

*Revista Internacional y Comparada de*

# RELACIONES LABORALES Y DERECHO DEL EMPLEO

*Escuela Internacional de Alta Formación en Relaciones Laborales y de Trabajo de ADAPT*

*Directores Científicos*

Mark S. Anner (*Estados Unidos*), Pablo Arellano Ortiz (*Chile*), Arturo Bronstein (*Argentina*), Martín Carillo (*Perú*), Lance Compa (*Estados Unidos*), Luis Enrique De la Villa Gil (*España*), Jordi García Viña (*España*), Adrián Goldin (*Argentina*), Ana Virginia Gomes (*Brasil*), Julio Armando Grisolia (*Argentina*), Óscar Hernández (*Venezuela*), María Patricia Kurczyn Villalobos (*México*), Manuel Luque (*España*), Lourdes Mella Méndez (*España*), Antonio Ojeda Avilés (*España*), Barbara Palli (*Francia*), Roberto Pedersini (*Italia*), Rosa Quesada Segura (*España*), Juan Raso Delgue (*Uruguay*), Carlos Reynoso Castillo (*México*), Raúl G. Saco Barrios (*Perú*), Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*), Malcolm Sargeant (*Reino Unido*), Michele Tiraboschi (*Italia*), Anil Verma (*Canada*), Marly Weiss (*Estados Unidos*), Marcin Wujczyk (*Polonia*)

*Comité de Gestión Editorial*

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)  
Michele Tiraboschi (*Italia*)

*Comité de Redacción*

Graciela Cristina Del Valle Antacli (*Argentina*), Ricardo Barona Betancourt (*Colombia*), Omar Ernesto Castro Güiza (*Colombia*), María Alejandra Chacon Ospina (*Colombia*), Silvia Fernández Martínez (*España*), Paulina Galicia (*México*), Helga Hejny (*Reino Unido*), Noemi Monroy (*México*), Juan Pablo Mugnolo (*Argentina*), Eleonora Peliza (*Argentina*), Salvador Perán Quesada (*España*), Alma Elena Rueda (*México*), Lavinia Serrani (*Italia*), Esperanza Macarena Sierra Benítez (*España*), Carmen Solís Prieto (*España*), Francesca Sperotti (*Italia*), Marcela Vigna (*Uruguay*)

*Redactor Responsable de la Revisión final de la Revista*

Alfredo Sánchez-Castañeda (*México*)

*Redactor Responsable de la Gestión Digital*

Tomaso Tiraboschi (*ADAPT Technologies*)

# Una nueva Política Migratoria para los trabajadores migrantes en Chile

Rodrigo SANDOVAL DUCOING\*

---

**RESUMEN:** Chile se ha posicionado paulatinamente como un país de acogida de una población migrante crecientemente heterogénea, que ha aumentado su representación de forma constante y que predominantemente está compuesta por migrantes laborales. El perfil laboral de estos flujos impone desafíos particulares al urgente cambio legislativo necesario en materia de política migratoria, lo cual incluye el aseguramiento de los derechos de los trabajadores migrantes, especialmente en relación a sus derechos laborales y de seguridad social. En el presente artículo se resume y analizan las acciones llevadas a cabo para el necesario cambio de paradigma en la legislación y política migratoria actual, las cuales se traducen en la elaboración de un Anteproyecto de Ley de Migraciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y las modificaciones administrativas que permiten el acceso a derechos sociales, civiles y culturales a los migrantes, en espera de la nueva legislación. Se plantea que todas estas han constituido un aporte al aseguramiento de la titularidad de derechos de las personas migrantes, especialmente en materia laboral y de seguridad social.

*Palabras clave:* Migración internacional, migrantes laborales, legislación migratoria, política migratoria.

**SUMARIO:** 1. Introducción. 2. Panorama de la migración en Chile. 3. Caracterización de la fuerza laboral extranjera. 4. Marco institucional y legislativo en Chile. 5. El Chile que viene: una propuesta para los trabajadores y trabajadoras migrantes. 6. Avances en materia de política y gestión migratoria para un trabajo migrante de calidad. 7. Discusión y conclusiones. 8. Bibliografía.

---

\* Abogado, Jefe Nacional del Departamento de Extranjería y Migración, [rsandoval@interior.gov.cl](mailto:rsandoval@interior.gov.cl).

## A new right-based Migration Policy for migrant workers in Chile

---

**ABSTRACT:** The migration rate in Chile has especially increased over the last two decades. This trend is consistent with the positive migration inflows presented since 1990, when the country recovered its democracy. Along with this change, the recent migration inflows have proven to be more heterogeneous in term of the nationalities of people arriving to the country, consisting mainly of labour migrants. The positive and raising migration rates, its new composition and the high proportion of migrant aged 15 or more coming to settle in Chile, raise concerns regarding the actual legislation capacity for granting rights to the incomers, especially regarding labour and social security rights. Moreover, the Chilean legislation has proven to be antique, lacking a right-based approach, and does not provide the *ad hoc* institutional layout. Therefore, the urgency of a policy change is indisputable. In order to address this needed change a series of actions have been taken since 2008. These actions include a new legislative proposal and changes to the actual policy that allows migration inflow to be managed and assure migrant rights, while the new migration law is passed through Congress. The present article summarizes the work done in this regard, establishing that all these actions have meant an improvement in granting migrant rights, especially those concerned with labour and social security right.

**Key Words:** International migration, labour migrants, migration policy, migration legislation.

## 1. Introducción

El fenómeno de la migración internacional actualmente se expresa en una proporción que no ha sido observada con anterioridad. Para el año 2015 existía en el mundo un total de 244 millones de migrantes internacionales y refugiados, constituyendo este número un aumento respecto al año 2000, donde esta población equivalía a un 2,8% de la población mundial, en contraste con el 3,3% que alcanzó el pasado año<sup>1</sup>. Las motivaciones y presiones para la migración han sido resumidas en tres principales razones: demografía, democracia y desarrollo<sup>2</sup>. Sin embargo, éstas suelen no restringirse a ellas. Aparece entonces una amplia gama de motivaciones detrás de los proyectos migratorios individuales, incluyendo tanto los desplazamientos producto de violencia o conflictos internos, tal como lo ha evidenciado la presente crisis migratoria en Europa, así como la búsqueda de una mejor calidad de vida y oportunidades económicas.

Aun cuando se reconoce la diversidad y complejidad de motivaciones que pueden impulsar la migración, la dimensión económica se ha presentado de forma constante como un determinante relevante al momento de emprender trayectos migratorios internacionales. De forma congruente, los trabajadores migrantes<sup>3</sup> alcanzaron en el año 2013 un total de 150 millones y la población migrante económicamente activa sumó aproximadamente 207 millones de personas<sup>4</sup>. Dada la magnitud del fenómeno de la migración laboral, los estados han de centrar sus esfuerzos tanto en comprender este fenómeno como en generar políticas públicas que permitan a las personas migrantes ejercer su derecho a trabajar de forma segura y productiva. Esto es aplicable para el caso chileno, especialmente en el nuevo contexto migratorio que hoy enfrenta. Si bien Chile ha sido típicamente un país emisor de migración internacional, desde el retorno a la democracia el trayecto usual se revierte,

---

<sup>1</sup> Naciones Unidas, Asamblea General, *En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes: Informe del Secretario General*, A/70/59, 21 de abril de 2016. Disponible en [https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/sg\\_report\\_spanish.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/sg_report_spanish.pdf).

<sup>2</sup> Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Migración laboral internacional: un enfoque basado en los derechos*, Ginebra, 2010.

<sup>3</sup> Personas viviendo en un país diferente al de origen que se encuentran actualmente ocupados o desocupados.

<sup>4</sup> Organización internacional del trabajo (OIT), *Estimaciones mundiales de la OIT sobre los trabajadores y las trabajadoras migrantes: Resultados y metodología* (Resumen), Ginebra, 2015. Disponible en [http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms\\_436339.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_436339.pdf).

presentando la tasa neta de migración un saldo positivo<sup>5</sup>. Sin embargo, la población migrante durante la década del noventa se mantuvo baja, alcanzando las 105.070 personas extranjeras residiendo en el país hacia el año 1992, no superando este grupo el 1% sobre la población total, según datos del Departamento de Extranjería y Migración<sup>6</sup> (en adelante DEM). Sin embargo, es en los últimos años donde de forma más notoria el país ha aumentado la representación de la población migrante sobre la población total. Es así como hacia el año 2014 ésta alcanzó un 2,3%, lo cual equivale a 410.988 personas migrantes residiendo en el país<sup>7</sup>. Así, es evidente el hecho de que los flujos migratorios se han modificado de forma importante, no sólo respecto a su relevancia a nivel nacional, sino también en relación a los países de origen de las personas extranjeras y sus características socioeconómicas. Adicionalmente, y de manera coincidente con la tendencia mundial, la población extranjera que arriba al país posee un importante perfil laboral, correspondiendo en un 77% a migrantes laborales, según datos de la Encuesta CASEN 2013<sup>8</sup>.

