

MIGRACIÓN EN CHILE

5 CLAVES PARA EL DEBATE

Guillermo Pérez Ciudad
Investigador IES



Migración en Chile.

5 claves para el debate

1

La creciente inmigración que ha experimentado Chile en los últimos años ha generado cambios relevantes en nuestra forma de relacionarnos, y plantea desafíos de primer orden con respecto a la convivencia entre chilenos y extranjeros. Esto obliga a una reflexión más profunda sobre los efectos de un fenómeno que no se reduce a aspectos puramente administrativos, ni se agota en la decisión de cerrar o abrir las fronteras.

2

Aunque varios estudios sugieren que en nuestro país la inmigración no ha generado efectos negativos en materias como delincuencia o empleo, un porcentaje significativo de la población percibe lo contrario. Esta diferencia requiere mayor atención, pues la evidencia empírica suele ser utilizada como un argumento para restar validez a las percepciones de la ciudadanía. Así, quienes afirman que los inmigrantes afectan el trabajo o la seguridad, suelen ser tildados de ignorantes o racistas que no reconocen la fuerza de los datos. Es esencial ahondar en las causas de las opiniones contrarias a la inmigración, y no reducirlas de antemano a juicios respecto de quienes las emiten.

3

El aumento de la inmigración produce tensiones en áreas delicadas para la población más vulnerable, como educación, salud o vivienda. Esto provoca que las percepciones negativas sobre la migración provengan, en gran medida, de sectores que ven en los inmigrantes una amenaza para situaciones reales de precariedad. Por ende, resulta fundamental abordar los problemas que surgen del contacto entre chilenos y extranjeros, especialmente si las relaciones se desarrollan en contextos de pobreza.

4

El Ejecutivo ha debido hacerse cargo no solo del aumento exponencial de los flujos migratorios, sino también de la desidia del anterior gobierno de la Nueva Mayoría. Sin embargo, las reformas y propuestas de la actual administración se han articulado principalmente desde la retórica de “ordenar la casa”. Esta lógica es insuficiente para tratar las múltiples dimensiones del fenómeno, porque se enfoca principalmente en asuntos de seguridad y política fronteriza, prescindiendo de aquellas cuestiones relacionadas con la convivencia y la integración.

5

La integración y la convivencia no pueden ser asumidas exclusivamente por el Estado. La complejidad del fenómeno migratorio obliga a que la sociedad civil también cumpla un papel relevante. La tensión entre el gobierno actual y las organizaciones ciudadanas, junto con las recientes discusiones relativas al sentido de lo público, han distorsionado la labor de los cuerpos intermedios, dificultando sus posibilidades de mediar de forma adecuada entre las necesidades de los inmigrantes y el Estado.

Cómo citar este documento:

Pérez, Guillermo, "Migración en Chile", *Claves para el debate n°1* (marzo de 2019).

MIGRACIÓN EN CHILE

Guillermo Pérez Ciudad¹

Introducción

La estabilidad económica de Chile en décadas recientes, junto con las dificultades de otros países de la región, provocaron que la cantidad de inmigrantes que ingresan a nuestro territorio aumentara de forma constante en los últimos 25 años². Según el Censo del 2017, el número de extranjeros en nuestro país sería de aproximadamente 746.465, lo que corresponde al 4,4% de la población total³. El fenómeno se ha intensificado en la última década, ya que, del total de inmigrantes censados, dos tercios llegaron a Chile entre el 2010 y 2017⁴. Asimismo, estimaciones recientes del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Departamento de Extranjería y Migración (DEM) —dependiente del Ministerio del Interior— sugieren que la cantidad de extranjeros residentes en nuestro país al 31 de diciembre de 2018 sería de 1.251.225 personas⁵. Esto quiere decir que entre el último censo y finales del año pasado la población extranjera habría aumentado en un 67,6%⁶.

Una modificación demográfica de tal magnitud genera múltiples efectos en nuestra convivencia, y nos obliga a plantear preguntas que exceden las discusiones sobre política fronteriza, predominantes hasta ahora. La considerable cantidad de

inmigrantes que viven hacinados,⁷ o la llegada de mujeres extranjeras que no se realizan controles médicos durante el embarazo y que presionan los servicios de salud,⁸ son solo dos ejemplos sintomáticos de una realidad muy delicada. El desafío, entonces, es prioritario, sobre todo si consideramos que mientras la sensación de conflicto entre chilenos e inmigrantes aumenta⁹, ciertas proyecciones estiman que, para el año 2040, la mitad de los niños nacidos en Chile tendrá al menos un progenitor extranjero¹⁰. El año 2018, por ejemplo, el porcentaje de nacimientos de hijos de extranjeros en relación con el total llegó al 12%, una cifra considerablemente mayor que el 7,8% del año 2017¹¹.

