

# Análisis multinivel de los instrumentos y la coordinación institucional que rigen la migración en Chile

*Multilevel Analysis of Instruments and Institutional Coordination that Manage the Migration Issue in Chile*

Neida Colmenares y Luis Eduardo Thayer\*

*Resumen:* El objetivo del artículo es analizar de forma multinivel los instrumentos que rigen la migración en el país y que contribuyen a producir el estatus legal precario en las personas inmigradas, teniendo como principales ejes de análisis a los territorios locales y a la coordinación vertical que se produce entre el gobierno central y los municipios para la implementación de tales instrumentos. Se construye un registro del marco normativo migratorio en Chile a 2021, categorizado según escala territorial y tipo. Se presentan las estadísticas migratorias, para dar cuenta de su concentración socioespacial, y se caracteriza la coordinación vertical a partir de la identificación de aspectos clave. El diseño de la investigación es mixto, con base en la revisión documental y en la aplicación de una encuesta a 218 funcionarios públicos que trabajan con población migrante en 25 por ciento de las comunas chilenas (87 municipios).

*Palabras clave:* política migratoria, coordinación multinivel, migración, municipios.

*Abstract:* The aim of this article is to analyze in a multilevel way the instruments that govern migration in Chile, and that contribute to produce the precarious legal status of immigrants, having the local territories and the vertical coordination that occurs between the central government and the municipalities as the main axes of analysis to implement such instruments. A registry of the migratory normative framework in Chile is built up to 2021, categorized according to territorial scale and type. Migration statistics are presented, accounting for their socio-spatial coordination and the vertical coordination is characterized based on

---

\*Neida Colmenares es profesora asociada de la Universidad Central de Chile, Santa Isabel 1278, Piso 5, Comuna Santiago, Región Metropolitana, Chile. Tel: (+56) 22 582 1623. Correo-e: ncolmenaresm@ucen-tral.cl. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0953-0118>. Luis Eduardo Thayer es profesor de la Universidad Católica Silva Henríquez, Calle general Jofré 462, Comuna de Santiago, Región Metropolitana. Tel: (+56) 22 460 1100. Correo-e: lthayer@ucsh.cl. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1993-4287>. Este artículo se enmarca en el Proyecto de Investigación de Código CIP2018014, financiado por la Vicerrectoría Académica de la Universidad Central de Chile.

Artículo recibido el 19 de mayo de 2021 y aceptado para su publicación el 11 de mayo de 2022.

DOI: <http://dx.doi.org/10.29265/gypp.v31i2.1258>

the identification of key aspects. The research design is mixed, based on a documentary review and the application of a survey to 218 public officials, who work with migrants in 25 per cent of the Chilean communes (87 municipalities).

*Keywords:* immigration policy, multilevel coordination, migration, municipalities.

## INTRODUCCIÓN

El objetivo del artículo es analizar de forma multinivel los instrumentos que erigen la migración en Chile, y que contribuyen a producir el estatus legal precario en las personas migrantes, teniendo como principales ejes de análisis tanto los territorios locales como la coordinación vertical que se produce entre el gobierno central y el municipal en el país para la implementación de tales instrumentos.

La hipótesis fundamental es que el estatus legal precario es una condición producida por el Estado mediante sus cuerpos normativos y políticas, por lo cual los instrumentos que regulan la migración en el país y las interacciones institucionales verticales que se producen para su implementación, con énfasis en la participación del nivel local, constituyen un objeto de estudio central para determinar cómo se produce dicha condición y qué acciones de políticas pueden plantearse para superarla.

Específicamente, la precariedad en el estatus legal de las personas extranjeras es el concepto constitutivo de la variable dependiente en la investigación. Esta noción es relevante para comprender la importancia que tienen los marcos normativos e institucionales como aspectos concretos, que explican el rol del Estado en facilitar o restringir derechos a la población migrante y las distintas posiciones de estatus de “no ciudadanía” que se establecen.

Respecto a la variable independiente, es decir, los instrumentos y la coordinación vertical que se produce en torno a los asuntos migratorios en Chile, este artículo realiza dos contribuciones fundamentales. La primera consiste en un registro del marco normativo e institucional migratorio en Chile, categorizado según escala territorial y tipo, actualizado a marzo de 2021. La segunda contribución es que identifica cinco aspectos clave que caracterizan la coordinación multinivel en la materia. Es evidente que este tipo de coordinación no constituye por sí misma una garantía para la integración de las personas migrantes; sin embargo, es una condición necesaria para que una política basada en los derechos y orientada a la integración pueda conseguir sus objetivos.

El artículo está estructurado por una primera sección conceptual en la que revisamos los supuestos implicados en la idea de que el Estado es un agente activo en la producción y reproducción del estatus precario de la población migrante.

Posteriormente, presentamos algunos antecedentes del estudio y la metodología de trabajo, para luego realizar una caracterización general a partir de información secundaria del contexto en el que se sitúa nuestro objeto de estudio. A continuación, presentamos las contribuciones anunciadas anteriormente y finalizamos con las conclusiones en torno a nuestro problema de investigación.

### **PRODUCCIÓN ESTATAL DEL ESTATUS LEGAL PRECARIO**

La condición de migrante es antagónica a la ciudadanía (Goldring *et al.*, 2009) aunque no es una categoría homogénea, por el contrario, esta agrupa un conjunto de formas distintas de acceso restringido a los derechos, configurando un sistema de posiciones o de estatus legales diferenciados que se caracterizan por ser algo distinto de la condición de ciudadanía plena (Goldring y Landolt, 2013), constituyéndose en un tipo de “ciudadanía precaria” (Thayer y Durán, 2015).

De esta manera, la categoría “migrante” se constituye en una suerte de gradiente que va desde el extremo de la negación total de los derechos, representado en los migrantes indocumentados (Bernhard *et al.*, 2008), a la condición de extranjeros con permiso de residencia definitiva. Entre ambos extremos, cada Estado produce un rango de posiciones de ciudadanía restringida, un conjunto de “in-between statuses” (Menjívar, 2006) que componen una “zona gris” (Menjívar, 2006) de posiciones diferenciadas.

La condición de migrante se configura así, como un sistema de condiciones de estatus legal precario (Goldring *et al.*, 2009). Es decir, la precariedad en el estatus legal se define por la institucionalización, para el caso de los migrantes, de la negación total o parcial de los derechos reconocidos a los nacionales.

La categoría “migrante” además de no ser homogénea es dinámica, vale decir, implica que los sujetos siguen trayectorias a través de las distintas posiciones de estatus, que dependen de las condiciones que impone el contexto normativo y de las estrategias de adaptación a esas condiciones que desarrollan los propios migrantes.

A diferencia de lo que ha venido sosteniendo la literatura del campo hasta la década del año 2000, este tránsito entre posiciones no implica necesariamente ascender linealmente en la “escalera de los derechos”, sino que también conlleva la posibilidad de retroceder en el sistema de estratificación de derechos (Bauböck, 2006) o perpetuarse en una posición supuestamente transitoria, como se ha mostrado para el caso de la migración hacia América del Norte (Menjívar, 2006; Menjívar y Abrego, 2012; Goldring y Landolt, 2013; Goldring *et al.*, 2009; Bernhard *et al.*, 2008) y Europa del Sur (Carens, 2004).

La noción de trayectoria que asumimos aquí (Cachón, 1989) entra en tensión con la lectura lineal y ascendente con que parte de la literatura sobre migración y ciudadanía interpreta el proceso de integración de los migrantes a la esfera de los derechos (López, 2005).

En efecto, una parte significativa de los estudios anclados en la mirada evolucionista, que desarrolla el propio Marshall (2001) en su obra clásica, concibe el acceso de los migrantes a la ciudadanía como un proceso de ampliación creciente de derechos, mediado por un sistema que regula las condiciones para ir atravesando las sucesivas puertas de entrada a la sociedad (López, 2005).

Aquí ponemos el foco justo en la cara opuesta: en aquellos elementos que inducen al cierre de las puertas, retrasan la posibilidad de atravesarlas, alargan el camino entre unas y otras, o directamente invierten la dirección de las trayectorias, obligando a retroceder a los migrantes hacia aquellas puertas que ya habían superado, como lo puede ser un marco normativo securitista que estigmatiza y restringe derechos.

A partir de esta idea de la relación entre migración y ciudadanía, nuestro trabajo considera relevante cuatro supuestos teóricos centrales. El primero plantea que el estatus legal precario, incluyendo la negación de la ciudadanía (Bernhard *et al.*, 2008) que implica la irregularidad, son condiciones producidas por el Estado mediante el cuerpo normativo vigente que regula el acceso de los migrantes a los derechos.