Considerando la nueva estructura de las migraciones en Chile, su renovada composición y la importancia de los trabajadores migrantes al interior de este grupo, hoy es más que nunca primordial actualizar el marco normativo vigente para que sea capaz de responder a este nuevo contexto y reforzar la capacidad que se ha instalado en estos años de gestionar la migración bajo un enfoque de derechos. Así, la generación y discusión de un proyecto de Ley de Migraciones que modifique no sólo el marco legislativo vigente sino también la forma de mirar la migración hacia un enfoque de derechos, ha concentrado gran parte de los esfuerzos de la

---

<sup>5</sup> Banco Mundial, *Databank de la División de Población de las Naciones Unidas, Perspectivas de la Población Mundial*. Disponible en [http://datos.bancomundial.org/indicador/SM.POP.NETM?end=2012&locations=CL&start=1962&year\\_low\\_desc=false](http://datos.bancomundial.org/indicador/SM.POP.NETM?end=2012&locations=CL&start=1962&year_low_desc=false). Consultado el 8 de agosto 2016.

<sup>6</sup> Departamento de Extranjería y Migración, *Anuario Estadístico Nacional 2005-2014*, Santiago de Chile, 2016.

<sup>7</sup> *Op cit.*

<sup>8</sup> La Encuesta CASEN es desarrollada por el Ministerio de Desarrollo Social en Chile, siendo representativa de la población residente en hogares particulares a nivel país, por áreas urbanas y rurales y por regiones, siendo las unidades muestrales viviendas, las cuales fueron seleccionadas de manera probabilística, estratificada y en múltiples etapas. Sin embargo, la encuesta no es representativa de la población migrante de forma particular, siendo ésta definida a partir de la variable r1a, que pregunta por el lugar de residencia de la madre al nacer. Asimismo, esta variable es autodeclarada y presenta alta no respuesta. No obstante las limitaciones metodológicas de esta encuesta, resulta ser hasta el momento la más idónea para caracterizar a esta población en sus variables sociodemográficas, poseyendo un conjunto amplio de variable relativas a empleo, salud e ingresos, entre otras.

gestión del DEM. Asimismo, la política migratoria en Chile, en base al Plan de Gobierno 2014-2018, ha buscado dar respuesta a estos desafíos a través de procesos de regularización de los flujos laborales actuales y las correspondientes modificaciones administrativas necesarias para su cumplimiento, junto con la implementación de acciones de sensibilización y capacitación de actores relevantes en el proceso migratorio, entre ellos varios servicios públicos.

Esta propuesta y acciones buscan un cambio de paradigma sobre el tema migratorio y asegurar de forma sostenible el goce de sus derechos a los trabajadores y trabajadoras migrantes que llegan a nuestro país. Todas ellas son expuestas y analizadas a continuación con el fin de revisar los avances en esta materia y los desafíos futuros, con la convicción de que constituyen un paso importante en el camino al cumplimiento con la normativa internacional y en asegurar trabajos dignos a las personas migrantes, entendiendo la importancia del trabajo para el alcance del bienestar de las personas y medio para su integración social.

## 2. Panorama de la Migración en Chile

Según estimaciones del DEM<sup>9</sup>, la migración en Chile ha crecido en los últimos años llegando a representar en el 2014 el 2,3% de la población nacional, lo que equivale a alrededor de 411.000 personas migrantes viviendo en el territorio. Este número contrasta con la baja representación de población migrante para los años anteriores, donde en el Censo del año 2002 esta población equivalía al 1,2% a nivel nacional. Si bien el país comienza de forma muy paulatina a aumentar sus tasas migratorias, mostrando valores parecidos a los que presentan países como Ecuador, Paraguay y Uruguay dentro de la región<sup>10</sup>, la proporción de personas migrantes es aún baja en comparación con las medias internacionales, donde el promedio de la proporción de migrantes de los países OECD es de 12,7% sobre el total nacional para el año 2013<sup>11</sup>. Sin embargo, la migración internacional muestra un considerable potencial de crecimiento

---

<sup>9</sup> *Op. cit.*, nota 6.

<sup>10</sup> Banco Mundial, “Databank”, *División de Población de las Naciones Unidas, Trends in Total Migrant Stock: 2008 Revision*. Disponible en <http://data.worldbank.org/indicator/SM.POP.TOTL.ZS?view=map>. Consultado el 8 de agosto 2016.

<sup>11</sup> Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), “International Migration Outlook 2015”, 2015. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/888933260821>.

de continuar la tendencia actual.

Al considerar la población antes descrita, es importante decir que existe una preferencia al asentamiento en ciertas regiones del país por parte de ésta, concentrándose especialmente en la Región Metropolitana, con un 61,5%, en la Región de Antofagasta, con un 6,9% y de Tarapacá, con un 6%. Por su parte, la Región de Valparaíso es la cuarta con mayor asentamiento de extranjeros, alcanzando un 5,8% en el 2014<sup>12</sup>. Esta concentración en parte podría explicar la percepción en la ciudadanía de que se ha producido un alto crecimiento de la migración internacional, dado que la representación de la población migrante sobre la población total en las regiones nombradas va desde un 1,3% hasta un 7,4% sobre la población regional<sup>13</sup>. Adicionalmente, al revisar los permisos de Permanencia Definitiva<sup>14</sup>, vemos que ellos se concentran en determinadas comunas<sup>15</sup>, haciéndose así el fenómeno migratorio más perceptible en estos territorios, tanto a nivel regional como comunal.

Adicionalmente a los cambios en términos de la importancia relativa de la migración en Chile, en los años recientes ésta ha tendido a modificar su composición en relación a las nacionalidades de las personas ingresando al país. La población migrante en Chile tradicionalmente ha provenido de ciertos países sudamericanos, siendo nacionales de estos países 3 de cada 4 migrantes ingresando al país. Entre ellos destaca la presencia de extranjeros de Perú, Argentina y Bolivia, quienes componen respectivamente el 31,7%, 16,3% y 8,8% de la población de extranjeros en el país. No obstante, los españoles, estadounidenses y chinos, representan cada uno el 3,5%, 3,1% y 1,9% de las personas migrantes en Chile hacia el

---

<sup>12</sup> *Op. cit.*, nota 6.

<sup>13</sup> El porcentaje de población migrante sobre la población regional es de 5,8% en la Región de Arica y Parinacota, 7,4% en la Región de Tarapacá, 4,6% en la Región de Antofagasta, 1,3% en la Región de Valparaíso y 3,5% en Santiago.

<sup>14</sup> Los permisos de Permanencia Definitiva corresponden a actos administrativos que otorgan a ciudadanos extranjeros el permiso de residir indefinidamente en Chile y desarrollar cualquier actividad lícita en él. Las personas solicitantes de estos permisos han de tener vigente una Visa de Residencia Temporal y haber cumplido con los requisitos que cada una de ellas requiere para optar a un permiso de Permanencia Definitiva en el país.

<sup>15</sup> Respecto a las comunas con mayor presencia relativa de población migrante encontramos que una gran cantidad de permisos de Permanencia Definitiva son solicitados por las personas migrantes declarando como comuna de residencia las siguientes unidades territoriales: Santiago (6.906 permisos), Antofagasta (5.122 permisos), Calama (3.516 permisos), Las Condes (3.072) e Iquique (2.823), representando el 14,1%, 10,5%, 7,2%, 6,3% y 5,8% sobre el total de permisos de Permanencia Definitiva para el año 2015 respectivamente.

año 2014<sup>16</sup>. Asimismo, los flujos recientes, observados en las Visas de Residencia Temporal<sup>17</sup> del período 2014-2015, muestran que la presencia de nacionales de países como Haití, Venezuela y República Dominicana ha aumentado su importancia respecto a años anteriores. De manera tal que, aun cuando los flujos migratorios se componen principalmente de migrantes sudamericanos, de manera reciente se han incorporado a ellos personas nacionales del Caribe y Norteamérica, así como de algunos países de Europa y Asia, lo cual implica una creciente heterogeneidad de la migración.

