

## Lecturas &amp; Documentos



# Regularización e inserción laboral de migrantes en Chile

Durante las últimas dos décadas, la población migrante en Chile ha aumentado de manera muy significativa: de 184.464 extranjeros viviendo en el país en el año 2002 (INE, 2003) a cerca de un millón y medio de personas a fines de 2021 (INE y Sermig, 2022). La composición y características de esa población también ha variado en el tiempo. Actualmente, la nacionalidad extranjera con mayor presencia es la venezolana —que asciende a un 30% de la población migrante—, seguida de la peruana (16,6%), la haitiana (12,2%) y la colombiana (11,7%). Las principales razones de estos grupos para migrar corresponden a una intención de mejorar su situación económica o por búsqueda de trabajo, mientras que los motivos más mencionados para elegir a Chile como destino son las posibilidades de encontrar empleo y el tener un conocido o familiar en el país (SJM y Ekhos, 2021).

La población migrante en Chile se ha convertido en un actor cada vez más relevante en el ámbito laboral, lo cual presenta ventajas y desafíos. Según datos de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE, trimestre febrero-abril 2022), los extranjeros son más jóvenes que los chilenos, hay una mayor proporción en edad de trabajar, presentan menores tasas de desocupación y similares niveles de informalidad. Junto con esto, la población migrante cuenta con mayores niveles de educación que

Un estudio elaborado por el Centro de Políticas Públicas UC —del cual publicamos un resumen— propone acciones para favorecer la regularización y la inserción sociolaboral de quienes migran al país.

la no migrante (Fuentes y Vergara, 2019; SJM y Educación 2020, 2021). Pese a que estos factores pueden incidir positivamente en el crecimiento de la economía nacional, es importante notar que los trabajadores migrantes frecuentemente se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad. De esta manera, es muy común que experimenten una movilidad descendente en su ocupación (Hayfron, 2006), ya sea por la falta de reconocimiento de

sus niveles educacionales previos, por las habilidades culturales requeridas para el trabajo, por la existencia de barreras culturales o formas de discriminación que puedan existir en el mercado laboral, entre otras razones (Laryea y Hayfron, 2005). De hecho, se ha constatado que los migrantes se emplean, sobre todo en el período de llegada al país, en sectores de menor productividad que la población nacional (Comisión Nacional de Productividad, 2018).

Esta situación se acrecienta en el caso de las personas migrantes irregulares, que suelen trabajar en condiciones aún más desfavorables, que se traducen, por ejemplo, en informalidad, peores salarios, inseguridad y falta de regulación de la relación laboral (Thayer, 2019). Además, el tener

(Continúa en la página 14)

(Viene de la página 13)

este estatus migratorio afecta su calidad de vida y la de sus familias, sus posibilidades de inserción social, así como el ejercicio y respeto de derechos humanos por razones jurídicas y prácticas (Naciones Unidas, 2014). Por lo general, las principales causas de la irregularidad son el cruce no autorizado de fronteras, la sobreestadia luego de la expiración de un visado, ser hijo o hija de padres y madres en situación irregular, la pérdida de empleo o incumplimiento de determinados requisitos, y el ser solicitante de refugio cuyo reconocimiento es rechazado (Spencer y Triandafyllidou, 2022).

Actualmente, la irregularidad migratoria representa un desafío de gran magnitud para el país, no solo por su convergencia sino también por sus características. Desde 2018 en adelante ha habido un aumento exponencial de los ingresos irregulares por pasos no habilitados, originado, entre otras cosas, por las crisis humanitarias y políticas en algunos países de la región y el cierre de fronteras debido a la pandemia (SJM, 2020). Quienes ingresan al país de esta manera no tienen alternativas legales para regularizarse y la gran mayoría permanece en Chile en situación irregular. En este contexto, resulta fundamental y urgente adoptar medidas para hacer frente a este fenómeno, pero también es necesario considerar acciones de mediano y largo plazo que favorezcan la adecuada inserción social y laboral de las personas migrantes.

Convocados por el Centro de Políticas Públicas UC, un grupo interdisciplinario de académicos y académicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile aportó con sus conocimientos y perspectivas para formular propuestas conducentes, por una parte, a favorecer la regularidad migratoria en Chile y, por otra, a facilitar la inserción sociolaboral de quienes migran al país. Para ello, se analizaron experiencias internacionales, se revisaron estudios y estadísticas en la materia y se discutió acerca de la pertinencia de distintas medidas para el contexto chileno.