En este documento buscamos identificar algunas de esas tensiones y promover una reflexión que aborde la cuestión migratoria como un problema político, que no se agota en consideraciones empíricas ni en juicios morales. Observar la inmigración desde una perspectiva propiamente política significa comprenderla como un proceso que modifica nuestra forma de relacionarnos y que, además, plantea desafíos relevantes de convivencia e integración.

Sabemos que la entrada de extranjeros puede

1 Abogado de la Universidad Adolfo Ibáñez. Investigador IES. Agradezco a todo el equipo del IES por los comentarios a este documento, y especialmente al trabajo editorial de Joaquín Castillo y Rodrigo Pérez de Arce.

2 De acuerdo con información del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), entre el Censo de 1992 y el del 2017, la población inmigrante pasó de 0,8% a 4,4% de la población total, véase: Instituto Nacional de Estadísticas, “Características sociodemográficas de la inmigración internacional en Chile, Censo 2017” (Informe noviembre 2018), <http://www.censo2017.cl/descargas/inmigracion/181126-sintesis.pdf>.

3 *Ibid.*

4 *Ibid.*

5 INE/DEM. “Estimación de personas extranjeras residentes en Chile” (Informe febrero 2019), 19, <https://www.ine.cl/estadisticas/demograficas-y-vitales>

6 *Ibid.* 22.

7 INE. “Características sociodemográficas de la inmigración internacional en Chile, Censo 2017” 11-12. Según este informe, el hacinamiento en hogares sin extranjeros es de un 7%, mientras que en hogares compuestos exclusivamente por inmigrantes la cifra llega al 20%.

8 Torres, Amalia. “La falta de controles médicos de las mujeres inmigrantes durante el embarazo se vuelve un reto para los centros de salud”, *El Mercurio*, 16 de octubre de 2018.

<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=513364>

9 Encuesta Bicentenario 2018, disponible en:

<https://encuestabicentenario.uc.cl/resultados/#2018>

10 González, Valentina. “En 2040, la mitad de los niños podría nacer de al menos un padre extranjero” *El Mercurio*, 4 de febrero de 2018.

<http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=440810>

11 Santana, Carlos. “Nacimientos de hijos de extranjeros aumentan y llegan al 12 % del total de inscritos en 2018”, *El Mercurio*, 25 de enero de 2019, <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=538136>

ser problematizada como un asunto anterior a los efectos que origina. También somos conscientes de que existe una discusión legítima respecto de la proporción de inmigrantes que cada país está en condiciones de recibir. Sin embargo, por más que se intente controlar, la inmigración parece un hecho inevitable. Por lo mismo, nuestras preguntas por la integración y la convivencia buscan promover un debate con mayor sentido de realidad, que incluya los efectos de un encuentro continuo y persistente entre chilenos y extranjeros.

1. ¿Un problema de percepciones?

El encuentro entre los inmigrantes y la sociedad que los recibe puede generar actitudes favorables hacia la inmigración. Sin embargo, también puede despertar conductas hostiles, sobre todo en quienes ven la entrada de extranjeros como una amenaza. No resulta extraño, entonces, que en los medios de comunicación y en las redes sociales surjan opiniones contradictorias al respecto.

Uno de los aspectos más debatidos es si la llegada de inmigrantes incide en la precariedad laboral de los chilenos. Según cifras de una encuesta realizada el año 2017 por el CEP¹², un 40% de la muestra considera que los inmigrantes quitan trabajo a las personas nacidas en Chile. Algo similar señala la Encuesta Bicentenario 2018, donde el 44% de los encuestados asegura que los inmigrantes limitan las posibilidades de los chilenos para encontrar empleo.

Sin embargo, hay estudios que apuntan en dirección contraria a estas percepciones. Un informe de

Clapes UC publicado en julio de 2018 sugiere que en nuestro país no se habrían verificado efectos negativos en esta materia, y que “los temores respecto al impacto negativo de la inmigración sobre los trabajadores nativos son, en general, infundados en la actualidad”¹³. Según el mismo estudio, existiría evidencia internacional que indica que las consecuencias perjudiciales de la inmigración en el empleo supuestamente surgen cuando al menos un 10% de la fuerza laboral se compone por inmigrantes¹⁴. En nuestro escenario nacional, si bien los extranjeros solo superarían ese porcentaje en el servicio doméstico puertas adentro, no sería posible identificar una relación causal entre inmigración y precarización laboral en ese ámbito¹⁵. El único caso donde, de acuerdo al documento, podrían existir dudas razonables de precarización laboral producto de la inmigración sería en las regiones del extremo norte del país, donde los extranjeros podrían superar el umbral del 10% de la población. Sin embargo, la verificación de esta hipótesis estaría pendiente¹⁶.