Respecto a las características sociodemográficas de esta población, la Encuesta CASEN 2013 nos muestra cómo la migración hacia el país ha tendido a estar feminizada y a poseer un perfil laboral<sup>18</sup>, poseyendo además un mayor nivel educacional en promedio. Aun así, es importante mencionar la tendencia que se ha presentado entre las Visas de Residencia Temporal, ya que el 51,6% de ellas fue otorgada a hombres en el año 2015.

Tabla 1 Características sociodemográficas de la población nacional y migrante, CASEN 2013

	CASEN 2013		
	Nacional	Inmigrante	Total
Mujer	52,6% (8.935.994)	53,8% (146.705)	52,7% (9.082.699)
Edad Media (sd)	35,5 (22,4)	33,8 (15,9)	35,5 (22,3)
Escolaridad (sd)	10,7 (4,2)	12,7 (3,6)	10,8 (4,2)
Nivel educacional			
Sin educación formal	11,4% (1.933.857)	3,9% (10.455)	11,3% (1.944.312)
Educación básica	30,4% (5.137.673)	15,3% (41.524)	30,1% (5.179.197)
Educación Media*	37,5% (6.335.295)	46,3% (125.450)	37,6% (6.460.745)
Educación superior	20,7% (3.505.597)	34,5% (93.509)	21,0% (3.599.106)
NS/NR**	0,4% (66.113)	0,7% (1.874)	0,4% (67.987)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta CASEN 2013. \* Incluye media Técnica Profesional y Científica humanista. \*\*No sabe o no responde.

<sup>16</sup> *Ídem*.

<sup>17</sup> Las Visas de Residencia son aquellos permisos que otorgan a ciudadanos extranjeros la autorización de residencia temporal en Chile, extendiéndose este normalmente por uno a dos años, dependiendo del tipo de visa otorgada. Asimismo, estas visas de residencia permiten la realización de actividades expresamente contempladas por ellas.

<sup>18</sup> Dado que la edad media rodea los 34 años de edad.

En suma, la población migrante es una población crecientemente heterogénea respecto a los países de proveniencia, incorporándose en flujos recientes personas originarias del Caribe y otros puntos del globo distintos a Sudamérica. Asimismo, está compuesta tradicionalmente por mujeres, aun cuando ha cambiado su estructura hacia una mayor presencia masculina en los flujos recientes. Finalmente, ella se nos presenta como una migración con una vocación fuertemente laboral, mostrando las personas migrantes un mayor nivel educacional, lo cual plantea el desafío de lograr una adecuada inserción laboral, que reconozca las capacidades de los trabajadores y trabajadoras migrantes.

### 3. Caracterización de la fuerza laboral extranjera

El alto porcentaje de migrantes laborales registrado y la proporción mayoritaria que representan las visas por motivos relacionados al empleo entre las Visas de Residencia Temporal para en el año 2015, nos permiten vislumbrar la elevada importancia que puede tener en el bienestar e integración social de las personas migrantes el garantizar el acceso a sus derechos laborales y el comprender el fenómeno de la migración laboral. Por esta razón a continuación se caracteriza en su dimensión socioeconómica la población migrante en edad de trabajar y se establecen comparaciones para este grupo nacional.

Tabla 2 Categoría de Visas de Residencia Temporal, año 2015

	Categoría de Visas de Residencia Temporal 2015
Acuerdos Bilaterales	0,0% (5)
Empleo	57,6% (95.877)
Empleo Temporal	0,6% (987)
MERCOSUR	13,9% (23.191)
Estudiante	1,4% (2.276)
Humanitaria	1,5% (2.550)
Motivos Familiares	8,6% (14.242)
Otras Visas de Residencia Temporal	16,4% (27.331)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del DEM.

La fuerza laboral migrante, es decir, las personas extranjeras que se encuentran en edad de trabajar (15 años o más), representa el 89,7% del total para esta población. Dentro de la fuerza laboral, la población migrante aparece como ocupada en mayor proporción que la media nacional. En consecuencia la proporción de personas extranjeras que se

encuentra desocupada e inactiva tiende a ser menor. Así, las personas migrantes se encuentran en gran medida en el país trabajando, especialmente como empleados u obreros en el mundo público y privado. Así también, un 2,8% de ellos se inserta en el mercado en calidad de empleador o patrón, donde estarían por sobre la proporción nacional, siendo una contribución a la economía emprendedora.

Las condiciones contractuales que presentan los extranjeros son bastante positivas, probablemente incentivado por los tipos de visa que piden como requisito la existencia de un contrato de trabajo para residir en el país<sup>19</sup>. No obstante, vemos que las personas migrantes de 15 años o más tienden a trabajar más horas, lo cual no significa una mejora sustancial respecto a la población nacional en los indicadores de pobreza; donde para el 2013 la pobreza extrema y no extrema entre las personas migrantes suele ser menor que entre las personas nacionales y sin embargo en el caso de la pobreza multidimensional<sup>20</sup> el grupo migrante se encontraría en peores condiciones.

Esta tendencia es tremendamente paradójica, y si bien el carácter laboral de esta población puede explicar que muestren mayores ingresos y que, por lo tanto, reporten mejores cifras en cuanto a pobreza en las mediciones ligadas a éste, levanta la pregunta de por qué una población que presenta buenos índices de empleabilidad, una situación contractual

---

<sup>19</sup> Como sería el caso de la Visa Sujeta a Contrato, la cual otorga a los ciudadanos extranjeros el permiso de trabajar y residir en Chile, a condición de mantener un vínculo contractual en el país con un empleador único.

<sup>20</sup> En el año 2013 la Encuesta CASEN realiza una innovación en su metodología de medición de pobreza. En primera instancia, la Encuesta CASEN utiliza tradicionalmente la medición basada en el Método de Línea de Pobreza o Método de Ingreso, el cual considera el costo de la canasta básica alimentaria y no alimentaria para estimar la línea de pobreza extrema y no extrema, estableciendo que un hogar cae en estas categorías cuando sus ingresos totales per cápita no son suficientes para cubrir sus necesidades básicas, siendo estos equivalentes al valor de dicha canasta. El valor de esta canasta para el cálculo de pobreza tradicional, fue establecido con los patrones de consumo que se registra en la Encuesta de Presupuesto Familiares 1986-1987. En cambio, la medición por este mismo método en la Encuesta CASEN 2013 actualiza estos valores a partir de la Encuesta de Presupuesto Familiares 2011-2012, modificando el umbral de pobreza hasta ahora vigente. La segunda innovación dice relación con la medición de pobreza multidimensional en la versión 2013 de la Encuesta CASEN. Este tipo de medición permite establecer umbrales en distintas dimensiones de bienestar de las personas, que van más allá del ingreso, en las cuales pueden presentar carencias. Así, entregan un diagnóstico más completo de la situación de pobreza, que permite identificar en cuáles dimensiones (salud, vivienda, educación, etc.) presenta déficits un determinado hogar y, adicionalmente provee de un indicador agregado de pobreza multidimensional, que condensa la información en las distintas dimensiones en un solo valor, que es el cual se reporta en el presente artículo.

favorable, mayor escolaridad en relación a la media nacional y suele trabajar más horas, no alcanza mejores niveles al mirar la pobreza en sus múltiples dimensiones.

Esta pregunta ha de ser indagada en mayor profundidad, estableciendo un desafío futuro. No obstante, es importante plantear que las características del trabajo, como su calidad y no sólo la empleabilidad, son un determinante importante en los niveles de bienestar de las personas, ya que en contextos como el chileno afectan las posibilidades de acceder a políticas sociales y económicas que influirían en estos<sup>21</sup>. Asimismo, las formas en que las personas migrantes residen en el país también determinan en qué parte de la estructura social se insertarán, al afectar su capacidad de trabajar y el tipo de trabajo a optar. Por ejemplo, si la política migratoria prohíbe el ejercicio profesional a estudiantes profesionales, es probable que estos se encuentren en peores condiciones económicas y con un menor acceso a servicios, tanto sociales como privados. De ésta forma cabe preguntarse cómo la actual legislación y su implementación logran garantizar el derecho a trabajar de forma productiva, entendiendo como ello podría repercutir en el bienestar de la población migrante.