Este cuerpo de normas está compuesto por la ley, los documentos administrativos, los instrumentos de política pública, las ordenanzas municipales, los instructivos, las circulares sectoriales, entre otros. En segundo lugar, asumimos que el estatus legal de las personas migrantes no es un estado transitorio, sino una situación que tiende a perpetuarse en las trayectorias de los sujetos volviéndose una condición social.

En tercer lugar está el hecho de que el acceso a los derechos o su negación, no depende solo de la dimensión normativa y legal de la ciudadanía, sino también de la implementación de las políticas, la ejecución de procedimientos institucionales y de las prácticas sociales formales e informales que se presentan en las instituciones y con servicios públicos: “El estado precario de legalidad se construye mediante políticas públicas específicas, regulaciones, prácticas de implementación de políticas, activismo político, discursos, etc., y puede haber múltiples opciones para llegar a ese estado precario dependiendo de los contextos en varios niveles” (Goldring *et al.*, 2009: 240).

En este sentido el análisis de la dimensión social del Estado tiene un papel clave en esta propuesta, donde asumimos que la burocracia al nivel de la calle es

un terreno en que se juega la negación o afirmación de derechos consagrados legalmente (Carens, 2004).

En esto, y como lo hemos visto para el caso de los gobiernos locales de la Región Metropolitana de Chile (Thayer *et al.*, 2020; Poduje *et al.*, 2018), el espacio de la discrecionalidad de los funcionarios públicos abre posibilidades para la negación de derechos consagrados, pero también oportunidades para facilitar el acceso *de facto* de los migrantes a servicios y bienes, aun cuando no estén consagrados como derechos o estén explícitamente negados por la normativa.

El cuarto supuesto se ubica en la dimensión subjetiva del problema, en las consecuencias que tienen para los sujetos el acceso restringido y condicionado a los derechos. En concreto, asumimos que las formas que cobra el acceso precario a la ciudadanía se hacen presentes en las trayectorias de las personas, toda vez que redundan en la construcción del sentido de pertenencia y autorreconocimiento en la sociedad receptora.

En términos teóricos, y aun cuando debemos reconocer que no hay una teoría general de las migraciones propiamente tal, ni existen modelos únicos para el desarrollo de investigaciones sobre este fenómeno (García, 2003), los cuatro supuestos referidos se pueden enmarcar en dos fuentes complementarias.

La primera fuente se inscribe en el campo de los estudios migratorios, en el marco analítico de los modos de incorporación, que pone en relieve el papel del Estado en la definición de las trayectorias migratorias (Portes y DeWind, 2006). Con ello se supera el enfoque individualista neoclásico, que asume que las trayectorias migratorias dependen de manera exclusiva de las competencias, estrategias y recursos de sujetos individuales (Portes y DeWind, 2006).

De este modo se ha cuestionado la idea, asumida por la literatura desde la década de 1990, de que las trayectorias migratorias se despliegan en una lógica lineal y ascendente hacia el reconocimiento pleno de derechos (Castles y Davidson, 2000; Bauböck, 2006; Cachón, 2010; López, 2005; De Lucas, 2007; Carens, 2004).

Por el contrario, la evidencia muestra que las trayectorias tienen una lógica más compleja, por lo cual las definiciones jurídicas que condicionan el acceso a los derechos se conciben más como el comienzo de la política migratoria que como su punto culmine (Brubaker, 1989).

La segunda fuente de nuestro estudio nos permite sostener el supuesto de que en las trayectorias migratorias se pone en marcha una dinámica de reconocimiento entre los migrantes y el Estado, que redundan en la configuración de ambos. Según la teoría del reconocimiento, el sujeto se constituye en el marco de una relación de interacción con el entorno, y este último, a su vez, es configurado en

la misma interacción. (Taylor, 2009; Honneth, 1997; Fraser y Honneth, 2006; Fraser, 2006; Renault, 2007).

En nuestro trabajo nos ocupamos exclusivamente de la dimensión estatal del problema, dejando en suspenso otras variables.

#### **ANTECEDENTES Y METODOLOGÍA**

Respecto a los antecedentes, podemos señalar que América Latina y El Caribe han aumentado sus flujos migratorios intrarregionales en 66 por ciento entre 2010 y 2019, en comparación con la década anterior (PNUD, 2020), consolidando un nuevo escenario migratorio que venía gestándose desde 2010 (García y Lozano, 2017). Este hecho está fuertemente determinado por la grave crisis humanitaria de Venezuela, que se ha convertido en la mayor diáspora latinoamericana de la historia (OIM, 2020). En ese contexto, Chile es el tercer país de la región con más personas venezolanas y el Estado del Cono Sur con el porcentaje más alto de población migrante.

El incremento de la población extranjera en Chile se ha ido configurando en el marco de una crisis migratoria a nivel nacional, con altos niveles de concentración territorial (Aninat y Vergara, 2019), y bajo un esquema de política basado en una sola postura —la de los tomadores de decisiones del nivel central de gobierno—, con lo cual “la teoría causal que se construye para solucionar el problema no será la más adecuada, porque no refleja una visión integral de todos los actores interesados en el asunto público” (Gómez y Mayorga, 2021: 2).

Al respecto, existen distintas investigaciones que buscan explicar esta crisis, tomando relevancia la preocupación por el rol del Estado en el diseño y la implementación de la política migratoria, en especial en sus dimensiones jurídica e institucional.

Por ejemplo, y de forma principal, diversos estudios concluyen que el cuerpo de normas que rigen los temas migratorios en Chile desde 1975 mantiene un enfoque securitista (Jarufe, 2019; López, 2016; Sandoval, 2017) que contribuye a la “institucionalización de un estatus legal precario” de las personas inmigradas (Thayer y Stang, 2017; SJM, 2020).

De forma complementaria, las investigaciones también establecen tres aspectos relevantes en torno a la implementación de los instrumentos normativos, políticos y administrativos que rigen la migración en el país, y que son fundamentales para determinar los desafíos en ese sentido.

El primer aspecto tiene que ver con la falta de coordinación entre los niveles de gobierno para la ejecución de dicho marco regulatorio (Aninat y Vergara, 2019).

El segundo aspecto tiene relación con el papel clave de los municipios en facilitar una respuesta a las demandas de la población migrante (Thayer y Durán, 2015), lo que fue evidente durante la pandemia del Covid-19 (Cabieses *et al.*, 2020), cuando fueron las municipalidades chilenas las instancias públicas que canalizaron las demandas de las personas extranjeras, lo que mostró las limitaciones del nivel central del Estado (SJM, 2020).

El tercer elemento tiene que ver con la importancia que tiene en dicha actuación de los municipios la participación de sus funcionarios en facilitar u obstaculizar derechos a la población migrante, lo que algunos investigadores han denominado como “la política del estado de ánimo” (Thayer *et al.*, 2020).

Dados los antecedentes mencionados, este estudio tiene como objetivo principal de investigación analizar de forma multinivel los instrumentos que rigen la migración en Chile, y que contribuyen a producir el estatus legal precario en las personas inmigradas, teniendo como principales ejes de análisis tanto los territorios locales como la coordinación vertical que se produce entre el gobierno central y los municipios para la implementación de tales instrumentos.

De esta forma, el concepto “estatus legal precario” corresponde a la variable dependiente en la investigación. La hipótesis fundamental del estudio es que dicha categoría, incluyendo la no ciudadanía (Bernhard *et al.*, 2008) que implica la irregularidad, es una condición producida por el Estado mediante sus cuerpos normativos que regulan el acceso de los migrantes a los derechos.

La variable independiente, es decir, el objeto de estudio, son dichos cuerpos normativos (los instrumentos jurídicos, políticos y administrativos que rigen la migración en el país) y las interacciones verticales que se producen para su implementación entre el nivel central y los niveles locales del Estado.

En cuanto al método de investigación, se usó una metodología mixta, por lo cual se combinaron procesos de recolección y análisis de datos cuantitativos y cualitativos. No obstante, el énfasis mayor estuvo en el enfoque cualitativo, porque la información se usó para reconstruir la realidad tal como la observan los actores, más que para establecer pautas de comportamiento y probar teorías a través de la medición numérica y el análisis estadístico (Hernández Sampieri *et al.*, 2014).

El proceso de recolección y análisis de información consideró tanto fuentes secundarias como primarias, valorando las dimensiones objetivas y subjetivas del fenómeno estudiado. Para el primer caso, se emplearon las técnicas de la revisión documental y el análisis de contenido, con apoyo del software Nvivo. Aquí se establecieron tres fuentes secundarias principales.