Si bien este informe nos permite analizar la magnitud de la inmigración, su lectura del fenómeno es incompleta. Subordinar sus consecuencias al cumplimiento de estándares que dicen poco de las particularidades del proceso chileno implica desatender a aquellos que —de una u otra manera— experimentan consecuencias negativas debido a la entrada de inmigrantes.

Que nuestro país aún no alcance el porcentaje

13 Bravo, Juan y Urzúa, Sergio. “Inmigrantes: Empleo, capital humano y crecimiento”, *Documento de Trabajo N°48* (2018), 11. <http://www.clapesuc.cl/investigaciones/doc-trabajo-n48-inmigrantes-empleo-capital-humano-crecimiento/>

14 *Ibid.* 8.

15 *Ibid.* 9-10.

16 *Ibid.* 11.

12 Encuesta CEP, período abril/mayo 2017: <https://www.cepchile.cl/estudio-nacional-de-opinion-publica-abril-mayo-2017/cep/2017-06-01/155007.html>

de extranjeros sugerido por el estudio no nos puede hacer creer que no existan personas soportando efectos indeseados de la inmigración o que el fenómeno es inocuo en lugares con bajo número de inmigrantes¹⁷. En otras palabras, la lógica de los promedios prescinde de muchos factores cualitativos, tiende a invisibilizar a quienes sí se han visto afectados por la entrada de extranjeros y borra del mapa posibles tensiones subyacentes e igualmente reales.

Otra idea que ronda el debate público es que el incremento de inmigrantes influye en los niveles de delincuencia. Así, el mencionado reporte del CEP de 2017 muestra que el 41% de los encuestados considera que los inmigrantes elevan los índices de criminalidad¹⁸. Sin ir más lejos, en plena campaña presidencial, el entonces candidato Sebastián Piñera intentaba responder a esta percepción de la ciudadanía señalando que “muchas de las bandas de delincuentes que hay en Chile, como las que clonan tarjetas, son de extranjeros. Esto es particularmente grave en aquellas regiones donde la inmigración representa un gran porcentaje de la población”¹⁹.

Quienes rechazan estas percepciones suelen responder recurriendo a la evidencia empírica disponible, que confirmaría que se trata de afirmaciones infundadas. Por ejemplo, según información del año 2015, el 1% de los inmigrantes en Chile fue detenido por cometer un delito²⁰. De acuerdo con datos de Gendarmería, solo el 6% de la población penal recluida en régimen

cerrado es extranjera²¹.

La notoria distancia entre las percepciones ciudadanas (y de una parte de la élite política), por un lado, y la evidencia empírica, por otro, muestra que estamos frente a un problema de otra índole. Al observar el desarrollo de la discusión, notamos que esta brecha se tiende a analizar de forma apresurada, pues los antecedentes proporcionados por ciertos estudios suelen ser utilizados como un argumento para corregir las percepciones de la ciudadanía²². Así, quienes afirman que los inmigrantes afectan oportunidades de trabajo o vienen a delinquir, son tildados de ignorantes o racistas que se niegan a reconocer la fuerza de los datos²³.

Si nos interesa comprender por qué hay personas que se oponen al fenómeno, el esfuerzo debiera ser justamente el contrario. Es decir, intentar entender que las opiniones que cuestionan los efectos de la inmigración pueden obedecer a algo más que meros prejuicios. En otras palabras, es probable que existan realidades necesarias de abordar tras la percepción ciudadana. Por tanto, querer corregir las opiniones en vez de comprenderlas, o reducir dichas opiniones a juicios morales sobre quienes las emiten, difícilmente podrá ayudarnos a resolver los problemas, ni menos a atenuar sus tensiones.

2. Tensiones entre inmigrantes y sectores vulnerables

La pregunta, entonces, exige ser formulada con la mayor rigurosidad posible: ¿Hay única o principalmente racismo detrás de ese 44% que considera a los inmigrantes una limitante para encontrar

17 Es probable que, a partir de la estimación de personas extranjeras residentes en Chile presentada por el INE y el DEM en febrero de 2019, surjan más voces de expertos señalando posibles efectos negativos de la inmigración en el empleo. Por ejemplo, véase:

<https://www.latercera.com/pulso/noticia/nueva-cifra-poblacion-inmigrantes-mantendra-presionado-mercado-laboral/529722/>

18 Encuesta CEP, período abril/mayo 2017.

19 Carreño, Camilo. “Piñera: ‘Muchas de las bandas de delincuentes en Chile son de extranjeros’” *La Tercera*, 29 de noviembre 2016, <https://www.latercera.com/noticia/pinera-muchas-las-bandas-delincuentes-chile-extranjeros/>

