedad chilena. Tema que emerge temporalmente en la política, pero que sólo se trabaja con seriedad desde las universidades, las organizaciones de inmigrantes y ONG's especializadas. Resulta relevante destacar que estos datos y análisis se entregan en un momento clave en nuestro país en donde nos consolidamos como receptores de población, pero todavía siendo fuertes expulsores de chilenos.

La tesis aquí presentada está dividida en dos partes: La primera dice relación con las formas en las que el Estado define y observa el problema de la migración a partir de lo jurídico. Lo anterior provisto de información documental, las leyes y las observaciones de los entrevistados en base a sus propias experiencias. Se discuten los derechos y la evolución del concepto de migración. Posteriormente el quehacer del Estado frente a la salud y la educación. Dentro de lo mismo se evidencia el

conflicto cultural de la migración en el despliegue de la institucionalidad del Estado, en la disputa local por los beneficios sociales.

En la segunda parte se destaca el rol de las organizaciones, muchas veces, como suplente estratégico de la función estatal en tema de derechos. A su vez, se describe la fuerza con la que estas entidades generan distinciones en torno a la migración y al problema de la legalidad e ilegalidad vividas por los inmigrantes en el país receptor, en este caso Chile.

## PARTE I

### EL ESTADO CHILENO

## Capítulo I

### Fenómeno Migratorio: el paralelo entre Ley y Políticas Migratorias

En la historia republicana de Chile se han creado dos leyes relativas a la migración, la primera bajo el marco de la “migración selectiva” conocida como la “Ley de Colonizadores” del presidente Bulnes a mediados del siglo XIX y la segunda correspondiente a 1975 creada durante la dictadura militar de Augusto Pinochet como “Ley migratoria” propiamente tal. Después de la última ley no han habido modificaciones importantes, o mejor dicho, no se ha creado una ley que se asimile a los tiempos que corren, en los que la migración, además de ser un tema de Estado, es un fenómeno de la sociedad mundial. Veremos a continuación que en Chile, los únicos acercamientos que denotan cierta “actualización” frente al tema dicen relación con tratados, acuerdos y mandatos, en resumidas cuentas, algo cercano a la concepción de políticas públicas, situaciones y eventos que ponen “paños fríos” a una problemática social disminuyendo la complejidad, pero no resolviendo el problema en su máxima expresión. De esta forma la migración es tratada según contextos históricos, ha sido adaptada a los requerimientos internacionales, renovada conceptualmente pero sigue siendo aún para la mirada intelectual presa de una ley sumamente rígida (Steffoni, 2011; Jensen, 2008; Ceriani, 2011).

#### Emigración y migración en Chile

Si hay algo que en la opinión pública y en la prensa no se ha resaltado es que Chile ha sido un país de emigrantes (Steffoni 2011; Jensen, 2009) y en el mismo contexto en el que se crea la última ley de migración (años 70's) es que ciudadanos comunes y corrientes pasan a ser desplazados (forzados a abandonar el país) y pasan a ser reconocidos como migrantes políticos o refugiados, obligados a pedir asilo en distintos países del mundo. En épocas posteriores emergen los migrantes económicos, aquellos que buscan oportunidades en el mundo desarrollado (Europa y Estados Unidos), sirviendo como mano de obra, sustentando la llamada “migración de ultramar” trabajada en los estudios de la migración para los años ochentas y noventas. En este último período y de forma muy escasa, surge la migración de estudiantes, a través de las becas de formación de capital humano impulsadas por el Estado de Chile. Bajo estas categorías migratorias el total de

chilenos en el extranjero, según la fuente más reciente asciende a 850.000 (INE-DICOEX 2003-2004, p.25).

Con los datos entregados anteriormente acerca de la cantidad de personas nacidas en el extranjero y que viven en Chile (339.536) se detalla que pese a ser un país atrayente de población, se supera la expulsión por casi el doble en proporción. Dicho dato señala que la política migratoria debe ser tanto un tema de interés de política interna como externa.

La Ley de Inmigración data del año 1975 y, para muchos expertos y aficionados al tema, el hecho de ser de la época de la dictadura, la convierte en significativa (Ceriani; 2011) y anacrónica, por la escasa adaptación que dicha ley tiene frente a la realidad migrante latinoamericana y mundial. El decreto ley somete la entrada según “*podrá prohibirse el ingreso al país de determinados extranjeros por razones de interés o seguridad nacionales*” (Decreto Ley 1094 Ministerio del Interior 1975). Dicho esto corresponde a una ley que enfatiza en lo securitario, manifestando la obsesión (Martínez de Pisón, 2004) del Estado chileno, encarnada en la dificultad de inserción de los inmigrantes, estableciendo cortapisas desde su entrada, por la dura asimilación a la ley.

La ley de inmigración se construye bajo la doctrina de la seguridad nacional, entendiéndose que en el periodo de su creación Chile se encontraba dividido social y políticamente, tal como se menciona anteriormente, en esta época se generaba el masivo éxodo de personas al extranjero, como refugiados políticos o desplazados, conocidos en la lógica de la “expulsión” como los exiliados desde el Golpe de Estado de 1973. Al ser la ley vigente, es estructurante en la forma en la cual se desarrolla la política migratoria desde aquel tiempo hasta nuestros días.

### **“Política Migratoria”**

Para autoras como Carolina Stefoni (2011), en Chile se realiza la “política de la no política” frente al fenómeno migratorio. Según la autora, a partir de las políticas no se garantizan explícitamente los derechos a todos los que habitan (y llegan a habitar este país) sino más bien se actúa en función de disminuir la vulneración de éstos.

La política migratoria en Chile se remonta a mediados del siglo XIX con el llamado proceso de *inmigración selectiva* de 1845, momento en el cual se acoge el asentamiento de población alemana y austrohúngara, respaldada y fomentada por la administración del Presidente Bulnes (Valko; 2010), tal como es sabido la colonización del territorio sur de nuestro país tuvo repercusiones de tipo económicas y sociales. Sin embargo las intenciones implícitas en el fomento de esta política fueron de tipo geopolítico a través de la tendencia a la ocupación y visibilización de “personas” en la “defensa de la soberanía” (Valko; 2010) de un territorio que, para el Estado chileno de la época, se encontraba aislado y



desprotegido. Dicha colonización europea se consolida con un total de 47.017 personas extranjeras (INE, 2010) que para mediados del siglo XX no era solamente alemana o austrohúngara, también de países del mediterráneo como España e Italia.

Desde ese período se pasa a un gran salto temporal, en el que se crea la ley migratoria (1975), con las características anteriormente mencionadas. En aquella época Chile no es reconocido como un país atrayente por estabilidad económica o política. Así, en la década del setenta el porcentaje de población extranjera respecto de la población chilena era de -6,74% (Jensen; 2008, p. 4). Por tanto, el fenómeno migratorio es netamente de expulsión.

En los gobiernos de la Concertación se habla de “primeros pasos” en términos de una adaptación a la ley para los tiempos que corren (fin de la dictadura). El Presidente Patricio Aylwin realiza una reforma a la ley migratoria que pone énfasis en los compromisos adquiridos. En relación al refugio “se eliminaron normas que dificultaban la movilidad de las personas y se incorporaron compromisos internacionales que Chile había asumido en materia de refugio” (ONU, 2010; p.3).

Por su parte el Gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle se caracterizó por la regularización y el inicio de la modernización de la gestión migratoria “que cambia la lógica de atención de las autoridades a los migrantes para mejorarla” (ONU; 2010, p.3). Mientras que en el gobierno de Ricardo Lagos se ratifica la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares y “se firman y ratifican los Protocolos de Palermo sobre Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes” (ONU; 2010, p.3). Esto implica un eje fundamental en el enfoque de derechos de los inmigrantes en adelante.

Michelle Bachelet, en su mandato concibe el fenómeno migratorio como un tema que influye en materia internacional (los chilenos en el extranjero), a su vez se propone destacar el problema de la migración como el de la integración y propone un “impulso de una nueva ley de extranjería” (ONU; 2010, p.4). El lema gubernamental para el tema migratorio fue “Chile país de acogida” manifestándose desde la institucionalidad la siguiente enunciación:

*“Somos un país receptor. El gobierno ha decidido mantener la política de fronteras abiertas (...) nuestro país se ha ido modernizando. Las garantías han ido creciendo. En 2008 se ha dado el presupuesto para educación y salud. Chile está preparándose para mejorar la calidad de vida de los chilenos y también de los extranjeros que llegan” (Felipe Harboe; El Mercurio, 2008a) (citado en Cano, Soffía, Martínez; 2009, p.51).*

Si bien la ley migratoria no se modificó, se realizaron esfuerzos en la inclusión de los inmigrantes en materia de protección social, en salud, educación

fundamentalmente (Presidencia, 2008). Mandatado por la presidencia que dirige la protección de los Derechos de los inmigrantes en Chile a un nivel interministerial. Como énfasis en sus ideas el “Instructivo sobre la Política Nacional Migratoria” otorga “derechos como la libertad de circulación, el acceso a la justicia y la integración y protección social de los inmigrantes. Dentro de este énfasis es preciso manifestar que será siempre y cuando se encuentren en la condición de legalidad establecida” (República de Chile, 2008).

La referencia del gobierno de Sebastián Piñera respecto a este tema, se da puntualmente desde principios del año 2013 en que producto de la crisis en Europa tenemos un fuerte ingreso de profesionales españoles, según reportes periodísticos “por la falta de mano de obra calificada” (25 de enero 2013, El Universo). Surge el cuestionamiento (como en los gobiernos anteriores) de modificar la ley en apoyo a la migración europea, a su vez se cuestiona la falta de un eje integrador frente a este fenómeno que sobretodo apunta a lo laboral, a lo que tolera la ley frente a la presencia de inmigrantes en las empresas (sólo el 15%), entre otras problemáticas. A nivel judicial se han realizado avances partir de la modificación de la Ley 20.507 que tipifica el tráfico de inmigrantes y la trata de personas, estableciendo condena a los responsables de éstas prácticas con seres humanos vulnerables en su condición de inmigrantes (BCN, 2011). Aquí, esferas como la institucionalidad en trabajo y principalmente Fiscalía General de la República dan cuenta que Chile es destino de este tipo de flujo delictual y que antes de la reformulación de esta ley, dichos delitos no se pagaban con cárcel (CIPER; 09-2012).

Se sostiene en las organizaciones de inmigrantes que la nueva ley está en borrador, sin embargo *ad portas* del cambio de administración, queda de manifiesto no ser un tema prioritario. A pesar de esto, en los últimos años se presencian algunos hitos traducidos en gestiones administrativas, por ejemplo desde el Ministerio de Justicia que realizara en el año 2012 el “Indulto presidencial a reos”, hito en el cual se abren las puertas de varios sitios carcelarios, donde presos con penas menores, tanto chilenos como extranjeros, dejan los centros penitenciarios por el factor de hacinamiento. La noticia del indulto para la opinión pública se centra en la devolución de los extranjeros (1.066) a sus cárceles debido al despliegue transfronterizo que significa dicha medida. En una imagen “criminalizante” se concentra el análisis periodístico en el tipo de delito más frecuente de la frontera tripartita chilena: el microtráfico ejercido por los categorizados bajo el código lingüístico de “*burreros*”.

En el marco de las campañas presidenciales, el único (ex candidato) que ha propuesto abiertamente un cambio en la ley migratoria fue Pablo Longueira manifestando la preocupación por la ilegalidad y el “aprovechamiento” de los inmigrantes de las instituciones del Estado así: "*Muchos de estos inmigrantes ilegales que están ingresando a Chile lo hacen perjudicando a los chilenos, están muchos de ellos obteniendo fuentes de trabajo que podrían tener mujeres chilenas, están usando infraestructura de la salud y la educación*" (Cooperativa; 2013).

Queda de manifiesto que los derechos, ya sea para los ciudadanos residentes y los inmigrantes en general son elementos que comprometen todas las esferas o sistemas de la sociedad funcionalmente diferenciada. Se puede dar cuenta de cómo la política y las acciones gubernamentales influyen en el énfasis que se le otorga al posicionamiento del tema en la sociedad. Vemos también cómo siendo Chile definido como un país económicamente estable, atrae migración de individuos que buscan oportunidades laborales y de futuro, así como también constituye un blanco para la vulneración y trata de personas.

Frente a la discusión entre “ley” y “políticas” la literatura sobre las migraciones plantea que hay una fuerte ambivalencia (Stefoni; 2011), sobre todo para la comprensión de los migrantes que habitan el territorio chileno, habiendo protección de derechos, pero no para todos. Por tanto se definirá en las políticas migratorias una limitación estructural, hecho por el cual, el Estado observa el problema de la migración frente a los individuos que tienen algún tipo de legalidad o existencia jurídica, invisibilizando a los que no la poseen estableciendo el marco de la ley, excluyendo diametralmente a los individuos de todos los otros sistemas sociales.

Se deben considerar entonces bajo qué aspectos los inmigrantes son observados por el Estado. Estas respuestas las dan las políticas públicas que operan paralelas a la última ley migratoria.

Chile reconoce el derecho a la educación y a la legalización mediante su desarrollo. Este reconocimiento se da a partir de los derechos del niño, comprometiéndolo al Estado a educar a todo hijo de inmigrante que se encuentre en situación irregular. En el capítulo III veremos en profundidad el derecho a la educación de los niños hijos de inmigrantes y de los niños chilenos con familias inmigrantes.

El Derecho en ese sentido es transitorio en la medida en que los niños van creciendo y se van incluyendo jurídicamente a través de la regularización. En adelante los adultos no tendrán explicitados esos Derechos, salvo las mujeres embarazadas, sus hijos nacidos y sus hijos menores de seis años (Minsal, 2008). Mientras tanto, para las mujeres ilegales y hombres ilegales adultos, la salud y la educación no están garantizadas, sólo están sujetas a la legalidad que está mediatizada por la condición laboral que debe ser respaldada por un contrato de trabajo, adquiriéndose la residencia por *ius domicili* (Stefoni, 2004).

Por lo que la ley de Extranjería en su artículo 22 manifiesta:

A los demás residentes se les otorgarán visaciones con las siguientes denominaciones: "residente sujeto a contrato", "residente estudiante", "residente temporario" y "residente con asilo político" o "refugiado". (Ley migratoria, 1975).

La evolución del concepto de migración se sustenta bajo tres hitos fundamentales que se enmarcan en tres formas de estabilización o escenarios empíricos (Blanco, Cabrera, Gaete & Pinilla; 2010): La ley de Colonizadores (1845), la Ley Migratoria

(1975) y el Instructivo Presidencial en materia migratoria (2008). Dicho de otro modo, bajo formas evidentes de observación a través de comunicaciones legislativas y políticas.