En primer lugar, se procedió a la revisión del marco normativo que regula la migración en el país entre los años 1975 y 2021, se clasificó la información según escala territorial y tipo, y se incorporó la normativa generada en torno a la pandemia del Covid 19 y a la implementación de la nueva Ley de Migraciones.

En segundo lugar, se revisaron y actualizaron las estadísticas migratorias nacionales, con un énfasis territorial en el tratamiento de los datos.

En tercer lugar, se analizaron las páginas web oficiales de los 345 municipios de Chile. Esto se hizo para identificar si existían instrumentos locales en materia migratoria distintos a lo dispuesto en el DL 1.094 de 1975. De manera específica, se revisó para cada municipalidad la existencia de oferta pública que incluyera alguna de las siguientes iniciativas: Oficinas de Atención Migrante, Programa Sello Migrante, Programas Sociales e Interculturales que integran en su focalización a migrantes, o actividades coyunturales dirigidas a esta población.

Para la información primaria se utilizaron las técnicas de la encuesta y el análisis de contenido. Se consultó a informantes clave del nivel local, específicamente a funcionarios públicos en ejercicio, que trabajaban en forma directa con la población migrante.

En cuanto a la encuesta, esta se aplicó entre noviembre y diciembre de 2020 a través de la plataforma SurveyMonkey.<sup>1</sup> Se trabajó con una muestra no probabilística e intencional, donde los criterios de selección estuvieron en el perfil de los funcionarios y no en los municipios. Esto se debió a dos razones fundamentales. La primera es que en Chile no existe una base de datos completa de la información municipal sobre la oferta local para las personas migrantes, ni siquiera se cuenta con información actualizada y desagregada de la población migrante para los 345 municipios. La segunda razón es que los investigadores tuvieron la oportunidad de integrar el equipo docente de un diplomado virtual<sup>2</sup> impartido por única vez a funcionarios del nivel local, quienes estaban a cargo de la temática migrante en sus municipalidades y habían obtenido una beca para participar en el programa.

<sup>1</sup> El instrumento empleado para la encuesta estuvo constituido por tres dimensiones de análisis y un total de 51 preguntas. Para este artículo se presentan los resultados de una de las dimensiones de la encuesta, denominada “características de la coordinación vertical entre niveles de gobierno”, los resultados de las otras dos dimensiones fueron trabajados en una segunda publicación.

<sup>2</sup> Diplomado virtual “Servicios Municipales para Migrantes”, impartido por la Universidad de Chile durante el segundo semestre de 2020, con financiamiento de la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile.

En tal contexto, el equipo de investigación solicitó autorización a las instituciones patrocinadoras del diplomado para implementar la encuesta a los participantes. De esta forma, se envió el instrumento a los funcionarios del diplomado para que la completaran de forma voluntaria, obteniendo un nivel de respuesta que involucró a 218 personas que trabajaban en 87 municipios.<sup>3</sup>

Del total de las personas consultadas la mayoría eran mujeres (65%), 70 por ciento tenía entre 24 a 40 años de edad, solo 14 por ciento contaba con menos de un año de experiencia laboral directa con población extranjera, y en su mayoría (40%) desarrollaban sus labores profesionales en instancias municipales creadas para la atención de la población migrante.

Cien por ciento de las personas contaba con estudios universitarios completos, incluso, cerca de 30 por ciento tenía estudios de posgrados y 62 por ciento señaló contar con formación específica en migración; 70.2 por ciento de los funcionarios poseía una de las siguientes cuatro profesiones: trabajo social (46%), administración pública (6.4%), psicología (7.9%) y derecho (9.9%).

#### CONTEXTO MIGRATORIO EN CHILE

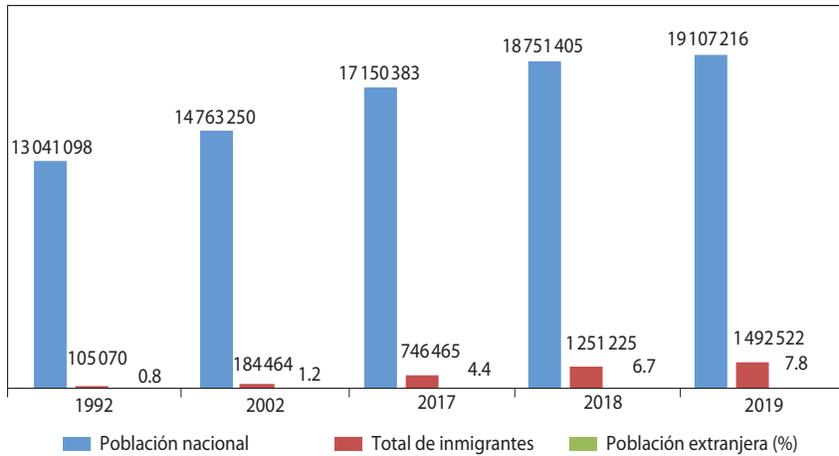
Chile registra un aumento de su población migrante entre 1992 y 2019 de siete puntos porcentuales, pasando de 0.8 por ciento sobre el total de la población nacional a 7.8 por ciento, correspondiente a 1 492 522 personas (gráfica 1). Este crecimiento se concentra en la última década cuando ingresó 82 por ciento del total de los migrantes, y solo durante los años 2018 y 2019 50 por ciento de esta población llegó al país (gráfica 2).

El punto de inflexión en el aumento de los flujos migratorios se produce desde el segundo semestre de 2019. Específicamente, al comparar los ingresos de las personas migrantes de ese año en relación con 2018, estos bajaron en 12 por ciento, y los ingresos de 2020 comparados con 2019 también disminuyeron en 66 por ciento (SJM, 2020).

De esta forma, mientras descienden los ingresos de migrantes al país por pasos habilitados, aumentaron significativamente los que provienen de pasos no habilitados (IPNH): 61 por ciento del total de los IPNH se originaron entre enero de 2018 y septiembre de 2020; de hecho, entre “enero de 2018 y enero de 2021 habían ingresado más de 35 400 personas, siendo la mayor parte venezolanos (la

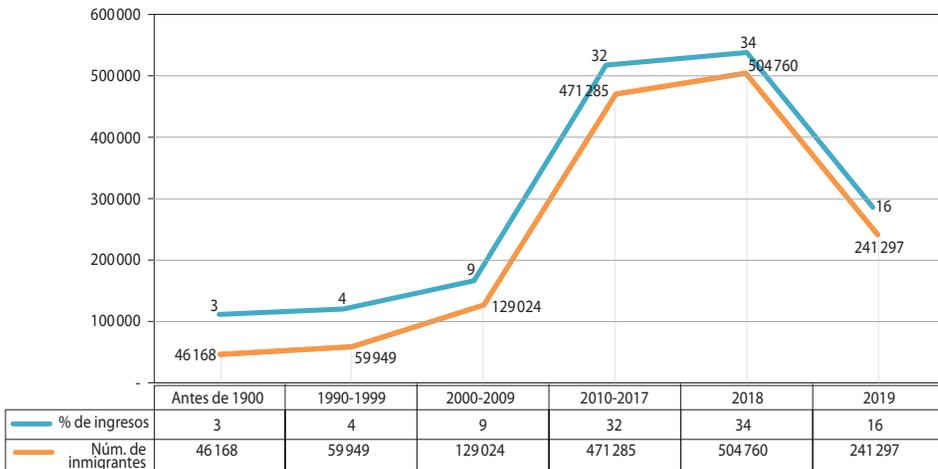
<sup>3</sup> Una limitación del estudio fue que parte de los funcionarios que completaron la encuesta solicitaron a los investigadores que la información de los municipios donde trabajan fuera anónima, por resguardo de sus identidades. Este hecho limitó en el artículo la incorporación detallada de la información sobre los municipios.

GRÁFICA 1. Crecimiento de población migrante en Chile, respecto a la población nacional, 1992-2019



Fuente: Elaboración propia con base en Instituto Nacional de Estadísticas (INE) (2017, 2018, 2019) e INE y DEM (2019).

GRÁFICA 2. Ingresos de inmigrantes a Chile por año, 1990-2019



Fuente: Elaboración propia con base en INE (2017, 2018, 2019) e INE y DEM (2019). Nota: 40 039 personas inmigrantes se registran con “período no informado” (INE, 2017).

tasa de crecimiento fue de 134.622 por ciento en el periodo) y haitianos (crecieron a una tasa de 8.975%)” (SJM, 2020: 5).

Cabe destacar que estos datos van de la mano con el bajo nivel de aprobación de solicitudes de visas y refugios que se registra en el país entre los años 2018 y 2020, donde la aprobación de visas cayó a una tasa de -55 por ciento, pasando de 438 400 visas aprobadas en 2018 a 198 559 visas aprobadas en 2020, y con un incremento de 706 por ciento el rechazo a las solicitudes de refugio.

