



**UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE ECONOMÍA Y NEGOCIOS  
ESCUELA DE POSTGRADO**

**HACIA UNA POLÍTICA DE MIGRACIÓN LABORAL. DESAFÍOS Y BUENAS PRÁCTICAS DESDE LA  
EXPERIENCIA COMPARADA**

**AFE para optar al grado de Magíster en Políticas Públicas**

**Francisca Guerrero Jélvez**

**Director:  
Aldo González Tissinetti**

**Santiago de Chile, enero de 2021**

## Contenido

|   |    |
|---|----|
| Introducción .....  | 3  |
| I. Panorama de la inmigración en Chile y la inserción laboral de los migrantes .....              | 4  |
| II. Aporte de las personas migrantes a la economía .....  | 10 |
| III. Resumen del marco normativo que regula el trabajo de las personas extranjeras en el país ... | 11 |
| IV. Buenas prácticas en materia de política e institucionalidad sobre migración laboral .....     | 16 |
| V. Recomendaciones y desafíos para el desarrollo de una política de Migración Laboral .....       | 23 |
| Bibliografía .....  | 26 |

## Introducción

La inmigración ha pasado a ocupar un espacio importante en la agenda de política pública chilena en el último tiempo, debido a una masiva llegada de extranjeros al país en la última década, con lo que la población extranjera pasó de representar un 1% de la población total en 2006, a un 7,8% en el año 2019. Esta migración ha tenido un carácter predominantemente intra regional, con personas que provienen de otras comunidades de América Latina.

Los factores detrás de la migración son diversos, pero a partir de la revisión de los flujos recientes, que provienen principalmente de Venezuela, Colombia y Haití, se puede desprender que estos están marcados por una combinación de elementos políticos, sociales y económicos, (particularmente laborales), tanto de los países de origen, que motivan a emigrar, como de Chile, país que a partir de su importante crecimiento económico durante la primera década del Siglo XXI, comenzó a reunir las condiciones para ser un destino atractivo para la migración intra regional.

Esta masiva llegada de población extranjera obligó a las autoridades a revisar el marco regulatorio de la migración en el país, el que data de 1975, año desde el cual las condiciones y realidad de la migración han cambiado considerablemente. En respuesta a esta inquietud de política, en el año 2013 fue presentado el Boletín N° 8970-06, proyecto que crea una nueva ley de Migración y Extranjería.

Dicho proyecto, que tiene como propósito declarado “generar nuevas condiciones para una migración segura, ordenada y regular y actualizar la normativa que regula la migración” (BCN, 2020) se encuentra a la espera de su promulgación y publicación, para convertirse en ley.

A partir del proyecto, y considerando que la inmigración en Chile se basa principalmente en motivos laborales, el presente artículo analiza las condiciones de Chile en materia de migración laboral, los avances y desafíos que deja el proyecto de Ley de Migración actualmente en discusión, y algunas buenas prácticas a considerar en el desarrollo de políticas de inmigración laboral en el país.

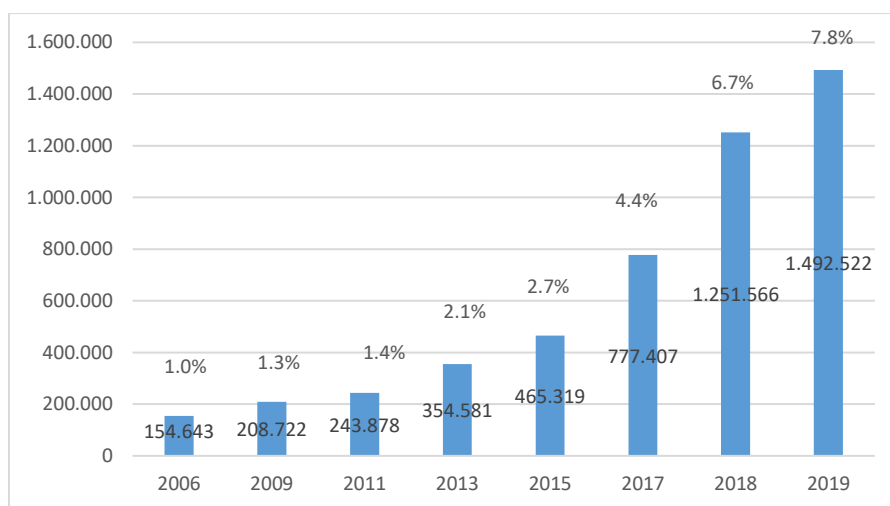
Metodológicamente, el artículo se basa en una revisión de buenas prácticas de políticas e institucionalidad en materia de migración laboral, recogiendo aprendizajes que puedan ser aplicados a Chile, en un momento en que el país se prepara para actualizar su normativa e institucionalidad migratoria.

El artículo se estructura de la siguiente forma: en una primera sección se presenta un breve panorama de la inmigración en Chile y la inserción laboral de los migrantes; en la segunda sección se presenta evidencia relacionada con el aporte de las personas migrantes a la economía; en la tercera sección se presenta un resumen del marco normativo que regula el trabajo de las personas inmigrantes en el país; en una cuarta sección se hace una revisión de buenas prácticas en materia de política e institucionalidad en materia de migración laboral; finalmente, se concluye el artículo con recomendaciones y desafíos para el desarrollo de una política de migración laboral en Chile.

## I. Panorama de la inmigración en Chile y la inserción laboral de los migrantes

Desde comienzos de la década pasada, Chile comenzó a experimentar un importante y sostenido crecimiento en los flujos de personas extranjeras residentes. De acuerdo con la Encuesta Casen, el porcentaje de población inmigrante en Chile con respecto a la población total residente pasó del 1% en 2006 (equivalente a 154.643 personas extranjeras) al 4,4% en 2017 (equivalente a 777.407 personas extranjeras). Considerando información más reciente, aportada por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en conjunto con el Departamento de Extranjería y Migración (DEM), basada en el flujo poscensal estimado a partir de registros administrativos, la población extranjera en Chile, al 31 de diciembre de 2019 ascendía a un total de 1.492.522 personas, correspondientes al 7,8% de la población residente en el país<sup>1</sup>.

Gráfico 1. Población residente nacida fuera de Chile 2006 – 2019

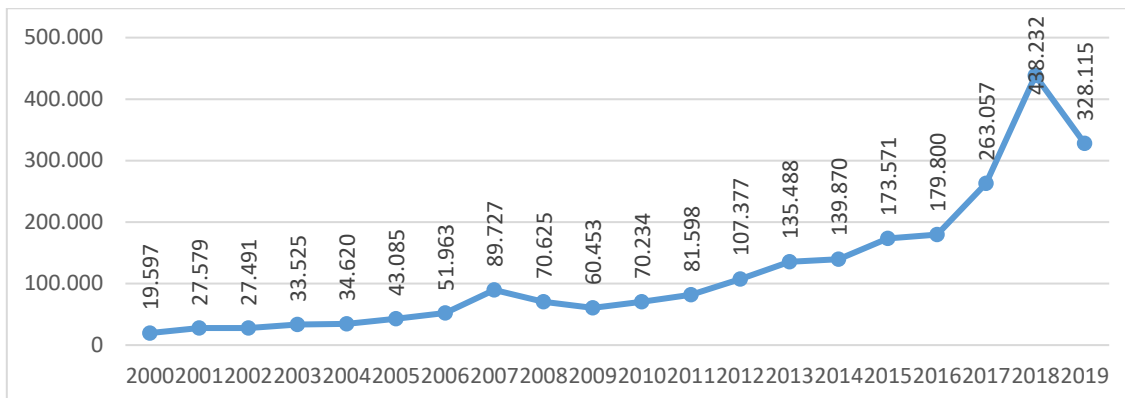


Fuente: Estadístico Inmigrantes. Encuesta Casen 2017, complementado con INE - DEM (2019). Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile. Al 31 de diciembre de 2019.

El aumento inusitado de la población inmigrante tiene entre sus principales causas la búsqueda de mejores expectativas de trabajo e ingreso, pero se asocia también a causas políticas y sociales. Al respecto, los datos sobre visas son consistentes con una inmigración por motivos laborales. De acuerdo con datos del DEM el otorgamiento de visas ha mostrado una fuerte tendencia al alza, pasando de 15.597 visas otorgadas en el año 2000 a 328.115 en el año 2019. En cuanto a los tipos de visa, las más otorgadas en el año 2019 fueron las de tipo “sujeta a contrato” (36%).

<sup>1</sup> Para el cálculo de la proporción de población extranjera respecto al total nacional, para los años 2018 y 2019 se utilizan los datos de proyección de población del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

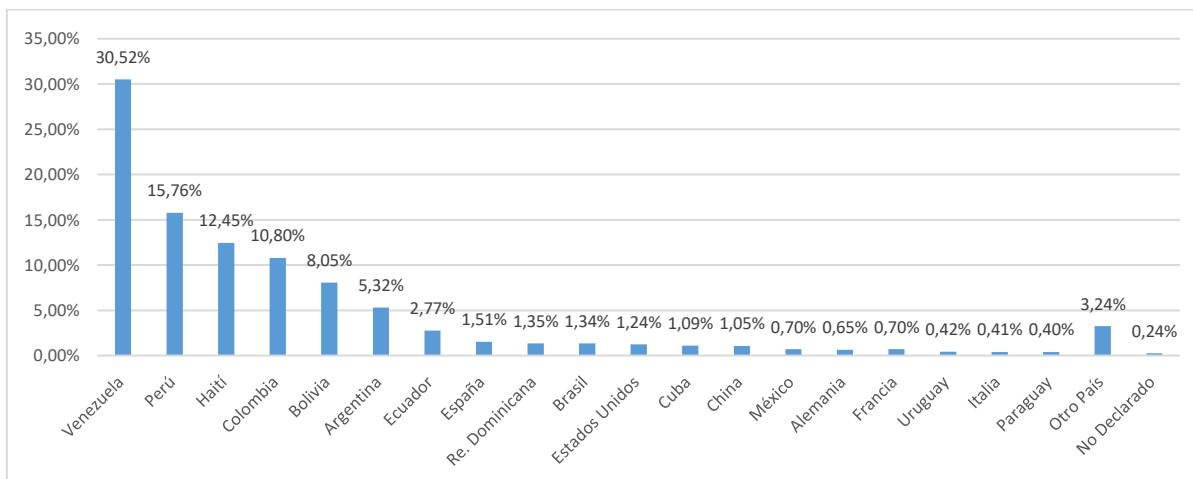
Gráfico 2. Otorgamiento de visas 2000 – 2019



Fuente: Departamento de Extranjería y Migración (DEM). Estadísticas migratorias. Visas.