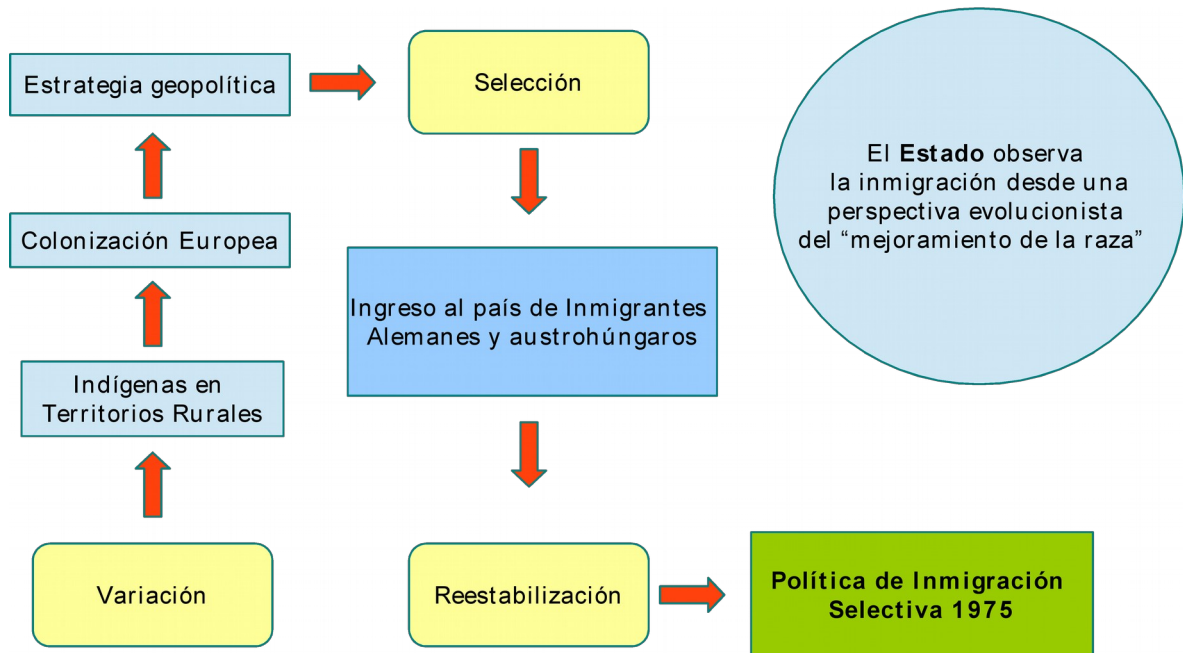
## **Evolución sistémica y migración en Chile**

El concepto de evolución en el desarrollo teórico de los sistemas sociales de Niklas Luhmann (1992) refiere a la explicación de la transformación de la estructura de modo autopoietico, es decir, dentro del propio sistema (pp. 201, p. 203), sin embargo el entorno es fundamental en dicho concepto de evolución de la sociedad ya que “La diversificación evolutiva y el incremento de los sistemas es al mismo tiempo una diversificación y un incremento de los entornos. Sólo la diferencia entre sistema y entorno hace la evolución” (Luhman, De Giorgi; 1992, p.203). Así, cada sistema recibe influencias desde el entorno, hechos que alterarán las variaciones y selecciones propias del tema en cuestión: La migración en conversión hacia una re-estabilización semántica.

Hay tres palabras claves para entender el concepto de Evolución en Luhmann. Primero, la **variación** según Luhmann (1992) que dice relación con la variación de los elementos del sistema, es decir, la comunicaciones (...) “En otras palabras, consiste en una comunicación inesperada, sorpresiva” (p. 216). Dicha comunicación “inesperada” o sorpresiva está precedida por un estado, o como dice el autor una cierta “estabilidad”. Luego la **selección** apoya en la condensación de expectativas eligiendo “las referencias de sentido que prometen tener valor de construcción de una estructura, que son idóneas para un uso repetido, que pueden producir el efecto de construir y de condensar expectativas” (Luhmann, p.216) y como bien dice al seleccionar, repele lo que no será “fungido” o “consumido” por el sistema. Así, la **reestabilización** quiere decir que sistema y entorno están expuestos a innovaciones que deben asegurar “duración y capacidad de resistencia” (Luhmann, p.217).

## Los tres momentos o reestabilizaciones de las comunicaciones sobre la Migración en Chile

### Primera estabilización



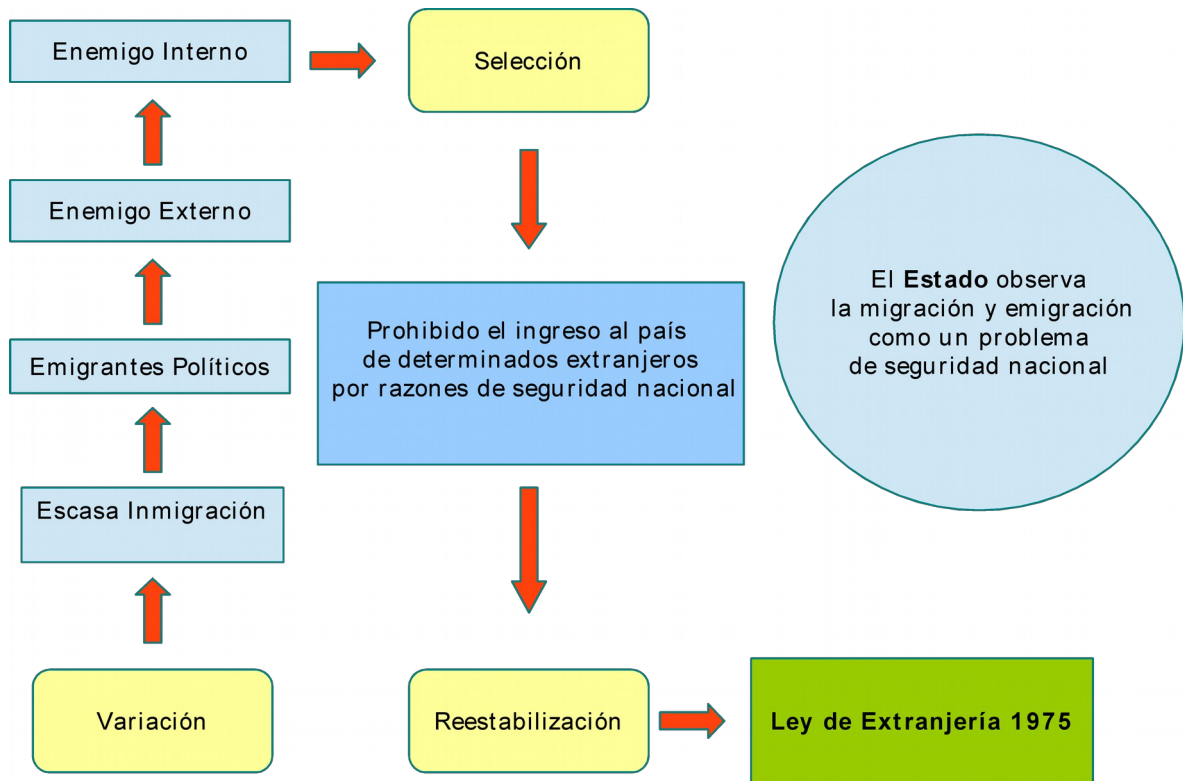
Cuadro 2, elaboración propia

La estrategia o política de inmigración selectiva en el marco de la naciente república chilena pone de manifiesto los también nacientes rasgos del pensamiento evolutivo, de la superioridad racial propios de aquella época. En Chile, tal como se menciona en los antecedentes incorporados las comunicaciones emergentes propias de la sociedad como sistema dicen relación con la necesidad de poblamiento a partir de la “Estrategia geopolítica”, es decir, el apremio por que se habiten ciertos territorios hostiles y australes, propios del sur de Chile, el llamado es entonces a colonizar por europeos, sin tomar en cuenta la presencia indígena. El Estado con conciencia invisibilizante, trabaja sobre esa medida. Así “Por otro lado, la admiración por lo europeo, lleva a la importación de sus estilos y modos de vida y, con el proceso de inmigración colonizadora que dispuso de tierras indígenas para su explotación, se importa, derechamente, al componente humano de ese continente (Herrera; 2003, p. 17-18, citado en Torres; 2009, nota al pie).

Estos antecedentes son previos a la ocupación o pacificación de la Araucanía por parte del Estado chileno, mediante la “Ideología de la Ocupación” (Pinto; 1992,

p.30).

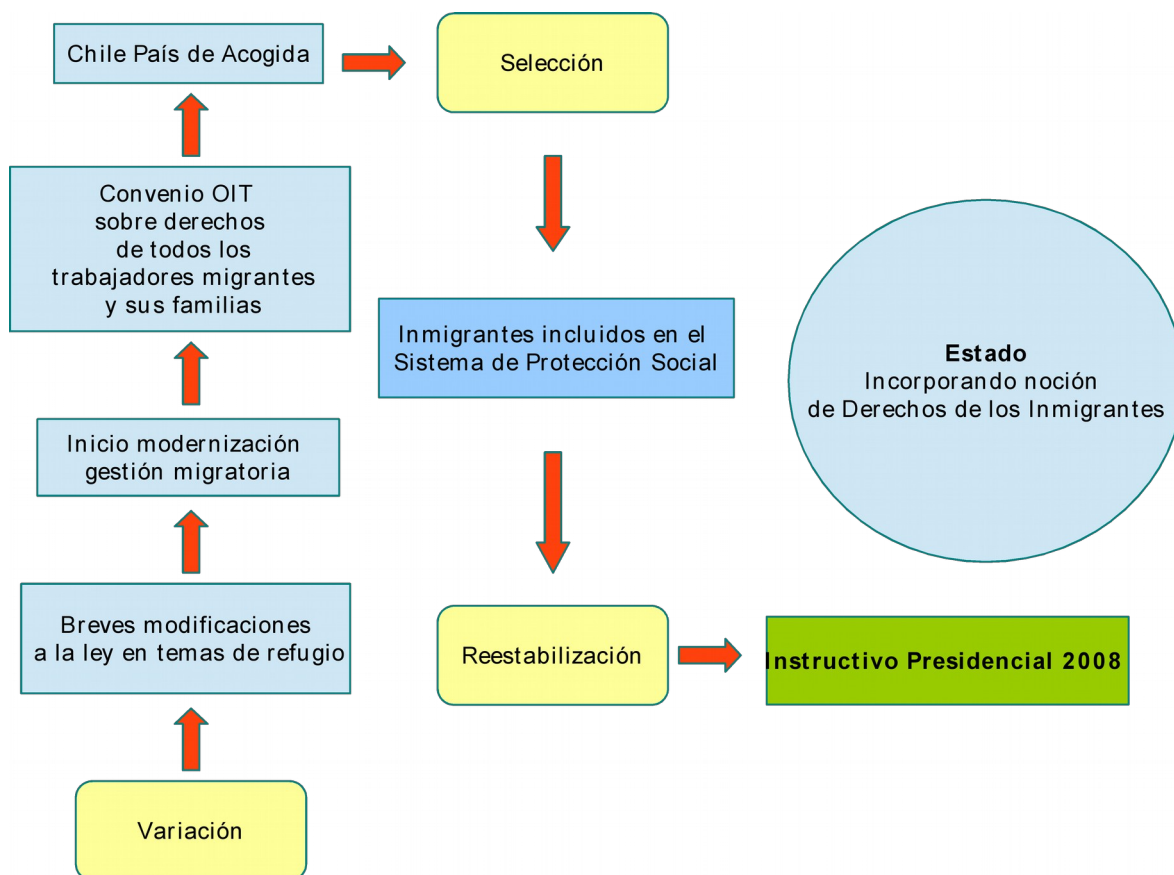
## Segunda Estabilización



Cuadro 3, elaboración propia

La ley de Extranjería de 1975 el marco de la Dictadura chilena que llevaba un desarrollo de dos dos años aproximadamente emerge bajo la figura de la seguridad nacional. A su vez, mediante las comunicaciones externas fundamentalmente de la Guerra Fría se reelaboran o adaptan las comunicaciones internas mencionadas en la columna de las “variaciones”. Chile había salido mediante la violencia de un Estado socialista elegido mediante el voto popular. Así, el fantasma del “marxismo” se ve eliminado y surge la figura del “emigrante” y el “inmigrante” como un potencial enemigo de la seguridad nacional. El producto emergente que evidencia la semántica de la época se contiene a partir de la Ley. De esta forma el Estado chileno observa la migración y emigración como un problema de seguridad nacional.

## Tercera Estabilización



Cuadro 4, elaboración propia

Pese a que no existe una nueva ley, las comunicaciones en torno a la migración toman un atajo frente al desarrollo político en esta materia. El Estado, durante los veinte años posteriores al término de la Dictadura, gestiona acuerdos y establece breves modificaciones a la ley que figura como un ancla en esta materia. Así, las comunicaciones emergentes hablan de modificaciones al tema de refugio, a una intención de facilitación en la gestión migratoria, a la firma del convenio de la OIT en ésta materia y al slogan “País de acogida” todos desde una perspectiva cronológica. Así, de a poco la selección va operando a partir de las funciones del Estado, mediante el surgimiento del “Sistema de Protección Social”, en palabras de Stefoni (2011) disminuyendo la vulneración de los derechos, lo que no quiere decir que exista una protección garantizada en un 100%. Sin embargo, se incorpora la noción de Derechos como semántica y se evidencia mediante el Instructivo Presidencial del año 2008.

Para sintetizar, la discusión sobre los derechos de los inmigrantes está sujeta al contenido de la ley migratoria de 1975 y al ejercicio de las políticas públicas frente al tema. Nos encontramos con un país que en casi 40 años no ha estado listo para modificar una ley anacrónica creada bajo la doctrina de la seguridad interior del

Estado. A Chile no le ha faltado – por decirlo de alguna forma- “decisión” para adscribir a tratados o convenios internacionales. Por tanto, se realiza una política amorfa, que no tiene peso en su estructura fundamental: la ley del Estado que invalida la noción de derechos igualitarios, haciendo que el ejercicio del derecho lo gocen sólo los que han finalizado la carrera de la legalización. Por tanto, las políticas facilitan el goce del derecho, la ley determina a quienes. Así, el Estado incluye a las poblaciones migrantes a partir de parcialidades o especificidades, según la forma en la cual aborda la problemática: atender igualitariamente a los migrantes en tanto estén legalizados o- en palabras de las organizaciones- a quienes existen.

Pese a plasmarse un proceso de evolución sistémica registrado en los modelos asignados a tres diferentes épocas que en efecto obedecen a tres “re-estabilizaciones”, en los cuáles cambian las semánticas sobre la migración, necesariamente la ley de 1975 sigue siendo un aspecto coordinador en las acciones estatales fundamentalmente jurídicas. Así también lo plasmado en la política de “Migración selectiva” de mediados del siglo XIX sustenta la idea flotante pero permanente de que las puertas se abren con facilidad para algunos pocos.

La migración está en constante evolución a partir de las diversas comunicaciones que se ven enfrentadas a panoramas políticos y sociales en donde las demandas tensionan por un lado la atención del derecho (hacia los migrantes) y las posturas políticas securitarias basadas en la no resolución de la gestión estatal.



## Capítulo II

### Salud de los Inmigrantes: “Garantía al más alto nivel posible de la salud”

*“¿Por qué no se devuelve a su país, si allá tenía su casa y usted está durmiendo en un colchón en el suelo?”*

Sobre lo que le dice un médico a un paciente

En materia de salud el Estado chileno ha realizado esfuerzos en la integración de la población migrante, sumándola al foco de atención junto a la población chilena. Desde el año 2003 en adelante se incluye como medida el resolver la situación de las mujeres embarazadas en lo relativo a la atención primaria. Dicho aporte contribuirá al otorgamiento de una visa temporaria que facilitará las gestiones migratorias, modificará el status de las migrantes y así -en palabras del gobierno de la época- “contribuir a una sociedad genuinamente democrática” (Interior; 2003). Otra política de integración corresponde al de igualar la atención de salud a niños no chilenos pero que se encuentren habitando en el territorio. El respaldo de ésta política emana de la convención de los Derechos del Niño, planteándose en el país que *“Es deber del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta constitución, así como los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”* (Interior, Salud; 2007).