### 1. Medidas de regularización extraordinaria

Se propone contemplar, excepcionalmente, alternativas de regularización extraordinaria, estableciendo requisitos que permitan mitigar eventuales desincentivos o riesgos asociados. Se recomienda incorporar criterios de control y requisitos que eviten fomentar la migración irregular, como pueden ser las exigencias de no contar con antecedentes penales y el establecer una fecha de ingreso al país previa al anuncio de la medida. Existen experiencias de regularización extraordinaria en el extranjero que indican que las



### Ficha de autor

El estudio fue elaborado por un equipo interdisciplinario conformado por Rodrigo Azócar, Facultad de Derecho UC; Patricio Domínguez, Escuela de Ingeniería UC; Roberto González, Escuela de Psicología UC; Olaya Grau, Escuela de Trabajo Social UC; y José Tessada, Escuela de Administración UC.

regularizaciones extraordinarias en general conllevan resultados positivos en el ámbito económico (con variaciones, según el caso) y no necesariamente aumentan los flujos de migración irregular si se toman precauciones que eviten incentivos en esa línea.

Estados Unidos: la Immigration-Reform and Control Act de 1986 permitió regularizar a 2,7 millones de inmigrantes. La evidencia indica que este proceso redujo el número de inmigrantes irregulares en el corto plazo y no pareciera haber incentivado mayor inmigración de este tipo en el largo plazo. Dentro de los requisitos exigidos, se incluyó que los extranjeros hubiesen vivido o trabajado previamente en el país durante un plazo determinado.

Italia: el año 2002 se realizó un proceso de regularización extraordinario que también exigía haber ingresado al país antes de una fecha determinada. Estudios posteriores descubrieron que los migrantes que eran potencialmente elegibles para regularizar su estatus bajo el programa de regularización tenían una probabilidad significativamente más alta de ser empleados (cerca de un 26% superior), en comparación a los migrantes que no cumplen con los requisitos. Por otra parte,

un estudio sobre otro proceso de regularización extraordinaria realizado el año 2008, encontró evidencia de que la regularización de migrantes redujo el número de delitos cometidos por extranjeros.

España: el año 2005 se inició un proceso en que se regularizó a cerca de 600.000 inmigrantes. En promedio, esto significó la formalización laboral de muchos trabajadores y un aumento en la recaudación fiscal de 4.800 euros promedio por cada inmigrante regularizado. Respecto del mercado laboral, la regularización afectó negativamente a algunos nativos e inmigrantes de baja calificación, mientras que mejoró los resultados para quienes contaban con alta calificación. Lo anterior provocó que algunos de los inmigrantes menos calificados se movieran de zonas con alta concentración de migrantes.

Colombia: el Permiso Especial de Permanencia (PEP) implementado en 2018 permitió regularizar y entregar permisos de trabajo a cerca de medio millón de inmigrantes venezolanos. Una investigación de Bahar, Ibáñez y Roza (2021) concluyó que no existieron impactos significativos en términos laborales en el mediano plazo. El proceso de regularización en Colombia

estuvo precedido por un registro de todos los venezolanos en situación irregular que se encontraban en el país. Una vez finalizado y cerrado ese registro se anunció que quienes se hubiesen inscrito en él podrían acceder a la regularización.

## 2. Mecanismos permanentes de regularización

Se plantea avanzar en la flexibilización y ampliación de mecanismos permanentes de regularización a través de la Política Nacional de Migración, estableciendo criterios y requisitos acotados que mitiguen posibles incentivos a la migración irregular. Dentro de estos se pueden considerar aspectos que permitan una mejor inserción laboral (como contar con un contrato firmado o acreditar actividades económicas), junto con establecer criterios respecto del tiempo de estadía en el país y vínculos familiares, además de no contar con antecedentes penales. Dentro de las experiencias internacionales es posible destacar los casos de España, Portugal y varios países de la región latinoamericana.

España: desde el año 2000 se ha permitido entregar un permiso temporal a los extranjeros que acrediten una situación de arraigo en el país, la cual contempla escenarios de arraigo laboral, social, familiar y, recientemente, por “formación” (en áreas promovidas según los requerimientos laborales del país). En estos casos se requiere haber residido en España por un periodo de tiempo determinado y no tener antecedentes penales.

Portugal: la ley migratoria establece un régimen especial para dar residencia temporal a quienes no cumplan los requisitos generales. Entre las circunstancias excepcionales se encuentran razones de interés nacional, humanitarias y de interés público derivadas del ejercicio de una actividad relevante en el ámbito científico, cultural, deportivo, económico o social. En este marco, el año 2018 se flexibilizó la regularización de personas migrantes en situación irregular permitiendo el acceso a permisos de residencia a quienes llevaran más de un año en el país y acreditaran su inserción en el mercado laboral.