En cuanto a la procedencia de los migrantes, los principales países de nacimiento, de acuerdo con el último dato entregado por el INE en conjunto con el DEM (2019), son Venezuela (30,52%), Perú (15,76%), Haití (12,45%) y Colombia (10,80%). Todos los anteriores, son países con PIB a paridad de poder adquisitivo inferiores al de Chile<sup>2</sup>, lo que justifica y sustenta una motivación fundada en motivos de búsqueda de mejores expectativas económicas.

Gráfico 3. Distribución de la población extranjera por país de origen al año 2019



Fuente: INE - DEM (2019). Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile. Al 31 de diciembre de 2019.

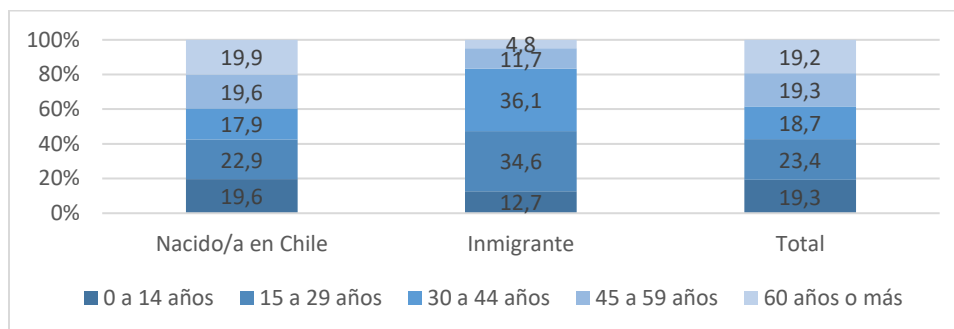
<sup>2</sup> PIB per cápita, PPA (\$ a precios internacionales actuales). Chile: 25.155; Venezuela: 17.527; Colombia: 15.635; Perú: 13.416 y Haití: 3.034.

En cuanto a la distribución por regiones, de acuerdo con la información reportada por el INE y el DEM al año 2019, se observa que la gran mayoría (59,36% equivalente a 885.908 personas) tiende a concentrarse en la región Metropolitana, seguida por las regiones de Valparaíso (6,84% equivalente a 102.036 personas), Antofagasta (6,71% equivalente a 100.122 personas) y Tarapacá (3,17% equivalente a 68.394 personas). Ninguna de las demás regiones agrupa a más del 3% de población extranjera.

La concentración de población en estas regiones refuerza la idea de que la inmigración en Chile se produce principalmente por motivos laborales, dado que, en estas regiones es donde existe un mayor dinamismo laboral, tanto por la concentración de servicios, en los casos de la Región Metropolitana y Valparaíso, como por la actividad económica ligada a la industria minera, que se da principalmente en las regiones de Antofagasta y Tarapacá.

En relación con la distribución por tramos etarios, se observa que la población inmigrante es más joven que la nacida en Chile, concentrándose mayoritariamente (70,7%) entre los 15 y los 44 años, mientras que para la población nacida en Chile estos dos tramos etarios (15 a 29 y 30 a 44 años) solo concentra el 40,8%.

Gráfico 4. Distribución de la población según tramo, por lugar de nacimiento (2017)

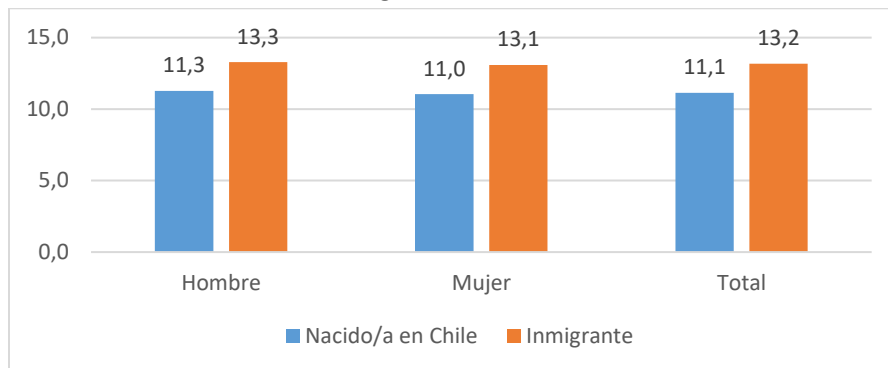


Fuente: Estadístico Inmigrantes. Encuesta Casen 2017.

En cuanto al periodo de llegada al país se observa que, en los casos de la población procedente de Venezuela, Colombia y Haití, esta corresponde mayoritariamente a migración reciente, es decir que no residían en Chile cinco años antes de la aplicación de la encuesta Casen 2017. Mientras que en los casos de los residentes nacidos en Bolivia, Perú y Argentina estas poblaciones responden a fenómenos migratorios de más larga data.

En relación con el nivel de escolaridad, se observa que en promedio los inmigrantes cuentan con mayor nivel de escolaridad (13,2 años) que la población nacida en Chile (11,1 años), superioridad que se mantiene tanto para los hombres como para las mujeres.

Gráfico 5. Promedio de escolaridad de la población de 18 o más años por lugar de nacimiento, según sexo, 2017



Fuente: Estadístico Inmigrantes. Encuesta Casen 2017.

En cuanto a la participación de los migrantes en el mercado laboral se observa que la tasa de participación laboral para el año 2017, es superior para la población inmigrante (81,3%) que para la nacida en Chile (58,3%). En tanto, respecto de la tasa de ocupación del año 2017, se puede ver que esta también es mayor para la población inmigrante, alcanzando un 75,3% frente a un 53,7% para la población nacida en Chile. Por último, en cuanto a la desocupación, se observa que esta es inferior para la población inmigrante (7,4%) que para la población nacida en Chile (7,9%).

Gráfico 6. Tasa de participación laboral por lugar de nacimiento, 2017

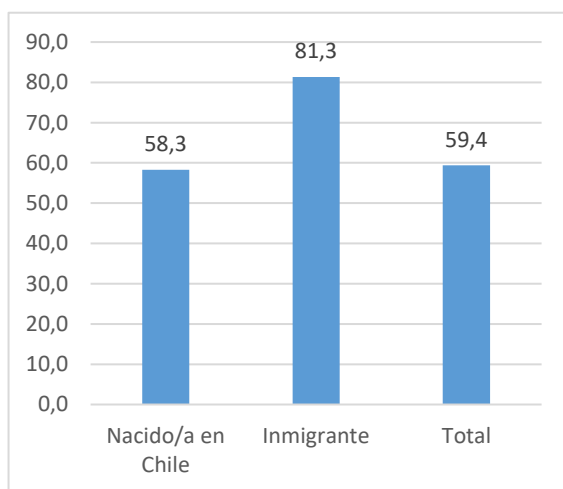
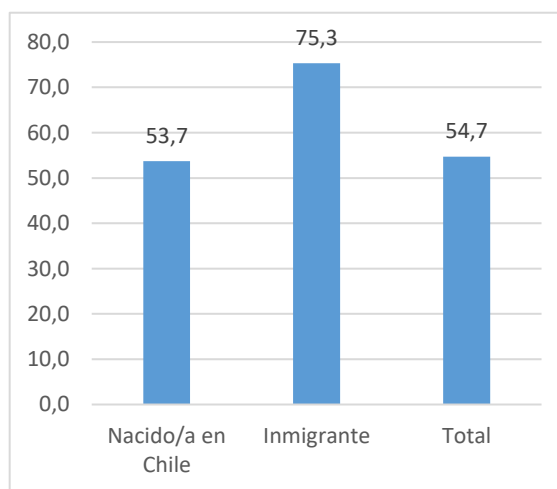
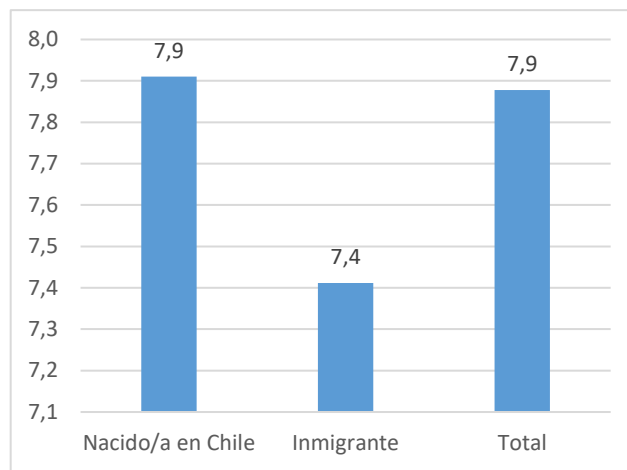


Gráfico 7. Tasa de ocupación por lugar de nacimiento, 2017



Fuente: Estadístico Inmigrantes. Encuesta Casen 2017.

Gráfico 8. Tasa de desocupación por lugar de nacimiento, 2017



Fuente: Estadístico Inmigrantes. Encuesta Casen 2017.

En relación con la formación de la población ocupada, es posible señalar que la población inmigrante ocupada cuenta en mayor medida con educación superior completa (39,8%), mientras que, de la población ocupada nacida en Chile, solo un 26,3% cuenta con educación superior completa.

En cuanto a la distribución de los ocupados por rama de actividad económica al año 2017, se observa que la población inmigrante ocupada se concentra mayoritariamente en actividades relacionadas con comercio al por mayor y por menor (21,91%); hoteles y restaurantes (14,37%); actividades inmobiliarias, empresariales y de alquiler (12,32%); y hogares privados con servicio doméstico (10,24%). En todas estas ramas de actividad, la participación de los migrantes supera a la de las personas nacidas en Chile.