Con las medidas anteriormente planteadas se pone en marcha la implementación de una labor de tipo interministerial, entre Ministerio del Interior en conjunto con el Ministerio de Salud, quienes tienen la intención de aunar fuerzas en pro de la facilitación en el desarrollo de estas políticas. Hay aportes interesantes en éstas medidas que ponen de manifiesto la intención de los gobiernos de la época (2003-2009) de establecer “políticas públicas” en salud migratoria. Así, como ejemplo se entregan facilitaciones en la atención de salud, en especial, de salud mental, a las personas que se encuentran con visa en trámite, es decir, en el proceso de renovación o cambio de condición migratoria, ya que al encontrarse “en trámite” se les anulaba la posibilidad de atención. Se toma la medida de ser atendido bajo la condición de formar parte de FONASA, a través de la entrega del carnet de beneficiario y con la documentación que respalde el encontrarse en tramitación de visa (Minsal, 2009). En relación a las personas no legales o “en situación irregular” el derecho es a la atención de urgencia o cancelando el valor de las prestaciones médicas u hospitalarias (Minsal, 2008). Dicho de otro modo, la regularización es la forma legítima de inclusión al sistema de salud. Para este caso el Estado, a partir de

la política pública acoge desde la “ilegalidad” a mujeres embarazadas y niños/niñas hasta los 18 años y los respalda, facilitando su integración al aparato del Estado, donde este los enfoca como los migrantes. Observado de esta forma Chile protege a mujeres y niños migrantes porque los regulariza a partir de sus políticas.

En palabras de Nuñez (2011) “La acción del Estado en este ámbito ha respondido más bien a su rol de protección de los niños que están por nacer, quienes al nacer en territorio nacional son considerados chilenos, y no tanto a las mujeres migrantes como sujetos de derechos” (p.236). En este aspecto la paradoja de la ilegalidad/legalidad se refleja en su máxima expresión. La contradicción interna del Estado y en el sistema familia otorgan derechos situacionales, ya que se definen en torno al status de los migrantes que es también un hecho situacional.

Siendo un tema delicado, de una circularidad entre la legalidad/ilegalidad, aspecto que tiene un efecto negativo en la inclusión ya que es algo que no se define con claridad, es decir, está constituida como una inclusión parcial.

El sistema de salud chileno funciona bajo dos formas claves de inclusión, la salud pública y la salud privada. La salud pública se sostiene desde la institucionalidad en salud reconocida como FONASA el Fondo Nacional de Salud. Dicha entidad es un sistema solidario que se alimenta a partir del 7% de los cotizantes, independientes del salario o condición laboral individual. Así, este sistema apoya a los que tienen menos recursos, sostenido desde los que pueden pagar más. Este sistema funciona ya sea en prestaciones primarias o secundarias y dependiendo de los convenios como los bonos especiales, las atenciones se pueden realizar en clínicas privadas. En el documento “Fonasa 100 preguntas” en la pregunta ¿Qué pasa si soy extranjero” surge la respuesta que realiza la primordial distinción entre los con cédula/ sin cédula. Así se enfatiza en que los que poseen la cédula, tienen el mismo derecho que todo chileno, y los que no, deberán acceder a la salud privada, con la salvedad en las mujeres embarazadas (con Visa temporaria) y los menores de 18 años (Visa estudiante). También bajo la pregunta ¿Hay convenio con otros países? Se evidencia la posibilidad de incorporación a FONASA de migrantes españoles que sean afiliados a la institución análoga en dicho país (FONASA 100 preguntas).

La otra forma de inclusión en la salud es a través de las Isapres que funcionan según planes, se rigen bajo límites de aceptación sano/no sano y tienen rangos de precios en función de la edad reproductiva y la vulnerabilidad.

Nos encontramos con un Estado que realiza la distinción entre legal/ilegal y a su vez, nos encontramos que esa misma distinción está inscrita en el plano de lo familiar ya que habiendo madres embarazadas “legalizadas”, tendremos probablemente padres de esos hijos “no legalizados” o viviendo la constante tramitación. Asimismo tendremos hijos legalizados y padres “no legalizados” según condición y dificultad de integración en la estructura jurídica chilena.

Esta contradicción en la familia, sin duda es lo más complejo en términos sociales,

relativo a la vulnerabilidad social migrante. Ya que el hecho de que un padre sea “ilegal” y dependiendo de la estructura familiar, propenderá a la no atención del resto de sus familiares debido al desconocimiento de la política migratoria.

En este capítulo nos concentraremos en identificar la forma en la que el Estado ejerce la labor protectora de los Derechos, que es bajo la lógica de la protección focalizada en niños y mujeres embarazadas y a su vez desde las atenciones humanitarias. Desde esta perspectiva el Estado acoge a este grupo y lo asimila a la población atendida bajo su alero, que – en general- es población “vulnerable”. Este capítulo revisará en detalle la estrategia del Estado en el cumplimiento de los tratados internacionales y constitucionales, dejando de lado, no sólo a los no legales, sino que también dejando de lado algunas atenciones primordiales como el parto de las mismas mujeres embarazadas. Así, esta política bien intencionada se ejercerá con dificultad, quedando esto de manifiesto en la gestión estatal, a través de quienes trabajan en los servicios públicos (prestadores de salud) y quienes se atienden (los inmigrantes miembros o no de las organizaciones).

El testimonio en salud revela distintas problemáticas y en general aporta en la concepción de que el Estado garantiza y vulnera los derechos a la vez. El Estado chileno tiene la obligación de proteger a los inmigrantes del derecho a la salud, sin embargo lo realiza con dificultad. Dicha problemática dice relación al funcionamiento generalizado de la salud pública chilena, al problema de infraestructura y la escasa participación del cuerpo médico-técnico en la salud intercultural o “internacional” como veremos a continuación.

### **La opción individual: Salud pública/Salud Privada**

Desde la distinción salud pública/salud privada es que se debe comenzar a analizar el desenvolvimiento del derecho a la salud en los inmigrantes que viven en territorio chileno siendo los testimonios, ya sean desde los inmigrantes, las organizaciones y los mismos técnicos pertenecientes a la institucionalidad en salud. Bajo la forma de acoplamiento entre sistema económico y de salud, la inclusión se da necesariamente bajo el código pago/no pago.

Es por lo anterior que la relación de los inmigrantes frente a este campo es de un enfrentamiento entre el pago y la deuda. Testimonios de los entrevistados inmigrantes “individuales” dan cuenta de que el uso de la salud se realiza para la enfermedad y en la medida en que se da la integración individual a la sociedad receptora se le quitan responsabilidades al Estado, dándole prioridad a lo más fácil, la salud privada.

Eje Semántico			
Salud en Chile			
-	Salud privada	(Dificultad de acceso a la salud pública)	+
	(Cobro excesivo)	Mejor mantenerse sano	

Cuadro 5, elaboración propia

“Nunca he tenido problemas de salud. Yo evito enfermarme porque es muy caro(...) las veces que yo he ido al médico lo importante para ellos es que lleven la plata, o sea el tipo de médico que yo voy me da sus servicios privados, trajiste la plata, no importa si no tiene cédula. De hecho mi mamá estuvo de viaje y fue aquí al médico. Que nos cobraron el triple es otro tema, pero el médico sin nada, ni pasaporte, ni cédula, ni nada” (Entrevistada venezolana).

En relación a cómo se percibe la salud en Chile, en comparación con el país de origen:

“Claro, como yo empiezo a trabajar después a los dos meses y medio que yo he pagado una Isapre, una empresa privada en salud, pero la salud en general la encuentro muy costosa en comparación con Colombia, en Colombia es sí muchísimo más barata la salud (...) yo tuve una cirugía y tuve que firmar tres cheques en blanco y dejarlos allá en una oficina de una Isapre para que me pudieran hacer la cirugía. Esa parte sí la encuentro demasiado burocrático y no sé, (...) es como clasista, porque la persona no tenga un cheque en blanco no le pueden hacer la cirugía o me imagino como (...) su oportunidad no le pueden hacer la cirugía, entonces ahí sí la encuentro muy costosa y burocrática económicamente (Entrevistado colombiano).

Eje Semántico	
Salud en Chile	
Costosa en Chile	Más barata en Colombia
Burocrática	(Sin burocracia)
Clasista	(Para todos)
FONASA	ISAPRE
“la mala”	(lo mejor disponible)

Cuadro 6, elaboración propia

El entrevistado manifiesta el proceso complejo que significa la adhesión al sistema de salud, que incluso, formando parte de una Isapre, se ve envuelto en la necesidad de dejar garantía a través de cheques (los cuales en Chile están prohibidos desde la promulgación de la ley 18,469 del año 2009). Es interesante la observación a partir de que la salud en Chile es clasista y, no sólo cuestiona el trato hacia los inmigrantes, sino hacia la población pobre y, la que no tiene acceso a instrumentos como los cheques bancarios.

Así dentro del mismo discurso que distingue entre salud privada/pública, el entrevistado manifiesta que son los mismos chilenos los que entregan una mala imagen del sistema de salud público bajo la institucionalidad de FONASA (Fondo Nacional de Salud), en palabras del entrevistado “la mala”. Así se observa en sus distinciones la valoración positiva que termina realizando a las Isapres, pese a su anterior crítica.

“Entonces a raíz de eso, yo casi no me enfermo, entonces no necesitaba meterme a una institución que cuando la escasa vez que me enferme tenga que esperar demasiado entonces prefería pagar una isapre, sabiendo que es más costosa que FONASA. FONASA *la mala* (...) que dicen en el diario o en la televisión y lo que uno habla con las personas” (Entrevistado colombiano).

Por tanto la inclusión del sistema salud bajo el código sano/no sano tiene una particular claridad en el caso del inmigrante citado. Esto quiere decir que se entiende que para formar parte de un sistema se debe tener cierta condición de salud, sin necesariamente atender a un derecho “propio”, en el sentido de

contemplantelo como un elemento estable y efectivo en el desarrollo vital. No hay cuestionamiento al derecho si no más bien hay una asimilación de una realidad que no cuesta asumir. Desde ese aspecto es el mismo inmigrante el que lo traslada al sistema económico desde un derecho humano, hacia un derecho como consumidor. La utilización del sistema público de salud surge como una amenaza en este caso, pensando en que “si he de enfermarme que sea en un buen lugar”. Aquí la distinción entre ilegal/legal no tendrá mayor cabida debido a que la inclusión económica no se rige por la inclusión jurídica.

## **El despliegue de la institucionalidad en salud frente al derecho reconocido**

### **Salud y embarazo:**

Contrario al inmigrante individual y su testimonio, las organizaciones de inmigrantes tienen muy clara la carta de derechos que poseen los ciudadanos nacidos en otros lugares frente al tema de salud. Así manifiestan que para este plano se debe respetar el derecho incluso sin la existencia de la cédula de identidad, y a su vez que la regularización de las embarazadas es un derecho ganado.

“Ellos establecieron un instructivo específicamente para esto, y establecieron dos cosas que son básicas pero que eran reconocer un derecho fundamental, que no se le pueden negar asistencia de urgencia a toda persona (...) menos en una institución pública negarle esa atención y condicionarla a la existencia de un documento como la cédula de identidad. Y lo otro repitieron lo que habíamos logrado antes, que era el tema de la aplicación del convenio para las mujeres embarazadas (...) logramos que se hiciera el convenio para que a todas las mujeres embarazadas se les pudiera atender, el convenio era: salud las atendía y extranjería les daba las facilidades para regularizar y el consulado peruano que también lo hicimos intervenir, daba toda la documentación” (Organización N°1)

Eje Semántico	
Derecho de Salud	
(Dificultad en el reconocimiento de los derechos fundamentales)	Es reconocido el derecho fundamental
Atención mediante la cédula de identidad	Atención humanitaria
(Dificultad de aplicación del convenio de atención a mujeres embarazadas)	Atención a embarazadas

Cuadro 7, elaboración propia

En la apropiación de las organizaciones en el tema de salud, demuestran que el Estado chileno de una vez por todas reconoce el derecho fundamental en salud, al menos, legalmente bajo la forma del instructivo presidencial del año 2008. Mediante este instrumento dicen, se evidencia la posibilidad de atención humanitaria sin necesidad de tener status legal. Dicho lo anterior, se enfatiza en que ellos, como organización han sido un importante aporte en el desarrollo de ésta política.

Pese al derecho adquirido, las organizaciones plantean que sigue existiendo discriminación en el espacio primordial de atención, que es el consultorio.

“En algunos consultorios, en los consultorios de Santiago Centro son los más difíciles, los más difíciles, el resto de consultorios si funciona y aquí en Cruz Melo es campeón en eso. O sea van las peruanas o las extranjeras porque hay haitianas en ese sector también, toman su [cola] y al final “miren hay un administrador” que les dice “estás embarazada”, y le dice al resto “miren estas chicas que vienen embarazadas acá le quitan a ustedes su oportunidad, ¿qué dicen, tienen que irse no?” y muchos responden “sí, sí, que se vayan” y las botan (Organización N°2)

Por esto es que le gente, muchas veces toma la determinación de no seguir atendiéndose en el consultorio:

“Lamentablemente a la gente le da vergüenza [preguntar], le metieron miedo, y trata de ir lo menos posible al consultorio” (Organización N°2).

La discriminación que sufren las mujeres embarazadas por parte de algunas personas que atienden los consultorios o de las mismas beneficiarias surge desde la interpretación de que las mujeres se embarazan a propósito ya que apelan al derecho adquirido porque, tanto ellas como sus hijos, tienen facilidades con la tramitación de la legalidad en extranjería. Este derecho se difunde a los chilenos o chilenas beneficiarias y se da un uso negativo hacia las inmigrantes.

## La distinción entre Salud primaria/ Salud Secundaria

En relación a los partos:

“El parto hay que pagarlo, hay que firmar un pagaré, y yo (...) firmó el pagaré y después nos ponemos a pelear pa que no lo cobren, esas cosas, que parecen simples ¿cómo lo haces? Debería haber un procedimiento para tratar el caso de mujeres embarazadas” (Organización N°2).

Eje Semántico			
Partos			
-	Cobro en los partos	(No cobro en los partos)	+
	Pagaré	(sin pagarés)	
	Organizaciones a cargo	(Estado a cargo)	

Cuadro 8, elaboración propia

Desde este punto podemos hacer una proximidad frente a los testimonios de las organizaciones que, si bien hay consenso en que la atención primaria es escasa, de todas maneras atiende. Sin embargo aquí surge la problemática en la atención secundaria que son los hospitales. Es en este plano donde se escapa la protección de la salud de los inmigrantes, sobretodo en las mujeres embarazadas, a quienes se les atiende pero se las somete a un endeudamiento no menor. En una consulta personal a una mujer indocumentada boliviana, ella plantea que debe pagar alrededor de un millón de pesos chilenos por haber tenido su hijo en el hospital de Iquique (Conversación informal, octubre 2013).

Las organizaciones asumen la gestión frente al problema del pagaré, asumiendo lo que ellos plantean como “una pelea” ya que las mujeres deben tener a sus hijos de todas maneras. Sin embargo enfatizan en la importancia de que el Estado se haga



cargo de la, por decirlo de alguna forma, “letra chica” del derecho.

Los profesionales de la salud entrevistados, remarcan esta idea de manera elocuente:

“Por ejemplo acá las embarazadas ingresan sin ningún problema a la atención sin tener el Rut. Igual se les atiende, siguen todos los controles, etc. Pero en el hospital, cuando llegan a tener su bebé, ahí tienen el conflicto porque ahí si les exigen tener una previsión de salud: una FONASA. Para tener la FONASA necesariamente tienen que tener una cédula. Entonces ahí se empiezan a generar los problemas: les hacen firmar documentos donde les dan un poco más de plazo pero después les empiezan a cobrar la atención de manera particular, y muchas de ellas no tienen los recursos para pagar un parto de manera particular y ahí se generan los mayores problemas” (Técnico Salud).

Por tanto se realiza atención humanitaria a las mujeres embarazadas que por algún motivo no han podido legalizar. Sin embargo en la atención secundaria se dan dos situaciones: La mujer no legalizada debe pagar altas sumas de dinero y la mujer legalizada de todas maneras debe pagar el parto, dependiendo del nivel en el que se encuentren cotizando en la institucionalidad pública de salud.

