

Isabel Aninat
Rodrigo Vergara (eds.)



Inmigración en Chile

Una mirada multidimensional



CEP

POLÍTICA Y DERECHO

SECCIÓN DE OBRAS DE POLÍTICA Y DERECHO

INMIGRACIÓN EN CHILE

ISABEL ANINAT / RODRIGO VERGARA

EDITORES

Inmigración en Chile

UNA MIRADA MULTIDIMENSIONAL



FONDO
DE CULTURA
ECONÓMICA

CEP

CENTRO DE ESTUDIOS PÚBLICOS

www.cepchile.cl

Primera edición, FCE Chile, 2019
Segunda edición, 2020

Inmigración en Chile. Una mirada multidimensional /
ed. de Isabel Aninat, Rodrigo Vergara. – 2ª ed. –
Santiago de Chile : FCE, CEP, 2020
458 p. ; 23 × 17 cm – (Colec. Política y Derecho)
ISBN 978-956-289-204-9

1. Inmigrantes – Chile – Condiciones sociales 2. Chile –
Emigrantes e inmigrantes – Políticas públicas I. Aninat,
Isabel, ed. II. Vergara, Rodrigo, ed. III. Ser.

LC JV7473

Dewey 304.83

Distribución mundial para lengua española

© Isabel Aninat, Rodrigo Vergara

D.R. © 2019, Centro de Estudios Públicos (CEP)
Monseñor Sótero Sanz 162, Providencia, Santiago, Chile

D.R. © 2019, Fondo de Cultura Económica Chile S.A.
Av. Paseo Bulnes 152, Santiago, Chile
www.fondodeculturaeconomica.cl
Comentarios: editorial@fcechile.cl
Teléfono: (562) 2594 4132

Fondo de Cultura Económica
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14738 Ciudad de México
www.fondodeculturaeconomica.com

Coordinación editorial: Fondo de Cultura Económica Chile S.A.
Cuidado de la edición: Centro de Estudios Públicos
Diseño de portada: Macarena Rojas Líbano
Foto de portada: © Getty Images Latin America
Diagramación: Gloria Barrios A.

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra —incluido el diseño tipográfico y de portada—,
sea cual fuere el medio, electrónico o mecánico, sin el consentimiento por escrito de los editores.

ISBN 978-956-289-204-9

Impreso en Chile • *Printed in Chile*

ÍNDICE

<i>Nota de la segunda edición</i>	13
<i>Introducción</i>	15
<i>Agradecimientos</i>	29
<i>Glosario</i>	31

Capítulo I

INMIGRACIÓN Y DELINCUENCIA:

UN PROBLEMA ACOTADO

Nicolás Blanco, Loreto Cox, Valeria Vega

Resumen	35
1. Introducción	36
2. Revisión de literatura.	37
3. Datos, limitaciones y enfoque metodológico	40
4. Resultados	43
5. Conclusiones y recomendaciones de política pública.	60
Referencias	61

Capítulo II

REGULACIÓN INMIGRATORIA: PROPUESTAS PARA UNA MEJOR REFORMA

Isabel Aninat, Lucas Sierra

Resumen	63
1. Introducción	64
2. Antecedentes históricos	65
3. La regulación vigente.	67
4. Literatura y jurisprudencia críticas de la regulación vigente.	73

5. La reforma legislativa en curso	78
6. El desafío de la coordinación vertical	85
7. Conclusiones y recomendaciones de política pública.	92
Referencias	93

Capítulo III

LOS INMIGRANTES EN EL MERCADO LABORAL

Adolfo Fuentes, Rodrigo Vergara

Resumen	97
1. Introducción	98
2. Revisión de la literatura	100
3. Descripción de los datos	103
4. Análisis de la información	105
5. Premio salarial	118
6. Conclusiones y recomendaciones de política pública.	124
Referencias	127
Anexo	129

Capítulo IV

INMIGRACIÓN, VIVIENDA Y TERRITORIO

Slaven Razmilic

Resumen	133
1. Introducción	134
2. Distribución geográfica y dinámicas de segregación	134
3. Acceso a la vivienda y situación habitacional	155
4. La respuesta desde la política de vivienda.	169
5. Conclusiones y recomendaciones de política pública.	174
Referencias	176
Anexo	178

Capítulo V

DÓNDE ESTUDIAN, CÓMO LES VA Y QUÉ IMPACTO TIENEN

LOS ESCOLARES INMIGRANTES

Sylvia Eyzaguirre, Josefa Aguirre, Nicolás Blanco

Resumen	181
1. Introducción	182

2. Descripción de los datos	183
3. ¿Dónde estudian los escolares inmigrantes?	185
4. ¿Cómo les va a los estudiantes inmigrantes?	198
5. ¿Qué impacto tiene la concentración de escolares inmigrantes?.	206
6. Conclusiones y recomendaciones de política pública.	213
Referencias	215
Anexo	219

Capítulo VI

DESIGUALDADES EN SALUD: BRECHAS EN ACCESO Y USO

ENTRE LOCALES E INMIGRANTES

Alejandra Benítez, Carolina Velasco

Resumen	223
1. Introducción	224
2. Legislación y política pública	227
3. Salud y población inmigrante en Chile: prevalencia, acceso y uso del sistema	229
4. Temas especiales	253
5. Conclusiones y recomendaciones de política pública.	256
Referencias	259
Anexo	262

Capítulo VII

LA REALIDAD PREVISIONAL DE LOS INMIGRANTES EN CHILE

Álvaro J. Cordero

Resumen	269
1. Introducción	270
2. El sistema previsional chileno y los acuerdos internacionales	273
3. Descripción de los datos	277
4. Afiliación	278
5. Cotización.	289
6. Pensiones	297
7. Conclusiones y propuestas de política pública	302
Referencias	304
Anexo	306

Capítulo VIII
 ES UN LARGO CAMINO TODAVÍA: INMIGRANTES,
 POBREZA Y VULNERABILIDAD EN CHILE
Andrés Hernando

Resumen	315
1. Introducción	316
2. Breve revisión de la literatura	317
3. La condición de pobreza en Chile: inmigrantes y locales.	319
4. Inmigrantes y desigualdad	347
5. Inmigrantes e incidencia de subsidios monetarios	348
6. Conclusiones y recomendaciones de política pública.	350
Referencias	351

Capítulo IX
 COMO QUIEREN EN CHILE AL AMIGO CUANDO ES FORASTERO:
 ACTITUDES DE LOS CHILENOS HACIA LA INMIGRACIÓN
Ricardo González, Esteban Muñoz, Bernardo Mackenna

Resumen	353
1. Introducción	354
2. Revisión de la literatura	356
3. Datos y metodología	361
4. Resultados	369
5. Conclusiones y recomendaciones de política pública.	374
Referencias	376

Capítulo X
 PARA UNA POLÍTICA REFLEXIVA DE INMIGRACIÓN EN CHILE:
 UNA APROXIMACIÓN SOCIOLÓGICA
Aldo Mascareño

Resumen	379
1. Introducción	380
2. El extranjero y la inmigración en Chile: el tránsito del siglo XIX al XX	383
3. Atribución culturalista y políticas: el tránsito del siglo XX al XXI	386
4. Hacia una política reflexiva de inmigración	389
5. Conclusiones	404
Referencias	405

Capítulo XI
CARACTERIZACIÓN ESTADÍSTICA DE LA INMIGRACIÓN EN CHILE
Adolfo Fuentes, Andrés Hernando

Resumen	411
1. Introducción	412
2. Bases de datos y metodología	413
3. Análisis de la información	414
4. Conclusiones	439
Referencias	439
Sobre los autores	441
Índice de gráficos, cuadros y figuras.	445

NOTA DE LA SEGUNDA EDICIÓN

La primera edición de ese libro se publicó en agosto de 2019. Durante los dos últimos años la ola inmigratoria continuó en el país y, el INE y el Departamento de Extranjería y Migraciones estiman que a fines de 2019 ya había cerca de 1,5 millones de personas extranjeras residentes en Chile, lo que representa cerca de un 8 por ciento de la población del país. Así entonces, los desafíos que se plantean en este libro siguen plenamente vigentes. Esta segunda edición incorpora un nuevo capítulo que trata uno de los aspectos más controversiales pero también menos estudiados en torno a la inmigración: su relación—si alguna—con la delincuencia. Con evidencia empírica, Nicolás Blanco, Loreto Cox y Valeria Vega, en su artículo “Inmigración y delincuencia: un problema acotado”, estudian la participación de inmigrantes en delitos en Chile entre 2006 y 2018. Este artículo viene a complementar los temas transversales que se tratan en todos los capítulos y da cuenta, una vez más, de que la inmigración requiere de una mirada multidimensional que permita abordarla sistemáticamente. Los resultados de este artículo apuntan principalmente a que la creencia en que “los inmigrantes elevan los índices de criminalidad” representa más bien un mito: los inmigrantes en Chile están subrepresentados en la comisión de delitos y, es más, su representación en delitos ha venido cayendo en los últimos años. Sin embargo, la excepción a la baja participación de inmigrantes en delitos es el caso del tráfico de drogas, específicamente en el norte del país.

Nuevamente agradecemos al Centro de Estudios Públicos y al Fondo de Cultura Económica por su apoyo en todo el proceso que llevó a la publicación de este libro y, en esta ocasión en particular, por el apoyo en esta segunda edición.

ISABEL ANINAT
RODRIGO VERGARA

INTRODUCCIÓN

LA OLA inmigratoria reciente en Chile no tiene parangón en su historia. Mientras en 2006 había algo más de 150 mil inmigrantes, en 2017 se acercaban a 800 mil y estimaciones preliminares para 2018 los situaban en más de 1 millón.¹ En 2006 un 1,3 por ciento de la fuerza de trabajo correspondía a inmigrantes mientras que en 2017 había subido a 6,9 por ciento y, si se toman las estimaciones preliminares de aumento de inmigrantes en 2018, es probable que hoy dicha cifra supere el 8 por ciento. Aunque esto es todavía inferior a las cifras de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), donde en promedio el porcentaje de inmigrantes supera el 10 por ciento de la población, es sorprendente la dinámica que ha tomado este fenómeno en Chile en la última década. En efecto, nunca en la historia de Chile, ni siquiera con los esfuerzos activos del Estado durante el siglo XIX, nuestro país había sido receptor de los actuales niveles de inmigración. Esto mismo ha llevado a que la inmigración sea un tópico relevante de discusión en materia de políticas públicas, que haya estado presente en las campañas políticas y que incluso sea parte de los cuestionarios de diversas encuestas que se elaboran en el país. Nada de esto era así a principio de 2000, es decir, hace solo veinte años.

No solo la llegada de extranjeros se ha acelerado, sino que la composición también ha variado, al igual que en otros países de la región. En el Censo 2002, los inmigrantes en Chile provenían principalmente de Argentina, Perú y países europeos. Quince años después, eran mayoritariamente peruanos, colombianos, venezolanos y bolivianos. Los haitianos, por su parte, experimentaron la tasa de crecimiento más alta entre 2002 y 2017, mientras que los venezolanos han liderado este fenómeno en lo más reciente.

¹ Para una descripción de los datos y sus fuentes, ver Fuentes y Hernando en este volumen.

Hoy, cerca de un 90 por ciento de los inmigrantes que hay en Chile provienen de América Latina y el Caribe. En este contexto, parece del todo claro que la fuerte inmigración que ha tenido Chile en la última década obedece, fundamentalmente, a dos fenómenos. Por una parte, el país ha sido exitoso en lo económico y, luego de tres décadas de elevado crecimiento, hoy tiene el ingreso per cápita más alto de América Latina. Las mejores oportunidades económicas, los elevados indicadores sociales y un nivel de seguridad, que aunque lejos del promedio de países desarrollados, es claramente superior al de la gran mayoría de los países de la región, hacen de Chile un lugar atractivo para buscar oportunidades. Por otra parte, las profundas crisis vividas por algunos países de esta parte del mundo han producido un éxodo masivo de sus habitantes. En el caso de Chile, ha llegado un número significativo de personas provenientes de Haití y Venezuela.

Este fenómeno migratorio reciente ha traído cambios ante los cuales el Estado ha respondido con ajustes sobre la marcha, llevando incluso a repensar la legislación migratoria completa. En efecto, los tres últimos gobiernos han presentado proyectos de ley para modernizar nuestra ya antigua legislación en la materia. Al mismo tiempo, ha traído desconfianzas, temores y prejuicios. Como se ha descrito en la sociología, la interacción con el inmigrante siempre ha sido una fuente de ambivalencia, pues exige desprenderse de las categorías conceptuales tradicionales y adaptarse para tratar con lo novedoso y desconocido.² Una manera de tratar con el inmigrante, una manera de simplificar esta ambivalencia, es entonces recurrir a las atribuciones culturales, asociándolo según su procedencia regional, género o estrato social. Esto lleva, por ejemplo, a que una nacionalidad se asocie con un cierto prototipo físico, una determinada actividad laboral, o un tipo de conducta. El problema de estas atribuciones culturalistas, sin embargo, es que son la base para los prejuicios. Se transforman en un obstáculo para responder aquellas preguntas más fundamentales, aquellas que justamente permiten derribar los mitos: ¿Quiénes son los inmigrantes en nuestro país? ¿Dónde viven y en qué condiciones? ¿En qué trabajan y cómo les va? ¿Cuál es su estructura familiar? ¿Dónde se educan sus hijos? ¿Sufren discriminaciones? ¿Cómo se insertan en los sistemas de seguridad social? ¿Son más pobres que los locales? ¿Qué piensan los chilenos sobre la inmigración? ¿Cómo el Estado se hace cargo de esta nueva realidad social?

En once capítulos, este libro busca dar una respuesta sistemática y multidisciplinaria a estas y otras preguntas sobre la inmigración en Chile. Se analiza en profundidad desde distintas disciplinas (el derecho, la sociología, la economía), pero también desde los diversos ámbitos en que tiene implicancias: la regulación, el mercado laboral, vivienda, educación, salud, pensiones

² Para un desarrollo más completo, ver Mascareño en este volumen.

y las actitudes de los locales. Las respuestas son principalmente empíricas, basadas en los datos disponibles para las distintas áreas, con el fin de aportar con información confiable y de ir más allá de los casos anecdóticos. Se hace también una revisión de la literatura en las distintas áreas, de forma de contrastar con otras experiencias y ver qué factores son comunes y en qué aspectos se presentan diferencias. Asimismo, se entrega una serie de recomendaciones que llevarían a hacer más beneficiosa la inmigración, tanto para los que inmigran como para los locales. Aunque en los últimos años se han publicado investigaciones sobre distintos aspectos de la ola migratoria en Chile, no ha habido, quizás por lo reciente del proceso, un esfuerzo sistemático y comprehensivo en este tema. Este libro busca llenar ese vacío.

Una mirada holística a la ola migratoria reciente revela que los inmigrantes llegan, sobre todo, en búsqueda de nuevas oportunidades laborales, pero su ingreso a los distintos sectores (salud, sistema previsional, educación, vivienda) no está exento de trabas, por lo que demoran algunos años en igualar las condiciones de los locales, llegando en ciertos aspectos incluso a superarlos. En algunos casos, las diferencias iniciales no son tan significativas o el ajuste se produce al corto andar. Sin embargo, los comportamientos no son iguales para todas las nacionalidades de origen, las cuales, por ejemplo, influyen en la localización espacial o en el acceso a redes de contacto. Y si bien en Chile, en la actualidad, se observa una valoración positiva de la inmigración, la integración sigue siendo un desafío especialmente relevante. Por ello, los capítulos de este libro cuentan con recomendaciones de política pública que apuntan a mejorar la entrega de información, a reducir las discriminaciones, a aprovechar las potencialidades y a mejorar el funcionamiento de las instituciones públicas para con los inmigrantes.

Si bien se cuenta con información relevante para obtener conclusiones sólidas en las diferentes áreas, en varios capítulos se destacan temas que deben profundizarse en futuras investigaciones. Lo reciente del fenómeno implica que también se enfrentan ciertas limitaciones de datos. Y aunque en 2018 el Estado hizo un trabajo de depurar y utilizar los registros administrativos disponibles, esos datos no permiten hacer comparaciones en el tiempo como sí lo permiten otros instrumentos, incluyendo la Encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) y el Censo. Evidentemente, en algunas partes nos hubiera gustado tener series más largas, para profundizar en ciertos aspectos de la investigación y para tener conclusiones más robustas. En otras, se llama la atención sobre el vacío que aún persiste en los datos. Lo cambiante del fenómeno, además, invita a una permanente actualización. Por lo mismo, todavía quedan preguntas sin respuestas y temas abiertos. Estamos seguros de que aquí se abre una línea de investigación que rendirá aún mayores frutos en el futuro.

RESÚMENES DE LOS CAPÍTULOS

Este libro consta de once capítulos, que incluyen un capítulo de estadísticas. Los diez capítulos restantes abordan los temas de regulación, el mercado laboral, vivienda, educación, salud, pensiones, política social, actitudes de los chilenos a la inmigración y una aproximación sociológica a dicho fenómeno.

El primer capítulo de esta segunda edición, “Inmigración y delincuencia: un problema acotado”, estudia la participación de inmigrantes en delitos en Chile. Un tema complejo y polémico sobre el cual Nicolás Blanco, Loreto Cox y Valeria Vega aportan evidencia empírica gracias a un convenio entre el Centro de Estudios Públicos y la Defensoría Penal Pública. El resultado principal muestra que los extranjeros participan poco en delitos y que, más aún, su participación relativa ha venido cayendo en los últimos años. Sin embargo, existe una excepción: los extranjeros se encuentran fuertemente sobre representados en los delitos contra la Ley de Drogas. Y dicha sobre representación se encuentra concentrada en el delito de tráfico de drogas y, territorialmente, en el Norte Grande. Ahora bien, la concentración de extranjeros en delitos de tráfico de drogas y en el norte no ha crecido más allá del aumento reciente de la población extranjera. El capítulo también muestra que los extranjeros tienen mayores tasas de prisión preventiva, especialmente en delitos de droga, lo que podría deberse a la falta de arraigo de los imputados extranjeros, entre otras razones. Finalmente, el capítulo da cuenta de que la probabilidad de ser condenado luego de ser imputado no es mayor para los extranjeros en el caso agregado, pero sí lo es, y considerablemente, en el tráfico de drogas.

El capítulo II, de Isabel Aninat y Lucas Sierra, se titula “Regulación inmigratoria: Propuestas para una mejor reforma”. En él se aborda el marco regulatorio de la inmigración en Chile, establecido en 1975 mediante el Decreto Ley N° 1.094. Después de más de 40 años de vigencia, existe consenso en que ha devenido insuficiente para regular las características y complejidades contemporáneas que exhibe la inmigración. Por ejemplo, el contexto normativo internacional, al que el Estado de Chile se ha integrado, es más exigente en materia de derechos humanos. El capítulo analiza dos deficiencias en particular. La primera es la escasa envergadura institucional del órgano encargado de la inmigración, el Departamento de Extranjería y Migración, lo que le impide llevar adelante la coordinación intersectorial que esta regulación exige. La otra es la excesiva discrecionalidad que dicho órgano tiene en materias sensibles desde el punto de vista de los derechos de las personas. Actualmente, hay un proceso de reforma legislativa en curso para cambiar este marco regulatorio. El capítulo sostiene que dicho proceso está bien encaminado para resolver las deficiencias analizadas, pero agrega que todavía quedan espacios para mejoras. Por ejemplo, alerta respecto de

la necesidad de mejorar la coordinación no solo interministerial, sino también entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales, instancias que permiten hacer efectivas las políticas dictadas a nivel nacional. Ello especialmente en consideración al proceso de descentralización en curso, que incluye la elección popular del gobernador regional y la transferencia de competencias desde el nivel central a los gobiernos regionales.

En el capítulo III, “Los inmigrantes en el mercado laboral”, Adolfo Fuentes y Rodrigo Vergara analizan la situación laboral de los inmigrantes en Chile, en particular de aquellos relacionados con la ola migratoria que ha tenido este país en los últimos años. Los resultados principales muestran que los inmigrantes tienen mayor nivel educacional, participan más en la fuerza laboral y tienen menores niveles de desocupación que los locales. Los inmigrantes, en 2017, participaban relativamente más en los sectores de comercio al por mayor/menor, restaurantes y hoteles, y en el de establecimientos financieros y seguros. Durante casi todo el período analizado (2006 a 2017), los inmigrantes tenían mayores ingresos promedio que los locales; sin embargo, a 2017, ambos ingresos convergen. Asimismo, los inmigrantes tenían una mayor proporción de empleo a plazo indefinido y trabajaban, especialmente las mujeres, mayor cantidad de horas que los locales. Con respecto al premio (o castigo) salarial al inmigrante en Chile, se observa que ha caído en el tiempo, comenzando en un premio de 11,9 por ciento en 2006 y terminando en un castigo de 16,9 por ciento en 2017. Una hipótesis respecto a este castigo salarial observado al final del período analizado, dice relación con que el tiempo que llevan los inmigrantes en Chile ha caído en los últimos años, lo que es consistente con la ola migratoria reciente.

“Inmigración, vivienda y territorio” se titula el capítulo IV, cuyo autor es Slaven Razmilic. Se concluye que existen diferencias importantes en cuanto a cómo viven los inmigrantes en comparación con los locales, al menos en una primera etapa desde el arribo al país. Entre estas diferencias se observan mayores grados de segregación residencial, hacinamiento y precariedad en la tenencia. En Chile, la población inmigrante está concentrada en la Región Metropolitana y el Norte Grande, en ciudades donde estos grupos muestran grados importantes de segregación residencial. En tanto, al experimentar mayores grados de hacinamiento, y allegamiento y peor calidad de viviendas, el flujo de población inmigrante ha incidido significativamente en el déficit habitacional, cuyas caras más visibles son el aumento de campamentos en el norte y el hacinamiento en viviendas compartidas en Santiago. El arriendo es la opción mayoritaria entre los inmigrantes, en particular entre quienes han llegado más recientemente. La política de vivienda, por su parte, ha sido modificada en el margen sucesivamente para intentar adaptarse a este fenómeno, observándose un aumento de la proporción de postulantes extranjeros a subsidios. Ello invita a un perfeccionamiento en el

diseño de los programas, considerando el carácter más bien temporal de las carencias habitacionales que enfrenta la población inmigrante.

Sylvia Eyzaguirre, Josefa Aguirre y Nicolás Blanco, en el capítulo V, titulado “Dónde estudian, cómo les va y qué impacto tienen los escolares inmigrantes”, buscan derribar los mitos que se han construido en torno al efecto de la inmigración en el sector escolar en Chile. Para ello, analizan dónde estudian los inmigrantes, las características de sus establecimientos escolares, cuán segregados están, cómo les va académicamente en relación con los estudiantes locales y, en particular, con sus compañeros de escuela. Además, estiman los efectos de la concentración de escolares inmigrantes en los resultados de aprendizaje de los estudiantes, tanto locales como inmigrantes, y en el clima de convivencia escolar de los establecimientos. Los resultados encontrados son promisorios, aun cuando deben ser interpretados con cautela. Se advierte que los inmigrantes tienden a concentrarse en pocos establecimientos escolares. Estos en su mayoría son municipales, gratuitos, tienen un alto índice de vulnerabilidad y un promedio SIMCE por debajo del nacional. Al analizar la evolución del SIMCE y del clima de convivencia escolar, se observa que la mayor concentración de inmigrantes no ha perjudicado ni la convivencia al interior de los establecimientos ni el rendimiento académico de los estudiantes. Por el contrario, se revela una mejora en las percepciones de discriminación y de violencia de estudiantes locales de 2° medio, no se advierten cambios significativos en los puntajes del SIMCE de estudiantes locales y se observa una mejora en los puntajes del SIMCE de matemáticas de 4° básico y 2° medio de los estudiantes inmigrantes.

Luego, el capítulo VI, “Desigualdades en salud: Brechas en acceso y uso entre locales e inmigrantes”, analiza el impacto que ha tenido la inmigración en el área de la salud. Alejandra Benítez y Carolina Velasco estudian la cobertura de esquemas previsionales de salud y el uso de servicios de salud de la población inmigrante, y la comparan con la población local en Chile. Se encuentra que para un inmigrante la probabilidad de estar afiliado a algún esquema (Fonasa, Isapres u otros) es de alrededor de 80 por ciento para quienes llevan un año o menos en el país. Sin embargo, esta proporción aumenta con el tiempo, alcanzando niveles similares a los de la población local (97,5 por ciento). Respecto del uso de los servicios de salud, los hallazgos muestran que, a igualdad de condiciones, los inmigrantes usan menos las consultas médicas y consecuentemente los exámenes (que parecen derivar casi en su totalidad de las consultas). A su vez, encuentran que diferencias en características aumentan la brecha en utilización de dichos servicios. Por ejemplo, los inmigrantes tienen menor cantidad de redes de contacto. Estos resultados reflejan posibles barreras de acceso al sistema.

En la misma línea, el capítulo VII, “La realidad previsional de los inmigrantes en Chile”, de Álvaro Cordero, analiza el efecto de la inmigración en

materia previsional. De dicho análisis se desprende que los inmigrantes presentan menores tasas de afiliación al sistema, pero que la probabilidad de afiliarse aumenta sustancialmente luego del primer año en el país. Sin embargo, entre las personas que ya están afiliadas son los inmigrantes quienes cuentan con una mayor proporción de cotizantes. Por otra parte, la evidencia señala que los inmigrantes se pensionan proporcionalmente menos que los locales y que, entre los que lo hacen, tienen mayores montos de pensiones sin beneficios estatales. Junto con la evidencia anterior, este capítulo aporta a la discusión referente al acceso igualitario de derechos y apoyos dentro del sistema previsional, donde los convenios de seguridad social internacional juegan un rol preponderante para asegurar una mayor portabilidad de los ahorros y un mayor acceso a apoyos estatales. Las propuestas de este trabajo apuntan en esa dirección y también en la de una mayor coordinación entre las exigencias de los permisos de residencia y el acceso a la previsión en Chile.

El capítulo VIII trata sobre pobreza e inmigración, “Es un largo camino todavía: Inmigrantes, pobreza y vulnerabilidad en Chile”. En él, Andrés Hernando analiza tanto la pobreza medida por ingresos, como las medidas de pobreza multidimensional que se emplean en las estadísticas oficiales. Dado que los inmigrantes se incorporan rápidamente y en mayor proporción a la fuerza de trabajo, no es extraño que la pobreza por ingresos en dicho grupo sea menor o no difiera de la medida en la población de origen local. Sin embargo, debido a que los inmigrantes pueden tener carencias acumulativas asociadas a su origen, o menor contacto con la oferta pública disponible o menor conocimiento de sus derechos en el país de acogida, no sorprende encontrar que exhiben una mayor pobreza multidimensional. En efecto, si bien los inmigrantes exhiben una tasa de pobreza monetaria algo mayor que la población nativa en la última medición, esta en general no difiere de la pobreza de la población local. La pobreza multidimensional, sin embargo, es significativamente mayor en la población inmigrante. Tales promedios, por otra parte, esconden que toda la diferencia se explica por la incidencia de la pobreza en la población proveniente de Latinoamérica y el Caribe y, dentro de esta, las dimensiones de carencia más importantes dicen relación con la asistencia y escolaridad, la adscripción al sistema de seguridad social (salud y pensiones) y la vivienda, lo que pone en evidencia la necesidad de generar nuevas políticas públicas o adecuar las existentes especialmente en la dimensión de la información que reciben los inmigrantes respecto a sus derechos y obligaciones en el país.

Una visión sobre las actitudes de los chilenos hacia la inmigración se encuentra en el capítulo IX, titulado “Como quieren en Chile al amigo cuando es forastero: Actitudes de los chilenos hacia la inmigración”, de Ricardo González, Esteban Muñoz y Bernardo Mackenna. El capítulo expone algunas perspectivas sociológicas que se han aproximado a la inmigración, con-

siderando que la literatura internacional que ha estudiado la relación entre la diversidad social del entorno de los individuos y sus opiniones acerca de los grupos minoritarios no es concluyente. Para medir las actitudes hacia la inmigración y ciertos aspectos sociodemográficos que podrían influir sobre ellas se utilizan datos de los Estudios Nacionales de Opinión Pública CEP de diciembre de 2003 y abril-mayo de 2017. Se encuentra una asociación negativa entre la diversidad social del entorno y actitudes hacia la inmigración solamente cuando las personas perciben que la situación económica del país es negativa, sin importar si tales entornos concentran inmigrantes provenientes de países que predominaban en la composición del Censo 2002 o del Censo 2017.

Aldo Mascareño, desde una perspectiva sociológica, escribe el capítulo X: “Para una política reflexiva de inmigración en Chile. Una aproximación sociológica”. En el capítulo se sostiene que en el tránsito del siglo XIX al XX la política de inmigración estuvo marcada por una orientación hacia la población europea, y el paso del siglo XX al XXI exigió incrementar los niveles de reflexividad de la política para adecuarla a la inmigración latinoamericana, distinta en composición e intensidad. El desafío principal ante los nuevos flujos migratorios es ofrecer variedad institucional para permitir el despliegue de la diversidad de opciones individuales y trayectorias de los inmigrantes. Por medio de una elaboración propia sobre la base de literatura teórica y análisis empíricos en torno a la inmigración en Chile, Mascareño formula la idea de una política reflexiva de inmigración que deconstruya las atribuciones culturalistas hechas a inmigrantes para posibilitar el despliegue de la individualidad, que ejerza un foco en lo local y lo urbano para reconocer las trayectorias de inmigrantes, que se organice en redes de política multinivel para permitir la coordinación con el ámbito nacional y transnacional, y que se oriente por criterios normativos que protejan la selectividad individual antes que contenidos culturales específicos.

Finalmente, en el capítulo XI, “Caracterización estadística de la inmigración en Chile”, Adolfo Fuentes y Andrés Hernando presentan las principales estadísticas demográficas y sociales de los inmigrantes y su comparación con las cifras de los locales. Las cifras se calculan principalmente a partir de las encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional 2006-2017 y del Censo de 2017. Adicionalmente, se presentan estimaciones de algunas cifras ligadas a la inmigración para fines de 2018, publicadas en febrero de 2019 producto de un trabajo conjunto entre el Instituto Nacional de Estadísticas y el Departamento de Extranjería y Migración. Los análisis se realizan en dos niveles: individual y de hogares. Como se detalla a lo largo del capítulo, la población inmigrante ha aumentado fuertemente en los últimos años, en especial en el tramo de los niños, niñas y adolescentes, y su composición ha variado en el tiempo. Los inmigrantes presentan, en general, mayores nive-

les educacionales y de ingresos que los locales. Asimismo, los hogares inmigrantes muestran mayores niveles de ingreso que los hogares locales para toda la serie y, por lo tanto, tienden a estar concentrados en los quintiles más altos. Se observa, sin embargo, que dichas diferencias caen con el paso del tiempo y hacia fines de la serie (2017) se igualan con los ingresos de los locales. Ello, al igual que en el caso de otros capítulos, parece tener relación con el fuerte incremento de la inmigración en los últimos años y también con el cambio que ha habido en su composición.

ASPECTOS Y RECOMENDACIONES TRANSVERSALES

Cada uno de los once capítulos descritos aporta con análisis desde un área específica. Sin embargo, de su lectura surgen aspectos que se repiten en varios de ellos. Son temas transversales que cruzan el reciente fenómeno migratorio en Chile. Estos temas, en muchos casos —aunque no necesariamente en todos— son similares a los que se han observado en otras latitudes, donde se vive o se ha vivido un fenómeno migratorio relevante.

Además, como se señaló anteriormente, la mayoría de los capítulos de este libro cuenta con recomendaciones de política pública. Dichas recomendaciones tienen como inspiración general la promoción de la integración de los inmigrantes en las distintas áreas. Integración que se encuentra dentro de la Agenda para el Desarrollo Sostenible 2030 de las Naciones Unidas y que busca la aceptación de los inmigrantes, individual y grupalmente, en el país de acogida.³ Y si bien en algunos casos las recomendaciones no son novedosas —varias han sido planteadas en otros estudios—, ello no nos inhibe de ponerlas nuevamente sobre la mesa.

Muchos de los estudios que se presentan en este libro dejan en evidencia algo que es esperado, esto es que los inmigrantes vienen al país a buscar nuevas oportunidades y que, en su gran mayoría, hacen un enorme esfuerzo por tener éxito en esa búsqueda. En los capítulos sobre el mercado laboral y de estadísticas, por ejemplo, se evidencia que en promedio los inmigrantes participan más en la fuerza laboral que los locales y que trabajan más horas, particularmente en el caso de la mujer inmigrante. Esto es interesante si además tenemos en cuenta que, al tener menos contactos y menos experien-

³ La Organización Internacional de Migraciones (IOM por sus siglas en inglés), organismo de las Naciones Unidas, ha definido la integración como “el proceso por el cual los migrantes son aceptados en la sociedad, tanto individual como grupalmente”. Se trata de un proceso bidireccional de adaptación de los migrantes y de las sociedades de acogida. Implica la consideración de los derechos y obligaciones de los migrantes y las sociedades de acogida, el acceso a distintos tipos de servicios y al mercado laboral y la identificación y el respeto por un conjunto de valores comunes que une a los inmigrantes y las comunidades locales con un propósito común (IOM 2011 <https://migrationdataportal.org/themes/migrant-integration>).

cia en el mercado laboral chileno, es presumible que tomen más tiempo en encontrar trabajos de su preferencia en que, por lo general, además son más productivos. En el capítulo sobre pensiones se observa que cotizan más que sus pares chilenos, mientras que en el de educación se destaca que asisten más a clases que los locales y que tienen un rendimiento escolar igual o incluso algo superior a los locales cuando se los compara con estudiantes que están en los mismos establecimientos.

Se observa, por otra parte, que en muchas áreas toma tiempo para que los inmigrantes se integren al país, lo que también podría ser esperable dado su desconocimiento de las instituciones, la cultura y las costumbres locales. En el capítulo del mercado laboral se encuentra que el período de integración plena a este mercado es algo mayor a nueve años. Por otra parte, la probabilidad de estar asociado a un sistema de salud, público o privado, es menor que la de los locales, pero aumenta con los años hasta acercarse a los niveles de la población local. Algo similar sucede con la afiliación al sistema de pensiones, que aumenta con la antigüedad de los inmigrantes en el país, aunque en este caso no llega a superar la tasa de los locales. Tanto el capítulo sobre salud como el de pensiones destacan que los requisitos para obtener los permisos de residencia permiten explicar los saltos en la participación de los inmigrantes en ambos sistemas luego del primer año en el país.

También hay un proceso de convergencia en materia de vivienda. En efecto, como se explica en dicho capítulo, aquellos inmigrantes que llegaron antes están menos segregados que los que arribaron más recientemente, lo que sugiere que han ido disminuyendo su segregación en el tiempo. Por otra parte, la fracción de inmigrantes que arriendan ha ido subiendo significativamente en el tiempo, mientras que en los locales ha tenido solo un leve aumento. Sin embargo, también se constata que el aumento en la proporción de inmigrantes arrendatarios se explica en gran parte por la nueva ola migratoria. En los más antiguos hay una mayor proporción de propietarios, lo que lleva a plantear la hipótesis que, a medida que pase el tiempo, la brecha entre inmigrantes arrendatarios y propietarios se irá cerrando.

En esa misma línea, los resultados de pruebas estandarizadas en educación convergen e incluso superan a los locales a medida que pasa el tiempo desde que están en el país. La mayor cantidad de años en el país también ayuda a disminuir la pobreza multidimensional, aunque ello evidentemente depende también de otros factores. No obstante, estos resultados no se replican en el caso de la pobreza por ingreso, la que no parece disminuir para inmigrantes que llevan más tiempo en Chile.

Otro aspecto que se comprueba en varios capítulos es la tendencia a la segregación de los inmigrantes, al menos en las primeras etapas de su llegada a Chile. Por segregación entendemos una alta concentración de ellos en ciertos espacios. Ya se destacó el caso de vivienda, pero esta segregación también

es evidente en aspectos como educación y empleo. En este último caso, se refiere a una elevada concentración en sectores como el comercio, aunque tiende a disminuir con el transcurso del tiempo. En el caso de la educación, los estudiantes inmigrantes se concentran en colegios municipales, mayoritariamente gratuitos, con bajo promedio SIMCE, índice de vulnerabilidad escolar marginalmente superior al promedio nacional y un índice de clima de convivencia escolar levemente inferior al promedio nacional. Esa concentración, como explica el capítulo V, no refleja necesariamente las preferencias escolares, sino que está altamente correlacionada con la concentración residencial. En el capítulo IX, sobre actitudes de los chilenos hacia los inmigrantes, se estudia qué pasa cuando los inmigrantes se aglomeran en ciertas locaciones. Se muestra que hay una asociación negativa entre diversidad social del entorno y actitudes hacia la inmigración, aunque esto solo ocurre en contextos en que las personas perciben que la situación del país es negativa.

Para permitir la integración de los inmigrantes es clave evitar separaciones y guetos permanentes. Sin embargo, ello, hasta ahora, no se observa extendidamente. Por ejemplo, en materia educacional, la concentración de inmigrantes no ha tenido, al menos según lo que demuestran los datos disponibles, un efecto adverso en los aprendizajes de sus compañeros, sino que ha tenido un leve efecto positivo en el aprendizaje de matemáticas de los estudiantes inmigrantes. Si bien son resultados preliminares, estos son auspiciosos. En la misma línea, los capítulos II, IX y X enfatizan la importancia de los contextos locales de interacción, su coordinación con el nivel central, y el valor de los espacios urbanos, citando estudios realizados a nivel internacional y local —en distintas comunas chilenas— que dan cuenta de cómo se puede dar lugar a un ambiente que favorezca la integración, se valore la diversidad y se permita el despliegue de la diversidad de opciones y trayectorias individuales.

Como se explica en los diferentes estudios de este libro, las brechas entre los inmigrantes y los locales responden a múltiples factores, incluyendo problemas en la entrega y acceso a información, diferencias culturales o idiomáticas, la falta de redes de apoyo, discriminación, la falta de un empleo formal, barreras de acceso y los cambios en la composición de los inmigrantes según el tiempo de llegada. Pero también, tal como se sostiene en los capítulos II y X, en muchos casos existen limitaciones institucionales para innovar en el trato con los inmigrantes.

En los capítulos de salud, educación, vivienda y política social se destacan los problemas de información que tienen los inmigrantes al llegar al país, lo que puede transformarse en una barrera a la integración. Aunque hay muchas iniciativas valiosas en esta materia, es evidente que también hay mucho por mejorar, porque además los inmigrantes, especialmente quienes provienen de nuestra región, exhiben mayores carencias en términos de sus redes de apoyo.

Como se explica en el capítulo VIII, los inmigrantes que provienen de Latinoamérica y el Caribe muestran mayores carencias en variables como apoyo, participación social y trato igualitario. Ello no solo al comparárseles con la población local, sino también con inmigrantes provenientes de otras latitudes. Es posible que esa misma falta de red de apoyo esté detrás de las concentraciones de inmigrantes por países en ciertas localidades. En otras palabras, se juntan precisamente para suplir la carencia de redes en el país receptor.

Por lo mismo, la recomendación que se repite en varios capítulos, a raíz de las razones que explican las brechas comentadas, es la necesidad de hacer más accesible la información para los inmigrantes. Para lograr su integración, especialmente en los primeros años desde la llegada, y para que puedan ejercer sus derechos, es necesario que tengan información sobre el mercado laboral, los sistemas de salud, el sistema previsional, el acceso a la educación y los programas sociales disponibles. Muchas veces, los inmigrantes no acceden a programas o beneficios o no se afilian al sistema de seguridad social simplemente porque no los conocen. Ello es evidente, por ejemplo, en programas sociales, como se hace ver en el capítulo VIII. Asimismo, tal como se explica en el capítulo sobre regulación y se repite en otros estudios a lo largo de este volumen, para que la información llegue con más efectividad debe incorporarse y coordinarse a nivel local. Los gobiernos subnacionales toman entonces especial importancia. Gracias al contacto cotidiano, y en concordancia con lo que se observa a nivel internacional, los gobiernos locales, coordinados con el gobierno central, tienen un rol relevante que jugar en términos de orientación, información y derivación, acciones que permiten facilitar la llegada e incorporarse más rápidamente.

Pero la necesidad de mayor información no solo se refiere a aquella que debe entregarse a los inmigrantes, para lo cual las instituciones, funcionarios públicos y profesionales (de la salud, de los establecimientos educacionales, etc.) deben estar preparados, sino también a mejor y mayor información sobre la situación de los inmigrantes en las distintas áreas y en las zonas donde viven. Solo de esa manera se puede lograr un diseño adecuado y una mejor evaluación de los programas y políticas, es decir, incrementar el nivel de reflexividad de la política pública como se plantea en el capítulo X. Un ejemplo ilustrativo se menciona en el estudio sobre educación, donde se sostiene que sería importante mejorar la calidad de los datos administrativos respecto a la población inmigrante, en particular los relacionados al país de origen. Asimismo, sería conveniente que el Ministerio de Educación, a través de la Subsecretaría de Educación Parvularia, contara con información relevante de todos los niños que asisten a salas cunas y jardines infantiles que reciben recursos del Estado. Ello permitiría no solo hacer seguimiento a la trayectoria de los niños, sino también diseñar intervenciones oportunas y efectivas.

Los resultados de los estudios son concordantes con la literatura nacional e internacional en muchos casos. Por ejemplo, se observa que la proporción de la población que dice haber necesitado atención de salud durante los últimos tres meses y la que tiene alguna discapacidad permanente, es menor en inmigrantes que en locales. Esto se relaciona con la teoría del migrante sano, que tiene sustento empírico y que sostiene que quienes emigran de un país son, en general, aquellos que tienen mejor estado de salud. La literatura internacional también muestra que hay un castigo salarial al trabajador migrante, una vez que se controla por los observables relevantes. Lo mismo encuentra el capítulo sobre el mercado del trabajo, pero solo al final del período de estudio, pues previo a ello se encuentra un premio salarial que va cayendo en el tiempo. En concordancia con la literatura, el castigo salarial mencionado se reduce en la medida que los años de residencia aumentan. Al igual que en el capítulo de educación, en una parte significativa de la literatura se encuentra que los resultados de los inmigrantes son superiores a los de los locales que estudian en los mismos establecimientos. Las aglomeraciones por nacionalidad, que se destacan en el estudio sobre vivienda, son también comunes en las experiencias internacionales de migraciones. Por último, la actualización de la legislación y regulación migratoria que se discute actualmente en Chile es también un debate que se está produciendo a nivel comparado. Por cierto, no todas las actualizaciones tienen las mismas orientaciones, hay más y menos restrictivas, pero es un proceso común en países con inmigración importante.

Como se destaca a lo largo de distintos capítulos, los países de origen sí tienen relevancia en el proceso de integración de los inmigrantes en Chile. Quizás donde es más evidente es en vivienda, donde los inmigrantes tienden a la aglomeración por nacionalidad en ciertas comunas, especialmente en los primeros años desde la llegada. A su vez, la proporción de inmigrantes sin previsión de salud es distinta según el origen. Quienes provienen de Haití, Venezuela y Bolivia tienen menores niveles de cobertura, con una población inmigrante en Chile en que algo más del 15 por ciento no tiene cobertura. El flujo migratorio de esos países es reciente, por lo que parte de la menor cobertura puede responder a que llevan poco tiempo en el país. Aun así, es interesante destacar que los inmigrantes colombianos tienen una cobertura significativamente mayor. En los análisis sobre pobreza, también existen diferencias importantes: los inmigrantes europeos exhiben incidencias mucho menores en distintas carencias que los inmigrantes de Latinoamérica y el Caribe, y dentro de estos, también hay varias heterogeneidades. Esto es así tanto para la pobreza por ingresos como para la multidimensional. En educación escolar las dificultades idiomáticas de inmigrantes que vienen de países no hispanoparlantes afecta su rendimiento escolar. En pensiones, los inmigrantes provenientes de Europa tienen tasas de jubilación mayores que los de América Latina.

Finalmente, el lugar donde residen en Chile puede ser también un desafío a la integración. Los niveles de pobreza son distintos dependiendo de si residen en la macrozona norte, centro o sur: los inmigrantes de la zona norte se muestran notablemente más vulnerables que los de la zona sur, y los de la zona centro menos afectados por la pobreza que los locales. El análisis desde el punto de vista de la vivienda, evidencia un aumento de los campamentos en el Norte Grande. Además, como se mencionó previamente, la segregación residencial genera también segregación en la educación. A ello se suma el que la realidad institucional es disímil. Como se explica en el capítulo de regulación, incluso en aquellos lugares donde viven mayor número de inmigrantes, no todos los municipios cuentan con oficinas de atención especializada o entregan información adecuadamente.

En diversos capítulos se pone énfasis en la necesidad de eliminar discriminaciones o limitaciones que todavía existen en contra de la integración de los inmigrantes. Como se explica a nivel general desde el derecho en el capítulo II, desde la sociología en el capítulo X y sectorialmente en otros capítulos, la institucionalidad chilena ha tenido que adaptarse a la ola migratoria reciente modificando su actuar sobre la marcha. La principal regulación —el Decreto Ley N° 1.094— así como normas sectoriales, han demostrado ser insuficientes para administrar la migración en toda su complejidad. Ejemplos conocidos son las barreras en la convalidación de títulos profesionales, las restricciones para que trabajadores extranjeros entren a la administración del Estado, las limitaciones que tienen las empresas a la contratación de extranjeros y la dificultad de trasladar fondos previsionales entre países. La adaptación sobre la marcha, con un marco regulatorio deficiente en materia de derechos, ha conllevado también, como lo ha hecho ver la jurisprudencia, a que la institucionalidad caiga en discrecionalidades excesivas o arbitrariedades. Por lo mismo, el proyecto de ley que se discute actualmente en el Congreso es una oportunidad para contar con un marco regulatorio que aborde la inmigración con una mirada sistemática y coherente, y que permita la flexibilidad necesaria para adaptarse a un fenómeno cambiante, sin caer en arbitrariedades.

Aquí cabe un especial desafío para la forma como actúa el Estado. La inmigración exige algo que a nuestras instituciones públicas les cuesta particularmente: la coordinación al interior del Estado. Por una parte, debe existir mayor coordinación horizontal, entre los ministerios y servicios involucrados, pero también debe pensarse en la coordinación vertical entre el gobierno central, las autoridades regionales y los municipios, porque además de la importancia de los gobiernos locales ya señalada, la política de inmigración debe evitar replicar prejuicios o atribuciones culturalistas que limitan la individualidad de los inmigrantes.

AGRADECIMIENTOS

En la elaboración de este libro participaron varias personas a quienes quisiéramos agradecer. Primero, a los autores de cada uno de los capítulos que componen este volumen, quienes participaron no solo contribuyendo con sus artículos, sino también comentando los borradores de sus pares. Su trabajo individual así como el colectivo permitió ir mejorando las versiones de los distintos capítulos del libro. Sin su dedicación y esfuerzo este proyecto no habría sido posible. A Leonidas Montes, director del CEP, por su respaldo y compromiso desde los inicios del proyecto. Al presidente del CEP, Juan Obach, y a su antecesor Enrique Barros, por el apoyo e interés que mostraron en este proyecto. A Loreto Cox, investigadora del CEP, quien comentó cada capítulo con especial dedicación, sabiduría y entusiasmo. A las instituciones públicas que se mencionan en diversos capítulos por su apoyo y por facilitar el acceso a información relevante. A Pedro Sepúlveda, quien con paciencia contribuyó en el diseño de este libro. A Gloria Barrios y Mario Verdugo por el trabajo de diseño y edición. Y a Rafael López, por el interés y el apoyo del Fondo de Cultura Económica.

ISABEL ANINAT
RODRIGO VERGARA

GLOSARIO

AUC: Acuerdo Unión Civil. Contrato celebrado libre y espontáneamente entre dos personas que comparten un hogar. Tiene el propósito de regular los efectos jurídicos derivados de su vida afectiva en común de carácter estable y permanente. El acuerdo lo puede celebrar una pareja heterosexual u homosexual.

AFP: Administradoras de Fondos de Pensiones. Entidades financieras de carácter privado encargadas de administrar los fondos de ahorro previsional depositados por cada trabajador en su cuenta individual.

APS: Aporte Previsional Solidario. Beneficio estatal dirigido a personas que, cumpliendo los requisitos de edad, focalización y residencia, reciben pensiones menores a la Pensión Máxima con Aporte Solidario. El beneficio se calcula en base a diversos factores, incluyendo el monto base de la pensión del beneficiario.

AUGE o GES: Garantías Explícitas en Salud. Conjunto de beneficios legales que deben ser garantizados por los seguros de salud (Fonasa o Isapres) cumpliendo con las garantías de acceso, oportunidad (tiempos máximos de espera), protección financiera (individuo paga un porcentaje de las prestaciones) y calidad (en prestador de salud acreditado o certificado).

CASEN: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional. Encuesta de hogares realizada a nivel nacional por el Gobierno de Chile, a través del Ministerio de Desarrollo Social y Familia, con una frecuencia bienal o trienal desde 1990. Su objetivo es identificar la situación demográfica, de educación, salud, vivienda, ocupación e ingresos de los hogares, especialmente aquellos en situación de pobreza.

CLP: Peso chileno. Moneda de curso legal en Chile. El tipo de cambio promedio para el año 2018 fue 640,29 pesos por dólar.

Defensoría Penal Pública: Servicio público que proporciona defensa penal a los imputados o acusados de un crimen, simple delito o falta, que carezcan de abogado.

DL: Decreto Ley. Norma a la que se atribuye rango legislativo, dictada en Chile durante períodos de quiebre constitucional. Es dictada por una autoridad que concentra facultades legislativas y ejecutivas.

DFL: Decreto con Fuerza de Ley. Norma de rango legislativo dictada por el presidente de la República en virtud de una delegación de facultades del Congreso.

DS: Decreto Supremo. Norma de carácter administrativo dictada por el presidente de la República sobre los asuntos de su competencia.

Fonasa: Fondo Nacional de Salud. Asegurador estatal dentro del esquema de financiamiento del sistema de salud.

Isapres: Instituciones de Salud Previsional. Aseguradoras privadas que ofrecen planes alternativos al estatal y que se financian con la contribución de salud que realizan obligatoriamente los trabajadores.

Municipalidad: Gobierno local en Chile. Corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, a la cual le corresponde la administración de una comuna o agrupación de comunas. Es liderada por un alcalde y un consejo comunal, designados directamente por elección popular cada cuatro años.

Regiones: Subdivisión territorial para efectos político-administrativos en Chile. Actualmente, existen 16 regiones. Las regiones se subdividen en provincias y estas, a su vez, en comunas. Distintos trabajos en este volumen usan las regiones para identificar diferencias geográficas en la situación de los inmigrantes, en algunos casos agrupando estas regiones en macrozonas.

Resolución: Norma de carácter administrativo dictada por cualquier autoridad inferior de la administración central del Estado sobre asuntos de su competencia, en virtud de una delegación de atribuciones del presidente de la República.

PBS: Pensión Básica Solidaria. Beneficio monetario mensual dirigido a las personas que, cumpliendo los requisitos de edad, focalización y residencia, no tienen derecho a una pensión en ningún régimen previsional.

PSU: Prueba de Selección Universitaria. Conjunto de pruebas estandarizadas que rinden en Chile las personas que han egresado de la enseñanza media para ingresar a la educación superior. Las pruebas evalúan los conocimientos del currículum escolar de la enseñanza media.

SIMCE: Sistema de Medición de la Calidad de la Educación. Conjunto de pruebas usadas en Chile para medir el nivel de dominio del currículum escolar. Desde inicios de 2015, el organismo estatal denominado Agencia de la Calidad de la Educación es el encargado de administrar los diferentes exámenes que se aplican a todos los estudiantes de 4º, 6º y 8º básico y 2º medio. Los resultados son válidos a nivel de establecimiento.

Trámites constitucionales: Etapas de discusión de una reforma legislativa en el Congreso chileno, que es bicameral. El primer trámite se discute en la cámara donde fue presentado (que se llama “cámara de origen”). Una vez aprobado, pasa en segundo trámite a la otra cámara (que se llama “cámara revisora”). En caso de existir discrepancias entre lo aprobado por ambas cámaras, puede haber un tercer trámite constitucional en la cámara de origen.

CAPÍTULO I

INMIGRACIÓN Y DELINCUENCIA: UN PROBLEMA ACOTADO

Nicolás Blanco, Loreto Cox* y Valeria Vega**

RESUMEN

Este capítulo estudia la participación de inmigrantes en delitos en Chile, usando datos de la Defensoría Penal Pública entre 2006 y 2018. El resultado principal es que los extranjeros participan poco en delitos y que, más aún, su participación relativa ha venido cayendo en los últimos años. La excepción a la baja participación de inmigrantes en delitos son aquellos contra la Ley de Drogas, en los que los extranjeros se encuentran fuertemente sobre representados. En particular, hay sobre representación extranjera en el tráfico de drogas y en las regiones del Norte Grande. En cualquier caso, la concentración de extranjeros en delitos de tráfico de drogas y en el norte no ha crecido más allá del aumento reciente de la población extranjera. Por otra parte, los extranjeros tienen mayores tasas de prisión preventiva, especialmente en delitos de droga, lo que podría deberse a la falta de arraigo de los imputados extranjeros, entre otras. A la vez, la probabilidad de ser condenado luego de ser imputado no es mayor para los extranjeros en el caso agregado, pero sí lo es, y considerablemente, en el tráfico de drogas.

N. de A.: Este trabajo fue realizado en el marco del convenio de colaboración entre la Defensoría Penal Pública y el Centro de Estudios Públicos, con los debidos resguardos de confidencialidad y seguridad de los datos. Agradecemos la permanente colaboración de la Defensoría Penal Pública en la elaboración de este estudio, en particular de Pablo Aranda y de Rodrigo Lillo. Agradecemos también la colaboración de Slaven Razmilic y de Clemente Larraín en la elaboración de los mapas, así como los valiosos comentarios de Tomás Pascual.

* Centro de Estudios Públicos (CEP).

1. INTRODUCCIÓN

El rápido crecimiento de la población inmigrante en Chile durante los últimos años ha sido acompañado de cambios relevantes en nuestra percepción hacia ellos (González, Mackenna y Muñoz en este volumen). Un aspecto clave, en este sentido, es que mientras en 2003, previo a la llegada de la nueva ola inmigrante, el 35 por ciento de los chilenos estaban de acuerdo con que “los inmigrantes elevan los índices de criminalidad”, en 2017 esta cifra creció al 41 por ciento (Encuestas CEP). ¿Tiene sustento esta creciente creencia? Lo cierto es que la evidencia que ofrece la literatura internacional sobre inmigración y delincuencia no es concluyente y, de hecho, la mayoría de los estudios no encuentran relación entre estos fenómenos.

Pese a ello, es posible que la relación entre inmigración y delincuencia dependa del contexto particular de cada país y de las características de sus inmigrantes. ¿Qué podemos decir, entonces, del caso chileno, en particular a partir de la última ola migratoria? ¿Tienen los inmigrantes en Chile una mayor propensión a delinquir que los locales? ¿Qué características tienen los delitos cometidos por inmigrantes? Como veremos a continuación, son pocos los estudios empíricos sobre el caso chileno reciente y estos, a su vez, se basan en información poco detallada, pues trabajan con datos más bien agregados. Este es el vacío que este capítulo busca llenar.

Para ello, usamos datos facilitados por la Defensoría Penal Pública para causas cerradas entre los años 2006 y 2018. Los datos incluyen información acerca del sexo y nacionalidad del imputado, los delitos de los que se le acusa, detalles del proceso, el tribunal y la forma de término para cada uno de los delitos. Ello permite analizar la participación de los extranjeros en delitos, respecto de la población que representan, distinguiendo por sexo, tipo de delito y región, entre otras.

Los resultados de este artículo apuntan principalmente a que la creencia en que “los inmigrantes elevan los índices de criminalidad” se trata de un mito: los extranjeros en Chile están fuertemente subrepresentados en la comisión de delitos y, es más, su representación en delitos ha venido cayendo en los últimos años. La excepción a la baja participación de extranjeros en delitos es el caso del tráfico de drogas, específicamente en el norte del país. En otras palabras, la relación actual entre inmigración y delincuencia en Chile implica un problema acotado.

La próxima sección revisa la literatura sobre la relación entre inmigración y delincuencia en la literatura comparada, la tercera sección describe los datos y explica el enfoque metodológico utilizado. La cuarta sección muestra los resultados, en cinco subsecciones: la primera revisa la participación de los extranjeros en delitos, su tendencia y su caracterización; la segunda

estudia los resultados por tipo de delito; la tercera se concentra en los delitos de drogas (los más prominentes entre extranjeros); la cuarta estudia la distribución regional de la participación de extranjeros en delitos; y la quinta y última subsección revisa las diferencias entre locales y extranjeros en prisión preventiva y tasas de condena. La quinta sección concluye el capítulo.

2. REVISIÓN DE LITERATURA

Desde un punto de vista teórico, la relación entre inmigración y delincuencia no es del todo clara. Por una parte, los modelos económicos del crimen, como los de Becker (1968) y Ehrlich (1973), plantean que quienes tienen peores resultados en el mercado laboral, ya sea por menor habilidad u otro motivo, tienen una mayor propensión a involucrarse en actividades delictivas. En el caso chileno, los inmigrantes tienen mayores niveles de escolaridad que la población local, mayores ingresos, mayor participación laboral y menores niveles de desocupación que los locales (ver Fuentes y Vergara en este volumen), todo lo cual se traduciría en menores tasas de delincuencia bajo estos modelos.

Por otra parte, las lógicas de asentamiento residencial de los inmigrantes, con sus consecuentes efectos en capital social, podrían también afectar su propensión a delinquir. La inmigración puede debilitar los lazos sociales, pues los residentes pierden parte de sus redes de larga duración. Esto podría reducir el control social informal, es decir, la capacidad de un grupo de regular a sus miembros, por ejemplo monitoreando a los jóvenes para prevenir el consumo de drogas y confrontando a las personas que realizan disturbios en lugares públicos (Kubrin e Ishizawa, 2012). Como se señala en el capítulo de Razmilic en este volumen, los inmigrantes presentan tasas de movilidad residencial sustancialmente mayores a los locales: según el Censo de 2017, entre los inmigrantes con más de cinco años en Chile, el 27 por ciento vivía en el año 2012 en una comuna distinta de la actual, comparado con el 15 por ciento entre los locales. Así, la mayor movilidad residencial de los inmigrantes podría, bajo esta teoría, estar asociada a una mayor tendencia a delinquir.

Finalmente, la heterogeneidad racial podría reducir la interacción entre los individuos, debilitando también los lazos sociales, a raíz, por ejemplo, de las diferencias de idioma (Kubrin e Ishizawa 2012). No obstante, en Chile este fenómeno es improbable, dado que los inmigrantes son, en su mayoría, racial y lingüísticamente muy similares a los chilenos.

Desde un punto de vista empírico, la relación entre inmigración y delincuencia conlleva serios desafíos metodológicos. Primero, porque no todos los delitos cometidos son reportados. Si el subreporte depende de alguna forma de otros determinantes de la actividad criminal, los datos estarán sesgados,

impidiendo la identificación de las relaciones de interés. Este sería el caso si los delitos cometidos por inmigrantes fueran reportados con probabilidad distinta a los del resto de la población. Segundo, porque los lugares que atraen a los inmigrantes tienen ciertas características, como, por ejemplo, que hay trabajo, y estas características podrían, a su vez, estar relacionadas con el nivel de delincuencia a través de otros mecanismos (Bell, Fasani y Machin, 2013). Tercero, es difícil aislar el efecto causal de ser inmigrante sobre la probabilidad de delinquir, toda vez que los inmigrantes suelen compartir otras características como raza, educación, etcétera (Pinotti *et al.*, 2013). Finalmente, la inmigración afecta las estructuras demográficas, económicas y sociales, en formas que pueden impactar la delincuencia, independiente de cualquier diferencia en la propensión a delinquir de los inmigrantes (Ousey y Kubrin 2009, citado en Kubrin e Ishizawa 2012).

Pese a estas limitaciones, existe una vasta literatura que estudia empíricamente la relación entre inmigración y delincuencia. La mayor parte de ella analiza datos agregados, por ejemplo, a nivel de ciudades, y utiliza métodos de panel. Esta literatura se concentra en los casos de Estados Unidos y de países europeos.

El caso de Estados Unidos es probablemente el más estudiado. A nivel de ciudades, Butcher y Piehl (1998 a) investigan la relación entre inmigración a un área metropolitana y la tasa de crimen en esas áreas durante los años ochenta. Encuentran que las ciudades con altas tasas de crimen tienden a tener un gran número de inmigrantes, sin embargo, controlando por las características demográficas de las ciudades, los aumentos en inmigración no tienen impacto en las tasas de crimen. También encuentran que los jóvenes nacidos fuera del país tienen una propensión menor a ser criminalmente activos. Por su parte, Stowell *et al.* (2009) encuentran que la inmigración reduciría las tasas de robo, de asalto agravado y el índice total de crimen violento (en esta dirección, ver también Butcher y Pielh 1998b y 2017). Por el contrario, Spenkuch (2014), usando datos de panel de condados de Estados Unidos e instrumentando inmigración actual con patrones de inmigración pasados, encuentra un efecto de la inmigración en crímenes motivados por ganancia financiera, como robo de vehículo y hurto, mientras que no encuentra efecto para crímenes violentos. En suma, los estudios para Estados Unidos no son concluyentes, lo que sugiere que la relación entre inmigración y delincuencia podría depender del contexto.¹

¹ Por ejemplo, Kubrin e Ishizawa (2012) encuentran resultados opuestos para la relación entre concentración de inmigrantes y crimen violento en Chicago y Los Ángeles, concluyendo que el contexto es crucial en la relación entre inmigración y delincuencia. Por su parte, Lyons, Vélez y Santoro (2013) plantean que una política de oportunidades para los inmigrantes en las ciudades que los reciben hace más probable una relación negativa entre inmigración y delincuencia. Otra alternativa, por cierto, es que la relación dependa de la metodología utilizada por los estudios.

Para el caso italiano, Pinotti *et al.* (2013) analizan la representación de los inmigrantes en la delincuencia en el sistema judicial entre 1991 y 2011. Encuentran que los inmigrantes están altamente sobre-representados tanto en las imputaciones como en las condenas de cárcel. No obstante, Bianchi *et al.* (2012) estudian las provincias italianas durante los años noventa, utilizando variables instrumentales basadas en la inmigración hacia otros países de destino dentro de Europa para identificar el impacto causal de cambios exógenos en la población inmigrante en Italia, y no encuentran una relación causal entre inmigración y crimen. Por último, Pinotti *et al.* (2013) también explotan la ocurrencia de cuatro períodos de regularización² en Italia a partir de los noventa. Encuentran que el crimen cometido por inmigrantes se reduce significativamente el año después de la legalización y que la reducción crece con el número de inmigrantes a los que se les da estatus legal. Encuentran resultados equivalentes para una ventana de postulación para gente indocumentada que ocurrió en 2007,³ como fuente de shock exógeno al estatus legal de los inmigrantes.

Para el Reino Unido, Bell *et al.* (2013) estudian las olas de inmigración asociadas a los solicitantes de asilo en torno al año 2000 (primera ola) y el influjo post 2004 de países en proceso de unirse a la Unión Europea (segunda ola). En cuanto a los crímenes contra la propiedad, encuentran un efecto positivo y significativo de la primera ola y uno negativo de la segunda, sin embargo, no encuentran efecto en el crimen violento en ninguna de las dos olas.

Finalmente, para Chile, Dammert y Sandoval (2019) muestran que la participación de los extranjeros en el delito es muy inferior a la de la población chilena. Además, señalan que ha habido un aumento de visas otorgadas en el periodo 2014-2017, al mismo tiempo que una baja en la delincuencia. Concluyen que no es posible establecer una relación entre el aumento de inmigración y la delincuencia.

En suma, la literatura empírica que estudia la relación entre inmigración y delincuencia no es concluyente y, de hecho, la mayor parte de ella no encuentra un efecto, ni menos uno causal.

² Los períodos de regularización, también conocidos como amnistías, consistieron en programas en que se legalizaron los inmigrantes ilegales, garantizándoles acceso a un set completo de oportunidades en el mercado laboral y además a beneficios estatales (Casarico, Facchini y Frattini, 2012).

³ Esta ventana, conocida como *click day*, consistió en un período en que inmigrantes indocumentados postularon para recibir el estatus legal. Recibe este nombre porque algunas nacionalidades poseen cuotas máximas y las postulaciones son realizadas de forma electrónica. Las postulaciones se aceptan hasta que se cumple con la cuota por nacionalidad, es decir, por un desfase de segundos en postular una persona puede quedar fuera.

3. DATOS, LIMITACIONES Y ENFOQUE METODOLÓGICO

La principal fuente de datos utilizada en este estudio proviene de la Defensoría Penal Pública (indistintamente, DPP o Defensoría). Los datos son anuales para todas las causas cerradas por la DPP en el período 2006-2018 y se encuentran a nivel de causa/imputado.

Respecto de los imputados, la base entrega información sobre tramo de edad (mayores de 18 años, entre 16 y 17, y entre 14 y 15), sexo, grupo étnico y nacionalidad. La definición de inmigrante en estos datos, y la que se usa a lo largo del capítulo, es si la persona es extranjera. Los datos incluyen también el tribunal al que corresponde la causa y sus fechas de inicio y de término. Se detalla el tipo de procedimiento penal que se llevó a cabo (clasificado como acción privada, juicio monitorio, ordinario o simplificado) y el número de audiencias. Todas estas categorías corresponden a clasificaciones de la Defensoría.

Es importante notar que una causa/imputado puede incluir la imputación de más de un delito: de hecho, el promedio de delitos por causa para 2017 es de 1,12. La base detalla cada delito⁴ que forma parte de la causa, junto con su forma de término. Las formas de término⁵ pueden ser: absolución, condena, delito re formalizado, derivación,⁶ facultativos de la fiscalía,⁷ procedimiento monitorio,⁸ salida alternativa⁹ y, finalmente, sobreseimiento definitivo o temporal.¹⁰ Por último, la base incluye si es que se otorgó prisión preventiva y su duración.

Una posible preocupación radica en que disponemos de causas terminadas, en lugar de ingresadas, por lo que podríamos no captar las tendencias

⁴ Las categorías de delitos corresponden a: cuasidelitos, delitos relacionados con droga, homicidio, delito sexual, delitos económicos, hurto, lesiones, delitos relacionados con la propiedad, robo, robo no violento, delitos ley de tránsito, delitos contra la libertad e intimidad, faltas, delitos contra la fe pública, delitos funcionarios, delitos de leyes especiales, tortura, delitos de justicia militar, hechos de relevancia criminal y otros delitos; las últimas siete categorías de delitos, que en total representan el 9 por ciento de las causas en 2017, fueron agrupados en la categoría "Otros".

⁵ Términos entendidos como tales por la Defensoría, no para efectos jurídicos procesales. Tanto la re formalización como la derivación no son formas de término judiciales.

⁶ La defensa del imputado la asume un abogado particular, distintas causas se agrupan en una sola, o una misma causa se desagrupa, etc.

⁷ La fiscalía decide no iniciar o no continuar una investigación utilizando archivo, aplicación del principio de oportunidad, no perseverar, etc.

⁸ Para faltas que deberían sancionarse con pena de multa.

⁹ Incluye acuerdos reparatorios y suspensiones condicionales.

¹⁰ Se pone fin a la causa por extinción de responsabilidad penal, por tratarse de un hecho no constitutivo de delito, por cumplimiento de una medida alternativa, etc. Para el caso del sobreseimiento temporal la causa finaliza por rebeldía del imputado, entre otros.

más recientes, entre ellas, las atribuibles a la ola migratoria de los últimos años. No obstante, si comparamos el porcentaje de extranjeros imputados en las causas ingresadas y terminadas, la diferencia para todos los años es pequeña (con un máximo de 0,24 puntos porcentuales en 2016). Por otro lado, sabemos que el 86 por ciento de las causas ingresadas se cierran antes de un año y que las desfasadas por más de un año representan menos del 4 por ciento de las causas (DPP 2018). Así, la mayor parte de las tendencias debieran estar capturadas por las causas terminadas. Finalmente, la duración de la tramitación de causas es muy similar entre locales y extranjeros (185 vs. 180 días), incluso al desglosar por tipo de delito, por lo que analizar causas cerradas no debiera implicar sesgos en este sentido.

En cuanto a las limitaciones de la base de datos de la Defensoría, ésta no registra a las personas imputadas que desde el comienzo llevan su caso con abogados privados. Lamentablemente, la institución no maneja datos del total de causas que no están en sus registros por este motivo. Informalmente, se dice que la cifra estaría en torno al seis por ciento de los casos, y no tenemos antecedentes de cómo varía por nacionalidad o tipo de delito. Por otro lado, podría haber individuos involucrados en más de una causa, algo que la base de datos no permite esclarecer. Finalmente, y como es habitual en la literatura de delincuencia, podría existir un sesgo en las denuncias, pues cierto tipo de delito puede ser menos denunciado que otro y, además, esta tendencia a sub reportar ciertos delitos puede variar entre extranjeros y locales.

Es relevante notar que en nuestros análisis dependemos de las categorizaciones existentes en la base de la Defensoría, las que no siempre coinciden con las de otros órganos del sistema penal. Por ejemplo, el concepto de forma de término de una causa para la DPP incluye derivaciones, lo que no es considerado como término de una causa por el Poder Judicial.

Por otro lado, aunque sólo en el caso de los condenados podemos afirmar que una persona participó en el delito, nos interesa también mirar lo que sucede entre los imputados, principalmente por dos razones. Primero, porque en torno a una de cada diez causas ingresadas en la DPP terminan en una derivación, ante lo cual no se registra si hubo o no condena (80 por ciento de las derivaciones son a abogados particulares, el resto corresponden principalmente a reasignación de los casos a otras causas de la DPP).¹¹ La imposibilidad de conocer el resultado final para las causas derivadas implica que los resultados para condenados no están completos, y por ello es útil complementarlos con los resultados para imputados. A lo largo del texto, cuando analizamos resultados para condenados o condenas, nos referimos

¹¹ Los datos de la DPP tampoco permiten hacer un seguimiento de las causas que son reasignadas.

exclusivamente a los casos registrados por la DPP, es decir, no incluimos a quienes son condenados tras una derivación. Segundo, las diferencias en participación de extranjeros entre imputados y condenados son relevantes, pues pueden reflejar diferencias en las tasas de condena, asunto que exploramos en la subsección 4.6, realizando distintos supuestos para los casos derivados.

La principal metodología utilizada en este capítulo consiste en comparar la participación de inmigrantes entre los involucrados en delitos (imputados o condenados) con respecto a su participación en el total de la población. Para ello, calculamos factores de representación (F), que corresponden a la razón entre el porcentaje de inmigrantes imputados (o condenados) y el porcentaje de inmigrantes en la población total. Así, los inmigrantes estarán representados F veces en el delito. Si F es mayor que uno, quiere decir que los inmigrantes se encuentran sobre representados, mientras que si es menor que uno, se encuentran sub representados. Si F es igual a uno, los inmigrantes están perfectamente representados.

Los datos de la Defensoría no permiten identificar a los inmigrantes definidos según si su madre vivía fuera de Chile cuando la persona nació, como en la mayor parte de los capítulos de este volumen, razón por la cual simplemente los aproximamos con si son extranjeros. Es importante notar que los extranjeros incluyen a personas que se encuentran de paso en Chile. Por el contrario, los datos de población para 2017, provenientes del Censo, permiten identificar a los inmigrantes, pero no preguntan directamente por nacionalidad. Es por ello que, en rigor, los factores de representación usan a extranjeros en el numerador y a inmigrantes en el denominador. No obstante, la correlación entre ambas variables en Casen 2017 es de 0,93, por lo cual descartamos que esto presente un problema mayor. Toda vez que necesitamos usar datos de población de otros años, usamos las encuestas Casen (años 2006, 2009, 2011, 2013, 2015 y 2017) o los datos del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) junto con el Departamento de Extranjería y Migración (DEM) para 2018. En el caso de las Casen, hasta 2009 la definición corresponde a la de inmigrante (dónde vivía la madre al momento de nacer) y, a partir de 2011, se incluye si es que la persona se declara extranjera. Los análisis en base a las encuestas Casen que permiten usar ambas definiciones de inmigrantes muestran resultados concordantes. Así, a lo largo del texto nos referimos de manera general a los inmigrantes, pero aludimos a extranjeros, la forma que tenemos de aproximarlos, cuando estamos tratando específicamente con los datos de la DPP.

Dado que en general buscamos comparar los datos de la DPP con los del Censo (2017), la mayor parte de este artículo usa datos de la Defensoría para el año 2017, en lugar de los más recientes de 2018. En cuanto al tamaño de las bases de datos de la DPP, estas varían entre 197.958 causas/imputados en 2006 y 371.752 en 2018.

Finalmente, cuando realizamos análisis a nivel de individuos (imputados o condenados) eliminamos las repeticiones correspondientes a individuos imputados por más de un delito como parte de una misma causa (pues deseamos solo una observación por imputado). Así, en la muestra de 2017 tenemos un total de 319.716 observaciones. En tanto, para realizar análisis por tipo de delitos, no eliminamos los duplicados, pues nos interesa la cantidad de delitos por tipo, sin importar si un mismo individuo es imputado por más de un delito como parte de una causa. En este caso el número total de observaciones de 2017 es de 356.858.

4. RESULTADOS

4.1. Extranjeros en delitos: participación, tendencia y caracterización

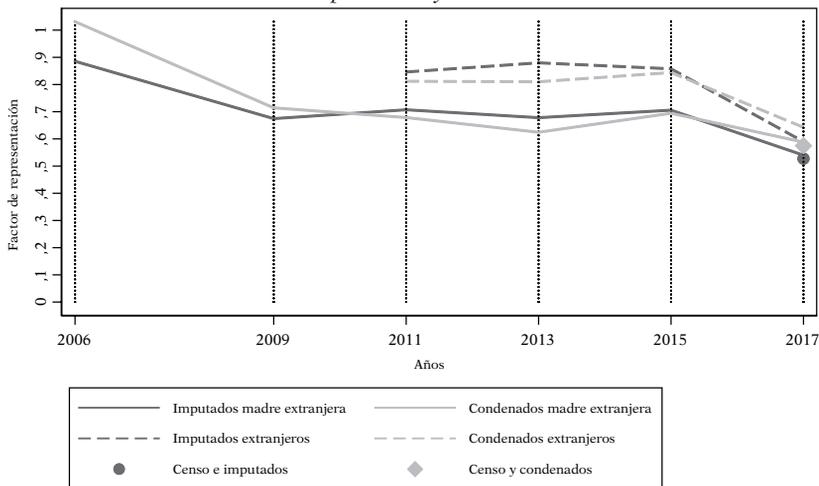
Para comenzar, nos preguntamos cuánto participan los inmigrantes en los delitos en Chile. Para responder esta interrogante, miramos tanto a los imputados como a los condenados en las bases de la DPP. Si bien en 2017 los inmigrantes representan el 4,47 por ciento de la población total (Censo), en las bases de la DPP del mismo año los extranjeros representan el 2,36 por ciento del total de imputados y el 2,57 por ciento de los condenados. Las tasas de participación de los extranjeros en delitos en 2017 resultan en factores de representación de 0,53 y 0,57, respectivamente para imputados y condenados.¹²

Ahora bien, ¿cómo ha variado la participación de inmigrantes en los delitos en el tiempo? El gráfico I.1 muestra la evolución del factor de representación de extranjeros en los imputados y condenados por delitos, para los años en que disponemos de encuestas Casen (los datos para el Censo 2017 también se indican, con los puntos gruesos). Dado que la encuesta Casen incorporó

¹² Es relevante notar que la estructura etaria de la población inmigrante se concentra justamente en los tramos asociados a una mayor propensión a cometer delitos (ver gráfico XI.10 en Fuentes y Hernando en este volumen). Por esto, los factores de representación en el involucramiento en delitos de los extranjeros sobreestiman su propensión a delinquir. De hecho, si calculamos los factores usando sólo el total de la población de más de 14 años, la edad mínima para ser considerado imputable en Chile, estos caen a 0,47 y 0,52, respectivamente para imputados y condenados. Para el resto del análisis de esta sección optamos por calcular los factores respecto de la población total, porque un ajuste por probabilidades de delinquir según la edad exigiría corregir también por las diferencias en la distribución etaria a lo largo de todas las edades (la población inmigrante, además de estar constituida por menos niños, consta también de menos personas mayores), y no contamos con datos de edad como para poder estimar las propensiones a delinquir por edad. La opción de calcular los factores respecto de la población total significa que estos factores están *sobreestimados* respecto de aquellos que ajusten por la estructura etaria y, por lo tanto, corresponde a un enfoque conservador en el sentido de que la alternativa haría nuestro principal resultado –que los inmigrantes están subrepresentados en los delitos– todavía más fuerte.

la pregunta de nacionalidad solo a partir del año 2011, que es la que usamos para aproximar inmigrantes en los datos de la DPP, mostramos también la evolución para el factor construido en base al porcentaje cuya madre vivía fuera del país cuando nació, lo que nos permite comenzar el análisis en el año 2006. Ambos indicadores muestran, tanto para imputados como para condenados, caídas en la participación de extranjeros en delitos. Entre 2006 y 2017 los factores construidos en base a la pregunta por dónde vivía su madre al momento de nacer caen en 39 por ciento para imputados y 43 por ciento para condenados, mientras que los factores construidos en base a nacionalidad entre 2011 y 2017 muestran caídas de 30 y 21 por ciento, respectivamente.