---

<sup>21</sup> Schnbruch, K., “From the quantity to the quality of employment: An application of the Capability Approach to the Chilean labour market”, *Center for Latin American Studies, Working Papers*, Berkeley, Paper n. 9, 2004.

Tabla 3 Características sociodemográficas de la fuerza laboral nacional y migrante, CASEN 2013

	CASEN 2013		
	Nacional	Inmigrante	Total
Actividad			
Ocupados	52,9% (7.091.410)	74,2% (181.597)	53,3% (7.273.007)
Desocupados	4,1% (543.732)	2,8% (6.860)	4,03% (550.592)
Inactivos	43,1% (5.777.351)	23,0% (56.194)	42,7% (5.833.545)
Categoría ocupacional			
Patrón o empleador	2% (140.549)	2,8% (5.012)	2,0% (145.561)
Trabajador por cuenta Propia	19,4% (1.376.381)	18,3% (33.285)	19,4% (1.409.666)
Empleado u obrero	73,8% (5.236.136)	69,5% (126.171)	73,7% (5.362.307)
Servicio doméstico	3,6% (255.418)	9,0% (16,392)	3,7% (271.810)
Otro	1,2% (82.926)	0,4% (737)	1,2% (83,663)
Tiene contrato	83,9% (4.651.040)	87,8% (125.233)	84,0% (4.776.273)
Tipo de contrato			
Plazo indefinido	74,3% (4.118.765)	82,6% (117.929)	74,5% (4.236.694)
Plazo fijo	25,5% (1.412.744)	17,2% (24.553)	25,3% (1.437.297)
NS/NR**	0,2% (11.191)	0,2% (220)	0,2% (11.411)
Horas trabajadas (sd)	45,5 (58,4)	67,6 (153,8)	46,1 (62,7)
Pobreza tradicional			
Pobres extremos	2,1% (275.775)	1,8% (4.300)	2,1% (280.075)
Pobres no extremos	4,4% (585.183)	2,7% (6.442)	4,3% (591.625)
No pobres	93,6% (12.537.950)	95,6% (231.753)	93,6% (12.769.703)
Pobreza nueva metodología			
Pobres extremos	3,7% (489.994)	3,6% (8.684)	3,7% (498.678)
Pobres no extremos	8,6% (1.149.768)	6,8% (16.462)	8,6% (1.166.230)
No pobres	87,8% (11.759.146)	89,6% (217.349)	87,8% (11.976.495)
Pobreza Multidimensional			
Pobre	20,3% (2.499.154)	24,1% (56.391)	19,5% (2.555.545)
No pobre	80,6% (10.351.303)	75,9% (195.867)	79,6% (13.134.548)

Fuente: Elaboración propia a partir de datos Encuesta CASEN 2013. \*\*No sabe o no responde.

#### 4. Marco institucional y legislativo en Chile

La historia legislativa en Chile se inicia en 1817, donde la primera normativa en esta materia establecía medidas de restricción del ingreso a migrantes según

nacionalidad. Esto inaugura una serie de documentos legales, que en suma componen la historia legislativa en materia migratoria en Chile, desde esta fecha y hasta el Decreto Ley n. 1.094 de 1975, hoy en vigencia. En términos generales, el cuerpo legal de este período se ha caracterizado por la regulación de los movimientos internacionales con un criterio de alta selectividad de la migración, en pos de la consecución de la seguridad y bien nacional, y por entregar una elevada discrecionalidad a la autoridad competente, que ha llevado a presentar un componente discriminador y, en gran parte de las circunstancias, racista en la gestión migratoria.

Asimismo, el carácter utilitarista y el foco en la seguridad nacional se ven ambos reflejados en una serie de leyes y normas. La denominada Ley de Colonias Naturales y Extranjeros de 1845 es un claro ejemplo de lo anterior, ya que tiene el triple propósito de seleccionar a la población migrante que hace ingreso al país en base a un criterio de nacionalidad, permitir el ejercicio de la soberanía nacional y el desarrollo económico del país. Lo anterior, al exigir a los colonos de origen europeo que ingresaren al país bajo el amparo de esta ley, habitar el territorio despoblado y fomentar el desarrollo económico, mediante la instalación de capacidad industrial. Asimismo, en la línea de la Doctrina de la Seguridad Nacional, la Ley n. 3.446 promulgada el año 1918, buscó regular la entrada de extranjeros con el fin de evitar el ingreso de personas migrantes que difundieran las ideas que encarnaban la revolución dirigida por Vladimir Lenin, las cuales se consideraban contrarias al bien nacional. El enfoque reflejado en estos dos ejemplos se presenta de forma constante en el resto de las disposiciones del período considerado, siendo la selectividad, la securitización y el utilitarismo, los ejes principales de la política migratoria.

Los ejemplos aquí nombrados vislumbran ya las prácticas discriminatorias que la legislación permitió, al seleccionar a las personas extranjeras que pueden ingresar al país en base a su origen nacional e ideología. Sin embargo, es el Decreto Fuerza de Ley n. 69 del año 1953 el que de forma más evidente se funda en criterios de selección racistas, al promover el ingreso de personas provenientes de ciertos países europeos, con rasgos principalmente caucásicos, con el fin de “perfeccionar las condiciones biológicas de la raza”<sup>22</sup>, atribuyendo a los inmigrantes escogidos superiores capacidades técnicas y una ética de consumo ascética. Así, sumado a los ejes nombrados con anterioridad, podemos encontrar en la legislación principios de extrema discrecionalidad, lo que ha conllevado prácticas discriminatorias.

El actual marco normativo no dista de manera importante de los ejes antes nombrados, profundizando especialmente en el principio de securitización y discrecionalidad. Lo anterior dado que es en el contexto de la Dictadura Militar del General Augusto Pinochet cuando se promulga el Decreto Ley n. 1.094 de 1975, denominada Ley de Extranjería y el Decreto n. 597 de 1984, correspondiente a su reglamento. Ambos instrumentos componen el actual

---

<sup>22</sup> Decreto Fuerza de Ley n. 69, Crea el Departamento de Inmigración y establece norma sobre la materia, Santiago, 27 de abril de 1953.

marco normativo que regula el ingreso y egreso del territorio chileno, incluyendo las medidas de expulsión y reingreso, la residencia en el país de los extranjeros y su control a lo largo de su experiencia migratoria en Chile. Asimismo, el citado Decreto Ley establece las facultades y atribuciones de los distintos organismos involucrados en el proceso migratorio, pero primordialmente del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. Esta ley y su reglamento sirven actualmente de fundamento a la política migratoria, cumpliendo el pasado julio cuarenta y un años de existencia, lo que demuestra en sí una desactualización importante con respecto al nuevo fenómeno transnacional.

Es posible apreciar que los criterios para la regulación se basan en la idea de salvaguardar el interés y orden nacional. De esta manera, las decisiones están supeditadas a la existencia de un beneficio para el país, lo cual introduce un carácter discrecional al no especificarse cuales estos fueran y al tener como único límite en estas decisiones la reciprocidad internacional.

De forma concordante, la ley promueve un enfoque de securitización al establecer los criterios y procedimientos para el control fronterizo y de los migrantes que se encuentren en el territorio y las infracciones y sanciones en caso de incumplimiento de dichos procedimientos. Este carácter de control presente en la legislación, se expresa también en el hecho de que todas las funciones respecto a la regulación del proceso migratorio competen a organismos de seguridad pública.

Esto implica que no se incluya otros organismos del Estado, y por ende ningún aspecto que apunte a garantizar los derechos civiles, sociales o culturales a las personas migrantes quede consagrado en la ley, careciendo completamente de un enfoque de derechos. Esto se explica en parte porque los principales tratados internacionales en materia de derechos humanos no habían sido suscritos al tiempo de la promulgación de la legislación, pero que hoy en día hace evidente la urgencia de la actualización de la normativa para el respeto de tales acuerdos y de los derechos de los migrantes.