20 Matus, Javiera; Rivera, Víctor; Duarte, Fernando. “El 1% de los extranjeros en Chile ha sido detenido por cometer un delito”, *La Tercera*, 30 de noviembre 2016, <https://www.latercera.com/noticia/1-los-extranjeros-chile-ha-detenido-cometer-delito/>

21 Gendarmería de Chile, “Compendio estadístico penitenciario” (Informe 2016), 31, <http://www.gendarmeria.gob.cl/estadisticas.jsp>

22 Ver, por ejemplo: “Nos quitan el trabajo: 7 mitos de la inmigración en Chile”, *CNN Chile*, 20 de septiembre de 2018, https://www.cnnchile.com/pais/7-falsas-verdades-inmigracion-chile_20180920/

23 Dos ejemplos que permiten ilustrar la situación descrita: Peña, Pipo. “Discriminación a migrantes: Para los miedosos ignorantes, con amor” *El Desconcierto*, 2 de marzo de 2018, <http://www.eldesconcierto.cl/2018/03/02/discriminacion-a-migrantes-para-los-miedosos-ignorantes-con-amor/> y “Estudio reveló tendencia a la discriminación y el racismo de chilenos hacia los inmigrantes”, Sala de Prensa, Universidad de Talca, 11 de mayo de 2018, <http://www.utralca.cl/link.cgi/salaprensa/investigacion/12318>

trabajo?²⁴ ¿Explica la discriminación por sí sola que el 75% de los chilenos crea que la cantidad de inmigrantes es excesiva?²⁵

Si analizamos la gran variabilidad en la distribución territorial de la inmigración, podemos notar que una cantidad importante de extranjeros sufre junto con los más vulnerables de nuestro país los efectos de la segmentación urbana. Por mencionar un ejemplo, Independencia —uno de los municipios con mayor cantidad de extranjeros en relación con su población total²⁶—, es también una de las comunas con el más alto porcentaje de hacinamiento²⁷. De hecho, su alcalde vinculó ambos temas en una entrevista a *La Tercera*: “esto se debe a que la comuna posee un tercio de la población migrante que está en estas condiciones”, agregando que “hay casonas o cités donde viven estas personas porque no tienen recursos para pagar”²⁸.

Frente a este escenario, no sorprende que la labor administrativa —y política— del DEM se vea sobrepasada. Un departamento dependiente del Ministerio del Interior no puede resolver por sí solo un fenómeno que, como vemos, es también un problema de política social, asociado a la pobreza y la segregación.

En línea con lo anterior, puede afirmarse que no son las élites las que experimentan en primera persona las tensiones más complejas vinculadas a la llegada de extranjeros, sino los más vulnerables. Son estos últimos quienes conviven con los inmigrantes en sus barrios y ven en ellos una competencia directa por trabajo, vivienda y provisión de servicios. Estudios sobre la inmigración peruana en Chile²⁹ señalan que quienes perciben una

mayor amenaza frente a la llegada de ciudadanos peruanos serían, precisamente, los grupos socioeconómicos más bajos y con menor nivel educacional. Así, quienes cursaron educación básica completa o incompleta muestran un nivel de percepción de amenaza mayor en comparación con aquellos que accedieron a la educación superior completa³⁰. La Encuesta Bicentenario 2018 apunta en esa misma línea, sugiriendo que los grupos socioeconómicos medios y bajos perciben un mayor conflicto entre inmigrantes y chilenos. Además, estos sectores serían los que, en gran medida, ven a los extranjeros como un obstáculo para encontrar trabajo, o consideran excesiva la cantidad de inmigrantes en el país. Asimismo, la encuesta Espacio Público-Ipsos 2018 también sugiere que los sectores vulnerables muestran mayor resistencia frente a la inmigración³¹.

En relación con la primera sección de este documento, podemos notar que, como los mayores reparos respecto de la inmigración provendrían de sectores con menor nivel educacional y socioeconómico, los datos suelen usarse para argumentar que la posición de rechazo está determinada por la precariedad y el difícil acceso a la información que proviene de los estudios empíricos. No obstante, esta interpretación no alcanza a ver que las críticas pueden responder no solo al desconocimiento o a la ignorancia, sino a una fundada incertidumbre que genera en los más desfavorecidos la llegada masiva de extranjeros.