Respecto a la distribución de la población ocupada por categoría ocupacional, la tendencia no varía tanto para inmigrantes y para personas nacidas en Chile. En ambos casos, la gran mayoría se concentra en la categoría de empleado u obrero del sector privado, con un 73,7% para los migrantes y un 58,9% para las personas nacidas en Chile, siendo la segunda principal categoría, la de trabajador por cuenta propia, que agrupa a un 21,1% de la población ocupada nacida en Chile y a un 13,8% de la población ocupada inmigrante.

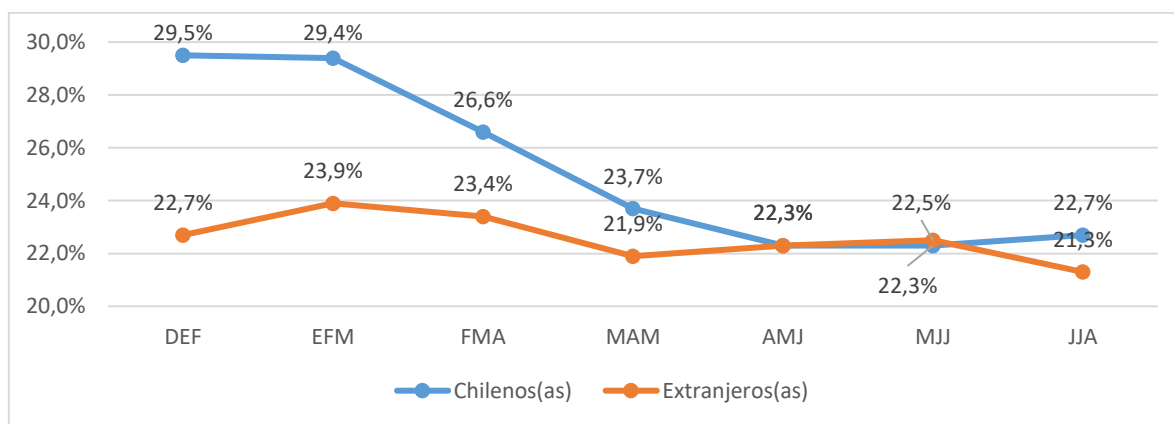
En cuanto a los ingresos obtenidos de la ocupación principal, para el año 2017, se tiene que en promedio los inmigrantes ganan más (\$578.174) que las personas nacidas en Chile (\$512.936 pesos). Y cuando se hace una observación más detallada, atendiendo al número de años de escolaridad y la cantidad de horas habituales trabajadas a la semana, se corrobora una tendencia esperable, el grupo con mayor nivel de escolaridad (12 años o más) gana más que el que cuenta con menos de 12 años de escolaridad.



Otro dato relevante tiene que ver con el nivel de informalidad laboral. El indicador principal para medir informalidad laboral es la tasa de ocupación informal (TOI), que corresponde al porcentaje de Ocupados Informales respecto al total de los Ocupados dentro de un periodo de referencia. Este indicador incluye a todos los Ocupados Informales, independiente del sector al que pertenece la unidad económica donde se desempeñan (INE, 2020b).

De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Empleo del INE, para los siete primeros trimestres de 2020, la tasa de ocupación informal mostró una tendencia declinante, siendo más baja en todos los trimestres para los trabajadores(as) extranjeros(as) que para los trabajadores(as) nacidas(as) en Chile. No obstante, la diferencia de la TOI entre chilenos(as) y extranjeros(as) se ha ido estrechando progresivamente, pasando de un valor de 29,5% en diciembre - enero - febrero a un valor de 22,7% en junio - julio - agosto, para los chilenos(as). Mientras que para las personas extranjeras este valor pasó de un 22,7% a un 21,3% en el mismo periodo.

Gráfico 9. Tasa de Ocupación informal trimestres seleccionados



Fuente: INE (2020c, 2020d, 2020e, 2020f, 2020g, 2020h, 2020i). Encuesta Nacional de Empleo.

En resumen, los datos revisados dan cuenta de que el flujo de inmigrantes en el país ha ido creciendo sostenidamente, y que parece ser un flujo fundamentalmente basado en motivos laborales.

En cuanto a la inserción laboral de las personas inmigrantes residiendo en Chile, estas tienen una mayor tasa de participación laboral y de ocupación que las personas nacidas en Chile y cuentan con un mejor nivel de calificación que los locales. Además, aunque la gran mayoría trabaja como dependiente, una proporción importante, trabaja como cuenta propia, y al revisar los datos de situación laboral según categoría ocupacional, se observa que en su gran mayoría se encuentran trabajando en empleos de baja calificación como el comercio, la manufactura y el servicio doméstico. No obstante, la informalidad laboral no es mayor entre las personas extranjeras que entre las nacidas en Chile, contrario a lo que se suele pensar.

Uno de los factores que podría explicar que los migrantes desarrollen mayoritariamente trabajos que requieren baja calificación, puede estar relacionado con el actual sistema de revalidación de títulos, proceso que se encuentra principalmente a cargo de la Oficina de Revalidación y Reconocimiento de títulos y grados extranjeros en la Universidad de Chile el que, a partir de la reciente ola migratoria en el país, ha enfrentado una demanda superior que ha motivado a diferentes sectores a plantear la necesidad de incorporar a un mayor número de instituciones a este proceso, tema que hace parte del proyecto de ley que analiza este trabajo.

## II. Aporte de las personas migrantes a la economía

En relación con el aporte que pueden hacer los migrantes a la economía, la evidencia es diversa. No obstante, existe cierto consenso en que es más probable que exista un impacto positivo mayor cuando los flujos de inmigración laboral están compuestos por trabajadores de alta calificación (Borjas, 2019; Wadwha et al 2008). De acuerdo con la OCDE (2020, pág. 3): “Atraer a migrantes calificados es un medio para aportar habilidades y vincular mejor a los países en una circulación global de ideas e innovación”.

Por otra parte, Boubtane et al (2016), en un estudio con datos de panel sobre el impacto de los inmigrantes en 22 países de la OCDE, que cubre el periodo entre 1986 – 2006, encontraron evidencia de que el capital humano de los migrantes tiene un impacto pequeño pero positivo sobre el PIB per cápita, el que se produce, entre otras formas, a través del traspaso de trabajadores locales a empleos de mayor productividad, dejando algunos empleos de baja calificación en manos de inmigrantes, lo que contribuye a una mejor asignación de recursos y aprovechamiento de ventajas comparativas (Bravo & Urzúa, 2018).

En una línea similar, Ortega y Peri (2013) encuentran un efecto positivo de la apertura económica, particularmente de la migración de personas, sobre el ingreso per cápita. Adicionalmente, demuestran que el efecto de la migración sobre los ingresos opera principalmente aumentando la productividad total de los factores (PTF), y que la inmigración diversa expande el conjunto de habilidades diferenciadas en la fuerza laboral. Finalmente, el artículo provee cierta evidencia que indica que la inmigración aumenta la actividad de innovación.

Por último, el trabajo de Alesina et al (2016) provee evidencia a favor de una correlación positiva entre la diversidad de origen migratorio y la prosperidad económica, lo que aplica especialmente para los inmigrantes calificados en países más ricos, con niveles intermedios de proximidad cultural.

Otras aproximaciones hacia el aporte de los migrantes en la economía se relacionan con la renovación de la fuerza de trabajo que la migración favorece, especialmente en contextos de envejecimiento de población (Bravo & Urzúa, 2018). Esto aplica para el caso de Chile, país que actualmente está atravesando una etapa avanzada de la transición demográfica, lo que podría tener repercusiones negativas sobre su población económicamente activa. Esto se ve demostrado por las

tendencias para Chile en relación con los principales indicadores demográficos que son el índice de envejecimiento y la relación de dependencia demográfica.

El índice de envejecimiento, indicador que expresa la relación entre la cantidad de personas adultas mayores y la cantidad de niños y jóvenes en una sociedad, muestra un incremento sostenido para Chile. Mientras en 1965 había 12,2 personas de 65 años o más por cada 100 menores de 15 años, de acuerdo con proyecciones al 30 de julio del 2020 este valor fue de 63,1 (INE, 2020).

Otro indicador relevante sobre este tema es la relación de dependencia demográfica, que da cuenta de la cantidad de personas que no están en edad de trabajar (0 a 14 años y 65 años y más) y que dependen potencialmente de quienes si lo están (15 a 64 años). En cuanto a la relación de dependencia demográfica de personas mayores, está ha ido en aumento. De hecho, mientras que, en 1992, por cada 100 personas en edad de trabajar había 10 personas potencialmente dependientes de 65 años y más, en 2017, la dependencia demográfica de adultos mayores llegó a 17 personas mayores por cada 100 personas en edad de trabajar (INE, 2018).

En este contexto, la inmigración puede influir positivamente para favorecer la renovación de la población en edad de trabajar (Bravo, 2016), ya que como se vio en la sección anterior, de acuerdo con la Encuesta Casen 2017, la población inmigrante es más joven que la nacida en Chile, concentrándose mayoritariamente (70,7%) entre los 15 y los 44 años, mientras que para la población nacida en Chile estos dos tramos etarios (15 a 29 y 30 a 44 años) solo concentran el 40,8%.

### III. Resumen del marco normativo que regula el trabajo de las personas extranjeras en el país

#### III. 1 Normativa actualmente vigente

El marco normativo que regula el derecho al trabajo de las personas migrantes en Chile se compone principalmente del Código del Trabajo y acuerdos internacionales ratificados por Chile, entre los que destaca la Convención internacional sobre la protección de derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familias, ratificada en 2005.

En el marco normativo, no se hace diferencia en la titularidad de derechos entre trabajadores chilenos y extranjeros. Lo que sí se establece como un elemento diferenciador es que las personas extranjeras deben contar con una autorización administrativa para desarrollar actividades remuneradas en Chile, pero esta no afecta los derechos laborales de los inmigrantes (Henríquez, 2019). Más allá de la falta de autorización o permiso para trabajar, no se hace distinción entre trabajadores extranjeros regulares e irregulares en cuanto al ejercicio, protección y respeto a sus derechos laborales (Henríquez, 2019). Lo que se busca más bien con esto, es promover la regularización, y con ello la formalización laboral.