Las falencias mencionadas, a saber, el enfoque de securitización y utilitarista en el planteamiento de la normativa, los altos grados de discrecionalidad entregados a la autoridad competente en temas migratorios y la carencia de garantías relativas a los derechos de los migrantes, han sido evidenciadas en distintos informes nacionales e internacionales<sup>23</sup>. Así, pese a las iniciativas y trabajo activo del Estado, se constata que la actual legislación y política migratoria presentan una limitación insoslayable para la protección de las personas migrantes en el país y sus derechos. En particular se menciona cómo éstas determinarían condiciones de mayor vulnerabilidad para los migrantes trabajadores y sus familias, exponiéndolos a abusos en sus espacios laborales, y por consecuencia a la

---

<sup>23</sup> Véase el Informe Anual 2013: Situación de los Derechos Humanos en Chile, del Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2013. Véase también los comentarios sobre jurisprudencia de la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional sobre derechos humanos de las personas migrantes durante el año 2013, de Godoy y Didier, 2014.

exclusión social<sup>24</sup>.

En vista de estos desafíos, desde el año 2014 se encuentra en elaboración el Anteproyecto de Ley de Migraciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública (en adelante el Anteproyecto), el cual vendría a cambiar el paradigma hasta entonces presente, generando una nueva base para definir una Política Migratoria.

## 5. El Chile que viene: una propuesta para los trabajadores y trabajadoras migrantes

El Anteproyecto, actualmente en etapa de estudio, realiza un reconocimiento explícito de la migración como un elemento que aporta al desarrollo económico, social y cultural del país. Al mismo tiempo, asegura la igualdad entre chilenos y extranjeros al consagrar como uno de sus principios rectores el reconocimiento que hace el Estado a la igual dignidad de todas las personas, debiendo respetar, promover y asegurar los derechos humanos consagrados en la Constitución y los diversos Tratados Internacionales ratificados por Chile. De esta manera, el nuevo modelo migratorio que se busca establecer contiene diversos criterios institucionales que pretenden dar respuesta a las diferentes razones por las cuales las personas migran, sin olvidar los grupos que necesitan de protección específica, como son los niños, niñas y adolescentes (NNA).

En este orden de ideas, uno de los aspectos más significativos del Anteproyecto dice relación con la consagración explícita de un catálogo de derechos a favor de los trabajadores migrantes, los que de convertirse en ley producirán una evidente mejora cualitativa de las condiciones laborales de las personas migrantes, igualándose éstas con las presentes en la población nacional. A continuación, haremos una referencia a los principales derechos en materia laboral y previsional consagrados en el Anteproyecto.

En primer lugar, su artículo 19, al consagrar el Derecho a la Seguridad Social<sup>25</sup>, indica que los extranjeros podrán gozar de las prestaciones y

---

<sup>24</sup> Naciones Unidas, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, *Observaciones finales sobre los informes periódicos 19° a 21° de Chile, aprobadas por el Comité en su 83° período de sesiones (12 a 30 de agosto de 2013)*, CERD/C/CHL/CO/19-12, 2013. Disponible en [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fCHL%2fCO%2f19-21&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fCHL%2fCO%2f19-21&Lang=en).

<sup>25</sup> La normativa sobre seguridad social aplicable a los extranjeros que trabajan en Chile se encuentra regulada por las normas comunes sobre esta materia, esto es el Decreto Ley n. 3.500 de 1980, el D.F.L. n.1 de 2005 del Ministerio de Salud, la Ley n. 19.728 y la Ley n.

beneficios de seguridad social, siempre que cumplan con los requisitos establecidos en la ley para acceder a ellos. Asimismo, los NNA tendrán acceso incondicionado a las prestaciones y beneficios de la seguridad social<sup>26</sup>. Si bien este artículo consagra la regularidad migratoria como requisito para el goce de éstas prestaciones, en nuestro país no hay diferencias desde el punto de vista jurídico entre un trabajador extranjero regular e irregular para efectos del cumplimiento de las leyes previsionales y de seguridad social, sin perjuicio de las medidas que pueda adoptar el DEM.

Cabe señalar que en la práctica, esta materia es regida por una serie de convenios bilaterales suscritos por nuestro país con diversos países americanos, europeos y oceánicos, los que se basan en principios tales como la igualdad de trato entre el trabajador nacional y aquel del trabajador del Estado contraparte, la continuidad de la historia previsual de los trabajadores entre la registrada en el país de origen y la generada en el país de inmigración y la exportación de los beneficios al país de residencia.

El artículo 20, por su parte, consagra una serie de derechos laborales señalando, en primer lugar, que los extranjeros gozarán de los mismos derechos que los nacionales en materia laboral y previsual. Del mismo modo, se les reconoce la libertad para desarrollar cualquier actividad económica, siempre que cuenten con la autorización pertinente y sin más limitaciones que las señaladas en el ordenamiento jurídico nacional.

Si bien este es un principio que cuenta con reconocimiento a nivel legal en nuestro país<sup>27</sup>, con esta explicitación se intenta adaptar los derechos a la

---

16.744.

<sup>26</sup> En este sentido el Tribunal Constitucional de Chile ha sostenido que “El derecho a la seguridad social tiene su razón de ser en que los administrados están sujetos a contingencias sociales. La necesidad de proteger de estas contingencias al ser humano y a los que de él dependen emana de su derecho a la existencia; de la obligación de conservar su vida y hacerlo en un nivel digno y acorde con su condición de tal. Así, el derecho a la seguridad social constituye una directa y estrecha proyección de la dignidad humana a que alude el art. 1º, inc. 1º, CPR. (STC 790, c. 31) (En el mismo sentido STC 1710, c. 85). En Carmona Carlos y Navarro Enrique, “Recopilación de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional 1981-2015”, Tribunal Constitucional de Chile, Santiago de Chile, año 2015, p. 21.

<sup>27</sup> En efecto, el Código del Trabajo expresa que son contrarias a los principios de las leyes laborales las distinciones, exclusiones o preferencias basadas en motivos de raza, color, sexo, edad, estado civil, sindicación, religión, opinión política, nacionalidad, ascendencia nacional u origen social que tengan por objeto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación, de modo que los trabajadores extranjeros gozan de los derechos establecidos en el citado texto legal, las que por ser de orden público son irrenunciables mientras subsista el contrato de trabajo.

especial realidad del trabajador migratorio. Por otra parte, el artículo 16 del Anteproyecto, en el contexto de la consagración del derecho al debido proceso, garantiza a los trabajadores extranjeros su derecho a procedimientos racionales y justos establecidos para determinar sus derechos en materia laboral.

No obstante uno de los principios fundamentales del Anteproyecto es promover la regularidad migratoria, y del hecho de que de la lectura de diversos artículos se desprende que estos derechos están consagrados a favor de aquellos trabajadores que cuenten con un permiso de residencia válido, en el citado Anteproyecto la protección de los trabajadores migrantes no se circunscribe solo a quienes tengan regularizada su situación migratoria. En efecto, en el artículo 20 se reconoce a los extranjeros el derecho a formular denuncias ante la Inspección del Trabajo ante faltas que cometa el empleador en el transcurso de la relación laboral o para requerir cualquier otra actuación de dicha institución, aun cuando se encuentre en situación migratoria irregular. Asimismo, en el artículo 88 se establecen obligaciones claras a la Dirección del Trabajo, a través de sus inspecciones, de recibir las denuncias, reclamos, consultas y solicitudes presentadas por trabajadores extranjeros, independientemente de su situación migratoria. De esta manera, se consagra una protección clara en favor de toda clase de trabajadores migratorios, reconociendo diversos derechos que antes solo se limitaban a personas con residencia regular.

Otro de los temas regulados en el Anteproyecto, dice relación con que el empleador sea un sujeto normado, quien debe cumplir con las obligaciones legales en materia laboral y previsional no importando la situación migratoria del extranjero contratado. Es así como el art. 82 establece una prohibición a los empleadores de contratar extranjeros que se encuentren en situación migratoria irregular, pero estableciéndose como contrapartida que si los contratan el empleador tendrá la obligación de cumplir con la legislación laboral vigente, cualquiera sea la situación migratoria del extranjero, durante todo el transcurso de la relación laboral.

Del mismo modo, se consagran sanciones a aquellos empleadores que incurrieren en declaraciones falsas a favor de un extranjero con la finalidad de que obtenga un permiso de residencia, o a quienes empleen extranjeros que no estuvieren debidamente autorizados para trabajar. Este enfoque busca evitar abusos por parte de empleadores que pretenden verse beneficiados de la contratación de personal indocumentado.