Esta suerte de desprecio de las élites por la opinión de los sectores populares puede acarrear consecuencias. La filósofa francesa Chantal Delsol afirma que la agenda multicultural que promueven ciertas élites termina alejándolas de las clases

24 Encuesta Bicentenario 2018

25 *Ibid.*

26 “Atisba Monitor: mapa de la inmigración en Santiago”. Disponible en: <http://www.atisba.cl>

27 Fernández, Oriana. “Independencia y La Pintana lideran niveles de hacinamiento en Chile”, *La Tercera*, 30 de junio de 2018, <https://www.latercera.com/nacional/noticia/independencia-la-pintana-lideran-niveles-hacinamiento-chile/226437/>

28 *Ibid.*

29 Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social - COES (2017). Módulo 1: Cohesión Social y Migración. Resultados Primera Ola. Estudio Longitudinal Social de Chile - ELSOC. (Notas COES de Política Pública N°1). Santiago, Chile:

COES. Disponible en: <http://www.elsoc.cl/publicaciones-elsoc/informes/>

30 Según el estudio del COES, la amenaza puede ser simbólica (inmigrantes pueden transformar la identidad del país) o realista (inmigrantes compiten con los locales por recursos escasos como el empleo)

31 Encuesta Espacio Público-Ipsos 2018, disponible en: <https://www.espaciopublico.cl/encuesta-chilenas-y-chilenos-hoy-desafiando-los-prejuicios-complejizando-la-discusion-capitulo-1-migracion-e-integracion-social/>

vulnerables y sus inquietudes³². Estas últimas, excluidas de los beneficios que algunos reciben de la globalización, buscan certidumbres y se aferran a convicciones que las élites actuales rechazan, como el arraigo, el particularismo o la valoración del estado-nación. Así, Delsol afirma que este descrédito hacia todo lo que se oponga a la propuesta universalista de las clases dirigentes puede ser uno de los factores que conduce a procesos como los experimentados en el último tiempo en Estados Unidos o Hungría. Es en esa indiferencia ante las preocupaciones de los sectores desfavorecidos, precisamente, donde los llamados populistas encuentran un espacio para plantear discursos que reivindican a los vulnerables³³.

Si queremos evitar este tipo de riesgos, el camino no puede consistir solamente en dar a conocer la evidencia a través de todos los canales posibles o hacer oídos sordos frente a posiciones incómodas. No es la élite educada la que debe darle lecciones al pueblo ignorante. Por el contrario, es indispensable hacerse cargo de las inquietudes de los sectores populares, enfatizando dos aspectos primordiales: la vulnerabilidad compartida por una cantidad considerable de chilenos y extranjeros, y la forma en que se gesta y desarrolla la relación entre los grupos socioeconómicos más bajos y los inmigrantes. Debemos vincular ambos aspectos para avanzar hacia el gran desafío de la política pública: abordar y resolver los problemas de convivencia, sobre todo en contextos de pobreza.

3. “Ordenar la casa”: necesario, pero insuficiente

El Ejecutivo ha debido hacerse cargo no solo del aumento exponencial de los flujos migratorios, sino también de la desidia del gobierno de la Nueva Mayoría, que hizo poco por proponer soluciones

a un problema creciente como este. Por lo mismo, es importante reconocer el esfuerzo de la actual administración por darle prioridad a la migración, considerando las dificultades que conlleva elaborar propuestas sobre un fenómeno multidimensional.

Algunas iniciativas del gobierno van en la dirección correcta, como el aumento de las instituciones de educación superior habilitadas para convalidar títulos o la posibilidad de acceder a un RUT para todo inmigrante que ingrese a Chile, entre otras. Sin embargo, el objetivo de lograr una migración ordenada, segura y regular a través de medidas administrativas y de un proyecto de ley que modifica una normativa que data de 1975³⁴ no resulta del todo consistente con las necesidades señaladas en las secciones anteriores. El motivo de esta inconsistencia radica en que las reformas se han fundamentado principalmente desde la retórica de “ordenar la casa”. Esta lógica es insuficiente para tratar los múltiples efectos del fenómeno, porque reduce el problema a asuntos de seguridad y política fronteriza, sin darle relevancia a aquellos temas relacionados con la convivencia y la integración.

Sin embargo, es difícil negar que la retórica de “ordenar la casa” trae réditos políticos al oficialismo. Si observamos algunas encuestas, es posible notar que las principales preocupaciones de la ciudadanía son la seguridad y la delincuencia³⁵. Incluso, las cifras de la Encuesta Bicentenario 2018 permiten concluir que un número considerable de chilenos estaría dispuesto a sacrificar libertades personales en pos de mayor seguridad³⁶. Si la ciudadanía asocia de forma recurrente la delincuencia con la llegada de extranjeros, la retórica del gobierno adquiere sentido. “Ordenar la casa”, entonces, significa abordar la consecuencia más

32 Delsol, Chantal. *Populismos, una defensa de lo indefendible* (Barcelona: Ariel, 2015).

33 Para una discusión más acabada de este ensayo véase la reseña de Josefina Araos: <https://ellibero.cl/opinion/resena-de-libros-en-defensa-del-populismo/>

34 Proyecto de ley N° 8970-06. El proyecto de ley fue enviado por el primer gobierno de Sebastián Piñera. Lo que hoy se discute en el Congreso tiene como base ese proyecto y un conjunto de indicaciones presentadas por el Ejecutivo en abril del 2018.