### **Atención humanitaria y atención laboral:**

Por la misma distinción entre atención primaria y secundaria y en relación al hospital y la urgencia en el ámbito laboral se manifiesta que los empleadores no utilizan el recurso que tiene todo trabajador chileno a través de la Asociación Chilena de Seguridad, sino más bien sigue utilizando la atención primaria de salud para desviar el tema, por ejemplo de un accidentado:

“El caso de los accidentes de tránsito, porque tenemos problemas con un dominicano que fue atropellado, lo dejó botado ahí el caballero, es una empresa, está recuperándose, ya tiene cinco meses, está recuperándose, ya llora, ya comienza a sonreír, y quién va a pagar la rehabilitación ¿el consulado?” (...) Un Haitiano que no tiene fondos, pero hay un chofer, hay una empresa detrás. Pañales, nosotros tenemos que hacer campañas pa los pañales. No asume su responsabilidad el estado tiene que obligarle a pagar... hay seguros, hay seguros de por medio de un accidente de tránsito. Y dónde se los lleva cuando hay accidentes, no se los lleva al Hospital del Trabajador, se lleva a un SAPU (Organización N°2).

La red migrante funciona en solidaridad para asumir los gastos médicos que un accidente laboral implica.

En consecuencia la aceptabilidad en relación a la ética de atención médica para todos, se daría sólo en el marco de la atención primaria, con algunas vicisitudes y

con las carencias que conlleva el trabajo en salud pública. De todas formas hay respeto al ciclo de vida y a la perspectiva de género con mujeres migrantes con o sin documentación. Ahora bien, en los consultorios municipales no siempre está abierta la aceptabilidad ya que se aclara que los consultorios ministeriales son los que tienen la obligación de realizar atenciones humanitarias.

Eje Semántico			
Infraestructura de salud			
-	Municipales	+	Ministeriales
	Atención humanitaria no es obligatoria		Atención humanitaria es obligatoria
	No se hacen excepciones		(Las excepciones son las obligaciones legales)

Cuadro 9, elaboración propia

“No así en otros centros, porque incluso dentro de la misma comuna de Santiago existen consultorios municipales en donde no hacen las excepciones y no los atienden, y no los atienden no más! Entonces ellos se vienen para acá. Tiene que ver también porque pertenecemos a distintos organismos. Los municipales son de la municipalidad, nosotros pertenecemos al ministerio, por ende nosotros tenemos la obligatoriedad de atender a cualquier usuario” (Técnico Salud).

En el eje semántico de “Infraestructura en Salud” se alude que la atención en salud humanitaria sólo es obligatoria en los consultorios ministeriales y queda de manifiesto que algunas de carácter municipal vulneran el derecho a la atención, sólo por el hecho de que no les ha sido instruido. Esto pone en evidencia que el trabajo en Derechos no ha sido socializado entre el recurso humano del sistema de salud, ni desde el Estado a los centros de atenciones en donde se ejerce la salud.

### **Despliegue de la salud: Aportes de los trabajadores del Estado desde el constante “choque cultural”**

Según Nuñez (2011) y las entrevistadas del sistema de salud se manifiesta que “Los prestadores de salud fueron dejados solos en la resolución de la atención a las usuarias extranjeras” (p.266) Aquí comienza a quedar más o menos claro que la

aplicación de los acuerdos en salud quedan en manos de los trabajadores/as, enfrentando disposiciones personales y culturales frente a la migración y al extranjero. De ésta forma en palabras de Nuñez (2011) se “racializa la diferencia” (p.262) o en términos menos impactantes se evidencia la frontera en el territorio de la salud, conjugandose clasificaciones que pese a ser propias del ser humano y la cultura, no están exentas de los estereotipos peyorativos.

Eje Semántico			
Respecto a cómo se trabaja con inmigrantes			
-	(Se asume que son todos iguales)	/	“Se tiene conciencia de que hay una diferencia”
	(Sin prejuicios)		“Con prejuicios, juicios de valor en torno a las personas inmigrantes”
	(No existe percepción de diferencias)		“Está la percepción de las diferencias”
			+

Cuadro 10, elaboración propia

En la perspectiva de la calidad de las atenciones los entrevistados del área de salud del Estado exponen la dificultad de las atenciones médicas y, de aquí es que podemos vislumbrar la primera idea de choque cultural. Se manifiesta que no se puede dar una atención en un cien por ciento de calidad cuando los hábitos sociales y fundamentalmente alimenticios son tan distintos al modo chileno. Por ejemplo en los casos de sobrepeso y en las enfermedades de los niños, entre otras. Se da más bien una dificultad en la calidad de la salud “complementaria”, es decir, la atención en el consultorio y los cuidados que debe realizar el paciente en sus propios hogares.

Eje Semántico	
Relación médico-paciente	
Incapacidad de ponerse en el lugar del otro	(Ponerse en el lugar del otro)
Costumbres de los inmigrantes complejizan la atención en salud	(Costumbres de los migrantes como aporte a la salud)
No hay conciencia de que hay culturas diferentes desde los profesionales	(Conciencia de la diversidad)

Cuadro 11, elaboración propia

“No se toman en cuenta los hábitos alimenticios de estas personas que claramente son muy distintos a los nuestros. Entonces se les mide con los mismos parámetros que nosotros medimos a toda la población. Principalmente en el tema de la alimentación es donde más lo hemos notado, porque ellos tienen hábitos alimenticios distintos, comen otro tipo de comida que es muy distinto a lo que les exigen que coman acá (...) O en la percepción que tienen los médicos respecto a la salud. Hay personas que ellos vienen con sus costumbres: por ejemplo para la tos le dan cebolla a una guagüita y un médico se espanta de porque hizo eso (si a lo mejor en donde ellos viven es algo natural y que se da sin ningún problema). Y de hecho una vez leímos una historia médica... “le da ajo al niño porque tenía tos”... y era casi como una aberración. Entonces la conciencia de que son culturas distintas en los profesionales muchas veces no está. Entonces es necesario hacer un trabajo desde esa lógica. No es aceptada una práctica que vaya en contra “de lo que se plantea como normal” entre comillas en el sistema de salud chileno (Técnico Salud)

Es por esto que este tema es sensible ya que se pone en cuestionamiento la capacidad que puedan o no tener los médicos de trabajar con todo tipo de pacientes, de todos los orígenes y culturas, así como la capacidad de empatizar con la diversidad de recursos con la que los inmigrantes cuentan a partir del acceso a la información, a la atención de urgencia y al nivel de asimilación en el que se encuentran dentro del sistema social receptor. Dicho de otro modo no se puede lograr la “calidad” en la atención porque no existe complementariedad ya sea desde los médicos como los mismos usuarios en su calidad de extranjeros.

## La forma como el Estado califica a los inmigrantes

Eje Semántico			
Respecto a cómo se trabaja con inmigrantes			
-	(Se asume que son todos iguales)	/	“Se tiene conciencia de que hay una diferencia”
	(Sin prejuicios)		“Con prejuicios, juicios de valor en torno a las personas inmigrantes”
	(No existe percepción de diferencias)		“Está la percepción de las diferencias”
	(No hay política clara, definida para los inmigrantes)		Utilización y aprovechamiento del trabajo multicultural (indígena) en salud
		+	

Cuadro 12, elaboración propia

Pese a que no existe diferenciación en las atenciones, se expone un detalle extremadamente relevante frente a los aspectos socioculturales de la migración y que en el campo de la salud se están explorando hace algunos años. Esto tiene que ver con los programas de pueblos indígenas que abren un importante dato de análisis que dice relación con que muchos de los inmigrantes tienen origen étnico y, en algunos casos han podido adaptarse en esta discriminación “positiva” que establece el Estado. Así, los inmigrantes deben apelar a sus identidades múltiples, ya sea la que portan en sus sociedades de origen y las que les atribuye el hecho de no ser nacidas en Chile.

[De este modo] “existe un programa de pueblos indígenas acá dentro del centro, pero está más orientado a trabajar con población aymara, donde sí algunos migrantes se han incorporado, porque hay algunos que son efectivamente aymaras: el pueblo aymara está presente en Chile, en Perú, en Bolivia, entonces hay personas que vienen de esos sectores y que se consideran indígenas y participan, pero es un programa que está más orientado a actividades de promoción de salud. No va en esa línea, va más en poder utilizar la medicina indígena, prácticas de salud” (Técnico Salud).

Frente al choque cultural queda de manifiesto que el trabajo con los inmigrantes

complejiza aún más el complejo sistema de salud, ya que, se piensa que la migración llegó “de golpe”. En consecuencia se alteran las relaciones sociales y laborales y se acentúan los prejuicios y las calificaciones frente a los usuarios migrantes, estableciéndose distinciones importantes entre paciente chileno/paciente extranjero.

“Se tiene conciencia de que hay una diferencia. De hecho hay hartos prejuicios y juicios de valor en torno a las personas inmigrantes por parte del equipo de salud. A pesar de que eso se ha trabajado en capacitaciones, reuniones, pero sí tienen algunas concepciones respecto de ellos: por ejemplo que son muy demandantes, que son exigentes, que las madres son más negligentes, también ellos que son más descuidados de su salud, de que son –por ejemplo- más inasistentes a control. Ahora, no tenemos ningún estudio validado respecto a eso, solamente está como en la percepción del equipo respecto a las personas migrantes. Sí en algún momento dado ha habido situaciones de discriminación, y tiene que ver también con el desconocimiento por parte del equipo. Fue una situación muy rápida. Aproximadamente desde el 2005 al 2006 fue como la inmigración más notoria” (Técnico salud).

Eje Semántico	
El estereotipo del inmigrante en la salud	
Extranjeras	chilenas
Demandantes	(Autónomas)
Exigentes	(Aportadoras)
Madres descuidadas	(Madres preocupadas)
Inasistentes	Cumplidoras

Cuadro 13, elaboración propia

Pese a la construcción de estereotipos, que se reconoce que se funda a partir de la ignorancia, la escasa infraestructura y el equilibrio precario del sistema de salud el funcionamiento del consultorio no hay discriminación en la atención de las personas que se atienden. La entrevistada expone que la atención es igual para todos, ya sea chilenos y extranjeros y que frente a la existencia de los “deberes y derechos” de los pacientes se debe dar la información con claridad (Técnico Salud, 2012). Esto no necesariamente es algo positivo ya que al no haber un trato

específico al menos desde el principio se afectará la integración. Al existir las malas experiencias al principio, no existirá la validación del derecho por parte de las potenciales usuarias migrantes que han sido focalizadas (Nuñez, 2011).

Se asume que el comportamiento en salud de los inmigrantes desde su calidad de “demandantes”. Sumado a lo anterior está su forma de ser paciente como “poli consultante”. La categoría de vulnerables se la otorga el mismo estado chileno quien, desde el surgimiento de la salud privada, focaliza la salud pública a los más vulnerables, incluidos en este foco a los inmigrantes. Se les otorga aquí también la propensión a las enfermedades a causa de la condición migratoria, ya se dijo mayor vulnerabilidad, pero también susceptibilidad a enfermedades mentales a causa de la distancia y la asimilación.

### La actitud hacia los inmigrantes

Eje Semántico			
El lenguaje que se utiliza			
-	(Un lenguaje extranjero, ajeno, con tecnicismos)	/	+ “Un lenguaje cercano, sin tecnicismos”

Cuadro 14, elaboración propia

En el acceso a la salud es en donde se hace visible en el plano doméstico el conflicto de carácter “territorial” antes mencionado. La causa de esto es que el inmigrante al poseer residencia y “legalidad” forma parte de la red de protección social y la gente tiende a pensar que se quita espacio a los chilenos. Esto tiene relación con la condición de vulnerabilidad que adquieren las personas al migrar y se asimilan al quintil más pobre del país:

“Desde los usuarios chilenos hacia los usuarios extranjeros. El usuario chileno acusa de que el usuario viene a quitarle los números de atención por ejemplo, o de repente las vacantes en los jardines (las mamás chilenas se quejan de que efectivamente los jardines están llenos de puros niños inmigrantes y los niños chilenos quedan afuera), y eso tiene que ver también con la condición de vulnerabilidad en la cual viven, porque existe una mayor vulnerabilidad social en las personas inmigrantes y eso hace que por ejemplo la ficha de protección social tenga un puntaje menor, y por ende pueden acceder más rápido a los beneficios sociales . Es una situación que se está dando pero que la comunidad también lo está percibiendo de manera negativa (...) Entonces también se están formando como clanes... también que ellos

ejercen discriminación hacia las personas chilenas. O sea es una cosa bastante mutua” (Técnico Salud).

Lo anterior genera conflictos entre los usuarios del sistema, complejizando la atención y sometiendo a los inmigrantes a un proceso de discriminación por parte de los usuarios chilenos, quienes no asumen el derecho de los inmigrantes a ser atendidos en los centros de salud primaria. Lo anterior es el resultado de la precariedad existente en el sistema de salud chileno que, según los testimonios, no puede garantizar la cobertura a todos, ni en las mejores condiciones ni tratos al parecer.

“Yo creo que es difícil plantearlo como desde el tema de inmigrante, claramente que no es suficiente pero no es suficiente para toda la población: tenemos déficit de médicos, tenemos problemas graves de recursos humanos” (Técnico Salud).

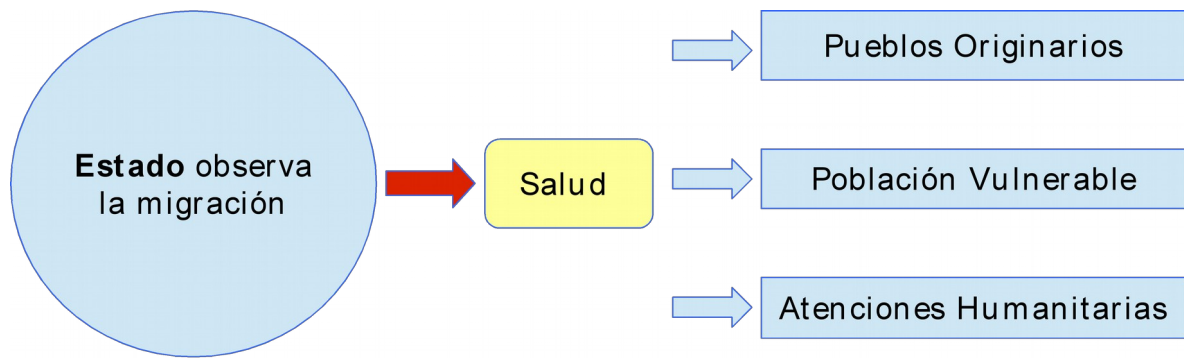
En este sentido, el problema de la migración se observa como un problema de convivencia, ya no como un problema burocrático o de oportunidades laborales. El entorno que distingue una organización del Estado está condicionado por cuestiones de índole socio-cultural: el problema de atender inmigrantes está en la diferencia socio-cultural, que exige además a la organización a preparar a su dotación en temas específicos de atención intercultural.

El Estado solo distingue como problema lo que previamente ha podido certificar como problema.

Un aspecto clave en la accesibilidad a la salud es la asimilación del inmigrante bajo la condición de vulnerabilidad tipificada en Chile bajo la Ficha de Protección Social, tal como se menciona anteriormente, es esta asimilación hacia el sujeto migrante la que generaría problemas en el plano de la discriminación entre usuarios. Pese a lo anterior siendo los inmigrantes sujetos de derechos de la red de protección social, también existe el caso de los que no la tienen y tampoco son poseedoras de Rut como es en los casos de situaciones graves de salud.

Así “son los mismos requisitos que el resto de la población, tienen que tener un Rut chileno para acceder al consultorio, a excepciones de las mujeres embarazadas y de los niños. Solamente en esos casos ellos pueden acceder a la atención sin tener un Rut, o en los casos graves, por ejemplo un accidente o un problema de salud importante como una tuberculosis o un VIH. En ese sentido igual siempre está la atención, pero sujetos a que en algún momento igual regularicen el tema de la cédula” (Técnico Salud).