GRÁFICO I.1. *Tendencia en factor de representación de extranjeros entre imputados y condenados*



Nota: Las líneas corresponden al factor resultante de la comparación entre DPP y Casen.
Fuente: Elaboración propia en base a Casen, DPP y Censo.

Estos resultados muestran que el gran flujo de inmigrantes al país en los últimos años no ha venido acompañado de un aumento en su participación en delitos, sino lo contrario. La explicación de este fenómeno podría deberse tanto a que los extranjeros residentes en Chile desde hace más tiempo hoy se involucran menos en delitos, como a que los extranjeros que están llegando hoy al país, que sabemos son distintos a los de antes (ver introducción de este volumen), tienen una menor propensión a delinquir.

En suma, los datos para Chile son contrarios a la creencia, extensamente compartida, de que los inmigrantes elevarían los índices de criminalidad: los

extranjeros en Chile participan poco en delitos y, es más, su participación ha venido cayendo en años recientes.

Ahora, ¿son distintos los extranjeros de los locales involucrados en delitos? Desafortunadamente, la DPP registra pocas características individuales respecto de los involucrados en delitos. Dos de las que sí registra son si se es menor de dieciocho años y el sexo. En cuanto a la primera, observamos que, para 2017, entre los extranjeros hay considerablemente menos menores de dieciocho años (2,1 vs. 7,8 por ciento entre los imputados y 2,1 vs. 11,9 por ciento entre los condenados). Estos datos podrían estar reflejando la estructura etaria de los inmigrantes en Chile, más concentrada en la población adulta (nuevamente, ver gráfico XI.10 en Fuentes y Hernando).

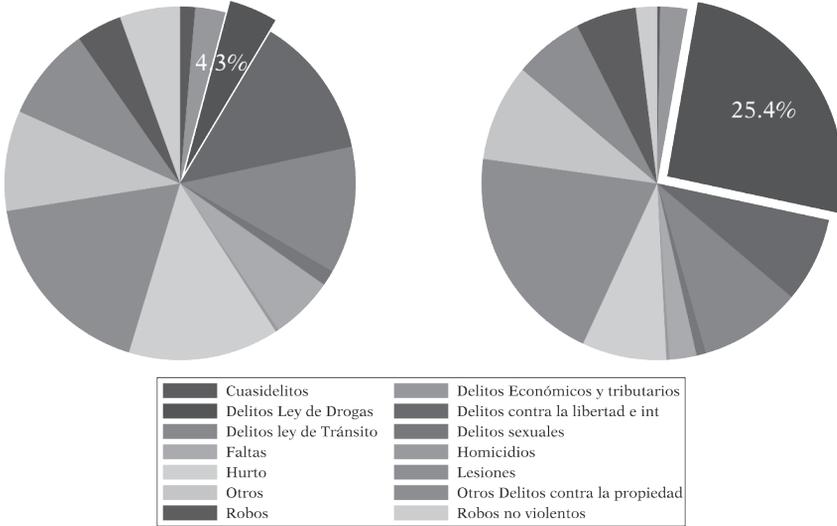
En cuanto al sexo, el porcentaje de mujeres entre los imputados es similar entre los extranjeros y locales: 19,7 y 18,6 por ciento, respectivamente. Sin embargo, entre los condenados, el porcentaje de mujeres difiere de forma importante: 21,7 por ciento entre los extranjeros, comparado con un 13 por ciento entre los locales. Como veremos más adelante, la mayor participación de mujeres entre los condenados extranjeros tiene relación con el tipo de delito en que estas se involucran, siendo los delitos contra la Ley de Drogas los que juegan un rol más preponderante entre las mujeres, los que justamente presentan mayores tasas de condena.

4.2. Participación de extranjeros y tipo de delito

El análisis por tipo de delito considera todos los delitos imputados o condenados, independiente de si un mismo individuo fue acusado de más de un delito en una misma causa. Es por esto que, cuando analizamos la distribución de delitos por tipo, nos referimos a las imputaciones o condenas, y no a los imputados o condenados. No obstante, como ya decíamos, la cantidad de delitos es sólo 12 por ciento mayor que el número de causas. Además, el promedio de delitos por causa/imputado es muy similar entre locales y extranjeros (1,12 vs. 1,10).

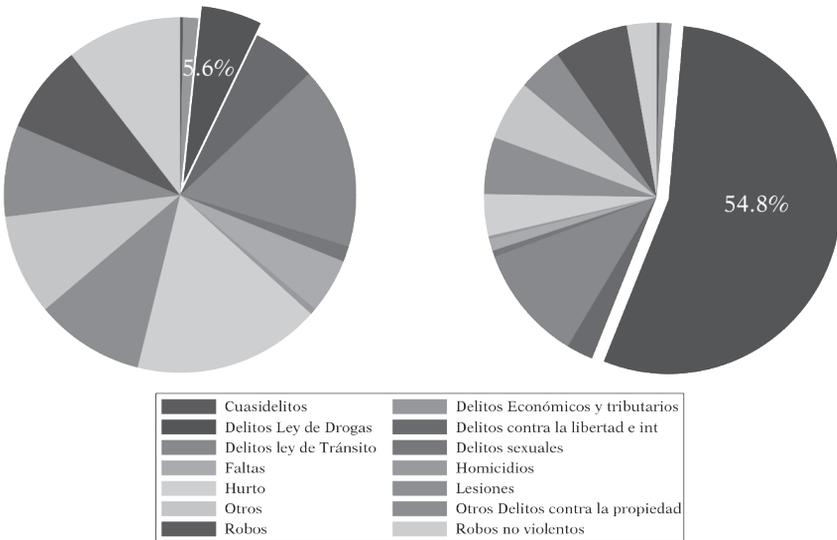
La distribución por tipo de delito entre locales y extranjeros para 2017 se presentan para las imputaciones en el gráfico I.2 y para las condenas en el gráfico I.3. Salta a la vista que la principal diferencia se encuentra en el porcentaje de delitos contra la Ley de Drogas. Para el caso de las imputaciones, estos representan el 4,3 por ciento entre los locales y el 25,4 por ciento entre los extranjeros, es decir, una diferencia de 6 veces. El caso de las condenas muestra diferencias todavía mayores, con una participación de los delitos de drogas del 5,6 por ciento entre los locales y del 54,8 entre los extranjeros, o sea, cerca de 10 veces.

GRÁFICO I.2. *Imputaciones por tipo de delito*
Locales *Extranjeros*



Fuente: Elaboración propia en base a DPP 2017.

GRÁFICO I.3. *Condenas por tipo de delito*
Locales *Extranjeros*

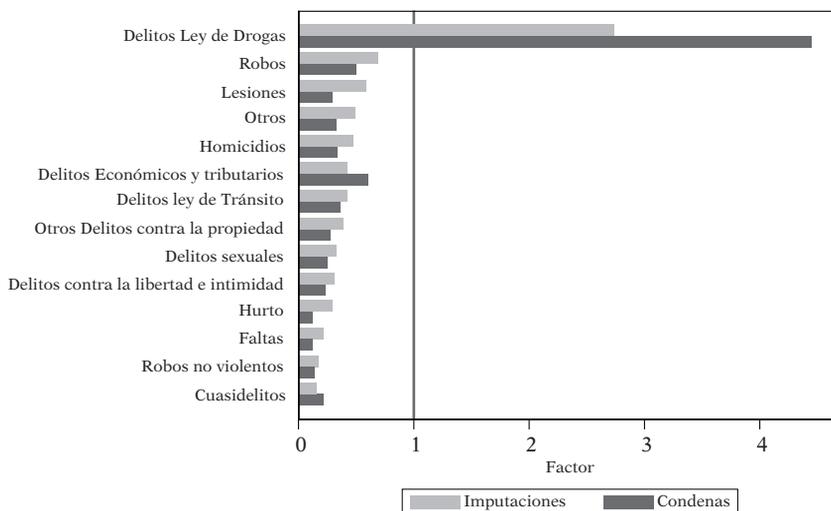


Fuente: Elaboración propia en base a DPP 2017.

De hecho, si ajustamos la participación de los extranjeros por tipo de delito por la fracción que estos representan en la población total, e.g. miramos los factores de representación, encontramos que los delitos de drogas son la única categoría en que los factores son mayores que uno, es decir, donde hay sobre representación. Los extranjeros están sobre representados en delitos de drogas en casi tres veces entre las imputaciones y en más de cuatro veces en el caso de las condenas. La mayor sobrerrepresentación de extranjeros entre condenas que entre imputaciones por delitos de droga es sugerente de una mayor tasa de condena a extranjeros que a locales en este tipo de delitos, conclusión que se mantiene al considerar distintos supuestos para los casos derivados (sección 4.6).

Por el contrario, en todos los demás delitos los factores de representación son menores que 1,¹³ con valores que van desde las 0,69 veces en los robos hasta las 0,15 veces en los cuasidelitos, para el caso de las imputaciones, y desde las 0,6 veces en los delitos económicos y tributarios hasta las 0,12 veces en las faltas, para el caso de las condenas. En otras palabras, los inmigrantes en Chile se involucran muy poco en delitos, como ya veíamos, con la excepción de los delitos de drogas, en los que se encuentran fuertemente sobre representados.

GRÁFICO I.4. *Factor de representación de extranjeros por delito*



Fuente: Elaboración propia en base a datos DPP y Censo 2017.

¹³ En estricto rigor, los delitos funcionarios, incluidos en la categoría “Otros”, también presentan factores mayores que uno (de 1,66 para imputados y 1,58 para condenados), pero no los hemos incorporado en el análisis, pues representan el 0,2 por ciento de las causas en 2017.

Desagregando estos datos por sexo, encontramos que, para el caso de los extranjeros, entre las mujeres el 35,8 por ciento de las imputaciones son por delitos de drogas, comparado con el 22,9 por ciento entre las imputaciones a extranjeros hombres. En ambos casos, estas cifras se encuentran muy por encima de las correspondientes a los locales, que son cerca de 6 veces menores: los delitos de droga representan el 6,4 y 3,9 por ciento para mujeres y hombres locales, respectivamente.

Por su parte, entre las condenas a mujeres extranjeras, los delitos de drogas aumentan su participación considerablemente, al 80,5 por ciento; comparado con el 47,9 por ciento entre las condenas a hombres extranjeros. Estas cifras, de más del doble que en el caso de las imputaciones, ya sugieren que los delitos de drogas tienen mayores tasas de condena que el resto de los delitos. Entre condenas a locales, en tanto, solo el 13,2 por ciento de las mujeres y el 4,5 por ciento de los hombres corresponden a delitos de drogas.

Estos datos revelan que, pese a que las mujeres, tanto locales como extranjeras, se involucran mucho menos en delitos que los hombres (recordemos que, independiente de su nacionalidad, sólo una de cada cinco imputados es mujer), ellas se concentran principalmente en los delitos de drogas (una de cada cuatro imputados en delitos de drogas es mujer). Como ya adelantábamos, este tipo de delitos presentan mayores tasas de condena: si excluimos las derivaciones, 53,8 por ciento de los delitos por drogas terminan en condena, comparado con el 33,1 por ciento en el resto de los delitos. Así, el tipo de delitos en los que las mujeres se involucran contribuye a explicar la mayor fracción de mujeres entre los condenados extranjeros (el 22 por ciento vs. el 13 por ciento entre locales): ellas se concentran en delitos de drogas, que tienen una mayor probabilidad de acabar en condena.

4.3. Extranjeros y delitos contra la Ley de Drogas

La preeminencia de los delitos de drogas entre los inmigrantes nos motiva a poner un foco especial en estos delitos. A nivel nacional, los principales delitos de drogas en 2017 son el microtráfico (52 por ciento, tanto para imputaciones como para condenas) y el tráfico de drogas (31 por ciento entre las imputaciones por drogas, 38 por ciento entre las condenas), los que juntos abarcan más del 80 y del 90 por ciento, para imputaciones y condenas, respectivamente. Es por ello que el análisis de esta sección se concentra en estos dos tipos de delitos.¹⁴

¹⁴ La diferencia entre microtráfico y tráfico de drogas es compleja pues abarca distintos aspectos, como cantidad, pureza, contexto de la detención, entre otros; y cuál de ellos corresponde en cada caso es determinado en última instancia por el tribunal correspondiente.

En cuanto a factores de representación, los extranjeros están subrepresentados en microtráfico, con factores de 0,8 y 0,5, para imputados y condenados. En tanto, la representación en el tráfico de drogas es de 7,4 veces para los imputados y de 10,8 veces para los condenados. Es decir, la sobre representación de los extranjeros dentro de los delitos de Ley de Drogas se encuentra concentrada sobremanera en el delito de tráfico de drogas, y no en microtráfico, que es el principal delito dentro de esta categoría entre los locales. Del total de condenados por tráfico de drogas en el país en 2017, el 48 por ciento son extranjeros.

Los factores de representación de extranjeros en el tráfico de drogas son algo mayores entre las mujeres que entre los hombres: 8,1 y 11,9 para imputadas y condenadas, respectivamente, comparado con 7,1 y 10,2 entre los hombres. Estas diferencias parecen más bien menores, dada la relevancia de los delitos de drogas entre las mujeres y, en especial, entre las condenadas, pero recordemos que las mujeres participan considerablemente menos en todos los demás delitos.

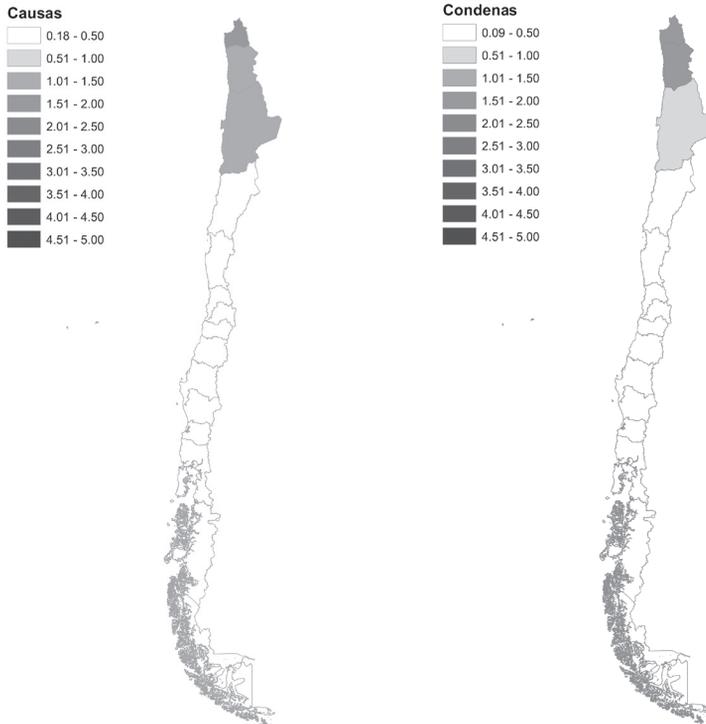
4.4. Participación de extranjeros en delitos por regiones

Otra dimensión relevante al estudiar la participación de extranjeros en delitos es su distribución geográfica. La figura 1.1 muestra los mapas de Chile, presentando los factores de representación a nivel de regiones, para imputados y condenados, en 2017. En la mayoría de las regiones del país los factores son menores a 0,5, revelando una subrepresentación de al menos el 50 por ciento. No obstante, el extremo norte del país muestra un panorama distinto, con una sobrerrepresentación de 1,6, 1,3 y 1,1 veces para las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y Antofagasta, respectivamente, en el caso de los imputados, y de 1,6, 1,5 y 0,8 veces, respectivamente, en el caso de los condenados.

FIGURA I.1. Factor de representación de extranjeros en delitos

Figura I.1.a: Imputados

Figura I.1.b: Condenados

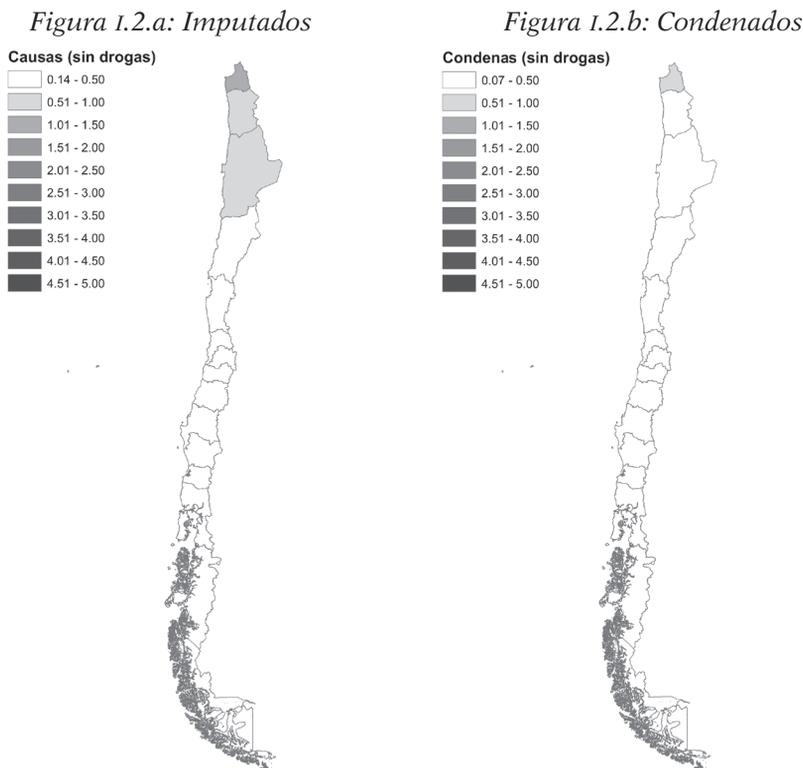


Fuente: Elaboración propia en base a DPP y Censo 2017.

Dada la posición fronteriza de estas regiones, sumada a la alta concentración de extranjeros en los delitos de drogas, vale la pena mirar la distribución geográfica separadamente para delitos de droga y para el resto de los delitos. El caso que excluye los delitos de drogas se presenta en la figura I.2. Los factores de representación se mantienen menores que 0,5 en la mayoría de las regiones y caen considerablemente en las regiones nortinas. Con la excepción del caso de los imputados en la región de Arica, los factores de representación son todos menores que uno, lo que significa que efectivamente la alta participación de extranjeros en delitos en el norte que observamos en la figura I.1 se debe a su concentración en los delitos contra la Ley de Drogas. Aun así, se observa que los factores de representación, excluyendo delitos de drogas, son mayores en el norte que en el resto del país. En el caso de imputados, esto se debe principalmente a delitos de lesiones, homicidios, delitos económicos,

delitos sexuales y robos, todos con factores de representación mayores que uno, y que podrían estar relacionados con las drogas. Para el caso de los condenados, además de los delitos de drogas, tienen factores mayores que uno en el norte los delitos sexuales y económicos y tributarios.

FIGURA I.2. Factor de representación de extranjeros en delitos excluyendo delitos de droga

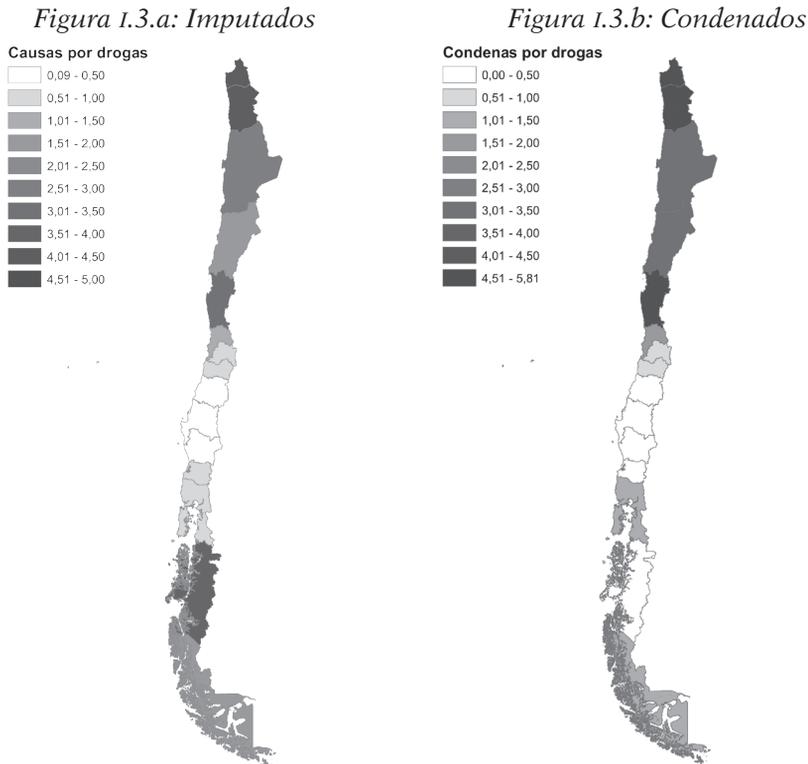


Fuente: Elaboración propia en base a DPP y Censo 2017.

Por su parte, la figura I.3 muestra los resultados de los factores de representación solo para delitos de drogas. Al contrario del caso anterior, estos mapas muestran factores de representación mayores que uno, tanto para imputados como para condenados, en la mayoría de las regiones del país, aunque la mayor concentración de estos delitos entre extranjeros sigue encontrándose en el extremo norte. Sin embargo, en algunas regiones los delitos de drogas son muy escasos, por lo que factores de representación

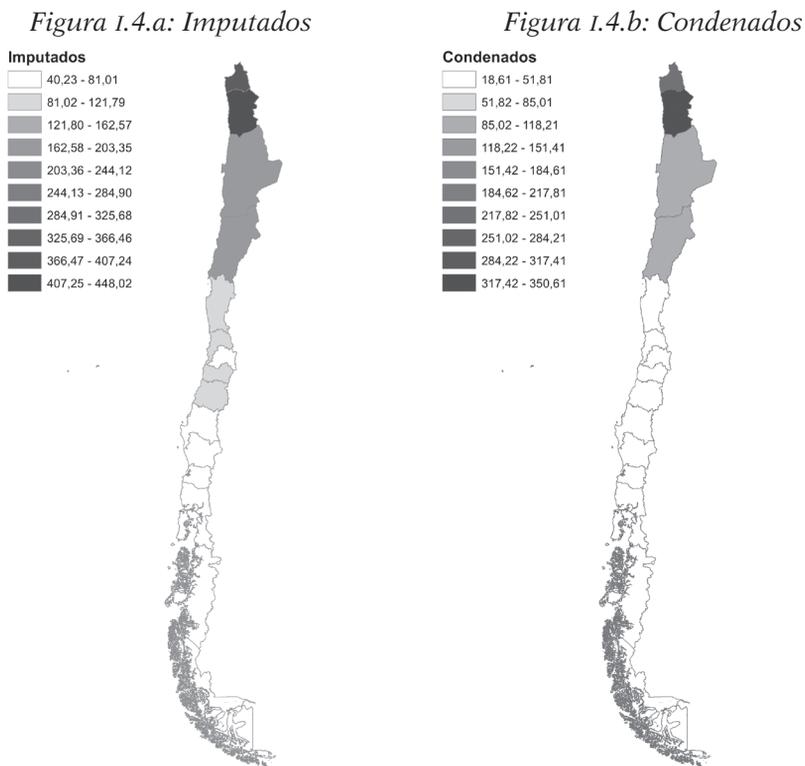
altos no necesariamente reflejan un problema. Por ejemplo, la región de Aysén en 2017 tuvo 77 imputados por delitos de Ley de Drogas, de los cuales 6 eran inmigrantes y ninguno de los cuales terminó condenado. Por esta razón, en la figura I.4 mostramos los mapas para la cantidad de imputados y de condenados extranjeros por delitos de drogas cada 100 mil habitantes. Estos mapas muestran claramente dónde se concentran los delitos de drogas cometidos por extranjeros: es un problema del Norte Grande. Al realizar este cálculo para condenados, la tasa cada 100 mil habitantes para Aysén es de 29, muy por debajo, por ejemplo, del 242 que presenta Arica.

FIGURA I.3. *Factor de representación de extranjeros en delitos de droga*



Fuente: Elaboración propia en base a DPP y Censo 2017.

FIGURA I.4. Tasa de extranjeros en delitos de droga cada 100.000 habitantes



Fuente: Elaboración propia en base a DPP y Censo 2017.

A partir de estos resultados, nos preguntamos hasta qué punto los delitos de drogas en el norte corresponden al conocido fenómeno de las burreras, consistente en que mujeres extranjeras de países altiplánicos, indígenas, que muchas veces son el principal sostén de su familia, ingresan drogas al país a través de la frontera (Fernández 2017). Para investigar esto, nos parece relevante indagar en las nacionalidades de los condenados extranjeros en Chile. Si excluimos los delitos de drogas, los factores de representación para los condenados en 2017 son menores que uno para todas las nacionalidades, lo que revela que para ningún país de origen existe un problema generalizado de participación en delito. No obstante, en el caso de los delitos de drogas encontramos factores para condenados mayores que uno para los bolivianos (27,6 veces), colombianos (6,1), peruanos (2,9), ecuatorianos (2,9) y también para el resto de Latinoamérica (1,2).

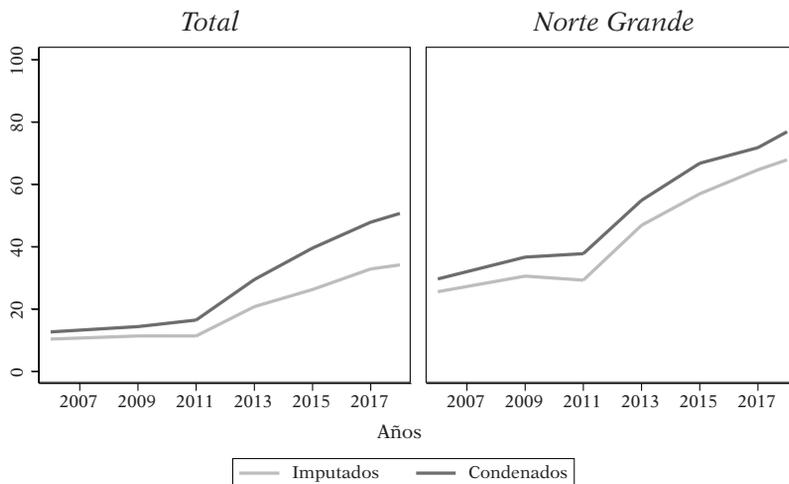
En ninguno de estos casos encontramos diferencias relevantes entre hombres y mujeres, excepto en el caso de Colombia, con mayor representación masculina. Tampoco encontramos mayores diferencias en los factores de representación para estas nacionalidades para el Norte Grande y el resto del país, con la excepción del caso boliviano, en el que los factores son bastante menores en el Norte Grande (7,36) que en el resto de las regiones (13,6). Si hilamos más fino, observamos que sólo el 30 por ciento de los condenados por tráfico de drogas en el Norte Grande son mujeres y sólo el 14 por ciento del total corresponden a mujeres altiplánicas (bolivianas o peruanas); 29 por ciento son hombres altiplánicos. De esta forma, los datos no sustentan que el fenómeno de tráfico de drogas por inmigrantes en el Norte Grande sea marcadamente un fenómeno de burreras.

4.5. Tendencias en la representación de extranjeros en tráfico de drogas

Hasta aquí hemos visto que los inmigrantes en Chile tienen una baja participación en la delincuencia, con la excepción de los delitos de tráfico de drogas y, en particular, de estos en el norte del país. La pregunta, ahora, es si este problema ha venido creciendo, dada la reciente ola migratoria.

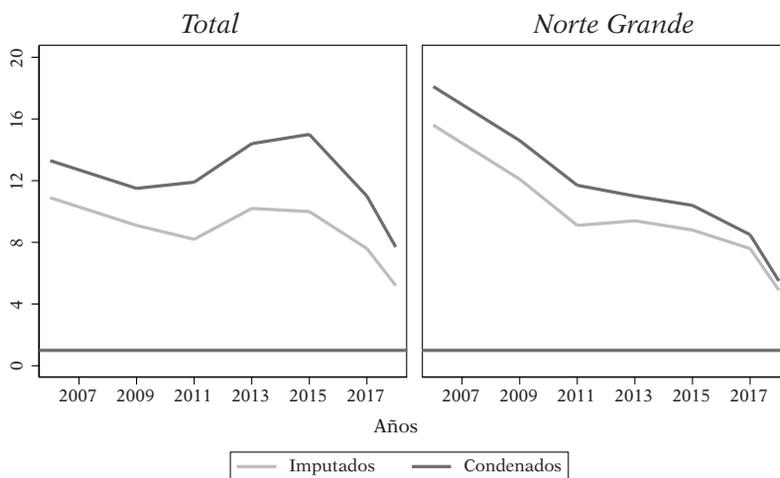
El gráfico 1.5 muestra que el porcentaje de extranjeros dentro de los imputados y condenados por tráfico de drogas ha venido creciendo desde 2006, tanto para el total del país como para el Norte Grande. Por ejemplo, el porcentaje de extranjeros dentro de los condenados pasa del 12,8 al 50,8 por ciento entre 2006 y 2018. Pero sabemos que estos años corresponden justamente a un período de aumento explosivo en la población inmigrante. Para tomar esto en cuenta, el gráfico 1.6 muestra la evolución de los factores de representación de los extranjeros entre imputados y condenados, para el total del país y para el Norte Grande. El panorama ahora es distinto: para el total del país la tendencia entre 2006 y 2011 fue a la baja, luego hasta 2015 sube, y finalmente continúa a la baja desde entonces. En el Norte Grande, en cambio, los factores de representación muestran una evidente y constante caída, pasando en el caso de los condenados, de 18 veces en 2006 a 5,5 veces en 2018.

GRÁFICO I.5. *Evolución del porcentaje de extranjeros en tráfico de drogas*



Fuente: Elaboración propia en base a DPP, Casen e INE-DEM.

GRÁFICO I.6. *Evolución del factor de representación de extranjeros en tráfico de drogas*



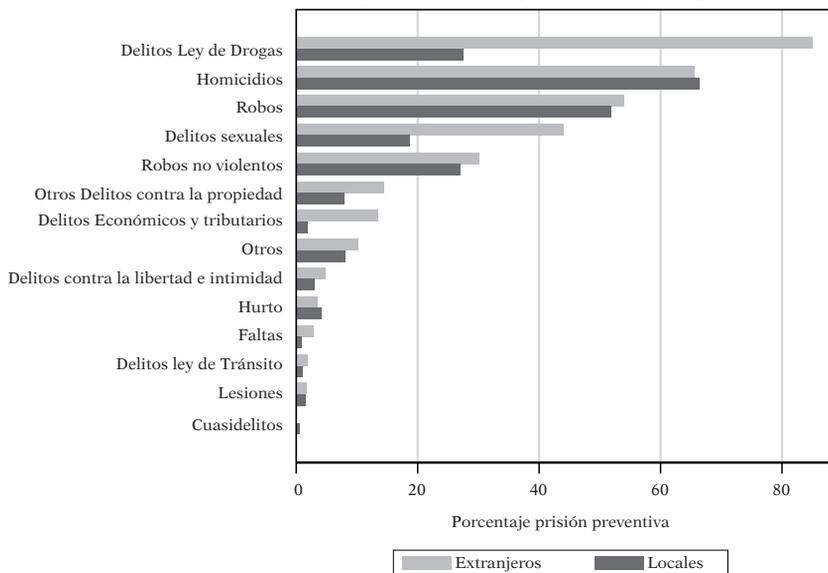
Fuente: Elaboración propia en base a DPP, Casen e INE-DEM.

De esta forma, los delitos de tráfico drogas cometidos por extranjeros han crecido menos que su correspondiente aumento en la población o, en otras palabras, los inmigrantes hoy se involucran proporcionalmente menos en estos delitos que hace algunos años.¹⁵ Como ya hemos dicho, esto puede deberse a que los extranjeros residentes en Chile de antes de la última ola migratoria hayan reducido su participación en delitos de tráfico drogas o a que los nuevos inmigrantes tengan menor propensión a involucrarse en estos delitos. Dada la magnitud de la inmigración de los últimos años, es esperable que al menos una parte significativa de esta tendencia se explique por este último factor.

4.6. Prisión preventiva y tasas de condena

Finalmente, analizamos las diferencias para locales y extranjeros en las tasas de prisión preventiva y condena. Para partir, en 2017, el 30,6 por ciento de los imputados extranjeros tiene prisión preventiva, frente a solo el 8,4 por ciento de los locales. Al comparar los resultados por tipo de delito, presentados en el gráfico 1.7, encontramos que esta importante diferencia proviene de distintas tasas de prisión preventiva en un número acotado de delitos: delitos de drogas, sexuales y económicos y tributarios, mayormente.

¹⁵ En el caso de los factores de representación de extranjeros para el microtráfico, tampoco ha habido una tendencia creciente para el total del país. En el Norte Grande, en tanto, se observa una tendencia creciente hasta 2015, la que luego se revierte, llegando a valores en torno a 1 para 2018.

GRÁFICO I.7. *Prisión preventiva según delito y origen*

Fuente: Elaboración propia en base a datos DPP 2017.

La mayor tasa de prisión preventiva entre los extranjeros se mantiene al controlar por variables demográficas¹⁶ y por tribunal mediante regresiones lineales,¹⁷ incluso al excluir los delitos de droga (aunque en este caso la diferencia cae fuertemente en magnitud).¹⁸ En el caso específico de delitos de drogas, luego de controlar por variables demográficas y por tribunal, los extranjeros tienen entre 35 y 38 puntos adicionales de prisión preventiva.¹⁹ No se observan tendencias temporales claras en el valor del coeficiente asociado a ser extranjero en el período entre 2006 y 2018, ni para el caso general ni en el de drogas.²⁰

Es importante notar que una de las razones que establece el Código Procesal Penal para decretar prisión preventiva es la posibilidad de que el imputado se dé a la fuga (art. 140). Por ello, el abogado defensor intenta

¹⁶ Sexo, menor de 18 años y pertenencia a una etnia.

¹⁷ Hacemos esto mediante regresiones lineales a nivel de individuo usando los datos entre 2006 y 2018, con un fin meramente descriptivo (resultados no mostrados por razones de espacio). De hecho, para el caso general, controlando por categoría de delito, la variable *dummy* de extranjero tiene un coeficiente de alrededor de 0,12 en todas las especificaciones, significativo al 99%.

¹⁸ El coeficiente cae a menos de 1 punto porcentual, pero todavía es positivo y significativo al 95%.

¹⁹ Coeficientes significativos al 99%.

²⁰ Resultado de incluir interacciones entre año y ser extranjero.

probar el arraigo del imputado en el país, para lo que sirve tener familia, trabajo, bienes o inversiones en Chile, etc. Así, es natural que sea más difícil probar el arraigo en el caso de los extranjeros, especialmente si llegaron hace poco al país. Ello puede explicar, al menos en parte, las diferencias en prisión preventiva. Dicho esto, no podemos descartar que exista algún sesgo en el sistema penal que implique la otorgación de prisión preventiva en mayor medida a los extranjeros, atendidas las razones del caso. Lamentablemente, no contamos con información sobre arraigo de las causas, ni con el detalle como para evaluar las razones detrás de las distintas tasas de prisión preventiva.

Para terminar, analizamos las tasas de condena, también a nivel de individuo.²¹ Si consideramos el total de delitos para 2017, la tasa de condenas excluyendo derivaciones es cuatro puntos mayor para extranjeros que para locales (36,9 vs. 33,0 por ciento). Cuando realizamos una serie de supuestos sobre qué pasa en el caso de los derivados, la diferencia total oscila entre los tres y los cinco puntos porcentuales.²² Sin embargo, al controlar por tipo de delito, variables demográficas y tribunal, las tasas de condena pasan a ser algo menores entre extranjeros.²³ La principal razón por la que los resultados se invierten al incluir estos controles es que los resultados agregados esconden diferencias radicales por tipo de delito.

El gráfico I.8 muestra las tasas de condena para extranjeros y locales por tipo de delito, sin considerar los casos derivados. En la mayoría de los tipos

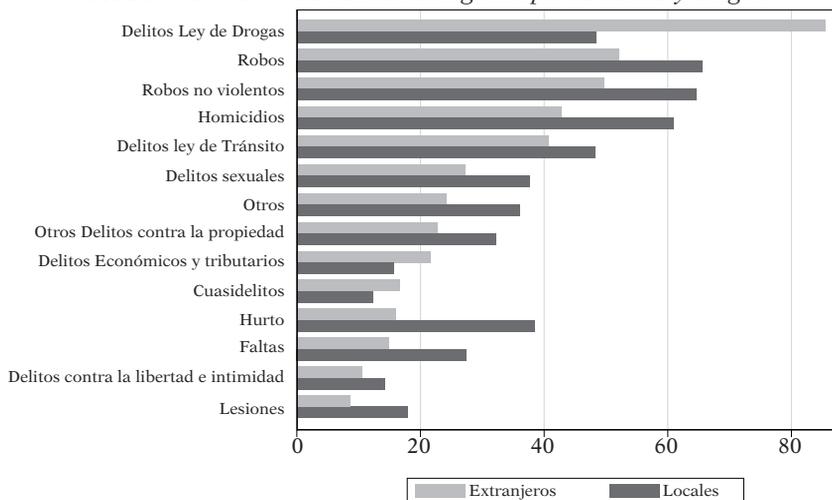
²¹ En los casos en que una persona es imputada por más de un delito, consideramos que la persona fue condenada si es que recibió condena por *algún* delito.

²² En el Escenario 0, simplemente excluimos las derivaciones del análisis. Los siguientes dos escenarios usan supuestos extremos: el Escenario 1 asume que todas las derivaciones terminan en condenas, mientras que el Escenario 2 supone que ninguna derivación termina en condena. El Escenario 3 supone que la tasa de derivación es igual a la tasa de condena registrada para los extranjeros no derivados, mientras que el Escenario 4 supone que la tasa de derivación es igual a la tasa de condena de locales no derivados. Los siguientes escenarios distinguen por tipo de delito (cuando hay más de un delito imputado, realizamos los supuestos en base al delito que presenta una mayor tasa de condena entre los casos no derivados). El Escenario 5 supone que la tasa de condena de los casos derivados es igual a la tasa de condena de extranjeros no derivados para el tipo de delito correspondiente y el Escenario 6, hace lo mismo, pero con la tasa de condena de locales para el tipo de delito correspondiente. Por último, el Escenario 7 supone que la tasa de condena de los casos derivados es igual a la tasa de condena de extranjeros o de locales para el tipo de delito correspondiente, según si el individuo es extranjero o local.

²³ Resultado de regresiones lineales a nivel de individuo para el período 2006-2018 para todos los escenarios de supuestos. En todos los escenarios descritos el coeficiente asociado a ser extranjero pasa a ser negativo, con magnitudes que llegan hasta los 5 puntos porcentuales, significativos al 99 por ciento (resultados no mostrados por razones de espacio). En este caso, las interacciones entre ser extranjeros y el año muestran una leve tendencia a la baja en la diferencia entre tasas de condena de extranjeros y locales, pero incluso en 2006, al inicio del período de análisis, la tasa de condena de los extranjeros no era significativamente mayor que la de los locales.

de delito, las tasas de condena son mayores para los locales. Las mayores diferencias se observan en los delitos de homicidio (22,4 puntos) y hurto (22,2). No obstante, en el caso de delitos de drogas, que, como hemos visto, representan un cuarto de las imputaciones a extranjeros, la tasa de condena de los extranjeros es 37 puntos porcentuales mayor que la de los locales (86 vs. 49).

GRÁFICO I.8. Tasa de condena según tipo de delito y origen



Nota: Las derivaciones fueron excluidas de este análisis.

Fuente: Elaboración propia en base a datos DPP 2017.

Por otra parte, en general, la fracción de casos derivados no difiere mayormente entre extranjeros y locales para los distintos tipos de delitos: las derivaciones corresponden al 11,3 por ciento entre los extranjeros, comparado con el 9,1 por ciento entre los locales.²⁴ Al mirar esta diferencia por tipo de delito, vemos que ella alcanza un máximo de 8,4 puntos porcentuales en los delitos de robo. Sin embargo, si desglosamos los delitos de drogas y observamos el caso del tráfico de drogas, encontramos que los locales tienen tasas de derivación importantes y de casi el doble que los extranjeros (42,6 vs. 20,5). Este resultado, sumado a que los delitos de droga muestran un comportamiento distinto al resto de los delitos (con tasas de condena considerablemente más altas para los extranjeros), hacen necesario un mayor análisis para el tráfico de drogas, que es justamente el delito que tiene mayor representación extranjera.

²⁴ Estos valores excluyen los casos de individuo con derivaciones por un delito, pero condena por otro.

El cuadro I.1 presenta las tasas de condena en delitos de tráfico de droga por nacionalidad, bajo distintos escenarios de supuestos para las causas derivadas, para el período 2006-2018 (Escenarios 0 a 4 de la nota 23).²⁵ Notablemente, en este caso las tasas de condena son sustancialmente mayores entre los extranjeros bajo todos los escenarios, con diferencias que oscilan entre 9 y 28 puntos porcentuales.²⁶ Esta diferencia se mantiene al controlar por variables demográficas y tribunal.²⁷

CUADRO I.1. *Tasas de condena en delitos de tráfico de droga por nacionalidad, bajo distintos escenarios de supuestos para las causas derivadas, 2006-2018 (porcentajes)*

	<i>Extranjeros %</i>	<i>Locales %</i>	<i>Diferencia %</i>
Escenario 0	92,3	74,9	17,3
Escenario 1	93,8	84,8	9,0
Escenario 2	73,5	45,3	28,2
Escenario 3	92,2	81,7	10,5
Escenario 4	88,7	75,0	13,8

Fuente: Elaboración propia en base a datos DPP 2006-2007.

En suma, los resultados de esta subsección indican, primero, que los extranjeros tienen mayores tasas de prisión preventiva, conducidas especialmente por los delitos de drogas. Segundo, que las tasas de condena de extranjeros no son mayores en el agregado, pero sí lo son, y sustancialmente, en el caso del tráfico de drogas. En conclusión, en general el sistema penal usa la prisión preventiva y la condena en mayor medida para los extranjeros cuando se trata de delitos de droga, pero no así para el resto de los delitos. Esto podría deberse tanto a que los delitos de drogas cometidos por extranjeros tengan características distintas a los cometidos por locales (por ejemplo, que sus delitos sean más graves), como a sesgos en el sistema penal, y la información disponible en los datos de la Defensoría no nos permite indagar más al respecto.

²⁵ No consideramos aquellos escenarios que distinguen por tipo de delito, ya que nos enfocamos en un solo delito.

²⁶ El mismo análisis solo para 2017 revela diferencias que oscilan entre 8 y 18 puntos.

²⁷ Resultado de regresiones lineales para condenas en delitos de tráfico de drogas, a nivel de individuo para el período 2006-2018. En todos los escenarios el coeficiente asociado a ser extranjero pasa a ser negativo, con magnitudes que van desde los 6 hasta los 20 puntos porcentuales, significativos al 99 por ciento (resultados no mostrados por razones de espacio).

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

La principal conclusión de este capítulo es que la representación de los extranjeros en los delitos es baja y que, además, ha venido cayendo en los últimos años. El análisis por tipo de delito revela una importante excepción a esta baja participación en delitos: aquellos contra la Ley de Drogas y, en particular, los de tráfico. La distribución regional de los delitos cometidos por extranjeros muestra que este problema está concentrado sobre todo en el Norte Grande. La concentración de extranjeros en estos delitos y en esta zona no parece estar confinada al fenómeno de las burreras. En cualquier caso, la concentración de extranjeros en delitos de tráfico de droga y en el norte no ha crecido más allá del aumento reciente de la población extranjera en esa zona.

En suma, no parece existir un problema general en la relación de la inmigración y la delincuencia, sino que éste parece ser un problema acotado. Esto es una buena noticia desde el punto de vista de política pública, ya que implica concentrar la atención y los esfuerzos en un ámbito reducido y en una zona específica. A la vez, esto revela la importancia que tendrán las futuras autoridades regionales (el gobernador regional electo y el delegado presidencial nombrado) para abordar este problema, como se discute en el capítulo de Aninat y Sierra en este volumen.

Por otra parte, los extranjeros tienen mayores tasas de prisión preventiva, especialmente en delitos de droga, lo que podría tener relación con la falta de arraigo de los imputados extranjeros. A la vez, la probabilidad de ser condenado luego de ser imputado no es mayor para los extranjeros en el caso agregado, pero sí lo es, y considerablemente, en el caso del tráfico de drogas. Estos resultados hacen patente la necesidad de mayor investigación. En este contexto, sería de utilidad que tanto la Defensoría, como las demás instituciones involucradas en el proceso penal (Ministerio Público y Poder Judicial), recabaran, tabularan y pusieran a disposición de los investigadores información más detallada de los casos, con los debidos resguardos de confidencialidad, con el fin de poder evaluar con más profundidad las razones que pueden explicar las diferencias en los procesos de, entre otros, los locales y extranjeros.

REFERENCIAS

- Becker, G. (1968). "Crime and Punishment: An Economic Approach," *Journal of Political Economy* 76:169.
- Bell, B., Fasani, F., Machin, S. (2013). "Crime and Immigration: Evidence from Large Immigrant Waves," *The Review of Economics and Statistics*, MIT Press, 95(4):1278-1290

- Bianchi, M., Bunonanno, P. & Pinotti, P. (2012). "Do immigrants cause crime?" *Journal of the European Economic Association*, 10(6):1318-1347
- Butcher, K & Piehl, A. (1998^a). "Cross-City Evidence on the Relationship between Immigration and Crime." *Journal of Policy Analysis and Management*, 17(3):457-493
- ____ (1998b). "Recent Immigrants: Unexpected Implications for Crime and Incarceration". *ILR Review*.51 (4):654-679
- ____ (2007). "Why are immigrants' incarceration rates so low?". National Bureau of Economic Research.
- Casarico, A., Facchini, G. & Frattini, T. (2012). "What drives immigration amnesties?". CESIFO working paper no.3981
- Dammert, L. & Sandoval, R. (2019). "Crimen, inseguridad y migración: de la percepción a la realidad" en Rojas, N. & Vicuña, J. (eds). (2019). "Migración en Chile".
- Ehrlich, I. (1973). "Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation", *Journal of Political Economy*, 81:521-63.
- Fernández, F. (2017). "Perfil sociocultural mujeres indígenas extranjeras privadas de libertad en las regiones de Arica-Parinacota, Tarapacá y Antofagasta." Documento de trabajo N°2 Defensoría Penal Pública.
- Kubrin, C. & Ishizawa, H. (2012). "Why Some Immigrant Neighborhoods Are Safer than Others: Divergent Findings from Los Angeles and Chicago", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 641, Immigration and the Changing Social Fabric of American Cities: 148-173.
- Lyons, C., Vélez, M., and Santoro, W. (2013). "Neighborhood Immigration, Violence, and City-Level Immigrant Political Opportunities". *American Sociological Review*.
- Ousey, G. & Kubrin, C. (2009). "Exploring the connection between immigration and violent crime rates in U.S. cities, 1980-2000." *Social Problems* 56:447-73
- Pinotti, P, Fasani, F, Gazzé, L & Tonello, M. (2013). "Immigration policy and crime". Report prepared for the xv European Conference of the Fondazione Rodolfo De Benedetti.
- Spenkuch, J. (2014). "Understanding the Impact of Immigration on Crime". *American Law and Economics Review*.
- Stowel, J, Messner, S, McGeever, K & Raffalovich, L. (2009). "Immigration and the recent violent crime drop in the United States: A pooled, cross-sectional time-of metropolitan areas." *Criminology* 47:889-928
- Zatz, M & Smith, H (2012). "Immigration, Crime, and Victimization: Rhetoric and Reality". *Annual Review of Law and Social Science*. 8:141-159

CAPÍTULO II

REGULACIÓN INMIGRATORIA: PROPUESTAS PARA UNA MEJOR REFORMA

Isabel Aninat, Lucas Sierra**

RESUMEN

Este capítulo aborda el marco regulatorio de la inmigración en Chile. Ese marco fue establecido en 1975 mediante el Decreto Ley N° 1.094. Después de más de 40 años de vigencia, existe consenso en que ha devenido insuficiente para regular las características y complejidades contemporáneas que exhibe la inmigración. Por ejemplo, el contexto normativo internacional, al que el Estado de Chile se ha integrado, es más exigente en materia de derechos humanos. Pero existen también otras insuficiencias del Decreto Ley N° 1.094. Aquí se analizan dos en especial. La primera es la escasa envergadura institucional del órgano encargado de la inmigración, el Departamento de Extranjería y Migración, lo que le impide llevar adelante la coordinación intersectorial que esta regulación exige. La otra es la excesiva discrecionalidad que dicho órgano tiene en materias sensibles desde el punto de vista de los derechos de las personas. Actualmente, hay una reforma legislativa en curso para cambiar este marco regulatorio. El proyecto de ley que se discute aborda ambas deficiencias. Este capítulo sostiene que dicho proceso está bien encaminado para resolverlas, pero agrega que todavía quedan espacios para mejoras. Por ejemplo, alerta respecto de la necesidad de mejorar la coordinación no solo interministerial, sino también entre el gobierno central y las autoridades subnacionales, autoridades estas últimas que son muy importantes para la integración de los inmigrantes. Se concluye con propuestas para ello.

N. de los A.: Los autores agradecen la ayuda de Patricio Trincado en la investigación que precedió a este capítulo, y a Reginaldo Flores, encargado de Territorio del Departamento de Extranjería y Migración, por la útil información que nos entregó sobre el funcionamiento práctico de la sección a su cargo.

* Centro de Estudios Públicos (CEP).

1. INTRODUCCIÓN

Este capítulo trata sobre la regulación de la inmigración en Chile y, especialmente, de la institucionalidad que la opera. Se refiere a la regulación en general y no a las sectoriales que, como la de educación o salud, son abordadas en los respectivos capítulos de este libro.

El capítulo enfrenta un desafío especial: su objeto es una realidad que está en proceso de reforma. Al momento de escribirlo, en el Congreso avanza un proyecto de ley, en segundo trámite constitucional en el Senado, para reformar la legislación vigente, establecida por el DL N° 1.094 en 1975. Se trata de un proceso de reforma que empezó en 2013 y que se encuentra, al momento de escribir estas líneas, en segundo trámite constitucional en el Senado. Para reducir el riesgo de obsolescencia, este capítulo se concentra en dos puntos de la legislación respecto de los cuales se ha venido generando consenso, lo que autoriza suponer que se convertirán en ley. Estos puntos son la reducida envergadura institucional de la estructura que hoy se encarga de la inmigración y la excesiva discrecionalidad administrativa que en algunas materias tiene esa estructura.

Se sostiene aquí que esta reforma legislativa en curso está encaminada a corregir ambas cuestiones, lo cual es positivo, aunque podría hacerse mejor mediante una corrección más profunda. Sugerencias en tal sentido se entregan en la conclusión.

El argumento se desarrolla así: En la sección que sigue (sección 2), y a objeto de entender cómo se llegó a la regulación vigente, se da cuenta de la evolución regulatoria sobre la inmigración desde los inicios de la república. Luego, en la sección 3, se describe la regulación vigente y su escasa envergadura institucional, que le impide procesar la complejidad de la inmigración como fenómeno y le dificulta la coordinación intersectorial que esta complejidad requiere. En la sección 4 se estudia la crítica que la literatura y la jurisprudencia han hecho del otro defecto de la regulación: la excesiva discrecionalidad que permite. Luego, en la sección 5, se examina el modo en que la reforma legislativa se viene haciendo cargo de ambos defectos y un aspecto en que podría mejorarse: la capacidad de coordinación interinstitucional de la futura institucionalidad. En la sección 6 se desarrolla esta sugerencia de mejora a la luz de la literatura comparada y de los desafíos que para la coordinación plantea en Chile la reforma ya aprobada sobre gobiernos regionales y provinciales, además de la situación municipal. Por fin, en la sección 7 se concluye con recomendaciones de política pública.

2. ANTECEDENTES HISTÓRICOS

La inmigración ha sido objeto del Derecho chileno desde los tempranos tiempos de la república. Durante el siglo XIX, las normas reflejaron el esfuerzo estatal por atraer inmigrantes europeos a fin de poblar el territorio y, principalmente, para que desarrollaran ciertas industrias (para mayores antecedentes históricos, ver Mascareño en este volumen).

Esta manera de enfocar la inmigración, como esfuerzos específicos del Estado por lograr el ingreso al país de capital humano con ciertas características, continuó en el cambio de siglo. A mediados del siglo XX, sin embargo, la inmigración empezó a adquirir un lugar en la administración pública. Dicho proceso de institucionalización alcanzó su cima en 1975, con el DL N° 1.094, que estableció normas sobre extranjeros en Chile y que aún se encuentra vigente. Antes de detenerse en esta norma y en la institucionalidad que creó, se dará una rápida mirada a las políticas y normas que la precedieron.¹

Las primeras decisiones públicas sobre inmigración se tomaron poco después de la independencia de Chile. Una ley del 10 de abril de 1824, por ejemplo, ofrecía garantías a los extranjeros que se instalaran en el país y se dedicasen a la agricultura o fundaran industrias. El foco de esa regulación estuvo, como se explicaba, en la atracción de inmigrantes europeos mediante una búsqueda activa por parte del Estado. Esto se hizo a través de oficinas que el Estado abrió en el extranjero, las que ofrecían incentivos y beneficios a quienes cumplieran con el perfil requerido. Otra ley importante fue la del 18 de noviembre de 1845, llamada “Ley de colonización”, que dispuso:

(...) autoriza al Presidente de la República para que en seis mil cuerdas de los terrenos baldíos que hai en el Estado, pueda establecer colonias de naturales i extranjeros que vengan al país con ánimo de avecindarse en él i ejerzan alguna industria útil; les asigne el número de cuerdas que requiera el establecimiento de cada uno (...) para que les ausilie con los útiles, semillas i demas efectos necesarios para cultivar la tierra i mantenerse el primer año (...).

El Censo de 1854 da cuenta de que la población inmigrante en Chile era de 1,36 por ciento. En el contexto de una escasa población, principalmente rural, además, y frente a la necesidad de potenciar la industria y agricultura, se creó en 1872 la Oficina General de Inmigración en la Sociedad Nacional

¹ Además de las normas jurídicas pertinentes, se consultaron: Schewcik (2016), Gutiérrez (1989), Dellacasa y Hurtado (2015, 11-41), además de los informes y memorias de los censos históricos disponibles en <https://www.ine.cl/estadisticas/censos/censos-de-poblacion-y-vivienda>.

de Agricultura.² Entre sus funciones estaban las de desarrollar y fomentar las “colonias”, preparar la instalación de los colonos y proponer la instalación de Agencias de Inmigración dentro y fuera del país. Es así como, a partir de 1880, se empezaron a abrir esas oficinas: en 1888 se creó el cargo de Agente General de Colonización Europea, primero en España, luego en Suiza; en 1889, se estableció la Oficina de Inmigración en Santiago para destinar a los inmigrantes en el territorio nacional; y en 1895, el “Reglamento de inmigración” refundió todas las disposiciones vigentes en la materia y le entregó a la Sociedad de Fomento Fabril la facultad de coordinar la inmigración industrial. Este último hecho es especialmente revelador del objetivo que el Estado perseguía con la inmigración.

El cambio de siglo trajo algunos problemas. En 1905, la escasez de presupuesto significó el cierre del programa de atracción de inmigración europea creado en torno al mencionado “Reglamento de inmigración” de 1895, el que sería entonces reemplazado por el “Reglamento de inmigración libre”. En 1907, se estableció la Agencia General de Inmigración en Italia, para coordinar la inmigración europea y publicitar la migración hacia Chile. También en 1907, la Inspección General de Tierras y Colonización pasó a depender del Ministerio de Colonización fundado el mismo año, junto con una Oficina de Mensura de Tierras, creada simultáneamente. En cualquier caso, los esfuerzos desplegados por el Estado hasta ese momento parecen haber sido efectivos: el Censo de 1907 dio cuenta de que los inmigrantes alcanzaban un 4,14 por ciento de la población en Chile, cifra que fue la máxima histórica por más de un siglo, hasta la ola inmigratoria reciente.

Pasaron los años y, en mayo de 1945, se creó una nueva institución migratoria: la Comisión Coordinadora de la Inmigración. Una vez más, dicha institución nació a partir de un diagnóstico que acusaba un déficit demográfico y, en especial, la falta de inmigrantes con capital cultural, pues —se pensaba— las naciones latinoamericanas con mayor desarrollo económico tenían una mayor cantidad de personas de origen europeo. Además, parecía necesario preparar la llegada de los inmigrantes que se alejarían de Europa tras la Segunda Guerra Mundial. Siete años después, los resultados no eran muy auspiciosos: el Censo de 1952 mostraba que la población inmigrante en Chile era solo de 1,6 por ciento.

En 1953, con Carlos Ibáñez nuevamente en el poder, se dictó el DFL N° 69 que, por primera vez, reguló la inmigración de forma más sistémica, aunque todavía con un fuerte acento en una inmigración dirigida.³ Este DFL dio origen a un órgano encargado de la materia al interior de la administración

² Mediante el Decreto N° 04/1872 del Ministerio de Relaciones Exteriores (Minrel).

³ Los considerandos de esta norma son especialmente elocuentes: “Que una inmigración seleccionada producirá el aumento de la población, el mejoramiento técnico de la misma y una racionalización en el consumo que elevará el estándar de vida del país; Que la inmigración con elementos de selección contribuirá a perfeccionar las condiciones biológicas de la raza”.

pública: el Departamento de Inmigración, bajo la dependencia del Ministerio de Relaciones Exteriores. La perspectiva más sistémica que adoptó la norma se ve en el ámbito de competencia asignado al nuevo departamento: proponer las iniciativas para una política de inmigración, ejercer la supervigilancia y control de la entrada y permanencia de los inmigrantes, conocer y resolver las solicitudes de contratación de inmigrantes que no se hubieren formulado en los consulados, y resolver la reconsideración de peticiones de visas ante el rechazo en los consulados.

Dichas atribuciones no distan demasiado de las que hoy tiene el Departamento de Extranjería y Migración (en adelante, DEM), ni de las que hoy se debaten en los proyectos de ley que buscan reformarlo para mejorar las condiciones institucionales para el diseño de una política migratoria adecuada, contar con un mejor acceso a la información que los diversos órganos del Estado tienen sobre los inmigrantes, y lograr una mejor coordinación entre ellos. Por ejemplo, el Art. 4° del DFL N° 69 de 1953 establecía que el Departamento de Inmigración tenía la facultad “para recabar ayuda y colaboración de cualquier repartición pública o servicio estatal, autónomo o semifiscal, en materia de su competencia”, pudiendo solicitar, en caso de negativa o negligencia, una investigación sumaria a la Contraloría General de la República.

Algunos años después, la Ley N° 13.353 de 1959 dispuso que los extranjeros podían ingresar a Chile en calidad de inmigrantes, turistas, residentes y residentes oficiales; y en 1960 el DS N° 5.142 fijó las disposiciones sobre la nacionalización de extranjeros.

El paso siguiente en esta historia fue dado en 1975 con la dictación del DL N° 1.094, que estableció normas para los extranjeros en Chile. Su reglamento fue fijado por el DS N° 597 de 1984. A estas normas —que configuran la regulación vigente— se dedica la sección que sigue.

3. LA REGULACIÓN VIGENTE

Si bien se han dictado algunas normas relativas a la inmigración durante los últimos años, entre ellas la reforma constitucional de 2005 que modificó las materias de nacionalidad, como también la Ley N° 20.430 de 2010 sobre protección de refugiados y la Ley N° 20.507 de 2011 sobre tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, la regulación de la inmigración sigue siendo, en lo fundamental, la contenida en el mencionado DL N° 1.094 de 1975.

Esta regulación, diseñada en dictadura y en un contexto de Guerra Fría, cuando el interés de las autoridades era el control más estricto y desconfiado del flujo de personas por la frontera (Doña-Reveco y Levinson, 2013, 72), ha devenido defectuosa con el retorno de la democracia, la apertura de Chile al mundo y el renovado interés que el país viene generando a la inmigración.

En tales condiciones urge revisar una normativa diseñada para otro contexto. De ahí que hoy se encuentre en tramitación legislativa un cambio integral a la regulación de 1975.

Esto es parte de una tendencia mundial, en la que ha aumentado la preocupación por la llamada “gobernanza migratoria”.⁴ Por ejemplo, en 2016, las Naciones Unidas puso en marcha los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), buscando poner fin a la pobreza, proteger el planeta y garantizar la paz y prosperidad para todas las personas.⁵ La meta 10 de los ODS, que apunta a la reducción de las desigualdades, incluye: “facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas” (meta 10.7).⁶ A partir de esta meta, la Organización Internacional para la Migración (IOM, por sus siglas en inglés) estableció un marco de referencia para la gobernanza migratoria (106th Session, C/106/40 *Migration Governance Framework* 2015). Uno de sus principios básicos es el diseño de una política pública basada en evidencia y usando un enfoque de coordinación interinstitucional (*whole-of-government approach*).

Conforme a dicho principio, una regulación correcta de la inmigración en un país que, como Chile, está en principio abierto a ella, debería perseguir tres objetivos simultáneamente: lograr una asimilación económica adecuada de los inmigrantes,⁷ velar por una migración ordenada y regular, y tratar a los inmigrantes como los sujetos de derechos humanos que son.

Para cumplir con esos objetivos, la regulación debe, por una parte, contar con una institucionalidad que sea capaz de procesar la inmigración como el fenómeno complejo que es y, por la otra, estar dotada de competencias y procedimientos administrativos suficientes, pero lo menos discrecionales que sea posible.

Son, por cierto, objetivos valiosos. Si se les usa para evaluar la regulación establecida en 1975, dos defectos asoman de inmediato. Primero, ella no tiene la envergadura institucional para tratar la inmigración en su complejidad contemporánea, por lo que carece de las condiciones para alcanzar el objetivo de asimilación económica y el de garantizar derechos fundamentales. Segundo, es una regulación que apunta al objetivo de orden y seguridad, pero que adolece de una gran discrecionalidad administrativa, lo que, por lo

⁴ No existe una definición única de “gobernanza migratoria”, pero una opción posible es: “La combinación de normas, legales y regulatorias, políticas públicas y costumbres, así como la estructura organizacional (subnacional, nacional e internacional) y los procesos relevantes que moldean y regulan la manera como el Estado se aproxima a la migración en sus distintas formas, abordando los derechos y obligaciones y la promoción de la cooperación internacional”. (IOM *Glossary on Migration* 2018) (traducción propia).

⁵ <https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>.

⁶ <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>.

⁷ Ver, al respecto, Fuentes y Vergara en este volumen.

pronto, pone en riesgo el objetivo de garantizar los derechos humanos de los inmigrantes.

La regulación está radicada en el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, es decir, en el centro político de la administración del Estado, a cargo del orden y la seguridad.⁸ Sin embargo, el núcleo operativo de ella es el DEM. Se trata de un órgano dependiente de la Subsecretaría del Interior, de quinto rango jerárquico, sin un presupuesto aparte definido en la Ley de Presupuestos ni jefaturas con atribuciones directivas. Así, se ubica en el mismo rango que los Departamentos de Acción Social, de Estadio Seguro, de Diario Oficial o la Unidad de Relaciones Internacionales y la Oficina de Exonerados del Ministerio del Interior.⁹

El DEM no tiene el calado necesario para regular el fenómeno migratorio en toda su complejidad. Para hacerlo, se necesita una mirada sistémica y, por lo mismo, interinstitucional. Esta mirada supone capacidades de coordinación al interior de la vasta administración del Estado, una coordinación que tiene dos sentidos: horizontal y vertical. El primero, con otros ministerios; el segundo, con los niveles subnacionales del Gobierno y la administración (regiones, provincias y comunas). Un órgano, como se ha dicho,

⁸ El Art. 91° del DL N° 1.094 establece el ámbito de competencia del Ministerio del Interior de esta manera:

- 1.- Proponer la política nacional migratoria o de extranjeros con informe de los organismos que tengan injerencia en cada caso;
- 2.- Supervigilar el cumplimiento de la legislación de extranjería y proponer su modificación o complementación y aplicar, a través del Departamento de Extranjería y Migración, las disposiciones del presente decreto ley y su reglamento;
- 3.- Conocer e informar al Ministerio de Relaciones Exteriores sobre los tratados o convenios internacionales que contengan disposiciones sobre materias de carácter migratorio o de extranjería;
- 4.- Habilitar (...) los lugares de ingreso y egreso de extranjeros;
- 5.- Establecer, organizar y mantener el Registro Nacional de Extranjeros;
- 6.- Prevenir y reprimir la inmigración o emigración clandestinas;
- 7.- Aplicar las sanciones administrativas que correspondan a los infractores de las normas establecidas en este decreto ley;
- 8.- Disponer la regularización de la permanencia de los extranjeros que hubieren ingresado o residan en Chile irregularmente u ordenar su salida o expulsión;
- 9.- Impartir instrucciones para la mejor aplicación de este decreto ley;
- 10.- Delegar en las autoridades de Gobierno Interior las facultades que sean procedentes;
- 11.- Declarar, en caso de duda, si una persona tiene la calidad de extranjera.

Por su parte, el Art. 93° dispone: Al Departamento de Extranjería y Migración le corresponderá ejecutar los decretos, resoluciones, órdenes e instrucciones que dicte el Ministerio del Interior en conformidad a este decreto ley y a su reglamento.

⁹ Además del Ministerio del Interior, el DL N° 1.094 entrega atribuciones o deberes sustantivos en materia migratoria a algunos de sus organismos relacionados: la Policía de Investigaciones (a cargo del control de ingreso y salida del país), los intendentes regionales y gobernadores provinciales (aplicación de sanciones, incluyendo la expulsión, en ciertos casos). A ellos se suma el Ministerio de Relaciones Exteriores, por ejemplo, para la tramitación y/o el otorgamiento de aquellas visas que se solicitan en el extranjero (en consulados) o ciertos tipos de visas, y la negociación de convenios y tratados internacionales en la materia.

ubicado en el quinto nivel de la pirámide administrativa, sin presupuesto aparte definido legalmente y carente de atribuciones de dirección, no tiene el músculo que semejante coordinación requiere.

La propia práctica regulatoria durante los últimos años ha venido demostrando esta deficiencia. Por ello, ha habido un esfuerzo de la administración del Estado por generar instancias que buscan, precisamente, promover coordinación interinstitucional. A pesar de que el Ministerio del Interior debiera proponer una política nacional migratoria con informes de los organismos que tienen injerencia (Art. 91 N° 1 del DL N° 1.094), ello no ha ocurrido como se hubiese esperado. Si bien los primeros intentos por elaborar políticas migratorias se dieron en la década de 1950, no se repitieron sino hasta el regreso a la democracia¹⁰ y, con mayor énfasis, a partir de 2000 con publicaciones del DEM y del Ministerio del Interior (Doña-Reveco y Mullan, 2014, 4). Fue, finalmente, a través de dos instructivos presidenciales, uno en cada administración, que la presidenta Bachelet estableció políticas nacionales más formales en materias migratorias.¹¹

Ambos instructivos dan cuenta de la necesidad de una mayor coordinación interinstitucional que responda a la multidimensionalidad característica de la inmigración. Para esto los instructivos crearon el Consejo de

¹⁰ En 1993, el gobierno de Patricio Aylwin envió un proyecto de ley para una nueva ley migratoria, Boletín N° 1.114-06 (archivado). Para mayores detalles sobre las políticas de los noventa, ver Mascareño en este volumen.

¹¹ En su primer gobierno, mediante el Instructivo Presidencial N° 09/2008, estableció las instrucciones para una política nacional migratoria con los siguientes ejes: (a) Chile, país de acogida; (b) integración de los inmigrantes; (c) tratamiento internacional de la temática migratoria, y (d) capacidad de regulación y administración. Se fijaron como principios de la política nacional migratoria: (i) residencia y libertad de circulación; (ii) libertad de pensamiento y de conciencia; (iii) acceso a la residencia en condiciones igualitarias y debidamente informadas; (iv) acceso a la justicia; (v) integración y protección social de los inmigrantes; (vi) respeto a los derechos laborales de los trabajadores extranjeros en Chile; (vii) no discriminación; (viii) regularidad de los flujos migratorios; (ix) reunificación familiar; (x) participación ciudadana en la gestión migratoria.

En su segundo gobierno, mediante el Instructivo Presidencial N° 05/2015, estableció como ejes de la política nacional migratoria: (1) enfoque transversal de derechos humanos; (2) enfoque transversal de género; (3) principio de no discriminación y de consideración de los grupos vulnerables; (4) acceso a la justicia en condiciones de igualdad; (5) Chile, país intercultural; (6) regularidad migratoria; (7) el empleo como mecanismo de inserción social; (8) facilitación de la movilidad de las personas, del conocimiento para el desarrollo y la innovación; (9) integridad de la política y gestión migratoria; (10) vinculación y asociatividad para con los nacionales residentes en el exterior; (11) responsabilidad compartida; (12) participación en las políticas públicas migratorias; (13) Chile, país de asilo y refugio; (14) migración segura, y (15) registro e información como soporte de la política migratoria. Y se fijaron como instrucciones: (a) mantener la definición de migración internacional recogida en el Instructivo Presidencial N° 9/2008; (b) avanzar hacia el establecimiento de un Sistema Nacional de Migración; (c) fortalecer la institucionalidad en la gestión migratoria, y (d) poner en práctica un plan de acción sobre migración.

Política Migratoria y el Consejo Técnico de Política Migratoria.¹² Así, parte de las labores encargadas a dichos consejos buscaban promover la coordinación en materia migratoria entre los distintos ministerios y servicios, producir estudios sobre el tema con información de los distintos organismos involucrados y generar un registro integrado de datos.

Como demuestran los informes del Consejo Técnico de Política Inmigratoria (DEM, 2017), el hecho de que el gobierno central haya tenido que hacerse cargo de los aspectos sectoriales de la inmigración ha generado un alto nivel de dispersión e incoherencia. Por ejemplo, el informe “Fuentes de información sobre población migrante en los servicios del Estado” da cuenta de las múltiples formas en que se identifica y caracteriza a los inmigrantes dependiendo de la repartición pública de que se trate. En los 11 ministerios y 30 servicios dependientes revisados en el informe, se observan tres tipos de fuentes de información utilizadas (registros administrativos, el Censo y encuestas), pues ellos tienen distintos objetivos, variables y niveles de cumplimiento, sin un entendimiento recíproco. Hay casos ilustrativos: debido al otorgamiento de RUT provisorios para permitir la atención de los inmigrantes sin identificación en el sistema público de salud, se teme un eventual colapso del sistema informático de la Superintendencia de Salud. Asimismo —señala el informe—, hay errores de conceptualización entre migrantes irregulares e indocumentados en el Servicio Nacional de Menores; el Instituto de Previsión Social no cuenta con información detallada para identificar la población a la que atiende; y el Servicio de Impuestos Internos advierte que necesita mayor información respecto de las visas, dado que desconoce el significado, creación y formulación de cada una, lo que condiciona la posibilidad de abrir un negocio que emita boleta o factura (DEM, 2017).

Todo lo anterior demuestra que la falta de densidad legal y de lineamientos transversales en esta materia tiene implicancias concretas para la formulación de políticas públicas, lo que se ve acentuado por las características orgánicas ya apuntadas del DEM. Esta deficitaria situación tiene que ver con la ausencia en el mencionado DL N° 1.094 de principios orientadores y mecanismos de acceso por parte de los inmigrantes al goce de sus derechos humanos. En una diversidad de asuntos, la administración del Estado ha tenido que adaptar su actuar sobre la marcha ante el vacío

¹² El Consejo Técnico de Política Migratoria estableció su funcionamiento en base a seis grupos técnicos: asuntos internacionales y derechos humanos, interculturalidad, asuntos laborales e innovación, inclusión social, participación ciudadana, coordinación con emigración, e información y seguimiento. Al haber sido creados por instructivos presidenciales, padecen de una intensa precariedad institucional. Ver, por ejemplo, los cambios que ha sufrido el Consejo de Migraciones, disuelto en 2018, para ser reemplazado por un nuevo Consejo Consultivo Nacional en 2019, <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=544957>.

legislativo y la obligación de dar cumplimiento a un conjunto de compromisos internacionales.¹³

Aunque esta regulación debe ser flexible para adaptarse a los cambios de la inmigración —cambios que, en muchos casos, responden a factores externos—, dicha flexibilidad no puede transformarse en una discrecionalidad excesiva o, a final de cuentas, en arbitrariedad. La actual regulación ha exhibido, precisamente, este defecto. Han sido los mencionados compromisos internacionales los que en parte lo han develado. Hay un conjunto de tratados y convenciones internacionales suscritos por Chile que, directa o indirectamente, tienen que ver con la migración e influyen en el modo en que se ha venido articulando nuestro sistema jurídico en torno a ella. Esto se ve especialmente en dos materias vinculadas entre sí: las visas y permisos de residencia, por una parte; y las prohibiciones de ingreso y la expulsión del país, por la otra.

Sobre los ya referidos defectos de la regulación de 1975, a saber, la falta de envergadura institucional y la excesiva discrecionalidad administrativa, puede afirmarse que existe conciencia, en especial sobre la segunda. En efecto, hay literatura que en el último decenio se ha preocupado de ella y también lo ha hecho varias veces, de modo elocuente, la jurisprudencia judicial y la del Tribunal Constitucional (TC). Asimismo, la discusión legislativa que, desde 2013, se viene desplegando para reformar esta regulación intenta subsanar ambos defectos. Como se argumentará más adelante, la reforma parece bien encaminada, pero es aún insuficiente particularmente en un aspecto de la coordinación interinstitucional. Antes que eso, en la sección que sigue, se revisa la literatura respectiva y alguna jurisprudencia relevante.

¹³ Estos instrumentos internacionales incluyen: la Declaración universal de derechos humanos, Declaración americana de los derechos y deberes del hombre, la Convención americana sobre derechos humanos (Pacto de San José), el Pacto internacional de derechos civiles y políticos, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, la Convención internacional sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial, la Convención contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, la Convención sobre los derechos del niño, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, la Convención sobre el estatuto de los refugiados, la Convención de Viena sobre relaciones consulares, la Convención interamericana para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra la mujer, Convención de Belém do Pará. También hay un conjunto de estándares internacionales, caracterizados por una menor fuerza normativa y que, por lo mismo, se suelen llamar “normas de soft law”: opiniones consultivas de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y observaciones de los comités especializados de la ONU.

4. LITERATURA Y JURISPRUDENCIA CRÍTICAS DE LA REGULACIÓN VIGENTE

4.1. Literatura

Existen diversos diagnósticos sobre los defectos del DL N° 1.094. Se la considera una regulación desactualizada, lo que ha dado lugar a llamados de atención en reiteradas oportunidades (INDH, 2013, 2016, 2017, 2018; Comisión Nacional de Productividad, 2016, 25).

Una de las materias que ha generado especial preocupación es el silencio del DL N° 1.094 respecto de la materia de derechos de los inmigrantes, sobre todo a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos (INDH, 2013; Centro Derechos Humanos UDP, 2014; Díaz, 2016). Este vacío ha generado discriminaciones en materia de acceso a derechos y a incoherencias en la actuación de la administración del Estado.¹⁴ En particular, se ha enfatizado la situación de los niños, niñas y adolescentes inmigrantes y su acceso a derechos, particularmente a la educación (INDH, 2013, 158-159; Centro Derechos Humanos UDP, 2017), como también los derechos laborales (Azócar, 2016), de protección social (De las Heras, 2016) y acceso a la salud (Centro de Derechos Humanos UDP, 2015) de la población inmigrante en Chile.

Otra cara es la ya mencionada discrecionalidad de las autoridades administrativas en materia migratoria (INDH, 2013, 153). Tal discrecionalidad se ha ejercido decretando la expulsión del país, prohibiendo el ingreso, y en materias de visas y permisos. Esto ha motivado la interposición de acciones ante el Poder Judicial y el TC (INDH, 2013, 160). A continuación, se revisan algunas decisiones relevantes de la Corte Suprema (CS) y del TC sobre estas materias.

4.2. Jurisprudencia

Si bien ha habido decisiones que en ciertos casos confirman el ejercicio de las amplias facultades que el DL N° 1.094 da a la autoridad competente en materias de inmigración, otras han resultado críticas y las han invalidado,

¹⁴ Por ejemplo, en 2013, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial de las Naciones Unidas observó respecto del informe periódico de Chile “su preocupación por que los migrantes, particularmente los de origen latinoamericano, continúan enfrentándose a discriminación y obstáculos en el ejercicio de sus derechos. Además, nota con preocupación que ciertos medios de comunicación califican a los migrantes con prejuicios y estereotipos. Con respecto a los trabajadores migratorios en situación irregular en Chile, preocupa al Comité que el principio de *ius soli* no se aplique a sus hijos, lo que, en algunos casos, podría conllevar a niños y niñas apátridas (arts. 2 y 5)” y su “preocupación por las alegaciones de comentarios abusivos y discriminatorios que han sufrido migrantes y solicitantes de asilo...” CERD/C/CHL/CO/19-21, párr. 18 y 19.

configurando una jurisprudencia relevante, pues es coherente con la misma crítica que hace la literatura sobre la excesiva discrecionalidad. Y, más importante aún, es coherente con los compromisos internacionales que el Estado de Chile ha contraído a este respecto. Sin duda, la misma crítica perceptible en el puñado de fallos que se estudian más abajo subyace también en la actual discusión legislativa que pretende reformar la regulación.