Otro aspecto que destaca en las cifras migratorias nacionales de Chile es el cambio en las principales nacionalidades de la población migrante. Para 2002, estas eran representativas de países fronterizos como Argentina, en 26.1 por ciento, Perú con 20.5 por ciento, y Bolivia con 5.9 por ciento, mientras que para 2019 las comunidades de extranjeros más numerosas eran Venezuela, 30.5 por ciento, Haití, 12.5 por ciento, y Colombia con 10.8 por ciento.

El caso de la comunidad venezolana es particularmente complejo porque se constituye como la mayor diáspora de la región (OIM, 2020), con flujos migratorios que la sitúan en proporciones de crisis humanitaria (Freier y Parent, 2018), posicionando “a los venezolanos/as como uno de los flujos migratorios más importantes que recibe Chile” (Gissi *et al.*, 2019: 61).

Por otra parte, la distribución de la comunidad migrante en Chile da cuenta de una alta concentración territorial (Aninat y Vergara, 2019; Poduje *et al.*, 2018). Este hecho es consistente con la tendencia histórica de concentración poblacional en las zonas metropolitanas de América Latina y El Caribe, basada en las preferencias de las sociedades por establecerse en grandes centros.

En Chile, 59.4 por ciento del total de la población migrante reside en la Región Metropolitana, 6.8 por ciento lo hace en la región de Valparaíso, 6.7 por ciento en la de Antofagasta, y 4.6 por ciento en la de Tarapacá. Es decir, 77.5 por ciento de los extranjeros vive en cuatro de las 16 regiones chilenas, lo que configura un eje de alta concentración entre las zonas centro y norte del país.

Al respecto, no es suficiente solo observar el dato del total de migrantes regionales en relación con el total nacional; es necesario revisarlo en contraste con la propia realidad subnacional porque los promedios nacionales y regionales invisibilizan particularidades territoriales (Colmenares, 2017).

Por ejemplo, al incorporar esta perspectiva situada en las estadísticas regionales, se obtiene para las regiones de Aysén y Magallanes que, aunque poseen un porcentaje de población migrante “bajo” respecto al total de personas extranjeras en el país (0.3 y 0.7 por ciento respectivamente), al contrastar esos datos con sus propias realidades, ambas situaciones varían, porque el total de las personas

inmigradas en sus territorios constituyen cerca de 4 y 6 por ciento del total de su población regional.

A partir de esta lógica de análisis, las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta poseen sobre el total de su población regional un porcentaje de población migrante de 11.5, 18.5 y 15 por ciento, respectivamente, superando a la Región Metropolitana donde los extranjeros representan 11.2 por ciento, pese a que esta región tiene cerca de 60 por ciento del total de migrantes en el país (cuadro 1).

Para el nivel comunal, la información es limitada. El Censo 2017 tiene información de las 345 comunas chilenas; sin embargo, resulta una fuente desactualizada al considerar que 50 por ciento del total de los extranjeros ingresó al país durante los años 2018 y 2019. Los datos más recientes son los aportados por el

CUADRO 1. Distribución regional de comunas que poseen 10 mil migrantes o más, 2019

<i>Región</i>	<i>Porcentaje de población migrante/total de población regional</i>	<i>Porcentaje de población migrante/total de población migrante nacional</i>	<i>Número de comunas por región</i>	<i>Número de comunas con 10 mil o más migrantes</i>
Arica y Parinacota	11.5	1.9	4	1
Tarapacá	18.5	4.6	7	2
Antofagasta	15.0	6.7	9	2
Atacama	6.2	1.29	9	1
Coquimbo	4.2	2.3	15	2
Valparaíso	5.3	6.8	38	2
RM	11.2	59.4	52	26
O'Higgins	4.5	3.0	33	1
Maule	3.8	2.9	30	2
Ñuble	2.4	0.8	21	0
Biobío	2.2	2.4	33	1
Araucanía	2.2	1.5	32	1
Los Ríos	2.1	0.6	12	0
Los Lagos	3.0	1.8	30	1
Aysén	3.7	0.3	10	0
Magallanes	5.7	0.7	11	0

*Fuente:* Elaboración propia con base en INE (2019) e INE y DEM (2019).

Departamento de Extranjería y Migraciones (DEM) respecto del año 2019, presentados en una minuta oficial del gobierno con información de 42 comunas. Este grupo de comunas se distribuyen en doce regiones, 62 por ciento es territorio metropolitano, 85.7 por ciento se encuentra en la zona centro y norte del país y concentran 75 por ciento del total de extranjeros (cuadro 1).

## MARCO NORMATIVO, POLÍTICO E INSTITUCIONAL DE LA MIGRACIÓN EN CHILE

### Niveles nacional e internacional

El cuadro 2 contiene todos los instrumentos que ha suscrito Chile en materia migratoria a marzo de 2021, incluidos los correspondientes al nivel supranacional, donde destacan la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, que consagran la figura jurídica del refugio. Ambos textos consideran al refugiado como toda persona que, por fundados temores de persecución racial, religiosa, política o de nacionalidad, se halle fuera de su país de origen o de su residencia habitual.

Para el ámbito nacional y lo referido a los derechos fundamentales, el artículo 19 de la Constitución Política de la República de Chile no establece diferencias en la titularidad de derechos entre personas extranjeras y nacionales (De las Heras, 2016). Sin embargo, hay que tomar en cuenta “que las condiciones materiales en las cuales las personas inmigrantes se incorporan en el ejercicio de los derechos configuran en la práctica, la aplicación de todo un estatuto jurídico propio” (Bassa y Torres, 2015: 105). En este sentido, el capítulo 2 del texto constitucional incorpora las disposiciones que regulan la nacionalidad y ciudadanía, así como las condiciones de participación política de las personas extranjeras.

Por otra parte, las leyes y los decretos que regulan el resto de los asuntos migratorios en el país entre 1975 y 2021 son fundamentalmente cuatro: 1) el Decreto Ley núm. 1.094 de 1975 (en adelante, DL 1.094) que establece todo lo relativo al ingreso al país, la residencia, la permanencia definitiva, el egreso, el reingreso, la expulsión y el control de la población migrante internacional; 2) el Decreto núm. 597 de 1984, correspondiente al Reglamento del DL 1.094 (en adelante, Decreto 597); 3) la Ley núm. 20.430 de 2010 que regula lo referido al refugio, y 4) la Ley núm. 20.507 de 2011 que tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas.

Tanto el DL 1.094 como el Decreto 597 son normas dictadas en la fase de la legislación migratoria nacional marcada por la doctrina de la Seguridad Nacional (Jarufe, 2019), sustentada en tres ejes: la amenaza, la amplia discrecionalidad y un fuerte control de fronteras —externas e internas— (López, 2016). Este enfoque

## CUADRO 2. Síntesis de los principales instrumentos de regulación migratoria por nivel territorial y tipo

<i>Instrumento (norma)</i>	<i>Supranacional</i>	<i>Nacional</i>	<i>Subnacional</i>
Artículos constitucionales/ Leyes orgánicas constitucionales		<ul style="list-style-type: none"> <li>• CPR. Artículos 10, 11, 14 y 17, relativos a las formas de obtención, mantención y pérdida de la nacionalidad y ciudadanía chilena para personas extranjeras residentes en el país, y las condiciones en las cuales pueden votar y acceder a cargos públicos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.</li> <li>• Ley 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades.</li> </ul>
Leyes		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley 20.430. Establece disposiciones sobre protección de refugiados y refugiadas.</li> <li>• Ley 20.507. Tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, y establece normas para su prevención y más efectiva persecución criminal.</li> <li>• Ley 21.325. Nueva Ley de Migraciones (entra en vigencia el último trimestre de 2021 y deroga al DL 1.04).</li> </ul>	
Decretos / Instructivos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decreto 84. Promulga la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares.</li> <li>• Decreto 342. Promulga la Convención de las Naciones Unidas Contra la Delincuencia Organizada Transnacional y los protocolos contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, y para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños.</li> <li>• Decreto 830. Promulga Convención sobre los Derechos del Niño.</li> <li>• Decretos 225 y 248. Protocolos adicionales de la Convención de los Derechos del niño.</li> <li>• Decreto 873. Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica).</li> <li>• Decreto 778, del 30 de noviembre de 1976. Promulga el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• DL 1.094. Establece normas sobre extranjeros en Chile.</li> <li>• Decreto 597. Aprueba nuevo reglamento de extranjería.</li> <li>• Decreto 1393. Crea el Consejo de Política Migratoria.</li> <li>• Decreto 108. Crea el Consejo Técnico de Política Migratoria.</li> <li>• Decreto 776. Establece Visto Consular de Turismo a nacionales de Haití.</li> <li>• Decreto 237. Establece Visto Consular de Turismo a Nacionales de la República Bolivariana de Venezuela.</li> </ul>	