Cuadro 15, elaboración propia

El Estado chileno al tener la obligación de “proteger” asimila (bajo la escasez de programas específicos) al inmigrante con la población indígena y a la población vulnerable, realizando así un tipo de inclusión efectiva siempre y cuando exista la legalidad. Para el caso de los ilegales el Estado asume, al menos en centros de atención ministerial, la obligación de la atención humanitaria. De ésta forma aquellos que no cuentan con esta característica deben pensar en realizar la transacción bajo el código pago/ no pago del sistema económico. Ya sea pagando o manteniendo deudas por atención.

## Capítulo III

### El Derecho a la Educación

Para el Estado, los únicos que tienen derechos específicos, claros y detallados son los niños. Siendo los actores más invisibles de la trayectoria migratoria y, en definitiva a los que más les afecta en su proceso de socialización (Pavez, 2010).

Lo anterior obedece a la declaración de los Derechos del niño que deben ser inalienables por todos los países, por tanto Chile no debe quedar fuera de este cumplimiento. Así, los niños tienen importantes Derechos, como son la educación, la no discriminación, la reunificación y la salud. Se reconoce que lo primero que debe ser defendido es el Derecho, antes que los niños (Pavez, 2010). El ejercicio de los Estados en el Derecho infantil declara y aclara que todo niño tiene la posibilidad de estudiar en una escuela o liceo, sin importar la condición jurídica de inclusión, a su vez tiene Derecho a ser trasladado al país en donde su madre viva una experiencia migratoria y por otra parte, tiene el completo Derecho a ser atendido en el sistema de salud sin ser discriminado. La preocupación en estos casos es que las familias no exigen el derecho por miedo a no ser atendidos, habiendo también mala difusión de los mandatos gubernamentales en estos temas. En la comprensión de la madre migrante está la idea de que su hijo es tan ilegal como ella (Pavez, 2010).

La escuela no discrimina, la dificultad en la inclusión al sistema educativo se reduce a partir del año 2005, fecha en la cual el Ministerio de Educación declara abiertamente la posibilidad del ingreso de todos y cada uno de los niños migrantes e hijos de migrantes. Así (Stefoni, Acosta, Gaymer, Casas- Cordero; 2008) plantean que “un niño o niña que no cuente con sus certificados de estudio legalizados no puede quedar fuera del sistema escolar y le garantiza desde un primer momento su ingreso a la escuela con los mismos beneficios de un niño o niña chileno, con el compromiso de que regularice su situación migratoria”(p. 23)

La experiencia de la escuela y la migración es digno de una investigación en mayor profundidad, sin embargo existen trabajos que evidencian el -a veces choque- del rol educativo curricular chileno y la migración. Cada niño tiene una historia, ya sea nacido en Chile o en el extranjero. Las escuelas desde su surgimiento, otorgan un valor a lo nacional, a lo que es ser, en este caso “chileno”, sin embargo en los tiempos actuales se ha tendido a flexibilizar el curriculum, siendo aún más esencial el aspecto comunicativo de las relaciones entre alumnos, profesores y todo el recurso humano involucrado en dicha estructura.

## Educación: La no-negación del inmigrante

Tal como en el sistema primario de salud, en la educación parvularia el ingreso también tiene relación al status socioeconómico de las familias, respaldadas en el sistema de protección social según el puntaje de la ficha de protección social, que realiza orden de prelación, es decir, según las necesidades y prioridades identificadas por el sistema general, pero a su vez se suma el análisis particular de la asistente social que establece rangos de prioridad.

“El puntaje de la ficha de protección social, la prioridad de ingreso a nuestra realidad es promedio 2 mil 500, 3 mil 500 puntos de la ficha, esa es la primera prioridad. Luego vienen otros factores... que la madre sea adolescente, que esté estudiando, jefa de hogar, e inmigrantes, niños inmigrantes, tienen 100% de posibilidades de ingreso. También está otro rango: casos derivados por redes sociales, ya sea por violencia o cualquier otra situación. Esos son nuestros niños, los niños que llegan a este sistema” (Directora educación).

Eje Semántico	
Niños en el sistema educativo	
Factores de exclusión	Factores de inclusión
(Sin ficha de Protección Social)	Bajo puntaje en la Ficha de Protección Social (FPS)
(Madre)	Madre Adolescente
(Familia biparental)	Madre jefa de hogar
(chilenos)	Inmigrantes
(Sin mayor necesidad de la red)	Derivaciones por violencia u otra situación

Cuadro 16, elaboración propia

Así, un niño migrante (o de familia migrante) forma parte del conjunto de categorías que el sistema de protección social asume como prioritario y focaliza en función de las intervenciones sociales y requerimientos básicos, como la salud y la educación.

En el sistema educativo, además de lo anterior, se ha dado prioridad a la primera

infancia como eje elemental de intervención y preocupación, ya sea a partir de políticas emblemáticas como “Chile Crece Contigo”, acción de coordinación intersectorial entre salud y educación principalmente<sup>2</sup>. Esta política, sumada a la obligatoriedad de atención a infantes en la educación, absorben al inmigrante en la categoría “vulnerable”.

## El trabajo con los niños

Es interesante identificar la percepción de las personas entrevistadas frente a lo que es la migración ya que realizan una distinción entre extranjeros/migrantes. Para ellas los extranjeros son los niños no nacidos en Chile pero que han sido integrados a la red educativa por ser un derecho inalienable y a su vez son los migrantes los niños nacidos en Chile pero que siguen siendo considerados migrantes por el ejercicio migratorio de sus familias (padres, abuelos, etc.).

Eje Semántico			
Con quienes trabajan en el establecimiento			
-	“Con las familias”	/	“Con los niños” +

Cuadro 17, elaboración propia

Eje Semántico			
El entorno			
-	“Entorno cultural inmigrante”	/	(Entorno cultural nacional) +

Cuadro 18, elaboración propia

Eje Semántico			
Las acciones hacia la familia inmigrante			
-	“Negación del otro	/	“Darle importancia, que se sientan acogidos desde su realidad” +

Cuadro 19, elaboración propia

<sup>2</sup> Programa que surge en el Mandato de Michelle Bachellet (2006-2010)

Eje Semántico				
Las personas				
-	“Ser persona inmigrante”	/	“Ser chileno”	+

Cuadro 20, elaboración propia

“Las personas inmigrantes aquí no son los niños, son las familias. La mayoría tendremos dos o tres niños por establecimiento. Aquí tenemos cuatro niños extranjeros matriculados. Más que nada son las familias inmigrantes nuestras. Más o menos como un 50% de familias inmigrantes. Primer porcentaje peruanos. También tenemos colombianos, ecuatorianos y un argentino (...) Lo relevante es darle importancia a la familia. Por que como los niños en general por un tema legal son chilenos, pero en la familia su entorno cultural es inmigrante, a quien hay que acoger y respetar es a la familia, darle la importancia de que ellos se sientan acogidos desde su realidad, no que haya una negación del otro” (Directora Educación).

El análisis estructural del discurso permite reconocer que a pesar del discurso “inclusivo”, existe la “negación del otro” como inmigrante y la valoración negativa de dicha condición: “los niños NO son los inmigrantes, es su familia y su entorno cultural el inmigrante”. Luego se elabora un discurso de inclusión y respeto, pero previamente se ha marcado la distinción entre inmigrante y no-inmigrante. Esto deja en una especie de limbo a los niños: por vivir en un entorno cultural inmigrante son inmigrantes, pero “no lo son”; y por residir en Chile son chilenos, pero solo por un “tema legal”, no por cuestiones socio-culturales. Lo que se destaca es que a los niños no hay que cargarles el estigma de ser inmigrante, ese estigma se le carga a su familia.

### **Inclusión Primaria**

El sistema educativo primario es el nivel de inclusión elemental de la educación normal, constituye un derecho y apoya en las oportunidades, sobre todo desde la perspectiva de género y la inclusión de las mujeres en el trabajo. El sistema, visto desde este análisis de caso no tiene problema con incluir ya que están sujetos a metas de integración y no a mediciones como el SIMCE<sup>3</sup>, por ejemplo que se da en la educación básica y media. Por lo tanto acá la meta es incluir y se tiene la noción de que los beneficios estatales son para todos.

“Para nosotros la realidad es el niño, y se paga por niño, la subvención va abocada a ellos, tenga la nacionalidad que tenga da lo mismo: es un niño

<sup>3</sup> Sistema de Medición de la Educación. Ministerio de Educación.

y punto. Además todo el mundo sabe que todos los beneficios estatales y municipales son igualitarios para todos. El primer requisito para las familias extranjeras es que tengan su carné. Pero aún así familias que no tienen su pasaporte, igual las inscriben e igual tienen los beneficios de los chilenos” (Directora Educación).

En relación al apoyo sobre la inmigración y a la consideración de género se plantea que:

“a nivel JUNJI ser inmigrante es una prioridad de ingreso. Porque están solos aquí, no tienen redes primero: están solos y la familia toda esta afuera del país, tienen que salir a trabajar, ellas están solas con sus hijos: madres solteras generalmente, entonces qué hacen con esos niños. Los dejan solos a cargo de vecinos, a sus amiguitas como dicen ellas que son sus vecinas... el niño requiere un sistema educativo que los acoge y ayuda a la mamá también” (Directora Educación).

El niño extranjero y el niño de familia migrante es asimilado, así como en el sistema de salud, a la población vulnerable.

“A eso se suma, generalmente al inmigrante se le asocia a temas de hacinamiento, de mucha pobreza, entonces hay un tema asistencial también por lo cual se les da prioridad para ingresar a los jardines infantiles, el tema de alimentación y de cuidado, aparte del tema pedagógico y educacional. Por eso es una prioridad que vengan: por su condición de vulnerabilidad” (Directora educación).

En el jardín con el que se trabajó hay un interés integrador y educativo con los niños extranjeros y los niños migrantes ya que se toma conciencia del proceso en el que ellos y sus familias se encuentran involucrados. Por lo tanto hay una estrategia de acción integradora en la cual las tías del jardín entran también en un proceso de asimilación de los niños con los que están trabajando, desde las formas en las que ellos piden ir al baño, pasando por la música, la ambientación del espacio educativo y el repaso de la cultura. Así se genera un afán re-culturizador en el que las mismas tías (chilenas) les enseñan a los niños a no olvidar su origen.

“Nosotros tratamos que este proceso sea muy humanitario, por así decirlo, y a la vez muy familiar, entonces eso implica estos detalles que uno les pone la música de ellos, aunque a uno no les parezca mucho, de repente su música... uno la encuentra extraña... no sé... de gustos no hay nada que decir... Pero para ellos es su realidad, es su cotidianidad, viven todo el fin de semana con ello en la casa, y es interesante, porque ellos se sienten como más relajados. Es que para nosotros esto es tan habitual que no nos descoloca, en realidad...” (Directora Educación).

Eje Semántico			
Las capacitaciones que reciben			
-	“Capacitaciones técnicas que se alejan de aspectos que también son importantes”	/	+ “Capacitaciones que aborden temas profundos, emocionales, aspectos importantes”

Cuadro 21, elaboración propia

“Entonces sí hay documentación de JUNJI y sí hay documentación de MINEDUC, y sí nos envían a nosotras como educadoras a capacitaciones con gente del programa intercultural, y que a modo muy personal le falta por crecer, y ellos también lo reconocen, porque el tema intercultural se aborda desde el tema pueblos originarios, cuando la realidad nuestra es completamente diferente: no hay pueblos originarios prácticamente en este jardín, lo que hay es inmigrantes. Entonces está mal orientada, le falta todavía una retroalimentación para comprender que la interculturalidad no es sinónimo de recuperación de pueblos indígenas, sino que es un tema cultural y para todo tipo de jardín (no es para un jardín que tenga exclusivamente nuestra realidad)” (Directora Educación).

Eje Semántico			
El Estado capacita			
-	Aborda el tema de pueblos originarios	/	+ La interculturalidad más allá de lo indígena

Cuadro 22, elaboración propia

Pese a la homogenización en el lineamiento de trabajo de la educación parvularia en Chile, en el caso trabajado se realiza la flexibilización a través del currículo propio, esta aproximación teórica-metodológica de trabajo dice relación a la particularidad de tener mayoría de niños extranjeros y migrantes casi en todo el país.

La relevancia en la capacitación, se señala es fundamental debido a que no todos nacen con el concepto de tolerancia y no todos han tenido la posibilidad de acercarse a personas extranjeras ya sea dentro o fuera del país, sino más bien, ha habido un fomento, desde los medios de comunicación a las prácticas xenófobas, sin ir más lejos con el Perú.

“Pero yo no creo que toda la población del personal de los jardines está

preparado para enfrentarlo. Es un poco difícil. Porque siempre se te enseña que hay como una rivalidad con Perú. Entonces tienes que superar esas barreras y comprender que en realidad son niños, son familias y gente que lo necesitan. Entonces es difícil de trabajar. Se hace complejo a ratos. Todas las personas tienen prejuicios. Y eso tú no lo notas hasta que haces una reflexión profunda, y allí puedes superar esa valla y trabajarlo en serio” (Directora educación).

Eje Semántico			
El trato con los inmigrantes			
-	Rivalidad con Perú aprendida	/	Superar las barreras
	Se hace difícil el trabajo		(Mejorar el trabajo)
	Todas las personas tienen prejuicios		Reflexionar frente al tema
			+

Cuadro 23, elaboración propia

En el marco de la reflexión profunda que realizan las personas que trabajan en la educación primaria sale a flote un aspecto que estructura el trato hacia los inmigrantes, en donde la historia y la valoración exagerada hacia lo “nacional” ejerce sobre aquellos que se ven expuestos cotidianamente a su propia noción de frontera. Así emergen ideas como “barreras” que dificultan el trabajo y que sustentan el inmenso acopio de prejuicios irracionales que, muchas veces, no se conciben con la realidad.



## PARTE II

### El Rol de las organizaciones

No necesariamente surgen las organizaciones de inmigrantes en la medida en que las condiciones sociales de los inmigrantes son complejas, surgen también cuando los inmigrantes han vivido un buen proceso de asimilación. Ambas situaciones las detalla una larga lista de organizaciones y entre estas destacan:

- Organizaciones de refugiados
- Organizaciones de mujeres
- Agrupaciones religiosas
- Agrupaciones culturales

La literatura de la migración afirma que las organizaciones de inmigrantes son el principal puente mediante el cual el inmigrante transita de manera indefinida hacia el camino de la integración, muchas veces, fomentando la precariedad laboral (Slavnic; 2009). Dicho de otro modo, por un lado se tiende a mantener cualquier tipo de trabajo, con un afán de “sobrevivencia” *armonizando* la experiencia migratoria a través del sentido de pertenencia e identidad.

“Por una parte las redes constituyen uno de mecanismos más eficaces para reclutar fuerza de trabajo extranjera en condiciones de precariedad y, por otra, son un instrumento que potencialmente puede contribuir a mejorar las condiciones de vida de los inmigrantes siempre que logren acumular crecientes cantidades de capital social” (Thayer; 2011, p. 89).

Las organizaciones tienen como objetivos:

- “Trabajar en las problemáticas globales de los inmigrantes” (Organización N°2).

Desde la perspectiva sociopolítica “Las organizaciones se identifican con la capacidad para movilizar, integrar y orientar actividades hacia el cumplimiento de fines, cuyos resultados se observan por su efecto transformador y de agregación de valor. Es en este sentido que las organizaciones tienen incorporada la posibilidad de comunicarse con sus entornos, preferentemente, mediante sus prestaciones de servicios con otras organizaciones. Justamente, la estructuración y coordinación de conjuntos de acciones para cumplir objetivos y el ofrecimiento de soluciones específicas a demandas y problemas difusos, sitúan a las organizaciones como medios eficientes para integrar recursos y enfrentar la reproducción de la sociedad y la de sus entornos” (Arnold, 2008, p.91).