Finalmente, un aspecto interesante del Anteproyecto, y que se relaciona con el cumplimiento de deberes del Estado tendientes a fortalecer la institucionalidad migratoria aumentando la coordinación entre las distintas

instituciones, es el robustecimiento de las atribuciones fiscalizadoras de la Inspección del Trabajo respecto del cumplimiento de obligaciones laborales de los empleadores con sus trabajadores extranjeros, aplicando las sanciones que correspondan en casos de incumplimiento, consagrándose, asimismo, su obligación de llevar un Registro de Contratación de Extranjeros, el que tendrá por objeto contar con información necesaria para la adopción de medidas y el desarrollo de políticas y acciones destinadas resguardar sus derechos.

## **6. Avances en materia de política y gestión migratoria para un trabajo migrante de calidad**

De forma conjunta al proceso legislativo que entregaría al país un nuevo marco normativo basado en los principios descritos con anterioridad, una serie de medidas han sido implementadas con el fin de caminar hacia el aseguramiento de una vida digna a los trabajadores y trabajadoras migrantes en el territorio nacional, y aquellos por venir.

Tres hitos han marcado el cambio hacia un nuevo paradigma en la política migratoria y su consecuente implementación: el Instructivo Presidencial n. 9 del 2 de septiembre del año 2008, el Programa de Gobierno 2014-2018 y el Instructivo Presidencial n. 5 del día 6 de noviembre de año 2015. El primer instructivo tiene como propósito impartir instrucciones sobre la Política Nacional Migratoria de manera intersectorial al interior del Estado. En este instrumento se reconocen los cambios en la magnitud de los flujos transnacionales en los que el país se ve involucrado, la necesidad de una nueva mirada basada en el reconocimiento de los Derechos Humanos de las personas migrantes y las contribuciones al desarrollo de las mismas, tanto en los países de origen como de destino. Asimismo, se plantea por primera vez a Chile como país de acogida, definiéndose como un país abierto a la migración, que busca la integración de los extranjeros y la cooperación multilateral en esta materia, sin perjuicio del legítimo ejercicio de la soberanía nacional sobre el territorio a través de medidas regulatorias y administrativas.

Este instructivo inspiró una serie de propuestas y documentos en los años siguientes, entre ellos el Programa de Gobierno 2014-2018, donde estas ideas son retomadas y cristalizadas en iniciativas que concretamente contribuyen al aseguramiento de garantías laborales a las personas migrantes. En materia laboral, tanto el Instructivo n. 9 como el Programa de Gobierno 2014-2018, reafirman el interés en abordar el desafío de la actualización de la normativa a los estándares internacionales y el

compromiso con la integración migrante en el ámbito del trabajo, lo que implica un esfuerzo en la regularización de los migrantes y la entrega de las mismas garantías en relación a los nacionales con independencia de su situación de residencia, entre ellos el derecho a la sindicalización. Así, desde esta fecha y hasta el 6 noviembre del 2015, fecha en que se publica el segundo instructivo presidencial en materia migratoria, se pueden enumerar una serie de iniciativas que van contribuyendo al cambio de paradigma en materia de política migratoria<sup>28</sup>, las cuales fueron planteadas considerando las demandas desde la sociedad civil.

Entre ellas destaca la Circular Interna n. 7, de fecha 26 de febrero de 2015 sobre visación temporaria por Motivos Laborales. Bajo esta categoría de visa, las personas que mantengan una relación contractual con un empleador domiciliado en Chile podrán residir en el país de forma temporal, pudiendo desempeñarse en cualquier actividad lícita, con uno o más empleadores. A diferencia de la Visa Sujeta a Contrato, la cual condicionaba el permiso a la existencia de un contrato con un único empleador e imponía una cláusula de viaje<sup>29</sup>, esta nueva Visa por Motivos Laborales exige que el trabajador contratado sea remunerado en Chile, sin imponer más restricciones al empleador que ser una persona natural o poseer personalidad jurídica, y que el contrato sea suscrito por ambas partes ante un ministro de fe en territorio chileno.

El primer año de aplicación esta visa representó cerca de 7 de cada 10 visas relativas al empleo<sup>30</sup>, equivaliendo esto a un total de 64.917 permisos otorgados, versus la Visa Sujeta a Contrato la cual alcanzó los 21.934 permisos otorgados, es decir, algo menos de 3 de cada 10 permisos temporarios relacionados con empleo. Esta tendencia es un claro signo de que la Visa por Motivos Laborales reporta beneficios tanto a los

---

<sup>28</sup> Cabe destacar dos líneas de acción que se plasman en una serie de iniciativas que, si bien se construyen bajo un enfoque sobre la gestión migratoria diferente al aquí revisado, constituyen aporte relevantes en materia de avances en la calidad de vida e integración de las personas migrantes laborales y sus familias. La primera línea de acción hace referencia al envío del proyecto de ley de Migración y Extranjería bajo el mandato del Presidente Sebastián Piñera (2010-2014), el día 4 de junio de 2013. Este hecho vuelve a posicionar los cambios necesarios en esta materia en el debate público y en la agenda legislativa nacional. La segunda línea de acción dice relación con una serie de iniciativas desarrolladas en este período que promueven reformas en la gestión migratoria y en atención al público.

<sup>29</sup> Esta cláusula establecía que al terminar el contrato el empleador debía pagar el viaje de retorno del empleado extranjero, lo que constituía un desincentivo a la contratación de personas migrantes.

<sup>30</sup> Entre estas visas encontramos la Visa con Dos Contratos, la Visa para Profesionales o Técnicos, la Visa Sujeta a Contrato y la Visa Sujeta a Contrato con Patrocinio.

trabajadores migrantes como a sus empleadores, dado que al término de un contrato o cambio de empleador no es necesaria la solicitud de una nueva visa, pudiendo cambiar además de empleador sin costo adicional, ni se impone la obligación del pago del pasaje de retorno al empleador. Así, la relación de dependencia que existía entre empleado y empleador, que derivada del hecho de que el empleado migrante sólo podía permanecer en el país en cuanto mantuviera el contrato con este último, se ve eliminada, pudiendo establecerse relaciones más horizontales, que eliminen las diferencias de poder que pudieran sentar las bases para relaciones laborales de explotación.

En la misma línea, la circular del Departamento de Inspección, promulgada el 14 de abril del año 2015, establece la independencia de la condición de regularidad migratoria en el acceso a información laboral, la recepción de denuncias y reclamos ante la Inspección del Trabajo y Centros de Conciliación y Mediación, de la Dirección del Trabajo. Así, esta institución se ha comprometido a igualar las condiciones ante la ley de las personas migrantes en materia laboral y entregar información oportuna en respuesta a sus necesidades y requerimiento, en línea con lo planteado en el Anteproyecto. De forma adicional, la Dirección del Trabajo ha realizado un autodiagnóstico de su labor en relación a la atención de la población migrante que antecede a la elaboración de un Plan de Acción en esta materia. Asimismo, la Circular aquí revisada incorpora la problemática de trata de personas, la cual se complementa con la línea de trabajo realizada en materia de Trata Laboral.

En términos de faltas graves a los derechos humanos, como es la Trata Laboral, la Ley n. 20.507, promulgada el año 2011, ha sido implementada a través de la conformación de la Mesa Intersectorial sobre Trata de Personas (en adelante, MITP), cuya Secretaría Ejecutiva y Secretaría Técnica es coordinada por el DEM. La MITP ha realizado una serie de acciones, entre ellas la capacitación durante el año 2014 de 1.288 funcionarios provenientes de 13 servicios públicos. En estas instancias el 25% de los inspectores del trabajo fue capacitado en esta materia. Adicionalmente, esta ley tipifica la trata de personas, incluyendo situaciones de trabajo o servicios forzado, servidumbre, esclavitud o condiciones de similar índole<sup>31</sup> y se distingue de situaciones que

---

<sup>31</sup> Se define trabajos forzados como todo trabajo o servicio que se realice en condiciones de amenaza de una pena de no ser cumplida. Por otra parte, se entiende como servidumbre aquellas situaciones de dependencia entre personas donde una establece una obligación sobre la otra de prestar un servicio, sin dejar espacio al libre albedrío de la persona subyugada. Finalmente, se entiende como esclavitud cuando un individuo ostenta derechos de propiedad sobre otro individuo.

constituyen vulneraciones de los derechos laborales de los trabajadores, como las jornadas excesivas de trabajo, falta de condiciones de higiene aceptable y el no pago de salarios e imposiciones, dado que ella, no obstante su gravedad, no implican limitaciones a la libertad de la persona. Adicionalmente, con el fin de conocer la realidad en relación a la trata laboral, se han formalizado al 31 de julio de 2015 cinco investigaciones por esta situación, obteniéndose sentencia condenatoria en una de ellas. Asimismo, se elaboró una guía de detección y derivación de víctimas de trata de personas, la cual fue difundida entre las instituciones miembros de la MITP en distintas regiones del país, y se generaron campañas de sensibilización sobre trata de personas a nivel nacional, entre otras acciones.