CUADRO 2. Síntesis de los principales instrumentos de regulación migratoria por nivel territorial y tipo (continuación)

<i>Instrumento (norma)</i>	<i>Supranacional</i>	<i>Nacional</i>	<i>Subnacional</i>
Decretos / Instructivos	Decreto 287 del 19 de julio de 1972. Ordena cumplir como Ley de la República la Convención sobre el Estatuto de Refugiados.		
Otros	Agenda 2030. ODS 4, 5, 8, 10, 16 y 17. Oficio Circular 26.465. Acuerdo sobre residencia de los Estados parte del Mercosur, Bolivia y Chile.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Circular 16 DEM. Instruye sobre visación temporaria para niños, niñas y adolescentes.</li> <li>• Circular 15 DEM. Establece normas de atención de público, en las sucursales del Departamento de Extranjería y Migración.</li> <li>• Circular 11 DEM. Instruye sobre el Ingreso digital de solicitudes de Permanencia Definitiva.</li> <li>• Circular 25 DEM. Crea el Certificado Digital de Permanencia Definitiva.</li> <li>• Circular 27 DEM. Establece el certificado electrónico provisorio de otorgamiento de visas de residencia.</li> <li>• Circular 58 DEM. Establece el estampado electrónico para visas de residencia.</li> <li>• Circular 17 DEM. Establece la reducción de requisitos en trámites digitales a través de la eliminación de documentos e interoperabilidad con otras instituciones.</li> <li>• Circular 19 DEM. Establece la interoperabilidad PDI-DEM, consecuente eliminación de documentación y trámites para solicitudes de residencia que indica y otros.</li> </ul>	
Covid-19		<p>Resolución exenta 2.933 MISP. Dispone medida provisional de extensión del plazo contemplado en el artículo 31, de la Ley 19.880, en los casos que indica, producto de la emergencia sanitaria por brote de Covid-19.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Circular 14 DEM. Imparte instrucciones para el trámite de solicitud de permanencia definitiva, en particular para los certificados de antecedentes penales del país de origen, en virtud de la crisis sanitaria provocada por la pandemia del Covid-19.</li> </ul>	

Fuente: Elaboración propia.

incorporó una visión securitista de los procesos de movilidad humana en el país (Bauböck, 2006) que sigue vigente, alejando la política migratoria de una perspectiva de derechos para enfrentar los desafíos de la migración en Chile.

De acuerdo con el DL 1.094, el Ministerio del Interior es el órgano rector encargado de la aplicación de dicha norma (art. 91). Su dependiente Departamento de Extranjería y Migración es el ente comisionado de aplicar y supervigilar el cumplimiento de lo dispuesto en estos instrumentos (arts. 92 y 93), y de ejecutar los consecuentes decretos, resoluciones, órdenes e instrucciones que dicte dicho ministerio.

La institucionalidad que se desarrolló dentro de este marco propuso un conjunto de normas que han sido insuficientes para atender de forma eficiente los requerimientos de la población migrante, toda vez que el enfoque securitista de la política ha puesto el énfasis en el control de las fronteras y las expulsiones, en vez de la inclusión de las personas inmigradas y el fortalecimiento de la institucionalidad vigente.

Al respecto, una cuestión clave es la invisibilización de los territorios en el diseño y la ejecución de la política migratoria, porque las funciones del Ministerio del Interior solo reconocen un nivel básico de facultades administrativas que se asignan en el ámbito subnacional. En efecto, lo dispuesto en el DL 1.094 deriva en una desconcentración territorial instrumental del DEM a nivel provincial, a través de oficinas de atención para migrantes, ubicadas en cada una de las gobernaciones provinciales.

Los instrumentos que pretendían apoyar una coordinación intersectorial en los temas migratorios fueron el Decreto 1.393, que establecía la creación del Consejo de Política Migratoria (CPM) como una instancia interministerial, asesora de la Presidencia, y el Decreto 108, que creó el Consejo Técnico de Política Migratoria como una comisión asesora del CPM, con el objetivo de proponer una agenda temática y proveer de insumos técnicos sectoriales para su funcionamiento (Sandoval, 2017).

Por último, están los decretos 776 de 2018 y 237 de 2019, y la nueva Ley de Migraciones. Estos instrumentos forman parte de las acciones administrativas más recientes del Estado en materia migratoria. Los primeros decretos crean visados consulares para Haití y Venezuela. En el caso de los venezolanos, el Decreto 237 de 2019 impone la Visa de Responsabilidad Democrática (VRD) y la Visa Consultar de Turismo (VCT) como únicas formas de ingreso a Chile.

La nueva Ley de Migración y Extranjería fue aprobada el 3 de diciembre de 2020, luego de ocho años de tramitación en el Congreso de la República. La

nueva normativa fue publicada en el Diario Oficial el 20 de abril de 2021 bajo la Ley 21.325 y, una vez que entre en vigencia, derogará el DL 1.094.

Los principales cambios que se establecen en la Ley 21.325 se sitúan en dos planos. A nivel de estructura, destaca la creación del Servicio Nacional de Migraciones (Sermig), en reemplazo del DEM (Aninat y Sierra, 2019). Este nuevo servicio contará con direcciones regionales y con un Consejo de Política Migratoria como una instancia multisectorial encargada de asesorar al Ministerio del Interior. A nivel de visados, se crean trece nuevas subcategorías de la visa de residencia temporal (CNN Chile, 2020), y corresponderá al Sermig el otorgamiento, la prórroga y la revocación de los permisos de residencia y permanencia en el país.

Finalmente, es importante mencionar que los aspectos vinculados al refugio, a la implementación de visas consulares y a los procesos de regularización, profundizaron las tensiones políticas entre el gobierno chileno y diversos actores sociales y activistas migrantes en el contexto de la pandemia del Covid-19. Diversas organizaciones denunciaron una política gubernamental constitutiva del cierre de fronteras a partir de la crisis sanitaria, la negación sistemática del refugio como derecho, la realización de expulsiones de migrantes, y la implementación de barreras institucionales para una migración “segura, ordena y regular”, vulnerando lo establecido en el Estatuto de Refugiados y lo dispuesto en la Ley 20.430.<sup>4</sup>

### **Nivel subnacional, normativa de rango infralegal y contexto Covid**

La relación institucional sobre los asuntos migratorios entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales en Chile está agenciada principalmente por las oficinas provinciales del Ministerio del Interior, y el área de Convivencia y Territorio del DEM.

La oferta pública del DEM está caracterizada por la asistencia técnica a las municipalidades en materia de capacitación y programas de certificación en la atención de población migrante, destacando el Programa “Sello Migrante”, que ha sido desarrollado por la institución bajo el formato de una certificación que se entrega a las municipalidades que ejecutan planes, programas y acciones tendientes a la inclusión de la población extranjera.

Pese a la existencia de dicha oferta programática del DEM hacia los municipios, no es claro que se desarrollen procesos de articulación entre ambos niveles de

<sup>4</sup> Algunas publicaciones en medios de comunicación que dan cuenta de este debate son Stefoni *et al.* (2021), Asoven (2021) y Rizik (2020).

gobierno. De hecho, de la consulta realizada en el marco de este estudio a 218 funcionarios de 87 municipios de Chile, no hubo una mención significativa ni al área de Convivencia y Territorio del DEM, ni a las oficinas provinciales del Ministerio del Interior.

Por el contrario, lo que en mayor medida reconocen los funcionarios consultados es una valoración genérica, que es positiva o negativa, respecto a la relación entre el gobierno central y municipal, siendo que el nivel provincial es una escala territorial y política invisible en los relatos de los informantes.

Respecto al marco normativo que rige el funcionamiento gubernamental de los niveles regional y municipal en Chile deben mencionarse dos leyes, aunque es importante destacar que en estos instrumentos jurídicos las referencias explícitas al tema migratorio son escasas. La primera ley es la 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, que hace recaer en el delegado presidencial regional la función de aplicar administrativamente las disposiciones del DL 1.094, pudiendo disponer la expulsión de las personas extranjeras del territorio nacional.

La segunda ley es la 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades, que no hace mención específica a la organización institucional u oferta pública local para migrantes. Sin embargo, en su art. 31 establece que cada municipalidad debe definir su organización interna, así como las funciones específicas que se asignen a las unidades respectivas, a través de un reglamento dictado por el(a) alcalde(sa) con acuerdo del Concejo Municipal. En el marco de dicho reglamento, las municipalidades han creado las Oficinas de Atención a Migrantes.