Los fallos se han concentrado en la prohibición de ingreso, en la expulsión de extranjeros, en la exigencia de visas y en la negación de permisos de residencia. En varios casos, los afectados por esas medidas han entablado acciones de protección y amparo. En algunos otros se han servido del recurso de reclamación que establece el DL N° 1.094 de 1975. Y en otros, en fin, algunos parlamentarios han pedido el pronunciamiento del TC. A continuación, algunos ejemplos.

Fallando una acción de amparo en 2009 (Rol N° 8635-2009), interpuesta contra el DEM por su negativa a conceder la residencia definitiva a un ciudadano alemán, expulsándolo del país, la CS sostuvo:

Que la discrecionalidad de las facultades conferidas a la administración y específicamente al Ministerio del Interior en el artículo 13 y 64 del D.L. N° 1.094 de 1975, no inhibe la competencia jurisdiccional para examinar los motivos que sirven de fundamento a la expulsión decretada a través del Decreto Supremo N° 35.248 y que se hacen consistir, exclusivamente, en la suficiencia del antecedente representado por la existencia de una orden de captura internacional contra el amparado (...). Que tal motivación resulta ser del todo insuficiente, con solo considerar que esta misma Corte rechazó la extradición solicitada por el Estado Alemán (...) fundada tanto en la prescripción del delito imputado, cuanto en la insuficiencia de los antecedentes hechos valer para justificar la solicitud en orden a extraditar al recurrente, como ya antes se señaló (...). Que, en este contexto, la ausencia de motivación razonable equivale a la arbitrariedad, que este órgano jurisdiccional es llamado a declarar y que obsta a la validez del acto administrativo impugnado, el que debe estimarse nulo y, en tal virtud, el recurso de amparo interpuesto habrá de acogerse.

Algún tiempo después, en 2013, resolviendo en segunda instancia una acción de protección (Rol N° 17007-2013), la CS determinó que el actuar del Ministerio del Interior al multar y expulsar del país a una ciudadana argentina no fue “proporcional y/o ecuánime a los actos desarrollados por ésta”. Tales actos tuvieron que ver con un error de buena fe en que dicha ciudadana incurrió respecto de su permiso de permanencia en Chile.

En el fallo de otro amparo dos años después (Rol N° 5163-2015), esta vez interpuesto contra la PDI por un ciudadano peruano que fue detenido en el aeropuerto Arturo Merino Benítez, prohibiéndosele ingresar al país, la CS sostuvo:

(...) resulta improcedente someter al extranjero que se presenta como turista ante la autoridad policial —y que cumple los requisitos legales demandados en tal calidad— a una indagación sobre otros motivos mediatos para su ingreso al país —que no guarden relación con una actividad criminal, desde luego—, si el propio D.L. N° 1.094 en su artículo 49 autoriza al turista a solicitar el cambio de su calidad por la de residente o residente oficial, según proceda, en los casos que la misma norma enuncia (...) a juicio de esta Corte el acto administrativo de prohibir al amparado el ingreso al país, aparece como secuela de una sucesión de actuaciones cuya racionalidad y fundamento no se logran vislumbrar, lo cual vuelve el acto impugnado ilegal y arbitrario, pues de aceptarse el procedimiento de los agentes policiales objeto de la acción de amparo importaría abandonar al mero capricho del funcionario policial la decisión y discriminación entre los turistas extranjeros a quienes se permite y prohíbe el ingreso al país.

Conociendo dos recursos de reclamación que establece el DL N° 1.094, la CS sostuvo en 2014 lo que sigue. En la sentencia Rol N° 24188-2014 se refirió al caso de un ciudadano colombiano a quien se le rechazó su solicitud de visa por el hecho de que tenía antecedentes penales en su país de origen, ordenándose su expulsión de Chile. Él había cumplido la pena a que había sido condenado en su país hacía 10 años. La CS argumentó:

Que el mencionado decreto [reclamado] se ampara en lo previsto en los artículos 67 inciso final, 84, 89 y 90 del Decreto Ley N° 1094, a consecuencia de haberse rechazado la solicitud de visación presentada por el reclamante, porque no cumpliría ‘suficientemente’ los requisitos señalados por la Ley de Extranjería (...). El inciso final del precepto citado consigna como causa de rechazo de una solicitud de permanencia las razones de conveniencia o utilidad nacionales. Tales definiciones son conceptos jurídicos indeterminados, lo que implica que a ellos debe otorgarse un contenido concreto por parte de la autoridad que los utiliza. Dentro de ese contexto, surge que los conceptos en examen tienen relación con la protección de la seguridad del Estado y los cimientos de la institucionalidad, por cuanto respaldan el interés, en general, de la Nación. Sin embargo, el acto irregular que motivó la decisión de rechazo de la solicitud de visación y abandono del país respecto del solicitante, no aparece como una transgresión que afecte los intereses que se pretende tutelar a través de la norma en examen, desde que se trata de un hecho que aparece como aislado en la vida de una persona y por el cual cumplió la condena que le fuera impuesta, hace más de diez años (...). Lo anterior lleva a concluir que las decisiones que se han emitido por la autoridad administrativa y que tienen como base la comisión de un hecho delictivo de antigua data, *son desproporcionadas en relación con la naturaleza, gravedad y ámbito de la infracción cometida*. Ello torna en ilegal y arbitraria la decisión de rechazar el permiso de permanencia solicitado (...) y, consecuentemente, la orden de salida y posterior decreto de expulsión (énfasis agregado).

La sentencia de la otra reclamación en el mismo año (Rol N° 17132-2014) se relaciona con el caso de un ciudadano alemán que fue condenado como cómplice del delito de sustracción de menores, concediéndosele el beneficio de la remisión condicional de la pena por el lapso de la condena. Por este motivo se decretó su expulsión del país. La CS razonó así:

Que la gravedad de los hechos imputados al ciudadano extranjero (...) está reflejada en la pena impuesta en la sentencia firme citada en el decreto cuestionado. Por tanto, tratándose de una persona que está cumpliendo en la actualidad esa pena, la cabal motivación del acto cuestionado requería la ponderación de otros factores, además de la condena precedente en sí misma. En el caso de la especie, aun cuando se trate de actuaciones de órganos que no ejercen jurisdicción, *son exigibles los requisitos que garantizan un racional y justo procedimiento, lo que se concreta en el respeto a principios fundamentales destinados a proteger al individuo frente al poder estatal. El acatamiento al justo y racional procedimiento no depende de la mera voluntad de la autoridad administrativa, sino que constituye un mandato —y por tanto un deber— constitucional que debe cumplir cualquier órgano del Estado, en el ejercicio de sus potestades, sean regladas o discrecionales (...)*. En este entendimiento, no es posible desatender que el reclamante ha permanecido cerca de tres décadas en el país con permiso de residencia definitiva, contrajo matrimonio en Chile, tiene un hijo, y con los documentos aportados a estos antecedentes, quedó claramente establecido que el recurrente ejerce una actividad comercial desde hace larga data, lo cual debe necesariamente ponderarse por la autoridad a fin de resolver adecuadamente sobre la conveniencia o inconveniencia de la permanencia en el país del reclamante (énfasis agregado).

Estos últimos fallos son coherentes con lo que había dispuesto el TC en 2013 (Rol N° 2273-12) al conocer un recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad interpuesto por una ciudadana haitiana en el contexto de una acción de protección en contra del ministro del Interior y del jefe del DEM, con el objeto de impugnar la validez de un decreto que la expulsaba del país. El TC acogió el recurso señalando:

Que en el ejercicio de estas potestades el Ministerio del Interior tiene un nuevo estándar. En esa virtud, no podrá discriminar entre extranjeros (artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en relación con los artículos 25 y 13 de dicho Pacto, respectivamente, y artículo 2° de la Ley 20.609); deberá tener en cuenta las relaciones familiares, especialmente el principio de reagrupación familiar (artículos 16 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 y 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 10.1 de la Convención de Derechos del Niño y 12, 13 y 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos); deberá atender a las persecuciones por motivos políticos

o aquellas que pongan en riesgo la vida y la integridad física y síquica del extranjero (artículo 22.8 de la Convención Americana de Derechos Humanos); deberá reconocer los derechos constitucionales del extranjero que haya ingresado legalmente al país y cuya situación de residencia temporal o definitiva se encuentra en una fase de regularización (artículo 12.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y Observaciones Generales N°s 15 y 27 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos); y, finalmente, que el propio artículo 19 N° 7 no apodera al Estado a configurar reglas que diferencien radicalmente en el ejercicio del derecho de circulación y de residencia del extranjero, salvo su estricto apego al cumplimiento de los requisitos legales de general aplicabilidad a toda persona.¹⁵

La disposición legislativa declarada inaplicable en este caso, y que también está relacionada con otras de las sentencias recién aludidas, es el Art. 13° del DL N° 1.094 de 1975, en especial su primer inciso:

Las atribuciones que correspondan al Ministerio del Interior, para el otorgamiento de visaciones, para las prórrogas de las mismas y para la concesión de la permanencia definitiva serán ejercidas *discrecionalmente* por éste, atendiéndose en especial a la conveniencia o utilidad que reporte al país su concesión y a la reciprocidad internacional, previo informe de la Dirección General de Investigaciones (énfasis agregado).

La disposición cuestionada entrega una discrecionalidad a una autoridad administrativa unipersonal que se ha considerado excesiva. En parte importante, este exceso tiene que ver con la indefinición legislativa de las voces “conveniencia y utilidad que reporte al país”.

Al cerrar esta sección, vale la pena citar nuevamente al TC, en su sentencia pronunciada en julio de 2018 (Rol N° 4757-18),¹⁶ en la cual advirtió:

Que, lo dicho, no puede interpretarse en el sentido de que el Estado chileno al dictar sus leyes o decretos pueda comportarse “arbitrariamente” con los extranjeros. El que se le conceda un espacio de discrecionalidad para regular el ingreso, estadía y permanencia de los extranjeros en el país, en ejercicio de la soberanía, tal como apuntan acá los diputados requirentes, no significa que las autoridades del caso queden investidas de un poder que, por libérrimo, pueda llegar al extremo de abolir principios tan caros al orden institucional como son los de racionalidad e imparcialidad, antes explicados.

¹⁵ Hay un análisis de esta sentencia desde el punto de vista de la discrecionalidad administrativa en Dellacasa y Hurtado (2015, 109-112).

¹⁶ Un grupo de diputados había interpuesto ante dicho tribunal un requerimiento de inconstitucionalidad contra el DS N° 776 del Ministerio del Interior, que estableció una visa consular de turismo a los nacionales de Haití. El TC rechazó tal requerimiento.

Como se mencionó más arriba, la discusión legislativa que comenzó en 2013 con el objeto de reformar la regulación está consciente de los dos defectos que en este texto se destacan, y se encuentra relativamente bien encaminada para resolverlos. En seguida se revisa cómo intenta hacerlo.

5. LA REFORMA LEGISLATIVA EN CURSO

Durante los últimos años se han propuesto desde el Gobierno dos proyectos de reforma sustancial a la ley de migraciones contenida en el DL N° 1.094 de 1975. El primero fue enviado por el presidente Sebastián Piñera en 2013 (Boletín N° 8.970-06) y el segundo por la presidenta Michelle Bachelet en 2017 (Boletín N° 11.395-06). No obstante exhibir diferencias entre sí, ambos cubren todo el espectro de la regulación: declaran principios en materia migratoria, establecen derechos y obligaciones de los extranjeros, esbozan una política nacional de migración y extranjería, listan los requisitos y prohibiciones del ingreso y egreso, las categorías migratorias, el asilo, las obligaciones de terceros, las infracciones y sanciones, la expulsión, las medidas de control administrativo y los recursos, el reconocimiento de los títulos profesionales, las comunicaciones y notificaciones, los chilenos en el exterior y la institucionalidad migratoria (incluyendo, en el proyecto de ley de la presidenta Bachelet, la creación de un sistema nacional de política migratoria). En 2018, el presidente Piñera envió indicaciones al proyecto presentado en su primera administración (Boletín N° 8.970-06), el cual fue aprobado en primer trámite por la Cámara de Diputados el 16 de enero de 2019.

Como se ha dicho repetidas veces, el hecho de que el proyecto de ley siga su tramitación al escribirse este libro sugiere enfocarse en sus orientaciones generales. Y, entre ellas, lo que inmediatamente sigue se concentrará en los aspectos que se hacen cargo de las dos deficiencias ya apuntadas: falta de envergadura institucional (5.1) y excesiva discrecionalidad administrativa (5.2).

5.1. Institucionalidad robustecida

El proyecto de ley propone la creación de un Servicio Nacional de Migraciones como servicio público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, vinculado al Ministerio del Interior y sujeto a las reglas de la Alta Dirección Pública.

La propuesta separa las facultades de la Subsecretaría del Interior de las de este servicio, sobre el cual la subsecretaría tiene la supervigilancia. Si bien la subsecretaría queda con la función de coordinar a los demás organismos

públicos para la aplicación de la ley y su reglamento, el servicio también cuenta con las siguientes atribuciones para la coherencia interinstitucional: llevar a cabo la Política Nacional de Migraciones y Extranjería; recopilar, sistematizar, analizar y almacenar los antecedentes relevantes sobre las migraciones; celebrar acuerdos o convenios; elaborar y desarrollar programas para difundir y promover los derechos y obligaciones de los extranjeros, entre otras. Además, se proponen modificaciones para imponer mayores deberes de información desde otros organismos hacia el nuevo servicio.

La separación de funciones que se haga, por tanto, debe tener especial cuidado de evitar a futuro la superposición de ámbitos de competencias, especialmente entre las facultades que quedan en Gobierno Interior de la subsecretaría, por una parte, y, por la otra, las asignadas al futuro servicio nacional que se busca crear con la reforma y al que se alude a continuación. Esto, a su vez, supone distinguir entre las facultades que tienen un carácter más político y las que tienen uno más técnico.

La propuesta, introducida como indicación por el presidente Piñera en su segundo mandato, claramente aumenta la envergadura de la institucionalidad regulatoria.¹⁷ Y lo hace por dos vías: mediante el reemplazo del DEM por un servicio nacional y a través del aumento de las atribuciones del Ministerio del Interior y de la Subsecretaría de Interior en materias de inmigración.¹⁸

Asimismo, y en relación con lo anterior, la propuesta aumenta las capacidades institucionales para la mirada sistémica que requiere una adecuada regulación. Esta es una preocupación presente desde el inicio del proceso de cambio legislativo, y se manifiesta de, al menos, tres maneras que se complementan entre sí: expresando un mayor énfasis en la obligación de contar con una Política Nacional de Migración y Extranjería, decretada por el presidente de la República a propuesta del Ministerio del Interior; entregando al Ministerio del Interior la facultad de colaborar con los ministerios sectoriales

¹⁷ Si bien algunas autoridades del gobierno de la presidenta Bachelet se inclinaron por una nueva institucionalidad que reemplazara al DEM, el entonces subsecretario del Interior se opuso por considerarla una creación innecesaria de mayor burocracia. <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2018/12/14/930898/Debate-tras-Pacto-Migratorio-En-que-ministerio-deberia-estar-la-Direccion-de-Extranjeria.html>.

¹⁸ En algunos casos, dichas atribuciones alteran la relación en materia migratoria con otros organismos públicos. Por ejemplo, la relación entre el Ministerio del Interior y el Minrel. En el proyecto de ley original del presidente Piñera, se otorgaban mayores atribuciones a Interior en desmedro del Minrel, a diferencia del proyecto de la presidenta Bachelet, en el que se asignaban mayores funciones al Minrel como autoridad migratoria en el exterior y como vínculo con la comunidad chilena en el exterior. La indicación de 2018 del presidente Piñera volvió a darle preponderancia a Interior, exigiendo que, al negociar, desahuciar, revisar o enmendar un tratado o convenio internacional de carácter migratorio o de extranjería, el Minrel debe requerir la opinión del Ministerio del Interior.

en la formulación de criterios a la hora de diseñar sus planes y políticas; y creando el Consejo de Política Migratoria. Como se señaló, una política en materia de migraciones es una idea antigua, pero que no se ha materializado debidamente. El proyecto, por lo mismo, pone mayores incentivos para que sea una realidad.

La idea de un consejo multisectorial involucrado en el diseño regulatorio de la inmigración también ha estado presente desde el comienzo en la discusión legislativa, formalizando lo avanzado mediante los instructivos presidenciales anteriormente descritos. Aunque en los dos proyectos de ley se contemplaba un órgano de carácter colegiado, su conformación y funcionamiento han sido distintas.¹⁹

¹⁹ El primer proyecto de ley presentado por la primera administración del presidente Piñera contemplaba un Consejo Interministerial para asesorar al presidente de la República en la elaboración de la mencionada Política Nacional de Migración y Extranjería, la cual debía ser revisada, al menos, cada cuatro años. Dicho consejo estaba presidido por el ministro del Interior e integrado por el ministro de Relaciones Exteriores y el de Hacienda. La Subsecretaría de Interior estaba a cargo de la secretaría ejecutiva. El consejo tenía atribuciones en la definición de las subcategorías migratorias, propuestas por el Ministerio del Interior, las que luego serían definidas por un DS. También se propuso que el consejo tuviera funciones de seguimiento de los planes sectoriales, por medio de la solicitud de informes y de efectuar recomendaciones en materia migratoria. Además, podría, por mayoría absoluta, proponer al ministro del Interior el número y tipo de permisos migratorios que se estimen más adecuados en concordancia con la Política Nacional, por un período de tiempo o zona geográfica determinada. Luego, el proyecto de ley presentado por la segunda administración de la presidenta Bachelet creaba también un órgano de carácter colegiado: el Comité de Política Migratoria. Su ámbito de competencia incluía la elaboración y actualización de dicha política, el otorgamiento de facultades claras a las autoridades migratorias (Ministerio del Interior y Minrel) y la fijación de la autoridad de control migratorio. Como se ve, respecto de la política migratoria esta propuesta otorgaba mayor competencia al órgano colegiado que la anterior, pues le encargaba definir dicha política y no solo asesorar al presidente de la República en su formulación. El comité estaba compuesto por los ministros del Interior (quien lo presidía), de Relaciones Exteriores y de Hacienda, más el ministro de Justicia y Derechos Humanos. A diferencia del proyecto de ley anterior, este permitía que los ministros fueran representados por otros funcionarios y no establecía requerimientos de funcionamiento mínimos por ley. Por último, el proyecto de ley en curso a la hora de escribir este texto sigue contemplando un Consejo de Política Migratoria “como instancia multisectorial responsable de asesorar al Presidente de la República, a través del ministro del Interior, en la elaboración de la Política Nacional de Migración y Extranjería y en la actualización de su contenido y definiciones, de acuerdo a las necesidades y requerimientos del país”. Su ámbito de competencias es parecido al del primer proyecto de ley del presidente Piñera. Llama la atención, sin embargo, que ahora, finalizado el primer trámite legislativo y a diferencia de todas las propuestas anteriores, no se definan sus integrantes. Seguramente, se debe a que el punto se está negociando, pues resulta impensable que en el futuro la ley establezca este órgano sin definir su integración. Como sea, la integración propuesta por la presidenta Bachelet parece la más completa para posibilitar la necesaria mirada interinstitucional (Ministerios del Interior, RREE, Hacienda y Justicia y Derechos Humanos).

No obstante, más allá de las diferencias entre los proyectos, todo indica que la reforma legislativa se dirige a corregir el defecto de la regulación vigente respecto de la escuálida dimensión institucional del regulador, así como su escasa capacidad para generar la perspectiva interinstitucional que la regulación exige. Y lo hace por la vía de crear un servicio nacional, de imponer la dictación de una política nacional en cuya formulación y actualización debe participar un órgano colegiado, integrado —así se espera— por distintos ministerios, y de la función que expresamente se le entrega al Ministerio del Interior en el sentido de colaborar con otros sectores en materias de inmigración.

El panorama es positivo, pero insuficiente por dos razones. En primer lugar, la experiencia comparada (por ejemplo, *The Economist Intelligence Unit*, 2016; OCDE, 2018) demuestra que las estrategias migratorias —las políticas nacionales y los respectivos planes sectoriales— deben ir acompañadas de indicadores y publicaciones periódicas que permitan hacerles seguimiento y evaluar su puesta en práctica. Como enseña la historia en esta materia, y en muchas otras, la sola incorporación en la letra de la ley de la coordinación interministerial no es garantía de éxito.²⁰ Por lo tanto, la recolección y publicación periódica de información y análisis permite alertar sobre vacíos y problemas en la coordinación y puesta en práctica de la estrategia migratoria.²¹

En segundo lugar, es insuficiente porque, como se apuntó más atrás, la coordinación aquí tiene dos sentidos: uno horizontal, con los ministerios, y otro vertical, con los niveles subnacionales. Hasta ahora, según se ha visto también, la reforma apunta a robustecer la coordinación horizontal, pero guarda silencio respecto de la vertical. No debería ser tan silente en esto y al menos debería señalar un principio orientador para la regulación administrativa, pues es necesario definir ámbitos de competencia en el nuevo escenario de gobierno y administración que generará la elección de los gobernadores regionales, junto con los cambios a nivel provincial asociados a ella. Y, también, parece conveniente mejorar la coordinación con

²⁰ Sobre este punto conviene citar a Plissock (2018, 197): “La creación de comités o comisiones interministeriales puede ser un esfuerzo interesante para articular la oferta estatal pero, de acuerdo a la información entregada por los propios ministerios, todo indica que existe un número muy alto de estas instancias sin que exista claridad respecto de su verdadero efecto. A esto se suma el diseño de gestión interna de cada ministerio, el cual no está pensado para articular toda la oferta de los servicios que forman parte de su estructura, organizando todos los instrumentos de gestión en torno a una oferta pública coherente”.

²¹ Esto podría ser especialmente relevante ante un aumento de grandes magnitudes del influjo migratorio, como ha sucedido en numerosas ocasiones en distintos lugares del mundo. Una situación internacional que eleve mucho el número de solicitudes de refugio y asilo puede tensionar la gobernanza migratoria más allá de lo previsto por la regulación. Si bien los proyectos de ley contemplan mejoras al respecto, estas no parecen suficientes para enfrentar crisis como las observadas en otras latitudes.

las autoridades que tienen directa y cotidiana interacción con los inmigrantes: las municipalidades. Más aún si uno de los objetivos de la regulación, como declara el proyecto de ley, es su “integración e inclusión”.²² Pero antes de abordar este asunto en detalle, hacemos algunas observaciones sobre la manera en que la reforma legislativa en curso se hace cargo del segundo defecto: la excesiva discrecionalidad administrativa.

5.2. *Discrecionalidad reducida*

A diferencia de la regulación vigente, que no manifiesta preocupación alguna por la arbitrariedad en que se puede incurrir cuando hay discrecionalidad, la reforma ha expresado dicha preocupación desde el primer momento. En esto, como se señaló antes, la reforma es coherente con la crítica que la literatura y la jurisprudencia han hecho al DL N° 1.094 de 1975.

El proyecto de ley en curso sigue una tendencia iniciada con el primer proyecto de ley presentado a este respecto en 2013.²³ Entre los conceptos que el actual proyecto define, se incorpora expresamente la discriminación arbitraria, definiéndola como:

²² Señala el proyecto de ley: “El Estado, a través de la Política Nacional de Migración y Extranjería, propenderá a la integración e inclusión de los extranjeros dentro de la sociedad chilena en sus diversas expresiones culturales, fomentando la interculturalidad, con el objeto de promover la incorporación y participación armónica de los extranjeros en la realidad social, cultural, política y económica del país, para lo cual deberá reconocer y respetar sus distintas culturas, idiomas, tradiciones, creencias y religiones, con el debido respeto a la Constitución Política de la República, la ley y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

²³ El mensaje con que la primera administración del presidente Piñera inició el proceso expresaba: “Asimismo, se reconoce la igualdad de trato y no se tolera la discriminación arbitraria”. Y una de sus disposiciones establecía: “Igualdad de derechos y obligaciones. Respecto de todo extranjero, el Estado garantizará el ejercicio de los derechos y velará por el cumplimiento de las obligaciones consagradas en la Constitución Política de la República y las leyes, cualquiera sea su raza o etnia, nacionalidad, o idioma (...). Asimismo, se asegurará a todo extranjero que solicite el ingreso o un Permiso de Residencia en el país, la aplicación de procedimientos y criterios de admisión no discriminatorios. Los extranjeros que se vean afectados por una acción u omisión que importe una discriminación arbitraria podrán interponer las acciones que correspondan, según la naturaleza del derecho afectado”. Luego, el proyecto de la presidenta Bachelet, del año 2017, ahondaría en esta preocupación. El correspondiente mensaje señalaba: “(...) los desafíos y oportunidades que presenta la migración han sido objeto de preocupación tanto de los sistemas internacionales de protección de derechos humanos como de las legislaciones de otros países alrededor del mundo”. Entre las disposiciones que se referían a esta materia, una establecía: “Igualdad y No Discriminación. El Estado reconoce a las y los extranjeros la igualdad ante la ley. Se prohíbe toda diferencia arbitraria fundada en el origen nacional o la situación migratoria de las y los extranjeros, y que cause privación, perturbación o amenaza del ejercicio legítimo de los derechos reconocidos por la Constitución Política de la República, las leyes y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”.

Toda distinción, exclusión o restricción que carezca de justificación razonable, efectuada por agentes del Estado o particulares, y que cause privación, perturbación o amenaza en el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de la República o en los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, en particular, cuando se funden en motivos como la raza o etnia, la nacionalidad, situación migratoria, la situación socioeconómica, el idioma, la ideología u opinión política, la religión o creencia, la sindicación o participación en organizaciones gremiales o la falta de ellas, el sexo, la orientación sexual, la identidad de género, el estado civil, la edad, la filiación, la apariencia personal, la enfermedad o discapacidad, o cualquier otra condición social.

El proyecto de ley en curso agrega y define entre sus disposiciones, además, la promoción, respeto y garantía de derechos,²⁴ la igualdad de derechos y obligaciones,²⁵ y el debido proceso.²⁶

²⁴ “El Estado deberá proteger y respetar los derechos humanos de las personas extranjeras que se encuentren en Chile, sin importar su condición migratoria. Asimismo, el Estado promoverá, respetará y garantizará los derechos que les asisten a los extranjeros en Chile, y también los deberes y obligaciones establecidos en la Constitución Política de la República, las leyes y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes. Tratándose de derechos económicos, sociales y culturales, el Estado se compromete a adoptar todas las medidas, hasta el máximo de los recursos disponibles y por todo medio apropiado, para lograr la plena efectividad de los derechos reconocidos en la Constitución Política de la República, las leyes y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes, para lo cual podrá recurrir, si ello no fuere posible, a la asistencia y cooperación internacional. (...) El Estado asegurará a los extranjeros la igualdad ante la ley y la no discriminación”.

²⁵ “El Estado garantizará, respecto de todo extranjero, la igualdad en el ejercicio de los derechos, sin perjuicio de los requisitos y sanciones que esta ley, en particular, y el ordenamiento jurídico, en general, establezcan para determinados casos. Asimismo, el Estado promoverá la debida protección contra la discriminación y velará por el cumplimiento de las obligaciones consagradas en la Constitución Política de la República y en las leyes, cualquiera sea su etnia, nacionalidad o idioma (...). A todo extranjero que solicite el ingreso o un permiso de residencia en el país se asegurará la aplicación de un procedimiento racional y justo para la aprobación o rechazo de su solicitud, el que se efectuará bajo criterios de admisión no discriminatoria. Los extranjeros que se vean afectados por una acción u omisión que importe una discriminación arbitraria podrán interponer las acciones que correspondan, según la naturaleza del derecho afectado. (...) El Estado promoverá el respeto y protección hacia la mujer extranjera, cualquiera sea su situación migratoria, propendiendo a que en todas las etapas de su proceso migratorio no sea discriminada por su género”.

²⁶ “El Estado asegurará a los extranjeros un procedimiento e investigación racional y justo para el establecimiento de las sanciones contenidas en esta ley, de conformidad con los derechos y garantías que les confiere la Constitución Política de la República, con especial consideración a lo dispuesto en el número 3 de su artículo 19, y deberá arbitrar los medios necesarios para otorgar asesoramiento y defensa jurídica a aquellos extranjeros que no puedan procurárselos por sí mismos, y los tratados internacionales suscritos por el Estado y que se encuentren vigentes”.

Estas definiciones se materializan en algunos mecanismos más concretos que reducen la discrecionalidad administrativa vigente. Por ejemplo, la obligación de contar con una Política Nacional Migratoria, formulada con la mirada de distintos sectores involucrados, facilita la creación de un contexto más definido y estable para la creación de visas y permisos. Además, el proyecto de ley es menos escueto que el DL N° 1.094 en estas y otras materias, por lo que se reduce el ámbito de interpretación de las autoridades administrativas.

Un buen ejemplo de lo anterior es la forma en que se propone regular las visas o autorizaciones previas de ingreso. Como se vio más arriba, el Art. 13° del DL N° 1.094 dice que esto es atribución “discrecional” del Ministerio del Interior, discreción que debe ser ejercida atendiéndose la “conveniencia o utilidad que reporte al país su concesión y a la reciprocidad internacional”. La ley, sin embargo, no define tales términos.

El proyecto de ley, en cambio, expresa que por regla general no se exigirá visa a quienes ingresen de manera transitoria a Chile. Excepcionalmente, “por motivos calificados de interés nacional o por motivos de reciprocidad internacional, se podrá exigir respecto de los nacionales de determinados países una autorización previa o visa otorgada por un consulado chileno en el exterior”. Pero hay mayores requisitos para esto: “El listado de países cuyos ciudadanos estarán sometidos a esta exigencia será fijada mediante decreto supremo firmado por los ministros del Interior y Seguridad Pública y de Relaciones Exteriores, previo informe del Servicio y de la Subsecretaría de Relaciones Exteriores”. Y, además, se avanza un criterio a la hora de interpretar las condiciones para dicha exigencia excepcional: “Las razones de interés nacional indicadas en el inciso anterior en ningún caso autorizarán a establecer la visa consular a que hace referencia dicho inciso, de forma arbitraria o discriminatoria respecto de los nacionales de un país en particular”. Con todo, cabría considerar la posibilidad de que el listado de países a los que se les exigirá visa sea competencia del consejo que el mismo proyecto de ley crea.

Por otra parte, el proyecto también es menos escueto que la legislación vigente a la hora de establecer los requisitos para el otorgamiento de permisos de residencia temporal y definitiva. Los rechazos a estas solicitudes y las revocaciones pasan desde el Ministerio del Interior, como ocurre hoy, al director nacional del Servicio de Migración y Extranjería, quien debe resolver fundadamente. Es decir, se pasa desde una autoridad esencialmente política a una más profesionalizada por el Sistema de Alta Dirección Pública. Algo parecido se propone para la facultad de decretar las prohibiciones de ingreso, que se traslada desde la PDI al servicio. Y, también, para las facultades de imponer las amonestaciones y multas, y de decretar la expulsión del país, las cuales, por regla general, se trasladan al servicio desde el Ministerio

y Subsecretaría de Interior e intendencias que de ellos dependen (salvo calificadas excepciones que el proyecto de ley mantiene en la mencionada Subsecretaría). En el caso de las expulsiones del país, el director nacional puede delegar la atribución en los respectivos directores regionales del servicio. Hoy, esta responsabilidad recae en los intendentes, que están condenados a desaparecer. Asimismo, los procedimientos que dan lugar a estas resoluciones aparecen con un mayor grado de detalle en el proyecto de ley que en la actualidad, y además contemplan disposiciones especiales en caso de que los afectados fueren niños, niñas y adolescentes.

En síntesis, la reforma legislativa parece estar bien encaminada para hacerse cargo del segundo defecto imputado aquí a la regulación vigente: su excesiva discrecionalidad administrativa. En la sección siguiente se aborda la cuestión que quedó planteada anteriormente: qué pasa con la coordinación vertical.

6. EL DESAFÍO DE LA COORDINACIÓN VERTICAL

Como se apuntó, una correcta regulación de la inmigración debe responder a tres objetivos: lograr una asimilación económica adecuada de los inmigrantes, velar por una migración ordenada y regular y tratar a los inmigrantes como los sujetos de derechos humanos que son. La coordinación horizontal y vertical es necesaria para lograrlos, especialmente respecto de la asimilación económica y la garantía de derechos. A mayor coordinación interinstitucional, mayor posibilidad de logro.

Según se ha sostenido hasta ahora, la reforma legislativa parece encaminada a mejorar la coordinación horizontal. Pero está pendiente la vertical, esto es, la que conecta el nivel central con los niveles subnacionales. Y está pendiente en dos aspectos. El primero es la conexión entre la institucionalidad que el proyecto de ley sugiere y las reformas aprobadas recientemente sobre los gobiernos regionales y provinciales (Leyes N° 20.990, 21.073 y 21.074). El segundo es la conexión con las municipalidades. Ambos aspectos se desarrollan más adelante. Antes se revisa la importancia de la coordinación vertical desde un punto de vista comparado.

Es importante reiterar que en este análisis no solo subyace la convicción de que una institucionalidad bien coordinada es un objetivo valioso en sí mismo, sino también el hecho de que el proyecto de ley en curso establece como uno de los objetivos de la legislación la “integración e inclusión” de los inmigrantes en la sociedad chilena.

Precisamente, bajo el principio de integración, la Organización Económica para la Cooperación y Desarrollo (OCDE) ha analizado en los últimos años el fenómeno migratorio en 72 ciudades europeas, demostrando que

uno de los aspectos claves para que el principio se convierta en realidad es la coordinación vertical entre gobiernos centrales y locales.²⁷ Además de emitir un informe por ciudad, la OCDE (2018) llevó a cabo un análisis de las lecciones compartidas y los desafíos transversales a partir de las 72 experiencias.

Algunos resultados son reveladores (OCDE, 2018, 84-99). Un 80 por ciento de esas ciudades reportaron que la coordinación vertical es deficiente a la hora de integrar a los inmigrantes. Casi todas lo atribuyeron a falta de información compartida, desde arriba hacia abajo y viceversa. A ello se suman problemas de financiamiento. Se detectó que eran comunes las brechas presupuestarias y la superposición de gastos, al existir casos en que una misma actividad es financiada y realizada en la misma zona geográfica por distintos actores. Por ejemplo, cursos del idioma local ofrecidos por el municipio, por el gobierno nacional, por el servicio nacional especializado y por ONG con fondos públicos.

Para reforzar la coordinación vertical, del informe se desprenden las siguientes recomendaciones: un buen mapa institucional (saber quién hace qué, cómo y con quién, y la relación entre ellos); generación de información completa y relevante (para que el nivel central conozca la diversidad de realidades locales, y para que estas permanezcan bien informadas de la política nacional); mecanismos formales de diálogo multinivel (para compartir información, criterios de evaluación, experiencias, identificar roles y responsabilidades e incorporar a todos los actores, públicos y privados), y alianzas entre municipalidades a propósito de la inmigración (OCDE, 2018, 85).

A ello se añaden otras buenas prácticas: contar con una oficina municipal especializada, consultas a la población inmigrante local, un órgano a nivel central (que si bien no la garantiza, sí apunta a contar con mecanismos flexibles para la coordinación); diseñar estrategias locales de integración, el principio de “ventanilla única” (*one-stop-shops*), y campañas comunicacionales efectivas (que consideren, por ejemplo, el idioma de los inmigrantes) (OCDE, 2018, 93).

Para reducir los riesgos presupuestarios, el informe propone: disponer de evaluaciones locales de costos, precisar el ámbito de competencias de las autoridades presupuestarias, abrir la posibilidad de acceder a fondos centrales por parte de las municipalidades, diseñar mecanismos de cofinanciamiento y delegar actividades de integración al sector privado.

Un último aspecto tiene que ver con los funcionarios públicos en los distintos niveles del Estado (OCDE, 2018, 134). Ellos deben ser capacitados

²⁷ El análisis territorial de la integración de los inmigrantes se hace en base a cuatro indicadores: (i) gobernanza multinivel (el marco institucional y financiero); (ii) tiempo y espacio (claves para que los inmigrantes y locales puedan vivir juntos); (iii) capacidad local para la formulación e implementación de políticas públicas; (iv) políticas sectoriales para la integración (empleo, vivienda, seguridad social, educación).

y “sensibilizados”, pues, de otra manera, pueden erigirse en formidables barreras de acceso para los inmigrantes. El objeto es contar con estos funcionarios en toda la línea y no solo en el primer paso (el “mesón”). La OCDE también recomienda el reclutamiento de funcionarios entre la población inmigrante local y la construcción de instancias para compartir experiencias entre organismos (incluso a nivel internacional).

A la luz de esta literatura comparada, el texto se dirige ahora a los desafíos que existen en materia de coordinación vertical en Chile. Se parte por el nivel regional/provincial y, luego, se desciende al municipal. Cabe señalar aquí que el DEM cuenta con un área de Convivencia y Territorio. Tradicionalmente, el DEM se ha enfocado en la coordinación con los intendentes regionales, especialmente por sus atribuciones sancionatorias (decretos de expulsión), y con las gobernaciones provinciales, ante las cuales se realizan trámites migratorios. Tal coordinación, sin embargo, ha carecido de un régimen formalizado. Así, por ejemplo, las instrucciones emitidas por el DEM han sido ejecutadas dependiendo del impulso e interés de la respectiva autoridad regional.

Como muestra de una mayor conciencia de la importancia de la integración, en 2016 empezó a funcionar el Sello Migrante,²⁸ un reconocimiento otorgado por el DEM a aquellas municipalidades que llevan a cabo medidas positivas para la inclusión de los inmigrantes, cumpliendo con ciertos criterios mínimos establecidos. Al obtener el Sello, el municipio recibe de parte del DEM asesoría en materia de inclusión e interculturalidad, respaldo de las buenas prácticas, patrocinio para ciertas actividades e instancias para compartir sus experiencias.²⁹ Dicho reconocimiento ha servido para crear un vínculo formal entre el DEM y las municipalidades en materia migratoria, vínculo que antes era informal y casuístico. Además, ha servido para avanzar en la entrega de información y orientación uniforme a la población inmigrante.

6.1. Gobiernos regionales

La pregunta aquí es cómo se coordinará la estrategia migratoria —el Plan Nacional, diseñado desde el gobierno central— con las autoridades subnacionales, de las cuales, en parte importante, depende su puesta en práctica. Es probable que para las cuestiones asociadas al orden y seguridad (visas, sanciones, expulsión, etc.), la coordinación sea menos problemática, por las

²⁸ Resolución Exenta N° 10.331 del Ministerio del Interior (11/12/2015).

²⁹ A marzo de 2019, las municipalidades que tienen formalizado este reconocimiento son Quilicura (2015), Estación Central (2016), Peñalolén (2017), Maipú (2018), Santiago (2018), Independencia (2018) y La Reina (2018). Existen otros 26 municipios que han iniciado el trámite mediante la firma de una carta de compromiso.

atribuciones que en el proyecto de ley se les asignan a los directores regionales del Servicio Nacional de Migraciones y a los nuevos delegados presidenciales. Las primeras serán autoridades de un servicio relacionado con el Ministerio del Interior, el mismo ministerio del que dependerán los delegados presidenciales en las regiones.

Pero, para los objetivos de asimilación económica e integración, ¿cómo se coordina el gobierno central con los gobiernos regionales, ahora electos? ¿Qué pasará si este gobierno es de distinto signo político que el nacional? ¿De quién serán las competencias vinculadas con la integración a nivel regional? ¿Cómo se asignarán y ejecutarán los fondos que permitan poner en práctica las estrategias nacionales? Si el director regional del servicio está llamado a ser una autoridad técnica y el delegado presidencial debe enfocarse en materias de orden y seguridad, ¿quién será, entonces, la cara política en materias de integración e inclusión a nivel regional? Por supuesto, estas mismas preguntas pueden hacerse respecto de muchas otras materias, pero lo que aquí interesa en primer lugar es la inmigración, sobre todo si se consideran las dificultades que a tal respecto presenta la experiencia comparada.

Teniendo en cuenta, además, la concentración de los inmigrantes en ciertas regiones y municipios (ver Razmilic en este volumen), lo territorial es aún más importante. Así, por ejemplo, la coordinación con ciertos gobiernos regionales —actualmente Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta y la Región Metropolitana— será muy relevante para que la política nacional no quede únicamente a nivel central. Por lo mismo, el Consejo de Política Migratoria debiese tener en cuenta no solo la realidad interministerial, sino también la mirada de los gobiernos regionales sobre la inmigración en sus respectivos territorios. Ello podría, por ejemplo, materializarse a través de que dichas miradas fuesen planteadas en el consejo durante el proceso de formulación de la política nacional.³⁰

6.2. Municipios

La pregunta que sigue a los gobiernos regionales es cómo se promueve la coordinación para la integración de los inmigrantes a nivel local. Esto es aún más difícil, pues los municipios son organismos constitucionalmente autónomos y, además, tienen realidades muy distintas entre sí.

A continuación, se presenta una muestra de dicha diversidad. Esta muestra se ha construido en base a las respuestas a solicitudes de transparencia

³⁰ Algo similar se ha planteado durante la discusión legislativa respecto de los municipios. Se ha discutido la posibilidad de que las asociaciones de municipios puedan participar con derecho a voz en el consejo, lo que parece una buena idea.

efectuadas por los autores del presente capítulo a los doce municipios que actualmente concentran casi la mitad de la población inmigrante (ver Razmilic en este volumen). Durante el mes de diciembre de 2018, se les preguntó si contaban con una oficina de atención especial para los inmigrantes de la comuna (virtual o presencial), si destinaban funcionarios y recursos, si prestaban servicios a los inmigrantes (incluyendo difusión de información), si mantenían instancias de coordinación sobre estas materias con el Estado central, otras municipalidades y la sociedad civil, y si habían realizado proyectos especiales al respecto durante 2018. Las respuestas que se recibieron se sistematizan resumidamente en el cuadro II.1.

Como se puede apreciar en dicho cuadro, la realidad comunal respecto de la inmigración es variada, incluso entre aquellas comunas que tienen hoy una mayor presencia de inmigrantes. Si bien la mayoría cuenta con oficinas presenciales, solo algunas han avanzado hacia plataformas virtuales de entrega de información. Y aun cuando la entrega de información y orientación está bastante extendida, no todos los municipios han ampliado su oferta de servicios hacia programas que dicen relación con la integración (apresto laboral, inserción educacional, cursos de idioma, etc.). Sobre la coordinación, el DEM es el principal organismo del Estado central con el que mantienen contacto, incluso en el caso de aquellos municipios que no cuentan con el Sello Migrante. Es interesante apuntar que dicho Sello ha permitido, según lo reportado, mayor coordinación con otros municipios, lo que ha posibilitado, a su vez, un intercambio de buenas prácticas. Finalmente, la coordinación con la sociedad civil parece, salvo excepciones, no existir formalmente, lo que puede deberse a que es —todavía— muy variable según el caso.

¿Cómo aterrizar la Política Nacional en el nivel de los municipios, probablemente las entidades públicas con las que tienen mayor contacto cotidiano los inmigrantes? La respuesta condicionará en buena parte el futuro éxito de dicha política. Dada la autonomía constitucional de los municipios, una manera de promover dicha coordinación puede darse a través de los fondos públicos, por ejemplo, mediante la creación de fondos que se transfieran condicionadamente a los municipios para la ejecución de ciertas líneas específicas de acción.³¹ Además, si a los futuros gobiernos regionales se les confieren competencias sobre materias inmigratorias que no digan relación con el orden y seguridad, podrían impulsar y coordinar programas a nivel regional, extendiendo los convenios de programación contemplados en la Ley N° 21.074 sobre regionalización.

³¹ Las municipalidades de Santiago e Independencia reportan haber accedido a fondos del Departamento de Acción Social del Ministerio del Interior, que cuenta con el Fondo Organización Regional de Acción Social, Refugio e Inmigrantes (Orasmi). Dichos fondos se han centrado principalmente en apoyo a los refugiados, más que en integración general.

CUADRO II.1. *Municipios e inmigración*

<i>Municipio</i>	<i>Oficina para atención de inmigrantes</i>	<i>Servicios entregados</i>	<i>Coordinación con gobierno central</i>	<i>Coordinación con otras municipalidades</i>	<i>Coordinación con sociedad civil</i>
Santiago	Oficina presencial.	Información y orientación. Actividades interculturales. Chile Te Recibe.	DEM.	Estación Central, Recoleta, Maipú, Independencia, entre otras.	ONG, consulados, otros.
Antofagasta	Oficina presencial.	Información y orientación. Atención psicológica y social. Asesoría legal y administrativa. Regularización.	DEM y Gobernación.	No reporta.	No reporta.
Las Condes	No tiene.	Traductor lengua creole en OMIL.	No reporta.	No reporta.	No reporta.
Independencia	Oficina presencial (2015).	Servicios de información y orientación, apoyo a la inserción laboral y educacional, asistencia ante problemas y conflictos, actividades interculturales, ayuda social, apoyo a organizaciones. Chile Te Recibe. Regularización.	DEM, Mineduc, Minsal, Onemi, Intendencia, INDH.	No reporta.	Consulados. Instancias formales de coordinación con redes externas, universidades, organizaciones de migrantes y otras ONG.
Iquique	No reporta.	Información y derivación	Gobernación y otras.	No reporta.	No reporta.
Recoleta	Programa presencial (2013) y plataforma en Facebook.	Información y orientación. Cursos de español. Chile Te Recibe. Regularización.	DEM.	No reporta.	Mesa con la comunidad inmigrante.
Estación Central	Oficina presencial (2015). Página web en creole.	Información y orientación. Cursos de español y de capacitación. Albergues y catastro de viviendas. Chile Te Recibe. Regularización. Ayuda social.	Interior, DEM, MDS, RREE, Intendencia, Delegación Provincial de Santiago.	Otras municipalidades con Sello Migrante, en especial Quilicura, Maipú, Peñalolén y Santiago.	Mesas de trabajo con iglesias y juntas de vecinos.
Calama	Oficina presencial (2009).	Asesoría, información y orientación, apoyo a actividades, talleres, apoyo logístico.	DEM.	Según necesidad.	No reporta.

Continuación Cuadro II.1

<i>Municipio</i>	<i>Oficina para atención de inmigrantes</i>	<i>Servicios entregados</i>	<i>Coordinación con gobierno central</i>	<i>Coordinación con otras municipalidades</i>	<i>Coordinación con sociedad civil</i>
Arica	Oficina presencial.	No reporta.	No reporta.	No reporta.	No reporta.
Providencia	Oficina presencial (2013).	Sensibilización y formación, información y orientación, cursos de español y taller. Regularización.	DEM, PDI, Carabineros, Intendencia, Chile Atiende, Registro Civil, Servicio de Salud Metropolitano Oriente, Mineduc, Sename, Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, MDS, Seremi del Ministerio de Justicia y DDHH, Dirección del Trabajo, Corporación de Asistencia Judicial, Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio y RREE.	Municipalidades con Sello Migrante.	Contactos con fundaciones, ONG, asociaciones.
Ñuñoa	No tiene.	No reporta.	No reporta.	No reporta.	No reporta.
Quilicura	Oficina presencial (2010). Facebook, Instagram y correo electrónico.	Información y orientación, regularización, atención psicosocial, cursos de español, atención jurídica, apresto laboral y otros cursos, apoyo a proyectos, derivación.	DEM, Seremi de Justicia y DDHH.	Mediante red nacional de municipios.	Reuniones periódicas con líderes y organizaciones de migrantes.

Nota: Los municipios han sido ordenados según la población inmigrante relativa residente en cada comuna, de mayor a menor.

Fuente: Elaboración propia.

7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

A diferencia de otras materias, la regulación del fenómeno migratorio y de la institucionalidad que la acompaña requiere de una especial técnica legislativa. La migración no es un fenómeno estático. Por el contrario, como lo muestra el caso chileno, en pocos años puede aumentar la población inmigrante y, además, variar fuertemente su composición. Y ello ocurre no solo por factores propios de la regulación chilena, sino también por factores externos, incluyendo por supuesto las condiciones económicas o políticas de otros países. La regulación debe ser consciente de ello, permitiendo la necesaria flexibilidad para adaptarse a los cambios observados. Una regulación que sea demasiado rígida, o cuyo foco esté únicamente en la realidad actual, corre el riesgo de quedar obsoleta a corto andar.

Ahora bien, cabe recalcar que la flexibilidad no puede traducirse en una discrecionalidad excesiva o arbitrariedad. En ese sentido, este artículo es una mezcla de esperanza y precaución. Esperanza, porque la reforma legislativa en curso parece encaminada, básicamente, a mejorar una regulación que se estableció hace décadas —para un contexto muy distinto— y que ha devenido insuficiente. Hay dos dimensiones importantes de esa insuficiencia: la debilidad institucional del órgano competente sobre la inmigración y la excesiva discrecionalidad con que opera en materias relacionadas con los derechos humanos de los inmigrantes. La jurisprudencia y la literatura así lo han venido acusando, y la reforma en marcha parece consciente a este respecto.

La nota de precaución tiene que ver con un aspecto todavía escasamente considerado por la reforma: la coordinación vertical. La reciente y aún incompleta modificación de los gobiernos regionales y la variopinta y autónoma realidad municipal deben ser incorporadas más expresamente en la futura ley sobre inmigración.

En suma, la coordinación, sobre todo la vertical, es un aspecto que debe ser considerado prioritariamente en la discusión legislativa encaminada a reformar el DL N° 1.094, con mayor atención que la que —pareciera— se le ha prestado hasta ahora. La experiencia comparada es inequívoca en el sentido de enseñar que la coordinación —en sus dos dimensiones— resulta necesaria para el éxito de la política migratoria, todavía más si con ella se pretende integrar e incluir a los inmigrantes en la sociedad que los recibe.

En Chile, la coordinación vertical plantea desafíos especialmente difíciles, por la incertidumbre que rodea al nuevo esquema de autoridades a nivel regional, de un lado, y por el carácter autónomo y la diversa realidad de los municipios, del otro. Por lo mismo, quizás no sea conveniente en esta reforma pretender una regulación excesivamente detallada en la ley. Más

bien, convendría avanzar directrices expresas en el sentido de que la política nacional que se diseñe contemple aspectos de la coordinación vertical. Hasta ahora, lamentablemente, el proyecto de ley en discusión no lo hace. Todavía es tiempo de corregirlo por la vía de explicitar entre los elementos de la política nacional, por ejemplo, la conveniencia de establecer acuerdos o convenios con los municipios, como también la de promover un flujo y reflujo robusto de información y evaluación en el nivel nacional y en todos los niveles que operan bajo él. Ello acompañado de la publicación de informes periódicos que den cuenta de los avances en la puesta en práctica de la política. Asimismo, una referencia a los mecanismos de financiamiento regionales y comunales podría ayudar a dar la flexibilidad regulatoria que el dinamismo propio de la coordinación vertical exige.

Y aquí nuevamente volvemos a la flexibilidad. La incierta y variada realidad subnacional aconseja que la ley aluda a directrices y mecanismos, para que luego, sin salir de los límites legislativos, la política nacional y el órgano competente sean capaces de desarrollar una práctica regulatoria efectivamente coordinada con los territorios en que los inmigrantes habitan. En esto, la reforma legislativa en curso puede y debe mejorar.

REFERENCIAS

- Azócar, R. (2016). “Desafíos y propuestas para contribuir al ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores migrantes en Chile”. *Temas de la Agenda Pública* 11 (90), 1-18. Centro de Políticas Públicas UC. <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2016/12/N%C2%B0-90-Derechos-laborales-de-los-migrantes.pdf>.
- Centro de Derechos Humanos UDP (2017). *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile*.
- ____ (2015). *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile*.
- ____ (2014). *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile*.
- Comisión Nacional de Productividad (2016). “Revisión de las agendas de productividad”. CNP. <http://www.comisiondeproductividad.cl/wp-content/uploads/2016/09/Revision-de-las-agendas-de-productividad.pdf>.
- De las Heras, M. J. (2016). “Los migrantes como sujetos del sistema de protección social en Chile”. *Temas de la Agenda Pública* 11 (91), pp. 1-11. Centro de Políticas Públicas UC. <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/wp-content/uploads/2016/12/N%C2%B0-91-Migrantes-como-sujeto-de-protecci%C3%B3n-social.pdf>.
- Dellacasa, F. J. & J. M. Hurtado (2015). *Derecho migratorio chileno*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Departamento de Extranjería y Migración (2016). *DEM Investiga: Fuentes*

- de información sobre población migrante en los servicios del Estado*. DEM, Ministerio del Interior. https://www.extranjeria.gob.cl/media/2016/09/DEM_Investigav1.pdf.
- Díaz, R. (2016). "A new Chilean Migration Act: an approach to international standards". *International Migration* 54 (6), pp. 106-121.
- Doña-Reveco, C. & A. Levinson (2013). "The Chilean State and the search for a new migration policy". *Discusiones Públicas* 4 (1), pp. 67-89.
- Doña-Reveco, C. & B. Mullan (2014). "Migration policy and development in Chile". *International Migration* 52 (5), pp. 1-13.
- Gutiérrez R., H. (1989). "La inmigración española, italiana y portuguesa: Chile 1860-1930". *Notas de población, Revista Latinoamericana de Demografía*, Vol. 17, N° 48, pp. 61-79. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/38150>.
- IOM(2018). *Glossary on Migration*. 3rd Edition, forthcoming. <https://publications.iom.int/>.
- Instituto Nacional de Derechos Humanos, INDH (2018). *Informe Anual: situación de los Derechos Humanos en Chile*.
- ____ (2017). *Informe Anual: situación de los Derechos Humanos en Chile*.
- ____ (2016). *Informe Anual: situación de los Derechos Humanos en Chile*.
- ____ (2013). *Informe Anual: situación de los Derechos Humanos en Chile*.
- Pliscoff, C. (2018). "La estructura del Poder Ejecutivo en Chile: historia, presente y reflexiones para el futuro", en: I. Aninat y S. Razmilic. *Un Estado para la ciudadanía. Estudios para su modernización*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, pp. 153-211.
- OCDE (2018). *Working together for local integration of migrants and refugees*. París: OECD Publishing.
- Schewcik T., S. (2016). *Problemas y desafíos en la implementación de una nueva ley de migración y extranjería en Chile: estudio de derecho comparado sobre la migración en EE. UU. y Canadá*. Memoria para optar al grado académico de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago: Universidad de Chile. <http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/142556/Problemas-y-desaf%C3%ADos-en-la-implementaci%C3%B3n-de-una-nueva-ley-de-migraci%C3%B3n-y-extranjer%C3%ADa-en-Chile.pdf?sequence=1>.
- The Economist Intelligence Unit (2016). *Measuring well-governed migration. The 2016 Migration Governance Index*. Londres.

Jurisprudencia

- Corte Suprema, Rol N° 8635-2009, recurso de apelación para ante la Corte Suprema en una acción de amparo, caratulado "Heinrich Hack, Gabriela del Rosario Chapilliquen".
- Corte Suprema, Rol N° 17007-2013, recurso de apelación para ante la Corte

Suprema en una acción de protección, caratulado “Norma Weindichansky De Fischkin / Ministerio del Interior y Subsecretaria del Interior”.

Corte Suprema, Rol N° 5163-2015, recurso de apelación para ante la Corte Suprema en una acción de amparo, caratulado “David Lino Rivera contra Policía de Investigaciones de Chile”.

Corte Suprema, Rol N° 24188-2014, recurso especial de reclamación en contra de la medida de expulsión del territorio nacional dispuesta por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, caratulado “Samuel Rojas Agudelo”.

Corte Suprema, Rol N° 17132-2014, recurso especial de reclamación en contra de la medida de expulsión del territorio nacional dispuesta por el Ministerio del Interior y Seguridad Pública, caratulado “Wolfgang Scheuber Hildebrandt”.

Tribunal Constitucional, Rol N° 2273-12, requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad presentado por el ciudadano haitiano Daniel Alerte, respecto de los artículos 13, 64 N° 2 y 67 del Decreto Ley N° 1.094, de 1975, en relación a los autos sobre recurso de protección, de que conoce la Corte de Apelaciones de Santiago, bajo el Rol N° 21.751-2012.

Tribunal Constitucional, Rol N° 4757-18, requerimiento de inconstitucionalidad presentado por un grupo de H. Diputados, respecto del Decreto Supremo N° 776, de 9 de abril de 2018, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que establece visto consular de turismo a nacionales de Haití, publicado en el Diario Oficial el 17 de abril de 2018.

CAPÍTULO III

LOS INMIGRANTES EN EL MERCADO LABORAL

Adolfo Fuentes, Rodrigo Vergara**

RESUMEN

En este capítulo se analiza la situación laboral de los inmigrantes en Chile, en particular de aquellos relacionados con la ola inmigratoria que ha tenido este país en los últimos años. Los resultados principales muestran que los inmigrantes tienen mayor nivel educacional, participan más en la fuerza laboral y tienen menores niveles de desocupación que los locales. Los inmigrantes, en 2017, participaban relativamente más en los sectores de comercio al por mayor/menor, restaurantes y hoteles, y en el de establecimientos financieros y seguros. A su vez, participaban relativamente menos en servicios comunales y sociales, y en agricultura, caza y silvicultura. Durante casi todo el período analizado (2006 a 2017) los inmigrantes tenían mayores ingresos promedio que los locales; sin embargo, a 2017 ambos ingresos convergen. Asimismo, los inmigrantes tenían una mayor proporción de empleo a tiempo indefinido y trabajaban mayor cantidad de horas que los locales. Esto último se explica básicamente porque la mujer inmigrante trabajaba más horas que la local.

Con respecto al premio (o castigo) salarial al inmigrante en Chile se observa que ha caído en el tiempo, comenzando en un premio de 11,9 por ciento en 2006 y terminando en un castigo de 16,9 por ciento en 2017. Las regresiones de cuantiles indican que el premio salarial en 2006 era creciente en el ingreso, siendo negativo para los ingresos más bajos. No obstante, en 2017 encontramos un castigo relativamente homogéneo, que fluctúa entre 9,8 y 16,9 por ciento. Los resultados también muestran que en 2017 el periodo necesario para la asimilación económica era de 9,25 años aproximadamente. Una hipótesis respecto al castigo salarial observado al final del periodo analizado dice relación con que el tiempo que llevan los inmigrantes en Chile ha caído en los últimos años, lo que es consistente con la ola inmigratoria reciente. En 2006, el tiempo promedio desde la llegada al país era de 11,8 años, mientras que en 2017 era de 3,1.

* Centro de Estudios Públicos (CEP).

1. INTRODUCCIÓN

Desde un punto de vista económico, la migración se puede explicar por factores macroeconómicos, microeconómicos e institucionales (Mansey *et al.*, 1994). Dentro de los factores microeconómicos, la literatura (Mansey *et al.*, 1994; Borjas, 2014, y otros) reconoce como principal motivación para migrar aquella que se relaciona con las potenciales ganancias del individuo asociadas a participar en el mercado laboral del país de acogida.

Es por ello que un impacto inmediato de la inmigración se observa en el mercado laboral, y es en este mercado donde se han dado tradicionalmente los mayores debates con respecto al tema de la inmigración. En Chile, por ejemplo, el impacto de la población inmigrante en el mercado del trabajo de la reciente ola migratoria ha sido notorio. Según datos de la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), si en 2006 los inmigrantes representaban el 1,3 por ciento de la fuerza laboral del país, en 2017 dicha cifra llegó a 6,9 por ciento, lo que evidentemente es un cambio significativo en una década.

Es importante tener en cuenta que en la literatura económica asociada a la migración hay distintas visiones sobre sus efectos en el mercado laboral y, en particular, sobre cómo dicha inmigración afecta a la población local. Algunos autores (Altonji y Card, 1991; Friedberg y Hunt, 1995; Smith y Edmonston, 1997; Card, 2001) encuentran que la inmigración tiene efectos no significativos o pequeños en los salarios en el país de acogida, mientras que otros artículos (Borjas, 1987 y 2003) encuentran que los inmigrantes sí afectan en forma significativa a los trabajadores locales.

En este capítulo, por una parte, se hace un análisis descriptivo de la condición laboral de los trabajadores inmigrantes en Chile en los últimos años y, por otra, se plantea un análisis econométrico de los premios salariales de los inmigrantes a nivel agregado y por cuantiles. Para ello es relevante preguntarse qué características laborales tienen los inmigrantes, en qué aspectos son diferentes y en qué aspectos son similares a los locales. A fin de comprender dichas interrogantes, se analizan, con datos de la encuesta CASEN del periodo 2006-2017, tanto para inmigrantes como para locales, sus características observables, las tasas de participación laboral, la tasa de desocupación, el periodo de búsqueda de empleo, los sectores productivos donde trabajan, sus ingresos, condiciones laborales tanto de tenencia de contrato como si el empleo es a plazo fijo o indefinido, tenencia de alguna actividad laboral secundaria y cantidad de horas trabajadas. En un siguiente paso, se calcula la existencia de un premio (o castigo) salarial al inmigrante en el mercado laboral chileno, esto es, un pago adicional (o menor) con respecto a los locales en función de sus observables. Este premio (o castigo)

será estudiado a nivel de ingreso por hora de la ocupación principal. También se estiman regresiones de cuantiles para determinar las trayectorias de premios según nivel de ingreso por hora. A continuación, se estudian los tiempos requeridos por los inmigrantes para asimilarse económicamente a los locales, vale decir, para tener niveles similares de ingreso por hora tras controlar por observables. Lo anterior se calcula en conjunto con la cantidad de años promedio que declaran los inmigrantes que han vivido en Chile. Asimismo, se realiza un análisis desagregado por género, cuando los datos así lo permiten.

Los principales resultados muestran que la población inmigrante en edad de trabajar tiene mayores niveles educacionales que los locales, lo que se manifiesta principalmente en el porcentaje que cuenta con estudios superiores. En términos laborales, la población inmigrante es un grupo más activo que la población local, tanto en tasas de participación como en ocupación. En términos de ocupación, no se encuentran diferencias persistentes por género frente a lo observado en los grupos poblacionales agregados. Con respecto al tiempo de búsqueda de empleo, no se aprecian diferencias persistentes en los desocupados de cada grupo. Sí se observan diferencias significativas en los sectores en que trabaja la población inmigrante y la población local.

También se encuentra que, a lo largo de este periodo, la población inmigrante tiene en general mayores niveles de ingresos que los locales. Un resultado destacable es que los ingresos convergen hacia 2017, debido tanto a una baja de los ingresos de los inmigrantes como a un alza de los ingresos de los locales. Respecto a la tenencia de contrato, no se encuentran diferencias significativas a nivel agregado de inmigrantes y locales, ni con sus respectivas comparaciones por género. Sin embargo, al momento de analizar la tenencia de un empleo a tiempo indefinido sí se observan diferencias significativas, a nivel agregado y por género, encontrándose que los inmigrantes tienen una mayor proporción de empleos a tiempo indefinido para los locales. Al momento de observar la tenencia de una actividad laboral secundaria, no se encuentran diferencias significativas ni para las poblaciones inmigrantes y locales agregadas, ni separadas por género. Sin embargo, encontramos que la población inmigrante sí trabaja una mayor cantidad de horas que los locales, y que esa diferencia es significativa en los últimos años. Dicha brecha se genera principalmente por la mayor cantidad de horas que trabajan las mujeres inmigrantes frente a las locales.

Con respecto al premio (o castigo) salarial inmigrante, se observa que enfrenta una consistente caída en toda la serie, comenzando en un premio de 11,9 por ciento en 2006 y terminando en un castigo de 16,9 por ciento en 2017. Con el fin de verificar si esta caída ha sido diferente por nivel de ingreso, se realizan regresiones de cuantiles que indican que el premio salarial

en 2006 era creciente en el ingreso, pudiendo ser negativo para los ingresos más bajos. Así, el percentil 10 tenía un castigo de 0,6 por ciento y el percentil 90 un premio de 18,1 por ciento. De esta situación se convergió hacia un castigo relativamente homogéneo en 2017, que fluctuaba entre 9,8 y 16,9 por ciento.

Dada la presencia de un castigo salarial, es posible estimar el tiempo de asimilación económica. Esto es, la cantidad de tiempo que debe pasar para que un inmigrante tenga un salario similar a un local de similares características observables. Los resultados indican que en 2017 el periodo necesario para la asimilación económica era de 9,25 años aproximadamente. Tal resultado plantea la necesidad de entender qué puede estar generando este castigo salarial al inmigrante. Más allá de una hipótesis de discriminación, que dados los datos disponibles no es posible verificar, se encuentra que el tiempo de permanencia en Chile de la población inmigrante ha caído consistentemente a lo largo del tiempo, lo que es coherente con la ola migratoria de los últimos años. En 2006, el tiempo promedio de años vividos en el país de los inmigrantes era de 11,8 años, mientras que en 2017 era de 3,1. De esta forma, un mecanismo para explicar el castigo salarial corresponde a que la mayoría de los inmigrantes lleva poco tiempo en Chile.

La estructura del capítulo es la siguiente: en la segunda sección se hace una revisión de la literatura focalizada en las discrepancias existentes, entre diversos autores, sobre la migración y sus efectos en el mercado del trabajo. La tercera sección presenta las fuentes de los datos y las definiciones que se utilizan. Las estadísticas descriptivas de los inmigrantes ligados al mercado del trabajo se describen en la sección cuarta. La quinta sección contiene el análisis econométrico donde se calcula el premio inmigrante y se analiza desde distintas perspectivas. La sexta y última sección presenta las principales conclusiones y propuestas de política pública ligadas a los resultados obtenidos.

2. REVISIÓN DE LA LITERATURA¹

Lo primero que se debe tener en consideración es que la población inmigrante no es necesariamente representativa de la población del país de origen. Esto ocurre porque hay factores propios de los inmigrantes que los llevan a emigrar, factores que el resto de sus compatriotas no comparten. En

¹ Esta sección toma como base el libro de George Borjas, *Immigration Economics* (2014). Dicho libro corresponde a un compendio de artículos académicos que analizan distintos aspectos económicos de la migración, como la decisión de emigrar, el rendimiento en el mercado laboral y el impacto en la población local.

particular, se suele argumentar en la literatura que factores no observables (principalmente características de la personalidad como la motivación y la resiliencia) son determinantes a la hora de distinguir a gente que migra de aquella que no.²

En esta línea, Winchie y Carment (1988) estudian la migración en India y encuentran que los factores de personalidad explican un 27 por ciento de la varianza en la decisión de migrar, mientras que un conjunto de variables de personalidad y de satisfacción e intereses explica el 38 por ciento de la varianza en dicha decisión. Por otro lado, Silventoinen *et al.* (2007) estudian la decisión de migrar entre gemelos en Finlandia desde 1975 a 1998, y encuentran que aquel gemelo que migra se diferencia de aquel que no lo hace en factores psicológicos (como la extroversión y el neuroticismo),³ factores conductuales (ser fumador y la cantidad de alcohol consumida al mes),⁴ factores socioeconómicos (edad, género y educación)⁵ y percepciones (satisfacción con la vida, sentimiento de felicidad y sentimiento de soledad).⁶

Borjas *et al.* (2018), utilizando datos administrativos daneses, concluyen que el residuo de las ecuaciones de salarios de Mincer,⁷ que se suele interpretar como un *proxy* de productividad por características no observables, explica un porcentaje muy relevante de la elección de emigrar. En particular, encuentran que, para los hombres y mujeres, un 70 y 50 por ciento respectivamente de la autoselección positiva (esto es, gente que emigra y tendrá mejores salarios en el país de acogida) es atribuida a no observables.

Por otro lado, también se observa que los inmigrantes suelen tener mejores salarios que los locales. Aquí nuevamente se ha argumentado que los no observables de los inmigrantes se traducen en una mayor productividad, ya que tienen mejores habilidades y mayor motivación que los locales (Chiswick, 1978). Al respecto, hay diversos estudios que tienden a relacionar a los inmigrantes con personas que manifiestan mejor iniciativa. Por ejemplo,

² Esta literatura suele estudiar la migración voluntaria. De ahí que aquellas personas forzadas a dejar su país por motivos como una guerra civil no sean considerados en tales estudios.

³ Los inmigrantes en general son más extrovertidos y los inmigrantes hombres tienden a ser más neuróticos que los hombres que no migran.

⁴ Los inmigrantes consumen más alcohol y tienen una mayor proporción de fumadores que aquellos que no migran.

⁵ Los inmigrantes en general son más jóvenes y las inmigrantes son más educadas.

⁶ Los inmigrantes en general tienden a estar más satisfechos con la vida (esto se refiere a sensación de logro) y a ser menos felices (esto se refiere a felicidad subjetiva), y las inmigrantes tienden a sentirse más solas.

⁷ Esto es, estimaciones lineales evaluado vía mínimos cuadrados ordinarios, en donde el logaritmo del ingreso es explicado por distintas características observables. Típicamente se utilizan variables como género, edad o años de experiencia laboral proyectada, años o niveles de escolaridad y variables dicotómicas que indiquen lugar de residencia o región. Luego, el residuo de esta ecuación, también denominado error de estimación, corresponde a todos aquellos factores que influyen en el ingreso pero que no están correlacionados con las variables aplicadas.

el *Kaufmann Index 2017: Startup activity (National trends)* muestra que la tasa de emprendimiento (emprendedores/población) entre los inmigrantes de Estados Unidos es de 0,53 por ciento, mientras que para los locales es de 0,29.

Aunque generalizada, dicha postura tiene detractores. Dentro de ellos se encuentra Borjas (1987), quien analiza las condiciones que se deben cumplir para que los inmigrantes queden en esta posición relativa de ingresos frente a la población local. Su principal conclusión es que, para que los inmigrantes queden en la parte superior de la distribución de ingresos de un país, no requieren ser más hábiles o ambiciosos que los locales, sino que es necesario que se cumplan dos condiciones: que exista una correlación entre los ingresos de la persona en el país de origen y en el país de acogida, y que en el país de acogida exista mayor desigualdad que en el país de origen. Esto es, los inmigrantes no quedarían en los tramos superiores de ingresos en los países de acogida debido a su mayor productividad o sus habilidades, sino simplemente porque migran a países donde su situación relativa frente a la población del país de acogida es mejor que la que tienen frente a la población del país de origen.

Otra pregunta relevante, relacionada con la anterior, es cuál es el efecto de la inmigración en los salarios de la población local. Nuevamente la evidencia es mixta. Algunos, como Friedberg y Hunt (1995) o Smith y Edmonston (1997), concluyen, analizando distintas ciudades de Estados Unidos antes y después de las olas migratorias, que el efecto de la migración sobre los salarios es pequeño. Altonji y Card (1991), analizando datos censales para zonas urbanas⁸ de Estados Unidos en las décadas de 1970 y 1980, encuentran un pequeño grado de competencia entre los inmigrantes y los locales de menores niveles educacionales. Los autores encuentran poca evidencia de efectos importantes —y sistemáticos— del flujo de inmigrantes sobre el empleo y el desempleo de la población local de baja calificación.

Sin embargo, Borjas (2003), enfatizando que trabajadores de igual calificación y distinta experiencia no son sustitutos, observa que la migración tiene un efecto mayor en las oportunidades laborales de los locales. Utilizando datos censales de Estados Unidos para los años 1960, 1970, 1980 y 1990, encuentra que, en promedio, un aumento del 10 por ciento en la oferta de trabajo de un sector con un determinado nivel de educación disminuye los salarios en un promedio de 3,2 por ciento.⁹

Continuando con Borjas (2003), si dicho indicador se distingue por nivel educacional, se determina que el efecto en los niveles educacionales menores (aquellos que terminan *High school*, secundaria) es de 8,9 por ciento. Si

⁸ *Standard metropolitan statistical areas (SMSAs)*

⁹ Esto es distinto a lo planteado por Altonji y Card (1991), ya que no se enfoca en la población de una comunidad, sino en la fuerza de trabajo para un rango de educación.

además se divide por nivel de experiencia laboral, se observa que el efecto en aquellos que tienen entre 16 y 20 años de experiencia, y que cuentan a la vez con el menor nivel educacional, es de 13,6 por ciento. De forma que el efecto encontrado es de una magnitud relevante.

Esta situación, donde algunos autores obtienen resultados relevantes y otros no, ha motivado estudios como el de Dunstmann *et al.* (2016), que observa en detalle las diferencias metodológicas de la literatura y la evidencia hallada, destacando que la forma de medir la inmigración y la metodología usada pueden tener consecuencias en los resultados obtenidos. El cuadro comparativo que desarrollan en ese artículo se puede encontrar en el anexo.

En síntesis, no hay un acuerdo entre los expertos sobre los efectos cuantitativos de la inmigración en el mercado laboral, particularmente sobre el efecto que genera la inmigración en los salarios de la población local.

3. DESCRIPCIÓN DE LOS DATOS

Las fuentes de información utilizadas para este capítulo corresponden, por un lado, a las bases de datos de la encuesta CASEN para los años 2006, 2009, 2011, 2013, 2015 y 2017. La definición de inmigrante será idéntica a la utilizada en Fuentes y Hernando en este volumen, es decir, se considera inmigrante a toda persona cuya madre vivía fuera de Chile cuando esta persona nació.

Es importante tener en cuenta que los inmigrantes irregulares pueden ser reacios a contestar este tipo de encuestas, por el temor de que se haga el cruce con alguna base de datos de situación migratoria y se detecte su irregularidad. Ello implicaría que hay un sesgo de selección entre quienes deciden contestar, lo cual es importante de considerar al interpretar algunos resultados.

Por otro lado, también es relevante tener en consideración que no se cuenta con datos de panel, lo que genera complicaciones en la medición de ecuaciones de salarios, puesto que no se pueden medir no observables. Tal factor resulta particularmente sensible en el caso de la inmigración, debido a que existe una autoselección entre quienes deciden migrar.

En relación con lo anterior, un tema significativo, especialmente a la hora de estimar ecuaciones de salarios, es ver los observables que estén ligados a productividad en los inmigrantes y cómo estos difieren de los observables de los locales. En las estadísticas detalladas de Fuentes y Hernando en este volumen, se observa que los inmigrantes tienen mayores años de escolaridad y, además, mayores ingresos, de forma que encontrar resultados que apunten a mayores salarios de la ocupación principal no es sorprendente.

El grupo que analizamos es la población en edad de trabajar, vale decir, personas entre 15 y 60 (en las mujeres) o 65 años (en los hombres). En particular, interesa conocer las composiciones de género, edad, años de experiencia laboral potencial,¹⁰ y el nivel educacional¹¹ para inmigrantes y locales. El cuadro III.1 muestra un resumen de estadísticas para cada grupo.

CUADRO III.1 *Estadísticas descriptivas de población a considerar*

Porcentajes / Medias	Local		Inmigrante	
	2006	2017	2006	2017
Mujeres	50,0%	50,0%	56,0%	51,0%
Edad	35,4	37,3	32,4	33,4
Años de experiencia	18,6	19,4	13,6	14,2
Básica incompleta	12,2%	7,6%	3,7%	3,9%
Básica completa	10,6%	8,4%	6,0%	4,1%
Media C-H incompleta	17,1%	13,1%	10,5%	9,1%
Media C-H completa	21,8%	23,8%	26,9%	33,6%
Media T-P incompleta	4,9%	2,3%	2,6%	0,6%
Media T-P completa	9,1%	8,9%	6,9%	3,6%
Técnica incompleta	3,3%	4,1%	4,7%	2,7%
Técnica completa	5,0%	7,4%	6,8%	9,7%
Universitaria incompleta	7,2%	10,0%	11,7%	6,1%
Universitaria completa	6,1%	11,0%	15,5%	21,3%
Estudios de postgrado	0,7%	1,6%	3,9%	4,1%
Educación terciaria*	22,3%	34,1%	42,6%	43,9%

* Esto corresponde a la suma de los niveles de educación técnica, universitaria y de postgrado. Las dos anteriores corresponden tanto en sus versiones incompletas como completas.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN.

El dato más notorio que se observa es que la población inmigrante tiene mayores niveles de educación que los locales, lo que se refleja principalmente en el porcentaje que tiene educación universitaria y estudios de postgrado. Cabe mencionar también que el grupo inmigrante tiene una mayor ponderación de mujeres, aunque esto decae en el tiempo. Por último, los inmigrantes en edad de trabajar son más jóvenes que los locales, y seguramente debido a ello y a su mayor nivel educacional, poseen menos años de experiencia aproximados.

¹⁰ Esta variable es calculada de la forma usual, es decir, edad menos años de escolaridad menos seis.

¹¹ Medidos con variables dicotómicas a nivel de educación básica, media, técnica de nivel superior, universitaria y postgrado, en sus versiones incompletas y completas.

Teniendo todo lo anterior en cuenta, el objetivo en lo que sigue es caracterizar de la mejor forma la participación de los inmigrantes en el mercado laboral. Para ello se calcula la tasa de participación en la fuerza de trabajo, las tasas de desocupación, el sector productivo en el que trabajan (analizando movimientos a lo largo del tiempo) y los ingresos que obtienen de la ocupación principal. También se estiman los índices de formalidad, temporalidad que tienen sus contratos (indefinido o a plazo fijo) y cantidad de horas trabajadas. Luego se da paso a un análisis econométrico para sopesar la posible existencia de un premio (o castigo) salarial al inmigrante.