Como algunos de los ejes que definen a las organizaciones desde la perspectiva sistémica nos encontramos con posibles similitudes desde lo teórico a lo empírico, fundamentalmente desde la forma en que las organizaciones entrevistadas se autodescriben.

Las organizaciones de inmigrantes de acuerdo a su definición por objetivos y acciones, actúa frente a la mayoría de los subsistemas de la sociedad, en especial, económico, jurídico y salud. ”Específicamente, es a través de organizaciones que los sistemas sociales funcionales hacen operar mecanismos de exclusión que les son negados. Por ejemplo, el código de la salud no discrimina, pero sí los hospitales y clínicas (especialmente si son privadas); la capacidad económica de pago no basta para acceder a clubes exclusivos, etcétera” (Arnold, 2008, p.91).

A continuación veremos cómo es que las organizaciones de inmigrantes enfrentan el tema de la migración, asimismo cómo enfrentan al Estado y cómo funcionan a nivel interno desde la sobrevivencia de la misma organización, hasta la de cada uno de sus miembros, haciéndose cargo muchas veces de los que el Estado no observa dentro del problema de la migración.

### El problema de la migración

Eje Semántico			
El problema de la migración			
	(Del Estado)		(Del Mercado)
	(Un problema burocrático)		(Un problema práctico, de capital)
-	“De residencia”	/	(De profesiones, de calificaciones, de mano de obra)
	(Un problema parcial)		“Una problemática global”
	(Artificial), “exagerado”		(Concreto)
			+

Cuadro 24, elaboración propia

Eje Semántico			
Como se ve el problema de la migración			
-	(Como un problema de legalidad)	/	(Como un problema de competencias)
	Como una amenaza (desde el Estado)		Como oportunidades (mercado laboral)
			+

Cuadro 25, elaboración propia

El problema de la migración es observado en la actualidad como un problema del “Estado”. Se define como tema burocrático, lento, de documentación. En parte porque el Estado requiere “legalizar” la situación del inmigrante para ser capaz de distinguirlo como problema y enfocar sus políticas públicas hacia esa población. Sin ese proceso burocrático, el Estado no es capaz de observar al migrante. En ese sentido, la residencia (que es también una cuestión de certificados) es un aspecto que tiene que ser resuelto. Aquí es interesante destacar que para los discursos analizados plantear el problema de esta manera es observarlo como un problema artificial, “exagerado” diría el entrevistado colombiano: no es un problema “real”, sino creado a partir de las posibilidades de certificación definidas por cada Estado.

Esta observación se distingue en términos estructurales de la observación del problema como una cuestión que debiese resolver el “Mercado”. El ideal de que los Estados latinoamericanos acuerden la libertad de moverse libremente por el territorio sin restricciones dadas por la nacionalidad, resuelve el problema burocrático y lo reemplaza por un problema práctico, o de capital.

Ya no es un asunto de residencia, sino de competencias laborales, de calificaciones, de mano de obra. El problema se globaliza, precisamente al dejarlo en manos de un mercado de capitales desterritorializado. Esta postura se asimila a la teoría liberal de la inmigración (Huerta, 2008) desde la que sus teóricos “anarcocapitalistas” conciben “anarquía” desde la disminución o eliminación total del Estado a través de sus fronteras “políticas” propendiendo a una apertura al movimiento natural de los seres humanos. Así, los flujos migratorios serían favorables para la civilización ya que más allá de apoyar en la división del trabajo, es favorable en la división del conocimiento (Huerta, 2008)

Pero la migración es en sí misma un problema que debe afrontarse de manera global y como señala una de las organizaciones entrevistadas: “*Trabajar en las problemáticas globales de los inmigrantes*” (Organización N°2). Al trabajar en las problemáticas globales de los inmigrantes se ven enfrentados a la cotidianeidad de estos, que muchas veces, según los relatos, circulan en los espacios de mayor violencia de la sociedad, como el enfrentamiento con carabineros, la violencia

doméstica, la ilegalidad y la vulneración de derechos.

Siguiendo el punto anterior, en los análisis de las entrevistas nos encontramos con posiciones interesantes frente a lo que es ser inmigrante. Esta construcción, según los testimonios es contextual, dependiendo del tiempo y el lugar en el que “uno” se encuentre.

La relación del inmigrante con el Estado chileno a veces es nula, opacándose abiertamente la noción de ciudadanía, emergiendo la noción de “Inmigrante Económico” (o consumidor) bajo la circulación en el sistema económico sustentado bajo el código pago/no pago. En la siguiente cita se observa como el problema de la migración se interpreta como un problema de capital y laboral, pero que tiene trabas burocráticas que resolver.

“Fíjate que tengo varios casos, algunos entraron con capital, entonces ellos dicen que son (...), entonces no les dan visa inmediata, pero tienen capital, entonces ya con eso pueden andar no sé cuántos meses y ya con eso mientras buscan trabajo están ahí, mientras tienen esos meses van tranquilos, al poco tiempo consiguen trabajo y consiguen al empleador que hace el trámite para el contrato de trabajo y ya estás listo, con eso puedes sacar tu cédula y ya tu condición cambió” (Inmigrante Venezuela).

En varios de los discursos representados el código pago/no pago condiciona abiertamente el cotidiano migratorio, siendo, muchas veces, ejemplo de la asimilación al sistema económico, pero cerrándose, al menos contextualmente, al del inmigrante como sujeto de derechos por el distanciamiento paulatino al ámbito jurídico que es el de la “legalidad/ilegalidad”. En este caso habiendo “dinero”, se justifica la sobrevivencia y la inclusión, al menos para este sistema.

“Lo que pasa es que si yo no tuviera papeles no me importaría que me agarren o no, así que haría cualquier negocio hasta que me dure. En realidad yo sé que si pongo un sándwich en la puerta del metro, se van a vender, café y té también, pero también a sabiendas de que es ilegal” (Inmigrante Venezuela).

En esta cita se destaca nuevamente el hecho de que el inmigrante se enfrenta a un problema que es real, “trabajar”, pero debe resolver su problema “artificial”, el burocrático. Sin este último, el inmigrante podría fácilmente iniciar “cualquier negocio” y resolver sus problemas económicos.

Bajo la perspectiva de la inclusión económica es que las organizaciones pretenden enmarcar la identidad de los inmigrantes intrarregionales, fijando un modelo similar a la Unión Europea en donde exista un carnet único y donde el tránsito sea por donde haya más trabajo y donde esté mejor la situación económica, tal como para ellos es Chile. Para esto se solicita atender a los tratados económicos y

políticos, realizar una interpretación común frente al libre tránsito, pero pese a esto las leyes migratorias son el elemento divergente frente a esta posibilidad. Aquí se puede interpretar un migrante económico o de “libre tránsito”.

“Se acordó un libre tránsito de la frontera, o sea caminamos hacia un carnet de identidad único, ciudadanía única de Latinoamérica, pero no se avanza, lamentablemente no le ponen empeño, porque eso agilizaría grandemente, o sea me va mal acá, me voy a otro país, o sea me va mal me voy a Perú, la gente va tras los capitales en el fondo, donde hay trabajo ahí van a ir los migrantes. Entonces hay que garantizarle que se le respete sus derechos mínimamente” (Entrevista organización N°2)

Para los inmigrantes, el proceso de migración se observa como un problema netamente económico, laboral, de flujo de capitales.

Entonces vemos la reelaboración en la distinción de la migración como un problema de legalidad –de documentación- o un problema de competencias laborales –de calificación técnico-profesional- que es lo que facilitaría y motivaría a migrar.

### **La ley de migración: Utilidad y desconocimiento**

Parte de las observaciones desde las organizaciones de inmigrantes acerca de la forma de su inserción a partir de la política instalada y la ley migratoria, dicen relación con que el desarrollo de las políticas y la ley en si misma son sólo “literatura”. Además plantean que la defensa de los derechos – desgraciadamente- la deben ejercer ellos mismos. Sumado a lo anterior los inmigrantes circulan bajo la noción de legalidad e ilegalidad, desde niños recién nacidos, padres, inmigrantes recién llegados, trabajadores informales, entre otros casos. Esta circulación es conocida por la población migrante como “renovar”.

Ya han sido previamente expuestos los canales jurídicos por los que operaría la inclusión de los inmigrantes dentro del territorio chileno. Es preciso exponer el acoplamiento entre el sistema jurídico y económico mediante el contrato de trabajo que es el que efectivamente generaría una división en el proceso de inclusión jurídica al Estado frente a dos vías:

*Trabajo formalizado:* Con contrato de trabajo en que figure la cláusula de devolución, es decir, en caso de renuncia o despido el empleador debe pagar tu boleto de retorno al país de origen.

*Trabajo informal:* El que se sustenta bajo la lógica de inclusión económica a través de la informalidad. Así “El hecho de estar en situación de irregularidad, por ejemplo, desempodera totalmente a la persona, pues se reduce el margen de negociación al momento de definir las condiciones de trabajo” (Stefoni & Fernández, 2011, p.66).

En la siguiente cita se refuerza el discurso que la ley migratoria “genera problemas”.

“Definitivamente esa ley de control migratorio no permite mayores cosas, o sea nos está permanentemente creando problemas, si la gente no puede acceder a un contrato de trabajo, la gente no quiere hacer un programa de trabajo, la inspección del trabajo no hace fiscalización alguna sobre el problema de las contribuciones, mucho peor si se es trabajadora de casa particular, cómo se meten a las casas, de todas maneras **hay que verse formas de fiscalización**” (Organización N°2).

Lo último aludiendo a estrategias de denuncias de las propias organizaciones. A todo esto se le suma el desconocimiento de las leyes de migración, que es señalado de manera reiterada:

Eje Semántico			
El reconocimiento de los derechos			
-	“Un reconocimiento que es literatura”	/	(Que está en los hechos) +

Cuadro 26, elaboración propia

El problema de la constante tramitación:

“De hecho hay otros lugares donde ofrecen mucho más por tener una visa, porque el hecho de tener una visa ya significa que eres legal y el hecho de que seas legal ya debería darte cierta diferencia con el que no. Mientras tanto te estás viendo a cada ratico que te vayas a migración a actualizar y a actualizar y si te cambias de residencia hay que volver a ir y si te cambias, de todo, entonces tú dices ya, yo lo hago todo bien y al final nada” (Entrevistada Venezolana).

Eje Semántico			
El reconocimiento de los Derechos			
-	“Ignorancia aberrante”	/	Comprensión de otras “realidades, culturas” +
	“Ejercer la violencia institucional”		“Dar la cara”, “pararse en el lugar”

		del problema”
“Desconocimiento”		(Reconocimiento)

Cuadro 27, elaboración propia

“Más bien el tema del reconocimiento de derechos como tal solamente es un reconocimiento que hoy en día es literatura, no es práctica. Y la ignorancia es aberrante” (Organización N°1).

Para la teoría de sistemas el sistema jurídico o el llamado por Niklas Luhmann sistema “Derecho” corresponde al sistema parcial que, mediante sus normas, mantiene estables las expectativas de la sociedad. Dicho de otro modo “el derecho cumple con la importante función de generalizar y estabilizar expectativas de conducta y regular conflictos mediante la constitución de procedimientos para hacerlo” (Luhmann; 1983, p.45, citado en Rodríguez & Arnold; 2007, p.176). A partir entonces del reconocimiento de los derechos, las organizaciones plantean que simplemente se encuentran plasmados en el papel y que en la práctica estos no se ejercen. A partir de la teoría de sistemas, vemos que la regulación se encuentra registrada, habiendo supuestos procedimientos que según los testimonios, no son cumplidos. La regulación en derechos es sólo nominal y, para las organizaciones parece no ser real.

“O sea yo tengo un montón de casos, no tengo uno, tengo un montón de casos llenos de vicios, logro resolver los problemas o ponerlos en la encrucijada porque ellos cometen errores porque no conocen su ley” (Organización N°1).

En palabras de las organizaciones se plantea que no existe especialización en temas de migración y refugio en la esfera jurídica, ya que no es un tema rentable, de conocimiento público y pocos se preocupan de defender extranjeros.

“Ahora este tema, este tema y esto quiero dejarlo claro, por la especialización que requiere, casi nadie en este país se dedica desde el ámbito jurídico a esto, además porque no representa un ingreso. O sea los abogados que conocen del tema conocen a medias, ni siquiera los abogados del departamento de extranjería conocen del tema, y de refugio menos y de migración conocen poco” (Organización N°1).

Como ha sido mencionado anteriormente, las organizaciones tienen un fuerte discurso frente a la principal exclusión que genera el Estado que otorga “*tu noción de existencia*”. La visibilización del inmigrante como persona se rige a través de la cédula de identidad, si no, en palabras textuales de las organizaciones “*no existes*” (Organización N°2). El Rut es la delgada línea para el reconocimiento de los derechos de los inmigrantes, según ellos, sin Rut no tienes acceso ni posibilidad de

protección.

“Bueno, estos días mi jefe me preguntó que si yo, él se preocupaba porque yo tengo una profesión y yo no trabajo en ella, así que le preocupaba un poco que en cualquier momento lo abandonara y yo le respondí que efectivamente tenía que estar preocupado porque cuando me salga algo mejor me voy a ir, así de sencillo y mucho más cuando él no me ha hecho un contrato. Lo mismo de deberes y derecho, yo estoy cumpliendo todos los míos, entonces no veo, ok, él me paga, pero sé que se ahorra una plata cuando no está haciéndome contrato tiene ahí una parte que él se está ahorrando, que por lo menos me la pagara” (Entrevistada venezolana).

A partir de esta cita se genera el testimonio frente a este tipo de cláusula que es reconocida como una traba para poder dar paso a la inclusión:

“Lo que nosotros hacemos aquí es orientar a los trabajadores y a las trabajadoras respecto a cuál es el proceso que sigue después de haber sido corrido del trabajo, qué cláusulas debe ir en el contrato de trabajo, el sueldo, acá se exige el pasaje de derecho a los trabajadores de él y sus familiares (...) Si no lo ponen extranjería rechaza el contrato. Es una causal para que no te acepten el contrato (...) Tienen que firmarla sino no procede el contrato, lo rechaza extranjería” (Entrevista organización N°2).

Eje Semántico			
Acciones de las organizaciones			
-	(Ley poco clara y difusa)	Generar estrategias para enfrentar la ley	+
	(Trabas frente a lo laboral)	Orientación laboral	

Cuadro 28, elaboración propia

En el plano cotidiano, se reconoce que no existe mayor esfuerzo por parte de los empleadores por cumplir con esta cláusula. Se observan atisbos de una legislación que pone dificultades en la integración y pone en juego la “buena fe” de los empleadores, fomentando el problema de la ilegalidad.

“Claro, entonces si conoces a alguien que puede hacerte el favor de hacerte un contrato, así sea de nana y ya, ya con eso si tienes permiso de trabajo es más fácil conseguir otro empleo porque ya tu siguiente empleador sabe que no te tiene que tramitar el permiso de trabajo. Qué



es lo que pasa, que para darte el contrato de trabajo a los extranjeros tienen que colocarles una cláusula que dice que tienen que hacerse responsables de devolver a su país al empleado y a sus hijos o familia si las tuviera, entonces a los empleadores no les gusta esa cláusula, obviamente y entonces no te la quieren hacer” (Entrevistada venezolana).

La organización se refiere al rol de representación en el ámbito de la justicia, realiza una metáfora en la relación que lleva con el sistema y los casos judiciales que debe llevar, en la dificultad de las gestiones y en la importancia de ser conocedor, al menos, del derecho.