Dada esta facultad que permite el art. 31 y el interés del estudio por los instrumentos que se implementan en torno a los asuntos migratorios, se revisaron las páginas web oficiales de las 345 municipalidades chilenas, con el objetivo de identificar la oferta pública permanente que existe a nivel local en la materia. Los resultados se organizan en dos grupos de municipios.

El primer grupo está constituido por 227 municipalidades que no informan contar con áreas o programas sociales permanentes de atención directa a la población migrante. Sin embargo, se observó que 28 municipalidades de este grupo mostraban información general sobre iniciativas coyunturales de trabajo con extranjeros, por ejemplo, capacitaciones, reuniones, mesas intersectoriales, actividades culturales, entre otras.

El segundo grupo incorpora a las 116 municipalidades restantes donde hay información de dos tipos de instrumentos permanentes para atender la demanda local migrante. El primero son las Oficinas de Atención a Migrantes, implemen-

tadas en 33 municipios. Estas oficinas son el instrumento local más valorado por los funcionarios públicos encuestados, como el mecanismo que facilita el trabajo que realizan con la población extranjera en sus comunas.

El segundo tipo de instrumento son los programas sociales, que pueden adoptar dos modalidades: 1) programas que forman parte exclusivamente de la oferta pública local, e incorporan en su focalización una priorización por los migrantes, y 2) el Programa Sello Migrante, presente en 15 municipalidades (otras 45 municipalidades informaban estar en proceso de postulación ante el DEM).

Para finalizar, cabe señalar que el Estado de Chile ha dictado un importante número de normas infralegales en un periodo reciente, donde se consideran las generadas en el contexto Covid-19. Este tipo de instrumentos incluye instructivos presidenciales, instrucciones generales, oficios, circulares, resoluciones exentas, convenios de colaboración interministerial, entre otros.

Hasta marzo de 2021 se identificaron para este estudio 27 instrumentos de carácter general dictados por el DEM entre los años 2017 y 2020,<sup>5</sup> que se pueden agrupar en tres categorías de normas: las que establecen condiciones de visación para grupos específicos dentro de la población migrante; las relativas al proceso de transformación digital del Estado, y las que establecen medidas tomadas en respuesta a la pandemia del Covid-19. La lista de las principales normas se encuentra en el cuadro 2.

### **Aspectos clave de la coordinación multinivel**

Como hemos señalado, si bien la coordinación multinivel no constituye por sí misma una garantía para la integración de las personas extranjeras, sí es una condición necesaria tanto para la implementación exitosa de un marco normativo migratorio basado en derechos (OCDE, 2018) como para visibilizar el trabajo que realizan los municipios en esta materia (Aninat y Vergara, 2019).

Con esto se espera que los procesos de coordinación fortalezcan el empoderamiento de la escala local, en tanto que esta “hace posible nuevas formas de gobernabilidad y arreglos institucionales [...] esta nueva forma de gobernabilidad ha sido etiquetada como gobernanza” (Peña, 2021: 5).

En ese sentido, y para contribuir al levantamiento de evidencia en Chile que nutra este debate, se aplicó una encuesta a funcionarios públicos encargados de las políticas municipales dirigidas a migrantes y se obtuvieron resultados que

<sup>5</sup> Se excluye de esta revisión la normativa sectorial específica.

permiten establecer cinco aspectos clave que caracterizan los procesos de coordinación multinivel en los asuntos migratorios en el país.

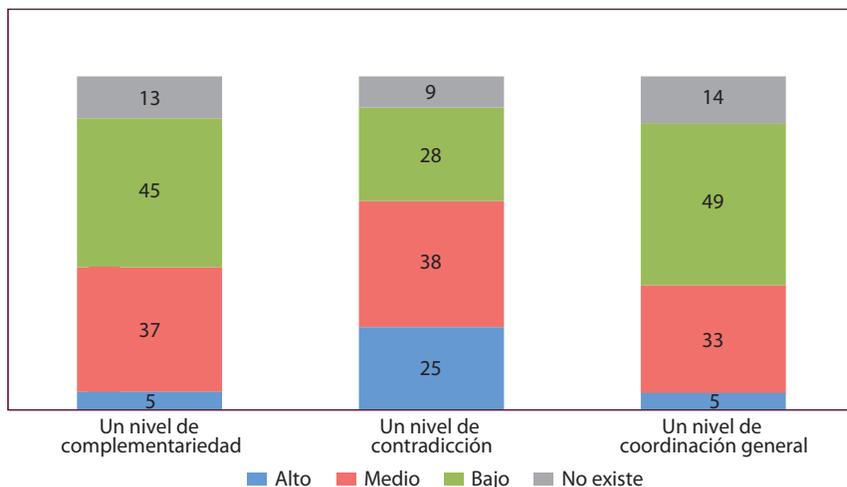
El primer aspecto tiene que ver con el bajo nivel de apoyo que reciben los municipios por parte del gobierno central para realizar las iniciativas dirigidas a atender las necesidades de la población migrante. En específico, 51.2 por ciento de los consultados respondió ante este asunto que “no cuenta con ningún tipo de apoyo” del gobierno nacional para llevar a cabo dichas acciones. Por parte de los funcionarios que respondieron positivamente a esta pregunta (48.8%), los principales apoyos que mencionaron consisten en capacitaciones, entrega de recursos económicos, asistencia técnica, reconocimientos y certificaciones institucionales. En un menor grado, los funcionarios mencionaron los programas desarrollados por los municipios en convenio con el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y los convenios de trabajo con los gobiernos provinciales en temas puntuales como refugio y consultas técnicas sobre regularización.

El segundo aspecto que emerge de la encuesta es la ausencia de un diálogo político entre las autoridades de cada nivel de gobierno para abordar los temas migratorios. Aquí, el resultado a la pregunta fue muy negativo, porque solo 17.1 por ciento de los funcionarios respondió que el nivel de diálogo es bueno, el resto piensa que es regular (41.1%), malo (32.9%) o que no se produce (8.9%). Para la mayoría de los consultados (64.3%), que no exista diálogo político entre las autoridades nacionales y locales se debe fundamentalmente a una falta de voluntad política en ambos niveles de gobierno, pese a que 28.6 por ciento de las personas atribuye la responsabilidad exclusivamente al gobierno central.

El tercer aspecto se relaciona con las visiones que tienen las autoridades de gobierno sobre la migración, donde la percepción mayoritaria de los funcionarios consultados (87.3%) es que estas son asimétricas y generalmente negativas respecto a la población migrante. En particular, los funcionarios describen dichas visiones como deficientes o limitadas. Las seis categorías que se construyen a partir del análisis del total de las respuestas a esta pregunta es que la visión del gobierno central sobre la migración es discriminatoria, centralista, sin enfoque de derechos, criminalizadora, contradictoria o poco clara. La perspectiva sobre la migración que reconocen los funcionarios en las autoridades del nivel local son un poco más diversas, no obstante, también cuentan con una alta carga de valoraciones negativas. Las seis categorías principales que se construyen en este sentido son: integradora e inclusiva, deficiente o limitada, buena o abierta, asistencialista, nula y dependiente de la voluntad política de los líderes.

GRÁFICA 3. Coordinación, complementariedad o contradicción entre los instrumentos nacionales y locales que rigen la migración en Chile (porcentaje)

Entre los instrumentos normativos, políticos, y jurídicos, que rigen la migración en Chile a nivel nacional, y los instrumentos y acciones que se generan a nivel local para atender la demanda de la población migrante, existen:



Fuente: Elaboración propia, a partir de los datos de la encuesta “La migración en el espacio local” aplicada en el marco del estudio, el último trimestre de 2020.

El cuarto aspecto clave que emerge de los resultados de la encuesta es la ausencia de mecanismos para analizar, evaluar o acordar acciones de trabajo conjunto entre los distintos niveles de gobierno (central-municipal) en materia migratoria. Al respecto, 63.4 por ciento de los consultados piensa que no existen tales instancias. En el caso de quienes respondieron positivamente la pregunta (36.6%), los principales mecanismos que reconocen son las reuniones entre áreas de trabajo, las capacitaciones con instancias de reflexión, la realización de encuentros con y entre funcionarios, y los instructivos y manuales del nivel central que llegan al municipio.

El quinto aspecto al que conducen los resultados de la encuesta es que entre los instrumentos en materia migratoria del gobierno central y los instrumentos de las municipalidades no solo existen bajos niveles de complementariedad y coordinación en general, sino que también se produce un alto nivel de contradicción (la gráfica 3 muestra el detalle de las respuestas).