Así, la legislación laboral cubre dos aspectos. Por un lado, la habilitación de las personas migrantes para trabajar, mediante el otorgamiento de autorización administrativa, que hace parte de la regulación de extranjería y migración (Ley y Reglamento de Extranjería), y por otro, los derechos laborales, y la regulación de las relaciones de trabajo, que son abordadas principalmente por el

Código del Trabajo (Henríquez, 2019). Este último aspecto no es abordado en este artículo que se enfoca mayormente en la institucionalidad y política para la gestión de la migración laboral.

Por el lado de los empleadores, el Código del Trabajo establece actualmente una limitación a la contratación de personas extranjeras. En específico, dispone que al menos 85% de los trabajadores que presten servicios a un mismo empleador deben ser de nacionalidad chilena, por lo que sólo es posible contar con un 15% de trabajadores extranjeros. Estos porcentajes son exigidos para las empresas de más de 25 trabajadores, con lo cual, si la empresa tiene 25 o menos trabajadores no queda sujeta a los límites de contratación para extranjeros (Subsecretaría del Trabajo. Gobierno de Chile, s.f).

Con respecto a la habilitación para trabajar de forma legal en el país, la Ley de Extranjería (DL 1.094 de 1975) establece como requerimiento, la obtención de una autorización otorgada por el Departamento de Extranjería y Migración (DEM), en la Región Metropolitana, y a nivel territorial (provincias) por las Oficinas del DEM ubicadas en las Gobernaciones Provinciales. A la fecha de presentación de este artículo, los tipos de permisos que permiten realizar actividades remuneradas en el país son los siguientes (Henríquez, 2019):

1. **Permanencia definitiva:** esta permite a los extranjeros radicarse indefinidamente en Chile y desarrollar cualquier tipo de actividad, sin otra limitación, que las que establezcan las disposiciones legales y reglamentarias.
2. **Visa temporaria:** habilita a su titular a realizar actividades remuneradas con cualquier empleador, desde que estampe dicho permiso en su pasaporte. También tiene la posibilidad de solicitar un permiso de trabajo mientras se tramita su solicitud de visa, si desea comenzar a trabajar inmediatamente.

Pueden optar a este permiso, entre otros, los extranjeros que tengan vínculo con chileno, vínculo familiar con residente con permanencia definitiva, los profesionales y técnicos de nivel superior, los inversionistas, y los ciudadanos de los estados parte del Mercosur (Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay).

3. **Visa de turismo:** existen dos modalidades: permiso de turismo (Otorgado por Policía de Investigaciones en frontera) y visa de turismo consular (Otorgada por consulado chileno en el exterior). Los turistas tienen prohibición de desarrollar actividades remuneradas, aun cuando éstas sean pagadas en el extranjero. Sin embargo, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, en casos muy calificados, podrá autorizar a los turistas que tengan su permiso vigente para que trabajen en el país por un plazo no mayor de 30 días, prorrogables por períodos iguales hasta el vencimiento del permiso de turismo.
4. **Visa sujeta a contrato:** este permiso, habilita a su titular a realizar actividades remuneradas en forma exclusiva con el empleador con el que suscribió el contrato. Tiene una vigencia de hasta 2 años. Puede ser prorrogada, de mantenerse la relación contractual con el empleador. Esta visa caduca cuando termina la relación laboral (por renuncia, despido u otros), luego de la cual, la persona tiene 30 días para presentar un nuevo contrato o solicitar otra visa. El titular de la visa de residente sujeto a contrato que complete 2 años de residencia en tal calidad podrá solicitar la Permanencia Definitiva.

5. **Permiso para trabajar con visa de estudiante:** este permiso se otorga a los extranjeros que se encuentren matriculados en establecimientos educacionales chilenos reconocidos por el Estado. Por regla general, aquellos extranjeros que sean titulares de visa de estudiante no pueden trabajar. Excepcionalmente se podrá otorgar esta autorización, con el objeto de que puedan realizar su práctica profesional, o en casos excepcionales con el fin de que costee sus estudios, sólo una vez estampada la visa en el pasaporte.
6. **Visa temporaria de responsabilidad democrática (Venezuela):** Esta visa sólo podrá ser solicitada en los consulados de Chile en Venezuela. Confiere un permiso de residencia temporaria por un año, prorrogable. Luego del año, el titular puede pedir la Permanencia Definitiva y luego de dos años debe pedir la Permanencia Definitiva. En dicha calidad, el titular puede desarrollar actividades remuneradas.
7. **Visa temporaria de reunificación familiar (Haití):** este visado tiene como propósito contribuir a la reunificación familiar de los ciudadanos haitianos, y tiene una duración de 1 año, prorrogable. Luego del año, el titular puede pedir la Permanencia Definitiva y luego de dos años debe pedir la Permanencia Definitiva. Puede ser solicitada por cónyuges, convivientes civiles, hijos menores de edad y mayores que estudien hasta los 24 años, y que no posean antecedentes penales. Puede ser solicitada únicamente en el Centro de Visas de la Organización Internacional de las Migraciones en Haití, previa solicitud de cita.
8. **Visa temporaria de oportunidades:** esta visa tiene foco en áreas prioritarias y criterios territoriales para personas que quieran venir a nuestro país a trabajar o emprender. Se solicita en cualquier consulado de Chile en el exterior. Se otorga por 1 año, luego del cual se puede solicitar la Permanencia Definitiva.
9. **Visa temporaria de orientación nacional:** esta visa se otorga a profesionales que, durante los últimos años, previos a la solicitud de visado, hayan obtenido un grado académico de magíster o doctor en un programa de postgrado impartido por una universidad chilena acreditada. Se solicita dentro de Chile (DEM o Gobernación Provincial). Se otorga por 1 año, luego del cual se puede solicitar la Permanencia Definitiva.
10. **Visa temporaria de orientación Internacional:** esta visa está dirigida a Profesionales con postgrado en algunas de las 150 mejores instituciones académicas extranjeras. Se solicita en cualquier consulado de Chile en el exterior. Se otorga por 1 año, luego del cual se puede solicitar la Permanencia Definitiva.
11. **Permiso de trabajo para artista:** en el caso de los turistas que vienen a desarrollar actividades con fines artísticos, éstos deben ser representados por personas naturales o jurídicas que cumplan con los requisitos que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública exige para el desarrollo de este tipo de actividades.
12. **Permiso de trabajo pagado para artistas:** la autorización para trabajar con permiso de turismo se podrá otorgar a quienes tengan la condición de turista vigente y requieran desarrollar actividades remuneradas en nuestro país, sean éstas remuneradas en el país de origen o en Chile.
13. **Permiso de trabajo gratuito para artistas:** el permiso de trabajo gratuito a extranjeros con visa de turismo vigente se podrá otorgar cuando se trate de artistas, científicos, profesores, escritores y, en general, personas de especial relevancia en el ámbito cultural o figuras de notorio prestigio; que sean patrocinados por entidades públicas o privadas de reconocida solvencia, y los otros casos contemplados en el artículo 42 del Decreto 597 del Reglamento

de Extranjería, todos estos con fines de beneficencia, enseñanza o de difusión. El Ministerio del Interior podrá autorizarlos por un plazo máximo de 30 días mientras se mantenga vigente el permiso de turismo.

En relación con los permisos actualmente vigentes, se puede desprender que los únicos que tienen una orientación a favorecer flujos de inmigrantes altamente calificados son la visa temporaria de oportunidades, que tiene como público objetivo a emprendedores e inversionistas extranjeros; la visa temporaria de orientación nacional, que está dirigida a profesionales con posgrado obtenido en universidades chilenas; y la visa temporaria de orientación internacional, dirigida a Profesionales con postgrado en algunas de las 150 mejores instituciones académicas extranjeras.

Este tipo de medidas puede ser considerado como un primer paso hacia intencionar los flujos de migración laboral deseables para el país, pero para que realmente respondan a las necesidades del mercado nacional laboral, debe existir una vinculación más clara entre la concesión de visas e información sobre los requerimientos laborales en distintos sectores productivos. De lo contrario, el ingreso de este tipo de personas puede conducir a fenómenos indeseables como la inadecuación de empleo y competencias, o subempleo.

### III. 2 Proyecto de Ley de Migración

El proyecto de Ley de Migración que se encuentra actualmente en el Congreso, a la espera de su promulgación, estuvo en discusión durante ocho años, desde la presentación del Boletín 8970-06 en el año 2013, durante el primer gobierno de Sebastián Piñera. Este proyecto tiene como propósito declarado “generar nuevas condiciones para una migración segura, ordenada y regular y actualizar la normativa que regula la migración” (BCN, 2020).

Dentro de los contenidos que aborda el proyecto, los principales son los siguientes:

- Establecer requisitos de ingreso claros y un procedimiento administrativo eficaz para luchar contra el ingreso irregular e impedir que personas con antecedentes penales entren a Chile;
- Establecer un Consejo de Política Migratoria, cuya tarea será formular y actualizar en forma periódica una política migratoria clara y transparente para nuestro país;
- Crear un Servicio Nacional de Migraciones, que tendrá la estructura y capacidad para llevar adelante la ejecución de la política migratoria, y actuará como el canal estatal para relacionarse con los migrantes;
- Establecer un sistema flexible de categorías migratorias;
- Descriminalizar la residencia irregular y eliminar las sanciones penales para las infracciones migratorias.
- Se simplifica y agiliza el proceso de expulsión para aquellos extranjeros que hayan infringido la Ley Migratoria.

En cuanto al Consejo de Política Migratoria, este es concebido como un órgano encargado de formular y actualizar sistemáticamente, y de forma periódica, una política migratoria clara y transparente para nuestro país (Jarufe, 2018). Respecto a esta instancia, es importante señalar, que durante el segundo mandato de la presidenta Michelle Bachelet, se creó mediante el Decreto N° 1.393 del año 2014 un Consejo de Política Migratoria. Este organismo era el responsable de realizar

proposiciones sobre Política Nacional Migratoria y coordinar las acciones, planes y programas de los distintos actores institucionales en materia migratoria. No obstante, no existe evidencia reciente de su funcionamiento, y al parecer, luego de concluir el periodo del gobierno en el que fue dictado, perdió fuerza.