Eje Semántico			
Justicia Migratoria			
-	(Sin especialización en Chile)	Autogestionada por la organización	+
	“El sistema jurídico como un Monstruo”	(Ley y gestión más humanitaria)	

Cuadro 29, elaboración propia

“O sea esto es una suerte de monstruo que yo solamente puedo agarrar, pellizcarlo y situación particular, situación que atiendo hasta donde puedo (...) y hago planteamientos generales porque la posibilidad que tengo, de todos los casos que llegan y puedo sintetizarlos y pueda hacer propuestas generales” (...) “Yo no soy chileno, yo en este país no tengo un título habilitado para poder ejercer y soy refugiado y les duele en el alma que se los diga. La jefa, la anterior jefa (...) me odiaba a muerte, o sea por qué, porque desde antes cuando era jefa de jurídica, le expliqué “señora, usted no ha leído ni siquiera la ley de extranjería, la ley de extranjería dice esto”, “no señor, usted está equivocado”, “se lo doy por escrito le digo yo” y se lo mandaba por escrito, su jefe le tenía que llamar la atención, obvio, “el peruanito te viene a enseñar esto”. Ese es un cuento fuerte ¿no? (Entrevista organización N°1).

## La condición de las personas (muerto civil)

Eje Semántico			
La condición de las personas			
-	(No existir, no aportar, no consumir)	/	“Existir en tanto capacidad de consumo”
	“No gozar”		“Tener capacidad de goce”
	“Ser un muerto civil”		“Ser un ser humano”
			+

Cuadro 30, elaboración propia

Los inmigrantes y las organizaciones saben que para poder ser observados por el Estado, se debe, como individuo, estar en el marco de la legalidad, si no en palabras de ellos mismos “no existes”. Desde la distinción inclusión/ exclusión, el rut, o carnet de “identidad” de chileno o residente permite que el Estado te enfoque y desde allí, te proteja. Desde aquí se fundamenta que la distinción legal/ ilegal es el eje incluyente para el sistema jurídico, dando pie a otras inclusiones en otros sistemas parciales. En palabras de Rodriguez “quien no ha sido inscrito en el Registro Civil (...) tampoco encontrará trabajo y las ayudas sociales pasarán por su lado sin verlo, para ellas es totalmente invisible, porque no tiene existencia legal” (Rodriguez & Arnold; 2007, p. XXVII).

“Pero este es un elemento esencial, o sea no se concibe a un ser humano si no tiene esta capacidad de goce, sí tú eres un NN para esta sociedad y tienes una cartulina dada por un funcionario policial que no te dice que estás legal ni nada, sino que te dice que eres extranjero (...), como único medio como identificarte, tú eres una persona que ellos, que la legislación chilena considera como un muerto civil, esto que existía para los monjes que renunciaban por la cuestión de sus creencias, renunciaban a esa capacidad de goce, hoy en día es una realidad concreta con hombres y mujeres que viven en este país, que deambulan en Chile, que están con una orden de expulsión y que ni siquiera se las pueden aplicar y teniendo hijos y teniendo trabajo y tratando de sobrevivir”(Entrevista organización N° 1).

La gran lucha de las organizaciones de inmigrantes es la defensa de los derechos fundamentales de los inmigrantes y, por lo observado, sin importar origen ni situación migratoria. Estas organizaciones son sin fines de lucro y la principal

problemática a resolver es la de temas laborales, sin embargo no están exentas de defensa las causas de tema de refugio y la vulneración de los derechos.

“Yo he subido dos casos de discriminación: uno en el Transantiago uno en policía y frontera que es realmente aberrante. O sea el tipo de denuncia dice que la tercera vez que por su aspecto y por el olfato policial lo someten a vejámenes y a registros indebidos, imputándole incluso, sometiendo a torturas, a golpes, maltrato” (Organización N°1).

Eje Semántico			
Trato del Estado Policial			
-	Vejámenes	/	(Buen trato)
	Registros Indebidos		(Libertad)
			+

Cuadro 31, elaboración propia

Los niños recién nacidos: Tal como se menciona anteriormente los niños nacidos en Chile deberán tener el derecho a Rut por el llamado *ius soli* o “Derecho a suelo” a través del cual surge la insólita diferenciación con la “existencia” legal de los padres, ya que, muchas veces estos se encuentran en una situación de ilegalidad o de constante regulación.

“Y de acuerdo a la ley de extranjería y darte un carnet en caso de embarazarse hay un convenio que se hizo con salud, con extranjería, que basta que ella llevara una constancia de embarazo del consultorio para que se le entregue una visa temporaria, una visa que dura un año y permite reconocer a la guagua. Porque qué pasa si ella no tiene carnet” (...) La guagua tiene nombre, tiene RUT, pero no tiene mamá o no tiene papá, si el papá está irregular, o sea no tiene carnet (Organización N°2).

Entonces el padre y/o la madre en algunos casos, no existirían jurídicamente. En este cuestionamiento por el rol del Estado a través del sistema jurídico, es acreedora de tu existencia a partir del Rut, tal como se menciona anteriormente, también te hace ser sujeto de derechos desde la sumatoria: Contrato de Trabajo+Rut= Existencia.

## El Riesgo en la Migración: La legitimación de las organizaciones receptoras

Eje Semántico				
Las razones de la migración				
-	“Por las redes en el lugar de destino”	/	“Por trabajo”	+
	(Emocionales, irracionales)		(Prácticas, racionales)	

Cuadro 32, elaboración propia

Se considera lamentable que el motivo por el cual la gente migra sea por las redes en el lugar de destino. Esto es coherente con la idea de que la migración es un problema del mercado laboral y del lugar dónde se encuentre el capital. Así, es posible distinguir entre motivaciones emocionales-irracionales de motivaciones prácticas-racionales.

Eje Semántico				
Tipos de Organizaciones				
-	Organizaciones que son “autoridad”	/	Organizaciones que son “referente”	+

Cuadro 33, elaboración propia

Se distingue el “ser referente” en temas de migración de el “ser autoridad” y ejercer poder hacia la población inmigrante. Llegar a ser una organización “referente” significa tener experiencia y conocimiento, y estar validadas sus acciones por la opinión pública. El ser “autoridad” solo significa la capacidad de ejercer poder, pero no conlleva necesariamente que la organización respectiva (digamos el Estado) aplique ese poder con “sabiduría”. Desde las organizaciones de migrantes se denuncia desconocimiento, ignorancia de parte de quienes debiesen aplicar las legislaciones.

“O sea muchos compañeros y compañeras han tenido que dejar el comité por una cuestión de sobrevivencia y los que nos hemos mantenido, mantenemos lo que es el comité como institución, como ese referente, como ese centro de convergencia de las necesidades de los

inmigrantes” (Organización N°1)

## Las consecuencias de la migración

“El inmigrante tiende a protegerse dentro de sus propias redes. El migrante tiende a formar cultura de gueto, se protegen con nosotros porque nosotros somos los que damos la cara y los que podemos dar la cara y los que nos atrevemos a darla, pero nosotros nos enfrentamos igual que ellos a la violencia institucional” (organización N°1)

Eje Semántico			
Las consecuencias de la migración			
-	“La formación de clanes, guetos”	/	La formación de una comunidad +

Cuadro 34, elaboración propia

Eje Semántico			
Acción de las Organizaciones hacia los Migrantes			
-	(Proteger)	/	(Defender) de “la violencia institucional” +

Cuadro 35, elaboración propia

“Hoy en día nosotros decimos que hay una violencia institucional, una discriminación y una violencia institucional que es la que más nos preocupa. Hay mecanismos que pueden permitir la regularidad de inmigrantes y de refugiados y que puedan tener acceso a los servicios, pero hay una suerte de violencia institucional, hay una suerte de discriminación institucional y es la que más no complica” (Organización N°2)

Una distinción importante de señalar es la que el análisis estructural del discurso permite hacer entre “proteger” y “defender”. La primera, que es una acción que se le atribuye al Estado, tiene una valoración menos favorable que la segunda, que se atribuye a las organizaciones de migrantes. Esto porque la protección que entrega el Estado es vista como una protección con condiciones, y en ese sentido, pueden haber exclusiones. La paradoja es que la protección la brinda el Estado, y la

defensa que ofrecen las organizaciones es hacia el Estado, de su “violencia institucional”. La protección también se ve como una acción más pasiva, mientras que defender implica estar activo constantemente, que es una característica relevante que destacan las organizaciones de migrantes (y que les da legitimidad).

### Formas de legitimación de las organizaciones

Eje Semántico			
Formas de legitimación de las organizaciones			
-	“El dinero”, (por las elecciones)	/	“La opinión pública”, “con hechos”
	Universidades, ONGs		Organización de migrantes
			+

Cuadro 36, elaboración propia

“Nosotros estamos validados. Estamos validados porque la opinión pública nos reconoce como tal, no se puede hablar del tema de inmigración sin dejar de tener como referente lo que hemos hecho y lo que estamos haciendo. Los que no quieren eso y los que niegan de eso son los cónsules, las ONG’s y las universidades que se están metiendo en el tema, porque ellos son los que supuestamente tienen la legitimidad de pedir plata y tener recursos. Nosotros lo hemos hecho sin un aporte” (Organización N°1).

“Entonces nadie puede apartarse de esa situación y la gente lo reconoce, o sea somos la única institución que nos hemos parado acá, acá no hay ningún cónsul, ninguna autoridad, ningún gobierno que ha hecho lo más mínimo frente a nosotros, y esa situación nos ha validado y la gente nos toma como tal, no se puede escapar de esa situación, no quisimos eso, no buscamos eso, pero la práctica nos llevó a ello, por una cuestión de ser coherente” (Organización N°1)

## Los objetivos de las organizaciones

Eje Semántico				
Los objetivos de las Organizaciones				
-	(Difusos)	/	“Precisos”	+

Cuadro 37, elaboración propia

En el marco de la vigilancia y la protección de los derechos, las organizaciones entrevistadas manifiestan hacerse cargo de muchos de los vacíos que el Estado chileno ha dejado fundamentalmente porque se enfoca en una realidad concreta que dice relación con los inmigrantes legalizados bajo cualquier status. Así, las organizaciones ejercen acciones tales como el apoyo en la vulneración a todo tipo de derechos, estableciendo defensa “legítima” más no legal frente a las problemáticas. Como vimos más adelante, las organizaciones tienen su propio defensor que se constituye como un experto en materia migratoria. En un marco más informal se realizan solicitudes a Carabineros quienes deben tomar constancia de “no robo” ante el despido de una empleada de casa particular. De esta forma la empleada de casa particular no podrá ser acusada de robo y se asila el potencial acto de discriminación que puede ser ejercido por el sólo hecho de ser extranjera.

En el marco de la salud se defienden a las mujeres inmigrantes en las filas de los consultorios al ser éstas atendidas al final o “tiradas para la cola”. Eso quiere decir que muchas veces estas mujeres tienen que asumir como “correcto” el hecho de que deben hacer uso al final, es decir, cuando se terminen de atender a las chilenas que asumen la exclusividad del Derecho a la atención en salud. Aquí la desinformación domina la vida cotidiana, porque ya ha quedado de manifiesto que los derechos para inmigrantes legalizados son homólogos a los de los chilenos.

En materia laboral se asesora a través de una fiscalización informal a las empresas frente a los procesos de contratación de los inmigrantes, es decir, dejar en claro las condiciones laborales que los contratantes deben asumir, como ejemplo la cláusula de pasaje de retorno.

Como red social se asiste en caso de accidentes laborales o accidentes comunes. Muchas veces generando actividades solidarias para palear gastos en medicamentos e implementos de aseo e higiene básicos requeridos por los accidentados.

En síntesis las organizaciones realizan todo tipo de asesoría ya que manejan a

cabalidad el funcionamiento del Estado en materia de Derechos, conociendo cuáles son las limitaciones estructurales de ésta entidad. Por tanto se constituyen como un organismo de defensa y promoción de los derechos.



## Conclusiones

En el escenario en el que se está culminando este trabajo nos encontramos con el tema migratorio como una de las discusiones centrales dentro del panorama político- social.

Los candidatos ya sea a Diputados, Senadores y Presidenciables enfrentan la problemática según las solicitudes que, según ellos, observan desde las inquietudes que las personas manifiestan en terreno. Entre estas se encuentra el “equivoco” (Grimson; 2011) de que los inmigrantes vienen a quitar el trabajo y hacen uso de los ya escasos recursos públicos en materia de salud y educación. En este caso los equívocos son enormes, sin embargo por temas políticos se acogen las inquietudes y se transforman en discursos que sin vigilancia del factor del derecho podrían hacer que Chile asimile sus políticas a las ya cuestionadas políticas migratorias europeas.

El Informe Anual de Derechos Humanos recientemente publicado arroja información respecto al manejo del estado chileno frente a la protección y vulneración de los derechos en todo ámbito. En el caso particular de los derechos de los inmigrantes se emite una fuerte crítica a la nueva ley que está en el camino de la promulgación. De esta ley se dice que *“El proyecto va en la dirección opuesta a la realidad migratoria chilena ignora la capacidad estatal para autorizar la residencia de extranjeros en el país, desconoce los instrumentos internacionales suscritos por Chile en materia de integración regional y omite varias obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Se intenta importar mecanismos vigentes en Estados con otras dinámicas migratorias y cuerpos consulares muy diferentes, y se mantiene el amplio margen de discrecionalidad del ejecutivo en esta materia”* (Olea; 2013, p. 127).

La realidad de la migración al promulgarse esta ley ejercería un fuerte retroceso en materia migratoria. Lo que las ciencias sociales y los estudiosos de los Derechos de los Inmigrantes más fuertemente han criticado es el carácter excluyente de la ley y la construcción de una normativa basada en un excesivo componente securitario que no se condice con los tiempos que hoy vivimos.

En relación a la política migratoria Chile ha tenido que resignificar la ley del año 1975 y ha tenido que adaptar una política en gestión migratoria siguiéndole los pasos a los compromisos internacionales que son deber de cada Estado cumplir. Entre estas los relativos al trabajo y al respeto y dignidad del trabajador migrante como es el caso de la trata de personas.

El despliegue institucional en materia del Derecho se ejerce con dificultad pero con voluntad de parte de los actores involucrados. Se dice que la política migratoria está, pero que el Estado la arroja y la mandata sin preocuparse de la problemática

social que este tema puede hacer emerger ya sea con las personas que entregan las prestaciones por ejemplo en salud, educación (y otras esferas) y entre las personas que son las beneficiarias directas incluidas en este sistema. Así, la disputa por los beneficios sociales se transforma en una lucha del día a día y se recrea el constante choque cultural en el cual más de algún beneficiario chileno dirá “esto a ellos no les pertenece”.

La misión del Estado chileno y los gobiernos debe ser la de socializar y difundir la política pública respecto del inmigrante y la protección de sus Derechos. En este marco no está de más plantear que se constituye como una intervención que asimila otros programas estatales y se adapta ésta problemática a lo indígena y los vulnerables en el alero del sistema de protección social.

Pero el Estado protege a algunos, a los legales o a los que se les ha dado la facilidad de la regularización, lo que no quiere decir residencia definitiva, quiere decir visas y constante tramitación. Desde ese foco el Estado observa, no obstante quien observa al otro lado de la forma vendrían siendo las organizaciones. Éstas enfrentarán el día a día de los ilegales a quienes de todas formas hay que proteger, autogestionadamente y en un nivel de solidaridad. La red migrante se transforma entonces en un sistema legítimo dotado de relaciones y decisiones y se sustenta a partir de la legitimidad que tiene dentro del territorio chileno, como fuera de este.

La Evolución del concepto de migración y la forma en la que el Estado chileno observa la problemática es de esperar que se modifique en el entendido en que la reestabilización se pueda fundar en el marco de la nueva ley migratoria. También es de esperar que la ley se estudie con rigurosidad y detalle para que de esta forma se pueda evaluar en base a las estrategias en las que la gestión migratoria se realiza en el marco de la realidad y el día a día. Así, es deber del Estado acoger la postura académica y fundamentalmente la de las organizaciones que, de alguna forma se hacen cargo de lo que el estado no reconoce.