## CONCLUSIONES

A partir de los datos y resultados presentados en las distintas secciones del artículo llegamos a dos conclusiones principales.

La primera conclusión confirma la hipótesis, en tanto que el cuerpo de normas que rigen la migración en Chile contribuye a la generación de un estatus legal precario en la población migrante. Existe una ampliación del cuerpo de normas en torno al DL 1.094 de 1975 que se produce fundamentalmente por modificaciones administrativas del ejecutivo central, bajo las formas de decretos e instrumentos de tipo infralegal. En este cuerpo de instrumentos no se reconoce un enfoque de derechos hacia las personas inmigradas, básicamente por dos razones. En primer lugar, porque se basan en la creación de visados consulares que restringen el ingreso de los extranjeros al país, y complejizan sus procesos de regularización migratoria. En segundo término, porque son acciones orientadas a la modernización del Estado que no necesariamente se traducen en facilitar el acceso a los derechos de los extranjeros, más allá de la incorporación de tecnologías que buscan descomprimir la burocracia en el funcionamiento institucional. Las cifras migratorias acompañan este análisis, pues como se explicó antes, desde 2018, con la creación de visas consulares para venezolanos y haitianos, disminuyen los ingresos regulares en -66 por ciento, aumentan los ingresos por pasos clandestinos (para el caso de los venezolanos, en 134.622 por ciento), cae la tasa de aprobación de visas en -55 por ciento, caen las solicitudes de refugio en -69 por ciento, y se incrementan los rechazos de este tipo de solicitudes en 706 por ciento. Cabe señalar, de acuerdo con los datos oficiales, el punto de inflexión de los flujos migratorios (donde caen los ingresos regulares y aumentan los ingresos por canales informales) coincide con la evidencia estadística de la ralentización de los procesos de regularización de extranjeros en Chile y la generación de nuevos tipos de visados, incluso antes de la pandemia de Covid-19.

La segunda conclusión tiene que ver directamente con los ejes de análisis definidos en el objetivo de investigación (territorios locales y coordinación multinivel). De manera específica, se concluye que el marco regulatorio nacional, además de securitista, restringe la participación de los gobiernos locales a una actuación instrumental y secundaria en la resolución de los asuntos migratorios, convirtiéndose, a su vez, en una barrera para generar una real coordinación entre los distintos niveles de gobierno. Esta segunda conclusión se sustenta en tres hechos. El primero es la asignación de competencias que se realiza desde el DL 1.094 de 1975 a los niveles subnacionales de gobierno, que corresponde a un tipo de desconcentración instrumental de facultades que no otorga un rol estratégico

a los territorios en el tratamiento de los asuntos migratorios. El segundo hecho es la identificación de una oferta pública desarrollada por los municipios para la atención de la demanda local migrante, pero que no es vinculante respecto del marco regulatorio nacional, por lo cual se produce falta complementariedad y, en algunos casos, contradicción entre los instrumentos migratorios nacionales y locales. El tercer hecho es que se comprueba una percepción mayoritariamente negativa de los funcionarios públicos sobre la actuación del gobierno nacional respecto al trabajo con los municipios en materia de migración, que establece la falta de coordinación multinivel. 

## REFERENCIAS

- Aninat, I. y L. Sierra (2019), “*Regulación inmigratoria: Propuestas para una mejor reforma*”, en I. Aninat y R. Vergara (eds.), *Inmigración en Chile: Una mirada multidimensional*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica, pp. 31-63.
- Aninat, I. y R. Vergara (eds.) (2019), *Inmigración en Chile: Una mirada multidimensional*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- Asoven (Asociación Venezolana en Chile) (2021), “Comunicado sobre la crisis humanitaria en frontera norte de Chile”, Santiago de Chile, Asoven, 5 de febrero.
- Bassa, J. y F. Torres (2015), “Desafíos para el ordenamiento jurídico chileno ante el crecimiento sostenido de los flujos migratorios”, *Estudios Constitucionales*, 13(2), pp. 103-124.
- Bauböck, R. (2006), “Citizenship and Migration: Concepts and Controversies”, en R. Bauböck (ed.), *Migration and Citizenship: Legal Status, Rights and Political Participation*, Ámsterdam, IMISCOE Reports/Amsterdam University Press, DOI: <https://doi.org/10.2307/j.ctt46mvkf.6>.
- Bauman, Z. (2016), *Extraños llamando a la Puerta*, Buenos Aires, Paidós.
- Bernhard, J., L. Goldring, J. Young, B. Wilson y C. Berinstein (2008), “Living with Precarious Legal Status in Canada: Implications for the Wellbeing of Children and Families”, *Refuge*, 24(2), pp. 101-114.
- Brubaker, W.R. (1989), “*Membership without Citizenship: The Economic and Social Rights of Noncitizens*”, en Brubaker (ed.), *Immigration and the Politics of Citizenship in Europe and North America*, Nueva York, New York University Press.
- Cabieses, B., F. Darrigrandi, A. Blukacz, A. Obach y C. Silva (2020), “Migrantes venezolanos frente a la pandemia de Covid-19 en Chile: Factores asociados a la percepción de sentirse preparado para enfrentarla”, *Notas de Población*, 47(111), pp. 43-62.
- Cachón, L. (1989), *¿Movilidad social o trayectorias de clase? Elementos de la sociología de la movilidad social*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas/Siglo XXI.
- Cachón, L. (2010), “¿Nuevos tiempos, nuevas respuestas? El papel del mundo local en la gestión de las migraciones”, en G. Pinyol (coord.), *Retos globales, respuestas locales: Polí-*

- ticas de inmigración e integración y acción local en la Unión Europea*, Colección Monografías, Barcelona, CIDOB.
- Calavita, K. (2007), “Law, Immigration and Exclusion in Italy and Spain”, *Revista de Sociología*, 85, pp. 95-108.
- Cámara de Diputadas y Diputados Chile (2013), Boletín núm. 8970-06, Proyecto de Ley de Migración y Extranjería, 4 de junio, disponible en: <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=9377> [fecha de consulta: 10 de junio de 2021].
- Carens, J. (2004), “La integración de los inmigrantes”, en G. Aubarell y R. Zapata (eds.), *Inmigración y procesos de cambio*, Barcelona, Icaria, pp. 393-420.
- Castles, S. y A. Davidson (2000), *Citizenship and Migration: Globalization and the Politics of Belonging*, Nueva York, Routledge.
- Castles, S. y M. Miller (2004), *La era de la migración: Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*, Ciudad de México, INM/Cámara de Diputados/Fundación Colosio/UAZ/MAP.
- CNN Chile (2020), “Guía para extranjeros: Las 13 nuevas categorías de la Ley de Migración para optar a la visa temporal”, 8 de diciembre, disponible en: [https://www.cnnchile.com/pais/13-categorias-ley-de-migracion-visa-residencia-temporal\\_20201208/](https://www.cnnchile.com/pais/13-categorias-ley-de-migracion-visa-residencia-temporal_20201208/) [fecha de consulta: 15 de diciembre de 2020].
- Colmenares, N. (2017), “La dimensión territorial de la desigualdad social en Chile, desde la perspectiva de las políticas públicas para la superación de la pobreza”, tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- De las Heras, M.J. (2016), “Los migrantes como sujetos del sistema de protección social en Chile”, *Temas de la Agenda Pública*, 11(91), Santiago de Chile, Pontificia Universidad Católica de Chile-Centro de Políticas Públicas.
- De Lucas, J. (2007) “Inmigración, diversidad cultural, reconocimiento político”, documento 94, Universidad Autónoma de Barcelona, pp. 53-77.
- Fraser, N. (2006), “La justicia social en la era de la política de la identidad: Redistribución, reconocimiento y participación”, en N. Fraser y A. Honneth (eds.), *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político filosófico*, Madrid, Morata.
- Fraser N. y A. Honneth (2006), “Introducción: ¿Redistribución o reconocimiento?”, en N. Fraser y A. Honneth (eds.), *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político filosófico*, Madrid, Morata.
- Freier, Luisa y N. Parent (2018), “A South American Migration Crisis: Venezuelan Outflows Test Neighbors’ Hospitality”, *Migration Information Source*, 18 de julio.
- García, R. (2003), “Un estado de la cuestión de las teorías de las migraciones”, *Historia Contemporánea*, 26, pp. 329-351.
- García, T. y F. Lozano (2017), “Selectividad y precariedad laboral en la migración calificada