35 Encuesta CEP, septiembre/octubre 2017. Disponible en: <https://www.cepchile.cl/estudio-nacional-de-opinion-publica-septiembre-octubre-2017/cep/2017-10-25/105022.html>

36 “Nuevas actitudes sociales: ¿Una tendencia hacia el autoritarismo?”, *El Mercurio*, 11 de noviembre de 2018. Disponible en: <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=520587>

visible de la inmigración —el excesivo número de inmigrantes—, uno de los factores que parece incidir negativamente en la percepción frente a quienes llegan, aunque no tengamos evidencia clara de ese vínculo.

El enfoque de este discurso se hace evidente en algunas palabras del presidente Piñera, quien hace poco señaló que su gobierno cerrará las puertas “y ojalá con machete, a los que vienen a causarnos daño”³⁷. La insistencia del Ejecutivo con esta retórica es un síntoma de que estaría funcionando como estrategia comunicacional, especialmente en los sectores populares donde la sensación de amenaza frente al inmigrante parece ser mayor.

Con todo, que el gobierno impulse este proyecto en torno a discursos que buscan reducir la ansiedad que provoca la llegada masiva de extranjeros no quiere decir que estos sean adecuados —ni correctos o justos— para enfrentar las tensiones derivadas de los cambios demográficos.

Este último punto adquiere especial relevancia si consideramos lo siguiente: aunque el orden de los flujos migratorios es esencial, el fenómeno es demasiado amplio como para reducirlo solo a esa dimensión. Para que la retórica de “ordenar la casa” pueda abarcar más que la ineludible, pero insuficiente, regularización migratoria, no podemos olvidar que es imposible controlar del todo la llegada de extranjeros. Dado que no es viable ordenar enteramente la casa, esta lógica tiene alcances limitados. En efecto, a mediano plazo se agotará como herramienta política. Es fundamental, entonces, situar la retórica del gobierno en un horizonte mayor, que conjugue las políticas fronterizas con las dificultades que surgen del encuentro entre chilenos y extranjeros. En otras palabras, las propuestas actuales del Ejecutivo deben complementarse con otros discursos

e iniciativas cuyo énfasis esté en la convivencia e integración.

En este sentido, no deja de ser paradójico que el gobierno proponga “ordenar la casa” sin dar un lugar primordial a los temas relacionados con el acceso a la vivienda. Estos son de especial gravedad, sobre todo si tenemos en cuenta el alto número de extranjeros en condición de hacinamiento³⁸, o el inescrupuloso negocio que suele esconderse en el arriendo a inmigrantes³⁹.

Por otro lado, así como se omite una discusión necesaria sobre vivienda, en lo referido a salud se sostienen posiciones pertinentes, aunque no exentas de dificultades prácticas. El Ejecutivo propuso el derecho a salud para todos los migrantes en las mismas condiciones que cualquier chileno, con ciertos matices respecto de quienes están en una situación legal irregular⁴⁰. Sin embargo, parece no haber conciencia de que una propuesta de estas características puede tensionar bastante un sistema que ya es deficiente. Una cantidad no menor de inmigrantes se radica en sectores menos acomodados, lo que significa que deberán soportar dificultades similares —o incluso mayores— que quienes llevan décadas tratándose en un sistema de salud precario. El problema de fondo, entonces, no parece estar solo en el acceso, sino también en la calidad de atención que se brinda a chilenos y extranjeros. En otras palabras, lo relevante es que, junto con permitir el ingreso a los servicios de salud, se hagan esfuerzos por mejorarlos. De lo contrario, es factible que las deficiencias del sistema —probablemente acentuadas con la entrada masiva de extranjeros— aumenten las tensiones entre quienes llegan y los chilenos que se relacionan con ellos. Si no se priorizan soluciones a los retrasos en la atención, a la escasez de tratamientos o a las largas listas de espera, entre otros

37 Romero, María Cristina. “Piñera dice que aprobación de ley de migración en la Cámara ‘ratifica’ que fue ‘buena decisión’ no suscribir el Pacto de la ONU”, *El Mercurio*, 17 de enero de 2019. Disponible en: <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2019/01/17/934714/Pinera-dice-que-aprobacion-de-ley-de-migracion-en-la-Camara-rarifica-que-fue-buena-decision-no-suscribir-Pacto-de-la-ONU.html>

38 INE. “Características sociodemográficas de la inmigración internacional en Chile, Censo 2017”, 11-12.

39 Robert, Luis y Berg, Andrés. “El sueño chileno’: un análisis a la nueva ley de inmigración”, *Informe de difusión*, Idea País (2018), <http://ideapais.cl/wp-content/uploads/2018/10/El-sue%C3%B1o-chileno.pdf>

40 Artículo 11 del Proyecto de Ley de Migración y Extranjería (Boletín N° 8970-06).

asuntos, es previsible que las percepciones contrarias a la inmigración sigan aumentando.