4. ANÁLISIS DE LA INFORMACIÓN

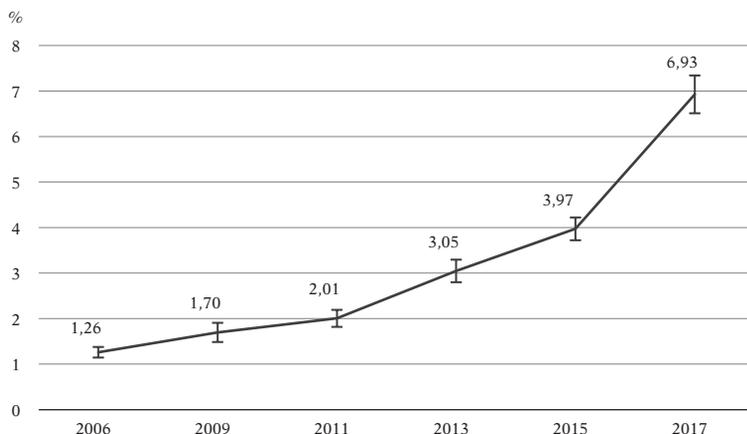
4.1. Participación en la fuerza de trabajo

Para comenzar es pertinente preguntarse por la importancia de los inmigrantes en el mercado laboral chileno, tanto a nivel de personas como de participación relativa a la población local. Se siguen a ese respecto las indicaciones oficiales de la encuesta CASEN.¹² El primer dato para analizar es la fuerza de trabajo del país. La fuerza de trabajo se define como la población mayor de 15 años que trabaja o ha buscado trabajo activamente en las últimas cuatro semanas. En 2006, la fuerza de trabajo era de 6.720.800 personas, mientras que en 2017 era de 7.820.316 personas. Lo anterior implica un aumento de 1.099.516, o bien, de un 16,4 por ciento.

En 2006, la fuerza de trabajo inmigrante era de 84.831 personas, lo que equivalía a un 1,3 por ciento de la fuerza de trabajo del país. En 2017, dicha cifra aumentó a 501.292 personas, que correspondía al 6,9 por ciento de la fuerza laboral. El gráfico III.1 presenta la evolución del porcentaje de la fuerza de trabajo que es inmigrante. Es posible observar que la serie presenta un crecimiento exponencial.

¹² Comprendidas en el manual del investigador para las diferentes encuestas. Se utilizó principalmente la versión 2011 como guía. http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/layout/doc/CASEN/Manual_del_Investigador_CASEN_2011.pdf.

GRÁFICO III.1. *Evolución porcentaje de la fuerza de trabajo inmigrante 2006-2007*



Nota: Los intervalos de confianza son al 95 por ciento.

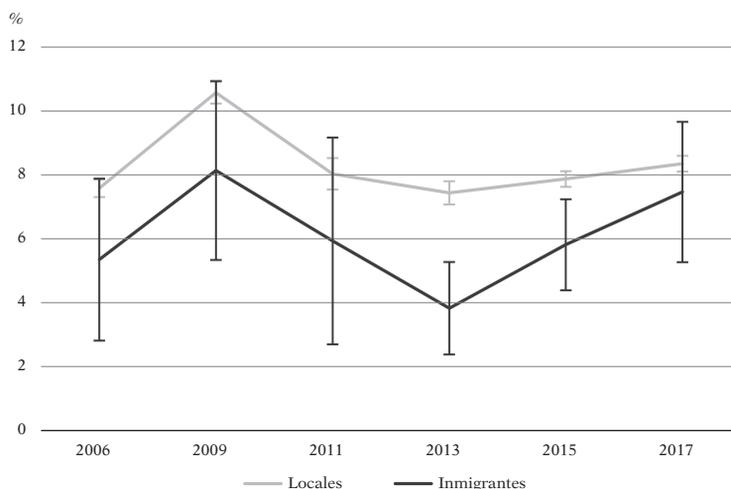
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN.

4.2. Tasa de desocupación

Con respecto a la tasa de desocupación, se encuentra que los inmigrantes exhiben menores tasas de desocupación que la población local. El gráfico III.2 muestra la evolución de esta tasa. Las personas desocupadas se definen como aquellas que no tienen empleo pero que buscan uno. Es importante tener en consideración que los datos de la encuesta CASEN sobrestiman la tasa de desocupación frente a las encuestas de empleo del Instituto Nacional de Estadísticas (INE). Sin embargo, para efectos de estos análisis la presencia de los inmigrantes es muy baja en dichas encuestas, de forma que se realizarán a nivel de la encuesta CASEN. Esto hace que sea más relevante la tendencia que el valor en sí de la tasa. Se observa entonces que la población inmigrante tiene, consistentemente, menores tasas de desocupación que la población local. Dichas diferencias, no obstante, solo son significativas para los años 2013 y 2015.

En cuanto al género, se observa que tanto para mujeres como para hombres la tasa de desocupación de los inmigrantes es menor, siendo la diferencia en algunos años estadísticamente significativa. Sin embargo, en el caso de las mujeres se aprecia cierta convergencia entre locales e inmigrantes que no se observa en el caso de los hombres.

GRÁFICO III.2 Evolución tasas de desocupación por población 2006-2017*



* Si se analiza la evolución de la proporción desempleo local - desempleo, es factible observar que esta proporción lleva una leve tendencia a la baja, estando en un rango de entre 1,4 y 1,1, a excepción de 2013, cuando llegó a 1.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN.

4.3. Sector productivo

Los datos de la encuesta CASEN permiten determinar los sectores donde los inmigrantes trabajan. Sin embargo, dicha encuesta presenta el problema de tener un cambio de clasificación a partir de 2011, de modo que se cuenta con una clasificación para 2006 y 2009, y otra para el periodo 2011-2017. El cambio de clasificación amplía la cantidad de sectores de 10 a 18,¹³ por lo cual, para hacer una estimación comparable, se reagrupa a los 18 sectores del periodo 2011-2017 en los 10 sectores del periodo 2006-2009.

La reagrupación es la siguiente: se junta el sector de “Comercio al por mayor y menor” con el de “Hoteles y restaurantes” para construir el *proxy* de “Comercio al por mayor/menor, hoteles y restaurantes”; se agrupa el sector

¹³ Desaparecen los sectores de “Comercio al por mayor/menor, hoteles y restaurantes”, “Agricultura, caza y silvicultura”, “Establecimientos financieros y seguros” y “Servicios comunales y sociales”. En su reemplazo aparecen los sectores de “Comercio al por mayor y menor”, “Hoteles y restaurantes”, “Agricultura, ganadería, caza y silvicultura”, “Pesca”, “Intermediación financiera”, “Actividades inmobiliarias y empresariales”, “Administración pública y defensa”, “Enseñanza”, “Servicios sociales y de salud”, “Otras actividades de servicios comunitarios”, “Hogares privados con servicio doméstico”, “Organizaciones y órganos extraterritoriales”.

de “Agricultura, ganadería, caza y silvicultura” con el de “Pesca” para construir el *proxy* de “Agricultura, caza y silvicultura”; se junta el sector de “Intermediación financiera” con el de “Actividades inmobiliarias y empresariales” para armar el *proxy* de “Establecimientos financieros y seguros”; y, por último, se agrupan los sectores de “Administración pública y defensa”, “Enseñanza”, “Servicios sociales y de salud”, “Otras actividades de servicios comunitarios”, “Hogares privados con servicio doméstico” y “Organizaciones y órganos extraterritoriales” para construir el *proxy* de “Servicios comunales y sociales”.¹⁴

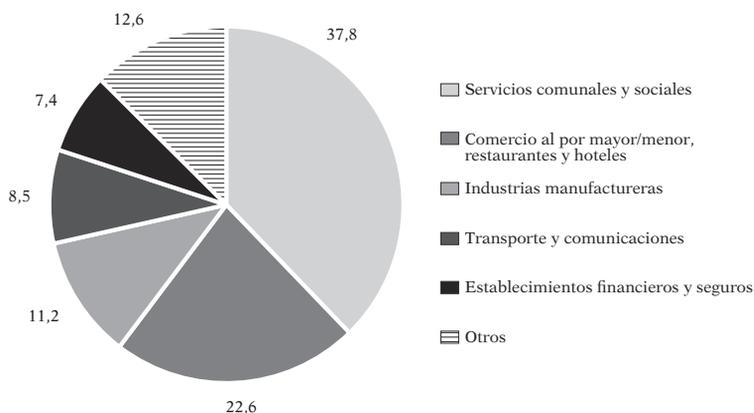
El gráfico III.3 muestra la distribución de los trabajadores inmigrantes dentro de los sectores productivos en el año 2006. Como podemos observar, el 87,5 por ciento de los inmigrantes se concentraba en cinco de los diez sectores mencionados, siendo mayoritario el sector de servicios comunales y sociales.

El gráfico III.4 muestra la distribución de la población local entre los distintos sectores productivos. Aquí se puede observar que había relativamente más presencia inmigrante en los sectores de servicios comunales y sociales (37,8 por ciento inmigrante versus 26,3 local); comercio al por mayor/menor, hoteles y restaurantes (22,6 por ciento inmigrante versus 19,4 local); transporte y telecomunicaciones (8,5 por ciento inmigrante y 7,8 local); y actividades no especificadas (2,2 por ciento inmigrante versus 1 por ciento local).

El gráfico III.5 muestra la distribución de la población inmigrante entre los distintos sectores productivos en 2017. Se observa un aumento en la concentración de los inmigrantes, ya que ahora cinco sectores productivos concentran al 90 por ciento de estos trabajadores.

¹⁴ A modo de verificar que dichos *proxys* no alteren bruscamente la magnitud de los sectores, generamos la serie donde se puede observar la importancia relativa de cada sector en el empleo. Dicha serie se puede observar en el anexo. De todas formas, es posible que los sectores no identifiquen lo mismo tras la agregación, por lo que deben considerarse las tendencias más que las magnitudes.

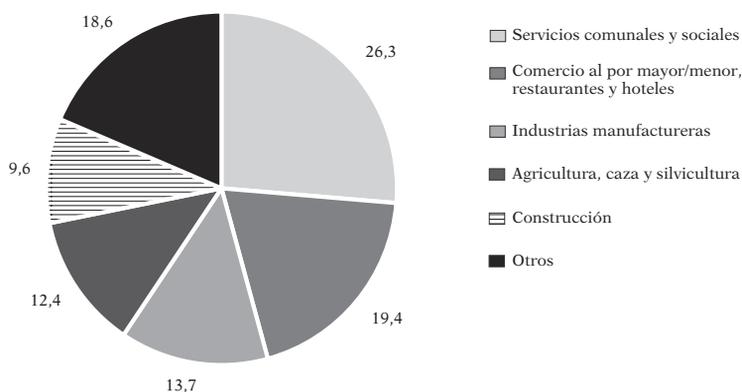
GRÁFICO III.3. *Distribución de trabajadores inmigrantes en 2006 por sector productivo (Porcentaje del total)*



Nota: Porcentajes pueden sumar más que 100 debido a redondeo.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN.

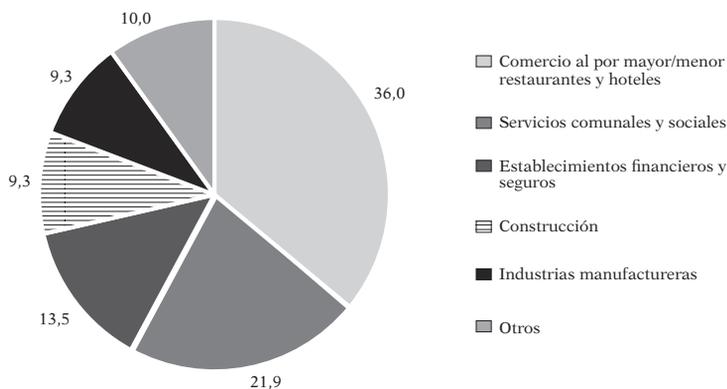
GRÁFICO III.4. *Distribución de trabajadores locales en 2006 por sector productivo (Porcentaje del total)*



Nota: Porcentajes pueden sumar más que 100 debido a redondeo.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN.

GRÁFICO III.5. *Distribución de trabajadores inmigrantes en 2017 por sector productivo (Porcentaje del total)*



Nota: Porcentajes pueden sumar más que 100 debido a redondeo.

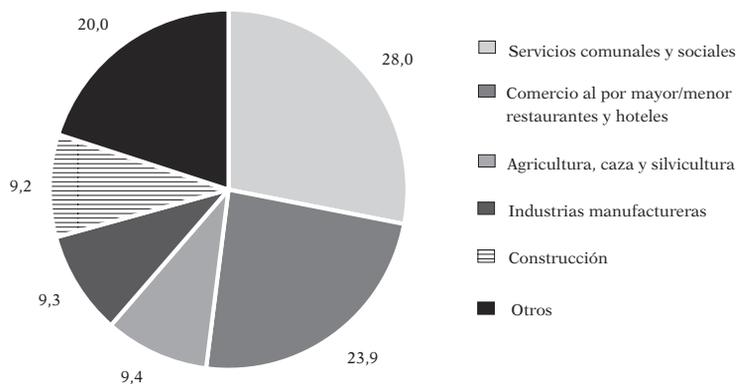
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN.

Sobre la población local, el gráfico III.6 muestra la distribución de los trabajadores locales por sector productivo. Como se puede observar, había relativamente más inmigrantes en los sectores de comercio al por mayor/menor, restaurantes y hoteles (36 por ciento inmigrante versus 23,9 local); establecimientos financieros y seguros (13,5 por ciento inmigrante versus 9 por ciento local), y construcción (9,3 por ciento inmigrante versus 9,2 local).

Así, entre 2006 y 2017, la población inmigrante aumentó marginalmente su concentración en cinco sectores del mercado laboral. Asimismo, mientras en algunos alcanzó a la concentración local (sector de construcción), en otros la superó ampliamente (sector comercio al por mayor/menor, restaurantes y hoteles).

A pesar de la concentración, el trabajo inmigrante tuvo importantes cambios entre 2006 y 2017. El gráfico III.7 muestra la evolución de los sectores económicos en donde trabajaron los inmigrantes en ese periodo. La principal conclusión es el alza importante del sector de comercio al por mayor/menor, restaurantes y hoteles, pasando de 22,6 por ciento en 2006 a 36 por ciento en 2017; de establecimientos financieros y seguros, pasando de 7,4 por ciento en 2006 a 13,5 en 2017; y, por último, de construcción, pasando de 6,2 por ciento en 2006 a un 9,3 en 2017. En contrapartida, las caídas más grandes se presentan en el sector de servicios comunales y sociales, pasando de 37,8 por ciento en 2006 a 21,9 en 2017, y transportes y comunicaciones, de 8,5 por ciento en 2011 a 5 por ciento en 2017.

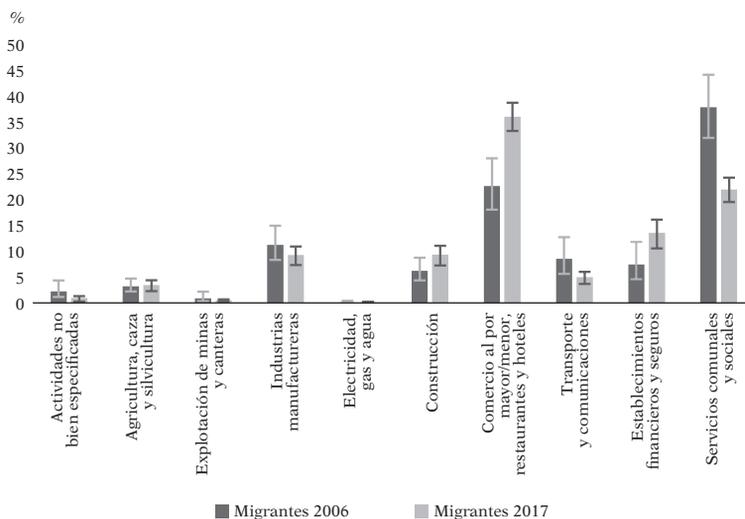
GRÁFICO III.6 *Distribución de trabajadores locales en 2017 por sector productivo (Porcentaje del total)*



Nota: Porcentajes pueden sumar más que 100 debido a redondeo.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN.

GRÁFICO III.7. *Evolución sectores económicos donde trabajan inmigrantes 2006-2017*



Nota: Los intervalos de confianza son al 95 por ciento.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN.

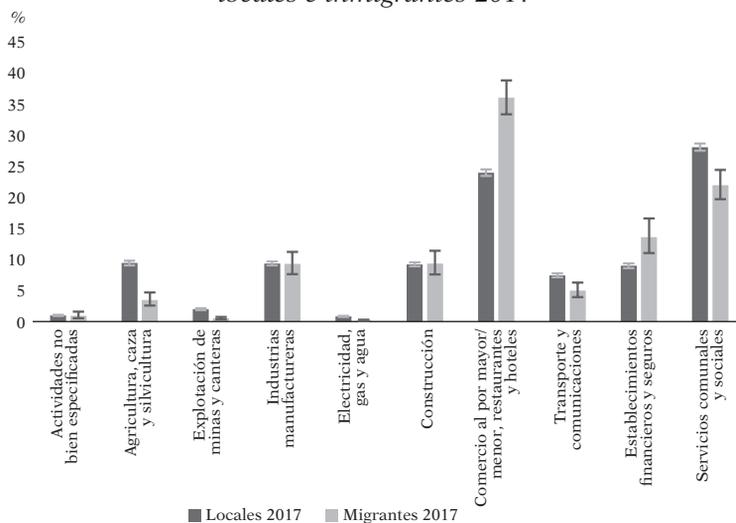
El principal cambio mencionado, el paso del sector de servicios comunales y sociales al sector de comercio al por mayor/menor, restaurantes y hoteles, es un cambio bastante significativo y merece un análisis más detallado. El primer sector de servicios requiere mayor calificación que el segundo. De hecho, en 2006 el primero tenía trabajadores con una escolaridad promedio de 12,1 años, mientras que el segundo mostraba 11,3 años para el mismo índice. En 2017, la tendencia se mantenía: 13,6 años de escolaridad promedio para el primer sector y, para el segundo, 12,1 en promedio.

Este efecto de calificaciones también se traduce en salarios. En 2006, en el primer sector el salario promedio mensual era de CLP \$300.671, mientras en el segundo era de CLP \$268.607. En 2017, en el primer sector el salario promedio alcanzaba los CLP \$592.846, mientras en el segundo era de CLP \$409.140.

Tal situación, en que los inmigrantes tienen mayor calificación que en el pasado, pero trabajan en sectores menos calificados y con menores salarios, parece contradictoria. Una posible explicación es que la nueva inmigración no está pudiendo desempeñarse en los sectores donde tiene mayor productividad en el mercado laboral.¹⁵ Las razones pueden ser variadas. Entre ellas, la dificultad para convalidar títulos y grados académicos y los cupos máximos para inmigrantes dentro de las empresas chilenas. Profundizaremos esto en la sección de conclusiones y propuestas de política pública (sección 6).

El gráfico III.8 muestra la distribución de la población inmigrante y local entre los distintos sectores productivos para el año 2017. Las diferencias más evidentes se dan en los sectores de agricultura, caza y silvicultura; comercio al mayor/menor, restaurantes y hoteles; establecimientos financieros y seguros; y servicios comunales y sociales. Estas diferencias entre sectores aportan información para explicar diferencias de ingresos que se verán más adelante.

¹⁵ Algo aparentemente presente en todo el mercado laboral chileno. En efecto, el Banco Central de Chile (2018) muestra que aproximadamente solo la mitad de los trabajadores se mueve a sectores con mayor productividad.

GRÁFICO III.8. *Evolución sectores económicos donde trabajan locales e inmigrantes 2017*

Nota: Los intervalos de confianza son al 95 por ciento.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN.

4.4. Ingresos

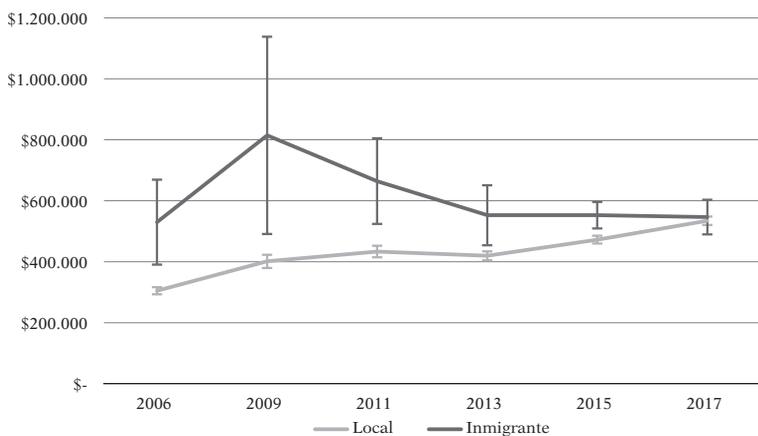
En términos de ingresos laborales de la ocupación principal,¹⁶ en el año 2006 los inmigrantes obtuvieron en promedio CLP\$530.167, frente a los CLP\$305.796 de los locales. A nivel de medianas, los inmigrantes obtienen ingresos por CLP\$202.000, mientras que los locales alcanzan a CLP\$181.800. En el año 2017, los inmigrantes obtuvieron en promedio CLP\$547.223, frente a CLP\$531.417 de los locales. A nivel de medianas, los inmigrantes obtienen ingresos por CLP\$350.000, al igual que los locales. Los datos para el año 2006 no deberían sorprender, dado que, tanto en Fuentes y Hernando en este volumen como en el análisis de la sección anterior, ya se hizo ver que los inmigrantes tienen mayores niveles educacionales. Lo que sí sorprende es que, en 2017, a pesar de mantener un mejor nivel educacional, sean alcanzados por los locales. El cambio de sector económico, ya analizado en la subsección precedente, anticipaba que los ingresos de los inmigrantes bajarían. De hecho, al mirar el salario promedio de 2006 (CLP\$530.167) y el de 2017 (CLP\$547.223),

¹⁶ Se analizó la posesión de una actividad secundaria entre locales e inmigrantes y no se encontraron diferencias significativas, de manera que concentraremos el análisis solo en la ocupación principal.

vemos que el salario se mantuvo nominalmente similar durante nueve años, lo que implica una baja en términos reales de 29,7 por ciento.¹⁷

La evolución año a año de los promedios se puede ver en el gráfico III.9. Resulta muy interesante que ambas series converjan hacia 2017.¹⁸ Esta convergencia se debe tanto a caídas del salario inmigrante como a alzas del salario local.

GRÁFICO III.9. *Evolución ingreso promedio locales e inmigrantes 2006-2017 en CLP \$*



Nota: Los intervalos de confianza son al 95 por ciento. Diferencias estadísticamente significativas en los años 2006, 2009, 2011, 2013 y 2015.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN.

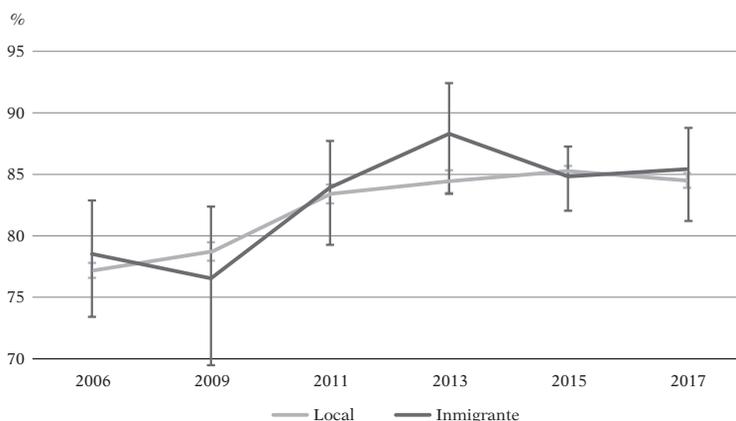
4.5. Formalidad de empleo

Respecto de la formalidad del empleo, esto es, la existencia de un contrato de trabajo firmado, en 2006 un 78,5 por ciento de los inmigrantes declaró tener un contrato, frente al 77,2 por ciento local. Dichas cifras para 2017 corresponden a 85,4 y a 84,5 por ciento respectivamente. En otras palabras, no hay mayor diferencia en esta materia para ambos grupos de la población. El gráfico III.10 muestra la evolución de la formalidad del empleo para el periodo 2006-2017. Con respecto al género, no se presentan mayores diferencias en esta variable, salvo para años puntuales.

¹⁷ Para este cálculo se consideró la inflación entre noviembre de 2006 y noviembre de 2017 declarada por el INE, correspondiente a 46,6 por ciento.

¹⁸ A nivel de medianas se observa una convergencia similar.

GRÁFICO III.10. *Evolución formalidad de empleo (Porcentaje con contrato) 2006-2017*



Nota: Los intervalos de confianza son al 95 por ciento. No se observan diferencias estadísticamente significativas.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN.

4.6. *Proporción a tiempo indefinido*

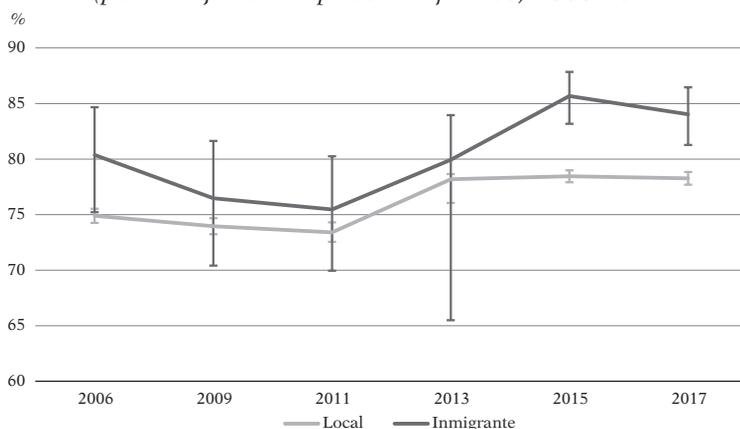
Respecto a la duración del empleo, para 2006 un 80,4 por ciento de los inmigrantes tenía un empleo de carácter indefinido,¹⁹ frente al 74,9 por ciento de los locales. Dichas cifras para 2017 corresponden a 84 y a 78,3 por ciento respectivamente. El gráfico III.11 muestra la evolución de la temporalidad del empleo para el periodo 2006-2017 y se observa persistentemente una mayor proporción de empleos indefinidos en la población inmigrante en comparación con la local. Llama la atención que, tras llevar tendencias similares, las series se separen en 2015. En cuanto al género, al igual que el caso agregado, se mantienen las diferencias significativas a favor de los inmigrantes, tanto para mujeres como para hombres, es decir, trabajadoras y trabajadores inmigrantes presentan mayor tenencia de empleos indefinidos.

Los gráficos anteriores llevan a pensar que el comportamiento del empleo inmigrante en Chile tiene un componente distinto al local. Mientras el empleo local tiene un grado de correlación positiva entre formalidad y duración del contrato (existencia de empleos con contrato a tiempo

¹⁹ Esta variable es independiente de la variable de contrato, vale decir, una persona puede declarar un empleo con duración indefinida y no tener contrato firmado, o cualquier otra combinación entre estas dos variables.

indefinido), sobre todo después de 2011, en el empleo inmigrante dicha característica no se aprecia.²⁰ Si en el periodo 2006-2009 tanto la formalidad como la duración del contrato cayeron, en 2011 se observa un alza de la formalidad acompañada de una baja en la duración. Luego, en el periodo 2011-2015 es factible reconocer un alza sostenida de la duración, pero acompañada de un alza y caída de la formalidad. Más adelante, en 2017, ocurren ambos eventos en sentido contrario. He aquí otra razón para pensar que en el mercado del trabajo es posible que los inmigrantes enfrenten restricciones o impedimentos para un normal desarrollo de las actividades donde tienen mayor productividad.

GRÁFICO III.11. *Evolución temporalidad de empleo (porcentaje con empleos indefinidos) 2006-2017*



Nota: Los intervalos de confianza son al 95 por ciento. Diferencias son estadísticamente significativas en 2006, 2015 y 2017.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN.

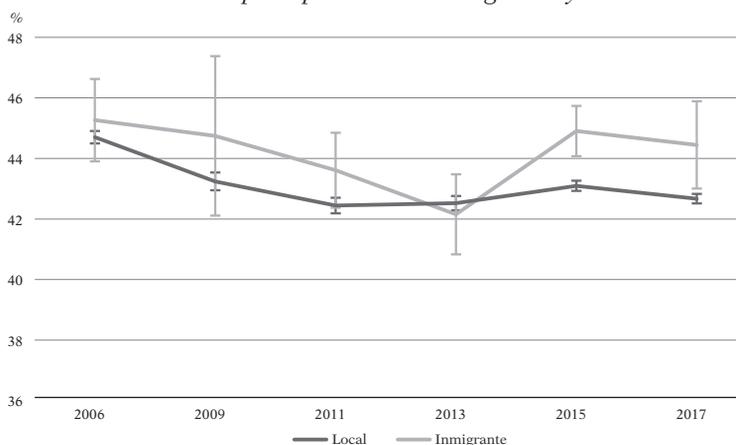
4.7. Horas trabajadas

Al momento de estudiar la tenencia de una actividad laboral secundaria entre locales e inmigrantes, se encuentra que no hay diferencias significativas entre ambos grupos. Lo anterior nos lleva a revisar si dentro de la actividad principal las horas trabajadas son equivalentes entre ambos grupos. El gráfico III.12 muestra el promedio de horas declaradas trabajadas

²⁰ Lo que resulta relevante, ya que es un requisito para la residencia.

para la población local e inmigrante. Como se puede observar, entre 2006 y 2013, hay una tendencia a la baja en las horas trabajadas por ambos grupos, siendo más pronunciada la caída de los locales, aunque las diferencias no son estadísticamente significativas. Posteriormente, hay un estancamiento en las horas trabajadas por los locales y un alza en las de los inmigrantes.

GRÁFICO III.12. *Evolución promedio de horas trabajadas declaradas para población inmigrante y local*



Nota: Los intervalos de confianza son al 95 por ciento. Diferencias estadísticamente significativas en 2015 y 2017.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN.

Cuando se analizan las horas por género, se observa que la diferencia se produce básicamente a nivel de mujeres. Ello se debe a que las mujeres inmigrantes reportan un mayor número de horas trabajadas que las locales. Tal diferencia podría estar explicada por las distintas presiones socioculturales a las que están expuestas las mujeres chilenas frente al resto de las mujeres latinoamericanas.²¹

²¹ Contreras *et al.* (2012) analizan la relativamente baja participación laboral femenina en Chile frente a la de otros países de América Latina. Su estudio concluye que las mujeres chilenas están sujetas a “percepciones” sobre el rol de la mujer en el cuidado de la casa y de la familia que serían relevantes a la hora de explicar dicha baja participación.

5. PREMIO SALARIAL

5.1. Premio salarial agregado

El foco de esta sección está en estimar si existe un premio (o castigo) salarial para los inmigrantes, vale decir, un pago adicional sobre la base de los salarios por hora de locales con similares características.²² Para medir esto se estima, para cada año, la siguiente ecuación por mínimos cuadrados ordinarios:

$$\ln\left(\frac{w}{h}\right) = \beta_0 + \beta_1 \cdot M_k + \beta_2 \cdot G_k + \beta_3 \cdot \exp + \beta_4 \cdot \exp^2 + \sum_{i=5}^{17} \beta_i \text{Educ}_{k,i-4} + \sum_{i=18}^{33} \beta_{i-4} R_{k,i-16} + u_k \quad (1)$$

Donde $\ln\left(\frac{w}{h}\right)_k$ representa el logaritmo natural del ingreso por hora²³ del trabajador k . M_k representa una variable dicotómica que toma el valor 1 si es que el individuo k es inmigrante, 0 si no. G_k es una variable dicotómica que toma el valor 1 si el individuo k es mujer, 0 si es hombre. \exp es una variable que aproxima la experiencia laboral, y \exp^2 es la variable al cuadrado que pretende capturar no linealidades. $\{\text{Educ}_i\}_{i=1}^{12}$ es un conjunto de variables dicotómicas que miden distintos niveles educativos. Los niveles que se miden son educación básica, media científico-humanista, media técnico-profesional, técnica de nivel superior, universitaria y estudios de postgrado.²⁴ Por último, $\{R_i\}_{i=2}^{16}$ es un conjunto que representa las distintas regiones del país.²⁵ El gráfico III.13 muestra la evolución de la estimación del parámetro $\hat{\beta}_1$, que mide el premio (o castigo) salarial inmigrante, en los periodos en los que existen datos.

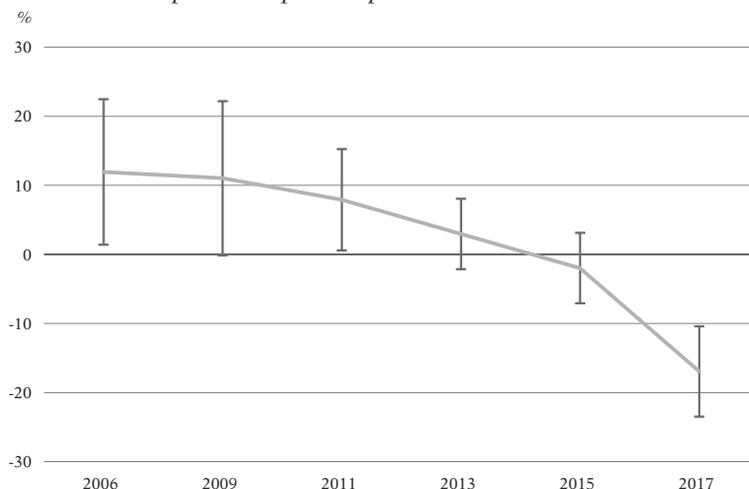
²² Más adelante se estima también el periodo de asimilación económica, pero solo para 2017.

²³ Al realizar las estimaciones a nivel de salario bruto los resultados siguen el mismo patrón, aunque encontrando un premio más alto, dado que el efecto de las horas se pierde.

²⁴ La encuesta CASEN entre 2006 y 2011 solo identifica si se cursaron estudios de postgrado o no, mientras que a partir de la encuesta CASEN de 2013 se identifica si dichos estudios fueron completados o están incompletos. Para aprovechar la información disponible, en el primer periodo solo se controla por una variable de postgrado (si tiene estudios de postgrado o no), y para el segundo periodo se controla por dos variables de postgrado (si tiene los estudios completos o incompletos).

²⁵ Se controla por la cantidad máxima de regiones registradas en las encuestas CASEN de cada año, independiente de si las regiones existen administrativamente en el momento o están próximas a existir. Esto implica que en 2006 se controla por 15 regiones en vez de 13, y en 2017 por 16 regiones en vez de 15.

GRÁFICO III.13. *Evolución premio salarial inmigrante por hora para el periodo 2006-2017*



Nota: Los intervalos de confianza son al 95 por ciento.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN.

El principal resultado obtenido de esta estimación es que efectivamente existió un premio salarial inmigrante, y que este, en el periodo 2006-2009, bordea en promedio el 11,5 por ciento.²⁶ Hay que ser muy cuidadosos al interpretar esta estimación como un premio salarial ya que podría estar ligado a productividad, puesto que, como se comentó en la introducción, la elección de migrar no es aleatoria, sino que puede responder a conductas más arriesgadas y emprendedoras. Si fuese así, lo que reflejaría este 11,5 por ciento, o parte de él, es la valoración que da el mercado a dichas características no observables a través de estos datos.

Otro resultado muy interesante es la persistente caída del premio salarial inmigrante a lo largo de la serie, al punto de llegar a un castigo de 16,9 por ciento por pertenecer a dicho grupo en 2017. La potencial explicación de que los inmigrantes pueden haber empeorado sus observables no es válida, debido a que se está controlando por estos factores. De modo que una explicación plausible es que las olas migratorias recientes²⁷ presentan características distintas que no son observables en la encuesta

²⁶ Contreras *et al.* (2013) también encuentran un efecto similar utilizando datos de las encuestas CASEN 2006 y 2009.

²⁷ Esto es, la llegada de inmigrantes provenientes principalmente de Haití, Venezuela y Colombia a partir de 2011.

(como barreras idiomáticas, culturales u otras) y que ya se están manifestando en el mercado laboral.

5.2. Regresiones de cuantiles

Dada la evolución que sigue tanto el premio del salario de la ocupación principal como su transformación a salario por hora, es interesante preguntarse si dicha evolución se mantiene a nivel de ingreso o es diferente para distintos niveles de ingreso.

Para medir esto, se ve la evolución del premio del salario por hora con regresiones de cuantiles. Dado un cuantil determinado $\theta \in (0,1)$, realizar una regresión de cuantiles implica resolver el siguiente problema:

$$\hat{\beta}_\theta = \arg \min \left[\sum_{i: y_i \geq x_i' \beta} \theta |y_i - x_i' \beta| + \sum_{i: y_i < x_i' \beta} (1 - \theta) |y_i - x_i' \beta| \right] \quad (2)$$

Donde el parámetro y_i se estima a través de:

$$y_i = x_i' \beta + u_\theta \quad (3)$$

Y donde se debe cumplir que:

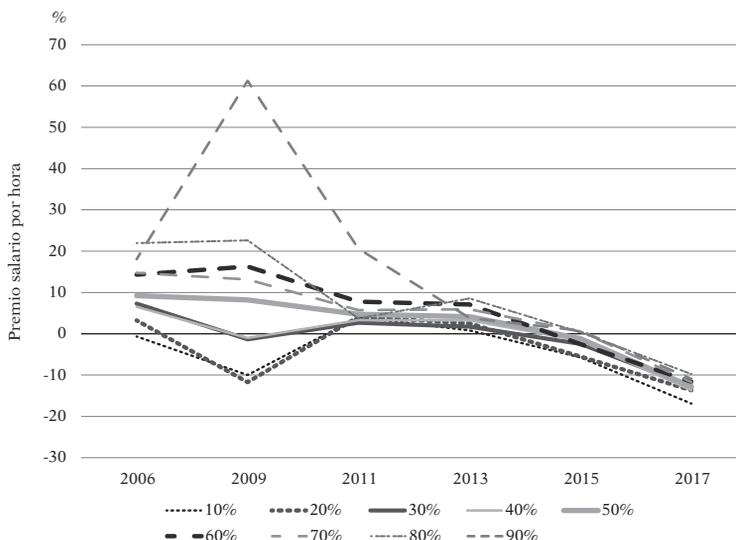
$$E(y_i | x_i)_{\text{Dado cuantil } \theta} = x_i' \beta$$

Hace falta mencionar que la estimación que se realiza de (3) es con la misma forma funcional que usamos en (1), de forma que dichos resultados sean consistentes entre sí. De cada estimación, es decir, para cada percentil, se obtiene un conjunto de estimadores $\hat{\beta}_\theta$, que son válidos solo para dicho espacio de la distribución. Así, se obtienen estimadores $\hat{\beta}_\theta$ para caracterizar potencialmente toda la distribución condicional. Para efectos de estas estimaciones se consideran los percentiles 10, 20, 30, 40, 50, 60, 70, 80, 90 de la distribución de salarios. El gráfico III.14 muestra la evolución de dichas estimaciones para los distintos niveles de ingreso.

En el gráfico III.14 se puede observar una dispersión inicial de los premios salariales por hora trabajada. Adicionalmente, dicha dispersión tiene una correlación positiva con los niveles de ingresos, esto es, a mayores ingresos existe un premio salarial mayor. Incluso en los percentiles 10 y 20 se observan castigos salariales en el año 2009, donde las estimaciones agregadas muestran un premio por hora positivo. El efecto negativo de estos dos percentiles se ve compensado por el gran premio salarial de los inmigrantes pertenecientes al percentil 90, que tuvieron un premio por hora cercano al 60 por ciento.

A partir de 2011 se comienza a ver una homogeneización del premio por hora para todos los percentiles de ingreso. Esta tendencia continúa en los años siguientes, en donde los distintos percentiles generan castigos salariales por hora de entre el 10 y el 17 por ciento.

GRÁFICO III.14. *Evolución premio salarial inmigrante por percentiles de ingreso por hora para el periodo 2006-2017*



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN.

5.3. Asimilación económica de los inmigrantes en 2017

Dado que en 2017 existía un castigo salarial para los inmigrantes, es posible realizar estimaciones de asimilación económica en el sentido propuesto por Chiswick (1978). Chiswick plantea que las diferencias en características entre los inmigrantes y la población local generan periodos de asimilación económica, en donde los inmigrantes asimilan dichas características de los locales. Su estrategia empírica para medir la asimilación consiste en estimar vía mínimos cuadrados ordinarios la siguiente ecuación:²⁸

²⁸ La ecuación se estima a nivel de ingreso mensual. El principal motivo es que asume no solo una convergencia en salarios, sino en cantidad de horas trabajadas. Adicionalmente, esto permite comparar nuestros resultados con los de Borjas (2014).

$$\ln w_k = \beta_0 + \beta_1 \cdot M_k + \beta_2 \cdot t_{m,k} + \beta_3 \cdot t_{m,k}^2 + \beta_4 \cdot G_k + \beta_5 \cdot \exp$$

$$+ \beta_6 \cdot \exp^2 \sum_{i=7}^{19} \beta_i \text{Educ}_{k,i-4} + \sum_{i=20}^{35} \beta_{i-4} R_{k,i-16} + u_k$$

Donde las variables son equivalentes a las de la ecuación (1), a excepción de $t_{m,k}$, que corresponde a la cantidad de años que el inmigrante k lleva en el país. En caso de que el individuo k sea local la variable toma el valor 0. Se incluye su componente al cuadrado de forma de dar algún grado de flexibilidad no lineal a la estimación.

La estimación de dicha ecuación para el año 2017 arroja un valor para el coeficiente de parámetro $\hat{\beta}_1$ de -0.218, esto es, los inmigrantes recién llegados reciben un 21,8 por ciento menos de salario que los locales con iguales observables. Si bien el coeficiente es alto *per se*, se encuentra en línea con la literatura sobre este tópico. Borjas (2014) estima dichos coeficientes con el Censo de Estados Unidos para 2010 y encuentra un coeficiente de -0.1831, vale decir, los inmigrantes recién llegados a Estados Unidos ganaban en 2010 un 18,31 por ciento menos que los locales con características similares. Por otro lado, el parámetro $\hat{\beta}_2$ tiene un coeficiente promedio de 0.0257, y el parámetro $\hat{\beta}_3$ un coeficiente de -0.0004. Esto implica que cada año que el inmigrante está en el país, aumenta su salario (solo por concepto de la asimilación) en la siguiente medida:

$$\frac{\partial \ln w_k}{\partial t_{m,k}} = 2,57\% - 0,04\% \cdot t_{m,k}$$

Por lo tanto, el avance al primer año es de 2,53 por ciento, el segundo año es de 2,49, y así sucesivamente. Lo anterior indica que para corregir una situación basal de un 21,8 por ciento se requieren aproximadamente 9,25 años. En otras palabras, son necesarios un poco más de nueve años para que el inmigrante gane un salario equivalente al de un local de características similares.

5.4. Años desde la llegada promedio

Una posible explicación para la generación del castigo salarial inmigrante, que se observa en los últimos años, podría ser la disminución en la cantidad de años promedio que los inmigrantes han pasado en el país, que a su vez se relaciona con la reciente ola migratoria. Bajo esta hipótesis, el castigo salarial inmigrante no se produciría por un efecto discriminatorio,²⁹ sino que es

²⁹ Probar que el castigo salarial inmigrante se debe a discriminación es bastante complejo, ya que requiere comprobar que entre dos personas, una inmigrante y otra local, con exactamente

la consecuencia de una falta de asimilación económica, asimilación que sí estaba presente en los inmigrantes anteriores a la reciente ola.

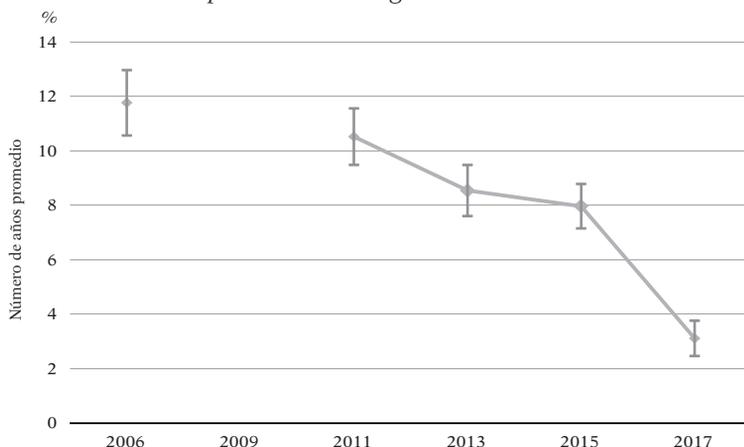
Se trata de una situación compleja de comprobar, dado que el nivel de asimilación económica es un concepto discutible y depende de cada persona. Para intentar medirlo se utiliza como *proxy* la cantidad de años promedio desde la llegada a Chile que posee la población inmigrante. La lógica es que una población inmigrante con mayor cantidad de años en el país probablemente tiene niveles de asimilación económica mayores que otro grupo con menos tiempo de residencia.³⁰ Una caída en la cantidad de años en el país implicaría que la población inmigrante está menos adaptada al nuevo entorno y, por lo tanto, para resultar competitiva frente a los locales recibe salarios inferiores. El gráfico III.15 muestra la evolución de la cantidad de años promedio en el país de la población inmigrante en el periodo analizado.

Como se puede observar en el gráfico III.15, en el año 2006 el promedio de años promedio de la población inmigrante en Chile era de 11,8 años, y en 2017 de 3,1 años. Lo anterior da un soporte a la hipótesis anteriormente mencionada. El castigo salarial inmigrante observado en el último tiempo puede ligarse a una menor asimilación económica de la población inmigrante, siendo este un proceso que requiere tiempo. Si así fuese, en el caso de que la ola migratoria reciente acabe, disminuya o ralentice su intensidad, la población inmigrante comenzará a aumentar su cantidad de años promedio viviendo en el país, y deberíamos observar una reducción paulatina del castigo salarial inmigrante que hoy muestran los datos.

las mismas capacidades, el local tiene una mayor probabilidad de ser contratado y/o, en caso de que ambos estén empleados, el local gana más que el inmigrante. A tal dificultad hay que sumar toda una serie de variables no medidas en las encuestas socioeconómicas, aquellas variables denominadas “no observables”, que comprenden tipo de personalidad, motivación, capacidad de trabajo en equipo, entre otras.

³⁰ Lo mismo se observa en otros capítulos contenidos en este volumen: a medida que pasa el tiempo las condiciones de los inmigrantes en materia de salud, educación o vivienda se acercan a las de los locales. Por ejemplo, en vivienda la calidad de estas es menor en el caso de los inmigrantes recién llegados, pero va mejorando y acercándose a la de los locales en aquellos inmigrantes que llevan más tiempo en el país (ver Razmilic en este volumen).

GRÁFICO III.15. *Evolución cantidad de años promedio en el país de la población inmigrante 2006-2017**



Nota: Los intervalos de confianza son al 95 por ciento.

* El año 2009 no está disponible para la muestra, ya que en la encuesta CASEN de ese año no se preguntó por el tiempo de residencia en el país.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

En este capítulo se analizó la situación de los inmigrantes en el mercado laboral chileno entre los años 2006 y 2017. Los principales resultados indican que la población inmigrante tiene mayores niveles educacionales que los locales, lo que se manifiesta principalmente en la fracción que tiene estudios superiores. En términos laborales, la población inmigrante es un grupo más activo que la población local, tanto en tasas de participación como en ocupación. Por género, no se encuentran diferencias adicionales en la ocupación más allá de lo observado en los grupos poblacionales agregados. Sí se detectan diferencias significativas en los sectores en que trabajan la población inmigrante y la población local.

También se encuentra que a lo largo de este período la población inmigrante tiene, en general, mayores niveles de ingresos que los locales. Sin embargo, se produce una convergencia hacia los últimos años. Respecto a la tenencia de contrato de trabajo, no se encuentran diferencias significativas tanto a nivel agregado de inmigrantes y locales como con sus respectivas comparaciones por género. No obstante, al momento de analizar la tenencia de un empleo indefinido, sí se observan diferencias significativas.

Los inmigrantes tienen proporcionalmente una mayor cantidad de empleos a tiempo indefinido que los locales, lo que se da tanto para hombres como para mujeres. Al observar la tenencia de una actividad laboral secundaria, tampoco se encuentran diferencias significativas, ni para las poblaciones inmigrantes y locales agregadas ni al separarlas por género. Se encuentra, sin embargo, que la población inmigrante trabaja una mayor cantidad de horas que los locales, y que dicha diferencia es significativa en los últimos años. La diferencia se debe básicamente a las mayores horas que trabajan las mujeres inmigrantes en comparación con las locales.

Con respecto al premio salarial de los inmigrantes en Chile, se observa que enfrenta una consistente caída en toda la serie, comenzando en 16,1 por ciento en 2006 y terminando en un castigo de 10,7 por ciento en 2017. Los resultados respecto del salario por hora arrojan un premio de 11,9 por ciento en 2006, que pasaría a ser un castigo de 16,9 por ciento en 2017. Las regresiones de cuantiles indican que el premio salarial en 2006 era creciente en el ingreso, pudiendo ser negativo para los ingresos más bajos. Así, el percentil 10 tenía un castigo de 0,6 por ciento y el percentil 90 un premio de 18,1 por ciento. De esa situación se pasó a un castigo relativamente homogéneo en 2017, que fluctuaba entre 9,8 y 16,9 por ciento.

Ante la presencia actual de un castigo salarial, es posible estimar el tiempo de asimilación económica. Los resultados muestran que en 2017 el periodo necesario para la asimilación económica era de 9,25 años aproximadamente. Una posible explicación para la evolución desde un premio salarial a los inmigrantes —reconocible al inicio de la muestra— hacia la presencia de un castigo —lo que se ve en fecha más reciente— es que el tiempo de permanencia en Chile ha caído consistentemente a lo largo del tiempo. En 2006 el tiempo promedio de residencia en el país era de 11,8 años, mientras que en 2017 alcanzaba a 3,1 años, lo que, por cierto, se explica por la ola migratoria de los últimos años. De esta forma, una posible explicación al castigo salarial corresponde a que, en promedio, los inmigrantes llevan poco tiempo en Chile, lo que se ha intensificado luego de la reciente ola migratoria.

Dado lo anterior, es relevante disponer políticas públicas que permitan la mejor integración del inmigrante al mercado laboral chileno. Varios estudios han realizado recomendaciones de política pública para Chile en materia de inmigración y mercado del trabajo. Los más recientes son Azócar (2016), Comisión Nacional de Productividad (2016) y Silva *et al.* (2015). Puede sumarse además el informe de política del Consejo Técnico en Política Migratoria (2018) que muestra las políticas actualmente en desarrollo. Varias de las propuestas o sugerencias que se exponen a continuación ya se contemplan en dichos trabajos. Asimismo, forman parte de la discusión legislativa sobre una nueva ley de migración que se está llevando a cabo actualmente (Boletín N° 8970).

Teniendo en consideración que los inmigrantes tienden a concentrarse en sectores determinados y que están empezando a presentar un castigo salarial, resulta complejo imponerles condiciones de contratación más restrictivas que las de los locales, que es precisamente lo que hacen los artículos 19³¹ y 20³² del Código del Trabajo, donde se limita el número de contratación de inmigrantes. Se sugiere, por ende, la eliminación de tal restricción.

Con respecto al castigo salarial, la situación puede ocurrir por varios motivos. Una posibilidad adicional a la destacada previamente es que existen dificultades para que los inmigrantes puedan convalidar sus títulos profesionales o grados académicos y, debido a ello, no ejercen las labores donde son más productivos, lo que conlleva un menor salario que su potencial. Se ha documentado ampliamente en los medios que el sistema de reconocimientos de grados y títulos, en caso de que no exista un convenio internacional, es lento y engorroso.³³ La principal causa se atribuye a que, ante la ausencia de convenios, debe ser la Universidad de Chile la que efectúa la convalidación caso a caso, basándose en datos entregados a nivel personal por cada inmigrante. Se propone entonces que exista un reconocimiento automático de los títulos profesionales y grados académicos entregados por las universidades que pertenezcan a un grupo selecto dentro de algún *ranking* reconocido internacionalmente. Así se reduciría sustancialmente el número de casos especiales que la universidad debe evaluar en detalle.

Por otro lado, se sabe que los inmigrantes tienen mayores niveles de educación que los locales, y que podrían presentar no observables ventajosos en términos de productividad. No parece razonable, por lo mismo, que enfrenen restricciones para trabajar en la administración pública. Estas restricciones las hace explícitas Azócar (2016, 6):

³¹ Art. 19. El ochenta y cinco por ciento, a lo menos, de los trabajadores que sirvan a un mismo empleador será de nacionalidad chilena. Se exceptúa de esta disposición el empleador que no ocupa más de veinticinco trabajadores.

³² Art. 20. Para computar la proporción a que se refiere el artículo anterior, se seguirán las reglas que a continuación se expresan:

- 1.- se tomará en cuenta el número total de trabajadores que un empleador ocupe dentro del territorio nacional y no el de las distintas sucursales separadamente;
- 2.- se excluirá al personal técnico especialista;
- 3.- se tendrá como chileno al extranjero cuyo cónyuge o conviviente civil o sus hijos sean chilenos o que sea viudo o viuda de cónyuge chileno, y
- 4.- se considerará también como chilenos a los extranjeros residentes por más de cinco años en el país, sin tomarse en cuenta las ausencias accidentales.

³³ Ver, por ejemplo, artículo de revista *Qué Pasa*: Especial Inmigrantes: "La graduación más larga". <http://www.quepasa.cl/articulo/actualidad/2014/08/1-15041-9-especial-inmigrantes-la-graduacion-mas-larga.shtml/>.

En su artículo 12, (el Estatuto Administrativo) contempla una restricción para que los trabajadores extranjeros ingresen a la administración del Estado: se requiere ser ciudadano chileno. Sin perjuicio de esto, excepcionalmente puede designarse en empleos a contrata a personas extranjeras que posean conocimientos científicos o de carácter especial. En todo caso, en igualdad de condiciones, se debe preferir a los chilenos.

De forma que modificar dicho artículo puede generar una mayor competencia por los puestos laborales del sector público, y con ello asegurar la incorporación de los mejores profesionales en la administración del Estado.

Por último, otro mecanismo que puede explicar el castigo salarial inmigrante es que la composición de este grupo ha estado cambiando recientemente en Chile. En particular, la llegada de población haitiana, cuya lengua materna no es el castellano, puede ser determinante en generar el problema de asimilación económica mencionado con anterioridad. Resulta relevante por ello que se realicen programas de capacitación técnica o profesional (a los inmigrantes en general) y de castellano (a los inmigrantes que hablan otros idiomas), para permitir una asimilación más rápida al mercado laboral chileno.

REFERENCIAS

- Altonji, J. & D. Card (1991). "Immigration, trade and labor market. Chapter 7: The effects of immigration on the labor market outcomes of less-skilled natives". University of Chicago Press.
- Azócar, R. (2016). "Desafíos y propuestas para contribuir al ejercicio de los derechos laborales de los trabajadores inmigrantes en Chile". *Temas de la Agenda N° 90*. Centro de Políticas Públicas UC. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Banco Central de Chile (2018). "Mercado laboral: Hechos estilizados e implicancias macroeconómicas". Santiago, Chile.
- Borjas, G. (2014). *Immigration Economics*. Cambridge: Harvard University Press.
- ____ (2003). "The labor demand curve is downward sloping: Reexamining the impact of immigration on labor market". *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 118, N° 4, pp. 1335-1374.
- ____ (1987). "Self-selection and the earnings of the immigrants". *American Economic Review*, Vol. 77, N° 4, pp. 531-553.
- Borjas, G., I. Kauppinen & P. Poutvaara (2018). "Self-selection of emigrants: Theory and evidence on stochastic dominance in observable and unobservable characteristics". *Economic Journal*, Vol. 129 (617), pp. 143-171.

- Card, D. (2001). "Immigrant inflows, native outflows, and the local labor market impacts of higher immigration". *Journal of Labor Economics*, Vol. 19, N° 1, pp. 22-64.
- Chiswick, B. (1978). "The effects of Americanization on earnings of foreign-born men". *Journal of Political Economy*, Vol. 86, N° 5, pp. 897-921.
- Comisión Nacional de Productividad (2016). *Revisión de las agendas de productividad*.
- Contreras, D., J. Ruiz-Tagle & P. Sepúlveda (2013). "Migración y mercado laboral en Chile". *Documento de trabajo* N° 376. Departamento de Economía, Facultad de Economía y Negocios, Universidad de Chile.
- Consejo Técnico de Política Migratoria (2018). *Políticas migratorias sectoriales*. Departamento de Extranjería y Migración, Ministerio del Interior y Seguridad Pública, Gobierno de Chile.
- Dunstmann, Ch., U. Schönberg & J. Stuhler (2016). "The impact of immigration: why do studies reach such different results?". *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 30, N° 4, pp. 31-56.
- Ewing Marion Kauffman Foundation (2017). *Kauffman Index of Startup activity: National trends*.
- Friedberg, R. & J. Hunt (1995). "The impact of immigration on host country wages, unemployment and growth". *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 9, N° 2, pp. 23-44.
- Mansey, D., J. Arango, G. Hugo, A. Kouaouci, A. Pellegrino & J. Taylor (1994). "An evaluation of international migration theory: the north American case". *Population and Development Review*, Vol. 20, N° 20, pp. 699-751.
- Silva, C., R. Palacios & J. Tessada (2015). "Capítulo IX: Inmigrantes profesionales: Propuestas de mejora para que ejerzan en Chile". *Propuestas para Chile*. Centro de Políticas Públicas UC, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Silventoinen, K., N. Hammar, E. Hedlund, M. Koskenvuo, T. Rönnemaa & J. Kaprio (2007). "Selective international migration by social position, health behaviour and personality". *European Journal of Public Health*, Vol. 18, N° 2, pp 150-155.
- Smith, J. & B. Edmonston (1997). *The new americans: Economic, demographic, and fiscal effects of immigration*, Washington DC: National Academy Press.
- Winchie, D. & D. Carment (1988). "Intention to migrate: A psychological analysis". *Journal of Applied Psychology*, Vol. 18, N° 9, pp. 727-736.

ANEXO

CUADRO III.A1. *Análisis de Dunstmann et al. sobre los distintos efectos que ejerce la inmigración sobre los salarios locales*

Selected Studies on the Wage Impact of Immigration

<i>Skill-Cell Approach</i>	<i>Country</i>	<i>Sample</i>	<i>Specification</i>	<i>Group</i>	<i>Coefficient</i>	<i>S.E.</i>
Borjas (2003)	United States	Census and CPS, 1960-2001	OLS, weighted, decadal	natives, men	-0.57	(0.16)
Aydemir and Borjas (2007)	Canada	Census 1971-2001	OLS, weighted, decadal	natives, men	-0.51	(0.20)
	United States	Census 1960-2000	OLS, weighted, decadal	natives, men	-0.49	(0.22)
Llull (2014)	Canada, United States	Census 1960-2000	IV, weighted, decadal	natives, men	-1.66	(0.66)
Borjas (2014)	United States	Census and ACS 1960-2011	OLS, weighted, decadal	natives, men	-0.53	(0.10)
Card and Peri (2016)	United States	Census and ACS 1960-2011	OLS, weighted, decadal	natives, men	-0.12	(0.13)
<i>Spatial Approach</i>	<i>Country</i>	<i>Sample</i>	<i>Specification</i>	<i>Group</i>	<i>Coefficient</i>	<i>S.E.</i>
Card (1990)	United States	Census and CPS, 1979-1985, 4 MSAs	OLS, 3-year difference	natives, white ^a	-0.14	-
Altonji and Card (1991)	United States	Census, 1970-1980, 120 MSAs	IV, weighted decadal	natives, low education	-1.21	(0.34)
				natives, white dropouts	-1.10	(0.64)
Dustmann, Fabbri, and Preston (2005)	United Kingdom	LFS, 1992-2000, 17 regions	IV, weighted, yearly	natives	0.91	(0.58)
Card (2007)	United States	Census, 1980-2000, 100 MSAs	IV, weighted, cross-section	natives	0.06	(0.01)
Boustian, Fishback, and Kantor (2010)	United States	Census, 1940, 69 MSAs	IV, weighted, cross-section	men	0.01	(0.54)
Dustmann, Frattini, and Preston (2013)	United Kingdom	Census and LFS, 1997-2005, 17 regions	IV, yearly	natives	0.40	(0.11)
				natives, 10th pct. ^b	-0.52	(0.18)
				natives, 90th pct. ^b	0.41	(0.19)
Borjas (2015)	United States	Census and CPS, 1977-1992, 44 MSAs	OLS, weighted, 3-year difference	natives, dropouts ^c	-2.63	(1.08)
Dustmann, Schönberg and Stuhler (2016)	Germany	IAB, 1986-1996, 1,550 municipalities	IV, weighted, 3-year difference	natives	-0.13	(0.05)
				natives, young, low education	-0.56	(0.11)
Peri and Yasenov (2016)	United States	Census and CPS, 1977-1992, 44 MSAs	OLS, weighted, 3-year difference	natives, dropouts ^d	0.56	(0.73)
Foged and Peri (2016)	Denmark	IDA, 1995-2008, 97 municipalities	IV, weighted, yearly	natives, low education	1.80	(0.64)

Continuación Cuadro III.A1)

<i>Mixed Approach</i>	<i>Country</i>	<i>Sample</i>	<i>Specification</i>	<i>Group</i>	<i>Coefficient</i>	<i>s.e.</i>
LaLonde and Topel (1991)	United States	Census, 1970 and 1980, MSA × arrival cohort	OLS, weighted, decadal	immigrants, recent (≤5 yrs.) arrivals	-0.09	(0.03)
Card (2001)	United States	Census, 1990, MSA × occupation	IV, weighted, cross-section	natives, men	-0.10	(0.03)
Borjas (2006)	United States	Census, 1960-2000, MSA × education × experience	OLS, weighted, decadal	natives	-0.06	(0.02)
Card and Lewis (2007)	United States	Census, 1980-2000, MSA × education	IV, weighted, decadal	natives, men	-0.04	(0.06)
Card (2009)	United States	Census and ACS, 1980-2006, MSA × education	IV, weighted, decadal	natives, men	-0.42	(0.28)
Lewis (2011)	United States	Census, 1980-2000, MSA × education	IV, weighted, decadal	natives, manufacturing	-0.14	(0.04)
Glitz (2012)	Germany	IAB Subsample, 1996-2001, region × education	IV, weighted, yearly	natives	-0.26	(0.19)
Dustmann and Glitz (2015)	Germany	IAB Subsample, 1985-1995, region × education	IV, weighted, decadal	natives, manufacturing	-0.10	(0.06)
Özden and Wagner (2015)	Malaysia	LFS, 2000-2010, region × industry	IV, weighted, yearly	natives	0.02	(0.01)
<i>Structural Approach</i>	<i>Country</i>	<i>Sample</i>	<i>Group and Specification^e</i>	<i>Elasticities of Substitution^f</i>	<i>Simulated Impact^g</i>	
Ottaviano and Peri (2012)	United States	Census and ACS, 1960-2006	natives, long run	$\sigma(X)=6.25, \sigma(E)=3.3, \sigma(MN)=20$	0.05	
Manacorda, Manning, and Wadsworth (2012)	United Kingdom	UK LFS and GHS, 1975-2005	immigrants, long run natives, low education, long run natives, high education, longrun	$\sigma(X)=5.2, \sigma(E)=4.9, \sigma(MN)=6.9$	-0.60 0.08 -0.23	

Fuente: Dunstmann et al. (2016).

CUADRO III.A2. *Distribución de ocupados por rama de actividad (en porcentaje)*

<i>Rama de Actividad</i>	<i>2006</i>	<i>2009</i>	<i>2011</i>	<i>2013</i>	<i>2015</i>	<i>2017</i>
Actividades no bien especificadas	1,1	1,1	0,1	0,8	0,1	1,0
Agricultura, caza y silvicultura	12,3	11,3	9,6	8,9	9,4	9,0
Explotación de minas y canteras	1,8	2,2	2,9	2,4	2,7	1,9
Industrias manufactureras	13,6	10,3	10,2	11,3	9,6	9,3
Electricidad, gas y agua	0,5	0,8	0,8	0,6	0,7	0,8
Construcción	9,5	8,8	9,6	9,0	9,5	9,2
Comercio al por mayor/menor, restaurantes y hoteles	19,5	20,9	25,3	23,5	23,8	24,8
Transporte y comunicaciones	7,8	8,0	7,8	8,2	7,6	7,3
Establecimientos financieros y seguros	7,4	8,2	8,8	8,5	9,0	9,3
Servicios comunales y sociales	26,5	28,4	25,1	26,7	27,6	27,6

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN.

CAPÍTULO IV

INMIGRACIÓN, VIVIENDA Y TERRITORIO

*Slaven Razmilic**

RESUMEN

Existen diferencias importantes en cuanto a cómo viven los inmigrantes en comparación con los locales, al menos en una primera etapa desde el arribo al país. Entre estas diferencias se observan mayores grados de segregación residencial, hacinamiento y precariedad en la tenencia. En Chile, la población inmigrante está concentrada en la Región Metropolitana y el Norte Grande. Al interior de las ciudades analizadas (el Gran Santiago y Antofagasta), estos grupos muestran grados importantes de segregación residencial, especialmente en el caso de la capital. En tanto, al experimentar mayores grados de hacinamiento y allegamiento y peor calidad de viviendas, el flujo de población inmigrante ha incidido significativamente en el déficit habitacional, cuyas caras más visibles son el aumento de campamentos en el norte y el hacinamiento en viviendas compartidas en Santiago. El arriendo es la opción mayoritaria entre los inmigrantes, en particular entre quienes han llegado más recientemente. Esta nueva fuente de demanda residencial ha sido satisfecha en buena medida por un aumento de la oferta inmobiliaria en altura. La política de vivienda, por su parte, ha sido modificada en el margen sucesivamente para intentar adaptarse a este fenómeno, observándose un aumento de la proporción de postulantes extranjeros a subsidios. Ello invita a un perfeccionamiento en el diseño de los programas, considerando el carácter más bien temporal de las carencias habitacionales que enfrenta la población inmigrante.

N. de A.: Agradezco especialmente el significativo apoyo de Felipe Correa en varios pasajes de este capítulo.

* Centro de Estudios Públicos (CEP).

1. INTRODUCCIÓN

Al menos en una primera etapa, la situación habitacional del inmigrante será siempre un tema por resolver, desde la decisión de localización en el territorio a la forma de acceso y tenencia de la vivienda. Por lo mismo, la evidencia comparada da cuenta de diferencias importantes en cuanto a cómo viven los inmigrantes en comparación con los locales. Estas diferencias, en general, se inclinan en contra de la población inmigrante, en la cual se observan mayores grados de segregación residencial, hacinamiento y precariedad en la tenencia.

El capítulo revisa la distribución geográfica de la población inmigrante en Chile (sección 2), mostrando en qué zonas se concentra y cómo ha cambiado la distribución en el tiempo. Junto con ello, se analiza cómo cambia la distribución de los inmigrantes al interior de las ciudades según su país de origen y según el período de llegada al país, análisis que se centra en las áreas urbanas con mayor presencia extranjera.

A continuación, en la sección 3, se evalúa en detalle cómo vive la población inmigrante en términos de estándar de la vivienda, revisando las condiciones en que habitan y si estas cambian en el tiempo. Se estudian también las condiciones de tenencia de la vivienda, la carga financiera que sobrellevan y de qué manera el aumento de la población inmigrante puede estar incidiendo en el déficit habitacional estimado para Chile.

En la sección 4, se analiza cómo ha respondido la política pública al desafío que presenta esta nueva fuente de demanda habitacional. Para ello se revisan los principales programas, las modificaciones que estos han experimentado y cómo comienza ya a reflejarse, incipientemente, el aumento de la población inmigrante en los procesos de postulación y asignación de beneficios. La sección 5, finalmente, presenta las conclusiones y plantea los desafíos asociados al fenómeno en cuestión.

2. DISTRIBUCIÓN GEOGRÁFICA Y DINÁMICAS DE SEGREGACIÓN

Quizás la primera decisión que debe tomar un inmigrante es en qué localidad radicarse. Descartando los casos en que la inmigración responde a traslados o acuerdos contractuales previos y acotando el análisis a aquella motivada por la búsqueda de oportunidades económicas, lo esperable es que la decisión se concentre en las áreas de mayor dinamismo y las que ofrezcan mejores perspectivas laborales.

No es de extrañar que los inmigrantes, en promedio, tiendan a estar más concentrados en el territorio que los residentes locales (Díaz *et al.*, 2018).

Además, en comparación con la población local, los inmigrantes tienden a ubicarse mayormente en áreas metropolitanas: en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), el 66 por ciento de la población migrante vive en estas zonas, 6 puntos sobre el promedio de 58 por ciento de la población local (OCDE, 2018a).

En Chile ocurre algo similar. Mientras un 87,8 por ciento de la población reside en zonas urbanas, entre los inmigrantes esta proporción llega a 95,2. Es más, el 64 por ciento de los inmigrantes vive en las áreas metropolitanas de las regiones del Biobío, Valparaíso y Metropolitana, cuando solo el 49 por ciento de la población local vive en esas zonas.

También en línea con lo que ha venido ocurriendo en los países de la OCDE, las localidades que tenían mayor presencia de inmigrantes en el pasado fueron las que más vieron crecer la incidencia de población extranjera en el último período. De hecho, la correlación entre la proporción de población inmigrante de cada comuna en 2002 y los puntos de crecimiento de esta proporción entre 2002 y 2017 es de 0,48.¹

Ahora bien, el grado de concentración territorial no es independiente del origen ni tampoco lo es del tiempo desde la llegada. Por ejemplo, en Europa los inmigrantes de países pertenecientes a la Unión Europea están mucho más dispersos en el territorio que aquellos que vienen de países ajenos a la Unión. Además, estos últimos tienden a radicarse en las capitales nacionales (OCDE, 2018a).

Los patrones de segregación asociados al fenómeno migratorio pueden diferir de aquellos que exhiben otros grupos desaventajados, como los segmentos de bajos ingresos o las minorías raciales locales, por nombrar algunos. Siguiendo a Iceland (2014), frecuentemente vemos que los inmigrantes recientes se ubican en enclaves étnicos, tanto por contactos previos como por el acceso a redes de apoyo (ver también el capítulo de Mascareño en este volumen). Sin embargo, es igualmente frecuente que los inmigrantes o sus hijos tiendan, pasada una primera etapa, a cambiar de residencia y ocupar también otras zonas en la medida en que aumentan sus ingresos y conocen otras alternativas. Estaríamos frente a trayectorias “hacia arriba” y “hacia afuera”, en un proceso de integración que es tanto socioeconómica como espacial (OCDE, 2018b).

Pero lo anterior no siempre ocurre. Por un lado, se dan casos en que la aglomeración inicial va perpetuándose en el contexto de un modelo multicultural en que, si bien el grupo en cuestión participa activamente de la vida social y económica del país de acogida, de todos modos mantiene rasgos propios de su cultura, lenguaje y valores (Crul, 2016). La contracara son los casos en que la aglomeración inicial (en un comienzo natural y posiblemente

¹ El cálculo solo considera comunas de más de 10 mil habitantes en 2017.

buscada) tiende a persistir y a complementarse con fenómenos de éxodo de los otros grupos que inicialmente habitaban dichas zonas. Es este el caso en que se pasa de la concentración a la segregación. Ello es más problemático cuando se trata de grupos de bajos ingresos y poca calificación, aislados, y que ven reproducir intergeneracionalmente sus desventajas. Mientras mayores sean las brechas entre la comunidad inmigrante y la receptora es más probable que ocurra tal fenómeno, en particular en contextos donde los patrones de desarrollo urbano preexistentes propician su localización en zonas especialmente deterioradas o en donde se gatilla una eventual fuga de la población local (OCDE, 2018b).

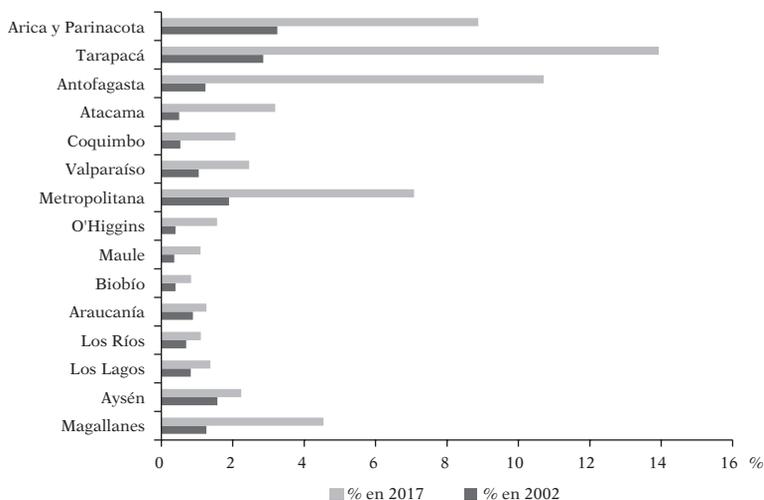
La experiencia comparada muestra gran diversidad de fenómenos. Tal diversidad se deriva de las diferencias en el origen de quienes migran (y las brechas respecto de quienes los reciben), las razones que motivan la migración (económicas, asilo y refugio, entre otras), los volúmenes asociados (en términos absolutos y en relación con la población local en los territorios específicos), la velocidad del flujo inmigratorio, el idioma, etc. Como se verá a continuación, el caso chileno no encaja del todo en un patrón particular, aunque la evidencia revisada muestra rasgos consistentes con una trayectoria de concentración inicial e integración gradual.

2.1. Presencia de población inmigrante por región y comuna

Un elemento relevante del aumento de la población inmigrante, documentado en el capítulo Fuentes y Hernando en este volumen, es que en ningún caso se trata de un incremento distribuido equitativamente en el territorio. En el gráfico IV.1 quedan de manifiesto las diferencias, que muestran cómo el aumento registrado en la proporción de población inmigrante entre los Censos de 2002 y 2017 se concentró en la Región Metropolitana y en el Norte Grande: 6 puntos porcentuales de aumento en la Región de Arica y Parinacota, 9 en la de Antofagasta y 11 en Tarapacá.² La Región Metropolitana, en tanto, vio crecer la incidencia de población inmigrante de 2 a 7 por ciento y pasó de acoger el 61 por ciento de los inmigrantes en 2002 a poco más de 64 por ciento en 2017.

² El análisis contenido en esta sección se basa en estadísticas censales en tanto requiere un nivel de desagregación territorial que no es posible de obtener con encuestas como la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN).

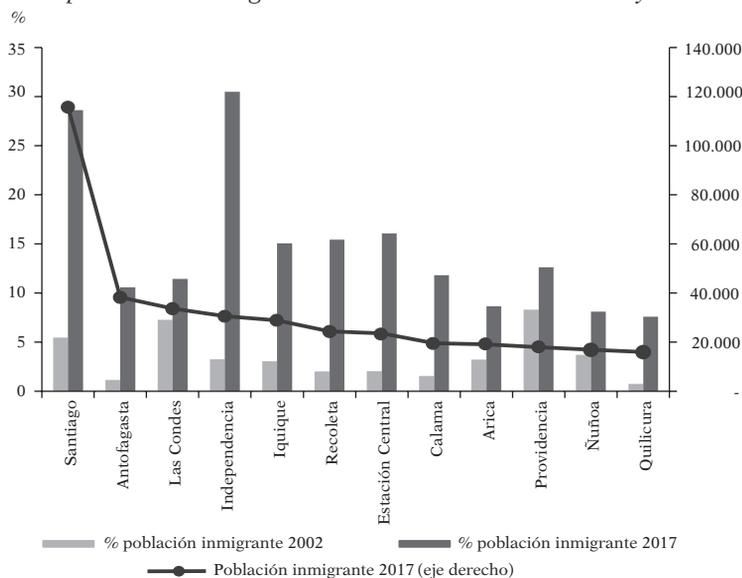
GRÁFICO IV.1. *Incidencia de población inmigrante por región en 2002 y 2017*



Fuente: Elaboración propia en base a Censos 2002 y 2017.

Pero la concentración territorial de los inmigrantes es aún más acentuada de lo que muestra la desagregación regional. A escala de comunas podemos ver que la mitad de los inmigrantes en Chile vive en apenas 12 comunas, las que en conjunto acumulan menos del 15 por ciento de la población total del país. El gráfico IV.2 muestra estas comunas ordenadas por el volumen de población inmigrante en cada una, junto al cambio intercensal de la incidencia de dichos grupos. En este lapso, comunas como Antofagasta, Independencia y Quilicura aumentaron la proporción de inmigrantes en más de nueve veces, mientras que en Santiago, Iquique, Recoleta, Estación Central y Calama dicha proporción se multiplicó entre cinco y siete veces. En el otro extremo, aunque siempre en comunas que cuentan con una importante presencia inmigrante (en torno a 10 por ciento en este caso), las que menos vieron incrementarse esta proporción son Arica, Las Condes, Ñuñoa y Providencia, todas con una presencia relativamente alta al inicio del período, y que de todos modos experimentaron crecimientos entre 50 y 150 por ciento.

GRÁFICO IV.2. Población inmigrante en 2017 y proporción de población inmigrante en cada comuna en 2002 y 2017



Fuente: Elaboración propia en base a Censos 2002 y 2017.