En cuanto a la creación del Servicio Nacional de Migraciones, esto supone un cambio positivo que contribuye a resolver la problemática de escasa envergadura institucional del órgano actualmente encargado de la gestión de la migración, el Departamento de Extranjería y Migración (DEM), órgano dependiente de la Subsecretaría del Interior, de quinto rango jerárquico, que no cuenta con un presupuesto aparte definido en la Ley de Presupuestos, ni jefaturas con atribuciones directivas, lo que limita la capacidad de coordinación tanto con otros ministerios, como con los niveles subnacionales del Gobierno y la administración (regiones, provincias y comunas) (Sierra & Aninat, 2019).

El nuevo servicio, es un servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, vinculado al Ministerio del Interior, y desconcentrado territorialmente en direcciones regionales (Fernández , 2020). Esta nueva institucionalidad “avanza en el control, puesto que regula el ingreso de extranjeros a través de sistema flexible de visas. Además, promueve derechos, deberes y obligaciones de los extranjeros. Finalmente, agiliza procedimiento de expulsión, desincentivando ingresos irregulares al país” (Gobierno de Chile, 2020).

En relación con las condiciones laborales de los migrantes, el proyecto establece que los empleadores sólo podrán contratar a extranjeros que estén en posesión de algún permiso de residencia o permanencia que los autorice para trabajar, y aquellos que no cumplan con esto, se exponen a ser sancionados con una multa de media a 5 UTM; y lo propio ocurrirá con quienes contraten extranjeros sin las autorizaciones que impone la ley.

Así las microempresas serán sancionadas con multa de 1 a 20 UTM; las pequeñas empresas con multa de 10 a 40 UTM; las medianas empresas serán sancionadas con multas que van desde las 30 a 100 UTM; y, por último, las grandes empresas deberán pagar multas que van desde las 60 a las 200 UTM. Estas multas se aplicarán por cada extranjero contratado ilegalmente. Si el empleador reincide, en el período de dos años, contado desde la aplicación de la respectiva sanción, será castigado con aplicación de la multa máxima y a no contratar con el Estado por un período de tres años. En tanto, los extranjeros que trabajen contraviniendo la ley, sin acuerdo con el empleador y habiendo realizado las denuncias respectivas, no serán sancionados (Diario Financiero, 2020).

En cuanto a la restricción que permite contratar hasta a un 15% de población extranjera, el proyecto solo la alivia, al excluir de dicho límite a aquellos extranjeros cuyo permiso de residencia o permanencia tenga un plazo de estadía de menos de un año y no permita postular a la residencia definitiva, con el objetivo de facilitar la incorporación de inmigrantes en aquellos sectores que presentan gran estacionalidad en su demanda por mano de obra. Esta cuota ha sido criticada y señalada como “injustificada” por la Comisión de Productividad (Bravo & Urzúa, 2018).

Otro aspecto del proyecto que podría afectar las condiciones laborales de los migrantes tiene que ver con una mejora en el proceso de reconocimiento y revalidación de títulos y grados académicos. De acuerdo con el proyecto, las universidades del Estado con mínimo de cinco años de acreditación también tendrán la atribución de reconocer y revalidar títulos y grados académicos obtenidos en el extranjero y convalidar actividades curriculares cursadas en una institución de educación superior extranjera. Esto supone una mejora respecto del funcionamiento de este proceso en la actualidad, ya que esta facultad la tiene de manera casi exclusiva la Universidad de Chile, a través de su Oficina de Revalidación de Títulos y Grados.

Antes de la masiva llegada de extranjeros al país, durante la década pasada, esta Oficina tenía capacidad para absorber la demanda de este servicio, sin embargo, luego de la masiva inmigración de la década pasada, la demanda se disparó, relevando la necesidad de fortalecer la institucionalidad encargada de este proceso. En promedio, cada año entre 2011 y 2019, las revalidaciones y /o reconocimientos realizados por la oficina, tuvieron un crecimiento de un 20%.

#### IV. Buenas prácticas en materia de política e institucionalidad sobre migración laboral

De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), un desafío para los Estados, es gestionar las migraciones para el beneficio de los países de origen y destino, y para el beneficio de las personas migrantes y sus familias, lo que requiere de respuestas de política robustas y flexibles que permitan dar cuenta de la dinámica cambiante del fenómeno de la migración laboral (OIM , 2006).

Otro desafío para los responsables de formular políticas es “encontrar el equilibrio entre un marco de control y un enfoque de gestión de la migración en que los derechos humanos sean un componente fundamental” (OIM, 2010, pág. 6).

Para dar respuestas a estos desafíos, según la OIM, se requiere de una política integral, que cumpla con las siguientes condiciones: congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, o Programa de Gobierno, en el caso de Chile; integralidad; protección de trabajadoras y trabajadores migrantes; transparencia y equidad; eficacia y eficiencia; y perspectiva de género (OIM , 2006).

El proceso de desarrollo de políticas debe partir de un diagnóstico que permita identificar los siguientes elementos (OIM, 2010, pág. 10):

- i) Abusos y riesgos a los que se ven enfrentados los connacionales en el exterior, y formas de enfrentarlos;
- ii) Perspectivas de Cooperación Internacional;
- iii) Factores detrás de la migración irregular (condiciones en los principales países de origen, cooperación con los países de origen, puntos de internación vulnerables);
- iv) Fugas de cerebros;
- v) Factores demográficos como la edad promedio de la población, composición etaria de la fuerza laboral;



- vi) Ajustes o desajustes entre la Formación de capital humano y los requerimientos de los sectores productivos;
- vii) Condiciones salariales;
- viii) Situación de los distintos sectores productivos del país (Sectores productivos en apogeo, sectores vulnerables, sectores creciendo, demanda por temporada, nivel de desempleo y subempleo).
- ix) Tendencias y objetivos de composición migratoria (¿Es país de origen, destino, tránsito?, ¿buscamos fomentar la migración permanente, circular, temporal, o medidas para evitar la migración, o una combinación de estos objetivos?)
- x) Principales corredores migratorios (¿Cuáles son los principales países receptores a los que emigran mis connacionales? ¿Qué origen tienen los migrantes que vienen a mi país?).
- xi) Motivos de la migración al exterior (¿Es voluntaria o forzada? ¿Buscan migrar de manera temporal o permanente? ¿Cuáles son los costos/beneficios para la persona, familia o comunidad, desde su percepción?).
- xii) Aportaciones de las migraciones (En el país de origen, ¿qué papel juegan en la economía las remesas de los trabajadores en el exterior?, en el país destino, ¿cuál es la importancia de la mano de obra migrante temporal o permanente? ¿Qué aportan las migraciones en áreas como capacitación, intercambio cultural, integración y relaciones diplomáticas?).

La generación de información empírica y la elaboración de diagnósticos, que levante los elementos previamente señalados, es necesaria para elaborar políticas basadas en datos concretos y confiables, y adecuadas a las necesidades y objetivos de composición migratoria del país. Esto es especialmente valioso en entornos altamente polarizados en relación con la migración.

Considerando a Chile como país eminentemente receptor de flujos, los aspectos que se debiesen considerar en la política migratoria laboral son: una evaluación de las necesidades de mano de obra según sector productivo y nivel de calificación requerido; análisis de las tendencias demográficas; identificación y limitación de los flujos de migración irregular, garantizar los derechos de los trabajadores migrantes; Informar a la comunidad sobre los beneficios de la inmigración y proteger la mano de obra nacional para evitar el rechazo de la población nacional hacia los extranjeros, por último; prevenir y generar mecanismos de denuncia contra actos de discriminación y xenofobia (OIM, 2010).

A continuación, se presenta un conjunto de buenas prácticas identificadas en la revisión de la experiencia comparada en cuanto a política e institucionalidad en materia de migración laboral. Los aspectos que se revisan son fundamentalmente dos: coordinación intersectorial y desarrollo de políticas basadas en información empírica. Adicionalmente, se revisan algunas consideraciones y buenas prácticas para la gestión y el diseño de políticas en materia de migración laboral para el futuro, en relación con los siguientes puntos: Flexibilidad y atención a necesidades específicas, atracción de Start ups y profesionales altamente calificados, generación de condiciones para atraer el talento, y aportes de las nuevas tecnologías en la gestión de la migración.

#### IV.1 Buenas prácticas en materia de coordinación intersectorial

La migración laboral a menudo involucra a diversos actores, incluidos los Ministerios de Empleo o Relaciones Exteriores y los responsables de la economía, la educación y la ciencia y la innovación. Por tanto, la coherencia de las políticas es fundamental. Para alcanzar dicha coherencia, es necesario delinear responsabilidades y objetivos claros, asegurar el compromiso a nivel directivo y definir mecanismos de coordinación e intercambio de información (OCDE, 2020).

En la región se han desarrollado distintas iniciativas que buscan coordinar la acción de los distintos actores involucrados en la migración laboral, como los ministerios del trabajo, entre otros. Algunas se han materializado a través de la creación de Mesas interinstitucionales o Consejos, como son los casos de Brasil, Costa Rica, Perú, Corea del Sur y Chile, y en otros casos, se han establecido compromisos de coordinación a través de instrumentos de planificación, como es el caso de Ecuador. La revisión, no pretende ser exhaustiva, sino relevar experiencias destacadas, tanto dentro como fuera de la región.

**Brasil:** El Consejo Nacional de Migración (CNIg) fue creado mediante la Ley N ° 6.815, del 19 de agosto de 1980, derogada por la Ley N ° 13.445, del 24 de mayo de 2017. Las facultades del CNIg están establecidas en el Decreto N ° 9.873, de 27 de junio de 2019 y en el Decreto N ° 9.199, de 20 de noviembre de 2017. El CNIg es un órgano cuatripartito, integrado por representantes de organismos federales, representantes de los segmentos de empleadores y trabajadores, así como representantes de la sociedad civil. Actualmente, el Consejo cuenta con 14 miembros, de los cuales 07 (siete) son organismos federales, 03 (tres) centrales sindicales, 03 (tres) confederaciones patronales y 01 (una) representante de la comunidad científica y tecnológica, cuyas principales funciones son: a) formular la política nacional de inmigración; b) Coordinar y orientar las actividades de inmigración laboral y c) Realizar un relevamiento periódico de las necesidades de mano de obra inmigrante calificada; d) Promover o proporcionar estudios sobre problemas relacionados con la inmigración laboral (Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de Brasil, 2019).