América Latina y el Caribe: según un reciente informe de los académicos Diego Acosta y Jeremy Harris (2022), 13 países contemplan mecanismos permanentes en sus legislaciones. Muchos de estos mecanismos van de la mano con los Acuerdos de Residencia Mercosur y el Estatuto Migratorio Andino, mientras que el ámbito de aplicación y los niveles de discrecionalidad administrativa de cada mecanismo varía considerablemente de



Centro de Políticas Públicas UC  
Desafíos y propuestas para la regularización e inserción laboral de migrantes en Chile



Centro de Políticas Públicas UC  
Desafíos y propuestas para la regularización e inserción laboral de migrantes en Chile

«Desafíos y propuestas para la regularización e inserción laboral de migrantes en Chile», Centro de Políticas Públicas UC, Temas de la Agenda Pública, Septiembre 2022.

## Lecturas & Documentos

pendiendo del país que se trate.

## 3. Políticas de protección e integración inicial

En este ámbito, se recomienda aprovechar la elaboración e implementación de la Política Nacional de Migración para articular a las instituciones del Estado y así promover políticas de inclusión y asegurar en la práctica el acceso a derechos y servicios básicos para personas migrantes —sin importar su estatus migratorio—, especialmente en materia de salud, educación y protección de derechos laborales. Junto con lo anterior, es importante avanzar en programas que aborden multidimensionalmente elementos clave para la integración de las personas migrantes a nivel local, en coordinación con el gobierno central y organizaciones de la sociedad civil. En este contexto, también es relevante proteger la información personal de los extranjeros que acceden a instituciones que prestan servicios sociales y delimitar los espacios en que se realicen fiscalizaciones migratorias. A continuación, se identifican algunas experiencias internacionales en esta línea.

Estados Unidos: en diversas ciudades se entregan cédulas de identificación a extranjeros sin la obligación de establecer su estatus migratorio, lo que permite acceder a diversos servicios públicos y privados disponibles a nivel local (como acudir a una biblioteca o abrir una cuenta bancaria). En Chile, la ley permite el enrolamiento de personas extranjeras para

entregarles un Rol Único Nacional (RUN), lo que puede facilitar su acceso prestaciones sociales básicas y a la realización de trámites ante instituciones públicas y privadas. En esto la coordinación entre el gobierno central, el Registro Civil y los municipios será fundamental.

Canadá: el Programa de Asentamiento (Settlement Program) del Departamento de Ciudadanía e Inmigración ofrece servicios para extranjeros recién llegados con el objetivo de que puedan tomar decisiones informadas, adquieran habilidades lingüísticas acordes a sus necesidades y tengan apoyo para construir redes en sus nuevas comunidades.

España: existe una prohibición para los funcionarios públicos de compartir información de beneficiarios a autoridades migratorias o policiales, en el marco de prestación de servicios básicos. Esto para no desincentivar en la población migrante irregular la asistencia, por ejemplo, a escuelas o centros médicos, por miedo a ser deportados.

## 4. Medidas para facilitar la inserción laboral

En este ámbito se propone disminuir las brechas para acceder a la certificación de competencias laborales; regular y agilizar el procedimiento de reconocimiento de títulos técnicos y profesionales; eliminar o flexibilizar el límite de trabajadores extranjeros por empresa; y establecer incentivos a la redistribución voluntaria de trabajadores migrantes por zonas geográficas y sectores económicos. Junto con eso, es fundamental potenciar políticas de integración laboral con un enfoque integral y multisectorial. La experiencia internacional permite identificar algunas alternativas para avanzar en esta línea.

Límite a la contratación de extranjeros: a nivel internacional, en general, se observa que la contratación de extranjeros no está definida por un tope por empresa sino mediante límites variables según sector productivo. Un ejemplo de esto es Reino Unido, que fijó una cuota total de 40.000 visados a dividir para el sector de horticultura y avícola el año 2022. En Australia, el programa de migración 2022-2023 contempla aproximadamente 10.000 visas para trabajadores con ciertas competencias que cubran necesidades del mercado local y 50.000 visas de reunificación familiar.

Redistribución voluntaria: experiencias en Bangladesh y Alemania han mostrado que, en el caso de los refugiados, la falta de movilidad afecta negativamente su éxito en el mercado laboral y que la entrega de incentivos económicos para el reasentamiento voluntario contribuye a mejores condiciones para sobrellevar situaciones de escasez en el futuro.