Otro factor a considerar es la evolución del tamaño de la población inmigrante en relación con la local. En términos gruesos se observa que ambos grupos tienden a crecer complementariamente entre 2002 y 2017: la correlación de tasas de crecimiento por comuna es de 0,32 a nivel nacional y de 0,39 en el Gran Santiago, siendo ambas correlaciones estadísticamente significativas. En el caso de la capital, los municipios que más población local perdieron en el período corresponden a comunas pericentrales y de bajos ingresos promedio, como Lo Espejo, San Ramón, La Granja, Pedro Aguirre Cerda y Cerro Navia, áreas en las que, como veremos en la sección 2.2.1., el crecimiento de la población inmigrante ha sido muy marginal (menos de 20 mil para el conjunto). Por su parte, comunas de gran crecimiento de población inmigrante, como Santiago, Independencia, Antofagasta y la conurbación Iquique-Alto Hospicio, registran también un importante crecimiento de la población local en el período. La excepción la constituyen Recoleta y Estación Central, donde sí se observa un detrimento de la población local en paralelo con un explosivo crecimiento de la población inmigrante. Para futuras investigaciones sería interesante indagar más en detalle lo ocurrido en áreas específicas de estas comunas y complementar con análisis cualitativo levantado en terreno.

Poniendo ahora el foco en las 12 comunas que acumulan el 50 por ciento de los inmigrantes totales, el cuadro IV.1 muestra la distribución de estos residentes en cada municipio según el período en el que llegaron al país y según su origen. De manera consistente con lo reflejado en el gráfico IV.2, en las comunas de Santiago, Antofagasta, Independencia, Estación Central y Quilicura más del 70 por ciento de los inmigrantes llegaron al país después de 2010, mientras que solo en Arica y en el sector oriente de la ciudad de Santiago vemos proporciones relevantes de inmigrantes llegados antes de 2000 (y, por lo tanto, censados también en 2002).

En cuanto al origen de la población inmigrante en las comunas con mayor presencia, las diferencias son importantes: el 41 por ciento de los inmigrantes de Antofagasta son colombianos, el 57 por ciento de los que viven en Recoleta son peruanos, en Quilicura el 53 por ciento viene de Haití, y solo en Las Condes y Providencia vemos proporciones mayoritarias de inmigrantes venidos de Europa y Norteamérica (ver cuadro IV.1).

CUADRO IV.1. Año de llegada y país de origen de los residentes inmigrantes de cada comuna

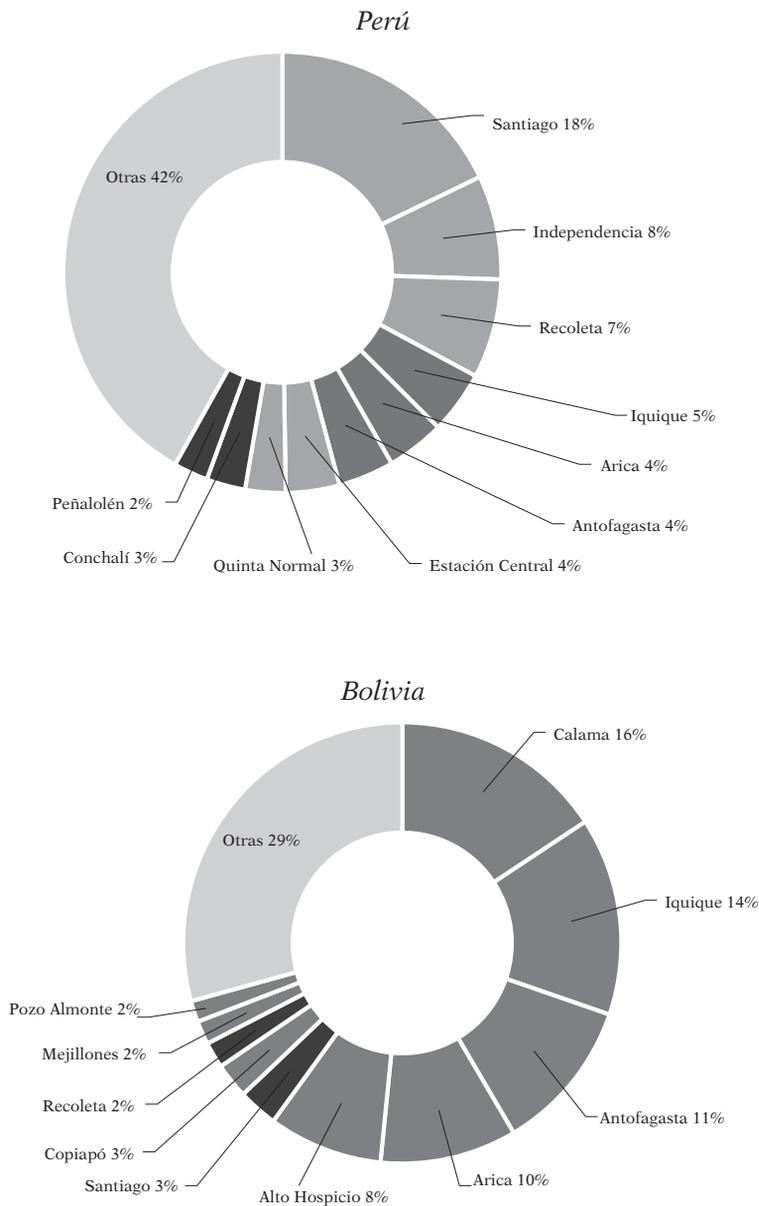
Comuna	Período de llegada (proporción [%] de inmigrantes llegados por período en cada comuna)			Origen (proporción [%] de inmigrantes llegados desde cada país en cada comuna)						
	Antes de 2000	2000 a 2009	2010 a 2017	Perú	Colombia	Venezuela	Bolivia	Argentina	Norteamérica y Europa	Haití
Santiago	5	14	81	30	16	30	2	3	4	3
Antofagasta	5	15	80	21	41	2	23	3	2	0
Las Condes	25	18	57	12	8	10	3	15	27	0
Independencia	5	18	77	48	18	14	2	1	1	6
Iquique	10	23	68	31	9	2	39	3	2	0
Recoleta	7	22	70	57	7	4	6	2	2	10
Estación Central	6	14	81	32	11	14	3	2	1	26
Calama	9	18	73	14	13	1	62	3	2	0
Arica	24	25	51	43	6	1	41	2	2	0
Providencia	23	15	62	10	7	12	2	12	31	0
Ñuñoa	21	16	63	11	12	26	2	10	17	1
Quilicura	8	14	78	20	7	4	1	5	2	53

Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2017.

Para mejor comprensión, el gráfico IV.3 muestra en qué comunas se distribuye la población con origen en los seis países de mayor presencia en Chile. El panorama es sumamente diverso. Emulando el caso europeo antes descrito, los inmigrantes venidos de países no fronterizos, como Colombia, Venezuela y Haití, tienden a concentrarse en comunas del Gran Santiago (capital del país y principal punto de acceso), siendo los colombianos en Antofagasta la excepción que confirma esta regla.

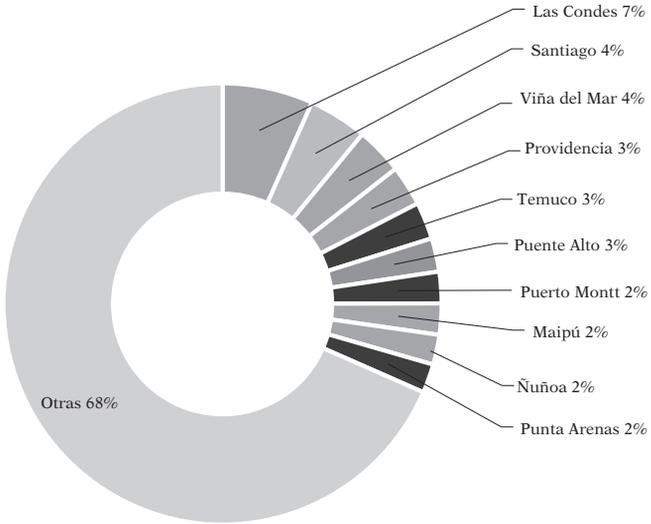
A su vez, la inmigración desde países vecinos también muestra regularidades y excepciones. Entre las primeras está la inmigración desde Argentina, que, al estar sumamente distribuida a lo largo de todo el territorio nacional, sigue un patrón similar al comentado anteriormente para Europa en cuanto a la inmigración desde países cercanos. Los argentinos son, de hecho, los únicos con presencia relevante en comunas del sur de Chile y dos tercios de ellos viven en comunas con menos de dos por ciento de incidencia inmigrante. Los inmigrantes bolivianos muestran un patrón similar: el 70 por ciento se distribuye en las tres regiones del extremo norte y cubriendo un extenso territorio, el que, por cierto, es geográficamente adyacente a su país de origen. La excepción en este caso la constituyen los peruanos, quienes están marcadamente concentrados en comunas de la ciudad de Santiago (76 por ciento reside en ella), en un patrón mucho más parecido al exhibido por quienes vienen de países más lejanos, como colombianos, venezolanos y haitianos.

GRÁFICO IV.3. Comuna de residencia de los inmigrantes según país de origen

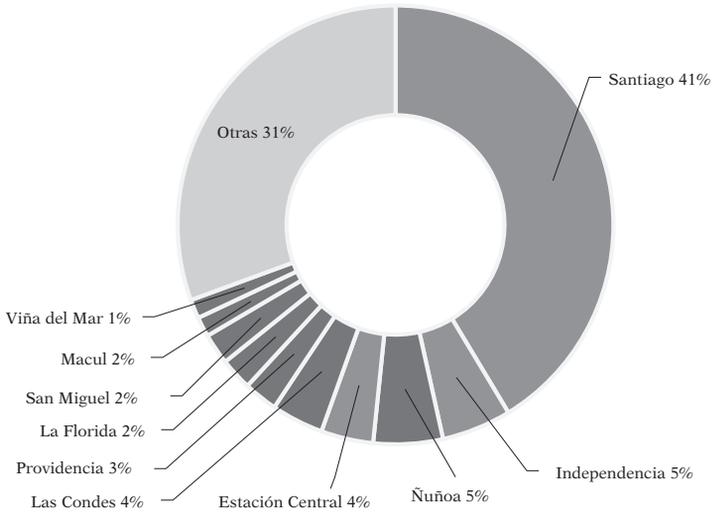


INMIGRACIÓN EN CHILE

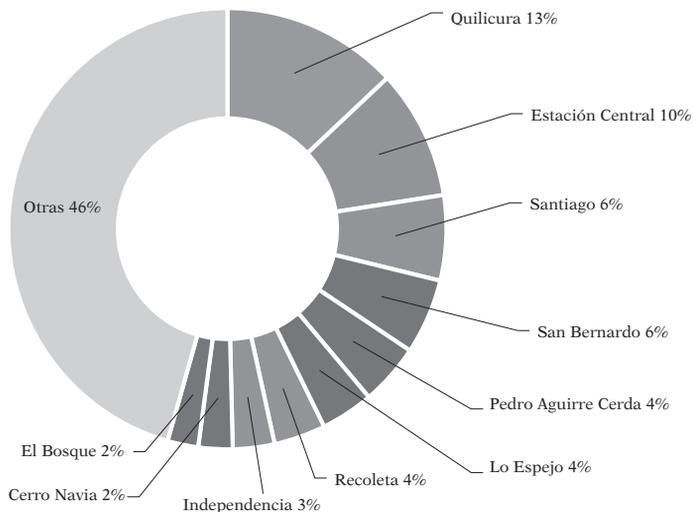
Argentina



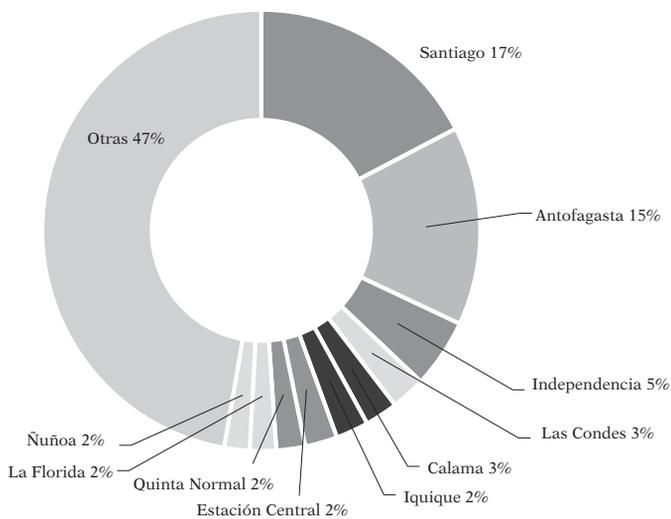
Venezuela



Haití



Colombia



Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2017.

2.2. Análisis por ciudades

Las marcadas diferencias entre comunas invitan a ver qué ocurre al interior de cada una. Para esto se trabaja a nivel de zonas censales³ y se revisa en detalle lo ocurrido en tiempo desde la llegada y origen en dos ciudades icónicas del fenómeno inmigratorio reciente: el Gran Santiago y Antofagasta.

2.2.1. Gran Santiago

Por lejos, la ciudad que concentra un mayor volumen de población extranjera es el Gran Santiago, ciudad que, a su vez, incluye a las dos comunas con mayor proporción de población inmigrante en el país: Independencia y la comuna de Santiago. La figura IV.1 lo muestra con claridad; las zonas censales más oscuras son aquellas donde más del 20 por ciento de la población es inmigrante. Dichas zonas, se concentran en la comuna de Santiago, en Independencia, en partes de Recoleta y Estación Central, y tienden a proyectarse hacia el sector nororiente (Providencia, Las Condes y Lo Barnechea). También cabe destacar que en los sectores sur y poniente la presencia de inmigrantes está muy por debajo del promedio nacional, dando cuenta de la alta correlación espacial del fenómeno en la capital.

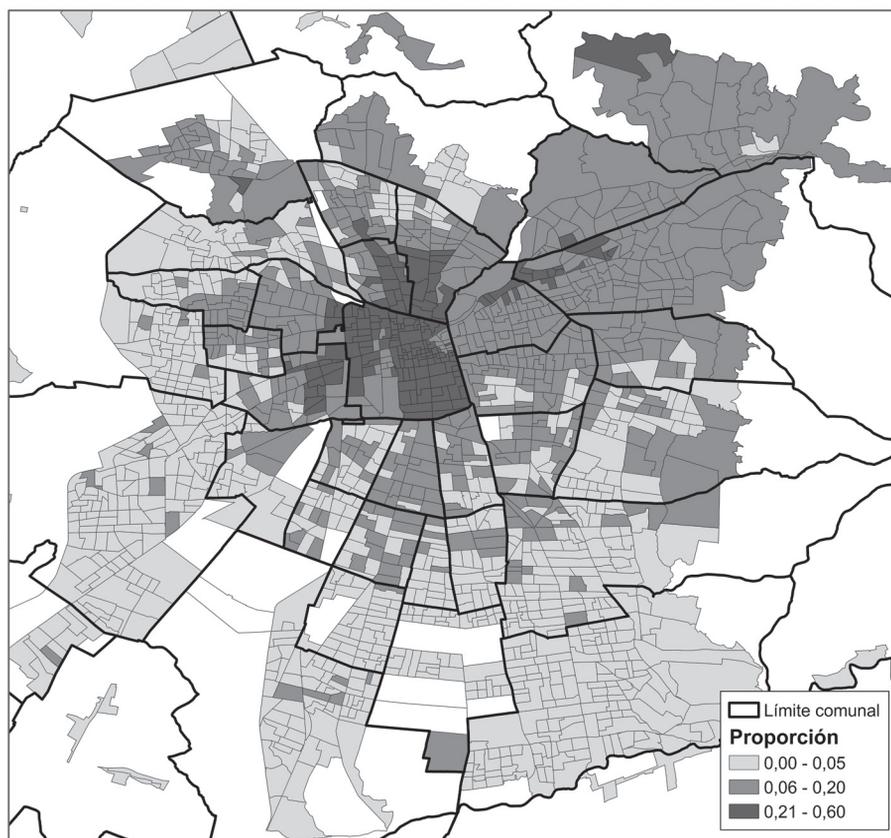
Una primera lectura de este patrón apuntaría a que la población inmigrante tiende a localizarse cerca de o en las zonas que cuentan con buena parte de la oferta laboral, es decir, el centro de la ciudad y su extensión hacia el nororiente. Esto es consistente con las mayores tasas de participación laboral y la menor edad promedio de los hogares inmigrantes, los cuales parecieran estar privilegiando localizaciones de alta densidad y muy funcionales a su inserción en el mercado laboral. Por lo pronto, en base a datos de la encuesta CASEN 2017, en la ciudad de Santiago los inmigrantes demoran 42 minutos a sus trabajos en promedio, mientras que los locales tardan 15 por ciento más, siendo la diferencia estadísticamente significativa.⁴

³ La división del territorio en zonas censales es un ejercicio de carácter operativo realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) a partir de criterios basados en el número de viviendas estimadas en el área. Se conforman por un conglomerado de manzanas. En promedio, las zonas censales cuentan con 29 manzanas, pero en áreas más densas este número se reduce. La comuna de Santiago, por ejemplo, se divide en 130 zonas censales con 9,9 manzanas cada una, en promedio. Rancagua, al ser mucho menos densa, se divide en 79 zonas censales con más de 30 manzanas cada una. El promedio de habitantes por zona censal es de 1.133 personas, con valores entre 2 mil y 4 mil en ciudades grandes, pero en torno a 500 en localidades más pequeñas.

⁴ También en base a datos de la encuesta CASEN, los residentes de la comuna de Santiago demoran, en promedio, menos de 40 minutos a sus trabajos. En tanto, en comunas periféricas como San Bernardo, La Pintana y Puente Alto, donde, dicho sea de paso, prácticamente no hay presencia inmigrante, dicho lapso supera los 60 minutos (Herrera y Razmilic, 2018).

Con todo, se requiere de más antecedentes y de un análisis más detallado de patrones de desplazamiento para concluir que la decisión de localización de los inmigrantes responde solo a factores asociados a lo laboral. Es más, como veremos en seguida, hay otros elementos relevantes para tener en cuenta, como el tiempo transcurrido desde la llegada y las eventuales diferencias de origen y nivel socioeconómico.

FIGURA IV.1. *Incidencia de población inmigrante por zona censal del Gran Santiago*



Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2017 y cartografía censal INE.

2.2.1.1. *Tiempo desde la llegada*

Como se discutió anteriormente, en la experiencia comparada es más frecuente encontrar patrones de alta concentración en los primeros años desde el arribo, los que, a su vez, tienden a diluirse gradualmente en el tiempo. En Chile parece ocurrir algo similar. Un primer indicio es que los inmigrantes presentan tasas de movilidad residencial sustancialmente mayores a los locales. De acuerdo al Censo 2017, entre los inmigrantes con más de cinco años en Chile, el 26,9 por ciento vivía en el año 2012 en una comuna distinta de la actual, tasa que baja a 15,2 por ciento entre los locales.⁵

Esto es consistente con la idea de que la localización de arribo está influenciada por la importancia de contar con redes de apoyo frente a la incertidumbre implícita en la decisión de migrar, lo que refuerza la lógica de “cadenas migratorias” descritas en Mascareño en este volumen. Con el paso del tiempo, este elemento debiera perder preponderancia, sobre todo en la medida en que el inmigrante se establezca en términos económicos y conozca otras alternativas. Algo de ello parece evidenciarse en la figura IV.2, donde se muestran las zonas censales del Gran Santiago con mayor presencia de inmigrantes y que, en conjunto, acumulan el 50 por ciento de quienes llegaron en cada período. El grupo arribado entre 2010 y 2017 no solo es el más numeroso, sino también el que se concentra en un menor número de zonas censales (193 zonas). En cambio, quienes llegaron entre 2000 y 2009, además de ser muchísimo menos en cantidad, actualmente viven en un número de zonas sustancialmente mayor (50 por ciento se distribuye en 268 zonas), cifra aún por debajo del número de zonas censales requeridas para acumular al 50 por ciento de quienes llegaron antes de 2000 (312 zonas).

En este punto es preciso distinguir entre concentración espacial y segregación. La primera se refiere a cercanía geográfica, a la agrupación como opuesto de la dispersión espacial. Segregación, en cambio, complementa la idea de concentración con aislamiento. Para que un grupo esté segregado no basta con que esté concentrado en un lugar; se requiere también que este sea el grupo mayoritario en la zona o, en el extremo, que no haya personas de otras características. Una medida frecuentemente utilizada para medir segregación, en particular la de grupos claramente definidos (raza, nacionalidad, etc.), es el índice de disimilitud de Duncan, el que se construye comparando la presencia del grupo analizado en cada una de las áreas específicas del territorio (zona censal en este caso) con su incidencia en el

⁵ Que un 15,2 por ciento de los hogares haya cambiado de comuna en cinco años ubica a Chile en el rango bajo de movilidad residencial en el contexto de la OCDE, donde los países de menor movilidad tienen tasas de 5 por ciento en dos años (Caldera Sánchez y Andrews, 2011).

área general (la ciudad completa).⁶ Para el caso del Gran Santiago, el índice de disimilitud asciende a 0,42, es decir, el 42 por ciento de los inmigrantes tendría que cambiar de zona censal de residencia si quisiéramos tener una distribución homogénea en la ciudad.

En esta lógica y de manera consistente con lo presentado en la figura IV.2, los inmigrantes arribados entre 2010 y 2017 muestran mayores niveles de segregación, con un índice de disimilitud de 0,47. El Duncan baja a 0,37 para quienes llegaron entre 2000 y 2009 y, más aún, a 0,34 para quienes arribaron antes de 2000.

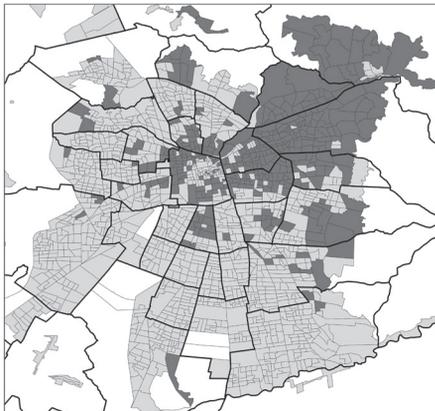
Ahora, en estricto rigor, para confirmar la hipótesis de concentración inicial e integración gradual es necesario ver qué tan segregados estaban estos inmigrantes más antiguos cuando recién arribaron. Estimaciones a nivel de comuna, en base al Censo 2002, muestran que los inmigrantes ya registrados en dicho conteo estaban mucho más segregados (Duncan comunal de 0,39) que lo que están actualmente quienes llegaron antes de 2000 (0,30). Con todo, debido a que los inmigrantes más antiguos tienden a estar hoy en zonas de mayor ingreso, interesa revisar los patrones de segregación según el país de origen de los inmigrantes y sus características específicas.

⁶ En este análisis el índice se construye comparando proporciones de inmigrantes y locales, o inmigrantes de un determinado período u origen respecto del resto de la población, etc. El Duncan está acotado entre 0 (mínima segregación) y 1 (máxima segregación). Una forma de interpretarlo es que su valor corresponde al porcentaje del grupo analizado que tendría que cambiar de unidad geográfica (zona censal en este caso) para que todas las unidades tengan la misma proporción de personas de la característica en estudio.

FIGURA IV.2. Zonas censales del Gran Santiago con mayor presencia de población inmigrante según periodo de llegada

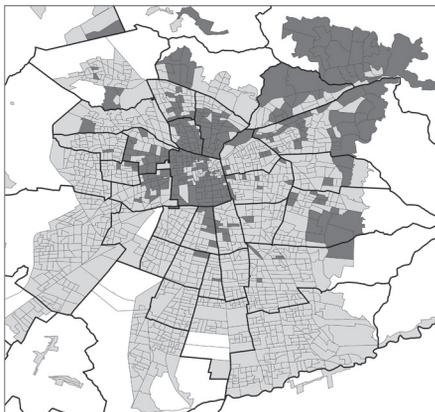
Inmigrantes pre-2000

50 por ciento en 312 de 1.734 zonas censales



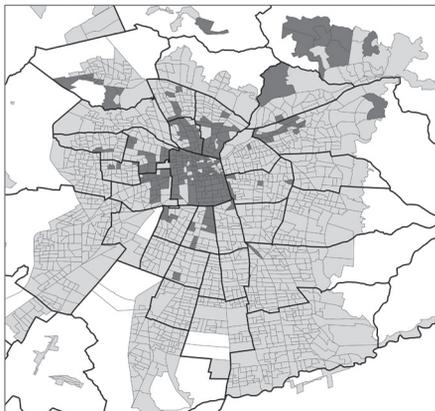
Inmigrantes 2000-2009

50 por ciento en 268 de 1.734 zonas censales



Inmigrantes 2010-2017

50 por ciento en 193 de 1.734 zonas censales



Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2017 y cartografía censal INE.

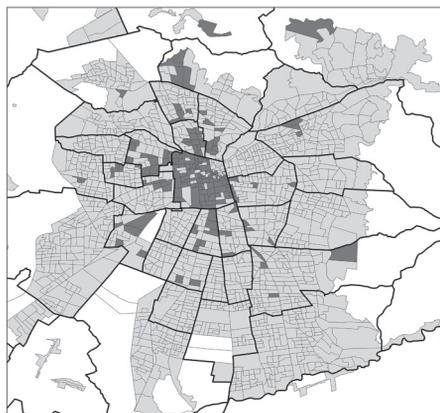
2.2.1.2. Origen

Como se ve en la figura IV.3, los patrones de concentración difieren bastante entre los distintos grupos. En primer término, los colombianos son los que están más dispersos en el territorio, mientras que son los venezolanos los que tienden a estar más agrupados.

FIGURA IV.3. Zonas censales del Gran Santiago con mayor presencia inmigrante según origen

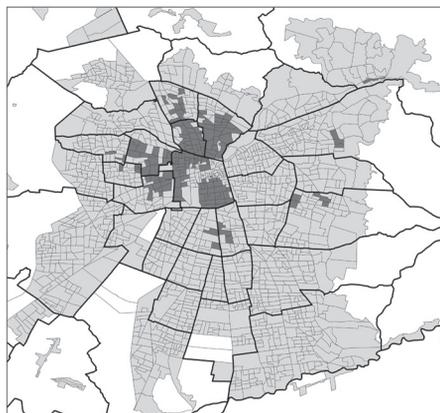
Inmigrantes colombianos

50 por ciento en 164 de 1.734 zonas



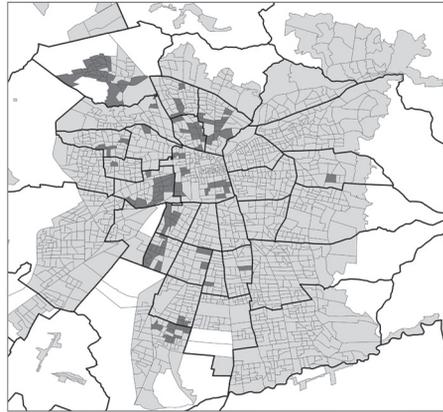
Inmigrantes peruanos

50 por ciento en 147 de 1.734 zonas

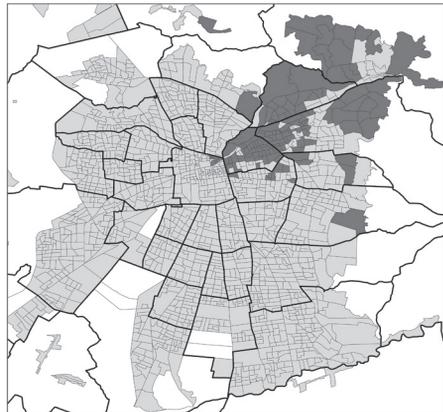


Inmigrantes haitianos

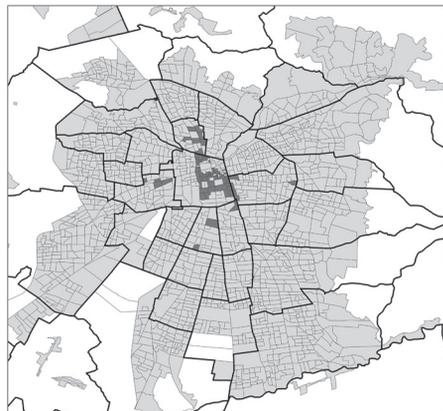
50 por ciento en 109 de 1.734 zonas

*Inmigrantes europeos y norteamericanos*

50 por ciento en 128 de 1.734 zonas

*Inmigrantes venezolanos*

50 por ciento en 68 de 1.734 zonas



Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2017 y cartografía censal INE.

Junto a lo anterior, cabe destacar que no solo difieren los niveles de concentración, sino también las zonas de la ciudad en que se ubica mayoritariamente cada grupo. Mientras los peruanos se ubican en varias comunas centrales (Santiago, Independencia, Recoleta, Quinta Normal y Estación Central), los venezolanos se localizan casi exclusivamente en Santiago y específicamente en áreas de edificación en altura.

En tanto, los inmigrantes haitianos se agrupan en bolsones acotados y más bien periféricos de comunas de menores ingresos, como Quilicura, El Bosque, San Bernardo, Pedro Aguirre Cerda y Lo Espejo. Lo contrario ocurre con quienes llegaron desde Norteamérica y Europa, quienes se concentran en Providencia, Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea, las comunas más ricas de la ciudad.

Esta diferencia de localización entre inmigrantes haitianos y norteamericanos-europeos es consistente con el hecho de que ambos grupos están en extremos opuestos en términos de la proporción de adultos con educación superior. En efecto, de los inmigrantes haitianos solo el 15 por ciento cuenta con estudios superiores (técnico, profesional, magíster o doctorado), proporción que sube a 80 por ciento promedio entre europeos y norteamericanos. Lo anterior, a su vez, se refleja en distintos perfiles de ingreso y, finalmente, también en un acceso diferenciado a las distintas zonas de la ciudad. Esto concuerda con lo observado en el contexto de la OCDE, donde los inmigrantes de alta calificación tienden a localizarse en las mismas zonas que sus contrapartes en la élite local (Díaz *et al.*, 2018).

Desde la perspectiva de la segregación, cada grupo por separado muestra índices de disimilitud superiores al 0,42, que es el Duncan para el total de la población inmigrante de la ciudad. Los mayores grados de segregación son los que exhiben los venezolanos (0,65) y el conjunto de inmigrantes europeos y norteamericanos (0,61). Los haitianos también muestran un alto nivel de segregación (0,57), mientras que peruanos (0,49) y colombianos (0,47) presentan grados relativamente menores, aunque de todos modos muy elevados en términos absolutos.

Dicho lo anterior, vale la pena volver sobre la pregunta respecto a si los patrones de segregación efectivamente se reducen con el tiempo desde la llegada de los inmigrantes. Una forma tentativa de abordarlo es revisando los índices a través del tiempo para poblaciones de un mismo origen. Tomando los dos casos de más antigüedad entre los grupos principales, la hipótesis inicial de reducción gradual de la segregación tiende a confirmarse. El índice de disimilitud para los peruanos llegados en esta última década es de 0,53, indicador que baja a 0,49 para quienes llegaron a comienzos de 2000 y que se reduce aún más (0,37) para quienes llegaron en décadas anteriores.

En el caso del grupo compuesto por norteamericanos y europeos, la tendencia a la baja en los índices de segregación es prácticamente inexistente:

0,64 (llegados entre 2010-2017), 0,62 (2000-2009) y 0,62 (pre-2000). Cabe destacar que los niveles de segregación de este grupo, además de elevados, son consistentes con la autosegregación de los grupos de más altos ingresos (Agostini *et al.*, 2016). Como ya se dijo, los inmigrantes de alta calificación replican los patrones de la élite local, por lo que, en este caso, ciertamente no aplica la expectativa de trayectorias “hacia arriba” y “hacia afuera” concebida para grupos inicialmente desaventajados.

2.2.2. Antofagasta

Antofagasta es actualmente la segunda comuna del país con mayor proporción de inmigrantes. Entre 2002 y 2017, la ciudad vio multiplicarse por 10 el volumen de población inmigrante, subiendo su incidencia sobre la población total de 1,2 a 10,6 por ciento en apenas 15 años. El 80 por ciento de los inmigrantes en Antofagasta llegó después de 2010 y el 41 por ciento viene de Colombia.

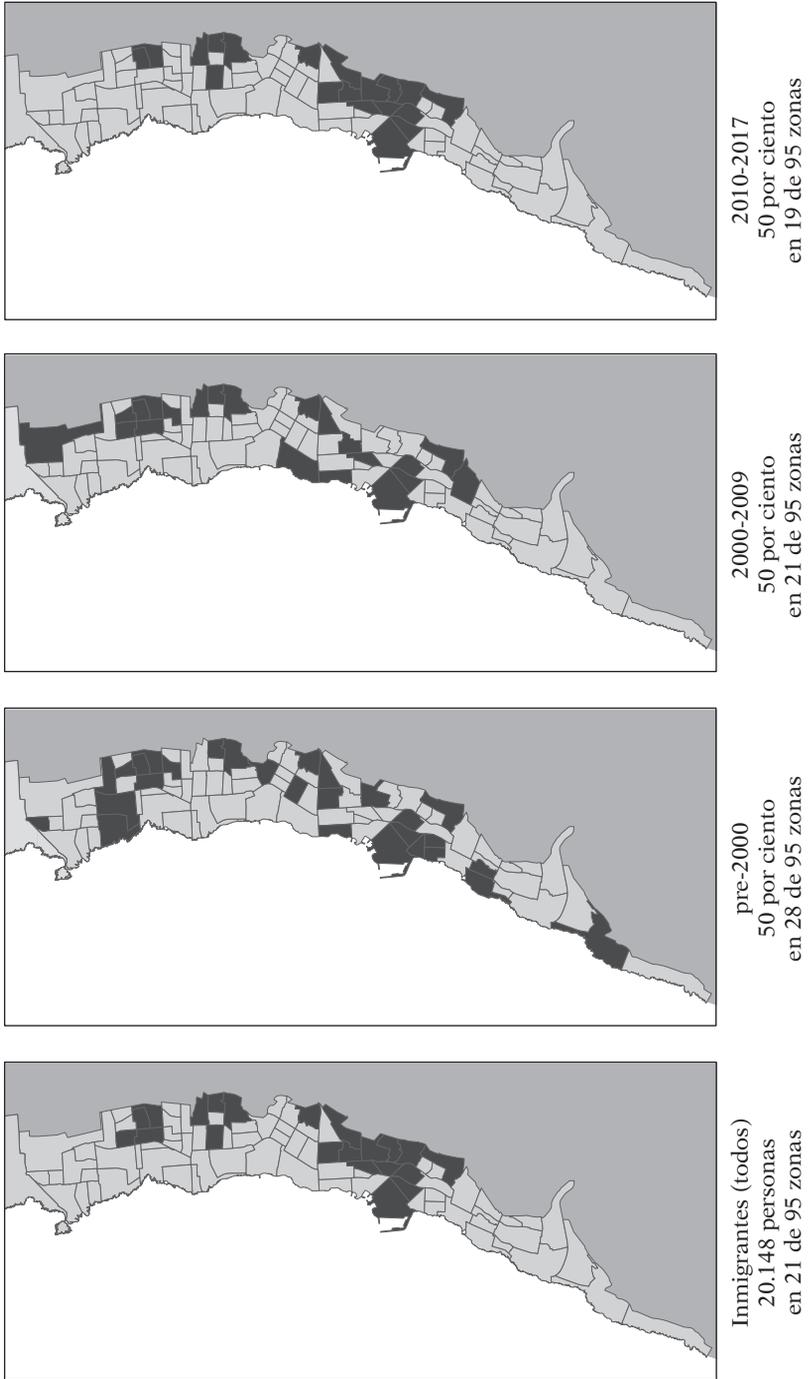
2.2.2.1. Tiempo desde la llegada

De manera similar a lo que ocurre en la capital, en Antofagasta los niveles de segregación son mayores entre quienes llegaron más recientemente al país. El índice de disimilitud en este caso baja de 0,30 (2010-2017) a 0,23 (2000-2009) y luego a 0,15 (pre-2000), aunque en cualquier caso está en niveles bastante inferiores a los registrados en el Gran Santiago. Junto con ello, lo reciente del fenómeno redunda en que las zonas con mayor presencia total de inmigrantes sean también las que concentran a quienes llegaron después de 2010 (ver figura IV.4). Este grupo se ubica mayoritariamente en el sector céntrico a la altura del puerto y también en los faldeos de los cerros que limitan el crecimiento de la ciudad hacia el este, muchos de estos últimos en campamentos.⁷

Quienes llegaron entre 2000 y 2010 tienen también presencia relevante en algunas zonas del norte de la ciudad, mientras que los más antiguos, además de ser relativamente pocos, se reparten mucho más equitativamente a lo largo del territorio, incluso en la zona sur que es donde se ubican los barrios de mayores ingresos.

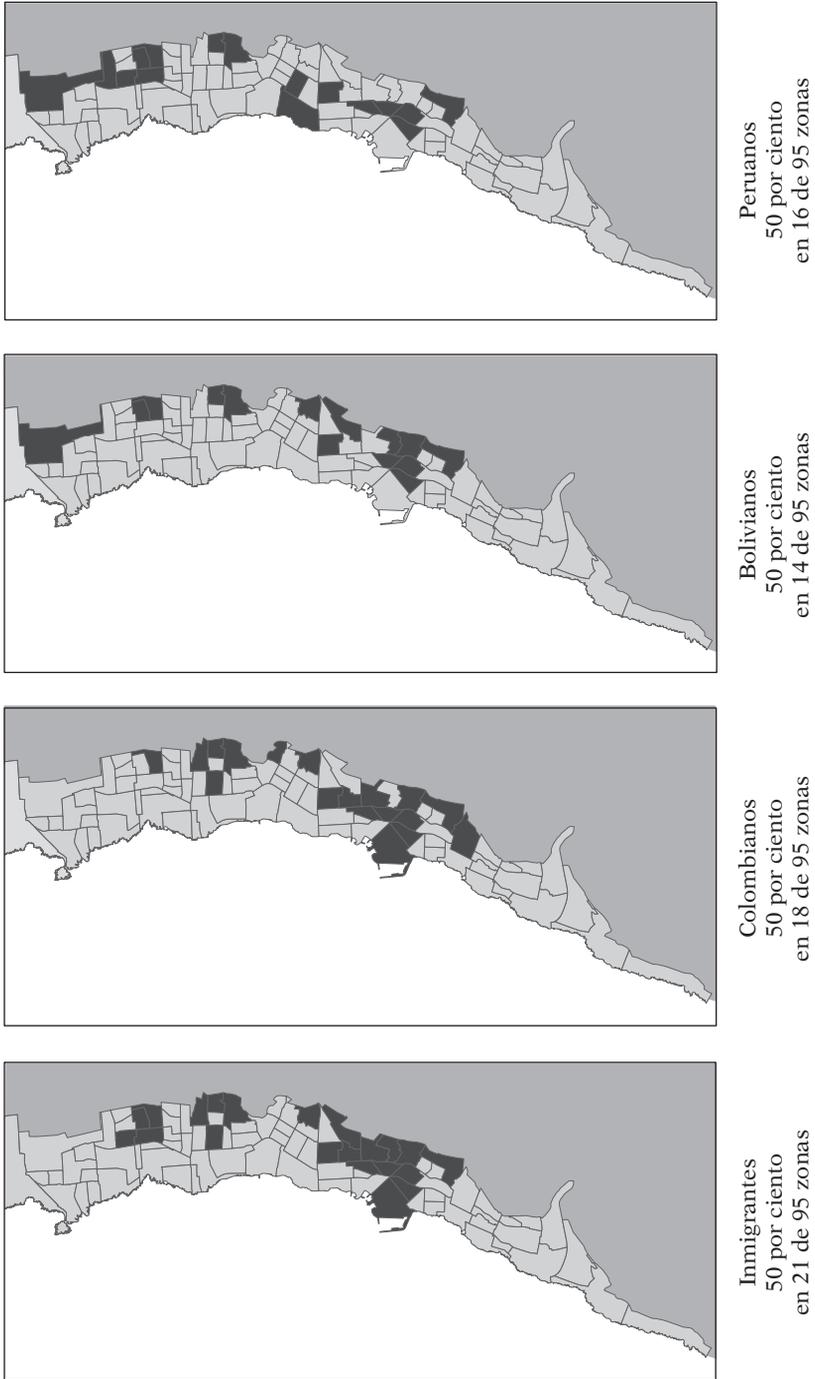
⁷ De acuerdo con el último catastro del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), el número de campamentos en Antofagasta subió de 28 a 78 solo entre 2011 y 2018. En tanto, la Fundación TECHO estima que el número de familias en asentamientos precarios de la comuna subió de 500 a 5 mil entre 2011 y 2017.

FIGURA IV.4. Zonas censales de Antofagasta con mayor presencia de población inmigrante según periodo de llegada



Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2017 y cartografía censal INE.

FIGURA IV.5. Zonas censales de Antofagasta con mayor presencia de población inmigrante según país de origen



Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2017 y cartografía censal INE.

2.2.2.2. *Origen*

Por lejos, el grupo mayoritario entre los inmigrantes en Antofagasta son los de origen colombiano, los cuales, a su vez, son los que llegaron hace menos tiempo. Como ya hemos visto, este último factor podría reflejarse en mayores grados de concentración, lo que en este caso se compensa por su distinto volumen relativo: al ser más numerosos terminan ocupando un mayor número de locaciones que los peruanos y los bolivianos. Por de pronto, estos últimos dos grupos tienen mayor presencia relativa en el norte de la ciudad y menos en el centro (ver figura IV.5).

El índice de disimilitud para los inmigrantes en Antofagasta asciende a 0,27, varios órdenes de magnitud por debajo del 0,42 registrado para la capital. El índice alcanza a 0,35 en el caso de los bolivianos y se ubica en 0,30 al analizar la localización de peruanos y colombianos. Por otra parte, al igual que en el caso del Gran Santiago, los inmigrantes peruanos muestran indicadores decrecientes de segregación: 0,33 (2010-2017), 0,30 (2000-2009) y 0,27 (pre-2000), lo que, preliminarmente, también está en línea con la hipótesis de trayectorias “hacia arriba” y “hacia afuera”.

3. ACCESO A LA VIVIENDA Y SITUACIÓN HABITACIONAL

Además de la localización, las características propias de las viviendas en que residen los inmigrantes suelen ser diferentes a las de la población local. En los primeros años desde el arribo la situación es, casi por definición, inestable y muchas veces informal. Es frecuente dentro de este contexto observar mayores grados de precariedad. En los países de la OCDE la tasa de hacinamiento entre los inmigrantes es de 17 por ciento, 9 puntos porcentuales por sobre la de la población local. Del mismo modo, mientras que en esos países el 25 por ciento de los inmigrantes reside en viviendas de bajo estándar, la proporción baja a 20 por ciento en el caso de los locales (OCDE/EU, 2018).⁸

Las diferencias son mayores al analizar la tenencia de la vivienda: en el contexto de la OCDE, la proporción de propietarios en la población local es de 67 por ciento en promedio, muy lejos del 46 por ciento que ostentan los inmigrantes y que se reduce a 39 por ciento en la Unión Europea. La propiedad es muy frecuente entre los inmigrantes en países del Báltico y de la parte central de Europa, mientras que el diferencial con los locales se acrecienta

⁸ En el contexto de la OCDE, un hogar se encuentra hacinado si el número de recintos es menor a la suma de un estar, un dormitorio para la pareja principal y un dormitorio por cada dos personas adicionales. En tanto, la definición de vivienda subestándar o carente de atributos suficientes considera iluminación, humedad (goteras) y acceso exclusivo a baño.

en países con flujos inmigratorios recientes, como Irlanda, Italia, España y Grecia (OCDE/EU, 2015).

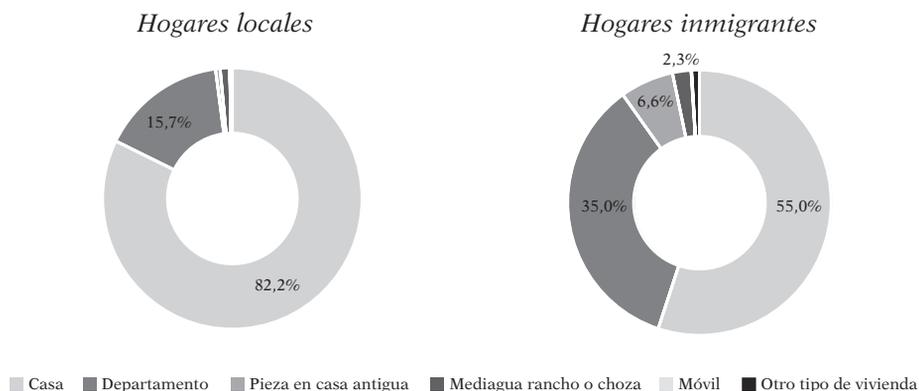
Por cierto, parte de las diferencias responden a las características de los grupos. También en el marco de la OCDE, al ser los hogares inmigrantes más jóvenes y tener menores ingresos, en promedio es menos probable que accedan a la vivienda en propiedad (15 por ciento de la brecha se explica por esto). En el resto de la brecha inciden otros factores, también vinculados al número de años de residencia en el país de destino: se necesita tiempo para tomar la decisión de comprar, pero también para ahorrar lo suficiente para el pie y acreditar la renta necesaria para obtener un crédito hipotecario (OCDE/EU, 2015).

Relacionado con lo anterior, también es más frecuente ver mayores grados de sobrecarga financiera entre los arrendatarios inmigrantes que entre los locales. Datos de 2012 para la OCDE muestran que, en promedio, 27 por ciento de los inmigrantes gasta más del 40 por ciento de su ingreso disponible en arriendo, cifra que se reduce a 20 por ciento para la población local en los países de la organización. Nuevamente, en este caso la presión es más fuerte en los países del sur de Europa (OCDE/EU, 2015).

Como veremos a continuación, varios de estos hechos estilizados se dan en el contexto chileno. Por lo pronto, en nuestro país también existen diferencias importantes entre las condiciones habitacionales de inmigrantes y locales, las que tienden a reducirse a medida que transcurre más tiempo desde el arribo al país y aumentan los ingresos. Son cinco temas que a continuación enumeramos.

3.1. Tipología de vivienda

De acuerdo al Censo de 2017, el 98 por ciento de los locales vive en casas y departamentos (ver gráfico IV.4). El resto vive en modalidades que acumulan una proporción muy marginal, quizás con la excepción del 1,2 por ciento que vive en mediaguas, ranchos o chozas, tipologías que se ubican mayoritariamente en las zonas rurales del sur del país. Esta proporción aumenta a 2,3 por ciento para los hogares en que el jefe de hogar o su cónyuge es inmigrante, aunque en tal caso el grueso se ubica en ciudades del norte. Es decir, entre los inmigrantes el problema sería más de exclusión urbana que de pobreza rural. En efecto, en las cuatro regiones del Norte Grande el 8,6 por ciento de los hogares inmigrantes vive en estas condiciones, lo que va de la mano con el explosivo aumento del número de campamentos en Alto Hospicio, Antofagasta, Calama y Copiapó.

GRÁFICO IV.4. *Hogares locales e inmigrantes por tipo de vivienda en 2017*

Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2017.

Otra diferencia relevante se da en la proporción que reside en viviendas de la categoría “pieza en casa antigua”: 0,6 por ciento entre los hogares locales y 6,6 entre los inmigrantes. Evidentemente, en este caso una parte de las diferencias se explica por las características de los hogares (más pequeños entre los inmigrantes) y el uso de dicha alternativa como medida temporal. Por lo pronto, el arriendo de una pieza no es un problema en sí mismo; el problema es cuando se reside en condiciones de hacinamiento (ver siguiente sección 3.2.) o sin acceso a servicios básicos adecuados.

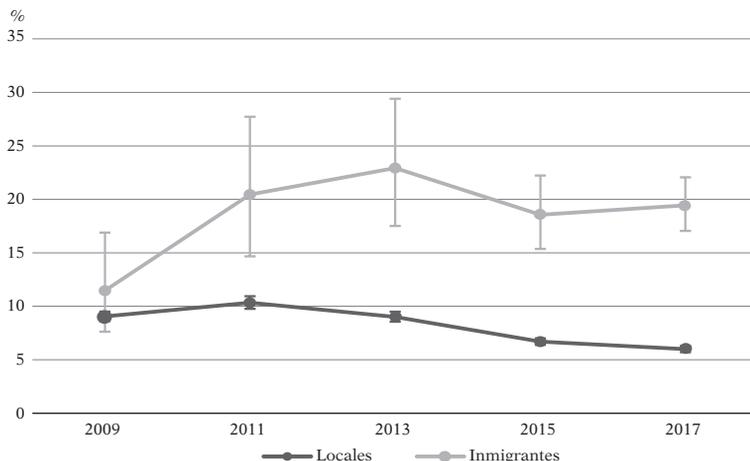
Ahora bien, dentro de los tipos no precarios de residencia, llama la atención la diferencia en la composición casa/departamento. La alta frecuencia de los departamentos entre los inmigrantes puede entenderse tanto desde la oferta como desde la demanda. Desde la oferta, en tanto la mayor parte de los inmigrantes reside en zonas urbanas y en particular en el Gran Santiago, que es por lejos la ciudad que concentra la mayor proporción de departamentos.⁹ Y desde la demanda, toda vez que las locaciones centrales, en unidades relativamente pequeñas, tienden a ser preferidas por hogares más jóvenes y de menos miembros, como es más frecuente en el caso de los inmigrantes (ver capítulo Fuentes y Hernando en este volumen).

⁹ El 67 por ciento de los departamentos del país está en la capital, ciudad en que el 28 por ciento de los hogares reside en esta tipología y donde, desde 2005, anualmente se construyen más departamentos que casas.

3.2. Hacinamiento y allegamiento

Chile también muestra diferencias en términos de los niveles de hacinamiento en que viven los inmigrantes en comparación con la población local. En el gráfico IV.5 se observa que el hacinamiento baja de manera sostenida entre los locales a partir de 2011, mientras que oscila en torno al 20 por ciento entre la población inmigrante.¹⁰ En general, el hacinamiento tiende a ir de la mano con el allegamiento, que es cuando hay más de un hogar compartiendo la vivienda (allegamiento externo) o cuando hay más de un núcleo familiar (allegamiento interno).¹¹ En cuanto al allegamiento externo, entre 2009 y 2017 el porcentaje de “hogares no principales” locales ha oscilado entre 2 y 4 por ciento sin una tendencia clara. En cambio, entre los inmigrantes esta proporción se ubica, en promedio, en 7 por ciento, pero saltando a 13,5 por ciento en la encuesta CASEN 2017, lo que coincide con la aceleración del flujo migratorio.

GRÁFICO IV.5. *Proporción de hogares en situación de hacinamiento (bajo, medio y crítico)*



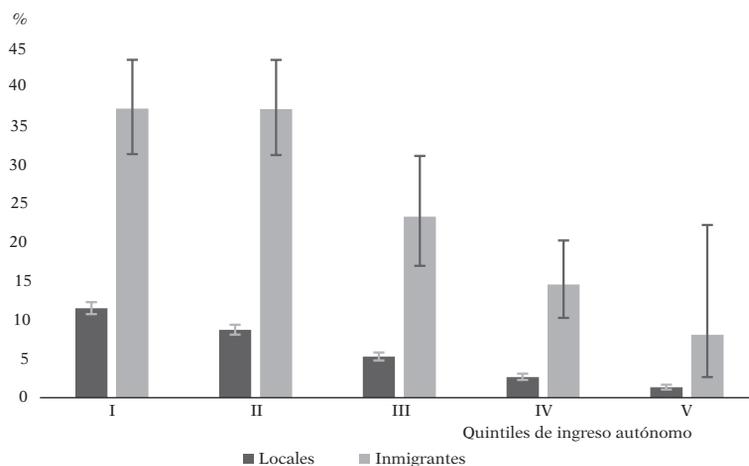
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN.

¹⁰ La metodología oficial en Chile (Minvu y MDS) considera la situación “sin hacinamiento” cuando hay menos de 2,5 personas por dormitorio, “hacinamiento medio bajo” cuando el cociente es de 2,5 a 3,49, “medio alto” entre 3,5 a 4,9 y “crítico” cuando es de 5 y más.

¹¹ “Hogares allegados” corresponden a grupos con presupuesto de alimentación aparte del hogar principal. “Núcleos allegados” corresponden a núcleos familiares secundarios y que sí comparten gastos alimenticios, por lo que son parte de un mismo hogar. En este último caso solo se considera deficitaria la situación de los núcleos allegados en condición de hacinamiento.

Volviendo al indicador de hacinamiento, en el gráfico IV.5 vemos que las diferencias entre locales e inmigrantes son estadísticamente significativas, y lo siguen siendo al desagregar el indicador por quintil de ingreso (ver gráfico IV.6). Es más, para el año 2017 solo en el quintil de ingreso más alto vemos una incidencia del hacinamiento por debajo del 10 por ciento de los hogares inmigrantes, mientras que, entre los locales, el hacinamiento solo supera el 10 por ciento en el quintil más pobre. En síntesis, aunque tiende a bajar con el aumento del ingreso, el hacinamiento es un problema relativamente extendido entre los inmigrantes.

GRÁFICO IV.6. *Proporción de hogares en situación de hacinamiento por quintil de ingreso año 2017*



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN 2017.

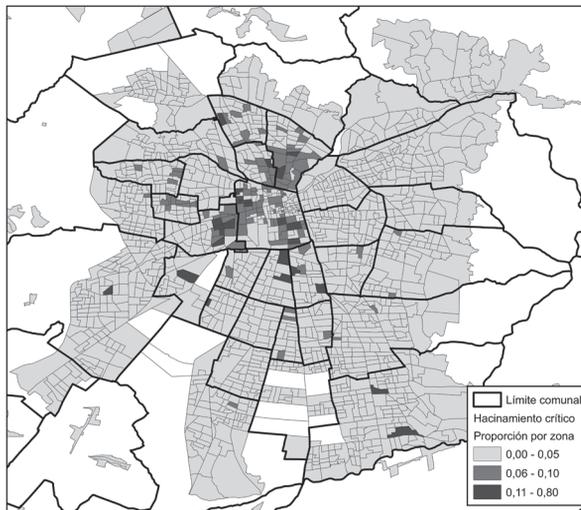
Desde una perspectiva espacial, la figura IV.6 distingue las zonas censales del Gran Santiago según grados de hacinamiento medio (a) y crítico (b). El hacinamiento medio se presenta tanto en comunas centrales como en comunas periféricas de bajos ingresos, es decir, también en comunas con baja presencia de inmigrantes y de masiva presencia de viviendas sociales. Sin embargo, si acotamos la mirada al hacinamiento crítico vemos que este se concentra muy marcadamente en las zonas donde más creció la inmigración en el último período.

FIGURA IV.6. Zonas censales del Gran Santiago según porcentaje de personas hacinadas

A) Hacinamiento medio



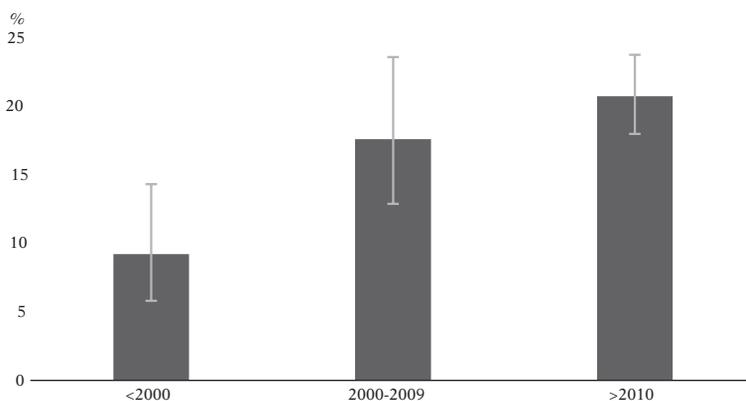
B) Hacinamiento crítico



Fuente: Elaboración propia en base a Censo 2017 y cartografía censal INE.

En cuanto a la evolución de este indicador en relación con los años transcurridos desde el arribo, el gráfico IV.7 muestra una tendencia a la reducción con el paso del tiempo. Sin embargo, las diferencias no alcanzan a ser estadísticamente significativas. Cabe destacar que aquí podrían estar incidiendo otros factores, como eventuales diferencias en las características predominantes entre los grupos que inmigraron en cada periodo. Revisando por separado la evolución del hacinamiento para grupos de distintos países, el factor tiempo efectivamente pierde relevancia como determinante, siendo el ingreso corriente el más incidente, como bien se refleja en el gráfico IV.6. Por lo mismo, en tanto el ingreso promedio de los inmigrantes aumenta con el paso del tiempo, es natural que la proporción de ellos que vive en condiciones de hacinamiento tienda a reducirse gradualmente.

GRÁFICO IV.7. *Proporción de hogares inmigrantes en situación de hacinamiento por periodo de llegada*



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN.

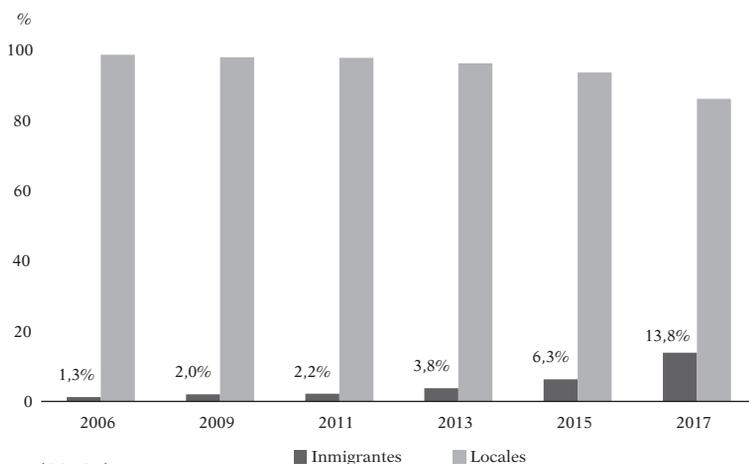
3.3. Déficit habitacional

El cálculo oficial del déficit habitacional cuantitativo está concebido para estimar el número de viviendas que faltan para acoger tanto a los hogares allegados (allegamiento externo) como a los núcleos allegados hacinados (allegamiento interno), junto a las que se necesitan para reemplazar aquellas unidades calificadas como irrecuperables.¹² Como podemos anticipar de

¹² La metodología oficial considera viviendas irrecuperables aquellas que se encuentran en las categorías más precarias de la dimensión de materialidad (materiales precarios o de desechos en piso, techo o muro) o en la de tipología (mediaguas o viviendas de emergencia). Para más detalle ver MDS (2018b).

los resultados anteriores, la proporción del déficit que representan los hogares inmigrantes ha crecido sostenidamente, pero en particular desde 2015 (ver gráfico IV.8). Si bien el déficit total se ha mantenido en torno a 450 mil unidades en las últimas mediciones hechas a partir de la encuesta CASEN, la incidencia de la población inmigrante en este total llega actualmente a 13,8 por ciento.

GRÁFICO IV.8. *Composición del déficit habitacional cuantitativo*



Fuente: MDS (2018a).

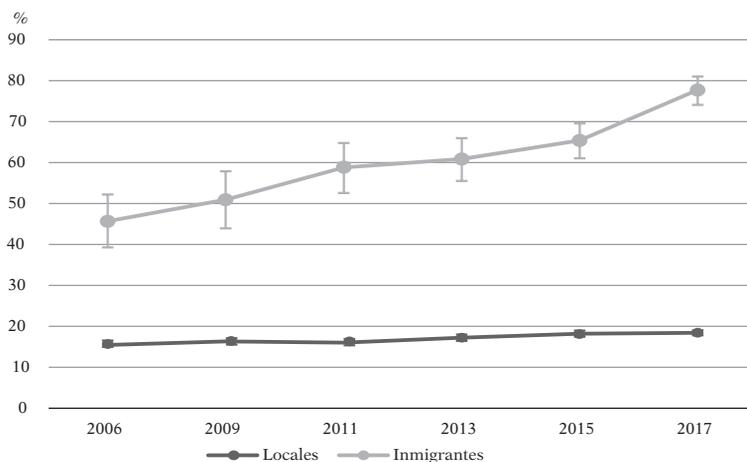
Complementariamente, la desagregación geográfica que nos permiten los datos censales muestra que, entre 2002 y 2017, las comunas donde más aumentó el déficit cuantitativo fueron Santiago, Antofagasta, Independencia y Quilicura (Minvu, 2018), todas en la lista de comunas donde más creció la proporción inmigrante en el periodo más reciente. El déficit por vivienda irrecuperable es mayor entre los inmigrantes en las regiones del norte (reflejado en el aumento de los campamentos descrito en las secciones 2.2.2. y 3.1.), mientras que el allegamiento siempre es más alto para este grupo a lo largo de todo el país.

3.4. Condición de tenencia

A pesar de no estar considerada en el cálculo del déficit habitacional (que corresponde al número de viviendas que faltan), la condición de tenencia de la vivienda es también un factor relevante y en el que existen diferencias

importantes entre locales e inmigrantes. Al igual que en el contexto de la OCDE, la incidencia del arrendamiento es significativamente mayor entre los inmigrantes. Además, como muestra el gráfico IV.9, esta diferencia se ha ido ampliando con el tiempo: mientras el arrendamiento ha venido creciendo de manera sostenida pero todavía acotada entre los locales, entre los inmigrantes la proporción de arrendatarios ha subido más de 30 puntos porcentuales en 11 años.

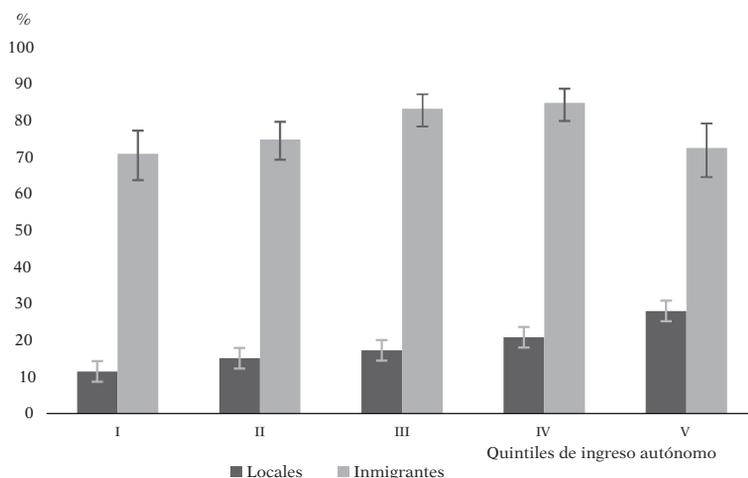
GRÁFICO IV.9. *Proporción de hogares arrendatarios*



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN.

Al igual que con el hacinamiento, en este caso las diferencias en la proporción de arrendatarios también son significativas en todos los niveles de ingreso (ver gráfico IV.10). Es más, en 2017 el único quintil en que se estrechan relativamente las diferencias entre locales e inmigrantes es el quinto, aunque de todas maneras supera los 40 puntos. Mientras el arrendamiento crece con el ingreso entre los hogares locales (en desmedro de otras alternativas de tenencia precaria, como la vivienda cedida, el usufructo o la ocupación irregular), entre los inmigrantes este patrón no es tan claro, verificándose una baja importante en el quinto quintil. Con todo, en ambos casos los arriendos con contrato crecen con el ingreso, a la vez que se reduce la proporción de acuerdos informales.

GRÁFICO IV.10. *Proporción de hogares arrendatarios por quintil de ingreso año 2017*

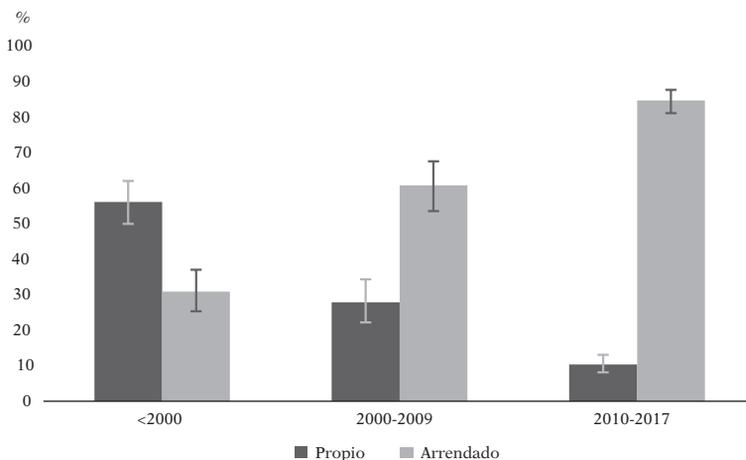


Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN 2017.

En este caso, las diferencias según el tiempo desde la llegada son claramente significativas. El diferencial a favor del arrendamiento solo se verifica entre los inmigrantes que llegaron recientemente al país (ver gráfico IV.11). En tanto, entre quienes llegaron antes de 2000 la proporción es exactamente la inversa, con un 56 por ciento de propietarios, proporción que está solo 4 puntos porcentuales por debajo de la tasa promedio nacional.¹³ Esto es consistente con la noción de que la decisión de comprar no solo requiere de tiempo de maduración, sino también del ser capaz de cumplir con la serie de requisitos necesarios para la obtención de un crédito hipotecario. A ello se suma la edad, habida cuenta de que el arriendo es más frecuente al inicio del ciclo de vida de los hogares (locales e inmigrantes). Finalmente, se debe destacar que este diferencial también es consistente con el aumento del arrendamiento entre los inmigrantes registrado en las últimas ediciones de la encuesta CASEN (ver gráfico IV.9), precisamente el periodo en que la aceleración del flujo inmigratorio hace aumentar la proporción de inmigrantes recientes dentro de este grupo. Como discutimos más adelante, en tal periodo comienzan a materializarse, en paralelo, los primeros programas públicos de subsidio al arriendo (ver sección 4).

¹³ Al 56 por ciento de propietarios entre los inmigrantes más antiguos, se suma un 31 por ciento de arrendatarios y 13 por ciento en otras condiciones de tenencia precarias.

GRÁFICO IV.11. *Proporción de hogares inmigrantes propietarios y arrendatarios por periodo de llegada*



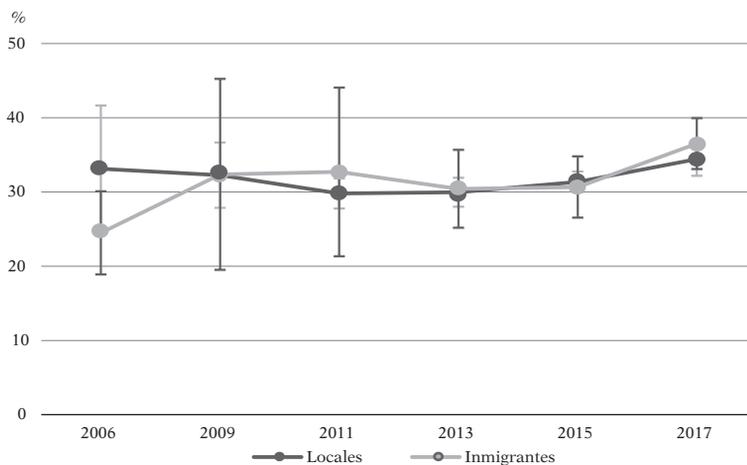
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN.

3.5. *Carga financiera y precios de arriendo*

Otro elemento recurrente en el análisis de la situación habitacional de los hogares es a cuánto asciende la carga financiera de estos, definida dicha carga como el porcentaje del ingreso mensual destinado al pago de arriendo. En tal caso, a diferencia de lo que ocurre en el contexto de la OCDE, en Chile no se observan diferencias significativas en el promedio de la carga financiera que sobrellevan los inmigrantes, ni a través del tiempo ni en comparación con los locales (ver gráfico IV.12). Esto va en línea con alguna evidencia que muestra que los precios de arriendo no han subido de la misma manera que los precios de las viviendas (Simián, 2018) y que el gasto en arriendo como proporción del ingreso tiende a ser constante a través de las distintas regiones y a lo largo del tiempo (Cox y Pérez, 2016).

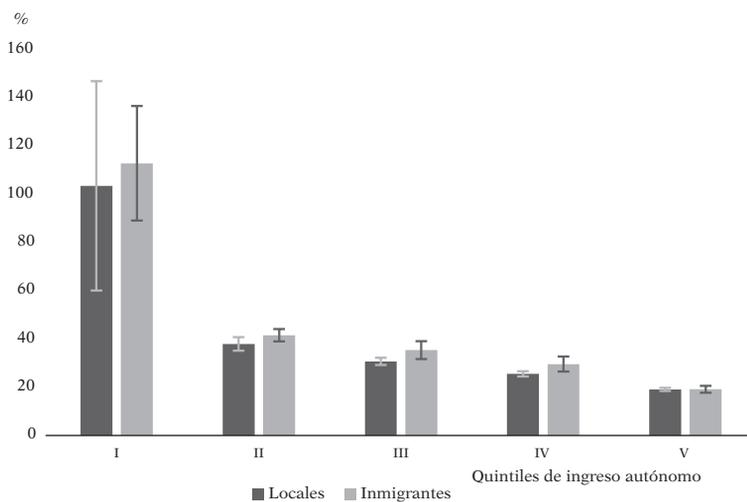
Al desagregar las cifras de 2017 por quintil de ingreso, sí se observan algunas diferencias entre estos grupos, aunque la mayoría no son significativas en términos estadísticos. El gráfico IV.13 muestra que, para ambos, la proporción del ingreso destinada al arriendo cae con el nivel de ingreso. El ratio es particularmente alto en el primer quintil, donde el indicador está distorsionado por la presencia de hogares con ingresos desproporcionadamente bajos respecto de su alquiler, lo que, al menos en parte, debiese responder a circunstancias temporales.

GRÁFICO IV.12. *Proporción del ingreso del hogar destinada al pago de arriendo*



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN.

GRÁFICO IV.13. *Proporción del ingreso del hogar destinada al pago de arriendo por decil de ingreso 2017*



Nota: Se excluyen del cálculo valores extremos (ratio superior a 100).

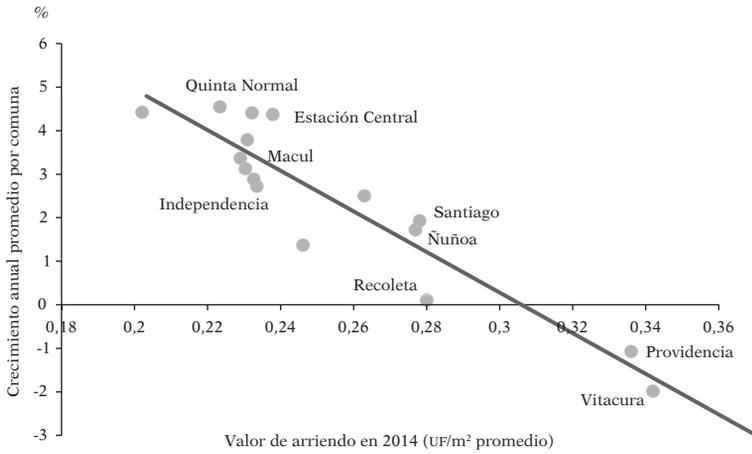
Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN 2017.

Más allá de estas leves diferencias, un simple análisis utilizando la metodología de precios hedónicos (Rosen, 1974) apunta que sí existiría algún grado de recargo asociado a la condición de inmigrante y que se refleja en un sobreprecio en torno a 12 por ciento en los valores de arriendo. Con datos de la encuesta CASEN 2017 se estimó un modelo que busca explicar el valor de arriendo del inmueble en función de características de la propiedad, como tramos de superficie, número de baños, indicadores de calidad de la vivienda, del entorno inmediato y efectos fijos por comuna (ver detalle en el anexo). El modelo se estimó para residentes de casas y departamentos en el Gran Santiago que hubiesen cambiado de comuna en los últimos cinco años.¹⁴ En términos generales el modelo estimado cuenta con un coeficiente de determinación de 0,58 y la mayoría de los coeficientes individuales son estadísticamente significativos y con los signos esperados, siendo el recargo de 12 por ciento sobre el canon mensual de arriendo cobrado a los inmigrantes robusto a distintas especificaciones. Si bien es posible que este recargo se deba a discriminación o a algún grado de abuso, la diferencia también puede responder a resguardos financieros que tomen los arrendadores frente a las mayores dificultades relativas que un inmigrante tiene para conseguir un aval o bien para demostrar capacidad de pago (especialmente al momento del arribo).

Sin perjuicio de lo anterior, el auge de la inmigración en lo más reciente parece incidir también en la evolución de los precios de arriendo, al menos en el caso de la capital. Por una parte, el análisis de ofertas registrados en el portal TOCTOC.com da cuenta de una suerte de convergencia en los precios de arriendo por metro cuadrado, con mayores tasas de crecimiento promedio anual en aquellas comunas de menores precios en 2014, al inicio del periodo revisado (ver gráfico IV.14). Varias de estas comunas están entre aquellas en las que más ha aumentado la población inmigrante. En efecto, las zonas censales con mayor porcentaje de inmigrantes en la actualidad tienden también a ser las que más vieron crecer los valores de arriendo en los últimos cinco años (ver figura IV.7). La correlación no es especialmente alta (0,23), pero de todos modos resulta significativa en términos estadísticos (ver gráfico IV.15).

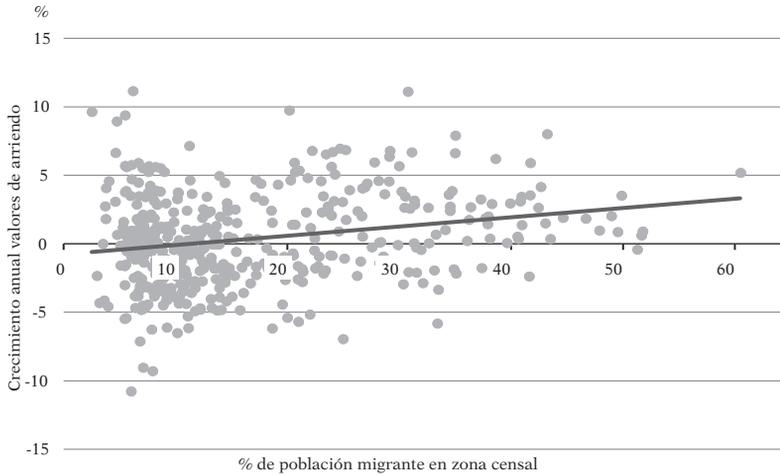
¹⁴ Esto último como mecanismo indirecto para restringir el análisis a contratos de arriendo relativamente recientes y no mezclar acuerdos de precios de distinta data que puedan estar distorsionados producto de la rigidez de los contratos que dificultan ajustes de precios.

GRÁFICO IV.14. *Crecimiento del valor de arriendo por m2 2014-2017 y valores al inicio del periodo*



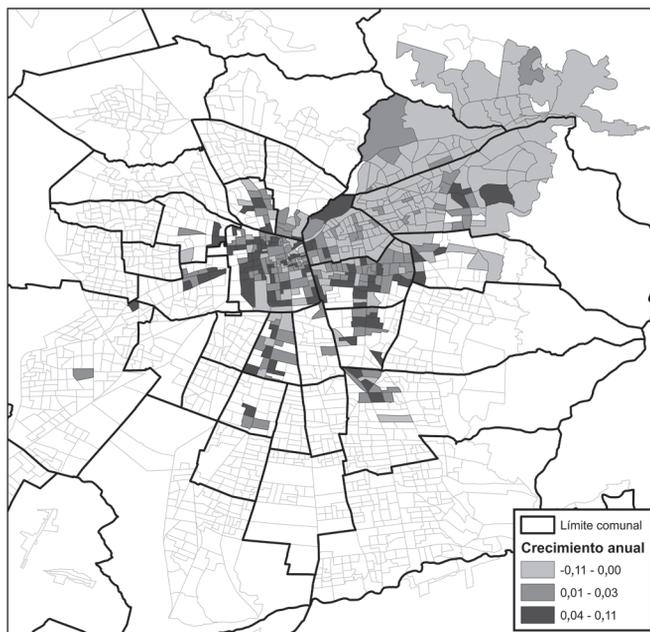
Fuente: Elaboración propia en base a oferta de arriendo registrada en TOCTOC.com.

GRÁFICO IV.15. *Crecimiento del valor de arriendo por m2 2014-2017 y población inmigrante en la zona censal*



Fuente: Elaboración propia en base a oferta de arriendo registrada en TOCTOC.com.

FIGURA IV.7. *Crecimiento anual del valor de arriendo por m² por zona censal 2014-2017*



Fuente: Elaboración propia en base a oferta de arriendo registrada en TOCTOC.com.

4. LA RESPUESTA DESDE LA POLÍTICA DE VIVIENDA

Como es el caso de las políticas de vivienda en general, el abanico de respuestas a las necesidades de la población inmigrante es también sumamente variado. A esto se suma el hecho de que, a pesar del volumen de información disponible, es muy difícil dibujar las conexiones entre las políticas de inmigración e integración y las políticas específicas de vivienda, en parte porque no hay “políticas de vivienda para inmigrantes” o suelen estar subsumidas en políticas habitacionales generales (CECODHAS, 2007). La revisión de esfuerzos documentada en ONU (2017) identifica enfoques focalizados, en red o institucionales, además de combinaciones de estos, señalando a su vez que la experiencia comparada da cuenta del enorme espacio que tienen las autoridades locales para hacerse cargo de esta necesidad.¹⁵

¹⁵ Para un resumen esquemático de las principales regulaciones y programas que inciden en este ámbito, ver CECODHAS (2007).