En relación a la seguridad social, cabe destacar la firma de diversos acuerdos y tratados internacionales. Adicionalmente, el Instituto de Previsión Social (en adelante, IPS), ha puesto énfasis en el ejercicio de su rol de forma no discriminatoria, facilitando el acceso universal. En añadidura, el IPS ha incorporado recomendaciones para una adecuada atención de las personas migrantes usuarias. Un ejemplo de ello es el caso del diagnóstico con la comunidad peruana y ecuatoriana, que derivó en algunas iniciativas de promoción de derechos en materia de seguridad social, traduciéndose en una serie de instancias informativas del sistema previsional que incluyeron a la población migrante. Asimismo, la posibilidad de eximirse de la obligación de cotizar para pensión y salud para los profesionales técnicos extranjeros<sup>32</sup> y el mecanismo de portabilidad de fondos entre Sistemas de Capitalización Individual, como es el caso del Convenio firmado entre Chile y Perú, han sido mecanismos complementarios para el acceso a seguridad social, que además cumple la función de facilitar el retorno a las personas migrantes que así lo estimasen conveniente.

Otras medidas que apuntan a la mejora de la situación de las personas migrantes trabajadoras y sus familias se relacionan con la firma de acuerdos bilaterales y multilaterales que eliminen restricciones para el movimiento de las personas y determinen procedimientos para ello. Un ejemplo de esto son los acuerdos bilaterales de cooperación firmados con Perú, Argentina y Colombia, cada uno en el marco de diferentes Acuerdos o Tratados de Libre Comercio, donde destacan entre sus objetivos el compromiso con la promoción de condiciones que posibiliten el goce de

---

<sup>32</sup> Ley n. 18.156, establece exención de cotizaciones previsionales a los técnicos extranjeros y a las empresas que los contraten bajo las condiciones que se indican y deroga la Ley n. 9.705, Santiago, 25 de agosto de 1982.

sus derecho y de mejores condiciones laborales a los trabajadores migrantes. Siguiendo tal espíritu, en base al Acuerdo sobre Residencia para los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile, se permite el otorgamiento de una Visa de Residencia Temporal a nacionales de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay hasta por dos años, pudiendo desempeñar cualquier actividad lícita en el territorio y solicitar la Permanencia Definitiva al cabo del tiempo exigido de residencia y cumpliendo con las condiciones que para ello se determinaran. Esto, al igual como ocurre en el caso de la Visa por Motivos Laborales, permite facilitar el acceso a empleo y mejorar sus condiciones, representado la Visa MERCOSUR cerca del 14% del total de las visas otorgadas para el año 2015, lo que equivale a 21.191 permisos.

Finalmente, una de las iniciativas más relevantes es la creación el día 11 de julio del año 2014 del Consejo de Política Migratoria (en adelante CPM), mediante el Decreto n. 1.393. El CPM es presidido por el Ministro del Interior y Seguridad Pública, siendo su Secretario Ejecutivo el Subsecretario del Interior, y participando en él ocho ministros de los sectores del Estado más relevantes en esta temática<sup>33</sup>. Este consejo tiene como misión “elaborar la Política Nacional Migratoria y coordinar las acciones, planes y programas de los distintos actores institucionales en materia migratoria”<sup>34</sup>. Con el fin de servir de comisión asesora al CPM, se crea el 27 de enero del 2015 el Consejo Técnico de Política Migratoria (en adelante CTPM) el cual debe proponer una agenda temática y proveer de insumos técnicos sectoriales, específicamente debe “analizar los efectos de la migración en materia laboral e innovación y generar propuestas y regulaciones que impulsen el desarrollo del país”<sup>35</sup>.

Luego de la promulgación y difusión del Instructivo Presidencial n. 5, el cual confirma los ejes establecidos en el Instructivo Presidencial n. 9 y agrega nuevos, se retoma el trabajo en materia laboral desde el CTPM con acciones concretas con el fin de garantizar el acceso de las personas migrantes al mercado laboral, entendiendo que éste es un determinante fundamental en el proceso de inclusión social y en equiparar las condiciones en materia de derechos laborales y protección social entre las personas migrantes y los nacionales.

En primera instancia, en el Ministerio del Trabajo y Previsión Social se

---

<sup>33</sup> Ministro de Relaciones Exteriores, Ministro Secretario General de la Presidencia, Ministro de Educación, Ministro de Justicia, Ministro del Trabajo, Ministro de Salud, Ministro de Desarrollo Social y Ministra Directora del Servicio Nacional de la Mujer.

<sup>34</sup> Decreto 1.393, Crea Consejo de Política Migratoria, Santiago, 11 de julio de 2014.

<sup>35</sup> Decreto n. 108, Crea Consejo Técnico de Política Migratoria, Santiago, 27 de enero de 2015.

crea el Comité Asesor Ministerial sobre Migraciones y Asuntos Internacionales el 29 de enero del presente año a través del Decreto n. 5 del mismo ministerio. Éste tiene por objetivo abordar la temática migratoria relativa a trabajo y previsión social de manera integral, participando a los distintos servicios dependientes, asociaciones de trabajadores y gremiales, en conjunto con la sociedad civil. De forma paralela se establece que en los Convenios de Desempeño Colectivo (CDC) los servicios del MINTRAB deben suscribir un diagnóstico, que incluyera el estado del arte de los diversos planes programas e iniciativas existentes en materia migratoria y un indicador migratorio base<sup>36</sup>, y la generación de plan del servicio en materia.

El primer producto de esta iniciativa lo constituye el Informe de Autodiagnóstico de la Dirección del Trabajo, realizado en conjunto con la asistencia técnica de la Organización Internacional del Trabajo. Este informe es el resultado del trabajo realizado en la Mesa Técnica de Trabajo Migrante de la Dirección del Trabajo, donde participaron la OIT, la Central Unitaria de Trabajadores (CUT), y la Confederación de Producción Fomento del Comercio (CPC). En paralelo algunas unidades han establecido metas de desempeño para el año 2016, tales como la elaboración de una propuesta de programa de capacitación con focalización hacia el grupo migrante que presenta mayor vulnerabilidad por parte del Servicio Nacional de Capacitación y Empleo o la implementación de un piloto de certificación de competencias para ésta población por parte de Chile Valora.

Es así que se han dispuesto medidas administrativas tendientes a la regularización de la población migrante y protección de sus derechos, que además facilitan los flujos laborales, permitiendo que la población extranjera desarrolle su potencial económico, social y cultural en Chile, en mejores condiciones, mientras se avanza en materia legislativa, en espera de la definición del Proyecto de Ley de Migraciones a partir del Anteproyecto revisado.

## 7. Discusión y conclusiones

La actual situación migratoria del país impone nuevos desafíos a la política pública para el cumplimiento de las obligaciones estatales respecto a su rol en el respeto a la dignidad y Derechos Humanos de los migrantes, en especial en relación a los migrantes laborales y sus familias, y con los

---

<sup>36</sup> Se eximen de este la SUSESO, SUPEN y Chile Valora.

compromisos internacionales, suscritos a través de diversos tratados y convenios bilaterales y multilaterales. Teniendo en consideración el elevado número que los migrantes laborales representan en el país, se aborda esta materia tanto en el Anteproyecto como en las políticas relativas a migración que se han venido desarrollando bajo el alero de los tres hitos nombrados, a saber, el Instructivo Presidencial n. 9, el Programa de Gobierno 2014-2018 y el Instructivo Presidencial n. 5.