**Costa Rica:** En Costa Rica existe el Consejo Nacional de Migración (CNM), creado en conformidad con la Ley General de Migración y Extranjería (Ley núm. 8764). Este órgano es el encargado de recomendar al Poder ejecutivo la política migratoria y las medidas y acciones necesarias para su ejecución (Consejo Nacional de Migración de Costa Rica, 2013). El CNM está presidido por el Ministerio de Gobernación y Policía e integra, entre otras instituciones, al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y a dos personas representantes de organizaciones de la sociedad civil vinculadas con la comunidad migrante o a las organizaciones de apoyo, las cuales son nombradas dentro del Foro de Población Migrante y Refugiada. Este Foro constituye un espacio interinstitucional, intersectorial y multidisciplinario integrado por instituciones estatales de gobierno, organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales e instancias académicas. La Defensoría de los Habitantes ejerce la Secretaría Técnica del Foro. A esta estructura asiste una representación sindical importante (OIT, 2016).

**Perú:** Perú cuenta con una Mesa de Trabajo Intersectorial de Gestión Migratoria (MTIGM), instancia multisectorial adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, creada en 2011 mediante el Decreto Supremo No. 067-2011-PCM. Esta fue constituida de manera permanente con el objeto de coordinar, evaluar, proponer, priorizar y supervisar políticas y acciones vinculadas a la gestión integral migratoria. Constituye un mecanismo de coordinación horizontal que facilita la

colaboración y cooperación multisectorial. Sus conclusiones sirven de base para la toma de decisiones sin tener carácter vinculante. Entre sus principales funciones están las de: Proponer lineamientos de la política de la gestión integral migratoria en el Perú, así como de planes, programas y proyectos en dicha materia; coordinar y supervisar el cumplimiento de las políticas públicas en materia de gestión migratoria integral; promover la formulación de acciones y estrategias a favor de la migración regular, así como del fortalecimiento de la tutela de los derechos y deberes del migrante e inmigrante; y promover la protección de los derechos a los migrantes, tales como educación, empleo, protección social, entre otras, desde una perspectiva inclusiva y prioritaria (Vallejo , 2015).

**Ecuador:** en el caso de este país, las políticas de migración se integran bajo el Plan Nacional de Movilidad Humana. El Plan se basa en cuatro políticas destinadas a promover la ciudadanía universal y la movilidad libre en la esfera internacional; generar condiciones para promover una migración ordenada y segura; fortalecer la protección de los derechos de esta población; y defender su diversidad, integración y convivencia. Ecuador es el único país del mundo que ha establecido la promoción del concepto de ciudadanía universal en su constitución, con el fin de promover el reconocimiento y la protección universales de los derechos humanos de los migrantes.

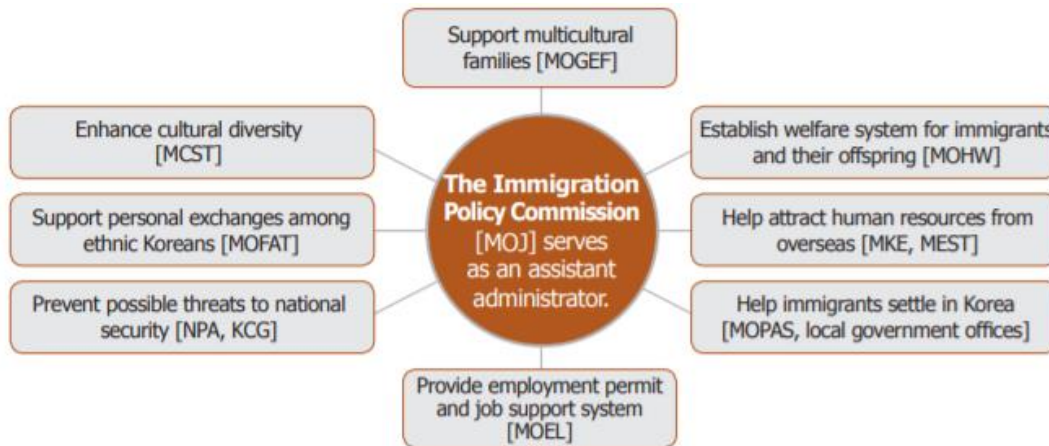
El plan cuenta tres principios rectores para su implementación, establecidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, estos son: coherencia política, coordinación intersectorial, responsabilidad compartida entre todos los actores de las instituciones públicas, el sector privado y la sociedad civil, e implementación progresiva y la aplicación universal de las políticas públicas (OIM, 2018).

**Corea del Sur:** En Corea existe una Comisión para la Política de Inmigración. Esta elabora el Plan Básico de Política de Inmigración de Corea, instrumento que se publica cada cinco años e incluye compromisos de implementación anuales. Este define las directrices sobre la política de inmigración, sirviendo como una guía maestra para implementar políticas durante los próximos cinco años. Cada plan básico se constituye a partir de cinco grandes metas de política que se desagregan en planes de acción.

La importancia de la Comisión en términos de coordinación interactorial tiene que ver con que permite abordar de forma integrada distintas aristas relacionadas con la inmigración a través de la definición de tareas para distintas agencias públicas. Por ejemplo, a la Agencia Nacional de Policía (NPA) y a la Guarda Costera Coreana (KCG) les corresponden conjuntamente las tareas relacionadas con la prevención de amenazas a la seguridad nacional. El apoyo para el establecimiento de inmigrantes queda a cargo también de más de una agencia, en este caso, El Ministerio de Administración Pública y Seguridad (MOPAS) y las oficinas de los gobiernos locales.

La siguiente figura, extraída del Segundo Plan Básico muestra la distribución de tareas asociadas a distintas agencias.

Figura 1. Estructura de Coordinación para la Política de Migración en Corea



Fuente: Immigration Policy Commission, Korea (2013). The 2nd Basic Plan for Immigration Policy.

Notas:

a: MOGEF: Ministry of Gender Equality and Family (Ministerio de Equidad de Género y Familia).

b: MOHW: Ministry of Health and Welfare (Ministerio de Salud y Bienestar).

c: MKE: Ministry of Knowledge Economy (Ministerio de Economía del Conocimiento).

d: MEST: Ministry of Education & Science and Technology (Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología).

e: MOPAS: Ministry of Public Administration and Security (Ministerio de Administración Pública y Seguridad).

f: MOEL: Ministry of Employment and Labor (Ministerio de Empleo y Trabajo).

g: NPA: National Police Agency (Agencia Nacional de Policía).

h: KCG: Korea Coast Guard (Guardia Costera Coreana).

i: MOFAT: Ministry of Foreign Affairs and Trade (Ministerio de Asuntos Exteriores y Comercio).

J: MCST: Ministry of Culture, Sports and Tourism (Ministerio de Cultura, Deporte y Turismo).

**Estado de situación de Chile:** en nuestro país, se creó en el año 2014 El Consejo de Política Migratoria, mediante el Decreto N° 1.393. Este Consejo fue creado con el objetivo de elaborar una política nacional y coordinar las acciones, planes y programas de los distintos actores institucionales sobre la materia. Este consejo está compuesto por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que lo preside, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Secretaría General de la Presidencia, los ministerios de Educación, Justicia, Trabajo, Salud, Desarrollo Social y el Servicio Nacional de la Mujer.

Para el funcionamiento de este consejo se establecieron siete áreas temáticas, para las que se crearon grupos técnicos: inclusión e interculturalidad; inclusión social; laboral e innovación; asuntos internacionales y derechos humanos; participación; coordinación con política de emigración; e información y seguimiento de políticas migratorias (OIT, 2016).

Es importante señalar, que aun cuando este Consejo existe formalmente, en la práctica, debido a la debilidad de la institucionalidad que sustenta su funcionamiento, este da cuenta más bien de una manifestación de buenas intenciones que de una efectiva práctica de coordinación interinstitucional, no existe evidencia de funcionamiento reciente de este Consejo, y en el proyecto de Ley actualmente en discusión, se crea una instancia equivalente y con el mismo nombre, lo que hace pensar que lo reemplazará.

#### IV.2 Buenas prácticas en materia formulación de políticas basadas en información empírica

**Gran Bretaña:** Una buena práctica en cuanto a la generación de políticas basadas en información empírica la tuvo Gran Bretaña, mediante la creación del Comité Asesor en Migración, MAC, por sus siglas en inglés. El Comité, que fue creado en el año 2007, es un organismo público independiente, no estatutario, sin límite de tiempo y no departamental que asesora al gobierno sobre cuestiones migratorias, y su trabajo es regido por el Ministerio del Interior. Esta institución tiene también a su cargo, la tarea de definir la lista de ocupaciones en la cuáles existe demanda de trabajadores (Shortage occupation list).

El MAC tiene un mandato en todo el Reino Unido y trabaja en todo el gobierno, brindando asesoramiento transparente, independiente y basado en evidencia. Sus recomendaciones se basan en análisis de datos y modelaciones. El comité cuenta con el apoyo de una secretaría multidisciplinaria y permanente, en la que trabajan alrededor 20 personas. La secretaría está integrada por economistas, investigadores sociales, estadísticos y personal de políticas y comunicación. Esta institución juega un rol particularmente importante en el contexto de materialización del Brexit, debido a los cambios en las disposiciones sobre movilidad de personas que puedan ir asociadas con ello (MAC, 2020).

**Nueva Zelanda:** en el caso de este país, se desarrolla un proceso regular de revisión de cuáles son los sectores y ocupaciones en los que existe demanda escasez de capital humano. Este proceso lo conduce el Ministerio de Empresa, Innovación y Empleo, y en él se reciben opiniones de empleadores y sindicatos. Se construyen tres listas en las cuales se identifican las ocupaciones calificadas para las que los empleadores de Nueva Zelanda tienen dificultades para encontrar trabajadores. Estas listas incluyen: i) Ocupaciones en las que existe escasez de habilidades a largo plazo, ii) Ocupaciones en las que existe escasez de habilidades a nivel regional, y iii) Ocupaciones en las que existe escasez de habilidades en el área de construcción e infraestructura.