Independientemente de las distintas posibilidades y enfoques, la OCDE (2018a) ha acordado algunos principios y lineamientos generales: (i) políticas de acceso equitativas entre inmigrantes y locales, (ii) asegurar acceso en el corto plazo (con subsidios de arriendo y apoyo en la búsqueda y defensa en caso de discriminación), y (iii) políticas habitacionales que prevengan la exclusión (inclusión social en el territorio a través de conjuntos mixtos o en áreas con bajos índices de segregación).

Con todo, una característica relevante es la capacidad de la política de adaptarse localmente a partir de decisiones y diseños definidos por autoridades locales (ciudades o municipios). Esto en respuesta a las especificidades territoriales del problema, tanto desde las características de cada ciudad como desde la conformación de la industria inmobiliaria local y las características de la población inmigrante en particular.

4.1. Modificaciones a la normativa

Los programas habitacionales en Chile se rigen por decretos supremos del Minvu, lo que entrega al Poder Ejecutivo gran flexibilidad, tanto desde la perspectiva del diseño programático (subsidio a la oferta o la demanda, por ejemplo) como respecto de los montos a subsidiar y los requisitos de postulación, entre otros factores. Por lo mismo, el Minvu ha tenido la posibilidad de adaptar su oferta programática al fenómeno inmigratorio según los lineamientos políticos de cada gobierno.

En este contexto, la primera mención expresa en referencia a la postulación de extranjeros aparece recién en 2009, cuando comienza a exigirse el Certificado de Residencia Definitiva a los postulantes al Fondo Solidario de Vivienda (DS N° 174 de 2005), programa orientado a familias vulnerables en que no se requiere crédito hipotecario complementario. Hasta entonces, tanto este programa como el orientado a familias de sectores medios (DS N° 40 de 2004) y el diseñado para acondicionar y ampliar viviendas (DS N° 255 de 2006) no hacían diferencia alguna entre los requisitos de postulación para la población inmigrante y la población local.

Las modificaciones programáticas introducidas en 2011 restringieron fuertemente el acceso a los extranjeros. El DS N° 49 de 2011 (que reemplazó al ya mencionado DS N° 174) no solo mantuvo la exigencia de residencia definitiva, sino que agregó el requisito de antigüedad mínima de cinco años desde su otorgamiento. De esta manera, para postular siquiera al programa pasaba a ser necesario llevar en Chile al menos seis a siete años (cinco por la exigencia del programa, más entre uno y dos años para la obtención previa de la residencia definitiva). La misma exigencia se introdujo en el Sistema Integrado de Subsidio Habitacional para sectores emergentes y medios

(DS N° 01 de 2011 que reemplazó al DS N° 40 de 2004) e incluso en el inédito programa de Subsidio al Arriendo (DS N° 52 de 2013).

Sin embargo, estas restricciones se revirtieron parcialmente en 2015. Ese año, en tres modificaciones separadas, el Minvu quitó la exigencia de los cinco años en los tres programas mencionados (Fondo Solidario, Subsidio Habitacional y Arriendo), aunque mantuvo el requisito de residencia definitiva. Con esto, el tiempo de carencia se redujo al plazo para la obtención de la calificación, el que va de uno a dos años dependiendo de la visa previa a su solicitud.

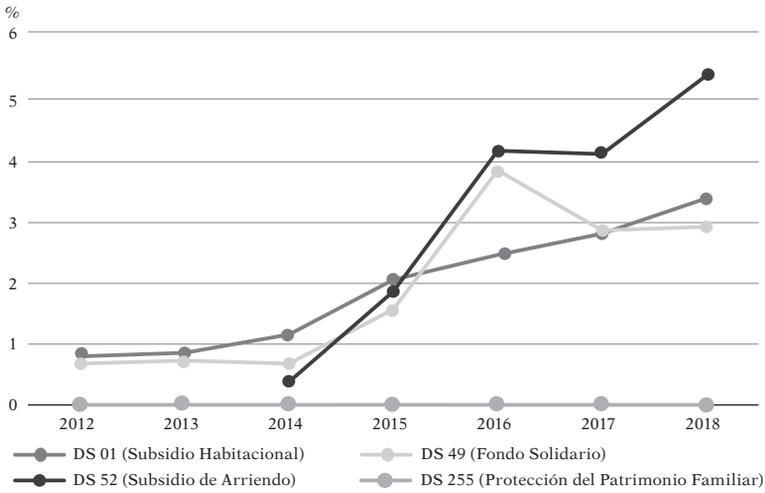
Cabe destacar que, hasta la fecha, el Minvu no ha hecho diferencias de requisitos entre sus programas. Las ha puesto, aumentado y reducido, sin distinguir mayormente entre estos, es decir, sin diferenciar si se trata de programas que subsidian la compra o el arriendo, ni tampoco según el monto del subsidio involucrado o la vulnerabilidad de los postulantes.

4.2. Estadísticas de postulación y selección

A la luz de los datos, las modificaciones recién descritas no parecen ser inocuas. Como muestra el gráfico IV.16, la incidencia de los inmigrantes en las postulaciones a los distintos programas muestra un salto importante en 2015 y 2016, período en el que entra plenamente en vigencia la eliminación del requisito de cinco años desde la residencia definitiva. La excepción es el programa de protección del patrimonio, el que, al estar orientado a familias propietarias que postulan para reparaciones y ampliaciones, naturalmente tiene una participación casi nula de extranjeros, a pesar de no haber restricción alguna en su diseño.

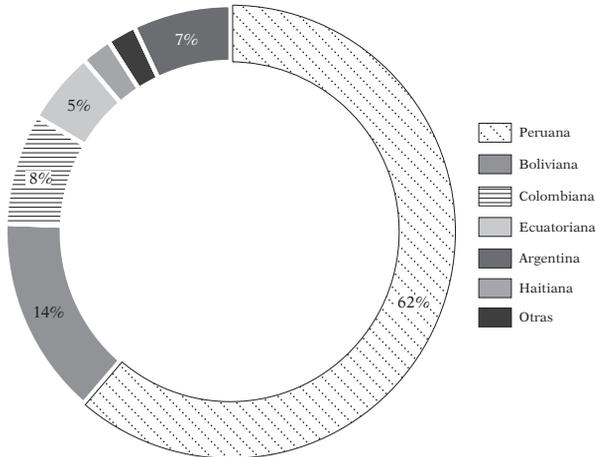
Por cierto, el aumento en la proporción de postulaciones inmigrantes coincide también con el auge del flujo inmigratorio, por lo que no podemos atribuir por completo el aumento a las modificaciones de los programas. Sin embargo, si analizamos las nacionalidades de los postulantes, la hipótesis sobre el efecto catalizador del levantamiento de las restricciones gana algún terreno. Como vemos en el gráfico IV.17, el 62 por ciento de los postulantes son de nacionalidad peruana, muy por sobre el 24 por ciento que representan los peruanos en el total de inmigrantes censados en 2017. Cabe destacar que, si bien los peruanos abarcan solo el 20 por ciento de quienes inmigraron entre 2010 y 2017, entre quienes llegaron de 2000 a 2009 el 47 por ciento provenía de Perú. Es decir, parece ser el caso que las postulaciones están todavía siendo dominadas por quienes llegaron antes al país, y que el alza reciente en la proporción de postulaciones de inmigrantes no respondería solo al mayor flujo de los últimos años.

GRÁFICO IV.16. *Porcentaje de postulantes inmigrantes por año y programa*



Fuente: Elaboración propia en base a datos Minvu.

GRÁFICO IV.17. *Nacionalidades predominantes entre inmigrantes que postulan a programas de vivienda*



Nota: acumulado años 2011 a 2018 para programas DS N° 49, DS N° 01 y DS N° 52.

Fuente: Elaboración propia en base a datos Minvu.

Otro antecedente que indica que el levantamiento de requisitos de 2015 no fue inocuo es la reducción en la edad de los inmigrantes que postularon a partir de ese año. Entre los postulantes inmigrantes al Sistema de Subsidio (DS N° 01), la edad promedio bajó de 45,6 a 42,9 entre 2014 y 2015, sin que se verificara cambio alguno en la edad promedio de los locales que postularon en los mismos años. Esta baja no se registró en el Fondo Solidario (DS N° 49) ni en el Subsidio de Arriendo (DS N° 52). Ello era esperable.

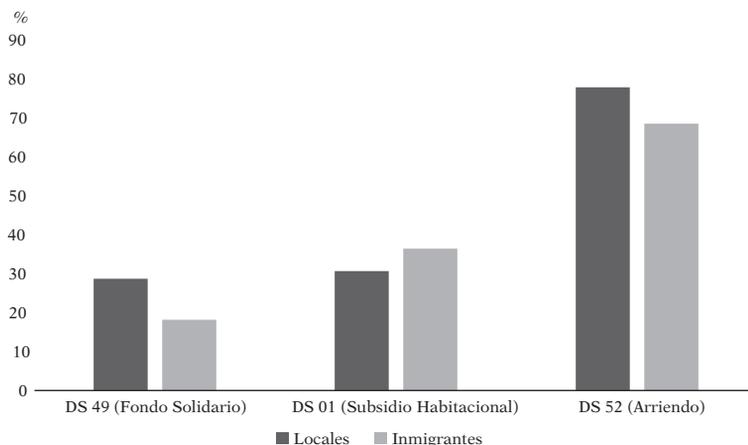
En el primer caso, porque se trata de postulaciones colectivas de comités que toman años para su conformación, por lo que los cambios de requisitos precisan de un tiempo mucho mayor antes de verse reflejados en las postulaciones efectivas. Por su parte, en el caso del arriendo, la eliminación de los cinco años de antigüedad para los inmigrantes coincidió con la supresión del tope máximo de 30 años de edad que incluía el programa para todo postulante, de manera que, en el neto, los cambios de 2015 se tradujeron en un aumento de la edad promedio de los postulantes, aunque más marcado, por cierto, entre los locales que entre los inmigrantes (que dejaron de tener el requisito de antigüedad).

Un último indicador a revisar es la tasa de otorgamiento de subsidios en relación a las postulaciones. En los tres programas con participación extranjera relevante no se observan diferencias sistemáticas a favor de un grupo u otro (ver gráfico IV.18). Dicho de otro modo, una vez superadas las barreras para postular, la probabilidad de obtener el beneficio no difiere mayormente.¹⁶

En síntesis, mirando las nacionalidades no es aventurado pensar que en esta primera etapa las postulaciones están siendo lideradas por los inmigrantes que llegaron antes al país y que solo gradualmente comenzará a reflejarse la demanda de los grupos más recientes. Además, los cambios de requisitos sí parecen haber tenido consecuencias en las características de los postulantes, lo que es indicativo de que se trata de restricciones activas frente a la demanda por beneficios. La creciente incidencia de la población de origen inmigrante en el déficit habitacional (sección 3.3) nos augura una presión relevante sobre la política habitacional. Esta presión no solo implicará esfuerzos presupuestarios, sino que, eventualmente, también un perfeccionamiento en cuanto al diseño de los programas.

¹⁶ Quizás la única diferencia importante se da en el caso del DS N° 49, pero no debemos olvidar que en este programa la postulación es mayoritariamente colectiva y en base a proyectos presentados por comités asesorados por prestadores de asistencia técnica. En este contexto, los largos plazos de conformación y consolidación de los comités de vecinos, las dificultades para desarrollar proyectos adecuados y financiados, entre otros elementos, pueden estar perjudicando relativamente más a quienes llevan menos tiempo en el país.

GRÁFICO IV.18. *Tasa de otorgamiento de subsidios (total otorgados sobre el total de postulaciones)*



Nota: acumulado años 2011 a 2018.

Fuente: Elaboración propia en base a datos Minvu.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

La población inmigrante está relativamente concentrada en la Región Metropolitana y en las regiones del extremo norte. En estas regiones el grueso reside en comunas específicas y no a lo largo de su territorio. Al interior de las ciudades analizadas en este artículo (el Gran Santiago y Antofagasta), la población inmigrante muestra grados importantes de segregación residencial, especialmente en el caso de la capital.

Los índices de segregación son más elevados cuando se miden para grupos definidos según el país de origen que cuando se miden para la población inmigrante en general, es decir, existe también algún grado de segregación adicional por nacionalidad. Preliminarmente, hay evidencia de reducción de la segregación con el paso del tiempo desde el arribo, lo que es consistente con un patrón “hacia arriba” y “hacia afuera” (más ingreso y menor segregación), en particular entre quienes llegaron en décadas previas.

Con todo, la magnitud del fenómeno en lo más reciente no permite inferir si continuaremos en este tránsito o si en adelante seguiremos un patrón de carácter más bien multicultural como se observa en algunos casos en Europa, con grupos de magnitud relevante que mantienen su identidad cultural en espacios territoriales acotados y desde los cuales se relacionan con el resto de la ciudad. De ocurrir más esto último, es pertinente monitorear

que los enclaves participen equitativamente de las oportunidades que la ciudad ofrece, evitando que se transformen en espacios donde primen las caras negativas de la segregación: deterioro del entorno y transmisión intergeneracional de la pobreza.

Por otro lado, en general los inmigrantes viven en condiciones habitacionales relativamente peores que los locales: más hacinamiento, más allegamiento y peores características físicas de las viviendas, lo que se ha traducido en una mayor presencia relativa como componente del déficit habitacional. El flujo inmigrante más reciente ha constituido una presión significativa en la formación de nuevos campamentos en el norte del país, mientras que en áreas más céntricas de las ciudades presentan altos niveles de hacinamiento en viviendas compartidas, muchas veces al interior de construcciones antiguas.

En cuanto a la tenencia, el arriendo es la opción mayoritaria entre los inmigrantes, en particular entre quienes llegaron más recientemente. De esta manera, el crecimiento de la inmigración en los últimos años ha contribuido decisivamente a elevar la incidencia del alquiler como alternativa de acceso a la vivienda, reforzando una tendencia preexistente a favor de una inversión inmobiliaria vertical orientada en parte a inversionistas en bienes raíces. Si bien los precios de arriendo han subido más en aquellas zonas donde la presencia de inmigrantes es mayor, y aunque existen también indicios de recargos en los cánones de arriendo que pagan dichos grupos, esto no se ha traducido en alzas significativas del pago de arriendo como proporción del ingreso disponible ni tampoco en diferencias relevantes de este indicador entre inmigrantes y locales.

Clave en ello ha sido la masiva incorporación de oferta inmobiliaria. Aun cuando existan críticas fundadas a los volúmenes desproporcionados de algunos proyectos construidos en áreas con poca regulación o sin regulación alguna, la expansión de la oferta de departamentos, en particular en áreas centrales, seguramente ha jugado un rol significativo en la contención de precios frente a un flujo migratorio sin precedentes. En este contexto, es importante que los cambios a las normas urbanísticas que se discutan a nivel municipal apunten a una densificación equilibrada de las áreas con buena infraestructura y conectividad, y no al congelamiento ni menos a la restricción total de desarrollos en altura.

Finalmente, en relación con la política habitacional, cabe destacar que la oferta programática se ha modificado sucesivamente, tanto para acoger como para limitar la demanda de beneficios de la población inmigrante. La proporción de postulaciones realizadas por extranjeros ha crecido en lo más reciente, en línea con la mayor presencia de inmigrantes en el territorio nacional. Con el tiempo, su incidencia en las postulaciones debiese ser más que proporcional a su presencia en el país, toda vez que, en promedio, estos

grupos viven en condiciones más precarias y acumulan un porcentaje creciente del déficit habitacional contabilizado. Esta presión no solo implicará esfuerzos presupuestarios, sino que, eventualmente, también un perfeccionamiento en el diseño de los programas.

En este último plano es pertinente tener en cuenta el carácter más bien temporal de las carencias habitacionales que enfrenta la población inmigrante, especialmente en cuanto al hacinamiento. Las peores condiciones relativas en que residen se presentan mayoritariamente en los primeros años desde el arribo, por lo que parece recomendable implementar medidas de mitigación de carácter transitorio. Subsidios al arriendo y esquemas que permitan expandir la oferta en alquiler a través de desarrollos especializados serían, en principio, lo más pertinente. Para esto el Minvu puede aprovechar la flexibilidad que tiene para adaptar sus programas o crear nuevas alternativas. Un área para profundizar es el vínculo con los municipios (ver Aninat y Sierra en este volumen). Si bien estos han jugado algún rol activo en la implementación de las políticas habitacionales más recientes, en el caso de las carencias de la población inmigrante la participación de los municipios es aún más necesaria, en particular dada la concentración espacial del problema y por las sinergias que podrían generarse en la satisfacción de las demás necesidades que enfrentan estos grupos.

REFERENCIAS

- Agostini, C., D. Hojman, A. Román & L. Valenzuela (2016). "Segregación residencial de ingresos en el Gran Santiago, 1992-2002: una estimación robusta", *Revista EURE*, Vol. 42, N° 127, pp. 159-184.
- Caldera Sánchez, A. & D. Andrews (2011). "Residential Mobility and Public Policy in OECD Countries", *OECD Journal: Economic Studies*, Vol. 2011/1.
- CECODHAS (2007). "Social housing and integration of immigrants in the European Union", European Social Housing Observatory.
- Cox, P. & V. Pérez (2016). "Precios de arriendo y salarios en Chile", *Documento de Trabajo* N° 781, Banco Central de Chile.
- Crul, M. (2016). "Super-diversity vs. assimilation: how complex diversity in majority-minority cities challenges the assumptions of assimilation", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 42:1, pp. 53-68.
- Díaz, M., T. Liebig, C. Thoreau & P. Veneri (2018). "The integration of migrants in OECD regions: A first assessment", *OECD Regional Development Working Papers*, N° 2018/01. París: OECD Publishing.
- Herrera, A. & S. Razmilic (2018). "De la casa al trabajo: Análisis de un tiempo perdido". *Debates de Política Pública*, N° 29. Centro de Estudios Públicos.

- Iceland, J. (2014). "Residential Segregation: A Transatlantic Analysis". Washington DC: Migration Policy Institute.
- MDS (2018a). "Resultados Encuesta CASEN 2017 - Pobreza e ingreso, temas y sectores - Estadísticos Vivienda y entorno".
- ____ (2018b). "Resultados Encuesta CASEN 2017 - Pobreza e ingreso, temas y sectores - Resultados Vivienda y entorno".
- Minvu (2018). Déficit habitacional cuantitativo homologado 2002-2017 (metodología para Censo abreviado que permite comparabilidad entre Censo 2002 y 2017).
- OCDE (2018a). "Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees". París: OECD Publishing.
- ____ (2018b). "Spatial segregation of migrants in EU cities". *Divided Cities: Understanding Intra-urban Inequalities*. París: OECD Publishing.
- OCDE/EU (2018). "Settling In 2018: Indicators of Immigrant Integration". París-Bruselas: OECD Publishing.
- ____ (2015). "Indicators of Immigrant Integration 2015: Settling In". París-Bruselas: OECD Publishing.
- ONU (2017). "Migrants and cities: A Public Administration Perspective on local governance and service delivery". DPADM/UNDESA, Population Division - Department of Economic and Social Affairs, United Nations Secretariat.
- Rosen, S. (1974). "Hedonic Prices and Implicit Markets: Product Differentiation in Pure Competition". *Journal of Political Economy*, 82(1), pp. 34-55.
- Simián, J. M. (2018). "El crecimiento del mercado de arriendo en Chile". Centro de Estudios Inmobiliarios, ESE Business School - Universidad de los Andes.

ANEXO

CUADRO IV.A1. *Determinantes del precio de arriendo
(logaritmo natural del arriendo mensual)*

	Coficiente	Error estándar
Hogar migrante	0,1203***	(0,0265)
Tramos de superficie (sobre tramo base)		
De 30 a 40 m ²	0,2799***	(0,0426)
De 41 a 60 m ²	0,3923***	(0,0386)
De 61 a 100 m ²	0,5222***	(0,0506)
De 101 a 150 m ²	0,5578***	(0,0874)
Más de 150 m ²	0,7051***	(0,1215)
Número de baños (adicionales)		
2	0,2456***	(0,0259)
3	0,383***	(0,0965)
4	0,6507***	(0,1281)
5	0,5991***	(0,2078)
<i>Variables dicotómicas:</i>		
Vivienda recuperable	-0,2294***	(0,0681)
Hogar carente dimensión entorno	0,1265	(0,1154)
Hogar carente dimensión accesibilidad	-0,0033	(0,1001)
Hogar carente dimensión medioambiente	-0,1416	(0,1053)
Hogar carente dimensión seguridad	-0,0968*	(0,0497)
Comuna (base comuna de Santiago)		
Cerrillos	-0,1919	(0,1318)
Cerro Navia	-0,1314	(0,1784)
Conchalí	-0,1864***	(0,0499)
El Bosque	-0,416***	(0,1032)
Estación Central	-0,0439	(0,1704)
Huechuraba	-0,151	(0,3875)
Independencia	-0,2298***	(0,0414)
La Cisterna	-0,3607	(0,1837)
La Florida	-0,0522	(0,0604)
La Granja	-0,251	(0,2772)
La Pintana	-0,6508***	(0,1115)
La Reina	0,0778	(0,2657)
Las Condes	0,3041***	(0,0486)
Lo Barnechea	0,3724***	(0,0924)
Lo Espejo	-0,4191***	(0,1292)
Lo Prado	-0,2156***	(0,0707)
Macul	-0,2308***	(0,0522)
Maipú	-0,2576**	(0,1038)

Continuación cuadro IV.A1

	Coefficiente	Error estándar
Ñuñoa	0,1025**	(0,0427)
Pedro Aguirre Cerda	-0,4086	(0,2214)
Peñalolén	-0,0625	(0,0904)
Providencia	0,2119***	(0,0379)
Pudahuel	-0,2023	(0,1092)
Quilicura	-0,1305	(0,1352)
Quinta Normal	-0,0741	(0,1029)
Recoleta	-0,1585	(0,1387)
Renca	-0,1632	(0,1346)
San Joaquín	-0,5754	(0,3737)
San Miguel	-0,3547***	(0,074)
San Ramón	-0,3776	(0,2067)
Vitacura	0,5043***	(0,0859)
Puente Alto	-0,4819***	(0,1163)
Constante	12,0706***	(0,0377)

Nota: Los asteriscos representan el nivel de significancia estadística:

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN 2017.

CAPÍTULO V

DÓNDE ESTUDIAN, CÓMO LES VA Y QUÉ IMPACTO TIENEN LOS ESCOLARES INMIGRANTES

*Sylvia Eyzaguirre**, *Josefa Aguirre***
*Nicolás Blanco**

RESUMEN

Este estudio busca conocer dónde estudian los inmigrantes, las características de sus establecimientos escolares, cuán segregados están, cómo les va académicamente en relación con los estudiantes locales y, en particular, con sus compañeros de escuela. Además, se estiman los efectos de la concentración de escolares inmigrantes en los resultados de aprendizaje de los estudiantes, tanto locales como inmigrantes, y en el clima de convivencia escolar de los establecimientos.

Los resultados encontrados son promisorios, aun cuando deben ser interpretados con cautela. Se advierte que los inmigrantes tienden a concentrarse en pocos establecimientos escolares. Estos en su mayoría son municipales, gratuitos, tienen un alto índice de vulnerabilidad y un promedio SIMCE por debajo del nacional. Al analizar la evolución del SIMCE y del clima de convivencia escolar, se observa que la mayor concentración de inmigrantes no ha perjudicado ni la convivencia al interior de los establecimientos ni el rendimiento académico de los estudiantes. Por el contrario, se revela una mejora en las percepciones de discriminación y de violencia de estudiantes locales de 2° medio, no se advierten cambios significativos en los puntajes del SIMCE de estudiantes locales y se observa una mejora en los puntajes del SIMCE de matemática de 4° básico y 2° medio de los estudiantes inmigrantes.

N. de A.: El siguiente trabajo fue realizado en el marco del Convenio de Colaboración con la Agencia de la Calidad de la Educación. Asimismo, agradecemos al Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educativo (DEMRE) de la Universidad de Chile y al Ministerio de Educación por proporcionarnos información relativa a la educación escolar y superior.

* Centro de Estudios Públicos (CEP).

** Pontificia Universidad Católica de Chile (PUC).

1. INTRODUCCIÓN

El veloz incremento de la inmigración en determinadas zonas geográficas puede ser un buen escenario para el surgimiento de prejuicios. En educación escolar existe el prejuicio de que los niños y jóvenes inmigrantes pueden perjudicar el proceso de aprendizaje de los estudiantes locales, ya sea porque la diversidad cultural afecta negativamente el clima de convivencia escolar o porque el retraso escolar con que llegarían los niños inmigrantes obligaría a los docentes a bajar el ritmo de las clases y desatender a los estudiantes locales. Estos temores tienen algún grado de sustento en la literatura internacional (Gould *et al.* 2009; Brunello y Rocco, 2011; Jensen y Rasmussen, 2011; Ballatore *et al.*, 2013; Tonello, 2016; Feng Hu, 2017). Sin embargo, la evidencia a este respecto es mixta. Si bien los autores anteriormente mencionados encuentran que la presencia de estudiantes inmigrantes tiene efectos negativos en los resultados de aprendizaje de los estudiantes locales, otros estudios no encuentran dichos efectos (Geay *et al.*, 2013; Ohinata y Van Ours, 2013) u observan efectos positivos en la tasa de graduación de los estudiantes locales (Hunt, 2012; Hermansen y Birkelund, 2015; Pedraja-Chaparro *et al.*, 2016) y en sus aprendizajes (Wang *et al.*, 2018). Nutrir el debate político con evidencia resulta fundamental, tanto para reconocer los problemas e intervenir a tiempo como para derribar mitos que sí perjudican la convivencia.

Este capítulo tiene por objeto conocer la situación escolar de los estudiantes inmigrantes y su impacto en el sistema escolar. En particular, interesa saber si los estudiantes inmigrantes están teniendo acceso a la educación obligatoria, dónde estudian (características de los establecimientos escolares y grado de concentración), cómo les va (rendimiento académico y acceso a la educación superior) y el impacto que están generando en el rendimiento académico, tanto de sus pares locales como de ellos mismos, y en el clima de convivencia escolar al interior de los establecimientos.

A nivel internacional, el efecto de la inmigración en los aprendizajes ha sido ampliamente estudiado, pero no así el efecto en el clima de convivencia escolar, siendo nuestro trabajo pionero en el tema. A nivel nacional, este trabajo es también el primero, según nuestro conocimiento, que intenta estimar el efecto de la concentración de inmigrantes a nivel escolar en el rendimiento académico de los estudiantes. Recién en 2018, el Centro de Estudios del Ministerio de Educación (Mineduc) publicó un “Mapa del estudiantado extranjero en el sistema escolar chileno (2015-2017)”, con información valiosa sobre la población escolar extranjera, su distribución geográfica y un resumen de las políticas educacionales de las últimas décadas orientadas al estudiantado inmigrante. La literatura nacional, por el

contrario, se ha concentrado principalmente en analizar de forma cualitativa las dificultades que enfrentan los inmigrantes en el acceso a la educación (Joiko y Vásquez, 2016; Stefoni *et al.*, 2010) y la discriminación y los prejuicios contra los inmigrantes al interior de las escuelas (Hernández, 2016; Salas *et al.*, 2016; Riedemann y Stefoni, 2015; Tijoux, 2013; Cortez *et al.*, 2004).

Este capítulo se compone de seis secciones. La segunda sección describe las bases de datos que utilizamos. En la tercera sección se analiza dónde estudian los niños y jóvenes inmigrantes. A partir de la información censal proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística (INE) y la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN), primero se analiza la participación de los niños y jóvenes inmigrantes en la educación parvularia y escolar, así como las principales razones que esgrimen sus padres para no enviarlos a la educación formal. Luego, a partir del Registro de Matrícula Escolar del Mineduc, se presenta la distribución de los inmigrantes en el sistema escolar y las características que presentan sus establecimientos, tanto a nivel nacional como en las cuatro regiones donde existe mayor concentración de población inmigrante. En la cuarta sección se analiza cómo les va académicamente a los escolares inmigrantes. A partir del Registro de Notas del Mineduc, de los resultados individuales en las pruebas del Sistema de Medición de la Calidad de la Educación (SIMCE) de la Agencia de la Calidad, de los resultados en la Prueba de Selección Universitaria (PSU) y del Registro de Matrícula de la Educación Superior del Mineduc, se presentan los resultados en rendimiento académico y continuación de estudios de los escolares inmigrantes en comparación con los escolares locales. En la quinta sección se revisa la literatura internacional que estudia los efectos de la concentración de inmigrantes en los establecimientos escolares y realizamos un análisis a nivel de individuos para estimar el impacto de la concentración de inmigrantes en el rendimiento académico de los estudiantes locales e inmigrantes y en el clima de convivencia escolar, en particular en la percepción de los estudiantes sobre la discriminación y violencia al interior de los establecimientos. El capítulo termina en la sección seis con la presentación de las principales conclusiones y recomendaciones de política pública.

2. DESCRIPCIÓN DE LOS DATOS

Para efectos de este análisis, se considera población infantil inmigrante a los menores de 18 años que declaran que, al nacer, sus madres vivían fuera de Chile; y población infantil local a los menores de 18 años que nacieron cuando sus madres vivían en Chile. Se utiliza este criterio porque tanto los

datos del INE como los del Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y del Mineduc están contruidos a partir de tal definición.¹

Se utilizan diversas fuentes de información. En primer lugar, para describir la participación en el sistema de educación de la población infantil inmigrante, se emplean datos del Censo 2017 y, con el fin de conocer las razones de las familias para no enviar a sus hijos a la educación formal, se recurre a datos de la encuesta CASEN 2017 del MDS. En segundo lugar, para el análisis de la población escolar inmigrante, se usan los Registros de Matrícula Escolar del Mineduc de los años 2017 y 2018, los registros del Índice de Vulnerabilidad Educacional (IVE) de la Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas (JUNAEB, 2017-2018), los resultados del SIMCE (2017), y los indicadores de desarrollo personal y social de la Agencia de la Calidad de la Educación (2017). Estos datos permiten conocer la concentración de la población infantil inmigrante en el sistema escolar y su distribución en función de las características observables de los establecimientos educacionales (dependencia, financiamiento compartido, promedio SIMCE, promedio en el indicador de clima de convivencia escolar y promedio IVE). En tercer lugar, para el análisis de las primeras preferencias en las postulaciones a colegios, se utilizan los datos del nuevo Sistema de Admisión Escolar (SAE) del Mineduc (2017). En cuarto lugar, para la sección de rendimiento académico se utilizan los Registros de Matrícula (2004-2017) y los Registros de Asistencia y Notas del Mineduc (2017), los datos de los cuestionarios del SIMCE y los resultados individuales en las pruebas SIMCE de la Agencia de la Calidad de la Educación (2017), los datos de la PSU del Departamento de Evaluación, Medición y Registro Educacional (DEMRE) de la Universidad de Chile (2017) y los datos de Matrícula de Educación Superior del Servicio de Información de la Educación Superior (SIES) para 2018. Por último, para estimar el impacto de la concentración de inmigrantes en el rendimiento académico y el clima de convivencia escolar, se emplean los Registros de Matrícula del Mineduc (2014-2017) y los resultados de las pruebas y los cuestionarios SIMCE (2014-2017).

¹ Lamentablemente, no son definiciones óptimas, pues, por una parte, no consideran a los hijos de inmigrantes nacidos en Chile, que son parte del grupo objetivo de este análisis y, por otra parte, consideran a los hijos de chilenos nacidos en el extranjero, que no son parte del grupo objetivo.

3. ¿DÓNDE ESTUDIAN LOS ESCOLARES INMIGRANTES?

La educación obligatoria es considerada tanto por las Naciones Unidas como por nuestra Constitución² un derecho fundamental de toda persona, cuyo acceso el Estado debe garantizar. En las últimas décadas, el Estado de Chile ha hecho avances para asegurar este derecho a todos los niños y jóvenes, independientemente de su origen.³ Actualmente, existe subvención universal desde el primer nivel de transición (prekínder), al cual tienen derecho todos los niños en Chile. Para los niveles inferiores de educación parvularia existe

² Ver Constitución Política de la República de Chile, Art. N° 19, numeral 10°.

³ En 1995, durante el gobierno de Eduardo Frei, se estableció un sistema de convalidación o validación de estudios en el extranjero para la educación básica y media, que ayudó a facilitar los procesos de ingreso al sistema escolar (DS N° 651/1995 del Mineduc, y 2017a). En 2003, durante el gobierno de Ricardo Lagos, se avanzó en asegurar la permanencia en el país de los niños y jóvenes inmigrantes irregulares. El Departamento de Extranjería y Migración (DEM) creó la condición de “estudiante titular” para entregar permisos de residencia a los menores inmigrantes que se encontraran en condición migratoria irregular y que tuvieran matrícula en un establecimiento escolar reconocido oficialmente por el Estado (Oficio Circular N° 1.179/2003 del DEM, Ministerio del Interior). En 2005, Chile ratificó la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familias, comprometiéndose a asegurar igualdad de derecho al acceso a la educación entre nacionales e inmigrantes (Oficio Ordinario N° 07/1008 [1531]/ 2005 del Mineduc). En 2007, en el primer gobierno de Michelle Bachelet, el Ministerio del Interior y Seguridad Pública estableció un convenio con la Junta Nacional de Jardines Infantiles (JUNJI) para que esta facilitara el acceso a programas de educación parvularia a hijos de inmigrantes o refugiados, independientemente de su condición migratoria, y el Ministerio del Interior se comprometió a regularizar la situación migratoria de todos los inmigrantes en condición migratoria irregular matriculados en los jardines de la JUNJI (Resolución Exenta N° 6.677/2007 del Ministerio del Interior). En 2013, durante el primer gobierno de Sebastián Piñera, se realizó una modificación constitucional que estableció como obligatorio el segundo nivel de transición (kínder) y la obligación del Estado de financiar un sistema gratuito y universal a partir del nivel medio menor, asegurando el acceso a toda la población a partir de los dos años. En el segundo gobierno de Michelle Bachelet se creó la Coordinación Migrante Mineduc (2016), cuyo fin es garantizar el derecho a la educación e inclusión de los estudiantes inmigrantes (Oficio ordinario N° 01/68 2017 del Mineduc, y 2017b), y el reemplazo del RUT 100 por un nuevo Identificador Provisorio Escolar (IPE) para los estudiantes inmigrantes que aún no obtienen su cédula de identidad. El RUT 100 era un identificador que compartían todos los estudiantes inmigrantes mientras no tenían RUN. Del hecho de que este identificador no fuese individual y que todos los inmigrantes compartieran el mismo RUT, se derivaba una serie de inconvenientes. Por ejemplo, no permitía hacer seguimiento individual de trayectoria educativa ni obtener certificados de estudios, no permitía rendir la PSU y tampoco acceder a los beneficios estudiantiles para la educación superior. Por el contrario, el IPE es un identificador individual que se mantiene a lo largo de toda la trayectoria educativa del estudiante o hasta que se le asigne un RUN. Ello posibilita hacer seguimiento y a los estudiantes les permite obtener certificados de estudios, matrícula definitiva, acceder a algunos beneficios de la JUNAEB, rendir la PSU y obtener beneficios para los estudios de educación superior.

acceso gratuito focalizado, que prioriza a los niños de familias vulnerables, independientemente de su nacionalidad.⁴

3.1. Participación

Las políticas implementadas en los últimos años junto con la reducción significativa de la población infantil en la última década (400 mil niños menos), producto de la baja en la tasa de la natalidad, y de la inercia del sistema escolar para ajustarse a esta menor demanda, permiten al Estado responder de forma efectiva y oportuna a la mayor demanda que conlleva el incremento de la población infantil inmigrante, que en los últimos 15 años creció, según los datos censales del INE, en 122 por ciento.

En relación con la educación parvularia, en 2017, la participación de los niños inmigrantes en salas cuna (0 a 2 años) fue de 23 por ciento, mientras que la de los niños locales fue de 20 por ciento. En los otros dos niveles, medio y transición, los niños locales tuvieron mayor participación que los inmigrantes. En el nivel medio (2 y 3 años), la participación de los niños locales fue de 62 por ciento frente a un 58 de los inmigrantes. Esta brecha disminuye significativamente en el nivel de transición (4 y 5 años), donde los niños inmigrantes tuvieron una participación cercana a 92 por ciento y los locales a 97 (Censo 2017).⁵ Las brechas observadas en el nivel medio y de transición podrían estar revelando algún grado de dificultad de las familias inmigrantes para acceder a la educación parvularia. Según la encuesta CASEN 2017, el 9,4 por ciento de las familias inmigrantes con hijos menores de cinco años sin asistir a la educación parvularia declara la falta de vacantes como razón principal para no enviar al hijo a este nivel educativo, mientras que solo 2,7 por ciento de las familias locales dice tener problemas de oferta. Sería importante que el Mineduc monitoree la oferta de la educación parvularia financiada con recursos públicos para ver si está satisfaciendo la

⁴ El programa Chile Crece Contigo es un sistema de protección integral a la infancia, que tiene por objeto acompañar, proteger y apoyar de forma integral a todos los niños y sus familias a través de servicios y acciones con especial énfasis en los niños de familias más vulnerables. Este programa garantiza el acceso gratuito a la educación inicial en horario extendido, a partir de los tres meses de edad, a niños que pertenecen a los hogares del 60 por ciento de menos recursos de la población nacional, de acuerdo con el Registro Social de Hogares, y cuyas madres, padres o cuidadores se encuentren trabajando, estudiando o buscando trabajo. Además, garantiza acceso gratuito en jornada parcial a partir del nivel medio menor a todos los niños que pertenecen a los hogares del 60 por ciento de menos recursos.

⁵ En 2017, se censaron 17.574.003 personas viviendo en nuestro país, de las cuales más de 780 mil eran inmigrantes. Esta cifra subestima la población total en Chile. En diciembre de 2018, el INE entregó su proyección de la población total de Chile, que estimó en 18.751.405 personas.

demanda, especialmente en las regiones y comunas con mayor presencia de población inmigrante.

En relación con la enseñanza básica (6 a 13 años), se observa que la participación de los inmigrantes es levemente inferior a la de los locales (96 versus 98 por ciento). En los adolescentes de 14 a 17 años la brecha en participación entre estos dos grupos aumenta significativamente. Los jóvenes locales tienen una participación cercana a 96 por ciento, mientras que la de los jóvenes inmigrantes es de 89 por ciento.⁶ En principio, se sabe que esta baja participación en enseñanza media no es consecuencia de un problema en la oferta, dada la alta capacidad ociosa que presenta el sistema (Eyzaguirre *et al.*, 2018). Probablemente, una proporción importante de estos jóvenes llegó a Chile ese mismo año. Tal hipótesis es consistente con los datos de la encuesta CASEN 2017. Según esta, 60 por ciento de los inmigrantes entre 13 y 18 años que no asiste a un establecimiento escolar llegó a Chile en 2017. De hecho, 37 por ciento declara que la razón para no asistir a la educación escolar es porque recién llegaron al país y 11 por ciento porque ya terminó de estudiar. Con todo, 19 por ciento de estos jóvenes declara que no estudia por problemas económicos o familiares y 2 por ciento por falta de oferta.

Los datos muestran que, en general, la oferta educativa no es un obstáculo para la inclusión escolar de la población infanto-juvenil inmigrante. Sin embargo, en enseñanza media se advierte un rezago en la incorporación al sistema escolar de los jóvenes inmigrantes recién llegados, algo que no se observa en educación básica. El oportuno acceso a los servicios educativos permite no solo evitar el retraso escolar de los jóvenes inmigrantes, sino también una mejor integración social del grupo familiar. De ahí la importancia de promover una expedita integración de los niños y jóvenes recién llegados al sistema educativo.

3.2. Características de los establecimientos escolares

Según los Registros de Matrícula del Mineduc, en 2017 había 77.655 inmigrantes matriculados en establecimientos escolares reconocidos oficialmente por el Estado, que equivalen a 2,2 por ciento de la población escolar. De estos, 72.406 asisten a la educación de niños y jóvenes y 5.249 asisten a

⁶ Lamentablemente, no podemos mirar la evolución de la participación escolar de los inmigrantes, pues la pregunta del Censo que permite medir cobertura se realizó únicamente en 2017. Otra forma de analizar la evolución de la cobertura es utilizando los datos que entrega la encuesta CASEN para el año 2006. Sin embargo, los datos de la CASEN 2006 para medir cobertura de la población inmigrante no da suficiente confianza, pues mientras el Censo de 2002 reporta una población infantil inmigrante cercana a 45 mil niños y jóvenes, CASEN la estima en 27 mil.

educación para adultos.⁷ En 2018, la población escolar inmigrante aumentó en 47 por ciento con 114.407 estudiantes matriculados en establecimientos escolares con reconocimiento oficial del Estado, que equivalen a 3,2 por ciento de la población escolar. De estos, 105.675 estudian en la educación para niños y jóvenes, mientras que 8.732 (8 por ciento) asisten a educación para adultos.

Como se aprecia en el cuadro v.1, la proporción de estudiantes inmigrantes en 2018 aumentó en todos los tipos de dependencia escolar, pero fue especialmente marcada en el sector municipal y particular subvencionado, con un alza cercana al 50 por ciento.

CUADRO V.1. *Escolares inmigrantes por dependencia*

<i>Dependencia</i>	<i>2017</i>	<i>2017 (%)</i>	<i>2018</i>	<i>2018 (%)</i>	<i>Δ2017-2018 (%)</i>
Municipal y Servicios Locales de Educación	44.621	3,5	67.787	5,3	52
Particular subvencionado	25.722	1,3	38.156	2,0	48
Particular pagado	6.150	2,0	6.929	2,0	13
Corp. admin. delegada	1.162	2,5	1.535	3,4	32
Total	77.655	2,2	114.407	3,2	47,3

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mineduc 2017 y 2018.

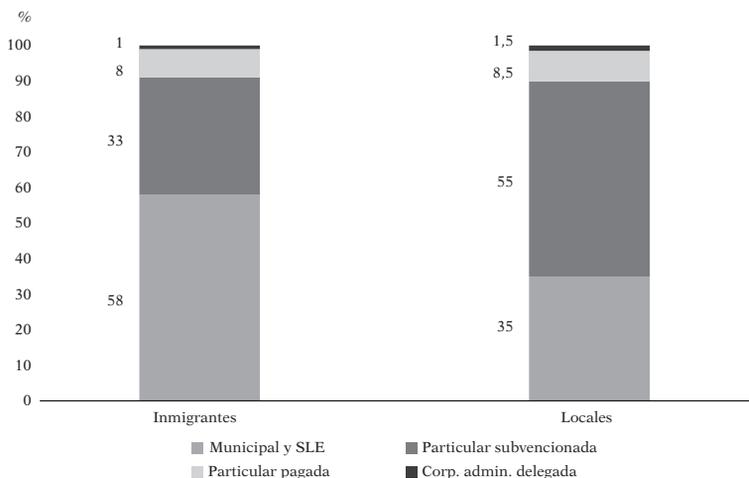
3.2.1. *Dependencia*

El gráfico v.1 muestra cómo se distribuyen los estudiantes inmigrantes por tipo de dependencia. Se observa que mientras los escolares inmigrantes se concentran en el sector municipal, los escolares locales lo hacen en el sector particular subvencionado. A pesar de que la matrícula inmigrante aumentó en casi 50 por ciento el año 2018, no se observan mayores diferencias respecto de su distribución por dependencia en relación con el año anterior. Considerando solo a los niños y jóvenes, se mantienen las tendencias.

A continuación, se analizan las características de los establecimientos de estos dos grupos de estudiantes, pero sin considerar la educación para adultos.

⁷ Los adultos matriculados en establecimientos escolares con reconocimiento oficial del Estado corresponden a 7 por ciento de la población escolar inmigrante.

GRÁFICO V.1. *Distribución de escolares inmigrantes y locales por dependencia*



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mineduc 2017.

3.2.2. *Financiamiento compartido, SIMCE, Índice de Vulnerabilidad Escolar y Clima de Convivencia Escolar*⁸

Si se analizan estos cuatro parámetros, se observan diferencias importantes entre los colegios a los cuales asisten los estudiantes locales y los inmigrantes. Como se aprecia en el cuadro V.2, los establecimientos de los escolares

⁸ El financiamiento compartido (FICOM) es el pago obligatorio que cobran algunos colegios que reciben subvención del Estado. Los estudiantes están exentos del FICOM en todos los colegios que tienen convenio (Subvención Escolar Preferencial, SEP).

El SIMCE comprende un conjunto de pruebas estandarizadas para evaluar los logros de aprendizajes de los escolares en línea con las Bases Curriculares. Este instrumento permite realizar comparaciones entre establecimientos controlando por nivel socioeconómico.

La JUNAEB utiliza el Sistema Nacional de Asignación con Equidad (SINAE) para medir vulnerabilidad y construir el IVE. El SINAE clasifica a los estudiantes en tres niveles llamados “prioridades” según condiciones de pobreza y riesgo de fracaso escolar. La primera prioridad concentra a los estudiantes en condición de extrema pobreza. La segunda y tercera prioridad concentran estudiantes con riesgo de fracaso escolar. El IVE es la proporción de estudiantes que se encuentran en alguno de los niveles de prioridades respecto de la matrícula total del establecimiento. La escala va de 0 a 1, donde 0 significa que ningún estudiante se encuentra clasificado en alguno de los niveles de prioridades y 1 implica que todos los estudiantes se encuentran clasificados en alguno de los niveles. El indicador Clima de Convivencia Escolar considera, según el Decreto N° 381/2013 del Mineduc, las percepciones y las actitudes que tienen los estudiantes, docentes y padres con respecto a la presencia de un ambiente de respeto, organizado y seguro en el establecimiento. La escala va de 0 a 100 puntos, donde un valor más cercano a 0 indica bajo nivel de logro y más cercano a 100 alto nivel de logro.

locales presentan indicadores objetivos de calidad mejores que los de los establecimientos de los escolares inmigrantes. En el SIMCE, por ejemplo, se observa una brecha de 0,3 desviaciones estándar y de 1,6 puntos porcentuales en el clima de convivencia escolar a favor de los locales.⁹ Proporcionalmente, cerca del doble de estudiantes locales asiste a un establecimiento con financiamiento compartido. El único indicador donde los promedios son similares es el IVE, con una diferencia de 0,01, equivalente a 0,059 desviación estándar.

CUADRO V.2. *Características de los establecimientos de escolares inmigrantes y locales*

	FICOM (%)	SIMCE	IVE	CCE
Inmigrantes	13	254,5	0,69	73,6
Locales	25	263,4	0,70	75,2

Nota: "CCE" significa Clima de Convivencia Escolar.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mineduc 2017.

En 2018, a pesar del importante aumento de matrícula inmigrante, prácticamente no se observan variaciones en estos parámetros, con excepción del SIMCE. Ese año, los promedios SIMCE por grupo de estudiantes variaron significativamente, aumentando la brecha a 11,44 puntos, que equivalen a 0,39 desviación estándar.¹⁰ El promedio ponderado del IVE para ambos grupos fue similar (0,769 para los locales y 0,750 para los inmigrantes), aunque la brecha aumentó a 0,11 desviación estándar.¹¹

Esta concentración de los escolares inmigrantes en colegios municipales, mayoritariamente gratuitos, con bajo promedio SIMCE, un IVE marginalmente superior al promedio nacional y un índice de clima de convivencia

⁹ No todos los establecimientos escolares tienen información sobre el indicador de Clima de Convivencia Escolar. Para 4° básico, se obtuvo información para el 80 por ciento de la matrícula inmigrante y 79 por ciento de la matrícula local.

¹⁰ No se tiene información SIMCE para todos los establecimientos, pero sí para aquellos que concentran la gran mayoría de los escolares. En 2017, el 93 por ciento de la matrícula local y el 96 por ciento de la matrícula inmigrante asiste a un establecimiento con información de los resultados SIMCE. Para 2018, el 93 por ciento de la matrícula local y el 94 por ciento de la matrícula inmigrante asiste a un colegio con información de los resultados SIMCE. Para ambos años se utilizan los resultados del SIMCE 2017.

¹¹ Esto se puede deber a que no se tiene información del IVE para todos los colegios. Para el año 2017 tenemos información del IVE del 86 por ciento de los escolares locales y el 82 por ciento de los escolares inmigrantes. Para 2018, la información del IVE se mantiene en 86 por ciento de los escolares locales y aumenta a 90 por ciento de los inmigrantes.

escolar levemente inferior al promedio nacional, no refleja necesariamente sus preferencias escolares. Es posible que dicha concentración se deba a la alta capacidad ociosa que presenta el sistema municipal en comparación con el sector particular subvencionado.

Para averiguar si las preferencias explican estas diferencias en las características observables de los colegios, se analizan las preferencias reveladas de los inmigrantes en el nuevo Sistema de Admisión Escolar (SAE)¹² en comparación con las de los locales. Los datos de 2017 revelan que las postulaciones de primera preferencia de los inmigrantes son muy distintas a las de los locales y los colegios a los cuales postulan en primer lugar tienen características muy similares a los colegios en los cuales se encuentran matriculados.

El cuadro V.3 muestra las brechas en las características observables de los colegios a los cuales postulan en primera preferencia los inmigrantes y los locales. En primer lugar, se advierte que los inmigrantes postulan en primera preferencia considerablemente más que los locales a establecimientos municipales, gratuitos, con bajo promedio SIMCE, alto promedio IVE y menor indicador en clima de convivencia escolar. En segundo lugar, se observa que las diferencias entre las postulaciones de inmigrantes y locales son, en general, mayores para el nivel de prekínder que para el promedio de todos los grados. Estas enormes diferencias en las preferencias de los colegios pueden deberse a múltiples factores, como las asimetrías en el acceso a información, la segregación residencial, diferencias en la tolerancia de la distancia o, simplemente, diferencias culturales. Conocer mejor los factores que inciden en las preferencias escolares es clave para diseñar políticas que apunten a mejorar la equidad del sistema escolar.

CUADRO V.3. *Características de los establecimientos de primera preferencia inmigrantes y locales*

	<i>Municipal (%)</i>		<i>FICOM (%)</i>		<i>SIMCE</i>		<i>IVE</i>		<i>CCE</i>	
	<i>TN</i>	<i>PK</i>	<i>TN</i>	<i>PK</i>	<i>TN</i>	<i>PK</i>	<i>TN</i>	<i>PK</i>	<i>TN</i>	<i>PK</i>
Inmigrantes	56	62	15	8	252,1	248,3	0,760	0,779	73,9	72,6
Locales	42	32	28	30	266,2	265,7	0,757	0,748	77,0	75,4

Nota: "TN" significa Todos los Niveles en que los estudiantes postulan (prekínder, kínder, 1° y 7° básico y 1° medio). "PK" significa prekínder. "CCE" significa Clima de Convivencia Escolar.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mineduc 2017.

¹² El nuevo Sistema de Admisión Escolar centraliza las postulaciones de las familias a los establecimientos escolares financiados por el Estado. Este sistema se ha implementado de forma gradual; en 2016, se implementó en la Región de Magallanes; en 2017, se sumaron las regiones de Tarapacá, Coquimbo, O'Higgins y Los Lagos; en 2018, se aplicó en todas las regiones con excepción de la Metropolitana y, en 2019, debería implementarse en todo el territorio nacional. Este sistema permite conocer las preferencias escolares reveladas de las familias.

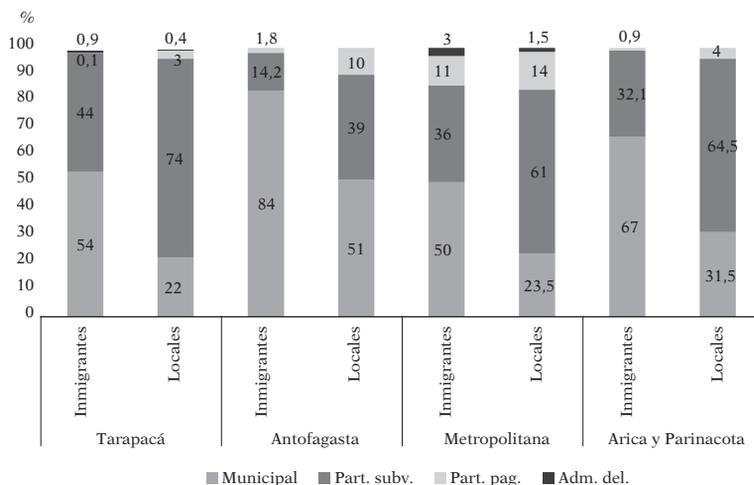
Con todo, un factor que puede estar influyendo en las brechas observadas en las características de los establecimientos entre inmigrantes y locales es la distribución geográfica. Los inmigrantes no están distribuidos geográficamente de forma similar a los locales (ver Razmilic en este volumen). Tal vez, las características promedio de los establecimientos en las regiones donde se concentran los inmigrantes son muy distintas al promedio nacional. En 2017, el 86 por ciento de los escolares inmigrantes que asiste a la educación para niños y jóvenes se concentra en cuatro regiones: Tarapacá, Antofagasta, Metropolitana y Arica y Parinacota, mientras que solo el 45 por ciento de los escolares locales estudia en dichas regiones. En 2018, el porcentaje de escolares locales en esas regiones no varió, pero la proporción de inmigrantes disminuyó en 3 puntos porcentuales. A continuación, se revisan las características de los establecimientos donde estudian los escolares inmigrantes y los locales en estas cuatro regiones.

3.2.3. *Dependencia*

Como se observa en el gráfico v.2, la distribución por dependencia de los escolares, tanto locales como inmigrantes, varía de forma importante por región. Sin embargo, en todas las regiones analizadas el porcentaje de inmigrantes en establecimientos municipales es significativamente mayor que el porcentaje de estudiantes locales. También es interesante notar la baja participación de escolares inmigrantes en colegios particulares pagados fuera de la Región Metropolitana. Ello lleva a pensar que los inmigrantes de mayores ingresos se concentran en tal región. De hecho, en esta región se observa la menor participación de inmigrantes en el sector municipal. En relación con el año 2018, no se advierten variaciones importantes.

En general, como se verá en seguida, la brecha en la distribución por dependencia entre inmigrantes y locales aumenta. A nivel nacional, el porcentaje de inmigrantes matriculados en el sector municipal es 66 por ciento mayor que el porcentaje de locales. En las regiones con más inmigrantes se observa que las brechas prácticamente se duplican. En la Región de Tarapacá el porcentaje de inmigrantes matriculados en la educación municipal es 145 por ciento superior al de los locales. En las regiones Metropolitana y de Arica y Parinacota el porcentaje de inmigrantes matriculados en el sector municipal es 113 por ciento superior al de los locales. La excepción es la Región de Antofagasta, donde el porcentaje de inmigrantes matriculados en el sector municipal es 65 por ciento mayor que el de los locales, muy similar al promedio nacional.

GRÁFICO V.2. *Distribución de matrícula escolar local e inmigrante por dependencia y región*



Fuente: Elaboración propia en base a información del Mineduc 2017.

En el cuadro v.4 se puede apreciar la distribución de los escolares, tanto inmigrantes como locales, en función de las características observables de los establecimientos escolares para las cuatro regiones analizadas. Generalmente, las brechas entre inmigrantes y locales aumentan cuando las comparamos intrarregionalmente. A pesar del abrupto aumento de matrícula inmigrante en 2018, la distribución tanto geográfica como por características observables de los establecimientos es muy similar a la del año anterior.

El aumento de las brechas se debe principalmente a que estas regiones, en general, presentan indicadores por sobre el promedio nacional. En lo que respecta al FICOM, SIMCE e IVE, tres de las cuatro regiones tienen porcentaje de matrícula local y promedios superiores al nacional (Tarapacá, Antofagasta y Metropolitana). En relación con el clima de convivencia escolar, dos de las cuatro regiones presentan un promedio más alto que el nacional (Arica y Parinacota y Antofagasta).

CUADRO V.4. Características de los establecimientos escolares por región y tipo de estudiante

	Tarapacá		Antofagasta		Metropolitana		Arica y Parinacota	
	Immigrantes	Locales	Immigrantes	Locales	Immigrantes	Locales	Immigrantes	Locales
Matrícula	6.723	69.442	10.197	113.210	42.988	1.278.922	2.650	46.174
FICOM (%)	10	31	5	28	15	31	5	12
SIMCE	246	260	252	264	256	266	257	271
IVE	0,7	0,66	0,61	0,53	0,69	0,66	0,82	0,77
CCE	73,5	74,9	73,5	75,9	73,3	74,3	73,7	76,1

Nota: "CCE" significa Clima de Convivencia Escolar.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mineduc 2017.

Estas diferencias en las características promedio de los establecimientos entre inmigrantes y locales se vuelven a reproducir en las preferencias reveladas a la hora de postular. El cuadro v.5 muestra el promedio de las características de los establecimientos a los cuales postularon en primera preferencia los estudiantes inmigrantes y locales de la Región de Tarapacá.¹³ Sorprende la magnitud de las diferencias en todos los parámetros.

CUADRO V. 5. *Características de los establecimientos de primera preferencia en Tarapacá*

	<i>Municipal (%)</i>		<i>FICOM (%)</i>		<i>SIMCE</i>		<i>IVE</i>		<i>CCE</i>	
	<i>TN</i>	<i>PK</i>	<i>TN</i>	<i>PK</i>	<i>TN</i>	<i>PK</i>	<i>TN</i>	<i>PK</i>	<i>TN</i>	<i>PK</i>
Inmigrantes	54	62	14	7	247,9	245,0	0,759	0,761	72,6	73,1
Locales	27	27	38	23	260,4	254,9	0,700	0,752	75,4	75,7

Nota: "TN" significa Todos los Niveles en que los estudiantes postulan (prekínder, kínder, 1° y 7° básico y 1° medio). "PK" significa prekínder. "CCE" significa Clima de Convivencia Escolar.
Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mineduc 2017.

Las significativas diferencias en el promedio SIMCE de las primeras preferencias entre inmigrantes y locales muestran la inequidad presente en la distribución de la calidad de la educación. Es probable que esta inequidad sea en parte producto de la segregación residencial y de la menor tolerancia a la distancia que muestran los inmigrantes, como se indica en el capítulo de Razmilic en este volúmen. Otro factor que también podría estar incidiendo es la asimetría en el acceso a la información.

3.3. *¿Qué tan concentrados están los escolares inmigrantes?*

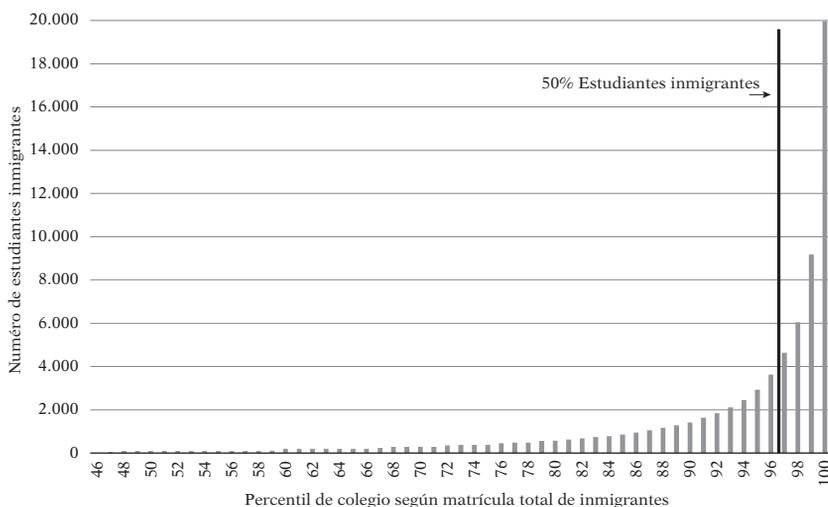
En 2017, 46 por ciento de los establecimientos escolares reporta matrícula de estudiantes inmigrantes, y el 54 por ciento restante de los establecimientos no reporta ningún estudiante inmigrante matriculado. Si no se consideran a los establecimientos pequeños, con menos de 20 estudiantes, disminuye la concentración de inmigrantes, aumentando a 53,5 por ciento los establecimientos con estudiantes inmigrantes.¹⁴

¹³ En 2017, la única región de las aquí mencionadas que participó en el nuevo sistema de admisión fue la Región de Tarapacá.

¹⁴ El incremento de 47 por ciento de matrícula inmigrante en 2018 implicó un aumento del porcentaje de establecimientos escolares con estudiantes inmigrantes, pasando de 46 por ciento en 2017 a 54 por ciento en 2018. Si no se consideran los establecimientos pequeños, el 62 por ciento de los establecimientos con 20 estudiantes o más cuenta con al menos un estudiante inmigrante.

Como se observa en el gráfico v.3, el 50 por ciento de la matrícula inmigrante se concentra en 299 establecimientos, que corresponden al 3 por ciento de los colegios con 20 estudiantes o más. Por el contrario, la mitad de la población escolar local se concentra en el 17 por ciento de los establecimientos y el 75 por ciento en el 35 por ciento, respectivamente.¹⁵

GRÁFICO V.3. *Distribución matrícula inmigrante por percentil de establecimientos educacionales*



Nota: Se consideran solo la matrícula infanto-juvenil y los establecimientos con 20 matriculados o más.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mineduc 2017.

La concentración se puede medir de diversas maneras. Una forma es estimar el porcentaje de establecimientos escolares que tienen estudiantes inmigrantes, otra es considerar el porcentaje de establecimientos que concentra, por ejemplo, al 50 o 75 por ciento de los inmigrantes. Si se analizan las cuatro regiones con mayor proporción de estudiantes inmigrantes, advertimos una distribución significativamente menos concentrada que a nivel nacional, pero más concentrada que la de la población local. Considerando la primera forma de estimar concentración, se advierte que la región con mayor

¹⁵ Se observan leves variaciones entre 2017 y 2018 pese al sustantivo incremento de la matrícula inmigrante. En 2018, la mitad de la matrícula inmigrante se concentra en 354 establecimientos escolares, que corresponden a 3,7 por ciento de los establecimientos con al menos 20 estudiantes. No se observan variaciones en la concentración de los escolares locales.

concentración de matrícula inmigrante es la de Antofagasta, donde el 64 por ciento de los colegios tiene escolares inmigrantes. Por el contrario, la Región de Tarapacá presenta la menor concentración, distribuyendo la matrícula inmigrante en 82 por ciento de sus establecimientos escolares. La segunda métrica de concentración muestra que la región con el mayor grado de concentración de inmigrantes es la Metropolitana, mientras que la de Tarapacá presenta el menor grado de concentración (ver cuadro V.6).

CUADRO V.6. *Porcentaje de colegios que concentran 50 y 75 por ciento de matrícula inmigrante y local*

	50% inmigrantes	50% locales	75% inmigrantes	75% locales
Tarapacá	10,5	16	25	33
Antofagasta	10	22	23	41
Metropolitana	6	18	18	37
Arica y Parinacota	9	13	22,5	29

Nota: "50%" indica la mitad de los escolares inmigrantes o locales y "75%" a tres cuartas partes de los escolares inmigrantes y locales. Los números corresponden a porcentaje de establecimientos.

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mineduc 2017.

En 2017, entre los establecimientos escolares que tienen matrícula inmigrante, el 7 por ciento cuenta con 10 por ciento o más de inmigrantes matriculados y solo el 2,5 por ciento de estos colegios tiene 20 por ciento o más de inmigrantes.¹⁶ Si se considera la probabilidad de un local y de un inmigrante de encontrarse en su colegio con un inmigrante, se advierte que la probabilidad de un inmigrante es de 98,3 por ciento, mientras que para un chileno es de 77,5.¹⁷ Si se eleva el criterio y se estima la probabilidad de asistir a un colegio con al menos un 1 por ciento de matrícula inmigrante, la probabilidad de los inmigrantes cae a 91,2 por ciento, pero la de los chilenos se reduce a 35,1.¹⁸

Esta concentración de escolares inmigrantes está altamente correlacionada con la concentración residencial. Los inmigrantes, a su llegada al

¹⁶ En 2018, el 3,9 por ciento de los establecimientos con matrícula inmigrante y con 20 estudiantes o más tiene al menos 20 por ciento de inmigrantes y 10 por ciento de estos establecimientos cuentan con al menos 10 por ciento de matrícula inmigrante.

¹⁷ Datos 2017. En 2018, la probabilidad aumenta significativamente para los chilenos (83,8 por ciento) y en menor medida para los inmigrantes (98,9 por ciento).

¹⁸ Datos 2017. En 2018, la probabilidad aumenta de forma significativa para los chilenos (46,6 por ciento) y en menor medida para los inmigrantes (94,6 por ciento).

país, suelen concentrarse en determinados barrios, por lo general donde los arriendos son más baratos y cuentan con buenos accesos a transporte (ver Razmilic en este volumen). A pesar de que se observa una alta concentración de matrícula inmigrante, ello no ha implicado todavía segregación escolar, pues el porcentaje de inmigrantes en los establecimientos escolares sigue siendo bajo. Sin embargo, es importante monitorear la evolución de la concentración, pues, de mantenerse la tendencia, en pocos años más podríamos estar enfrentando un problema de segregación, con los perjuicios que esta conlleva (Cutler *et al.*, 1997).

4. ¿CÓMO LES VA A LOS ESTUDIANTES INMIGRANTES?

Una inserción escolar efectiva no se agota en asegurar el acceso a la educación obligatoria, sino que debe contemplar también las oportunidades de aprendizaje que tienen los niños y jóvenes inmigrantes en nuestro país.

En esta sección se analizan la asistencia, promedio de notas, puntaje SIMCE y puntaje PSU, y acceso a la educación superior de estudiantes inmigrantes. En cada caso se compara su desempeño con el desempeño promedio de estudiantes locales y con el desempeño promedio de sus pares, es decir, aquellos estudiantes que asisten a los establecimientos educacionales en los cuales están matriculados los estudiantes inmigrantes. Se analiza, además, cómo evoluciona la asistencia, el promedio de notas y el puntaje SIMCE, de manera de comprender si acaso las posibles brechas de desempeño que puedan existir entre estudiantes locales e inmigrantes en un inicio se logran reducir a medida que los inmigrantes llevan más años en Chile.

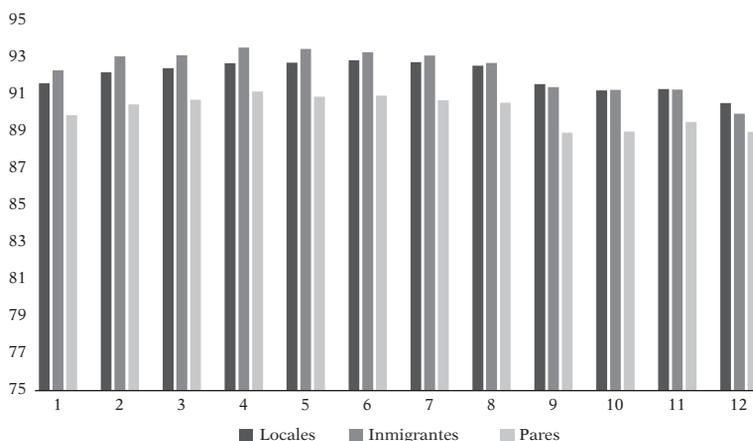
4.1. Asistencia y desempeño académico de estudiantes inmigrantes

4.1.1. Asistencia escolar

La asistencia escolar es un factor relevante, pues está correlacionada con retención escolar y probabilidad de terminar la educación secundaria (Hancock *et al.*, 2013; Gottfried, 2010; U.S. Department of Education, 2016). Si se compara la asistencia promedio por nivel de enseñanza entre los inmigrantes y los locales, se advierte que, para todos los niveles de enseñanza básica, los inmigrantes presentan porcentajes más altos que los locales. Este efecto desaparece en la enseñanza media. Mientras la asistencia promedio de los locales oscila entre 90,5 y 92,8 por ciento dependiendo del grado, la asistencia de los inmigrantes oscila entre 89,95 y 93,5 por ciento. La brecha promedio es de 0,3 puntos porcentuales a favor de los inmigrantes.

Para aislar el efecto “establecimiento” en la asistencia, comparamos a los escolares inmigrantes con sus compañeros locales de establecimiento. Como se aprecia en el gráfico v.4, las brechas entre inmigrantes y sus pares locales aumentan a 2,2 puntos porcentuales a favor de los inmigrantes, y se presentan en todos los grados a favor de estos, sin excepción. Ello quiere decir que, en promedio, los inmigrantes poseen mayores tasas de asistencia que sus compañeros locales.

GRÁFICO V.4. *Asistencia promedio de locales e inmigrantes por grado*

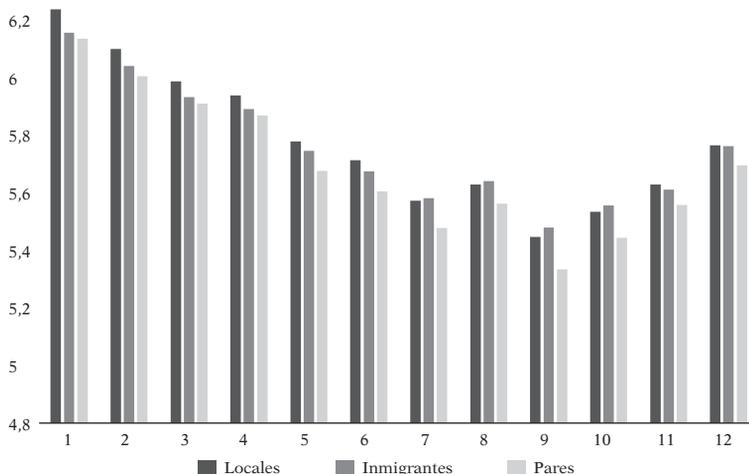


Fuente: Elaboración propia en base a información del Mineduc 2017.

4.1.2. Rendimiento académico escolar

Para evaluar rendimiento académico se consideran tres parámetros: las notas escolares, los puntajes SIMCE a nivel individual y los puntajes en la PSU. En relación con los promedios de notas, se advierte que para la mayoría de los grados de enseñanza básica (1° a 6° básico) los escolares locales tienen, en promedio, notas más altas que los inmigrantes. Luego, a partir de 7° básico, esta diferencia se revierte a favor de los inmigrantes y desaparece en los últimos dos años de enseñanza media. El promedio de las diferencias de notas entre inmigrantes y locales es de 2,1 décimas a favor de los locales. Sin embargo, como se observa en el gráfico v.5, al aislar el efecto “establecimiento” en las notas, las brechas en los promedios de notas entre inmigrantes y sus pares locales, por grado, se revierten para los cursos entre 1° y 6° básico, manteniéndose la diferencia a favor de los inmigrantes en el resto de los grados.

GRÁFICO V.5. Promedio de notas por grado

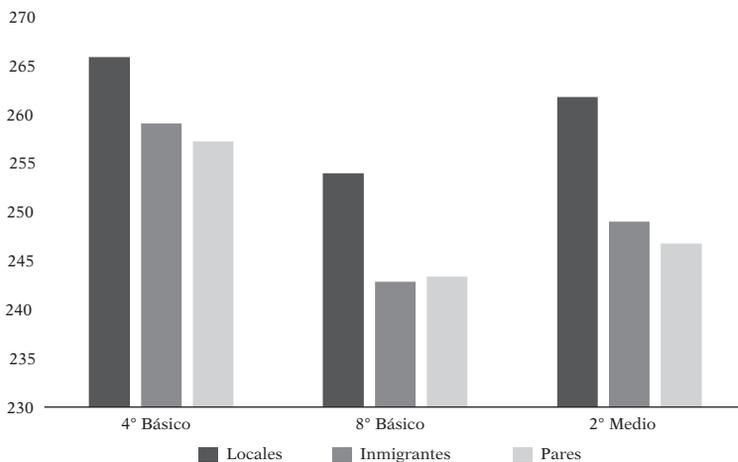


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mineduc 2017.

Si se comparan los promedios de las pruebas SIMCE (lenguaje y matemática) a nivel individual entre inmigrantes y locales, notamos que en promedio los escolares locales tienen significativamente mejor rendimiento que los inmigrantes, tanto en 4° y 8° básico como en 2° medio. Ahora bien, si se comparan los resultados de las pruebas SIMCE de los inmigrantes con sus compañeros de colegio locales, se advierte que la brecha se revierte a favor de los inmigrantes con excepción de 8° básico (gráfico v.6).

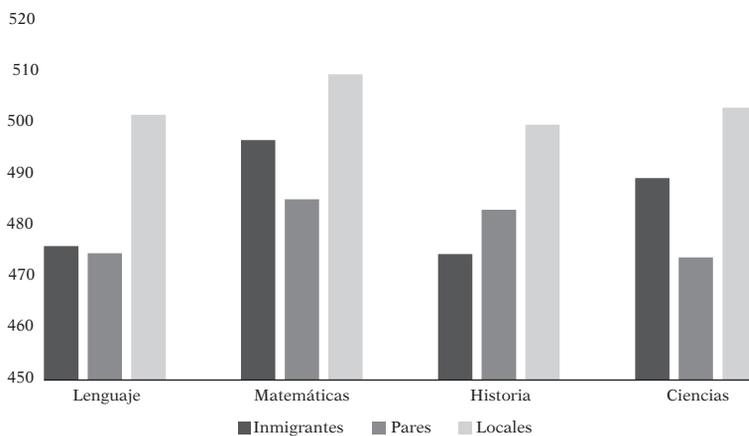
Si se comparan los puntajes de PSU (gráfico v.7), se observa que a los inmigrantes les va peor que a los locales en las cuatro pruebas. Sin embargo, cuando se comparan sus puntajes promedio con los de sus pares locales, se advierte que a los inmigrantes les va mejor tanto en matemática como en ciencias, les va peor en historia y similar en lenguaje. Con todo, estos puntajes no son estrictamente comparables, dado que el porcentaje de inmigrantes que rinde la PSU es menor que el de locales e incluso que el de sus pares (ver gráfico v.A1 del anexo). En promedio, 84 por ciento de los estudiantes locales y 80 por ciento de los pares locales en 4° medio rindieron las pruebas de lenguaje y matemática, mientras que solo 65 por ciento de los estudiantes inmigrantes rindió estas pruebas. Esta diferencia sugiere que las brechas en puntaje entre locales e inmigrantes debieran ser más grandes, y las brechas entre inmigrantes y sus pares locales debieran cerrarse o revertirse a favor de los pares locales.

GRÁFICO V.6. Promedio SIMCE (lenguaje y matemática)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mineduc 2017.

GRÁFICO V.7. Promedio PSU



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mineduc 2017.

4.2. Evolución del desempeño académico según la cantidad de años que llevan en el sistema educacional

A continuación, se comparan los puntajes promedio en el SIMCE y en la PSU entre inmigrantes con distintos años de antigüedad en nuestro sistema escolar y los locales. Si desagregamos los resultados del SIMCE de los inmigrantes en función de los años que llevan viviendo en nuestro país, se advierte que los inmigrantes con más años viviendo en Chile obtienen mejores resultados. Tanto en lenguaje como en matemática, el promedio SIMCE de los inmigrantes que llevan menos de cuatro años en Chile es inferior al de los locales. Sin embargo, los inmigrantes que llevan cuatro años o más obtienen promedios SIMCE en lenguaje y matemática más altos que los escolares locales (gráfico v.8). Un fenómeno similar se observa con las notas en los distintos grados de la enseñanza escolar (ver gráfico v.A2 del anexo).

Dado que en el promedio SIMCE incide la calidad del establecimiento escolar, se aísla este factor comparando los promedios SIMCE a nivel individual de los estudiantes inmigrantes, según los años que llevan en el sistema escolar, con sus pares locales.¹⁹ Resulta que, tanto para 4° básico como para 2° medio, las brechas prácticamente no existen entre inmigrantes con uno o dos años en el sistema y sus pares locales. No obstante, los inmigrantes que llevan tres o más años obtienen mejores resultados que sus pares locales, con diferencias de entre 3 y 4 puntos SIMCE.

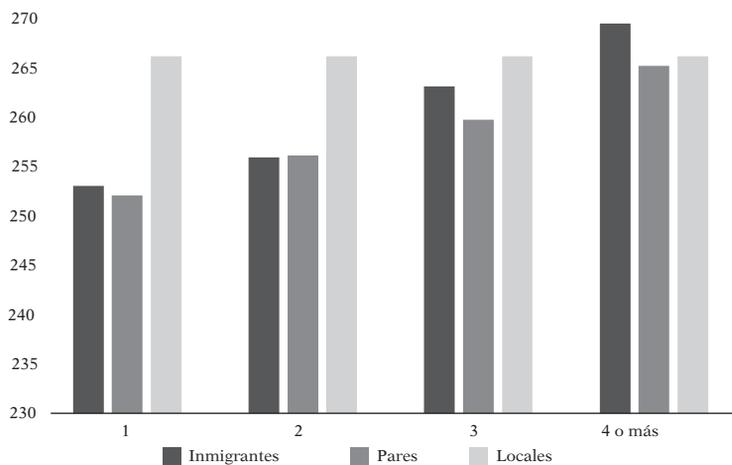
El gráfico v.9 compara el puntaje promedio en la PSU de los estudiantes inmigrantes desagregado por años de antigüedad en Chile (uno, dos, tres y cuatro o más años en el sistema escolar nacional) controlando por estudiantes repitentes con el puntaje promedio de los estudiantes locales y los pares de colegio. Como se observa, los inmigrantes recién llegados a Chile obtienen resultados promedio más bajos en todas las pruebas de la PSU que los locales y sus pares de colegio. Sin embargo, al segundo año se nivelan con sus pares locales y quienes llevan cuatro o más años en el sistema educativo superan a sus pares y, en general, a los estudiantes locales en matemática, no así en lenguaje.²⁰

¹⁹ La variable de años en el sistema solo aplica para los estudiantes inmigrantes. Los pares locales llevan (en su gran mayoría) toda su vida escolar en el sistema.