## Bibliografía

- Araya, Sandra (2002) Las Representaciones Sociales, Ejes para la discusión. Cuaderno de Ciencias Sociales N° 27. FLACSO.
- Arnold Cathalifaud, Marcelo (1998) “Recursos para la investigación Sistémico/Constructivista. Cinta de Moebio, núm, 3. Universidad de Chile.
- Arnold Cathalifaud, Marcelo (2003) “Fundamentos del constructivismo sociopoiético” Cinta de Moebio, diciembre, número 018. Universidad de Chile. Santiago de Chile.
- Arnold Cathalifaud, Marcelo (2008). La Sociedad como Sistema Autopoiético. Fundamentos del Programa Sociopoiético. en La Nueva Teoría Social en Hispanoamérica. Introducción a la Teoría de Sistemas Constructivista. Colección Pensamiento Universitario N°11. Universidad Autónoma del Estado de México. pp. 46-71.
- Balbuena, Patricia. (2003): Feminización de las migraciones: del espacio reproductivo nacional a lo reproductivo internacional en Análisis sobre globalización, migración y derechos humanos. Revista portes Andinos. PADH. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Feldman-Bianco, Bela; Rivera Sánchez, Liliana; Stefoni, Carolina; Villa Martínez, Marta Inés compiladoras (2011) “La construcción social del sujeto migrante en América Latina Prácticas, representaciones y categorías”. CLACSO, FLACSO, Ediciones Alberto Hurtado, Govern de les Illes Balears.
- Blanco, Christian; Cabrera, Andrés; Gaete, Tomás; Pinilla, Juan Pablo (2010) “La evolución del constructivismo (desde una perspectiva constructivista)” . Revista MAD Magíster en Análisis Sistémico Aplicado a la Sociedad. Facultad de Ciencias Sociales Universidad de Chile.
- Cano Christiny, María Verónica; Contrucci Soffia, Magdalena; Martínez Pizarro, Jorge (2009) “Conocer para legislar y hacer política: los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio” Serie población y desarrollo Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) – División de Población de la CEPAL Santiago de Chile.
- Ceriani, Pablo (2011) Luces y sombras en la legislación migratoria latinoamericana revista Nueva Sociedad.
- Corsi, G, Esposito, E., Baraldi, C. (1996). Glosario sobre la teoría social de Niklas Luhmann. México: Universidad Iberoamericana.

- DEFENSORÍA NACIONAL (2011) MINUTA “Ley 20.507, tipifica el tráfico de inmigrantes y trata de personas” DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS. Santiago. Chile
- Erazo, X; Abramovich, V; Orbe, J. Editores (2008). Políticas públicas para un Estado Social de Derechos. LOM Editores.
- García Ferrando, Manuel; Ibáñez, Jesús; Alvira, Francisco (2000) El análisis de la realidad social 3era edición. Ciencias sociales Alianza Editorial. Primera edición en Manuales.
- Godoy, Lorena (2007) Fenómenos migratorios y género: Identidades femeninas remodeladas. PSYKE. Pp 41-51.
- Grimson, Alejandro (2011) Doce equívocos sobre las migraciones. Revista Nueva Sociedad N° 233, mayo, junio 2011.
- Hongdameu-Sotelo (2001) Gendered transitions: Mexican experiences of immigration. Universities of California Press, Berkeley.
- INE, DICOEX (2005) CHILENOS EN EL EXTERIOR Donde viven, cuántos son y qué hacen los chilenos en el exterior. SANTIAGO-AGOSTO
- INE (2011) “Enfoque estadístico: Extranjeros en Chile”.
- Jensen, María Florencia (2008) Inmigrantes en Chile: La exclusión vista desde la política migratoria. Trabajo presentado en el III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, ALAP, realizado en Córdoba –Argentina, del 24 al 26 de Septiembre de 2008
- Jensen, María Florencia, (2009) “Donde fueras haz lo que vieras: Integración de migrantes en el Chile contemporáneo”. Tesis para optar al grado de Magíster en Antropología y Desarrollo. Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Antropología.
- Lahoz, Sonia (2011) Atribuciones y estrategias identitarias de las migrantes peruanas en Santiago en Mujeres inmigrantes en Chile: ¿mano de obra o trabajadoras con derechos?. Colección Sociología, Personas, Organizaciones, Sociedad. Universidad Alberto Hurtado.
- Lipszyc, Cecilia (2002) Mujeres migrantes en la Argentina: xenofobia y marginación. Ponencia presentada en el Foro social mundial de Porto Alegre.
- Luhmann, N. y De Gregori, R. (1993) “Teoría de la Sociedad”. Universidad de Guadalajara – Universidad Iberoamericana- ITESO; México D.F, México.

- Luhmann, N. (1996a). Introducción a la teoría de sistemas. Lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrate. Universidad Iberoamericana. Colección Teoría Social. México.
- Luhmann, N., (1997). "Globalización o sociedad mundial ¿Cómo concebir la sociedad moderna?", en *International Review of Sociology* Mar97, Vol. 7 Issue 1. Consultado el 28 de Mayo de 2010. Disponible en: <http://es.scribd.com/doc/48423020/Globalizacion-o-Sociedad-Moderna-Niklas-Luhmann-articulo>
- Luhmann, N., (1998) "Inclusión y Exclusión" en *Complejidad y Modernidad: de la unidad a la diferencia*. Edición y traducción de Josetxo Beriain y José María García Blanco. Editorial Trotta, Madrid 1998.
- Luhmann, N., (1999). *Teoría de los sistemas sociales II*. Colección Teoría social: Universidad Iberoamericana.
- Martínez de Pisón, José (2004) ¿Tienen derechos los inmigrantes? Derechos humanos y procesos migratorios: Paradojas y posibilidades. Jornadas sobre los Inmigrantes como nuevos actores del desarrollo. Globalización, migración y Derechos. Universidad de Valencia.
- Massey, Douglas (2008) *La racialización de los mexicanos en Estados Unidos: Estratificación racial en la teoría y en la práctica*. Pp. 65-95.
- Massey, Douglas, (1993), Joaquín Arango, Graeme Hugo y otros, "Theories of International Migration: A Review and Appraisal", *Population and Development Review*, Vol. 19, 3, pp. 431-466
- Martínez de Pisón, José (2004) ¿Tienen derecho los inmigrantes? Derechos humanos y procesos migratorios: paradojas y posibilidades. Universidad de Valencia. P.p 1-21.
- Martínez, Jorge; Vono, Daniela (2005). Geografía migratoria intrarregional de américa latina y el caribe al comienzo del siglo XXI *Revista de Geografía, Norte Grande*, diciembre, número 034 Pontificia Universidad Católica de Chile Santiago, Chile pp. 39-52
- Martinic, S. (1992 Agosto). Análisis Estructural. Presentación de un método para estudio de lógicas culturales. En proyecto "Investigación para la acción: estrategias de capacitación": Centro de Investigación y desarrollo de la Educación (CIDE).
- Mauss, Marcel *Essai sur le don. Forme et raison de l'échange dans les sociétés archaïques* (1924) Tr.: Ensayo sobre el don. La forma y la razón del intercambio en las sociedades arcaicas.

- Ministerio del Interior (2003) Oficio Circular 1179 2Informa la suscripción de acuerdos tendientes a resolver situaciones migratorias de ciudadanos extranjeros que se indican”. Gobierno de Chile.
- Ministerio del Interior, Resolución Exenta 80388, 16 de noviembre de 2009, que aprueba el convenio de colaboración y acción conjunta entre el Ministerio del Interior y el Servicio Nacional de la Mujer.
- Mora, C. (2009). “Estratificación social y migración intrarregional: Algunas caracterizaciones de la experiencia migratoria en Latinoamérica. Revista UNIVERSUM. Pp 128 a 143.
- Mora, C. (2008). Globalización, género y migraciones. Polis Revista de la Universidad Bolivariana. Pp 285-297.
- Naciones Unidas (2010) Examen de los informes presentados por los Estados partes de conformidad con el artículo 73 de la Convención Informe inicial República de Chile.
- Núñez, Lorena (2011) Necesidades de las mujeres migrantes y la oferta de atención en salud reproductiva. Discrepancias y distancias de una relación no resuelta en Mujeres inmigrantes en Chile: ¿mano de obra o trabajadoras con derechos?. Colección Sociología, Personas, Organizaciones, Sociedad. Universidad Alberto Hurtado.
- (2010) Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares
- Oficio Circular N°1.179 (2003) Departamento de Extranjería y Migración. Oficio ORD-A-14 N° 3.229 de Junio 2008, Ministra de Salud.
- Palma, Julieta y Urzúa, Raúl (2005). Políticas contra la pobreza y ciudadanía social: el caso de “Chile Solidario” (UNESCO, Santiago de Chile)
- Pávez, Iskra (2010) Los Derechos de los niños y niñas inmigrantes peruanos en Chile. El Observador/ SENAME.
- Piret, A., Nizet, J. & Bourgois, E. (1996). *Análisis Estructural: un método de análisis de contenido*. Bélgica: Ed Boeck Université
- Presidencia de la República de Chile (2008) Instructivo sobre “La política nacional migratoria”. 2 de septiembre 2008.
- Pinto, Jorge (1992) "Crisis económica y expansión territorial: la ocupación de la Araucanía en la segunda mitad del siglo XIX". Estudios Sociales 72: 85-126.

- Ritzer, George (1992) Teoría Sociológica Contemporánea. Mc Graw Hill. España.
- Rivera Freddy (2001) Migrantes y racismo en América Latina: dimensiones ocultas de realidades complejas CEPAL. IIDH Reunión de expertas sobre Racismo y Género. Santiago de Chile, 4 y 5. 56 p.
- Robles, Fernando (2006) “Autopoiesis, inclusión y tiempo. La indolencia ante la exclusión social” en Revista de la Academia.
- Rodríguez Darío y Arnold Marcelo (2007) Sociedad y Teoría de Sistemas. Editorial Universitaria; Santiago de Chile.
- Salgado Judith (2003). Discriminación, racismo y xenofobia. Globalización, migración y derechos humanos. Revista aportes Andinos N° 7.
- Slavnic, Zoran. (2009). La informalización y la economía política de la reestructuración. *Migración y desarrollo*, (13), 5-26.
- “Soy Migrante, Tengo Derechos” (2011). Sistematización proyecto Ciudadanía y protección de los derechos humanos de la población inmigrante en Chile. Santiago.
- Spener, David (2008). El apartheid global, el coyotaje y el discurso de la migración clandestina: Distinciones entre violencia personal, estructural y cultural. *Migración y Desarrollo*.
- Stefoni, Carolina (2002) Mujeres Inmigrantes peruanas en Chile. FLACSO.
- Stefoni, Carolina; Elaine Acosta, Marcia Gaymer y Francisca Casas-Cordero (2008), Niños y niñas inmigrantes en Santiago de Chile: entre la integración y la exclusión, Santiago de Chile, Universidad Alberto Hurtado y OIM.
- Stefoni, Carolina compiladora (2011) Mujeres inmigrantes en Chile: ¿mano de obra o trabajadoras con derechos?. Colección Sociología, Personas, Organizaciones, Sociedad. Universidad Alberto Hurtado.
- Stefoni, Carolina; Fernandez, Rosario (2011) Mujeres Inmigrantes en el trabajo doméstico: Entre el servilismo y los derechos.
- Taylor, R. Bogdan Introducción a los métodos cualitativos de investigación: La búsqueda de significados 1ª edición 1987, 3ª reimpresión 1996. Paidós Básica
- Thayer, Eduardo (2011) Trabajo y Género: La Condición Social del Inmigrante como referente para la definición de la Identidad en Mujeres inmigrantes en Chile: ¿mano de obra o trabajadoras con derechos?. Colección Sociología, Personas, Organizaciones, Sociedad. Universidad Alberto Hurtado.

- Torres, A & Hidalgo, Rodrigo (2009) Los peruanos en Santiago de Chile: Transformaciones urbanas y percepción de los inmigrantes. P.p 307-326.
- Torres Romero, Sandra (2009) Expansionismo jurídico en tierras mapuche: La creación de la provincia de Arauco y sus efectos criminológico-penales. *Rev. austral cienc. soc.* no.17, p.41-56. ISSN 0718-1795.
- Universidad Diego Portales (2013) “Informe Anual de Derechos Humanos”. Centro de Derechos Humanos UDP.
- Valko, J.M (2010) Desmitificación del inmigrante alemán en Don Helmuth, el colono de Carlos Fuenzalida Valdivia. En *Acta Literaria* Departamento de Español Facultad de Humanidades y Arte Universidad de Concepción. Concepción-Chile.
- Vignoli, Jorge (2004) Migración interna en América Latina y el Caribe. Estudio Regional del período 1980-2000. CEPAL.
- Wieland, Gonzalo (2006) Poblaciones vulnerables a la luz de la Conferencia de Durban: casos de América Latina y el Caribe. CEPAL.

*Referencias electrónicas.*

Huerta de Soto, Jesús [www.jesushuertadesoto.com/pdf\\_nuevosestudios/cap9.pdf](http://www.jesushuertadesoto.com/pdf_nuevosestudios/cap9.pdf)  
*consultado el 6 de junio 2013*

Departamento de Extranjería. Legislación Migratoria.  
<http://www.extranjeria.gob.cl/legislacion-migratoria/> consultado en 13 de octubre 2013.

OCDE “Perspectivas Económicas de América Latina: Chile” consultado el día 12 de agosto 2011

<http://www.oecd.org/dataoecd/12/29/45660614.pdf>

BCN “Ley de Extranjería” consultada *el día 17 de mayo 2013*. <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6483>

BCN Ley 20.507 “Tipifica Los Delitos De Tráfico Ilícito De Migrantes Y Trata De Personas Y Establece Normas Para Su Prevención Y más Efectiva Persecución



Criminal” consultado 20 junio 2013 <http://www.leychile.cl/N?i=1024319&f=2011-04-08&p=>

FONASA. Información General consultado el 5 de junio de 2013. <http://www.fonasa.cl/wps/wcm/connect/Internet/SA-General/Informacion+Corporativa/>

MINEDUC Mineduc Guía 600 Educación Parvularia. Última actualización 10 junio 2010. consultado el 6 de junio 2013. [www.mineduc.cl](http://www.mineduc.cl)

EUROSTAT “Estadísticas de migración y población migrante” Consultado el 14 de octubre de 2013 [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics/es](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/es)

Periódicos:

Ciper Chile “Así operan en Chile las redes de trata de personas para explotación laboral y sexual: El caso de las tres “poetas” chinas que llegaron a un congreso y desaparecieron consultado el 27 de julio del 2013. [www.ciperchile.cl](http://www.ciperchile.cl)

Cooperativa “Longueira propuso nueva ley migratoria para evitar que inmigrantes ilegales quiten trabajos a chilenos” *consultado el 12 de julio 2013* <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/presidenciales/longueira-propuso-nueva-ley-migratoria-para-evitar-que-inmigrantes-ilegales-quiten-trabajos-a-chilenos/2013-06-15/205045.html>.

El Diario [http://www.eldiario.es/sociedad/Asociaciones-inmigrantes-denuncian-asistencia-sanitaria\\_0\\_130887071.html](http://www.eldiario.es/sociedad/Asociaciones-inmigrantes-denuncian-asistencia-sanitaria_0_130887071.html) visitado el 14/10/13

El Universo “*Gobierno chileno prepara cambio a ley migratoria*”, Consultado el día 21 de mayo 2013. [www.eluniverso.com](http://www.eluniverso.com)

Sol de Pando “*Chile devuelve a Bolivia 428 presos comunes para aliviar hacinamiento carcelario*” Consultado el día 21 de mayo 2013. [www.soldepando.com](http://www.soldepando.com)

20 minutos “Muere medio centenar de inmigrantes al volcar un barco cerca de Lampedusa”<http://www.20minutos.es/noticia/1945246/0/vuelca-embarcacion/inmigrantes-italia/lampedusa/> visitado el 15/10/13