El Anteproyecto busca consagrar la igualdad ante el Estado de la personas migrantes, estableciendo disposiciones que de forma general tendría como efecto el equiparamiento de condiciones entre la población extranjera y nacional, asegurando el respeto y promoción de los derechos de las personas migrantes, y en específico de sus derecho laborales y en seguridad social. En estas dos últimas materias, en virtud del principio general de igualdad ante la ley consagrado en la Constitución, en Chile los trabajadores que son autorizados para prestar servicios se rigen por las mismas reglas aplicables a los nacionales. Sin embargo, no existen principios generales ni en la actual Ley de Extranjería ni en su Reglamento, siendo la temática laboral tratada solo de manera tangencial y para efectos de regular el otorgamiento de permisos de residencia, pero no con el objeto de consagrar estos derechos a favor de los trabajadores migrantes. Este panorama busca ser revertido por el actual Anteproyecto, el cual aborda de manera específica estos derechos. En específico éste aseguraría, de llegar a ser promulgado, una serie de garantías en materia de derecho laboral y de seguridad social, estableciendo medios e incentivos concretos para la regularización de los movimientos transnacionales y obligaciones por parte de los empleadores y organismos fiscalizadores, como los revisados en apartados anteriores.

En apoyo concreto a la realización de este proceso legislativo se han establecido medios específicos, tales como el CMP y el CTPM. Ambos consejos se encuentran trabajando en la versión de la ley que será llevada al Congreso, la cual recoge los comentarios de distintos organismos del Estado en una propuesta intersectorial. Asimismo, ésta considerará las observaciones de organizaciones de la sociedad civil, las cuales se recogen en distintas instancias pero especialmente en el Consejo Consultivo coordinado por el DEM. Así el Anteproyecto camina hacia la consecución de mejores condiciones para las personas migrantes llegando al país y el respeto de sus derechos humanos en general y laborales en particular.

Sin embargo, los requerimientos actuales de las personas migrantes y la protección de sus derechos no pueden esperar, por lo que a nivel administrativo se han realizado una serie de acciones que permiten facilitar los procesos de regularización, el acceso a bienestar social, a través de

Convenios con servicios específicos, tales como salud, vivienda y seguridad social. Así tanto el proceso legislativo como las acciones llevadas a cabo en el período revisado apuntan a un cambio de paradigma en torno a la política migratoria, transformando sus ejes desde la securitización, el control y la discrecionalidad hacia una basada en el enfoque de derechos, con una institucionalidad acorde y un moderno modelo de visas, que permita el desarrollo de una migración segura, donde las personas migrantes puedan desarrollarse laboralmente en condiciones que resguarden su dignidad humana y expresen sus capacidades productivas para la construcción de un Chile más justo e inclusivo.

## 8. Bibliografía

Carmona, C. y Navarro, E., *Recopilación de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional 1981-2015*, Tribunal Constitucional de Chile, Santiago de Chile, 2015.

Departamento de Extranjería y Migración, *Anuario Estadístico Nacional 2005-2014*, Santiago de Chile, 2016.

Godoy A.R. y Didier V.M., “Comentarios sobre jurisprudencia de la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional sobre derechos humanos de las personas migrantes durante el año 2013”, *Anuario de Derechos Humanos*, n. 10, 2014. Disponible en <http://www.anuariodh.uchile.cl/index.php/ADH/article/viewFile/31702/33502>.

Sehnbruch, K., “From the quantity to the quality of employment: An application of the Capability Approach to the Chilean labour market”, *Working Papers*, Center for Latin American Studies, Berkeley, Paper n. 9, 2004.

### *Web sites*

Banco Mundial, “Databank”, División de Población de las Naciones Unidas, *Trends in Total Migrant Stock: 2008 Revision*. Disponible en <http://data.worldbank.org/indicador/SM.POP.TOTL.ZS?view=map>. Consultado el 8 de agosto 2016.

Banco Mundial, “Databank”, de la División de Población de las Naciones Unidas, *Perspectivas de la Población Mundial*. Disponible en [http://datos.bancomundial.org/indicador/SM.POP.NETM?end=2012&locations=CL&start=1962&year\\_low\\_desc=false](http://datos.bancomundial.org/indicador/SM.POP.NETM?end=2012&locations=CL&start=1962&year_low_desc=false). Consultado el 8 de agosto 2016.

Instituto Nacional de Derechos Humano, *Informe Anual 2013: Situación de los Derechos Humanos en Chile*, Santiago, 2013. Disponible en <http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/605/INFORME%20ANUAL%202013.pdf?sequence=4>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), *International Migration Outlook 2015*, 2015. Disponible en <http://dx.doi.org/10.1787/888933260821>.

Naciones Unidas, Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, *Observaciones finales sobre los informes periódicos 19º a 21º de Chile, aprobadas por el Comité en su 83º período de sesiones (12 a 30 de agosto de 2013)*, CERD/C/CHL/CO/19-12, 2013. Disponible en [http://tbinternet.ohchr.org/\\_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fCHL%2fCO%2f19-21&Lang=en](http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CERD%2fC%2fCHL%2fCO%2f19-21&Lang=en).

Naciones Unidas, Asamblea General, *En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes: Informe del Secretario General*, A/70/59, 21 de abril de 2016. Disponible en [https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/sg\\_report\\_spanish.pdf](https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/sg_report_spanish.pdf).

### *Documentos legales*

Decreto n. 1.393, Crea Consejo de Política Migratoria, Santiago, 11 de julio de 2014.

Decreto n. 108, Crea Consejo Técnico de Política Migratoria, Santiago, 27 de enero de 2015.

Decreto Con Fuerza de Ley n. 69, Crea el Departamento de inmigración y establece norma sobre la materia, Santiago, 27 de abril de 1953.

Decreto Con Fuerza de Ley n. 1, Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto Ley n. 2.763, de 1979 y de las leyes n. 18.933 y n. 18.469, Santiago 23 de septiembre de 2005.

Decreto Supremo n. 597 de 1984, Aprueba nuevo reglamento de extranjería, Santiago, 14 de junio de 1984.

Decreto Ley n. 1.094, Establece Normas sobre extranjeros en Chile, Santiago, 14 de julio de 1975.

Decreto Ley 3.500, Establece nuevo sistema de pensiones, 12 de noviembre de 1980.

Circular n. 46 del Departamento de Inspección, Modifica Anexo 10 “Normas y Criterios para resolver solicitudes de reconsideración de multas”, 2 de mayo de 2012.

Circular n. 7, Instruye sobre visación temporaria por motivos laborales, Santiago, 26 de febrero de 2015.

Instructivo Presidencial n. 9, Imparte Instrucciones sobre la “Política Nacional Migratoria”, Santiago, 2 de septiembre de 2008.

Instructivo Presidencial n. 5, Lineamientos e Instrucciones para la Política Nacional Migratoria, Santiago, 6 de noviembre de 2015.

Ley n. 3.446, Que impide la entrada al país o la residencia en él de elementos indeseables, 12 de diciembre de 1918.

Ley n. 16.744, Establece normas sobre accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1 febrero de 1968.

Ley n. 19.728, Establece un seguro de desempleo, 14 mayo de 2001.

Ley n. 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, 8 de abril de 2011.

Resolución exenta n. 10.330, Regula el funcionamiento y composición del Consejo Consultivo Nacional de Migraciones del Departamento de Extranjería y Migraciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, 11 de diciembre 2015.

# Red Internacional de ADAPT



**ADAPT** es una Asociación italiana sin ánimo de lucro fundada por Marco Biagi en el año 2000 para promover, desde una perspectiva internacional y comparada, estudios e investigaciones en el campo del derecho del trabajo y las relaciones laborales con el fin de fomentar una nueva forma de “hacer universidad”. Estableciendo relaciones estables e intercambios entre centros de enseñanza superior, asociaciones civiles, fundaciones, instituciones, sindicatos y empresas. En colaboración con el DEAL – Centro de Estudios Internacionales y Comparados del Departamento de Economía Marco Biagi (Universidad de Módena y Reggio Emilia, Italia), ADAPT ha promovido la institución de una Escuela de Alta formación en Relaciones Laborales y de Trabajo, hoy acreditada a nivel internacional como centro de excelencia para la investigación, el estudio y la formación en el área de las relaciones laborales y el trabajo. Informaciones adicionales en el sitio [www.adapt.it](http://www.adapt.it).

Para más informaciones sobre la Revista Electrónica y para presentar un artículo, envíe un correo a [redaccion@adaptinternacional.it](mailto:redaccion@adaptinternacional.it)



**ADAPT**Internacional.it

*Construyendo juntos el futuro del trabajo*