El proceso de revisión funciona de la siguiente manera. En primer lugar, el Ministerio a cargo selecciona las ocupaciones que serán revisadas a través de una investigación de los requerimientos de las diferentes industrias. En esta etapa, el sector empresarial, los sindicatos y los organismos de formación pueden nominar ocupaciones para agregar, quitar, o cambiar de lista. En segundo lugar, los nominadores deben enviar presentaciones sobre los requerimientos de capital humano de sus ocupaciones nominadas, entregando evidencia para la decisión ministerial. Con base en la revisión de la información presentada, se hacen los ajustes en las listas y se publican. Las personas con calificaciones en las ocupaciones que hacen parte de estas listas tienen mayores probabilidades de obtener visas de trabajo temporal y de residencia (New Zealand Immigration, 2020).

**Estado de situación de Chile:** en Chile, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social creó el 29 de enero de 2016, mediante el decreto N° 05 afecto, el Comité Asesor Ministerial sobre Migraciones y Asuntos Internacionales. Esta instancia tiene como objetivo proponer una agenda temática y proveer los insumos técnicos para la elaboración de planes, programas e iniciativas que el ministerio implemente sobre el particular. El Comité es presidido por el titular de Trabajo y está integrado por representantes de todas las áreas y servicios que conforman el Ministerio. A las sesiones pueden ser invitadas las organizaciones de trabajadores, de los empleadores y de la sociedad civil (OIT, 2016). Nuevamente, esta institucionalidad, la igual que en el caso del Consejo de Política Migratoria, parece ser una instancia que ha perdido fuerza con el cambio de gobierno, ya que no existe evidencia de su funcionamiento reciente.

### IV.3 Otras consideraciones y buenas prácticas para la gestión y el diseño de políticas en materia de migración laboral

En un artículo reciente de la OCDE, se recogen algunas buenas prácticas de gestión y diseño de políticas en materia de migración laboral que pueden aportar al debate en Chile. El artículo se enfoca en los desafíos que impone el futuro a la gestión de la migración laboral. Las consideraciones que aborda el artículo se pueden agrupar en los siguientes puntos:

#### **1. Flexibilidad y atención a necesidades específicas:**

Respecto a este punto, varios países han desarrollado programas de atracción de migrantes para trabajar en sectores específicos durante temporadas. En los casos de Irlanda y el Reino Unido se han implementado programas piloto basados en esquemas de visas temporales que buscan atraer trabajadores de temporada para el sector agroalimentario. Canadá anunció un programa piloto similar enfocado en el mismo sector (OCDE, 2020).

Otras iniciativas se han enfocado en atraer migrantes en determinadas zonas en donde existe escasez de fuerza de trabajo, condiciones especiales que se desea potenciar, o en las cuáles se desea impulsar el desarrollo. Por ejemplo, Corea del Sur y Australia han desarrollado programas para promover la estancia de trabajadores migrantes en zonas rurales. En el caso de Australia se proveen incentivos para que los migrantes se queden en zonas rurales por periodos prolongados, antes de que puedan establecer residencia en otras zonas del país (OCDE, 2020).

#### **2. Atracción de Start ups y profesionales altamente calificados:**

También se han vuelto populares las iniciativas que buscan promover el establecimiento de emprendedores líderes de Start Ups prometedoras. Cerca de la mitad de los países de la OCDE ha implementado este tipo de medidas. En el caso de Japón, estas medidas se han concentrado en zonas geográficas estratégicas. En Australia y Canadá, los emprendedores con ideas innovadoras que puedan acreditar contar con financiamiento asegurado califican para la residencia definitiva (OCDE, 2020).

En relación con las iniciativas que favorezcan el desarrollo de Start ups en el país es importante que exista una verificación de que efectivamente estas generan beneficios en el país de destino, ya sea a través del pago de impuestos, la contratación de personas locales o la difusión de conocimiento.

#### **3. Generación de condiciones para atraer el talento. Los países compiten por él.**

En este punto, lo que se quiere establecer es que no solo las condiciones económicas y laborales influyen en la decisión de los migrantes altamente calificados, o de los Start ups prometedoras para establecerse en un país, las políticas migratorias son clave para seleccionar un país de destino.

En este sentido, adquieren importancia las visas de búsqueda de trabajo, obviamente estableciendo requisitos adecuados al tipo de migración que se quiere fomentar. Holanda, Noruega y Alemania están introduciendo sistemas de visas para que determinados grupos de migrantes ingresen al país en búsqueda trabajo (OCDE, 2020).

Cabe destacar que, en el caso de Chile, la mencionada “visa temporaria de orientación internacional” va en este sentido, lo que se considera un buen paso. No obstante, es importante que este tipo de medidas estén conectadas con las necesidades del mercado. Una buena medida en este sentido podría ser la definición de subcategorías dinámicas de acuerdo con el tipo de profesionales que más se requiere en un determinado momento, de modo de orientar de forma más precisa la composición de migración que se desea fomentar, y que esta esté fundada en información de las necesidades del mercado.

Las medidas de retención de capital humano calificado también juegan un rol importante en este punto. En los sistemas migratorios basados en puntos, como son los casos emblemáticos de Canadá y Australia, las personas extranjeras que hubiesen estudiado en el país anfitrión reciben puntos adicionales para acceder a una visa o residencia (OCDE, 2020).

#### **4. Aportes de las nuevas tecnologías**

En varios países de la OCDE como Australia, Canadá, La República Checa, Dinamarca, Estonia, entre otros, existen plataformas que vinculan ofertas de trabajo con personas que buscan trabajo y residencia en estos países. Este tipo de iniciativa tiene la ventaja de que, al vincular las plataformas de búsqueda de empleo con el sistema de selección y gestión de la migración, los gobiernos pueden asegurar a los empleadores que los candidatos nacidos en el extranjero cumplen con los requisitos para inmigrar legalmente. En el caso de la plataforma de Nueva Zelanda, denominada “SkillFinder”, el gobierno filtra a los candidatos y sus datos se comparten con los empleadores o reclutadores en respuesta a las vacantes (OCDE, 2020).

Otro tipo de iniciativas que se sirve de las tecnologías de información son las que buscan digitalizar tramites de la gestión migratoria como las solicitudes de visas y permanencias. Irlanda ha implementado una aplicación móvil denominada “Employment Permits Online System” (EPOS) para solicitar permisos de residencia. En Nueva Zelanda, se puede solicitar permisos de la forma tradicional, en papel, y digital, pero las solicitudes en papel tienen un valor mayor.

En el caso de Chile, desde el lanzamiento del Instructivo Presidencial de Transformación Digital del Estado, se han implementado una serie de medidas en el sistema de gestión de migración, orientadas a digitalizar tramites. Entre estas, las más relevantes son: la Circular N° 11 , que instruye sobre el ingreso digital de solicitudes de Permisos de Permanencia Definitiva; la Circular N° 25 , que Crea el Certificado Digital de Permanencia Definitiva, la Circular N° 27 , que establece el Certificado electrónico provisorio de otorgamiento de visaciones de residencia, la Circular N° la Circular N° 58 , que establece el estampado electrónico para visas de residencia; la Circular N° 17 , que plantea la reducción de requisitos en trámites digitales a través de la eliminación de documentos e interoperabilidad con otras instituciones, y la Circular N° 19 que establece la Interoperabilidad PDI-DEM, consecuente eliminación de documentación y trámites para solicitudes de residencia que indica y otros.

#### **V. Recomendaciones y desafíos para el desarrollo de una política de Migración Laboral**

La masiva llegada de inmigrantes al país durante la década pasada, que se caracterizó por ser una migración fundamentalmente intrarregional, y con motivos laborales, puso al descubierto la

necesidad de actualizar la regulación e institucionalidad migratoria, pero también reveló la necesidad de abordar intersectorialmente este fenómeno multidimensional.

La migración laboral representa un desafío para los hacedores de política en tanto plantea la necesidad de conjugar el ejercicio de la soberanía nacional, con la protección de los derechos humanos, y el cumplimiento de compromisos internacionales, el control, la seguridad, la capacidad de respuesta de la oferta pública y las necesidades del mercado laboral. Para conciliar estos aspectos, es fundamental considerar en los procesos de desarrollo de política, mecanismos de diálogo con el Ministerio del Trabajo, el sector empresarial, asociaciones sindicales, organismos internacionales, y organizaciones de personas migrantes.

Otro aspecto importante para el desarrollo de políticas de migración laboral es definir objetivos claros, tanto desde el punto de vista de la recepción de migrantes, como desde el punto de vista de país de origen. Esta tarea debe estar basada en el desarrollo de diagnósticos que permitan identificar los requerimientos del mercado laboral, las tendencias demográficas, la composición de la fuerza laboral, la proyección del país, las áreas productivas que se deben potenciar, entre otros (OIM, 2010). Para ello, es necesario producir información que permita basar las decisiones de política en datos contundentes y confiables.

También es importante considerar que los sistemas de gestión de la migración cuenten con flexibilidad y atención a necesidades específicas tanto de sectores productivos como de los territorios, que se generen las condiciones tanto para retener como para atraer el talento requerido y deseado, y hacer un buen aprovechamiento de las tecnologías de información tanto para acercar a la oferta y demanda laboral, como para simplificar la gestión de trámites.

Chile ha hecho esfuerzos por definir una política de migración laboral e instancias de coordinación intersectorial para aplicarlas, pero los cambios de gobierno han demostrado quitarle fuerza a instancias que han sido diseñadas para gestionar las migraciones intersectorialmente, como el Consejo de Política Migratoria, y Comité Asesor Ministerial sobre Migraciones y Asuntos Internacionales del Ministerio del Trabajo, que fueron creados en el gobierno pasado, y que aparentemente han perdido fuerza en el actual gobierno, dado que no existe evidencia de su trabajo reciente.

El desafío principal que se desprende de este trabajo, en cuanto a la gestión de la migración laboral, consiste en consolidar las instancias institucionales que se generen para gestionar la migración laboral, y evitar que los cambios de gobierno socaven los esfuerzos. La mayor envergadura institucional y facultades directivas con las que contará el nuevo Servicio Nacional de Migraciones ofrecen una oportunidad para concretar estos esfuerzos, y reducir su dependencia de las voluntades políticas.

Otro importante desafío tiene que ver con fortalecer la generación de insumos basados en información empírica para sustentar las políticas en materia de migración laboral, principalmente



considerando que el contexto de envejecimiento poblacional supondrá hacer esfuerzos para renovar la fuerza laboral.