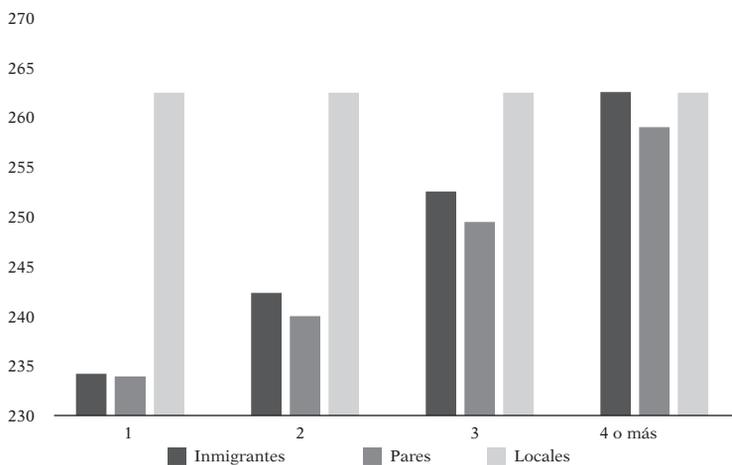
²⁰ La probabilidad de rendir la PSU está, para los inmigrantes, altamente correlacionada con el número de años que llevan viviendo en Chile. Más del 80 por ciento de los inmigrantes que llevan cuatro años o más en Chile rinden las pruebas de lenguaje y matemática de la PSU, similar al promedio de los estudiantes locales, frente a 34 y 55 por ciento de quienes llevan solo un año o dos en nuestro país, respectivamente (ver gráfico v.A3 del anexo).

GRÁFICO V.8. Promedio SIMCE para inmigrantes (por años de antigüedad en el sistema escolar), locales y pares

A) Simce 4° básico



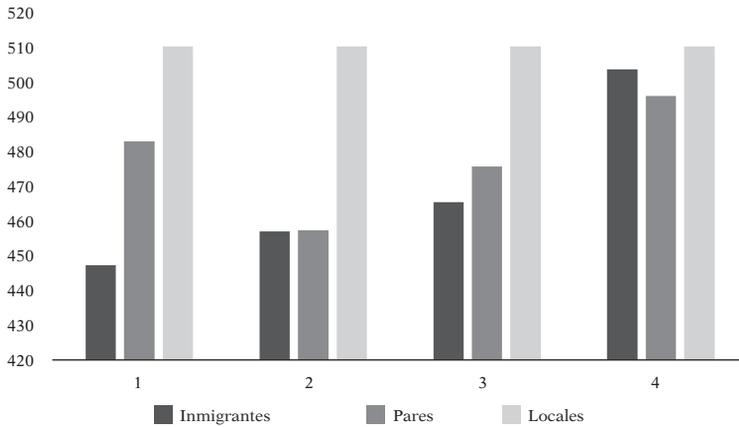
B) Simce 2° medio



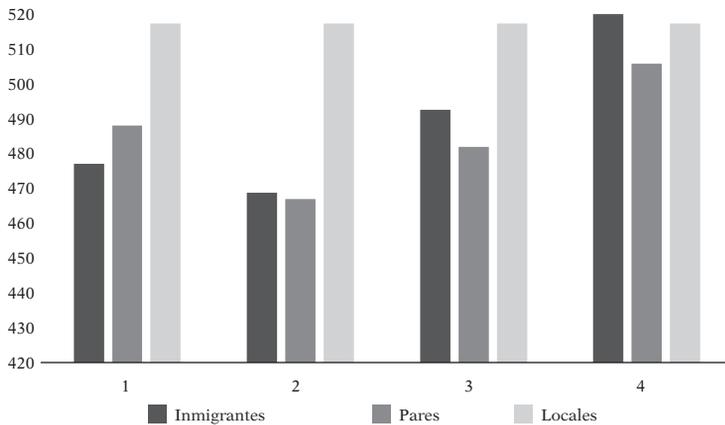
Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Agencia de la Calidad de la Educación 2017.

GRÁFICO V.9. Promedio PSU para inmigrantes
(por año de antigüedad en el sistema escolar), locales y pares

A) Lenguaje



B) Matemática



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mineduc 2017.

De estos datos no se puede deducir directamente que a medida que los inmigrantes llevan más años en Chile su rendimiento mejora, pues es factible que estemos comparando distintos tipos de inmigrantes. De hecho, se advierte que los inmigrantes que llevan más años en Chile tienen pares con mejores resultados académicos que los pares de los inmigrantes con menos años en Chile. Si se comparan las características de sus establecimientos, se revela que mientras el 5 y 64 por ciento de los inmigrantes que llevan un año en el sistema escolar estudia en el sector particular pagado y municipal, respectivamente, el 14 y el 46 por ciento de los inmigrantes que llevan cuatro años o más en Chile estudian respectivamente en este tipo de establecimientos. Esto puede indicar que los inmigrantes que llegaron hace cuatro o más años tienen características distintas que los que están llegando ahora o que después de un tiempo sus condiciones mejoran y cambian a sus hijos a colegios con mejores resultados académicos (ver cuadro v.A4 del anexo).

Con la intención de explicar estas diferencias a favor de los inmigrantes respecto de sus pares, se revisan algunas variables que pudieran estar influyendo en las mismas, tales como el nivel educativo de la madre, las expectativas que esta tiene acerca de la educación futura del estudiante, la sensación de apoyo del estudiante por parte de su familia²¹ y el nivel de ingresos del hogar. Los resultados indican que tales variables, si bien son bastante explicativas de los puntajes, no logran dar cuenta de las brechas entre un grupo y otro, al afectar a ambos de manera similar.²²

4.3. Acceso a la educación superior

Si se analiza el acceso a la educación superior en 2018 de estudiantes inmigrantes y de estudiantes locales que en 2017 estaban matriculados en 4° medio, se observa que el 55 por ciento de los locales accede a la educación superior al año siguiente de haber egresado de la enseñanza media, en comparación con el 45 por ciento de los inmigrantes. Al comparar a estudiantes inmigrantes con sus pares de establecimiento, las diferencias en acceso a la educación superior se reducen en 20 por ciento. Sin embargo, la probabilidad de acceder a la educación superior es 8 puntos porcentuales más baja para estudiantes inmigrantes que para sus pares.

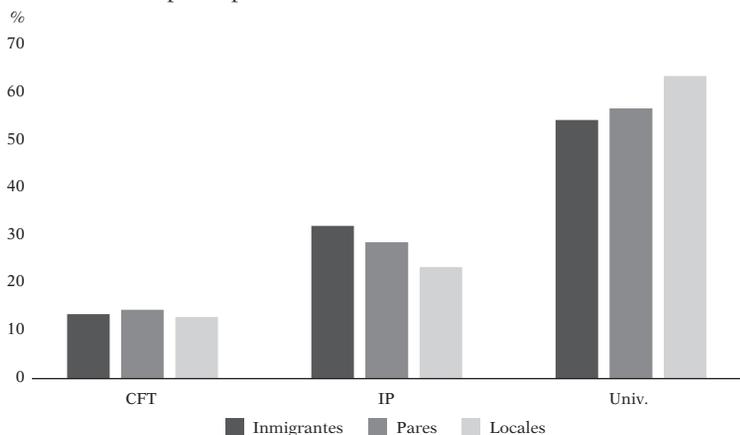
Si se mira dónde estudian, se advierte que la mayor parte, tanto locales como inmigrantes, opta por la universidad y en segundo lugar por la educación

²¹ Medida como la sensación del estudiante respecto a que sus padres le repiten el hecho de que es un buen estudiante y es capaz de aprender.

²² Si bien las diferencias encontradas en tres de estos parámetros son estadísticamente significativas, sus magnitudes resultan muy pequeñas, por lo que solo explican una proporción menor de la brecha.

técnico-profesional (gráfico v.10). Pero se observa que los estudiantes inmigrantes tienen una probabilidad menor de matricularse en la universidad y una probabilidad mayor de hacerlo en institutos profesionales que sus pares locales.

GRÁFICO V.10. *Matrícula educación superior por tipo de estudiante e institución*



Nota: Elaboración propia en base a datos del Mineduc 2017.

Los resultados en el acceso a la educación superior no se condicen con los antecedentes en rendimiento académico de los escolares inmigrantes. Este grupo de la población escolar tiene mejores notas y mejores puntajes SIMCE y PSU que sus pares, y, sin embargo, entran en menor proporción a estudiar a la educación superior. Es importante profundizar en las causas de estas decisiones para descartar barreras de entrada o detectarlas a tiempo para su eliminación.

Por último, en la próxima sección se explora si la mayor presencia de inmigrantes en las escuelas ha afectado el rendimiento académico de los estudiantes y el clima de convivencia escolar.

5. ¿QUÉ IMPACTO TIENE LA CONCENTRACIÓN DE ESCOLARES INMIGRANTES?

Uno de los fenómenos más estudiados en la literatura sobre inmigración y educación es cómo impacta la concentración de la matrícula inmigrante en el rendimiento de los escolares, tanto para locales como para inmigrantes.

Analizar esto desde una perspectiva empírica es de suma importancia, ya que *a priori* no sabemos si el aumento en la proporción de escolares inmigrantes podría llevar a mejores o peores resultados académicos y de convivencia escolar. Una mayor concentración de escolares inmigrantes podría dificultar el proceso de aprendizaje en el aula y reducir el tiempo que los profesores pueden dedicar a los estudiantes, afectando negativamente a locales e inmigrantes. Alternativamente, una mayor diversidad étnica y cultural podría contribuir a un mejor aprendizaje. Desde la perspectiva de los estudiantes inmigrantes, una mayor concentración podría beneficiarlos, si permite a los profesores y autoridades del establecimiento identificar y responder a las necesidades específicas de dichos grupos. Sin embargo, dicha exposición podría también ser negativa, si dificulta la interacción social con estudiantes locales, previniendo la posibilidad de mejorar el lenguaje u otros rasgos relevantes en el país de acogida (Schneeweis, 2015).

A continuación, se explora cómo ha afectado la concentración de inmigrantes al rendimiento académico de los estudiantes y al clima de convivencia escolar de los establecimientos. Para ello, se utilizan datos de las pruebas SIMCE de 4° básico y 2° medio, y los cuestionarios del SIMCE de 2° medio para el periodo 2014 a 2017, y se analiza el impacto que una mayor proporción de estudiantes inmigrantes tiene sobre los resultados SIMCE de estudiantes locales e inmigrantes. Para identificar efectos causales, se utiliza la variación en la proporción de estudiantes inmigrantes entre cohortes dentro de un mismo establecimiento educacional. En lo que sigue se presenta la evidencia empírica que existe respecto a este tema (5.1), se describe la estrategia empírica utilizada (5.2) y se presentan los principales resultados (5.3).

5.1. Revisión de la literatura

Las investigaciones que estudian el efecto de la concentración de los inmigrantes en el sistema escolar se han focalizado, principalmente, en tres ámbitos de impacto: segregación, tasa de graduación y rendimiento académico.

En relación con la segregación, existe evidencia en la literatura que indica que los estudiantes locales tienden a cambiarse de los establecimientos públicos a privados a medida que aumenta la proporción de estudiantes inmigrantes, un fenómeno conocido como *native* o *white flight* (Betts y Fairlie, 2003; Rangvid, 2010; Cascio y Lewis, 2012; Gerdes, 2013; Farre *et al.*, 2016). Respecto de la tasa de titulación, algunos estudios en países desarrollados encuentran que la inmigración ha tenido efectos positivos en la tasa de titulación de la población local (Hunt, 2012; Hermansen y Birkelund, 2015; Pedraja-Chaparro *et al.*, 2016). Otros estudios encuentran efectos negativos

en la tasa de titulación de inmigrantes (Pedraja-Chaparro *et al.*, 2016) o en la de estudiantes locales (Hardoy y Schøne, 2013). El estudio de Betts (1998) encuentra una correlación negativa entre el aumento de la inmigración y la tasa de titulación de enseñanza media de grupos minoritarios norteamericanos, específicamente afroamericanos y latinos.

En cuanto al efecto en los aprendizajes, la evidencia a nivel internacional es nuevamente mixta. Un número importante de estudios en países europeos encuentra que la concentración de inmigrantes no tiene efectos adversos en el desempeño académico de los estudiantes locales (Geay *et al.*, 2013), pero sí en el de los estudiantes inmigrantes (Ohinata y Van Ours, 2013; Contini, 2013; Schneeweis, 2015). Otros estudios encuentran que la mayor concentración de estudiantes inmigrantes tiene un efecto adverso en el rendimiento académico de los estudiantes locales (Gould *et al.*, 2009; Ballatore *et al.*, 2013; Feng Hu, 2017) y también en los inmigrantes (Jensen y Rasmussen, 2011). El estudio de Brunello y Rocco (2013), que analiza el efecto de la inmigración en múltiples países, encuentra que la mayor presencia de inmigrantes en un establecimiento escolar tiene un efecto negativo en los aprendizajes de estudiantes locales, pero se trata de un efecto pequeño. Los estudios de Tonello (2016) y Frattini y Meschi (2016) llegan a resultados similares. Finalmente, Wang *et al.* (2018) encuentran para las zonas urbanas de China que la mayor presencia de estudiantes inmigrantes en un establecimiento escolar tiene un leve efecto positivo en la asignatura de lenguaje de los estudiantes locales, pero no en matemática o inglés. Además, encuentran que el efecto varía en función de las características de los estudiantes. El efecto de la concentración de inmigrantes es mayor en los estudiantes locales de menor rendimiento, matriculados en colegios de bajo desempeño y en clases de tamaño pequeño.

Como se observa, la evidencia internacional es mixta, aun cuando predominan los estudios que encuentran que la concentración de inmigrantes tiene un efecto negativo en el rendimiento académico de los estudiantes locales e inmigrantes. Con todo, la mayor parte de la literatura internacional ofrece evidencia de países desarrollados, donde la mayoría de los inmigrantes proviene de países menos desarrollados, tiene barreras idiomáticas y un menor capital cultural que el promedio de la población local. Este contexto es muy distinto al de Chile. Nuestro país está en vías de desarrollo y atrae principalmente a inmigrantes de la región, que, en general, no tienen la barrera del idioma y poseen un capital cultural similar al de nuestra población local o incluso más alto (Censo 2017).

Por último, en lo que respecta al clima de convivencia escolar no encontramos estudios que estimen el impacto de la inmigración en esta dimensión. Es probable que ello se deba a la ausencia de indicadores objetivos que posibiliten la comparación entre establecimientos educacionales. A diferencia de otros países, Chile cuenta con instrumentos, construidos a partir de

las percepciones de los docentes, apoderados y estudiantes, que permiten comparar en esta dimensión a los establecimientos y ver su evolución en el tiempo.

5.2. Estrategia empírica

Para estudiar el impacto que la proporción de inmigrantes en un establecimiento educacional tiene sobre los resultados de los estudiantes, es necesaria una estrategia de identificación que tome en consideración el carácter endógeno que manifiestan las elecciones de establecimientos educacionales realizadas por los apoderados. En términos simples, no basta con comparar los resultados educativos de estudiantes que asisten a establecimientos con mayor o menor proporción de inmigrantes, pues dichos estudiantes son inherentemente distintos y sus diferencias en aprendizaje podrían no tener relación alguna con la composición del alumnado de sus establecimientos.

Dado lo anterior, aprovechamos la variación en la proporción de estudiantes inmigrantes entre cohortes dentro de un mismo establecimiento educacional para obtener efectos causales. Esta estrategia es utilizada, entre otros, por Hoxby (2000) y por Schneeweis (2015) para estudiar los efectos que los cambios en la composición del alumnado tienen sobre los resultados académicos. La estrategia consiste básicamente en comparar los resultados académicos de distintas cohortes, que se vieron expuestas a una mayor o menor proporción de inmigrantes, en un mismo establecimiento educacional.²³ Al aprovechar las variaciones en la composición a nivel de grado y no de sala de clase, la estrategia evita cualquier sesgo que podría estar dado por el hecho de que los apoderados puedan seleccionarse en determinadas salas de clase dentro de una cohorte en un establecimiento.

El modelo econométrico que se utiliza es el siguiente:

$$Y_{icsr} = \beta_1 FINM_{-icsr} + \mu_{cr} + v_{sr} + \varepsilon_{icsr}$$

donde Y_{icsr} es el resultado de interés, por ejemplo, resultado en la prueba SIMCE de 4° básico del estudiante i de la cohorte c en el establecimiento

²³ El supuesto de identificación es que la variación en la proporción de inmigrantes entre cohortes en un establecimiento no se correlaciona con otros cambios en la composición de los padres y que los apoderados no responden a cambios en la composición de los estudiantes cambiándose de establecimiento. La estrategia supone, por ende, que es poco probable que los apoderados puedan predecir, en el corto plazo, cambios en la composición de los estudiantes al momento de escoger un establecimiento educativo, y que existen costos asociados a cambiarse de establecimiento que impedirían que los estudiantes reaccionaran a cambios en sus pares cambiándose de establecimiento más adelante.

educacional s en la región r . La variable explicativa de interés es $FINM_{icsr}$ que mide la proporción de estudiantes inmigrantes en el grado del estudiante i en el establecimiento s , excluyendo al estudiante i .²⁴ Para tratar de aislar variación exógena en la proporción de pares inmigrantes, el modelo incluye efectos fijos a nivel de cohorte y región μ_{cr} y efectos fijos a nivel de establecimiento educacional ν_{sr} . Los efectos fijos a nivel de cohorte y región contienen características no observables que son comunes a todos los estudiantes en una determinada cohorte en una región. Los efectos fijos a nivel de establecimiento educacional capturan características no observables que son comunes a todos los estudiantes que asisten a un establecimiento educacional y que se mantienen fijas en el tiempo, así como también características propias de los establecimientos que no varían en el tiempo.

Se estima el modelo anterior para estudiantes inmigrantes y locales por separado. Para el análisis se utilizan datos de las pruebas SIMCE de 4° básico y 2° medio, y los cuestionarios del SIMCE de 2° medio para el periodo de 2014 a 2017. En total se cuenta con datos para aproximadamente 830 mil estudiantes que rindieron las pruebas SIMCE de 4° básico y 750 mil estudiantes que rindieron las pruebas SIMCE de 2° medio en dicho periodo. Aproximadamente, un 1 por ciento de los estudiantes que rinden las pruebas SIMCE de 4° básico y 2° medio son inmigrantes. En promedio, los estudiantes locales se ven expuestos a 1,3 por ciento de pares inmigrantes y los estudiantes inmigrantes se ven expuestos a 15 por ciento de pares inmigrantes.

Las variables de resultado incluyen los resultados SIMCE individuales de matemática y lenguaje de 4° básico y 2° medio. Adicionalmente, para los estudiantes de 2° medio se crearon tres indicadores, en base a los cuestionarios SIMCE, que miden el nivel de discriminación que han sufrido los estudiantes, el nivel de violencia que han experimentado y su percepción respecto a la violencia al interior del establecimiento.

5.3. Resultados

5.3.1. Desempeño académico

El cuadro v.7 muestra los principales resultados en desempeño académico. Los resultados SIMCE de 4° básico de lenguaje indican que estar expuesto a una mayor proporción de estudiantes inmigrantes en el mismo grado en un establecimiento educacional no tendría un impacto significativo sobre los resultados SIMCE de lenguaje de estudiantes locales e inmigrantes. Los

²⁴ Schneeweis (2015) utiliza como variable explicativa la proporción de estudiantes inmigrantes en primero básico.

resultados SIMCE de matemática en 4° básico, en cambio, sugieren que la proporción de inmigrantes no tiene un impacto significativo sobre los resultados de matemática de estudiantes locales, pero sí sobre los de estudiantes inmigrantes y, a saber, positivo. Un cambio de 10 puntos porcentuales en la proporción de inmigrantes incrementaría los resultados SIMCE de matemática de 4° básico de otros estudiantes inmigrantes en 1,57 puntos, lo que equivale a 0,03 desviación estándar.

CUADRO V.7. *Efectos de la concentración de inmigrantes en resultados SIMCE*

	<i>Lenguaje</i>		<i>Matemática</i>	
	<i>Locales</i>	<i>Inmigrantes</i>	<i>Locales</i>	<i>Inmigrantes</i>
<i>SIMCE 4° básico</i>				
% Inmigrantes	2,466 (4,178)	2,997 (9,775)	2,621 (4,334)	15,70* (9,084)
Promedio	266,576 (51,432)	260,066 (52,755)	260,154 (48,57)	251,084 (49,722)
Observaciones	827.861	9.740	830.914	9.723
<i>SIMCE 2° medio</i>				
% Inmigrantes	-3,465 (7,332)	19,46 (16,9)	9,80 (8,267)	47,27** (19,09)
Promedio	249,754 (52,337)	238,576 (49,965)	264,904 (65,604)	250,585 (67,122)
Observaciones	737.699	6.661	752.318	6.825

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Agencia de la Calidad de la Educación 2017.

Los resultados SIMCE de 2° medio cuentan una historia similar. Una mayor proporción de pares inmigrantes pareciera no tener un impacto significativo en los resultados SIMCE de lenguaje de estudiantes locales e inmigrantes, ni en los de matemática de estudiantes locales. Sin embargo, una mayor proporción de estudiantes inmigrantes pareciera beneficiar el desempeño en matemática de otros estudiantes inmigrantes. En este caso los resultados sugieren que un cambio de 10 puntos porcentuales en la proporción de inmigrantes incrementaría los resultados SIMCE de matemática de 4° básico de otros estudiantes inmigrantes en 4,7 puntos, lo que equivale a 0,09 desviación estándar.

Una posible preocupación es que los resultados anteriores sean una consecuencia directa de quienes rinden las pruebas SIMCE en cada tipo de establecimiento y que no estén reflejando realmente cambios en los resultados

educativos. Para testear esta posibilidad se corrió el modelo econométrico utilizando la probabilidad de estudiantes locales e inmigrantes de rendir las pruebas SIMCE como variable dependiente. Los resultados indican que la variable de interés no predice cambios en la probabilidad de rendir las pruebas SIMCE de 4° básico o 2° medio de estudiantes locales o inmigrantes.

5.3.2. Clima de convivencia escolar: discriminación y violencia

El cuadro v.8 muestra los principales resultados en relación con el clima de convivencia escolar, en particular en lo que respecta a la discriminación y violencia. La variable dependiente está estandarizada en base a la media y desviación estándar de cada variable en 2014. Los resultados indican que estar expuesto a una mayor proporción de estudiantes inmigrantes a nivel de grado en un establecimiento educacional disminuiría el nivel en que estudiantes locales declaran ser víctimas de discriminación y violencia al interior del establecimiento, así como también su percepción respecto de la violencia al interior del establecimiento. Un aumento de 10 puntos porcentuales en la proporción de inmigrantes disminuiría en 0,04 desviación estándar los reportes de discriminación de los estudiantes, en 0,1 desviación estándar sus reportes de violencia y en 0,03 desviación estándar su percepción respecto al nivel de violencia al interior del establecimiento. Los resultados, en cambio, no sugieren un impacto de una mayor concentración de inmigrantes sobre las percepciones de discriminación y violencia de estudiantes inmigrantes.

CUADRO V.8. *Efecto de la concentración de inmigrantes en discriminación y violencia*

	<i>Víctima discriminación</i>		<i>Víctima violencia</i>		<i>Violencia establecimiento</i>	
	<i>Inmigrantes</i>	<i>Locales</i>	<i>Inmigrantes</i>	<i>Locales</i>	<i>Inmigrantes</i>	<i>Locales</i>
% inmigrantes	-0,910 (0,585)	-0,366** (0,144)	-0,884 (0,551)	-0,988* (0,181)	0,115 (0,422)	-0,274* (0,150)
Promedio	0,320 (1,417)	0,036 (1,087)	0,439 (1,242)	0,479 (1,268)	-0,166 (0,984)	-0,177 (0,982)
Observaciones	6.188	689.808	6.609	738.073	6.665	738.163

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Agencia de la Calidad de la Educación 2017.

Nuevamente, preocupa que los resultados anteriores sean una consecuencia de quienes responden dichas preguntas en el cuestionario de estudiantes del SIMCE. Al testear esta posibilidad se encuentra que un incremento de 10 puntos porcentuales en la proporción de inmigrantes aumenta la probabilidad de que los estudiantes locales respondan cada una de estas secciones en aproximadamente 3 puntos porcentuales. Hay que tener, por ende, cierta precaución a la hora de interpretar estos resultados.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

A partir de los datos, se observa que los niños y jóvenes inmigrantes tienden a concentrarse en determinados establecimientos escolares. Sin embargo, esta concentración está todavía lejos de tener efectos segregadores y de convertir a estos establecimientos en guetos. Con todo, resulta fundamental monitorear la evolución de la concentración escolar inmigrante dado los potenciales riesgos que ello conlleva.

Por otra parte, la evidencia muestra que los niños y jóvenes inmigrantes obtienen mejores notas que sus compañeros locales de colegio. Los resultados en el SIMCE revelan que los estudiantes inmigrantes recién llegados tienen un rendimiento escolar similar o levemente inferior que sus pares, pero que los inmigrantes que llevan tres años o más en nuestro país obtienen resultados promedio superiores a sus compañeros e incluso al promedio de los estudiantes locales. Se advierte, además, que los escolares inmigrantes tienen mejor desempeño en matemática que los escolares locales, pero que en lenguaje tienen mayores dificultades, aun cuando la gran mayoría es hispanohablante. A pesar de que los inmigrantes recién llegados presentan un rendimiento académico inferior a los estudiantes locales, esto no estaría afectando el rendimiento escolar de sus pares locales. La evidencia sugiere que la concentración de inmigrantes no ha tenido un efecto adverso en los aprendizajes de sus compañeros e incluso ha tenido un leve efecto positivo en los aprendizajes de matemática de los estudiantes inmigrantes. Estos resultados son auspiciosos, pero deben ser interpretados con cautela. El flujo de inmigrantes creció de forma exponencial recién en 2015 y nosotros estamos midiendo los efectos en aprendizaje en 2017. La posibilidad de afectar los aprendizajes de los estudiantes locales es reducida cuando el tiempo de exposición ha sido corto, pero el riesgo podría aumentar en la medida que el tiempo de exposición sea más largo; de ahí la necesidad de monitorear en el tiempo los efectos de la concentración escolar de inmigrantes.

Estos resultados promedio, sin embargo, esconden heterogeneidades. Si desagregamos el rendimiento académico de los inmigrantes haitianos, que tienen mayores barreras idiomáticas, observamos que su desempeño acadé-

mico es significativamente menor que el de los otros estudiantes inmigrantes (casi una desviación estándar en los resultados SIMCE de 4° básico y casi 7 décimas en promedio de notas). Estos resultados también deben ser interpretados con cautela, pues la nacionalidad de inmigrantes está subreportada en el Registro del Mineduc y no tenemos certeza de si esta subreportación fue aleatoria. Con todo, estas diferencias están en línea con la evidencia internacional que encuentra que los inmigrantes con barreras lingüísticas tienen rendimientos escolares inferiores a los estudiantes locales. En concordancia con las orientaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2010) y, en general, con las recomendaciones que entrega la literatura, el Mineduc debiese preocuparse particularmente de fortalecer las habilidades de lenguaje de los escolares inmigrantes, aspecto en que muestran sus principales falencias. Ello, además, con especial énfasis en los inmigrantes de lengua extranjera, como es el caso de los haitianos. Asimismo, la Agencia de la Calidad debiese entregar información por subgrupo de estudiantes (locales versus inmigrantes), como lo hace actualmente con el género, para visibilizar inequidades en el aprendizaje al interior de los establecimientos.

También se observa que la concentración de inmigrantes no ha afectado el clima de convivencia al interior de los establecimientos escolares. Por el contrario, más bien ha contribuido a mejorarlo. Esto es una buena noticia, dado que el clima de convivencia escolar es susceptible de ser afectado en el corto plazo por un cambio en la composición del alumnado del colegio.

Con todo, llama la atención que el mejor desempeño académico de los inmigrantes respecto de sus pares, reflejado en sus notas y resultados SIMCE y PSU, no se traduzca en un mayor acceso a la educación superior. Los datos muestran que los compañeros locales rinden en mayor proporción la PSU y se matriculan proporcionalmente más que los estudiantes inmigrantes. Sería importante conocer por qué está ocurriendo esto, si responde a diferencias en las preferencias o si existen barreras para acceder a la educación superior.

Por último, preocupa la inequitativa distribución de los estudiantes inmigrantes en el sistema escolar. Como se expuso en la sección 3.2.2, el hecho de que los inmigrantes se matriculen en establecimientos con peores indicadores de calidad no se debe únicamente a que estos tienen más vacantes disponibles por su baja demanda. Los resultados del SAE para el nivel de prekínder nos revelan que los inmigrantes postulan preferentemente a establecimientos con bajo promedio SIMCE. Aquí también hay un desafío para el Mineduc. Resulta sumamente importante conocer los factores que inciden en las preferencias escolares de los inmigrantes para diseñar políticas que fortalezcan la toma de decisiones de las familias, especialmente las de inmigrantes, que presentan mayores asimetrías de información.

En relación con la educación parvularia, es lamentable la escasez de información en este nivel educativo. Sería importante que el Mineduc, a través de la Subsecretaría de Educación Parvularia, contara con información relevante de todos los niños que asisten a salas cunas y jardines infantiles que reciben recursos del Estado. Ello permitiría no solo hacer seguimiento a la trayectoria de los niños, sino también diseñar intervenciones oportunas y efectivas.

La evidencia empírica disponible sirve para confrontar los incipientes prejuicios que han comenzado a surgir en el ámbito de la educación en contra de los inmigrantes. Nada indica que la inmigración haya afectado de forma negativa nuestro sistema educativo. Por el contrario, la matrícula del sector municipal ha aumentado gracias a ellos y se observa una mejora en la percepción de los estudiantes locales en lo que respecta al clima de convivencia escolar. Sin duda es importante seguir monitoreando el sistema y su evolución, pero los resultados a la vista no dejan de ser buenas noticias.

REFERENCIAS

- Ballatore R., M. Fort & A. Ichino (2014). "The Tower of Babel in the Classroom: Immigrants and Natives in Italian Schools". *IZA Discussion Paper 8732*.
- Betts, Julian R. (1998). "Educational Crowding Out: Do Immigrants Affect the Educational Attainment of American Minorities?", en: D. Hamermesh y F. D. Bean (eds.). *Help or Hindrance? The Economic Implications of Immigration for AfricanAmericans*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Betts, J. & R. Fairlie (2003). "Does Immigration induce 'Native Flight' from Public Schools into Private Schools?". *Journal of Public Economics*, 87, pp. 987-1012.
- Brunello, G. & M. de Paola (2017). "School Segregation of Immigrants and its Effects on Educational Outcomes in Europe". *EENEE Analytical Report N° 30*.
- Brunello, G. & L. Rocco (2013). "The Effect of Immigration on the School Performance of Natives: Cross-Country Evidence Using PISA Test Scores". *Economics of Education Review*, 32, pp. 234-246.
- Cascio, E. & E. Lewis (2012). "Cracks in the Melting Pot: Immigration, School Choice, and Segregation". *American Economic Journal: Economic Policy*, 4 (3), pp. 91-117.
- Contini, D. (2013). "Immigrant background peer effects in Italian schools". *Social Science Research*, 43 (4), pp. 1122-1142.
- Cortez, A., P. Loredó, C. Muñoz, M. L. Rodríguez & M. E. Vásquez (2004). "Integración de los niños y niñas inmigrantes al sistema escolar chileno: obstáculos y desafíos", en: Colectivo Sin Fronteras y Fundación Anide-

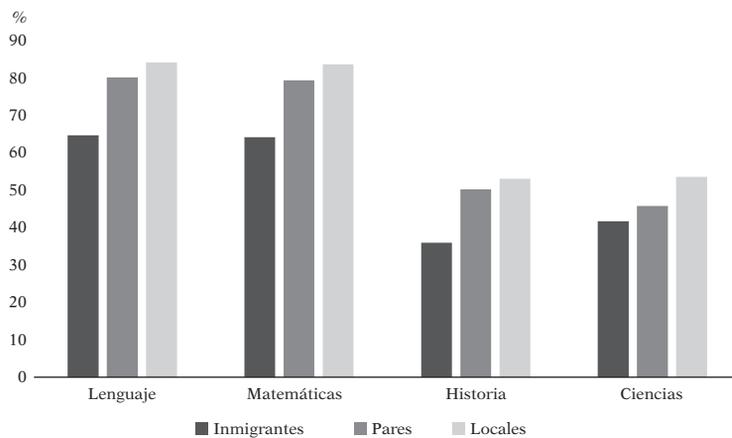
- KinderNotHilfe (ed.). *Niños y niñas inmigrantes en Chile: derechos y realidades*, pp. 163-72.
- Cutler, D. M. & E. L. Glaeser (1997). "Are ghettos good or bad?". *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 112, pp. 827-72.
- Eyzaguirre, S., A. Hernando & N. Blanco (2018). "Cargando con la mochila ajena. Resultados y desafíos del Nuevo Sistema de Admisión Escolar". *Puntos de Referencia* N° 498. Centro de Estudios Públicos.
- Farre, L., F. Ortega & R. Tanaka (2016). "Immigration and School Choices in the Midst of the Great Recession", mimeo.
- Feng Hu (2017). "Migrant peers in the classroom: Is the academic performance of local students negatively affected?". *Journal of Comparative Economics*.
- Frattini T. & E. Meschi (2016). "Immigrants' peer effects in vocational Schools", mimeo.
- Geay C., S. McNally & S. Telhaj (2013). "Non-native Speakers of English in the Classroom: What Are the Effects on Pupil Performance?". *Economic Journal*, 123(570), F281-F307.
- Gerdes, C. (2013). "Does Immigration Induce 'Native Flight' from Public Schools? Evidence from a Large-scale Voucher Program". *Annals of Regional Science*, 50, pp. 645-666.
- Gottfried, M. A. (2010). "Evaluating the relationship between student attendance and achievement in urban elementary and middle schools: An instrumental variables approach". *American Educational Research*, 47 (2), pp. 434-465.
- Gould E., V. Lavy & D. Paserman (2009). "Does immigration affect the longterm educational outcomes of natives? Quasi-experimental evidence". *Economic Journal*, 119 (540), pp. 1243-1269.
- Hancock, K. J., C. C. Shepherd, D. Lawrence & S. R. Zubrik (2013). *Student attendance and educational outcomes: Every day counts*. Report for the Department of Education, Employment and Workplace Relations.
- Hardoy, H. & P. Schøne (2013). "Does the Clustering of Immigrant Peers Affect the School Performance of Natives?". *Journal of Human Capital*, 7 (1), pp. 1-25.
- Hermansen, S. & G. E. Birkelund (2015). "The Impact of Immigrant Classmates on Educational Outcomes". *Social Forces*, 94, 2 (615).
- Hernández, A. (2016). "El currículo en contexto de estudiantes migrantes: Las complejidades del desarrollo curricular desde la perspectiva de los docentes de aula". *Estudios Pedagógicos*, Vol. 42, N° 2, pp. 151-169.
- Hoxby, C. (2000). "Peer effects in the classroom: learning from gender and race variation". *Working Paper*, N° 7867, NBER.
- Hunt, J. (2012). "The impact of immigration on the educational attainment of natives". *Working Paper*, N° 18047, NBER.

- Jensen, P. & A. Rasmussen (2011). "The effect of immigrant concentration in schools on native and immigrant children's reading and math skills". *Economics of Education Review*, 30 (6), pp. 1503-1515.
- Joiko, S. & A. Vásquez (2016). "Acceso y elección escolar de familias migrantes en Chile: No tuve problemas porque la escuela es abierta, porque acepta muchas nacionalidades". *Calidad en la Educación* [en línea], N° 45, pp. 132-173.
- Ministerio de Educación (2017a). *Reconocimiento y convalidación de estudios básicos y medios realizados en el extranjero*. <https://www.ayudamineduc.cl/ficha/reconocimiento-y-convalidacion-de-estudios-basicos-y-medios-realizados-en-el-extranjero-13>.
- ____ (2017b). *Plan de Inclusión Migrante Mineduc-Ministerio del Interior*. <https://migrantes.mineduc.cl/mesa-coordinacion-migrante-mcm/accionese-iniciativas-2017/>.
- ____, Centro de Estudios (2018). "Mapa del estudiantado extranjero en el sistema escolar chileno (2015-2017)". *Documento de Trabajo* N° 12.
- OCDE (2010). *Closing the Gap for Immigrant Students. Policies, Practices and Performance*. París: OECD Editorial.
- Ohinata, A. & J. C. van Ours (2013). "How immigrant children affect the academic achievement of native Dutch children". *Economic Journal* 123, F308-F331.
- Pedraja-Chaparro, F., D. Santín & R. Simancas (2016). "The impact of immigrant concentration in schools on grade retention in Spain: a difference-in-differences approach". *Applied Economics*, 48, p. 21.
- Rangvid, B. (2010). "School Choice, Universal Vouchers and Native Flight from Local Schools". *European Sociological Review*, 26, 3, pp. 319-335.
- Riedemann, A. & C. Stefoni (2015). "Sobre el racismo, su negación, y las consecuencias para una educación anti-racista en la enseñanza secundaria chilena". *Polis* [en línea], 42, publicado el 3 de marzo de 2016. <http://polis.revues.org/11327>.
- Salas, N., F. del Río, C. San Martín & F. Kong (2016). "Caracterización y prejuicio acerca de los inmigrantes en el sistema escolar". Proyecto FONIDE N° 911424.
- Schneeweis, N. (2015). "Immigrant concentration in schools: Consequences for native and migrant students". *Labour Economics*, 35, pp. 53-76.
- Stefoni, C., E. Acosta, M. Gaymer & F. Casas-Cordero (2010). "El derecho a la educación de los niños y niñas inmigrantes en Chile". *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos* N° 58.
- Tijoux, M. E. (2013). "Las escuelas de la inmigración en la ciudad de Santiago: Elementos para una educación contra el racismo". *Polis*, Vol. 12, N° 35, pp. 287-307.
- Tonello, M. (2016). "Peer effects of non-native students on natives' educational outcomes: mechanisms and evidence". *Empirical Economics*, 51, 1 (383).

- United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division (2017). *International Migration Report: Highlights* (ST/ESA/SER.A/404).
- U.S. Department of Education (2016). *Chronic Absenteeism in the Nation's Schools. An unprecedented look at a hidden educational crisis*. <https://www2.ed.gov/datastory/chronicabsenteeism.html#four>.
- Wang, H., Z. Cheng & R. Smyth (2018). "Do migrant students affect local students' academic achievements in urban China?". *Economics of Education Review*, 63 (64).

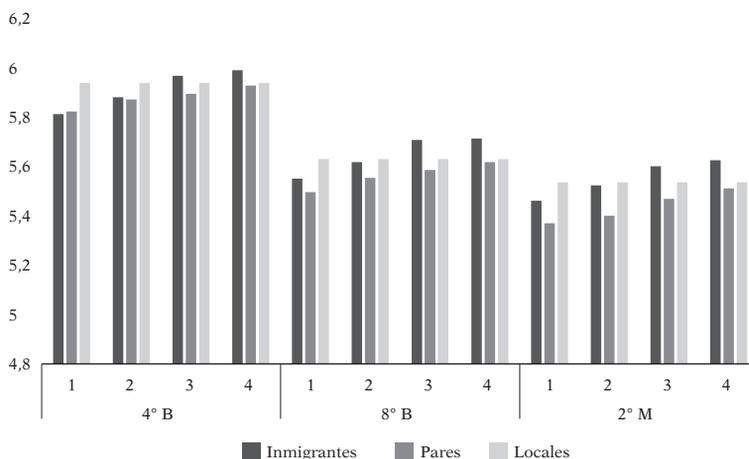
ANEXO

GRÁFICO V.A1. PSU rendida por subsector y grupo de estudiantes

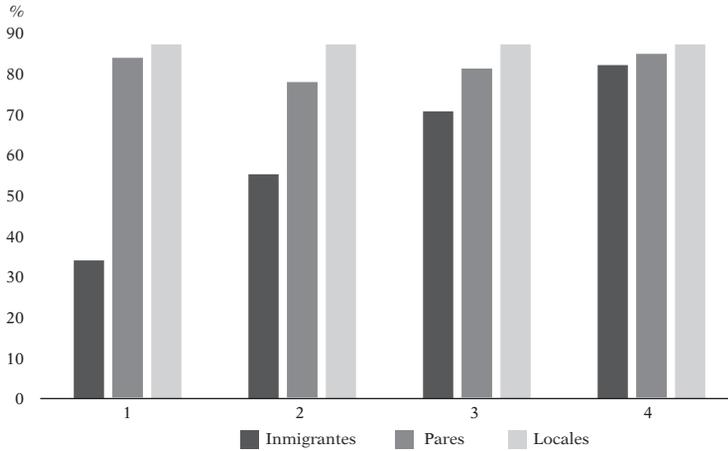
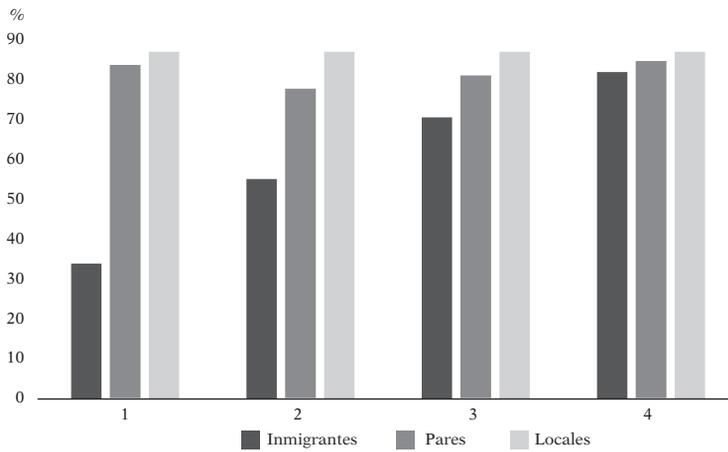


Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mineduc 2017.

GRÁFICO V.A2. Promedio de notas según años en el sistema escolar



Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mineduc 2014-2017.

GRÁFICO V.A3. *Porcentaje que rinde la PSU por años de antigüedad*A) *Lenguaje*B) *Matemáticas*

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mineduc 2017.

CUADRO V.A4. *Características de los establecimientos de inmigrantes en función de sus años en Chile*

<i>Años en el sistema</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>
IVE	0,699	0,693	0,692	0,678
Copago (%)	10,72	10,38	13,22	20,05
Part. pagado (%)	4,78	8,10	10,89	14,42
Part. subvencionado (%)	31,23	29,29	32,26	39,77
Municipal (%)	63,99	62,60	56,85	45,81

Fuente: Elaboración propia en base a datos del Mineduc 2017.

CAPÍTULO VI
DESIGUALDADES EN SALUD:
BRECHAS EN ACCESO Y USO ENTRE
LOCALES E INMIGRANTES

Alejandra Benítez, Carolina Velasco**

RESUMEN

En este capítulo se estudia la cobertura de esquemas previsionales de salud y el uso de servicios de salud de la población inmigrante y se compara con la población local en Chile. Se encuentra que para un inmigrante la probabilidad de estar afiliado a algún esquema (Fonasa, Isapres u otros) es de alrededor de 80 por ciento para quienes llevan un año o menos en el país. Sin embargo, esta proporción aumenta con el tiempo, alcanzando niveles similares a los de la población local (97,5 por ciento). Respecto del uso de los servicios de salud, los hallazgos muestran que, a igualdad de condiciones, los inmigrantes usan menos las consultas médicas y consecuentemente los exámenes (que derivan casi en su totalidad de las consultas). A la vez, se encuentra que diferencias en características aumentan la brecha en utilización de dichos servicios. Por ejemplo, los inmigrantes tienen menor cantidad de redes de contacto. Estos resultados reflejan posibles barreras de acceso al sistema.

N. de las A.: Se agradece la colaboración de Andrés Hernando en el desarrollo de la estrategia empírica del capítulo. Agradecemos también el apoyo del Departamento de Estudios de Fonasa y del Departamento de Estudios y Desarrollo de la Superintendencia de Salud por la cooperación con el análisis de datos.

* Centro de Estudios Públicos (CEP).

1. INTRODUCCIÓN

La experiencia internacional ha puesto en evidencia que existen desigualdades en el acceso y uso de los sistemas de salud entre los inmigrantes y la población local del país donde residen. Las brechas persisten aun cuando se corrige por características socioeconómicas, acceso a cobertura financiera por parte de esquemas previsionales y variables relacionadas con el estado de salud. Es decir, a igualdad de condiciones, la población inmigrante tiene menor contacto con profesionales de la salud, lo que se refleja en que, comparada con la población local, es menor la proporción de inmigrantes que utiliza prestaciones preventivas y curativas, con el consecuente efecto que esto tiene en el estado de salud (McDonald y Kennedy, 2004; Bustamante *et al.*, 2010; Hasanali, 2015; Fadnes *et al.*, 2016; Syse *et al.*, 2018). Ello, a su vez, impacta en otros aspectos como su bienestar, capacidad de trabajo y calidad de vida. Adicionalmente, se ha encontrado que este fenómeno se da en mayor medida durante los primeros años desde la llegada al país y, en especial, entre quienes tienen menor manejo del lenguaje del país de acogida (McDonald y Kennedy, 2004; Wu *et al.*, 2005; Lebrun, 2012; Hasanali, 2015).

En Chile, la población inmigrante ha tenido un fuerte crecimiento en los últimos años. Las estadísticas muestran que esta población es de menor edad promedio, mayor nivel educativo y mayor nivel de ingreso que la población local (ver Fuentes y Hernando en este volumen), variables que se relacionan con un mejor estado de salud (Grossman, 1972; Henríquez y Velasco, 2015). En línea con lo anterior, los datos de la encuesta de Caracterización Socioeconómica (CASEN) del año 2017 revelan mejores niveles del estado de salud autopercebido por parte de la población inmigrante¹, como se observa en el cuadro VI.1.² Consecuentemente, se observa también que la proporción de población que dice haber necesitado atención en salud durante los últimos tres meses y la que tiene alguna discapacidad permanente son menores en inmigrantes que en locales. Esto se relaciona con la teoría del migrante sano, que sostiene que quienes emigran de un país son, en general, aquellos que tienen mejor estado de salud (Organización Internacional de Migración, 2006).

¹ La identificación de inmigrante en este capítulo se realiza a partir del país de nacimiento de los individuos. Para ello, la encuesta CASEN utiliza la siguiente pregunta: Cuando usted nació, ¿en qué comuna o país vivía su madre?

² Esta variable ha demostrado estar relacionada con la tasa de mortalidad incluso después de ajustar por otros determinantes del estado de salud, como ingreso y nivel educacional. La teoría muestra que el indicador podría contener información sobre historia de salud pasada y familiar, desarrollo de actividades de prevención y promoción de la salud y otras dolencias que solo cada individuo percibe (Idler y Benyamini, 1972; Mossey y Shapiro, 1982; Kaplan y Camacho, 1983; Jylhä, 2009).

CUADRO VI.1. *Estado de salud según procedencia de la población*

	<i>Local</i>	<i>Inmigrante</i>
Reporte estado de salud	5,8	6,1***
Necesidad de atención últimos tres meses (%)	19,9	14,9***
Discapacidad permanente (%)	12,0	5,9***

Nota: "Reporte de estado de salud" corresponde a un indicador que viene de la siguiente pregunta: Del 1 (muy mal) al 7 (muy bien), ¿qué nota le pondría a su estado de salud actual? "Necesidad de atención" corresponde a la proporción de la población que dice haber necesitado atención médica por algún problema de salud en los últimos tres meses. El indicador de "discapacidad permanente" considera la proporción de la población que presenta condiciones de dificultad física y/o mental. Los asteriscos indican diferencia estadísticamente significativa con respecto a la población no inmigrante: *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Fuente: Construido en base a datos de la encuesta CASEN 2017.

Respecto del acceso de esta población al sistema de salud en Chile, Cabeies *et al.* (2017b) y Pezoa y Debrott (2018), a partir de datos de la encuesta CASEN 2013 y 2015 respectivamente, muestran que la cobertura de esquemas previsionales en salud es de entre 80 y 85 por ciento en los inmigrantes y cerca de un 97 por ciento en los locales. La falta de protección dificulta el acceso a los servicios de salud por parte de los individuos, quienes deben costear la totalidad de las prestaciones, constituyendo así una barrera para el acceso a una atención oportuna. Sin embargo, otros factores podrían tener también un efecto en los niveles de uso por parte de los inmigrantes. Entre ellos, la falta de información respecto al sistema de salud y a cómo acceder a las prestaciones, diferencias culturales entre ambas poblaciones, reticencia en los inmigrantes para acercarse a los centros de salud por miedo a ser discriminados o la tendencia a posponer su cuidado cuando hay otras necesidades urgentes, como encontrar trabajo o vivienda.

En este capítulo se estudian las diferencias en Chile en el acceso a previsión en salud y el uso del sistema de salud por la población inmigrante en comparación a los locales a partir de datos de la encuesta CASEN entre 2006 y 2017.

En cuanto al acceso a protección financiera en salud,³ se estudia si existen diferencias en cobertura según la cantidad de años desde la llegada al país.

Los resultados encontrados indican que en 2017 un 15,8 por ciento de la población inmigrante en Chile no contaba con previsión en salud, proporción que varía de manera importante si se compara según los años de

³ A lo largo del capítulo se habla indistintamente de esquemas previsionales en salud, previsión en salud, protección financiera en salud.

llegada al país. El tiempo desde la llegada muestra ser un determinante de la afiliación a seguros de salud. Parte importante de los inmigrantes se encuentra sin previsión en salud durante el primer año, proporción que disminuye fuertemente luego del segundo o tercer año desde la llegada. Este hecho coincide con que la visa temporaria en Chile se expide por un año con posibilidad de renovación hasta completar dos años. Luego, el inmigrante debe solicitar la permanencia definitiva (o abandonar el país), para lo que se le exige la entrega de documentación que acredite actividad o fuente de ingresos. En caso de acreditar contar con un contrato de trabajo⁴ se debe presentar un certificado histórico de las cotizaciones de salud y pensiones del último año.

Con respecto al uso de los servicios de salud, se evalúa si existen diferencias en la probabilidad de utilización entre ambas poblaciones. Respecto de quienes están ocupados, se encuentran diferencias entre inmigrantes y locales, siendo los primeros quienes presentan menor probabilidad de asistir a una consulta médica, realizarse un examen o encontrarse hospitalizados. La mayor parte de esta brecha (la totalidad en el caso de exámenes y hospitalización) se origina en el hecho de que la población inmigrante es distinta a la población local. En particular, son relevantes las diferencias en edad entre las poblaciones, percepción de necesidad de atención y cantidad de redes de contacto. Esta última puede reflejar barreras de acceso para la atención. Adicionalmente, en las consultas médicas existe una parte que no se explica porque las poblaciones sean distintas en características que determinan el uso de servicios de salud (5 puntos porcentuales de un total de 13 de diferencia). Ello evidencia que existen otras variables que van más allá de las características socioeconómicas y demográficas que podrían estar afectando el acceso de los inmigrantes al sistema de salud, como, por ejemplo, la falta de información respecto al sistema de salud chileno y cómo acceder a él, o el miedo a un trato discriminatorio por parte de los locales.

Adicionalmente, al final del capítulo, se analizan dos temas relacionados con el aporte de la población inmigrante al sistema de salud chileno. En primer lugar, se encuentra que en los últimos años ha habido un alza en la cantidad de técnicos y profesionales de la salud inmigrantes, especialmente médicos, hecho que puede significar un aporte en un país donde existe un importante déficit, en particular, en algunas regiones. En segundo lugar, se analiza la contribución de los inmigrantes y locales al sistema de salud, a través de cotizaciones, encontrándose que sus aportes son similares.

⁴ Los documentos alternativos que se solicitan para la obtención del permiso de residencia definitiva son aquellos que acrediten que el solicitante posee otra fuente de ingreso: trabajadores por cuenta propia, inversionistas-rentistas, jubilados o inmigrantes que sean sostenidos económicamente por su cónyuge, padres o hijos. Ver en más detalle en: <https://www.extranjeria.gob.cl/vivir-en-chile/permanencia-definitiva/> (consultada el 30 de abril de 2019).

Este capítulo se estructura de la siguiente forma: La siguiente sección (sección 2) analiza la evolución de la normativa en cuanto al acceso al sistema de salud de la población inmigrante en Chile. La sección 3 presenta el análisis sobre la cobertura de previsión en salud (3.1) y uso de servicios de salud (3.2). Este último se desagrega, a su vez, en cinco temas: uso de servicios de salud, inmigración como determinante del uso, variación en uso según tiempo desde la llegada, análisis de egresos hospitalarios y resumen de los hallazgos. La sección 4 exhibe un análisis adicional acerca de dos aportes de la población inmigrante al sistema de salud chileno: profesionales de la salud (4.1) y contribuciones financieras (4.2). Por último, la sección 5 concluye con propuestas de política pública y comentarios finales.

2. LEGISLACIÓN Y POLÍTICA PÚBLICA

A partir de la creciente llegada de inmigrantes a nuestro país, desde 2003 se ha comenzado a normar su acceso al sistema de salud. En un principio, el enfoque estuvo puesto en mujeres embarazadas, a través de la creación de visas de residencia temporarias para dicho grupo⁵. Ello les permite inscribirse en el Fondo Nacional de Salud (Fonasa) y en el consultorio que corresponde a su domicilio y así acceder a todas las prestaciones otorgadas por Fonasa.

En 2008, se aprobó un convenio de colaboración técnica entre el Ministerio del Interior y Seguridad Pública (Ministerio del Interior) y el Ministerio de Salud (Minsal),⁶ con el que se acordó hacer las gestiones necesarias para que los menores de 18 años también puedan acceder a residencia temporaria, independiente de la situación migratoria de sus padres o tutores legales. Además, a partir de este convenio se otorgó el derecho a atención médica de urgencia a extranjeros, independiente de su situación migratoria.

Si bien durante ese período se avanzó en el acceso a la salud de grupos prioritarios, incluso cuando se encontraran en situación irregular, la normativa se enfocó en la atención en salud a través de la tenencia de permisos de residencia. En los años posteriores se empezó a reformular la normativa con el objetivo de dar acceso a inmigrantes que aún no tuvieran dicho permiso. De esta manera, en 2014 se estableció un convenio de colaboración entre el Ministerio del Interior y Fonasa⁷ que permitió acceder a prestaciones de

⁵ Oficio Circular N° 1779/2003. Desde el Departamento de Extranjería (DEM) del Ministerio del Interior, esta práctica parte en 2002 con un plan piloto para el Servicio de Salud Sur en la Región Metropolitana. El beneficio se amplía a mujeres embarazadas con permiso de residencia vencido, a partir del Oficio N° 6232.

⁶ Resolución Exenta N° 1914/2008.

⁷ Resolución Exenta N° 6410/2014.

Fonasa a quienes solicitaban residencia por primera vez, prórroga o cambio de categoría migratoria, mientras se encontraban en espera de resolución.

Por otro lado, el Oficio Circular A15 N°6 de 2014 del Minsal entregó instrucciones a los servicios de salud para desvincular la atención de salud de la situación migratoria de mujeres en estado de embarazo y postparto hasta 12 meses desde el parto, menores de 18 años y casos de urgencia. También estipuló que los prestadores solo podrían cobrar cuando el paciente declarara que se encontraba en situación de pagar por las prestaciones recibidas. Junto con lo anterior se agregó la atención de prestaciones de salud pública a dicho grupo.⁸

En 2015, se avanzó en desligar la atención de salud de la tramitación para obtener residencia. Así, el DS N° 67 añadió una nueva circunstancia para acreditar a personas como carentes de recursos e indigentes en Fonasa: ser inmigrantes sin documentos o permiso de residencia, previa certificación de carencia de recursos.⁹ Ello les permite incorporarse al grupo A de Fonasa.¹⁰ Este hecho implica que Fonasa entrega recursos a la Atención Primaria de Salud (APS) y al nivel hospitalario por la atención de este grupo.¹¹

Adicionalmente, en 2015 se publicó el Plan Piloto de Salud de Inmigrantes del Minsal, intervención que tuvo como objetivo levantar información acerca de las barreras de acceso a salud de la población inmigrante y plantear puntos críticos en los que se debe poner énfasis para superar dichas barreras. El piloto se implementó en cuatro ciudades: Arica, Iquique, Antofagasta y Santiago. En esta última, específicamente en las comunas de Recoleta y Santiago.

Uno de los temas más recurrentes que surgieron de dicho levantamiento tiene que ver con la calidad de la atención a personas inmigrantes, particularmente situaciones de malos tratos, en especial en atenciones de urgencia y en el nivel hospitalario, llegando incluso al cobro por prestaciones que son gratuitas para esta población.¹² Se identificaron además los subgrupos más vulnerables dentro de tal grupo: niños, adultos mayores, minorías sexuales, indocumentados, personas que no hablan español, afrodescendientes e indígenas. Por otro lado, se alertó del bajo nivel de conocimiento acerca

⁸ Anticoncepción de emergencia, vacunas, enfermedades de transmisión sexual, educación sanitaria, entre otros.

⁹ Modifica el DS N° 110 de 2014 que fija las circunstancias para acreditar a personas como carentes de recursos e indigentes, quienes son beneficiarios del grupo A de Fonasa.

¹⁰ La población beneficiaria de Fonasa se divide en cuatro grupos según nivel de ingresos y cantidad de cargas de los cotizantes. Al grupo A pertenecen los grupos carentes de recursos, financiados con recursos estatales.

¹¹ Véase <http://www.minsal.cl/salud-del-inmigrante/>.

¹² Política de Salud Migrantes Internacionales (2017), véase en <https://bit.ly/2O3l4Dq> (consultada el 23 de mayo de 2019).

de la cultura de salud de los inmigrantes por parte de los profesionales de la salud y, con ello, de la necesidad de comprender las creencias y culturas que tiene este grupo para entregar una atención que responda a sus necesidades.

A partir del Plan Piloto, a fines de 2017 el Minsal lanzó la Política de Salud de Migrantes Internacionales, la que se alinea con algunos de los aspectos que pueden explicar la menor cobertura y uso del sistema de salud, como la falta de información, la carencia de interculturalidad en la entrega de prestaciones y tratamientos de salud, o la falta de adecuación por parte de la población inmigrante a la cultura sanitaria chilena. Para que su implementación tenga efecto, se requiere conocer con mayor precisión cómo se dan estas desigualdades y cómo desarrollar acciones que sean efectivas, de manera de cumplir con sus objetivos y lograr mayor cobertura de salud en un tiempo oportuno.

3. SALUD Y POBLACIÓN INMIGRANTE EN CHILE: PREVALENCIA, ACCESO Y USO DEL SISTEMA

3.1. Acceso a esquemas previsionales de salud

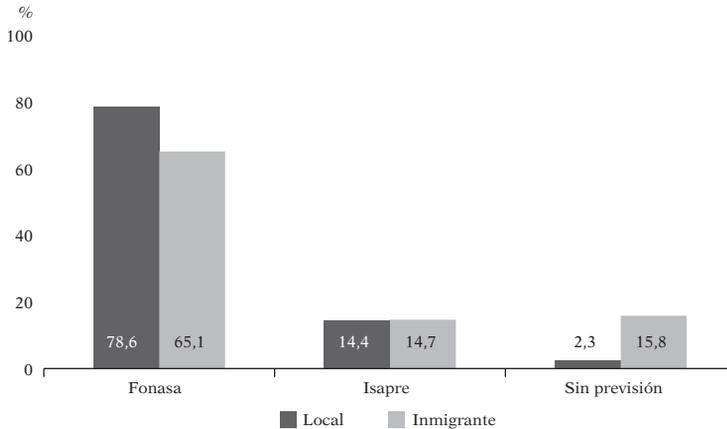
La cobertura de los esquemas previsionales de salud en Chile es casi universal. Según datos de la encuesta CASEN 2017, el 95 por ciento del total de la población cuenta con algún tipo de protección en salud.¹³ Sin embargo, la cobertura es menor en la población inmigrante. Como se observa en el gráfico VI.1, el 2,3 por ciento de los nacidos en Chile no cuenta con previsión en salud, proporción que se da en el 15,8 por ciento de los inmigrantes.

En el gráfico VI.2 se presenta la proporción de inmigrantes carentes de previsión en salud por país de origen, considerando aquellos con mayor población inmigrante en Chile en 2017.¹⁴ Se observa que, en general, ello es relevante para todos los países analizados, especialmente Venezuela, Haití y Bolivia, con más de un 15 por ciento de su población inmigrante en Chile en dicha situación. El flujo migratorio desde estos países es reciente, por lo que parte de la menor cobertura puede responder a que llevan poco tiempo en el país. Aun así, esta carencia es importante también para quienes provienen de Europa y, en menor medida, pero aún superior a la que se da en los locales, para los inmigrantes procedentes de Asia.

¹³ Del 5 por ciento restante, 3 puntos porcentuales reportan no tener previsión en salud y un 2 por ciento reporta no saber.

¹⁴ Según la encuesta CASEN 2017, los cinco países cuyo origen predomina en la población inmigrante son Venezuela (24,2 por ciento), Perú (22,2 por ciento), Colombia (14,9 por ciento), Haití (9,8 por ciento) y Bolivia (6,8 por ciento).

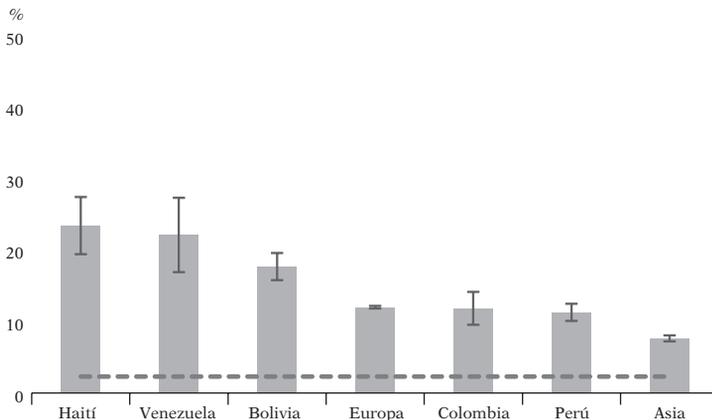
GRÁFICO VI.1. *Proporción de la población según tipo de previsión en salud y procedencia*



Nota: No se presenta en la figura el porcentaje de cada población que se encuentra en el esquema previsual de las Fuerzas Armadas y de Orden (FFAA), en otro seguro o no sabe a cuál pertenece. En la población local, un 2,2 por ciento se encuentra en el esquema de las FFAA, 0,6 está cubierto por otro asegurador y 2 responde no saber a qué seguro de salud pertenece. Las cifras para la población inmigrante corresponden a 0,2, 1,4 y 2,8 por ciento.

Fuente: Construido en base a datos de la encuesta CASEN 2017.

GRÁFICO VI.2. *Proporción de la población inmigrante sin previsión en salud según procedencia*



Nota: La línea discontinua corresponde al porcentaje de población sin previsión entre la población local. Intervalos de confianza al 95 por ciento.

Fuente: Construido en base a datos de la encuesta CASEN 2017.

En el cuadro VI.2 se presenta un análisis de la cobertura previsional en salud para la población local e inmigrante desagregando según sus características. Al comparar entre ambas poblaciones, se evidencia que la brecha en cobertura se da en todos los grupos. En la mayor parte de los grupos la falta de previsión en salud afecta a más de un 10 por ciento de la población inmigrante, alcanzando altos niveles incluso entre aquellos de mayores ingresos (con la excepción del quinto quintil, aun cuando también es alta) y de mayor nivel educativo. Grupos de especial interés son los inmigrantes que se encuentran laboralmente desocupados, con un 30,3 por ciento sin cobertura de algún esquema previsional de salud (7,4 por ciento en locales, diferencia estadísticamente significativa), inactivos, con un 19,6 por ciento (1,9 por ciento en locales) y los que se encuentran ocupados, pero sin contrato, cuya proporción es igual a 39,3 (5,6 por ciento en locales, diferencia estadísticamente significativa). Destaca que, incluso entre aquellos que se encuentran ocupados con contrato —quienes tienen la obligación de cotizar en salud—, la falta de previsión es relevante y superior a la de la población local. Estos hechos coinciden con los resultados encontrados para la afiliación de la población inmigrante al sistema de pensiones (ver Cordero en este volumen). Las diferencias en afiliación entre inmigrantes y locales se mantienen también entre quienes indican tener estados de salud deteriorados.

Además de ello, en el cuadro VI.2 se presenta un indicador que busca medir las redes de apoyo, mediante el índice de redes utilizado para medir pobreza multidimensional en la encuesta CASEN.¹⁵ Un hogar es carente de redes de apoyo si no cuenta con alguien fuera del hogar que pueda ayudar en ocho situaciones relevantes.¹⁶ Dado que la mediana del índice de apoyo social en la población inmigrante es cercana a cuatro, según los datos de la encuesta CASEN 2017, para este análisis se considera que tiene alto apoyo social quien tiene a quien acudir en al menos cuatro de las situaciones. Si ello ocurre en menos de cuatro, se considera como bajo apoyo. Tanto entre quienes tienen bajo como alto apoyo se encuentra una diferencia en la proporción sin previsión en salud relevante entre inmigrantes y locales. No obstante, dicha brecha es menor entre quienes reportan tener más redes, coherente con la hipótesis de que una posible barrera de acceso corresponde al bajo conocimiento sobre el sistema de salud.

¹⁵ Para mayores análisis sobre la pobreza multidimensional y la población inmigrante, ver Hernando en este volumen.

¹⁶ Definición del indicador de redes y cohesión social según el documento “Pobreza multidimensional con entorno y redes: anexo programación de indicadores y medición”, serie documentos metodológicos N° 33, CASEN 2015. En promedio, la población local reporta tener redes en 4,5 de las situaciones, mientras que los inmigrantes lo hacen para 3,6 (diferencia significativa).

CUADRO VI.2. *Porcentaje de población local e inmigrante sin previsión en salud según variables socioeconómicas y demográficas*

		Local	Inmigrante
	Total	2,3	15,8***
Sexo	Mujer	1,7	15,1***
	Hombre	2,9	16,6***
Grupo etario	0-24 años	1,9	19,7***
	25-49 años	3,2	13,7***
	50-74 años	1,9	19,2***
Quintil de ingresos	I	2,0	19,9***
	II	2,2	18,8***
	III	2,5	15,4***
	IV	2,4	18,7***
	V	2,1	9,2***
Nivel educativo	Básica completa	1,8	19,8***
	Superior completa	3,3	14,6***
Situación laboral	Desocupado	7,4	30,3***
	Ocupado	2,6	12,7***
	Con contrato	0,6	7,2***
	Sin contrato	5,6	39,3***
Estado de salud	Inactivo	1,9	19,6***
	Reporta mal estado de salud	2,0	9,9***
	Reporta buen estado de salud	2,3	16,1***
Redes de apoyo	Reporta enfermedad crónica	1,1	9,4***
	Bajo apoyo	2,5	18,6***
	Alto apoyo	2,0	11,4***

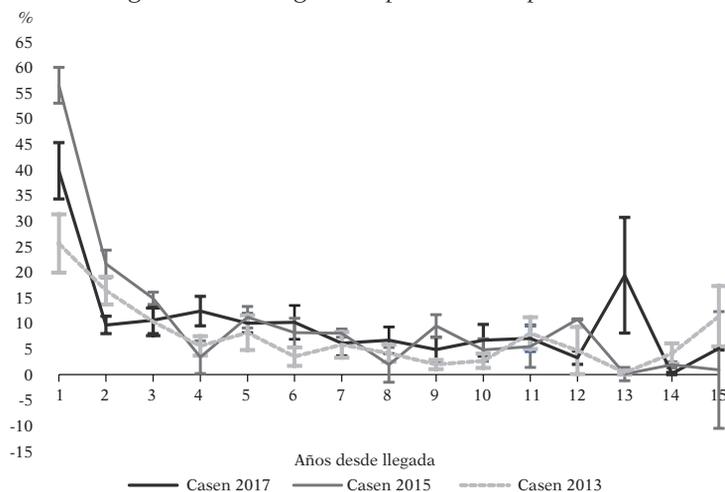
Nota: Se incluyen solo aquellas categorías donde el número de inmigrantes supera un número mínimo de muestra (100 antes de ajustar por factor de expansión). Se considera que la persona reporta mal estado de salud cuando asigna nota menor a 4 (índice de 1 a 7) y buen estado de salud cuando la nota es mayor o igual a 4. Los asteriscos representan diferencias estadísticas con respecto a la población nacida en Chile: *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Fuente: Construido en base a datos de la encuesta CASEN 2017.

La evidencia respecto del acceso a previsión en salud en la población inmigrante de Estados Unidos y Canadá muestra que la afiliación aumenta a medida que más años pasan desde que dicha población se establece en el país (Hasanali, 2015; Bustamante *et al.*, 2010; McDonald y Kennedy, 2004). A continuación, se analiza la proporción de inmigrantes que se encuentran sin previsión según años desde su llegada. Se realiza el análisis en tres momentos del tiempo, con el objetivo de ver si la tendencia ha cambiado en los últimos años.

Como se observa en el gráfico VI.3, la carencia de previsión en salud supera el 25 por ciento para la población inmigrante que se encuentra en su primer año en Chile. Según la encuesta CASEN 2017, alrededor de 40 por ciento de quienes llegaron en 2017 se encontraba en esta situación. Sin embargo, se observa una caída importante hacia el segundo año, que luego se mantiene o cae débilmente hasta converger a niveles de entre 5 y 10 por ciento, niveles aun superiores al 2,3 por ciento equivalente a la población local según CASEN 2017. Si bien las olas migratorias varían con el tiempo y se podría asociar la falta de afiliación de quienes llevan un año en el país con el hecho de que los inmigrantes recientes son diferentes que quienes llegaron hace más tiempo, el efecto encontrado se da en las tres últimas versiones de la encuesta CASEN. Aun cuando los puntos de partida difieren (proporción sin previsión de salud en el primer año), se mantiene que la carencia disminuye fuertemente hacia el segundo y tercer año. Este resultado indica que el fenómeno no se explica únicamente porque la población inmigrante más reciente sea particularmente distinta al resto de la población inmigrante, sino más bien por la importancia que tiene el tiempo en el país en la afiliación a esquemas previsionales de salud. Como se comentó anteriormente, el aumento en afiliación a partir del segundo año coincide con los requisitos para la obtención de permanencia definitiva.

GRÁFICO VI.3. *Proporción de inmigrantes sin previsión en salud según año de llegada al país en tres periodos*

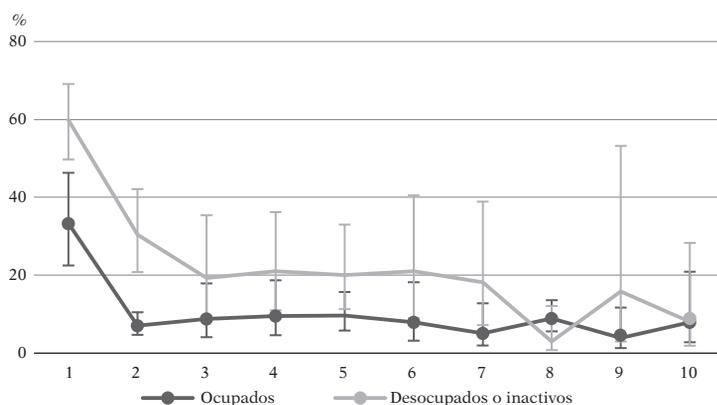


Nota: Los valores presentados indican el porcentaje del grupo (respecto a la población total que llegó el respectivo año) que declara no contar con previsión en salud. Se realiza el mismo cálculo con datos de tres encuestas CASEN (2013, 2015 y 2017) de manera separada. Intervalos de confianza al 95 por ciento.

Fuente: Construido en base a datos de la encuesta CASEN 2013, 2015 y 2017.

Debido a la relación que existe entre la actividad laboral y la afiliación a seguros de salud (cuadro VI.2), en el gráfico VI.4 se realiza el ejercicio anterior desagregando la población inmigrante entre quienes se encuentran laboralmente activos y quienes están desocupados o inactivos. Si bien el resultado anterior se mantiene para los dos grupos, es decir, aquellos inmigrantes que llegaron recientemente tienen menor nivel de afiliación, se observa que para el grupo de desocupados e inactivos la falta de afiliación es estadísticamente mayor en los dos primeros años.¹⁷

GRÁFICO VI.4. *Proporción de inmigrantes sin previsión en salud según año de llegada al país y actividad*



Nota: Los valores presentados indican el porcentaje del grupo (respecto a la población total que llegó el respectivo año) que no cuenta con previsión en salud. Se realiza el mismo cálculo con datos de las encuestas CASEN 2013 y 2015 y se encuentra que hasta el quinto año la afiliación para desocupados o inactivos supera a ocupados, sin embargo, no son estadísticamente distintos (de todas maneras, se advierte que existen pocas observaciones para los rangos superiores a cinco años). Intervalos de confianza al 95 por ciento.

Fuente: Construido en base a datos de la encuesta CASEN 2017.

Con el fin de determinar qué variables inciden en la probabilidad de que un inmigrante se encuentre cubierto por algún esquema previsional de salud, se realizó una estimación a través de un modelo probit donde se incorporaron variables que la literatura utiliza para explicar la elección de previsión en salud (Blumberg *et al.*, 2001; Krueger y Kuziemko, 2013; Liu *et al.*, 2014), y variables dicotómicas que indican el tiempo desde la llegada al

¹⁷ Este resultado es interesante para analizar a futuro. Debido a los pocos datos disponibles para la población inmigrante, al desagregar por años de llegada y adicionalmente por otras características, se pierde significancia en la muestra.

país.¹⁸ En dicha estimación se encontró que las principales variables que determinan la afiliación a seguros de salud corresponden a los años desde la llegada. Incluso calculando la predicción de esta probabilidad a partir de los resultados de la estimación, se obtienen resultados muy similares a los expuestos en el gráfico VI.4, por lo que, aún ajustando por variables socioeconómicas, demográficas y de morbilidad (estado de salud), se concluye que el principal determinante corresponde al tiempo de llegada, siendo los dos primeros años muy relevantes para la afiliación (ver resultados en el cuadro VI.A1 del anexo).

3.2. *Uso del sistema de salud*

El acceso a los esquemas de previsión en salud es necesario para alcanzar la cobertura universal en salud¹⁹ pero no es condición suficiente. Por diversos motivos, el uso del sistema de salud es desigual entre distintos grupos de la población. Grupos de mayor edad, mayor nivel socioeconómico y/o mayor nivel educativo tienen mayor probabilidad de uso de las distintas prestaciones de salud (Grossman, 1972; Henríquez y Velasco, 2015).

Con respecto al uso por parte de los inmigrantes, la evidencia internacional indica que es menor en un principio en comparación con la población local. La baja utilización de las prestaciones de salud responde, en parte, a la menor protección financiera que enfrentan, considerando el alto porcentaje que carece de previsión en salud, especialmente durante el primer año desde la llegada al país. No obstante, este fenómeno se da incluso entre quienes cuentan con cobertura de seguros de salud.

¹⁸ Se estima la siguiente ecuación para la población mayor a 17 años:

$$\text{Previsión}_t = \alpha + \sum_i^{10} \text{Año}_t * \beta_i + \rho * X_i + \varepsilon_i, \text{ donde } \text{Año}_t \text{ es una variable dicotómica que toma}$$

el valor 1 si el individuo llegó hace t años y 0 si no. Se incluyen dichas variables para los 10 primeros años, por lo que el efecto encontrado es la probabilidad de afiliación para cada año respecto a quienes llevan más de 10 años. Las variables incluidas en X_i corresponden a: edad, sexo, ingreso, zona de residencia (urbano o rural), años de escolaridad, tipo de contrato (1 si tiene contrato con firma y 0 si no), estado civil (1 si es casado o conviviente y 0 si no) y estado de salud aprobado (estado de salud autoreportado mayor o igual 4), crónico (variable que toma el valor 1 si el individuo reporta haber estado en tratamiento en los últimos 12 meses por enfermedad crónica [hipertensión arterial, diabetes o insuficiencia renal] y 0 si no), y necesidad (variable dicotómica para quienes reportan haber necesitado atención en salud en los últimos tres meses).

¹⁹ Entendiendo cobertura universal según la definición de la Organización Mundial de la Salud: asegurar que todas las personas reciban los servicios sanitarios que necesitan, sin tener que pasar penurias financieras para pagarlos (https://www.who.int/universal_health_coverage/es/ consultada el 23 de mayo de 2019).

McDonald y Kennedy (2004), Wu *et al.* (2005) y Hasanali (2015) encuentran evidencia de un menor uso de consultas de la población inmigrante en los primeros años de llegada al país de acogida, el que tiende a converger al nivel de los locales con el tiempo. Los primeros encuentran que la convergencia se da entre seis a ocho años después de la llegada. Los otros trabajos (Wu *et al.*, 2005, y Hasanali, 2015) desagregan entre inmigrantes recientes y aquellos que arribaron hace años, encontrando evidencia de que la brecha disminuye o se disipa para quienes llevan más de 15 años en el país de acogida. En el caso de los exámenes, McDonald y Kennedy encuentran la misma tendencia, pero solo para mujeres inmigrantes. Lebrun (2012), por otro lado, encuentra que el menor uso se da entre los que llevan menos de 10 años y tienen menor manejo del lenguaje.