- de América Latina y el Caribe, 2000-2010”, *REMHU: Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*, 25(49), pp. 113-134.
- Gissi, N., G. Ghio y C. Silva (2019), “Diáspora, integración social y arraigo de migrantes en Santiago de Chile: Imaginarios de futuro en la comunidad venezolana”, *Migraciones*, 47, pp. 61-88.
- Goldring, L., C. Berinstein y J.K. Bernhard (2009), “Institutionalizing Precarious Migratory Status in Canada”, *Citizenship Studies*, 13(3), pp. 239-265.
- Goldring L. y P. Landolt (2013), “Producing and Negotiating Non-citizenship: Precarious Legal Satus in Canadá”, Toronto, University of Toronto Press.
- Gómez, G. y G. Mayorga (2021), “Concepción diferenciada del problema público: Un análisis de la política pública de desplazamiento involuntario por obra pública en el sector La Paralela del municipio de Medellín, Colombia”, *Gestión y Política Pública*, XXX(1), pp. 31-60.
- Gras, Martín (2013), “Desarrollo local de políticas públicas con enfoque de derechos humanos”, presentado en el VII Congreso Argentino de Administración Pública, Mendoza, Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, 18-20 de septiembre.
- Hernández Sampieri, R., C. Fernández Collado y P. Baptista Lucio (2014), *Metodología de la investigación*, 6a. ed., Ciudad de México, McGraw-Hill.
- Honneth, A. (1997), *La lucha por el reconocimiento: Por una gramática moral de los conflictos sociales*, Barcelona, Crítica/Grijalbo.
- Honneth, A. (2010), *Reconocimiento y menosprecio: Sobre la fundamentación normativa de una teoría social*, Buenos Aires, Katz Editores.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (2017), Censo, Santiago de Chile, INE.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (2018), Proyecciones censales, Santiago de Chile, INE.
- INE (Instituto Nacional de Estadísticas) (2019), Proyecciones censales, Santiago de Chile, INE.
- INE-DEM (Instituto Nacional de Estadísticas y Departamento de Extranjería y Migración) (2019), Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile, Santiago de Chile, INE-DEM.
- Jarufe, J. (2019), *El fenómeno migratorio: Evolución normativa, experiencia comparada, y principales hitos en la discusión del Proyecto de Ley de Migración y Extranjería*, Santiago de Chile, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN).
- Koh, D. (2020), “Migrant Workers and Covid-19”, *Occupational and Environmental Medicine*, 77(9), pp. 624-636, DOI: <http://doi.org/10.1093/pubmed/fdaa129>.
- López, A.M. (2005), *Inmigrantes y Estados: La respuesta política a la cuestión migratoria*, Barcelona, Anthropos.
- López, V. (coord.) (2016), *Migración y derechos humanos, informe temático*, Santiago de Chile, Universidad de Chile-Facultad de Derecho.

- Marshall, T.H. (2001), “Ciudadanía y clase social”, en T.H. Marshall y T. Bottmore (eds.), *Ciudadanía y Clase Social*, Madrid, Alianza, pp. 297-344.
- Massey, D. (2017), *Comprender las migraciones internacionales: Teorías, prácticas y políticas migratorias*, Barcelona, Belloterra.
- Menjívar, C. (2006), “Liminal Legality: Salvadoran and Guatemalan Immigrants’ Lives in the United States”, *American Journal of Sociology*, 111(4), pp. 999-1037.
- Menjívar C. y L. Abrego (2012), “Legal Violence: Immigration Law and Lives of Central American Immigrants”, *American Journal of Sociology*, 117(5), pp. 1380-1421.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2018), *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees*, París, OECD Publishing.
- OIM (Organización Internacional para las Migraciones) (2020), *La experiencia migratoria de venezolanos que se desplazan a Chile*, Santiago de Chile, OIM.
- Peña, S. (2021), “Movilidad transfronteriza, planeación y gobernanza en la frontera México-Estados Unidos: Procesos y resultados”, *Gestión y Política Pública*, XXX(1).
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2020), *El potencial de migración en América Latina y el Caribe*, disponible en: <https://www1.undp.org/content/undp/es/home/blog/2020/harnessing-the-potential-of-migration-in-latin-america-and-the-c.html> [fecha de consulta: 20 de agosto de 2020].
- Poduje, I., L. Dammert, G. Yáñez y D. Gamboa (2018), *El mapa de la inmigración en Santiago: Localización espacial inmigrantes Censo 2017*, Santiago de Chile, ATISBA.
- Portes, A. y J. DeWind (2006), “Un diálogo transatlántico: El progreso de la investigación y la teoría e el estudio de la migración internacional”, en A. Portes y J. DeWind (coords.), *Repensando las migraciones: Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, Ciudad de México, INM/Universidad Autónoma de Zacatecas/Miguel Ángel Porrúa.
- Renault, E. (2007), “What Is the Use of the Notion of the Struggle of Recognition?” *Revisita de Ciencia Política*, 27(2), pp. 195-205, doi: 10.4067/S0718-090X2007000300011.
- Rizik, J. (2020), “Refugio Venezolano en Chile”, *Revista Sur*, 3 de diciembre, disponible en: <https://www.revistasur.cl/revistasur.cl/2020/12/refugio-venezolano-en-chile/> [fecha de consulta: 10 de febrero de 2021].
- Sandoval, R. (2017), “Una política migratoria para una Chile cohesionado”, en B. Cabieses, M. Bernales y A.M. McIntyre (coords.), *La migración internacional como determinante social de la salud en Chile: Evidencia y propuestas para políticas públicas*, Santiago de Chile, Universidad del Desarrollo, pp. 39-49.
- SJM (Servicio Jesuita a Migrantes) (2020), *Dinámicas fronterizas en el norte de Chile el año 2020: Pandemia, medidas administrativas y vulnerabilidad migratoria*, Santiago de Chile, SJM.
- Stefoni, C., M. Jaramillo, C. Palma y P. Roessler (2021), “A pie por Colchane: Cómo la política de gobierno forzó un ingreso desesperado de migrantes a Chile”, *CIPER*, 2 de

mayo, disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2021/02/05/a-pie-por-colchane-como-la-politica-de-gobierno-forzo-un-ingreso-desesperado-de-migrantes-a-chile/> [fecha de consulta: 2 de mayo de 2022].

- Taylor, Ch. (2009), *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- Thayer, L. y C. Durán (2015), “Gobierno local y migrantes frente a frente: nudos críticos y políticas para el reconocimiento”, *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, 63, pp. 27-162.
- Thayer, L. y F. Stang (2017), “Entre la debilidad institucional y el voluntarismo individual: Reconocimiento parcial y derechos limitados en las políticas migratorias locales en Santiago”, en C. Vial (ed.), *¿Para qué descentralizar? Centralismo y políticas públicas en Chile: Análisis y evaluación por sectores*, Santiago de Chile, Universidad Autónoma de Chile-Instituto Chileno de Estudios Municipales.
- Thayer, L., F. Stang y C. Dilla (2020), “La política del estado de ánimo: La debilidad de las políticas migratorias locales en Santiago de Chile”, *Perfiles Latinoamericanos*, 28(55).
- Zapata-Barrero, R. (2009), *Fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración*, Madrid, Trotta.

**Neida Colmenares** es doctora en Gobierno y Administración Pública (Universidad Complutense de Madrid), máster en Políticas Públicas (Instituto de Investigación Ortega y Gasset, España), magíster en Políticas Sociales y Gestión Local (U-ARCIS, EPL, Chile), politóloga (UVM, Venezuela), con estudios en género y gobernanza multiescalar (Cepal; Flacso). Ha sido consultora de NNUU en el área de territorio y políticas públicas. Es académica de Flacso, profesora asociada de la Universidad Central de Chile, y directora de Ciencia Política en la misma universidad. Desde 2010 es docente de pre y posgrado en distintas universidades chilenas, en temas relacionados con gobernanza territorial, género, políticas públicas y migración.

**Luis Eduardo Thayer** es doctor en Sociología por la Universidad Complutense de Madrid. Entre 2010 y 2016 fue profesor asociado de la Universidad de Los Lagos de Chile, y desde 2013 es subdirector del Centro de Estudios para el Desarrollo Regional y las Políticas Públicas (Ceder) de la misma institución. Ha dirigido y codirigido investigaciones Fondecyt de 2010 a la fecha. Entre 2012 y 2016 fue subdirector de la *Revista Polis*. Formó y dirige el Observatorio de Políticas Migratorias y es miembro del Grupo de Trabajo Migraciones, Cultura y Políticas de Clacso. Desde 2008 ha ejercido la docencia en diversas universidades nacionales, de pre y posgrado en temas relacionados con la migración internacional, la globalización y dinámicas territoriales.