Permitir o no el acceso de extranjeros a la salud nos conduce irremediablemente a la pregunta sobre la capacidad del país para recibir inmigrantes sin que algunos servicios públicos se debiliten aún más. Aunque la inmigración sea un hecho inevitable, hay que tener en cuenta que la entrada masiva de personas presionará el sistema público y acentuará algunas de sus carencias. Por lo tanto, el foco no puede estar solo en permitir el acceso a los servicios, sino también en diagnosticar y superar estas carencias. De no ser considerado lo anterior, es probable que los inmigrantes se conviertan en la excusa fácil para justificar problemas que el Estado arrastra hace décadas.

4. Integración: sociedad civil y Estado

Lo señalado en la sección precedente no significa que la convivencia e integración sean labores exclusivas de los organismos estatales. No podemos pretender que el Estado instaure una convivencia armónica, ni tampoco que pueda, por sí solo, mejorar las relaciones con los inmigrantes. Por eso, parte importante de su labor está en reconocer que hay ciertas tareas que no puede asumir, y en las que deben colaborar instancias más apropiadas y cercanas al inmigrante.

Esto no impide que el Estado desempeñe el rol de articulador de las diferentes agendas ministeriales sobre la materia, focalizando sus iniciativas en los principales círculos de pobreza, o apoyando la labor de los alcaldes y la sociedad civil, facilitando el trabajo en conjunto y la creación de redes de apoyo⁴¹. Dada la magnitud del desafío, sin embargo, se requiere un trabajo activo de las organizaciones no gubernamentales. De hecho, en determinadas circunstancias han sido estas instituciones las que han asumido un papel protagónico. Prueba de ello es lo ocurrido con aquellos ciudadanos haitianos

que no pudieron embarcar en el primer avión del plan de retorno organizado por el gobierno. Gracias a la labor conjunta de un municipio, la Iglesia católica y diversas organizaciones civiles, pudieron esperar en condiciones dignas otro de los vuelos organizado por el DEM.

Por lo mismo, el gobierno actual debe hacer esfuerzos reales por aumentar el diálogo con quienes hasta hoy se han ocupado de la integración de los migrantes. La tensa relación que existe, por ejemplo, entre el Servicio Jesuita a Migrantes (SJM) y el DEM dificulta aún más la situación. Esto se debe a que el Gobierno —representado por el DEM y la Subsecretaría de Interior— no asume completamente su rol de intermediario y articulador entre los diferentes niveles, ni concede los suficientes espacios de legitimación para que otros se transformen en actores válidos de cara a la ciudadanía.

En este sentido, no deja de ser llamativa la doble lectura del Gobierno respecto del papel que cumplen estas instituciones en la vida pública. Mientras que sus discursos refuerzan el rol de la sociedad civil⁴², afirman al mismo tiempo que las organizaciones que trabajan con la inmigración carecen de “responsabilidades políticas, económicas o sociales”⁴³.

Esta confusión no es patrimonio exclusivo del oficialismo. Los mismos sectores de izquierda que rechazan la injerencia de la “sociedad civil” y se oponen, por ejemplo, a las subvenciones a organismos colaboradores del Sename o a la existencia de colegios particulares subvencionados, luego admiten y promueven el trabajo de privados que colaboran con inmigrantes en tareas que, siguiendo su lógica, debieran corresponderle al Estado. Esto se debe a que, para ciertos grupos, organizaciones que difieren de las instituciones del Estado, o de los

41 Bloemraad, Irene. “The limits of Tocqueville: How government facilitates organisation capacity in newcomer communities”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 31, n. 5 (2005).

42 Piñera, Sebastián. “Palabras Presidente Piñera en reunión con sociedad civil en La Araucanía”, *Prensa Presidencia*, 23 de marzo de 2018. Disponible en: <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=72383>

43 Bellolio, Álvaro. “Política migratoria”, *El Mercurio*, 23 de mayo de 2018. Disponible en: <http://www.elmercurio.com/blogs/2018/05/23/60425/Politica-migratoria.aspx>

principios de neutralidad y universalidad que rigen su acción, son objeto de sospecha por reflejar intereses privados⁴⁴. Sin embargo, aquellas organizaciones intermedias cuyo accionar está guiado por tales principios —como el SJM— son toleradas y pueden participar sin reparo de la vida pública.