La nueva Ley de Migración ofrece una oportunidad para fortalecer la institucionalidad a cargo de la migración, y transformar en una práctica de Estado el desarrollo de políticas de migración basadas en información empírica, que permitan definir los ejes y orientaciones de actuación para los organismos del Estado. Si esta no existe, se da una migración descontrolada y sin regulación que puede generar una presión a la baja de las condiciones laborales (OIT, 2016).

Algunos cambios que incorpora la ley en materia laboral también podrían tener efectos positivos en términos de contribuir a una composición de la migración mayormente calificada y a que los migrantes, que hoy se encuentran trabajando en Chile en empleos que no se condicen con su nivel de calificación, puedan mejorar sus condiciones laborales. Particularmente, la modificación al proceso de revalidación de títulos y grados académicos, que permite que más universidades acreditadas se incorporen al proceso, “...dará paso a que más inmigrantes puedan desempeñarse en su profesión, mejorando sus condiciones salariales, su calidad de vida y la calidad de vida de las personas que dependen de la atención de profesionales donde hay escasez, como en las especialidades médicas, por ejemplo...Esto también generará en el margen, un incentivo para el ingreso de inmigrantes profesionales” (González, 2020).

## Bibliografía

- Alesina, A., Harnoss, J., & Rapoport, H. (2016). Birthplace Diversity and Economic Prosperity. BCN. (2020). *Proyecto de Ley de Migración y Extranjería. Boletín N° 8970-06*. Biblioteca del Congreso Nacional (BCN).
- Borjas, G. (2019). Immigration and economic growth. *NBER Working paper series*. Cambridge. Obtenido de <https://www.nber.org/papers/w25836>
- Boubtane, E., Dumont, J.-C., & Rault, C. (Abril de 2016). Immigration and economic growth in the OECD countries 1986–2006. *Oxford Economic Papers, Volume 68*(Issue 2), 340–360. doi:<https://doi.org/10.1093/oep/gpw001>
- Bravo, J., & Urzúa, S. (2018). *Inmigrantes: Empleo, capital humano y crecimiento*. Documento de trabajo N° 48, Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC), Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales (CLAPES UC).
- Bravo, J. (2016). *Impactos económicos de la inmigración en Chile en un contexto de envejecimiento de la población*. Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales (CLAPES) UC.
- Consejo Nacional de Migración de Costa Rica. (2013). *Política Migratoria Integral para Costa Rica*. San José. Obtenido de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9485.pdf>
- DEM. (2020). *Visas otorgadas periodo 2000 - 2011*. Obtenido de Departamento de Extranjería y Migración (DEM). Ministerio del Interior y Seguridad Pública: <https://www.extranjeria.gob.cl/estadisticas-migratorias/>
- DEM. (2020). *Visas otorgadas periodo 2010*. Obtenido de Departamento de Extranjería y Migración (DEM). Ministerio del Interior y Seguridad Pública: <https://www.extranjeria.gob.cl/estadisticas-migratorias/>
- DEM. (2020). *Visas otorgadas periodo 2012 - 2016*. Obtenido de Departamento de Extranjería y Migración (DEM). Ministerio del Interior y Seguridad Pública: <https://www.extranjeria.gob.cl/estadisticas-migratorias/>
- DEM. (2020). *Visas otorgadas periodo 2017*. Obtenido de Departamento de Extranjería y Migración (DEM). Ministerio del Interior y Seguridad Pública: <https://www.extranjeria.gob.cl/estadisticas-migratorias/>
- DEM. (2020). *Visas otorgadas periodo 2018*. Obtenido de Departamento de Extranjería y Migración (DEM). Ministerio del Interior y Seguridad Pública: <https://www.extranjeria.gob.cl/estadisticas-migratorias/>
- Diario Financiero. (10 de Agosto de 2020). Los temas laborales que toca la ley de migración que aún no logra avanzar en el Congreso. Recuperado el 30 de Diciembre de 2020, de <https://www.df.cl/noticias/economia-y-politica/laboral-personas/los-temas-laborales-que-toca-la-ley-de-migracion-que-aun-no-logra/2020-08-10/151925.html>
- Dirección del Trabajo. (2017). *Informe sobre legislación y pronunciamientos jurídicos relacionados con el trabajo de migrantes*. Documento preparado por el Departamento Jurídico de la Dirección del Trabajo. Obtenido de Disponible en: <http://www.dt.gob.cl/portal/1626/w3-article-113671.html>

- Fernández , O. (3 de Diciembre de 2020). Cinco ejes de la nueva ley de migración. *La Tercera*. Recuperado el 2020 de Diciembre de 30, de <https://www.latercera.com/nacional/noticia/cinco-ejes-de-la-nueva-ley-de-migracion/4NP2SWUSVFHU3BCD6Q6U6FLZEE/>
- Fuentes, A., & Vergara, R. (2019). Los inmigrantes en el mercado laboral. En C. d. CHILE), I. Aninat, & R. Vergara (Edits.), *Inmigración en Chile. Una mirada multidimensional* (págs. 65-99). Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Gobierno de Chile. (3 de Diciembre de 2020). *Gob.cl*. Obtenido de <https://www.gob.cl/noticias/congreso-aprobo-la-ley-de-migracion-y-extranjeria-y-quedo-en-condiciones-de-ser-promulgada/>
- Henríquez , R. (2019). *Inmigración y Derechos Laborales en Chile. Trabajadores Extranjeros y Normativa Vigente en Contexto*. Dirección del Trabajo. Gobierno de Chile.
- Immigration Policy Commission. (2013). The 2nd Basic Plan for Immigration Policy 2013-2017. Vibrant Korea growing with immigrants.
- INE - DEM. (2019). *Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile*.
- INE. (11 de Octubre de 2018). *Adultos mayores presentan mayor dependencia y participación en el mercado laboral informal*. Obtenido de <https://www.ine.cl/prensa/2019/09/16/adultos-mayores-presentan-mayor-dependencia-y-participaci%C3%B3n-en-el-mercado-laboral-informal>
- INE. (30 de Diciembre de 2020). *Estadísticas. Demografía y Vitales*. Obtenido de <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/demografia-y-vitales>
- INE. (2020b). *Estadísticas de Informalidad Laboral: Marco conceptual y manual metodológico*. Instituto Nacional de Estadísticas (INE).
- INE. (2020c). *Base de datos Encuesta Nacional de Empleo 2020. Trimestre Diciembre - Enero - Febrero*.
- INE. (2020d). *Base de datos Encuesta Nacional de Empleo 2020. Trimestre Enero - Febrero - Marzo*.
- INE. (2020e). *Base de datos Encuesta Nacional de Empleo. Trimestre Febrero - Marzo - Abril*.
- INE. (2020f). *Base de datos Encuesta Nacional de Empleo. Trimestre Marzo - Abril - Mayo*.
- INE. (2020g). *Base de datos Encuesta Nacional de Empleo. Trimestre Abril - mayo - junio*.
- INE. (2020h). *Base de datos Encuesta Nacional de Empleo. Trimestre Mayo - junio - julio*.
- INE. (2020i). *Base de datos Encuesta Nacional de Empleo. Trimestre Junio - julio - agosto*.
- Jarufe, J. (2018). Alcances de las indicaciones presentadas al Proyecto de Ley de Migración y Extranjería. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN).
- MAC. (2020). *About us*. Migration advisory committee (MAC).
- Ministerio de Justicia y Seguridad Pública de Brasil. (25 de Marzo de 2019). *Consejo Nacional de Inmigración. Informaciones generales*. Obtenido de <https://portaldeimigracao.mj.gov.br/pt/informacoes-gerais-2>
- New Zealand Immigration. (2020). *Skill Shortage Review*. Recuperado el 30 de Diciembre de 2020, de <https://www.immigration.govt.nz/about-us/policy-and-law/how-the-immigration-system-operates/skill-shortage-lists>

- Observatorio Social. (2018). *Estadístico Inmigrantes. Encuesta Casen 2017*. Ministerio de Desarrollo Social y Familia.
- OCDE. (Enero 2020). *How to make Labour Migration Management Future-Ready?* Policy Debate N° 21. Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).
- OIM . (2006). *Handbook on Establishing Effective Labour Migration Policies. Mediterranean Edition*. Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- OIM. (2010). *Políticas Públicas sobre Migración Laboral. Herramientas y buenas prácticas*. Cayoacán, México: Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
- OIM. (06 de Agosto de 2018). *Ecuador lanza nuevo Plan de Movilidad Humana*. Obtenido de <https://www.iom.int/es/news/ecuador-lanza-nuevo-plan-nacional-de-movilidad-humana#:~:text=El%20Plan%20se%20basa%20en,su%20diversidad%2C%20integraci%C3%B3n%20y%20convivencia>.
- OIT. (2016). *La inmigración laboral en América Latina y el Caribe. Diagnóstico, estrategia y líneas de trabajo de la OIT en la región*. Organización Internacional del Trabajo (OIT). Oficina regional para América Latina y el Caribe.
- Ortega , F., & Peri, G. (2013). Migration, trade and income. *IZA*(DP N° 7325).
- Sierra, L., & Aninat, I. (2019). Regulación inmigratoria. Propuestas para una mejor reforma. En I. Aninat , & R. Vergara, *Inmigración en Chile. Una mirada multidimensional* (págs. 31-63). Fondo de Cultura Económica (FCE).
- Subsecretaría del Trabajo. Gobierno de Chile. (s.f). *¿Sabes cuáles son los requisitos para contratar a un extranjero en Chile?* Recuperado el 30 de 12 de 2020, de <https://www.subtrab.gob.cl/%EF%BB%BFcontratacion-de-extranjeros-para-trabajar-en-chile/>
- Vallejo , C. (2015). *Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM). Un modelo de coordinación interinstitucional en materia de migraciones en el Perú*. (Primera Edición ed.). Lima, Perú. Obtenido de [http://www.rree.gob.pe/noticias/Documents/Libro\\_MTIGM.pdf](http://www.rree.gob.pe/noticias/Documents/Libro_MTIGM.pdf)
- Wadwha, V., Saxenian, A., Rissing, B., & Gereffi, G. (6 de Junio de 2008). Skilled immigration and economic growth. *Applied Research in Economic Development*, Vol. 5(No. 1), 6-14. Obtenido de [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1141190](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1141190)