Estas actitudes mencionadas, sean del gobierno, de la oposición o de las instituciones de la sociedad civil, tienen consecuencias negativas. Ambas reducen el sentido de lo público, estrechan los márgenes de acción de fundaciones u organismos similares y debilitan el surgimiento de alternativas a la injerencia del Estado en la solución de los problemas comunes⁴⁵. Por desgracia, quienes sufren las consecuencias de esta distorsión son los sectores más desfavorecidos, pues ven limitadas las opciones para solucionar sus problemas.

Conclusión

La inmigración es un fenómeno que parece ser inevitable, por lo que urge hacerse cargo de los efectos que provoca, sobre todo en las relaciones entre aquellos chilenos invisibilizados por la pobreza y quienes llegan al país en situaciones particularmente precarias. Como vimos, es precisamente en los asuntos de convivencia e integración donde se juega gran parte del rechazo o aceptación hacia los inmigrantes, por lo que no tomar en cuenta los reparos de ciertos sectores puede tener resultados indeseados.

Resulta fundamental, entonces, explorar las razones que explican el éxito del discurso de “ordenar la casa” y de otras retóricas que asocian la inmigración a problemas como la delincuencia y precariedad laboral, pues no parece existir evidencia empírica que lo corrobore. Este tipo de discursos son armas de doble filo: funcionan como herramienta política en el corto plazo, pero a la larga

complejizan problemas que necesitan soluciones más elaboradas. Al estar basados en promesas que los gobiernos no siempre están en condiciones de cumplir, pueden exacerbar peligrosamente los ánimos en contra de la inmigración.

Asimismo, que las percepciones contrarias a la inmigración hayan aumentado del 2017 a la actualidad puede deberse a que no nos estamos haciendo cargo de algunos problemas de fondo. Esto es muy delicado, pues son los sectores más desprotegidos quienes deben lidiar con las tensiones que produce la inmigración en los diferentes ámbitos de la vida cotidiana. De esta manera, es muy sencillo que tanto las autoridades como la ciudadanía culpen a los inmigrantes de las carencias del sistema, por lo que el énfasis no puede estar solo en el acceso sino también en una provisión de servicios más eficaz.

Sin embargo, para abordar estos desafíos no es posible recurrir solo al Estado. Que éste se haga cargo exclusivamente de la integración es creer ilusoriamente que un aparato burocrático puede generar relaciones sanas de convivencia a través de decretos o reglamentos. Para integrar es necesario que los municipios y la sociedad civil adquieran un papel relevante, y que el gobierno haga esfuerzos reales para otorgarles los espacios que les permitan encauzar institucionalmente los efectos propios del vivir juntos.

Por último, que la inmigración sea parte de la agenda pública abre una oportunidad política única para volver a instalar a la pobreza como prioridad. Esto permitiría sacar a la luz las necesidades de los invisibles de nuestra sociedad, incluidas las de ciertos grupos significativos de inmigrantes y de todos esos chilenos en situaciones de vulnerabilidad.

44 Fernández, Alejandro (ed.). *El derrumbe del otro modelo* (Santiago: IES / Tajamar, 2017)

45 Ortúzar, Pablo. “Atria y el absolutismo”, *El Mostrador*, 31 de marzo de 2016, <https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/03/31/atria-y-el-absolutismo/>

COLECCIÓN “CLAVES PARA EL DEBATE”

CALIDAD, FORMATO Y MERCADO DE LOS TEXTOS ESCOLARES EN CHILE

4 claves para el debate

Pablo Ortúzar M.

LECTURA EN CHILE E IVA AL LIBRO

7 claves para el debate

Joaquín Castillo V. y Pablo Ortúzar M.

TEORÍA DE GÉNERO. ¿DE QUÉ ESTAMOS HABLANDO?

5 claves para el debate

Catalina Siles V. y Gustavo Delgado B.

NUEVA CONSTITUCIÓN Y DERECHOS SOCIALES

5 claves para el debate

Claudio Alvarado R.

ABORTO Y DESPENALIZACIÓN

7 claves para el debate

IES, IdeaPaís e Instituto ResPublica

EL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD

4 claves para el debate

Pablo Ortúzar M.

NUEVA EUGENESIA

5 claves para el debate

Catalina Siles V.

UNIVERSIDADES, PLURALISMO Y SENTIDO PÚBLICO

6 claves para el debate

Pablo Ortúzar M.

LIMITACIONES Y AMENAZAS A LA LIBERTAD DE EDUCACIÓN

4 claves para el debate

Claudio Alvarado R.

LOS NIÑOS INVISIBLES DEL SENAME

6 claves para el debate

Catalina Siles V.

OBJECCIÓN DE CONCIENCIA INSTITUCIONAL

4 claves para el debate

Claudio Alvarado, Fernando Contreras y Manfred Svensson

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA MIRA

5 claves para el debate

Fernando Contreras S.

POPULISMO

4 claves para el debate

Josefina Araos B.