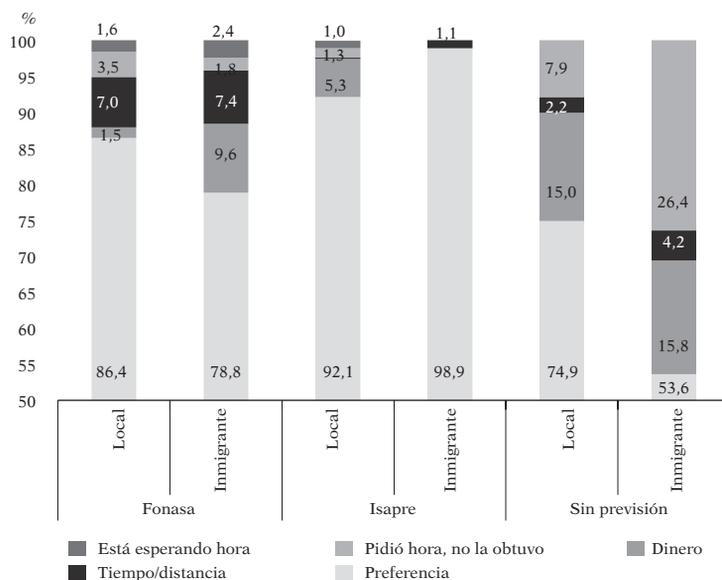
Wu *et al.* (2005) evalúan los motivos por los cuales los locales e inmigrantes en Canadá no acuden a la atención en salud cuando reportan haberlo necesitado, encontrando razones diferentes para ambos grupos. En comparación con los locales, una mayor proporción de inmigrantes relacionan la falta de uso con el no tener conocimiento sobre cómo acceder al sistema, tener problemas para entender el lenguaje del país y que las acciones de salud podrían no ser adecuadas para ellos.

Como se presentó en la sección 1, la proporción de personas que reporta haber necesitado atención por un problema de salud difiere entre los inmigrantes y los locales. Sin embargo, no todos quienes reportaron haber tenido un problema sanitario acudieron a algún establecimiento de salud. Según la encuesta CASEN 2017, del total de los locales que dicen haber necesitado atención, el 93,8 por ciento se atendió, cifra que baja a 90,6 por ciento en el caso de los inmigrantes, diferencia estadísticamente significativa al 95 por ciento de confianza.

En el gráfico VI.5 se analizan las razones que reportan quienes necesitaron atención para no haber asistido a algún establecimiento de salud. Entre los que pertenecen a Fonasa e Isapres (instituciones de salud previsional) se observa que el motivo principal corresponde a preferencias personales,²⁰ siendo estas especialmente importantes para los beneficiarios de alguna Isapre, superando el 90 por ciento, y, dentro de ellos, para los inmigrantes (casi 100 por ciento). Dentro del grupo que se atiende por Fonasa, la dificultad de asistir por temas económicos cobra relevancia para los inmigrantes (afectando a un 9,6 por ciento). El tiempo o la distancia para llegar al establecimiento de salud, a su vez, afecta a 7 por ciento en ambos grupos.

²⁰ Los motivos incluidos en esta categoría corresponden a razones de preferencia para no asistir a establecimientos privados o estatales de salud: 1. No lo consideró necesario, así que no hizo nada; 2. No lo consideró necesario y tomó remedios caseros; 3. Prefirió consultar en una farmacia por medicamentos para su problema de salud; 4. Prefirió consultar a un especialista de medicina alternativa; 5. Prefirió buscar atención de medicina indígena fuera del consultorio o posta; 6. Prefirió acudir a la medicina natural u homeopática.

GRÁFICO VI.5. *Motivo de no asistir a atención ante problema de salud, según tipo de previsión en salud y procedencia*



Fuente: Construido en base a datos de la encuesta CASEN 2017.

Entre quienes no cuentan con previsión en salud, el dinero²¹ cobra importancia tanto para locales como para inmigrantes, siendo la segunda razón más relevante para estos últimos. Destaca que la principal razón para los inmigrantes es el no haber podido conseguir hora. Ello podría deberse, por ejemplo, a la falta de información acerca de cómo acceder al sistema o a que son relegados al momento de agendar sus citas.

Aun cuando la mayor parte de la población, tanto inmigrante como local, sí se atiende cuando tiene un problema de salud o accidente, podría existir una brecha en el uso de prestaciones de salud. Por ello, a continuación se analiza el uso de los servicios de salud, dividiéndolos en tres tipos: consultas médicas (que incluyen consulta general, de urgencia, de especialidad, mental, dental y control de salud), exámenes (de laboratorio, rayos y ecografía) y hospitalizaciones.²² Dada la alta tasa de egresos hospitalarios que se relacionan con embarazo, parto y puerperio (EPP) en la población inmigrante (54,9

²¹ "Pensó en consultar pero no tuvo dinero".

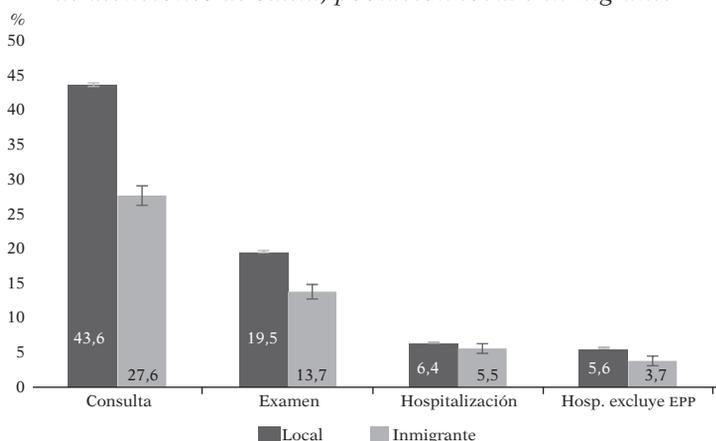
²² Se considera que un individuo utiliza consultas médicas o exámenes si hizo uso de la prestación respectiva en los últimos tres meses desde que es encuestado. En el caso de la hospitalización, el uso se define como haber estado hospitalizado alguna vez en los últimos 12 meses.

por ciento en la población inmigrante en comparación con 16,9 en los locales, según datos de egresos hospitalarios de 2017 del Minsal), se presenta adicionalmente información de hospitalizaciones excluyendo las que tienen que ver con dicha causa.

3.2.1. Análisis descriptivo del uso de los servicios de salud

El gráfico VI.6 presenta una comparación del uso de prestaciones de salud entre las poblaciones local e inmigrante. Se observa una menor tasa de uso de consultas en los inmigrantes en relación con la población local. Algo más del 40 por ciento de los locales reporta haber asistido a una consulta en los últimos tres meses en comparación con 27,6 de los inmigrantes. La brecha también se da en la realización de exámenes, con tasas de uso de 19,5 y 13,7 por ciento respectivamente. En cuanto a hospitalizaciones, la diferencia entre los grupos es también significativa, ya sea en hospitalizaciones en general (6,4 por ciento de uso en locales y 5,5 en inmigrantes) o en hospitalizaciones para causas no relacionadas con EPP, para las que la brecha es mayor (5,6 versus 3,7 por ciento respectivamente). En el cuadro VI.A2 del anexo se presenta el nivel de uso según tipo de previsión en salud, donde se evidencia un menor uso de consultas y exámenes por parte de la población inmigrante, tanto entre quienes cuentan con protección financiera en salud como dentro de la población sin previsión.

GRÁFICO VI.6. *Porcentaje de la población que hace uso de atenciones de salud, población local e inmigrante*



Nota: Intervalos de confianza al 95 por ciento.

Fuente: Construido en base a datos de la encuesta CASEN 2017.

Con datos de la Superintendencia de Salud y de Fonasa²³ se observa también un mayor uso de los servicios de salud por parte de la población local, junto con el mayor gasto que de ello deriva. Entre los beneficiarios de Isapres, la población local usa, en promedio, 24 prestaciones al año, mientras que la población inmigrante, 16.²⁴ Asimismo, se encuentra que el gasto por persona es también mayor para ellos, con un total anual de CLP \$743.590 (sin incluir el gasto en licencias médicas), en comparación con CLP \$611.688 para la población inmigrante (dichas diferencias siguen la misma dirección si se desglosa por sexo y edad). Por otro lado, los datos de Fonasa muestran que el gasto por beneficiario en la Modalidad Libre Elección (MLE)²⁵ es igual a CLP \$54.355 para la población local y CLP \$29.980 para la inmigrante, y en el Programa de Prestaciones Valoradas (PPV)²⁶ CLP \$90.305 y CLP \$38.836, respectivamente. Estos ítems no corresponden, sin embargo, a la totalidad del gasto de Fonasa.²⁷

Al igual que en la brecha de afiliación a previsión en salud, parte del menor uso en la población inmigrante puede venir de las diferencias entre ambas poblaciones (estado de salud, ingresos, cobertura de esquemas de previsión en salud, entre otras). No obstante, la brecha de uso puede darse también por otras razones que son intrínsecas a la acción de migrar, como la falta de información sobre el sistema de salud y cómo acceder a este, el miedo a la discriminación o la desconfianza en las instituciones públicas

²³ Datos del año 2017 (en pesos de ese año) recibidos del Departamento de Estudios y Desarrollo de la Superintendencia de Salud y del Departamento de Estudios de Fonasa. La identificación de inmigrante de los datos de Isapres y Fonasa no es la misma que se ha usado en el capítulo, ya que las entidades (hasta 2017, al menos) no cuentan con información de país de origen. En el caso de los datos de Isapres, se identificó a la población inmigrante según nacionalidad a través de un trabajo colaborativo con el DEM. En cuanto a los datos de Fonasa, se identificó como inmigrantes a quienes tuvieran RUT provisorio y a quienes teniendo RUT chileno su número se aleja del promedio de RUT según edad. Si bien estas formas de identificación tienen limitaciones, permiten un buen acercamiento a la población inmigrante.

²⁴ Incluye atenciones médicas, exámenes de diagnóstico, procedimientos de apoyo clínico y terapéuticos, intervenciones quirúrgicas, otras prestaciones y prestaciones sin clasificar. En cada una de ellas, la frecuencia de uso por persona es mayor para los locales.

²⁵ La Modalidad Libre Elección es un convenio de Fonasa con prestadores privados que permite a los beneficiarios de los tramos B, C y D del asegurador estatal elegir al profesional o establecimiento con los que desean atenderse. Más información en <https://bit.ly/2nUwWvu> (consultado el 23 de mayo de 2019).

²⁶ Mecanismo de pago prospectivo que establece un valor a pagar por determinadas prestaciones a prestadores del nivel terciario (Velasco, 2014).

²⁷ Los gastos presentados para la población beneficiaria de Fonasa no corresponden al total de gasto anual, sino al gasto incurrido a través de la MLE y PPV, que es la información a la que se pudo acceder a través del Departamento de Estudios de Fonasa. Estos ítems corresponden una parte de los gastos de Fonasa descontado el gasto en licencias médicas. El resto del gasto incluye atención primaria, Ley Ricarte Soto, compra de prestaciones a privados y Programa de Prestaciones Institucionales (PPI). Sin embargo, para este análisis no se cuenta con dicha información.

por temor a la expulsión (en el caso de quienes se encuentran en situación irregular). Calderón y Saffirio (2017) presentan algunas explicaciones acerca del menor uso de servicios de salud en Chile a partir de la experiencia en terreno de la organización Servicio Jesuita Migrantes. Los autores comentan situaciones donde la falta de información, problemas de convivencia con la población local y falta de pertinencia cultural de las intervenciones repercuten en que los inmigrantes sean más reacios a asistir a los centros de salud. Algunos aspectos que afectan en esa línea serían el tiempo desde la llegada y la disponibilidad de redes de contacto, variables que tienen relación con el acceso a información y la posibilidad de recibir ayuda para asistir a un centro de salud, en caso de requerirla.

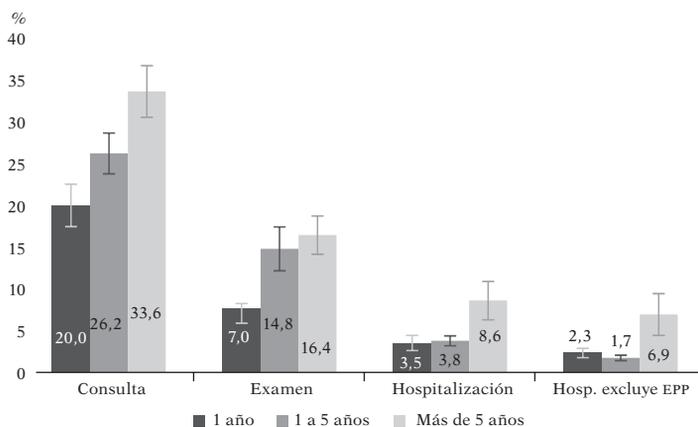
En el gráfico VI.7 se presenta un análisis acerca del uso de atención de salud en la población inmigrante desagregando por años de llegada (panel A) y redes de apoyo (panel B).²⁸ En el panel A se observa que la población inmigrante que lleva entre uno y cinco años acude en mayor proporción a consultas médicas en comparación con quienes llevan menos de un año, siendo mayor aún la asistencia para quienes se encuentran en el país desde hace cinco años o más. Con respecto al uso de exámenes, el porcentaje de inmigrantes que se ha realizado algún examen es mayor entre quienes llevan más de un año en el país, respecto a los recién llegados. En cuanto a hospitalizaciones, se da un mayor uso para quienes llevan cinco o más años, en relación con quienes llevan menos, diferencia que se acrecienta en el uso de hospitalizaciones no relacionadas con EPP. Como se comentó anteriormente, parte de la diferencia en uso de los servicios de salud puede darse porque las olas migratorias que han llegado en distintos momentos presentan diferencias en otras características, por lo que en las estimaciones que se presentan más adelante se separa el efecto de las características socioeconómicas y el efecto del tiempo en el país.

El panel B del gráfico VI.7 desagrega a la población inmigrante en dos grupos según la disponibilidad de redes de apoyo. Se encuentra que, entre quienes tienen más redes de apoyo, una mayor proporción asiste a las consultas médicas (diferencia significativa) en comparación con el resto, probablemente porque dichas redes permiten tanto tener más información sobre el sistema de salud, como pedir ayuda para asistir a un centro de salud en caso de necesitarlo. No se ven diferencias estadísticamente significativas en el caso de exámenes y hospitalizaciones.

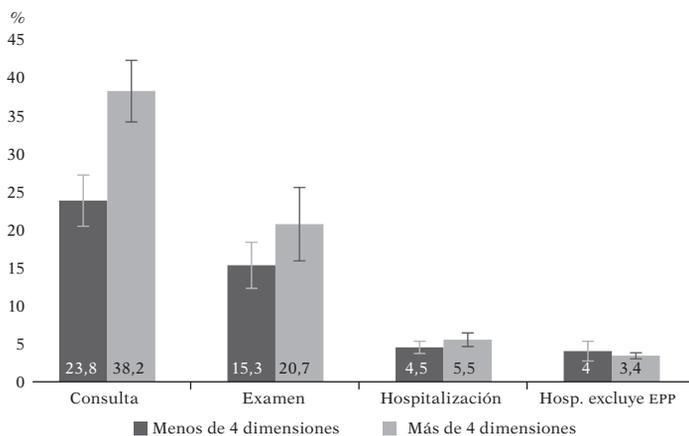
²⁸ La definición del indicador de redes de apoyo se encuentra en la sección 3.1.

GRÁFICO VI.7. *Porcentaje de inmigrantes que hace uso de atenciones de salud por tipo de servicio*

Panel A: Según años desde llegada, población inmigrante



Panel B: Según redes de apoyo, población inmigrante



Nota: El gráfico presenta la proporción de la población que ha usado al menos una vez cada tipo de atención. El panel B desagrega la utilización según la cantidad de redes de apoyo que tiene la población inmigrante considerando las ocho dimensiones que se usan para calcular el indicador de redes de apoyo en el cálculo de pobreza multidimensional. Las líneas verticales corresponden a los intervalos de confianza al 95 por ciento.

Fuente: Construido en base a datos de la encuesta CASEN 2017.

3.2.2. *Inmigración como determinante del uso de servicios de salud*

A continuación se analiza el efecto de la inmigración como determinante del uso del sistema de salud en Chile. Para estimar el efecto se utiliza el modelo Blinder-Oaxaca, comúnmente usado para medir discriminación de género en salarios y que se ha empleado también para medir diferencias en acceso y uso del sistema de salud para poblaciones según etnia o raza (Hargraves y Hadley, 2003; Zuvekas y Taliaferro, 2003; Gaskin *et al.*, 2006; Bustamante *et al.*, 2009; Bustamante *et al.*, 2010).²⁹

La estrategia permite determinar si existen diferencias en la utilización de los servicios de salud entre locales e inmigrantes. Luego, en caso de que exista, desagrega la diferencia en dos componentes. El primero identifica la parte de la desigualdad que se da, porque las poblaciones presentan diferencias en características que determinan el nivel de uso del sistema de salud (edad, nivel de ingresos, cobertura de seguros de salud, estado de salud, entre otras). Si la población inmigrante es más sana, por ejemplo, parte del menor uso (si existe) vendrá dado por la menor necesidad de atención en dicho grupo. El segundo componente, en cambio, corresponde a la parte que no se explica porque las poblaciones sean distintas en dichas características y, por lo tanto, tiene relación con otras desigualdades entre los grupos. Esto se puede dar, por ejemplo, si aun teniendo seguro de salud los inmigrantes asisten menos a los servicios de salud por no saber cómo y dónde hacerlo, o por temor a sentirse discriminados en el centro de salud, entre otros factores. La metodología permite identificar, además, dentro de la parte no explicada por diferencias en las características de las poblaciones, si existen diferencias en la influencia que tiene cada variable. Así, siguiendo con el ejemplo anterior, se podría dar que la afiliación a un seguro de salud incida de manera diferente en cada población. Es decir, que si bien ambas poblaciones usan con mayor probabilidad los servicios de salud cuando tienen un seguro de salud, el efecto es mayor en los locales que en inmigrantes. O visto de otra manera, aun cuando la proporción de quienes cuentan con un seguro de salud en ambas poblaciones fuera la misma, habría diferencias en el uso, porque para los locales el efecto de contar con seguro en el uso de servicios es mayor. De esta manera, se facilita el diseño de estrategias para abordar las desigualdades encontradas.

²⁹ Bruzzo y Henríquez (2017) emplean dicho modelo para estimar diferencias en el uso de los servicios de salud entre mapuches y no mapuches en Chile. Sin embargo, lo que evalúan es la variación para cada grupo entre dos momentos del tiempo y no la variación entre los grupos.

Considerando que el uso de los servicios de salud no es independiente de tener previsión en salud,³⁰ se realiza una estimación en dos etapas. En la primera, se estima la probabilidad de encontrarse cubierto por algún esquema de previsión en salud.³¹ Luego, en la segunda etapa, se estima la probabilidad de uso del sistema (asistió o no a una consulta, se realizó o no un examen y se hospitalizó o no) y se incorpora la variable de ser beneficiario de algún esquema previsional de salud (*Previsión*) integrando la predicción de la primera etapa. La etapa 2 utiliza para cada población (local e inmigrante) la siguiente regresión:³²

$$\begin{aligned} \text{Uso prestación } X = & \alpha + \beta * \text{Edad} + \gamma * \text{Edad}^2 + \rho * \text{Mujer} + \delta * \\ & \text{Salud aprobada} + \tau * \text{Crónico} + \lambda * \text{Necesidad} + \varphi * \text{Hosp.parto} + \theta * \\ & \text{Nivel educativo} + \eta * \text{Previsión} + \sigma * \ln(\text{ingreso}) + \pi * \text{Urbano} + \nu * \\ & \text{Apoyo social} + \varepsilon \end{aligned}$$

La estimación se realiza para la población mayor a 17 años que declara estar ocupada, quienes tienen mayor probabilidad de estar afiliados a algún esquema previsional. De esa manera, es posible estudiar la existencia de desigualdades en el uso de servicios de salud aun cuando se cuenta con protección en salud.

Se realiza este análisis para el periodo 2006-2017 estimando, para cada año en que se cuenta con la encuesta, la diferencia en la probabilidad de uso y la parte de dicha diferencia que no se explica porque las poblaciones

³⁰ Particularmente en la población inmigrante, que tiene menor cobertura de esquemas previsionales de salud, la decisión de afiliarse a algún esquema se relaciona con las expectativas de uso (estado de salud, entre otros factores). Esta decisión también se da en los locales, aunque en menor grado, dado que la mayor parte cuenta con previsión.

³¹ Se realiza la estimación utilizando la ecuación en (1) de la sección 3.1. Para la población local la ecuación es la misma, pero sin incluir las variables dicotómicas de años desde la llegada al país. Los resultados se presentan en el cuadro VI.A3 del anexo.

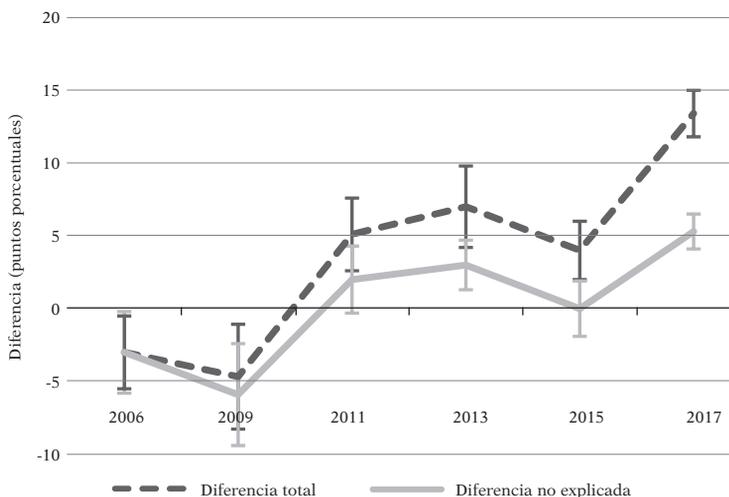
³² La estimación de uso se realiza a través de mínimos cuadrados ordinarios (MCO). En la sección 3.1 se define la mayor parte de las variables. Uso prestación toma el valor 1 si el individuo usó la prestación en el último tiempo (tres meses en el caso de consultas y exámenes y 12 meses para hospitalizaciones) y 0 si no, estimando de esta forma la probabilidad de uso de la prestación. Se excluyen las hospitalizaciones causadas por EPP para impedir que la mayor tasa de fecundidad de la población inmigrante sobrestime el nivel de uso de dicha población en comparación con la local. Para el estudio de uso de consultas y de exámenes se agrega una variable que tiene el valor 1 si es que la persona estuvo hospitalizada por EPP, dado que se espera que en ese caso sea más probable haber asistido a consultas o exámenes. Así, se eliminan las diferencias en uso debidas a EPP. En la estimación de uso de exámenes se agrega como variable independiente el uso de consultas, dado que la mayor parte de los exámenes se realiza con una consulta previa (solo un 8 por ciento de los locales que se hicieron exámenes no asistieron a una consulta previa, valor igual a 4,8 para los inmigrantes), por lo que no considerar ese filtro inicial generaría que la brecha en uso de consulta se traduzca en una brecha en uso de exámenes.

sean distintas en características. El gráfico VI.8 presenta los resultados.³³ La *diferencia total* que se reporta en la figura (línea discontinua) corresponde a la probabilidad de uso de la población local por sobre la población inmigrante, por lo que una diferencia positiva indica mayor uso del primer grupo. La *diferencia no explicada* se refiere al nivel de diferencia que no se explica porque las poblaciones sean distintas en características (edad, estado de salud, sexo, tipo de previsión, entre otros).

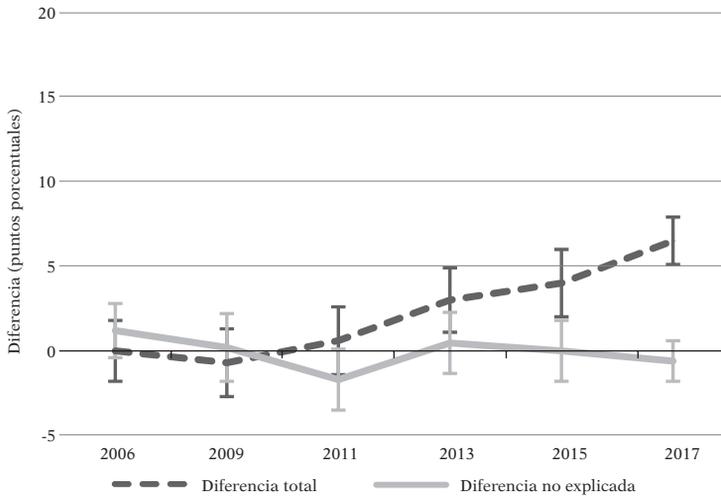
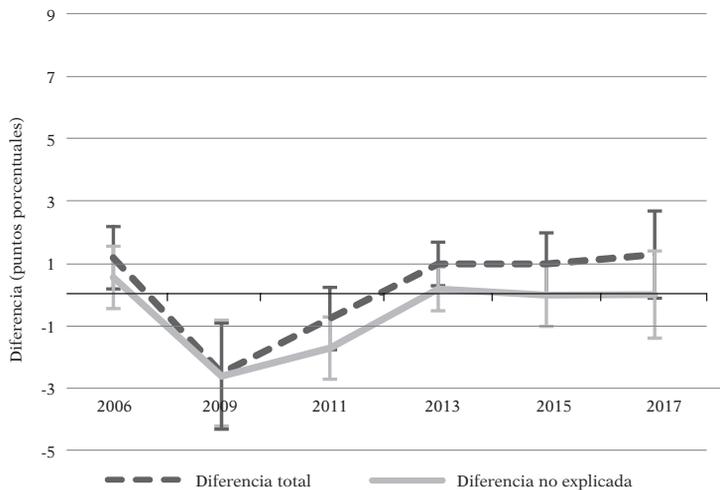
El panel A del gráfico VI.8 deja en evidencia que existe una brecha positiva en el uso de las consultas médicas. Esto es, el nivel de uso es mayor entre locales que inmigrantes. Las diferencias son significativas en 2011, 2013, 2015 y 2017, siendo este último año el que presenta mayor brecha. En 2017 se observa que la población local presenta una probabilidad de asistir a consultas médicas 13 puntos porcentuales más que la población inmigrante.

GRÁFICO VI.8. *Descomposición Oaxaca para la probabilidad de uso del sistema de salud en Chile. Diferencias entre población local e inmigrante*

Panel A: Uso de consultas



³³ En el anexo se presentan los resultados de la estimación completa de los determinantes del uso del sistema de salud en 2017 (cuadro VI.A4) y del Blinder-Oaxaca (cuadros VI.A5 y VI.A6).

Panel B: Uso de exámenes*Panel C: Hospitalizaciones*

Nota: Los gráficos presentan los resultados de la estimación del modelo Blinder-Oaxaca a través del método de Mínimos Cuadrados Ordinarios (MCO) para la diferencia de la probabilidad de uso del sistema de salud entre locales e inmigrantes entre 2006 y 2017. La diferencia total corresponde a la brecha en uso antes de corregir por características socioeconómicas, tipo de previsión y variables relacionadas con estado de salud. La diferencia no explicada corresponde a la diferencia en uso que se mantiene aún ajustando por dichas variables (“coeficiente” en la estimación utilizando el comando Oaxaca en Stata). El cuadro VI.A6 del anexo contiene los valores presentados en la figura. Intervalos de confianza al 95 por ciento.

Fuente: Construido en base a datos de la encuesta CASEN 2006 a 2017.

Desagregando las diferencias, se encuentra que parte importante del mayor uso de consultas que se encuentra en 2017 viene dada por diferencias en características entre las poblaciones³⁴ y, por lo tanto, en la necesidad de uso de este tipo de atenciones. Específicamente, diferencias en edad, reporte de necesidad de atención y apoyo social inciden en que la población local tenga más contacto con servicios de consultas (cuadro VI.A7 del anexo).

Un aspecto relevante que se deriva de los resultados es el efecto que tiene el indicador de apoyo social en el nivel de uso (*apoyo social* en la ecuación). Esta variable puede reflejar diferencias en conocimiento del sistema de salud entre los grupos, ya que contar con más redes podría estar relacionado con tener mayor acceso a información. Junto con esto, el efecto de las redes puede mostrar mayor facilidad de acceso, permitiendo, por ejemplo, que la persona tenga a quien acudir para dejar al cuidado de los hijos o del hogar cuando requiera asistir a alguna consulta.

Aun así, cerca de 40 por ciento de la diferencia total encontrada en 2017 (5 puntos porcentuales de 13 de diferencia total) no se explica porque las poblaciones sean distintas en características. Ello indica que, en igualdad de condiciones, los inmigrantes tienen menor probabilidad de asistir a una consulta médica. Esta parte de la diferencia total se da porque las poblaciones difieren en variables no observables o porque responden en distinta medida a variables que son predictoras (X_i) del uso de consultas (las mismas variables influyen de manera diferente en las poblaciones). En particular, se encuentra que el hecho de ser mujer se asocia en mayor medida al uso de consultas en la población local que en la inmigrante. Es decir, aun si las poblaciones fueran iguales en proporción de mujeres (y en el resto de las características), los locales harían mayor uso de consultas porque la correlación entre ser mujer y la probabilidad de uso es más fuerte en dicha población. Por el contrario, haber requerido una atención en salud (variable *necesidad*) se asocia más fuerte con un mayor uso en la población inmigrante que en los locales. Es decir, cuando un inmigrante percibe que tiene la necesidad de asistir a un establecimiento de salud, la probabilidad de que asista es más alta que la de un local cuando tiene esa percepción. Este último resultado puede darse si es que el hecho de que los inmigrantes reporten menor necesidad de atención (cuadro VI.1) tiene que ver con que la definan de un modo más estricto que los locales. Esto es, que perciban la necesidad cuando es más probable que requieran asistir a un centro de salud, mientras los locales, en ocasiones en que no es indispensable una atención.

³⁴ Distancia entre línea discontinua y línea continua.

En el panel B del gráfico VI.8 se observa que existe una diferencia también positiva solo en 2017 en la probabilidad de realizarse un examen, siendo siete puntos porcentuales más alta para la población local (diferencia significativa respecto a la población inmigrante). Sin embargo, la mayor probabilidad de uso se relaciona principalmente con diferencias en la asistencia a consultas médicas, lo que indica que el bajo apoyo social, menor necesidad y otros determinantes relacionados con la migración, como lo son posiblemente la falta de información o la percepción de discriminación, tienen como efecto una menor realización de exámenes médicos a través del menor uso de consultas. En esta línea, dado que la mayoría de los exámenes requieren prescripción médica, la evidencia encontrada indica que el menor uso de los servicios de salud está dado principalmente porque los inmigrantes toman menos contacto con ellos (lo que se refleja en menor probabilidad de asistir a consultas). Una vez realizado ese primer contacto, no se encuentran diferencias en la probabilidad de uso de exámenes. Otras variables que determinan la brecha en uso de exámenes están relacionadas con el estado de salud (probabilidad de haber necesitado atención y prevalencia de enfermedades crónicas, que son mayores entre la población local) y a diferencias en escolaridad. Luego de controlar por dichas variables, no se encuentra que exista una diferencia significativa entre los grupos. En conclusión, las diferencias de uso de exámenes entre los grupos se dan porque estos son desiguales en características y tienen distinta probabilidad de asistir a una consulta.

Por último, el panel C del gráfico VI.8 presenta los resultados para las hospitalizaciones. En ninguno de los años estudiados existe una diferencia en la probabilidad de haber estado hospitalizado en los últimos 12 meses entre las dos poblaciones.

Se realizó la estimación anterior incluyendo, además de la población ocupada, a la población desocupada e inactiva y los resultados se mantienen, pero la brecha en características entre las poblaciones se hace más importante para explicar la diferencia total. En este caso es particularmente importante la diferencia en afiliación a seguros de salud entre las poblaciones, la que, a su vez, y según se analizó previamente, pareciera estar correlacionada con la ocupación y el tipo de contrato.

3.2.3. Tiempo desde la llegada y uso de servicios de salud

En esta sección se realiza la misma estimación que se usó en la sección 3.2.2 comparando la probabilidad de uso de las prestaciones de salud de la población local con la población inmigrante según el tiempo desde la llegada a Chile. Específicamente, se compara a los locales con aquellos inmigrantes

que llegaron hace un año o menos, entre uno y cinco años y más de cinco años.³⁵ Los resultados se presentan en el gráfico VI.9.

En el panel A del gráfico VI.9 se observa que al comparar a la población local con la inmigrante que llegó hace menos tiempo, existe un uso mayor de consultas entre los locales. Para la población local, la probabilidad de asistir a una consulta es más de 20 puntos porcentuales mayor que para los inmigrantes que llegaron hace un año o menos, mientras que es cerca de 10 puntos porcentuales mayor que para los inmigrantes que lo hicieron hace más tiempo (diferencias significativas con el grupo que llegó hace un año). Parte importante de la brecha se explica porque los grupos de comparación son de características distintas. No obstante, existe una parte de esa brecha no explicada por dichas diferencias (en características), que es mayor entre quienes llegaron hace un año o menos. En otras palabras, ajustando por variables que usualmente determinan el nivel de uso (al hacer a las poblaciones comparables en edad, necesidad, estado de salud autorreportado, entre otros factores), persiste una diferencia en el nivel de uso de consultas. Parte de esta última brecha disminuye para quienes llevan más de un año en el país (diferencia significativa respecto al grupo que lleva un año o menos), pero sigue siendo positiva para quienes llevan más de cinco años.³⁶

Con respecto al uso de exámenes (panel B del gráfico VI.9), se observa también una caída en la diferencia total con el tiempo. En tal caso, solo el grupo que lleva un año o menos presenta diferencias significativas con los locales en el uso de estos servicios, luego de ajustar por variables socioeconómicas y demográficas.

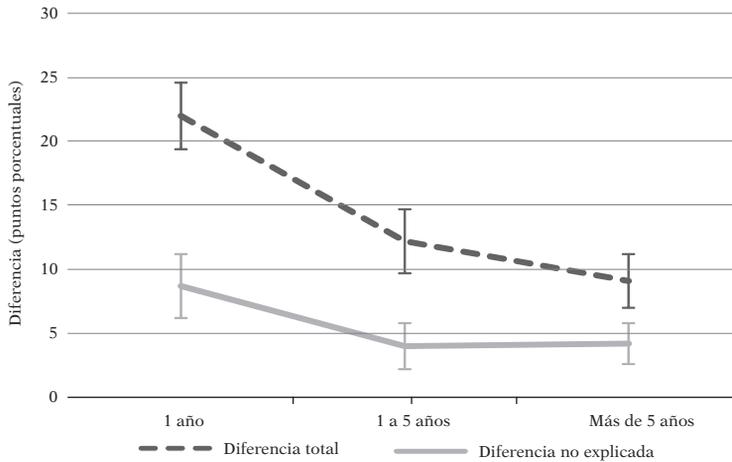
Por último, en el panel C del gráfico VI.9, se encuentra que no hay diferencias significativas si se comparan las probabilidades de hospitalizarse entre locales e inmigrantes para quienes llevan menos de un año o más de cinco años. Se encuentra, sin embargo, diferencia significativa para los inmigrantes que llevan entre uno y cinco años en el país. En vista de que no hay diferencia en el periodo previo ni en el periodo posterior, no se puede concluir que exista una relación clara entre el tiempo desde la llegada al país y una posible brecha en hospitalizaciones.

³⁵ Para ello se realizan tres estimaciones por separado usando la misma metodología. Una compara probabilidades de uso de la población nacida en Chile con la población inmigrante que se encuentra en el país desde hace un año o menos. La segunda compara a la población local con los inmigrantes que llevan de dos a cinco años en el país. Por último, la tercera compara al grupo nacido en Chile con los nacidos en el extranjero que llevan más de cinco años en el país.

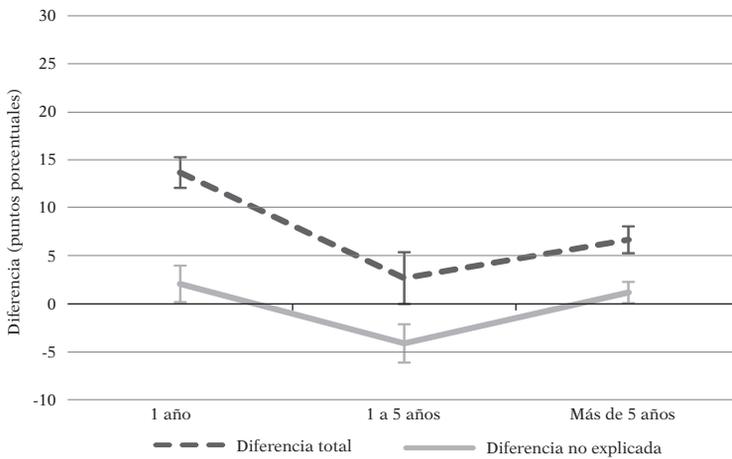
³⁶ Se realizó el análisis comparando a la población local con quienes llevan 10 años o más y la diferencia total desaparece, lo que indica que la probabilidad de uso de consultas podría asimilarse con el tiempo. Sin embargo, la cantidad de datos para esta subpoblación es menor, por lo que un desafío a futuro implica observar si existe efectivamente una convergencia en el tiempo.

GRÁFICO VI.9. *Descomposición Oaxaca para la probabilidad de uso del sistema de salud en Chile. Diferencias entre población local e inmigrante según tiempo desde la llegada al país*

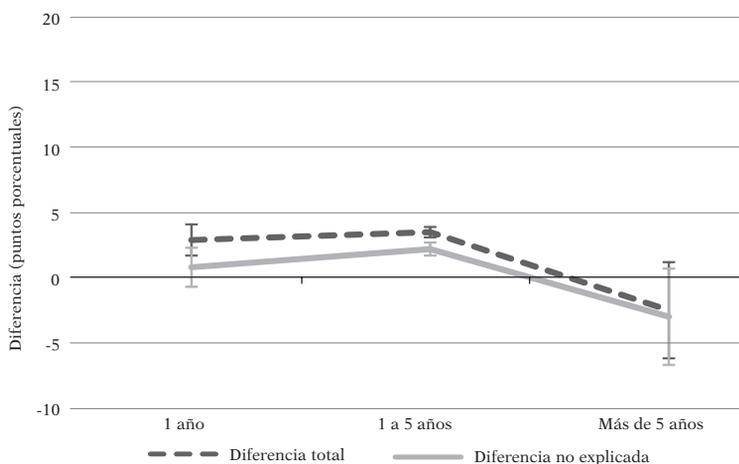
Panel A: Consultas



Panel B: Exámenes



Panel C: Hospitalización (excluye EPP)



Nota: Los gráficos presentan los resultados de la estimación del modelo Blinder-Oaxaca, a través del método de MCO para la diferencia de la probabilidad de uso del sistema de salud entre locales e inmigrantes para tres grupos de inmigrantes: aquellos que llegaron (i) hace un año o menos, (ii) entre uno y cinco años y (iii) hace más de cinco años. Intervalos de confianza al 95 por ciento.

Fuente: Elaboración propia en base a datos de la encuesta CASEN 2017.

3.2.4. Egresos hospitalarios

Las estimaciones anteriores muestran que no existen diferencias en la probabilidad de haber estado hospitalizado en los últimos 12 meses una vez que se controla por variables que tienen relación con el estado de salud. Parte de este resultado podría deberse a que los individuos no pueden sustituir o evitar la hospitalización cuando esta es necesaria, como sí pueden hacerlo con las consultas y los exámenes. No obstante, se podrían observar diferencias en el estado de salud en el que llegan al establecimiento, si es que asistieran de forma más tardía a la atención médica. En el caso de que eso sucediera, podría haber diferencias en el número de días de estadía, en el porcentaje de población que egresa vivo o en el porcentaje que se realiza una intervención quirúrgica. Contrario a lo anterior, Cabieses *et al.* (2017c), con datos de egresos hospitalarios de 2012, encuentran que las hospitalizaciones en la población inmigrante son de menor cantidad de días de estadía, mayor porcentaje de egresos vivos y menor porcentaje de intervenciones quirúrgicas.

El cuadro VI.3 compara estas tres variables entre las dos poblaciones con datos de egresos hospitalarios de 2017.³⁷ Se encuentra que, a excepción de los egresos por EPP, los días de estadía son menores para la población inmigrante, más aún entre los inmigrantes que no cuentan con seguro de salud. La proporción de la población que egresa viva de cada uno de los diagnósticos es generalmente mayor en la población inmigrante, incluso entre quienes no se encuentran cubiertos por algún esquema de previsión en salud.

CUADRO VI.3. *Indicadores de estado de ingreso, comparación entre población inmigrante y local a partir de hospitalizaciones más frecuentes en inmigrantes*

		Días estadía	Egresos vivo (%)	Intervención quirúrgica (%)
Embarazo, parto y puerperio	Local	3,0	100,0	58,6
	Inmigrante	3,3***	100,0	61,1***
	Inmigrante sin previsión	3,1**	100,0	57,1***
Traumatismo y envenenamiento	Local	6,6	98,9	61,9
	Inmigrante	6,2*	99,2	68,0***
	Inmigrante sin previsión	4,8***	99,4	60,6***
Enfermedades sistema digestivo	Local	4,5	98,5	70,2
	Inmigrante	4,4	99,5***	75,6***
	Inmigrante sin previsión	4,3	99,5	68,3***
Tumores y neoplasias	Local	6,6	96,4	57,0
	Inmigrante	5,8***	97,7***	61,1
	Inmigrante sin previsión	4,1***	96,2	58,7
Enfermedades sistema respiratorio	Local	6,6	94,3	20,6
	Inmigrante	6,2	96,6***	21,2
	Inmigrante sin previsión	5,2**	97,9	14,3***

Nota: Grupos de diagnóstico según Clasificación Internacional de Enfermedades en su décima versión (CIE 10). Los asteriscos representan significancia estadística respecto a locales para inmigrantes (incluye inmigrantes con y sin previsión), y respecto a inmigrantes con previsión en salud para el grupo de inmigrantes sin previsión: *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Fuente: Construido en base a datos de egresos hospitalarios del Departamento de Estadísticas e Información en Salud (DEIS) del año 2017.

³⁷ Se toman las categorías de enfermedad con mayor frecuencia en la población inmigrante en 2017. Destaca la alta proporción de egresos que se deben a EPP en la población inmigrante (54,9 por ciento en comparación a 16,9 por ciento en la población local, brecha mayor a la encontrada en Cabieses *et al.*, 2017c). La identificación de inmigrante en este caso es distinta a la de CASEN porque las bases de egresos hospitalarios hasta 2018 solo tienen información sobre nacionalidad. Se considera inmigrante, por lo tanto, a todos los que tienen nacionalidad extranjera.

Por último, la proporción con intervención quirúrgica es mayor en inmigrantes, pero menor en inmigrantes sin previsión en salud en comparación a la población local. Luego, a partir de un análisis descriptivo no se encuentra evidencia de que los inmigrantes lleguen en estado de mayor gravedad a la atención hospitalaria. Sin embargo, se requiere un análisis más exhaustivo que ajuste por sexo, edad y otras variables que determinan el estado de salud. Es necesario tener en cuenta, sin embargo, que este análisis considera los diagnósticos de mayor prevalencia, por tanto, no se puede generalizar hacia el resto de las causas.

3.2.5. Resumen de los resultados

A lo largo de esta sección se ha encontrado evidencia de que, por una parte, la menor probabilidad de uso de consultas y exámenes de salud por parte de los inmigrantes respecto de los locales en Chile viene dada mayormente por diferencias en características entre las poblaciones local e inmigrante. La brecha de uso de dichas prestaciones de salud, además, es mayor en los primeros años desde la llegada al país, consistente con que la falta de previsión en salud es también menor en esos años, como se encontró en la sección 3.1. No obstante, el hecho de que la mayor parte de la brecha responda a diferencias en características de las poblaciones no implica que la desigualdad sea menos relevante, ya que diferencias en características, como por ejemplo, en las redes de apoyo (y derivado de ello, posiblemente en información del sistema de salud), constituyen una barrera de acceso ante igual necesidad de salud.

Por otra parte, se encuentra que en el caso del uso de consultas e indirectamente de exámenes (dada la alta relación entre el uso de ambos), existe una proporción de la diferencia total que no se explica porque los grupos tienen diferentes características. Esto implica que la inmigración se vuelve un determinante más del uso del sistema de salud, lo que puede ser consecuencia de otras diferencias entre los inmigrantes y la población local, como el manejo del lenguaje, la falta de pertinencia cultural de las intervenciones de salud, percepción de discriminación u otras.

Estos resultados evidencian menor probabilidad de contacto con el sistema de salud a través del uso de consultas. Para las prestaciones que se derivan de dicho contacto, sin embargo, no se encuentran diferencias (exámenes y hospitalizaciones). En parte ello puede darse porque el precursor de la decisión de acercarse en primera instancia es el propio individuo, sin embargo, una vez que este asiste a una consulta, la decisión de realizarse un examen o de hospitalización depende, principalmente, de un profesional de la salud. En este sentido, una vez que el médico entrega una indicación, ambas poblaciones responden de manera similar.

Si bien no se tiene información acerca de la causa específica para que la migración se convierta en un determinante de la salud, contar con aquella referida a las características que determinan diferencias en el uso entre ambas poblaciones entrega luces acerca de algunas vías por las cuales se puede avanzar. En la sección 5 se presentan algunas recomendaciones.

4. TEMAS ESPECIALES

En esta sección se realiza un breve análisis acerca de dos aspectos adicionales que son relevantes respecto a la relación entre el sistema de salud y la población inmigrante en Chile. Ambos dicen relación con el aporte de los inmigrantes al sistema de salud chileno. En primer lugar, se presenta un análisis acerca de la oferta de técnicos y profesionales de la salud. Luego, se presentan algunos datos sobre aportes financieros al sistema de salud a través de cotizaciones legales (y voluntarias en el caso de los inmigrantes que son beneficiarios de Isapres).

4.1. Inmigrantes técnicos y profesionales de la salud

La creciente oleada migratoria en Chile ha estado acompañada de un aumento en la cantidad de inmigrantes técnicos y profesionales de la salud. Según el registro de Prestadores Individuales de Salud,³⁸ el número de técnicos y profesionales de la salud extranjeros aumentó 20 por ciento entre septiembre de 2017 y septiembre de 2018 y la cantidad de médicos extranjeros aumentó en un 56 por ciento registrados en el mismo periodo, llegando a 9.467, representando así el 19,6 por ciento de los médicos del país. Según los mismos datos, destaca también la cantidad de inmigrantes con título de cirujanos dentistas y de farmacéuticos y químico farmacéuticos, los que representan un 9,8 y un 7,1 por ciento de los profesionales de dichas áreas, respectivamente.³⁹

Acerca de la distribución geográfica de los médicos cirujanos, profesión de mayor concentración dentro de los inmigrantes que trabajan en el sector salud, se encuentra alta presencia de estos en las regiones del norte del país (que representan el 18,4 por ciento del total de médicos en la Región de

³⁸ Estadísticas de Prestadores Individuales de Salud, Superintendencia de Salud, <http://www.supersalud.gob.cl/documentacion/666/w3-propertyvalue-3741.html> (consultada el 28 de mayo de 2019) .

³⁹ Datos al 30 de septiembre de 2018. Solicitados mediante la Ley de Transparencia y recibidos el 12 de noviembre de 2018.

Arica y Parinacota, 15,8 en Tarapacá, 21,8 en Atacama, 17,1 en Coquimbo), en la Región del Maule (29 por ciento) y la Región de Los Lagos (17,7 por ciento).⁴⁰

Dichas cifras dan cuenta del potencial que tiene la llegada de técnicos y profesionales de la salud a Chile, país que tiene una densidad de médicos muy por debajo del promedio de aquella de los países pertenecientes a la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (21,5 cada 10 mil habitantes en comparación con 33 en promedio en esos países).⁴¹ Entre los países de Latinoamérica, Brasil y Colombia presentan tasas inferiores (18,5 y 18,3 respectivamente), mientras que Argentina y Uruguay superan incluso al promedio de la OCDE (37,6 y 39,4, respectivamente). Especial potencial tiene la llegada de personal de la salud en aquellas zonas donde hay menor densidad de médicos especialistas, que corresponde a las regiones de Tarapacá, Atacama, Maule y Coquimbo, según un informe de recursos humanos en salud del Ministerio de Salud del año 2016.⁴²

4.2. Aporte financiero al sistema de salud

Con datos recibidos del Departamento de Estudios de Fonasa y del Departamento de Estudios y Desarrollo de la Superintendencia de Salud, se realizó un análisis de los montos de cotizaciones de la población afiliada a Fonasa y a Isapres, respectivamente, con el fin de indagar sobre el aporte financiero de los inmigrantes a través de sus cotizaciones en salud.

En el caso de quienes son beneficiarios de Fonasa, sus aportes contribuyen al financiamiento de prestaciones de todos los afiliados y sus dependientes, en la lógica solidaria con que opera dicho seguro. La población inmigrante beneficiaria de Fonasa tiene, en promedio, una cotización igual a CLP\$27.407, mientras que la población local cotiza en promedio CLP\$29.233. Específicamente, el monto de cotización de los inmigrantes es menor que la población local en los rangos de 24 a 49 años y 75 o más, con un monto de aporte promedio que equivale a alrededor del 85 por ciento del monto de los locales. Esto se da tanto en hombres como en mujeres. Sin embargo, al dividir la cotización por número de beneficiarios (en Fonasa la

⁴⁰ Se debe considerar que, en los datos entregados por el Minsal, un número importante de profesionales aparece sin información de región, por lo que el cálculo es en base a quienes sí reportaron.

⁴¹ Informe sobre recursos humanos, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, <https://www.camara.cl/pdf.aspx?prmID=107578&prmTIPO=DOCUMENTOCOMISION> (consultada el 23 de mayo de 2019).

⁴² https://www.minsal.cl/wp-content/uploads/2015/08/Informe-Brech-RHS-en-Sector-Publico_Marzo2016.pdf (consultada el 23 de mayo de 2019).

cotización no varía según número de cargas del cotizante, lo que sí ocurre en las Isapres), los montos aportados por beneficiario se equiparan para el rango de 24 a 49 años.

Quienes están afiliados a alguna Isapre realizan un aporte al sistema, que se destina a la compra de un seguro individual, sin embargo, existe un porcentaje que va a un fondo común para los tratamientos con garantías explícitas en salud (GES), por lo que también existe un componente solidario (subsidios cruzados), aunque menor. En promedio, el monto de cotización legal⁴³ de los inmigrantes que son beneficiarios de Isapre es de CLP\$72.139, mientras que en los locales alcanza a CLP\$74.482. Si se desglosa por rangos de edad, el monto de cotización es similar entre ambas poblaciones para quienes tienen menos de cincuenta años, levemente mayor para los locales entre quienes tienen de 50 a 74 y cerca de un 30 por ciento mayor para locales mayores de 74 años. La cotización adicional (sobre el 7 por ciento obligatorio) es mayor en la población inmigrante (CLP\$38.743 en comparación a CLP\$36.201 en el caso de los locales), lo que se da en todos los tramos de edad y tanto en mujeres como en hombres.

Por lo tanto, en primer lugar, los inmigrantes están aportando no solo mediante sus cotizaciones legales, sino también de su bolsillo al desarrollo del sector salud. En segundo lugar, los datos anteriores revelan que el aporte financiero de la población inmigrante es similar al de los locales tanto entre quienes están inscritos en Isapres como en Fonasa (exceptuando a quienes tienen más de 75 años), aun cuando se ha demostrado que los inmigrantes tienen mejores índices de morbilidad y, por lo tanto, utilizan en menor proporción los servicios de salud, generando así menores gastos esperados por persona. En tercer lugar, una menor proporción del total de la población inmigrante se encuentra afiliada a Fonasa A respecto a la población local (diferencia estadísticamente significativa, 12,3 versus 22,5 por ciento, respectivamente). Quienes pertenecen a dicho grupo del asegurador estatal no contribuyen al financiamiento, pero tienen acceso gratuito a las prestaciones de salud. Por todo lo anterior, y considerando que las propuestas vigentes de reforma de financiamiento⁴⁴ avanzan hacia un sistema solidario que mancomuna (parte de) los aportes individuales, es relevante contar con información respecto a las contribuciones financieras y gastos asociados a los inmigrantes.

⁴³ Siete por ciento del salario bruto (con tope de 79,2 UF en 2019).

⁴⁴ Arredondo *et al.* (2017), Paolucci y Velasco (2017), Escuela de Salud Pública Universidad de Chile y Colegio de Médicos de Chile A.G. (2018).

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

La evidencia analizada en este capítulo, respecto al acceso y uso del sistema de salud de los inmigrantes en Chile deja dos conclusiones principales, que van en línea con la evidencia encontrada por la literatura internacional. En primer lugar, parte importante de la población inmigrante no se encuentra incorporada en esquemas previsionales de salud, especialmente entre quienes llevan uno o dos años en el país, lo que dificulta el acceso de esta población a atenciones en salud. En segundo lugar, dicha población tiene una menor probabilidad de contacto con el sistema de salud, lo que se refleja, principalmente, en una menor probabilidad de utilización de consultas médicas.

Si bien no es posible medir las consecuencias en la calidad de vida ni en la salud futura de la población inmigrante que se derivan de este menor acceso al sistema de salud, es plausible suponer que, de seguir existiendo estas brechas, ello tendrá un impacto en varios aspectos, como su bienestar, calidad de vida, capacidad de trabajo, entre otros. En consecuencia, se plantea poner énfasis en dos líneas de acción, ambas íntimamente relacionadas: (i) avanzar hacia una mayor cobertura de los seguros de salud en la población inmigrante, particularmente entre quienes están desocupados e inactivos, así como entre quienes se encuentran ocupados pero sin contrato (cuya falta de afiliación alcanza niveles de 30,3, 19,6 y 39,3 por ciento, respectivamente); y (ii) desarrollar estrategias de difusión acerca del acceso al sistema y las garantías con las que cuenta dicha población, teniendo en cuenta que la principal brecha se da en el contacto con el sistema de salud. En efecto, 26,4 por ciento de los inmigrantes que no cuenta con previsión en salud reporta no atenderse en caso de necesidad por no haber obtenido hora en el establecimiento de salud, lo que podría responder a la falta de información respecto a cómo acceder al sistema (afiliarse, inscribirse y hacer uso de este) y al bajo apoyo recibido por parte de los funcionarios para guiarlos en dichos procesos, entre otros.

Con respecto al acceso a previsión en salud, el desafío principal consiste en ampliar la cobertura entre quienes no se encuentran empleados (desocupados o inactivos). Para ello, se hace necesario estudiar la situación de los inmigrantes desocupados o inactivos que carecen de seguros de salud y evaluar cómo se podría aumentar la cobertura. A la vez, destaca el alto porcentaje que, encontrándose empleado, no cuenta con protección financiera (12,7 por ciento). Esto demuestra que hay un grupo importante que podría potencialmente incorporarse a Fonasa o a alguna Isapre, más aún entre quienes tienen contrato firmado. En este sentido, incentivar a tales grupos a afiliarse a algún esquema previsional de salud, y a sus empleadores a cumplir con las obligaciones de seguridad social, resulta prioritario (la afiliación al

sistema de pensiones es también menor entre los inmigrantes ocupados respecto a los locales; ver Cordero en este volumen). Por otro lado, ciertos grupos (embarazadas, menores de 18 años y carentes de recursos) actualmente pueden acceder a Fonasa independientemente de la situación migratoria, por lo que es necesario difundir este derecho, tanto directamente en la población inmigrante como entre los equipos de salud, para así avanzar hacia la cobertura universal en salud. Según la encuesta CASEN 2017, un 20,2% de los inmigrantes menores de 18 años no cuenta con previsión de salud, lo que indica que existe espacio para avanzar en cobertura en un grupo que actualmente puede acceder a Fonasa.

La entrega de información a la población inmigrante respecto a derechos y educación sobre el sistema de salud corresponde a una de las líneas estratégicas de la Política de Salud Migrantes (PSM). Respecto a ello, Cabieses *et al.* (2017b) proponen mejorar las estrategias de información y focalizar en inmigrantes adultos sin previsión en salud y en la población inmigrante infantil. En vista de que la falta de previsión prevalece durante los primeros años, con la consecuencia de que las brechas en uso sean también mayores en ese periodo, se propone focalizar la difusión, especialmente en la población inmigrante recién llegada. Para ello, tal como han planteado expertos en otros países (Heckler, 1985; Devillé *et al.*, 2011), se sugiere la difusión a través del trabajo con la sociedad, ya sea en escuelas, iglesias, organizaciones de inmigrantes, servicios sociales, empleadores, entre otras instancias. Uno de los lineamientos estratégicos de la PSM tiene que ver con el uso de programas como el modelo Aulas del Bien Estar, medida que va en la línea de incluir a la comunidad en el proceso de difusión. Sin embargo, uno de los puntos de partida debiera ser la entrega de información a través de los municipios. Se ha observado que incluso en algunas de las comunas donde se concentra la mayor parte de los inmigrantes, no existe una oficina presencial de entrega de información para esta población (y pocas han desarrollado plataformas de entrega de información virtual) y no todas han ampliado su oferta de servicios tomando en cuenta las nuevas necesidades que existen en la comuna con la llegada de esta población (ver Aninat y Sierra en este volumen). Adicionalmente, el trabajo intersectorial entre ministerios y servicios sociales podría ayudar en esta línea a través del uso de canales de difusión de otros servicios que sean de especial interés para la población inmigrante, como los relacionados con los temas de empleo, vivienda, educación y extranjería.

Junto con información acerca de previsión en salud y de cómo acceder a atenciones médicas, se propone difundir programas de cobertura universal a los que la población inmigrante puede acceder una vez que se encuentra incorporada en algún esquema de previsión en salud, como las prestaciones con GES, vacunas incluidas en el Plan Nacional de Inmunizaciones, sistema

de protección financiera para diagnósticos y tratamientos de alto costo (Ley N° 20.850, "Ricarte Soto"), programa Elige Vivir Sano, entre otros. Particularmente importante es la entrega de información de programas relacionados con salud mental, en vista de las dificultades que puede significar el proceso migratorio y el proceso de incorporación cuando existen diferencias culturales relevantes. En esa línea, la PSM establece la necesidad de adaptar y fortalecer los programas a los cuales la población inmigrante puede acceder, incluyendo en su implementación consideraciones que tomen en cuenta las necesidades y creencias culturales de este grupo, nuevamente, el rol de los municipios en esta línea es esencial, siendo la entidad más descentralizada.

Por otro lado, en relación con la posible falta de apoyo a la población inmigrante por parte de los funcionarios de la salud, tanto a nivel internacional como nacional se han propuesto acciones para disminuir la desigualdad de trato en establecimientos de salud y sensibilizar a los equipos de salud para la provisión de atención sanitaria a esta población. Ello porque, entre otros, se necesita la confianza del paciente tanto en los establecimientos como en el personal de la salud para lograr la adherencia a los tratamientos. Como respuesta al diagnóstico del Plan Piloto de Salud de Inmigrantes, donde se encontró evidencia de malos tratos hacia la población inmigrante en consultas de urgencia y hospitalizaciones, la PSM aborda este tema, haciendo prioritaria la capacitación de equipos de salud y la realización de campañas de desestigmatización en la población general. En la misma línea, se establece el desarrollo de servicios de facilitación lingüística a través de traductores (presenciales, remotos o de forma digital).

En línea con lo anterior, en vista de una creciente población inmigrante que demanda servicios de salud, se plantea estudiar cómo aprovechar el aumento en técnicos y profesionales de la salud inmigrantes que se ha evidenciado durante los últimos años. Estos podrían ser un aporte capacitando a sus pares locales en torno a las necesidades y normas culturales propias de dicha población. A la vez, se propone abordar su incorporación al sistema de salud chileno, apuntando a disminuir las inequidades existentes en cuanto a la distribución de trabajadores del área en el país.

La PSM dispone orientaciones que responden a las carencias de la población inmigrante en salud, tal como se ha presentado en esta sección. Sin embargo, se requiere determinar cómo se implementarán dichas acciones junto con los recursos (humanos y financieros) que serán destinados para ello. Asimismo, se debe monitorear su implementación y la focalización de las acciones estableciendo criterios de medición de resultados para así poder evaluar si se están alcanzando los objetivos perseguidos.

Las consecuencias del menor acceso a salud tienen directa relación con la salud de la población inmigrante y, eventualmente, en el largo plazo con sus finanzas, capacidad de trabajar, entre otros costos que el peor estado de

salud implica. Por tanto, el desafío de avanzar en mayor cobertura de previsión en salud y en el acceso al sistema de salud de este grupo, así como de estudiar los eventuales efectos futuros, se hace latente. Poco se avanzará en el acceso universal si no se reducen otras barreras presentes, como la falta de información respecto al sistema. Las acciones concretas deben alinearse con el objetivo de fondo: garantizar acceso a la atención oportuna y a las prestaciones de prevención y promoción de la salud tanto en inmigrantes como en locales.

REFERENCIAS

- Arredondo, A., M. P. Bertoglia, M. Inostroza, R. Lenz, J. Labbé & H. Sánchez (2017). "La construcción política del sistema de salud en Chile: La importancia de la estrategia y la transición". Instituto de Salud Pública de la Universidad Andrés Bello.
- Blinder, A. S. (1973). "Wage Discrimination: Reduced Form and Structural Estimates". *The Journal of Human Resources*, 8 (4), pp. 436-55.
- Blumberg, L. J., L. M. Nichols & J. S. Banthin (2001). "Worker decisions to purchase health insurance". *International Journal of Health Care Finance and Economics*, 1 (3-4), pp. 305-325.
- Bustamante, A. V., H. Fang, J. Garza, O. Carter-Pokras, S. P. Wallace, J. A. Rizzo & A. N. Ortega (2010). "Variations in Healthcare Access and Utilization Among Mexican Inmigrants: The Role of Documentation Status". *Journal of Immigrant and Minority Health*, 14, p. 146.
- Bustamante, A. V., H. Fang, J. A. Rizzo & A. N. Ortega (2009). "Heterogeneity in Health Insurance Coverage among U.S. Latino Adults". *Journal of General Internal Medicine*, 24 (3), p. 561.
- Bruzzo, S. & J. Henríquez (2017). "Desigualdades en salud entre mapuches y no mapuches: ¿mito o realidad?", en: Aninat, I., V. Figueroa & R. González (eds.). *El pueblo mapuche en el siglo XXI: Propuestas para un nuevo entendimiento entre culturas en Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos, pp. 435-75.
- Cabieses, B., M. Bernaldes & A. M. McIntyre (coords.) (2017a). "La migración internacional como determinante de la salud en Chile: evidencia y propuestas para políticas pública". Chile: Universidad del Desarrollo.
- Cabieses, B., M. Oyarte & I. Delgado (2017b). "Uso efectivo de servicios de salud por parte de migrantes internacionales y población local en Chile", en: Cabieses *et al.* (2017a), pp. 147-79.
- (2017c). "Egresos hospitalarios en Chile: Análisis comparativo entre migrantes internacionales y población local", en: Cabieses *et al.* (2017a), pp. 181-211.

- Calderón, F. & F. Saffirio (2017). "Avances y desafíos en el ejercicio del derecho a la salud desde la experiencia del SJM", en: Cabieses *et al.* (2017a), pp. 51-59.
- Devillé, W. *et al.* (2011). "Health care for immigrants in Europe: is there still consensus among country experts about principles of good practice? A Delphi study". *BMC Public Health*, 11 (1), p. 699.
- Escuela de Salud Pública, Universidad de Chile, y Colegio de Médicos de Chile A.G. (2018). "Propuestas para una reforma integral al financiamiento de la salud en Chile".
- Fadnes, L. T., K. A. Møen & E. Díaz (2016). "Primary healthcare usage and morbidity among immigrant children compared with non-immigrant children: a population-based study in Norway". *BMJ open*, 6, p. 10.
- Gaskin, D. J., B. A. Briesacher, R. Limcangco & B. L. Brigantti (2006). "Exploring racial and ethnic disparities in prescription drug spending and use among Medicare beneficiaries". *American Journal of Geriatric Pharmacotherapy*, Vol. 4, Issue 2, pp. 96-111.
- Grossman, M. (1972). "On the concept of health capital and the demand for health". *National Bureau of Economic Research*, 80 (2), pp. 223-55.
- Hargraves, J. L. & J. Hadley (2003). "The contribution of insurance coverage and community resources to reducing racial/ethnic disparities in access to care". *Health Services Research*, 38 (3), pp. 809-29.
- Hasanali, S. H. (2015). "Immigrant-Native Disparities in Perceived and Actual Met/Unmet Need for Medical Care". *Journal of Immigrant and Minority Health*, 17.5, pp. 1337-1346.
- Heckler, M. (1985). "Report of the Secretary's task force on Black & minority health". Washington DC: US Department of Health and Human Services.
- Henríquez, J. & C. Velasco (2015). "Las desigualdades en la atención médica en los últimos 20 años". *Propuestas de Política Pública*, 13. Centro de Estudios Públicos.
- Idler, E. L. & Y. Benyamini (1997). "Self-rated health and mortality: a review of twenty-seven community studies". *Journal of Health and Social Behavior*, pp. 21-37.
- Jylhä, M. (2009). "What is self-rated health and why does it predict mortality? Towards a unified conceptual model". *Social Science & Medicine* 69 (3), pp. 307-316.
- Kaplan, G. A. & T. Camacho (1983). "Perceived health and mortality: a nine-year follow-up of the human population laboratory cohort". *American Journal of Epidemiology*, 117 (3), pp. 292-304.
- Krueger, A. B. & I. Kuziemko (2013). "The demand for health insurance among uninsured Americans: Results of a survey experiment and implications for policy". *Journal of Health Economics*, 32(5), pp. 780-93.
- Lebrun, L. A. (2012). "Effects of length of stay and language proficiency on health care experiences among Immigrants in Canada and the United States". *Social Science & Medicine*, 74 (7), pp. 1062-1072.

- Liu, H., S. Qi & Z. Zhao (2014). "Social learning and health insurance enrollment: Evidence from China's New Cooperative Medical Scheme". *Journal of Economic Behavior & Organization*, 97, pp. 84-102.
- Mossey, J. M. & E. Shapiro (1982). "Self-rated health: a predictor of mortality among the elderly". *American Journal of Public Health*, 72 (8), pp. 800-808.
- McDonald, T. & S. Kennedy (2004). "Insights into the 'healthy immigrant effect': health status and health service use of immigrants to Canada". *Social Science & Medicine*, 59, pp. 1613-1627.
- Oaxaca, Ronald (1973). "Male-Female Wage Differentials in Urban Labor-Markets". *International Economic Review*, 14 (3), pp. 693-709.
- Organización Internacional de Migración (2006). "Migration: A Social Determinant of the Health of Migrants". OIM Migration Health Department, Suiza.
- Organización Mundial de la Salud (2003). "Migración internacional, salud y derechos humanos". *Serie de publicaciones sobre salud y derechos*, 4.
- Paolucci, F. & C. Velasco (2017). "Reformando el sistema de seguros de salud chileno: Elección, competencia regulada y subsidios por riesgo". *Debates de Política Pública*, 25. Centro de Estudios Públicos.
- Pezoa, M. & D. Debrott (2018). "Derechos sociales y acceso de migrantes internacionales a la salud en Chile". *Revista N° 75*. Instituto Católico Chileno de Migración.
- Syse, A., M. T. Dzamarija, B. N. Kumar & E. Díaz (2018). "An observational study of immigrant mortality differences in Norway by reason for migration, length of stay and characteristics of sending countries". *BMC Public Health*, 18 (1), p. 508.
- Velasco, C. (2014). "Desafíos y algunos lineamientos para el sistema de seguros de salud en Chile". *Debates de Política Pública*, 3. Centro de Estudios Públicos.
- Wu, Z., M. J. Penning & Ch. M. Schimmele (2005). "Immigrant status and unmet health care needs". *Canadian Journal of Public Health / Revue Canadienne de Santé Publique*, pp. 369-373.
- Zuvekas, S. H. & G. S. Taliaferro (2003). "Pathways to access: health insurance, the health care delivery system, and racial/ethnic disparities, 1996-1999". *Health Affairs*, 22, pp. 139-53.

ANEXO

CUADRO VI.A1. *Determinantes de la probabilidad de acceso a previsión en salud para la población inmigrante en Chile (Primera etapa)*
Efecto marginal

Año 1	-0,23*** (0,05)	Edad	0,01 (0,01)	Decil 2	0,03 (0,07)
Año 2	-0,04 (0,04)	Edad^2	-0,00 (0,00)	Decil 3	0,05 (0,06)
Año 3	-0,05 (0,05)	Salud aprobada	0,04 (0,05)	Decil 4	0,04 (0,05)
Año 4	-0,06 (0,05)	Crónico	0,09 (0,02)	Decil 5	0,05 (0,06)
Año 5	-0,06 (0,04)	Necesidad	0,08 (0,02)	Decil 6	0,02 (0,06)
Año 6	-0,06 (0,05)	Mujer	0,01 (0,03)	Decil 7	0,04 (0,06)
Año 7	-0,02 (0,05)	Escolaridad	0,00 (0,00)	Decil 8	-0,03 (0,07)
Año 8	-0,01 (0,06)	Casado o conviviente	0,05 (0,03)	Decil 9	0,05 (0,05)
Año 9	0,05 (0,06)	Urbano	0,09 (0,05)	Decil 10	-0,01 (0,08)
Año 10	-0,03 (0,06)	Contrato	0,23 (0,02)	Constante	0,45 (0,15)
				Observaciones	3.060
				Pseudo R2	0,24

Nota: La estimación se realiza mediante el modelo probit para la población inmigrante mayor a 17 años que se encuentra laboralmente activa. Los valores reportados corresponden al efecto marginal. Los asteriscos representan el nivel de significancia estadística: *** $p < 0.01$, ** $p < 0.05$, * $p < 0.1$.

Fuente: Construido en base a datos de la encuesta CASEN 2017.

CUADRO VI.A2. *Proporción de la población que usa cada tipo de atención en salud según procedencia y tipo de previsión*

	Con previsión		Sin previsión	
	No inmigrante	Inmigrante	No inmigrante	Inmigrante
Consulta	44,1	30,5***	23,1	11,9***
Examen	19,8	15,5***	8,1	4,1***
Hospitalización	6,4	6,0	2,5	2,7

Nota: Los asteriscos representan el nivel de significancia estadística de la diferencia respecto a la población no inmigrante: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Fuente: Construido en base a datos de la encuesta CASEN 2017.

CUADRO VI.A3. *Estimación de la probabilidad de estar afiliado a algún esquema previsional (primera etapa), población local*

Edad	-0,001*** (0,00)	Urbano	-0,00 (0,00)	Decil 7	-0,01** (0,00)
Edad^2	0,00*** (0,00)	Casado o conviviente	0,01*** (0,00)	Decil 8	-0,01*** (0,00)
Salud aprobada (>3)	0,00 (0,00)	Decil 2	0,00 (0,00)	Decil 9	-0,01*** (0,00)
Mujer	0,01*** (0,00)	Decil 3	0,00 (0,00)	Decil 10	0,00 (0,0001)
Crónico	0,01*** (0,00)	Decil 4	0,00 (0,00)	Constante	1,93*** (0,18)
Necesidad	0,005*** (0,00)	Decil 5	-0,01** (0,00)	Pseudo R2	0,15
Contrato	0,06*** (0,00)	Decil 6	-0,01** (0,00)	Observaciones	82.649
Escolaridad	-0,00*** (0,00)				

Nota: Los asteriscos representan el nivel de significancia estadística: *** p<0.01, **p<0.05, * p<0.1.

Fuente: Construido en base a datos de la encuesta CASEN 2017.

CUADRO VI.A4. *Estimación determinantes del uso de prestaciones de salud (segunda etapa)*

	<i>Uso consulta</i>		<i>Uso examen</i>		<i>Uso hospitalización (sin EPP)</i>	
	<i>Local</i>	<i>Inmigrante</i>	<i>Local</i>	<i>Inmigrante</i>	<i>Local</i>	<i>Inmigrante</i>
Previsión	0,10*	0,10	0,03	-0,01	0,01	0,08
	(0,06)	(0,07)	(0,04)	(0,06)	(0,03)	(0,09)
Uso consulta			0,34***	0,31***		
			(0,01)	(0,04)		
Edad	-0,00***	-0,01	0,00	-0,00	0,00	-0,01*
	(0,00)	(0,01)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)
Edad^2	0,00***	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00**
	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)
Salud aprobada	-0,08***	-0,11	-0,06***	-0,02	-0,05***	0,01
	(0,01)	(0,09)	(0,01)	(0,06)	(0,01)	(0,03)
Mujer	0,11***	0,06***	0,04***	0,00	-0,00	0,04
	(0,00)	(0,02)	(0,00)	(0,03)	(0,00)	(0,03)
Crónico	0,18***	0,13	0,06***	-0,15***	0,01*	0,01
	(0,01)	(0,09)	(0,01)	(0,05)	(0,00)	(0,04)
Hosp. parto	0,13***	0,13	0,07***	0,16*		
	(0,03)	(0,12)	(0,02)	(0,09)		
Necesidad	0,66***	0,73***	0,10***	0,13**	0,09***	0,04*
	(0,00)	(0,04)	(0,01)	(0,07)	(0,00)	(0,02)
Escolaridad	0,01***	0,00	0,00***	0,01***	0,00***	0,00
	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)
Ln (ingreso)	0,01***	0,02	0,01***	0,00	0,00***	0,02
	(0,00)	(0,01)	(0,00)	(0,01)	(0,00)	(0,01)
Urbano	-0,00	-0,07***	0,00	0,01	0,00	-0,00
	(0,01)	(0,03)	(0,00)	(0,03)	(0,00)	(0,01)
Apoyo social	0,00***	0,01***	0,00***	0,00	0,00**	-0,01
	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,01)
Constante	-0,04	-0,01	-0,17***	-0,18	-0,05	-0,15
	(0,07)	(0,23)	(0,05)	(0,18)	(0,03)	(0,21)
Observaciones	77.223	2.824	77.223	2.824	77.223	2.824
R2	0,36	0,40	0,27	0,27	0,04	0,02

Nota: Estimación de determinantes de uso del sistema de salud utilizando la metodología de variables instrumentales con la elección de tener seguro como instrumento. Hospitalización excluye las hospitalizaciones por embarazo, parto o puerperio. "Ln(ingreso)" corresponde al logaritmo natural del ingreso del hogar. Los asteriscos representan el nivel de significancia estadística: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Fuente: Construido en base a datos de la encuesta CASEN 2017.

CUADRO VI.A5. *Descomposición Blinder-Oaxaca de la diferencia de uso de prestaciones de salud*

	2006	2009	2011	2013	2015	2017
<i>Uso consultas</i>						
Diferencia total	-0,03 (0,03)	-0,05 (0,04)	0,05** (0,03)	0,07** (0,03)	0,04* (0,02)	0,13*** (0,02)
Diferencia explicada	-0,04 (0,03)	-0,02 (0,03)	0,02 (0,02)	0,03 (0,03)	0,05** (0,02)	0,09*** (0,02)
Diferencia no explicada	-0,03 (0,03)	-0,06* (0,04)	0,02 (0,02)	0,03 (0,02)	-0,00 (0,02)	0,05*** (0,01)
Nivel de uso local	0,32*** (0,00)	0,29*** (0,00)	0,33*** (0,00)	0,37*** (0,00)	0,39*** (0,00)	0,37*** (0,00)
Nivel de uso inmigrante	0,35*** (0,03)	0,24*** (0,04)	0,28*** (0,03)	0,30*** (0,03)	0,35*** (0,02)	0,12*** (0,02)
<i>Uso exámenes</i>						
Diferencia total	0,00 (0,02)	-0,01 (0,02)	0,01 (0,02)	0,03* (0,02)	0,04** (0,02)	0,07*** (0,01)
Diferencia explicada	0,00 (0,02)	-0,02 (0,03)	0,02 (0,01)	0,03* (0,02)	0,01 (0,01)	0,04** (0,02)
Diferencia no explicada	0,01 (0,02)	0,00 (0,02)	-0,02 (0,02)	0,00 (0,02)	0,00 (0,02)	-0,01 (0,01)
Nivel de uso local	0,14*** (0,00)	0,12*** (0,00)	0,15*** (0,00)	0,18*** (0,00)	0,20*** (0,00)	0,19*** (0,00)
Nivel de uso inmigrante	0,14*** (0,02)	0,13*** (0,02)	0,14*** (0,02)	0,15*** (0,02)	0,16*** (0,02)	0,13*** (0,01)
<i>Hospitalización (excluye parto)</i>						
Diferencia total	0,01 (0,01)	-0,03 (0,02)	-0,01 (0,01)	0,01 (0,01)	0,01* (0,01)	0,01 (0,01)
Diferencia explicada	-0,02 (0,02)	-0,02 (0,02)	-0,00 (0,01)	0,01 (0,01)	0,00 (0,01)	0,01 (0,01)
Diferencia no explicada	0,01 (0,01)	-0,03 (0,02)	-0,02 (0,01)	0,00 (0,01)	0,00 (0,01)	0,00 (0,01)
Nivel de uso local	0,05*** (0,00)	0,02*** (0,00)	0,04*** (0,00)	0,04*** (0,00)	0,05*** (0,00)	0,05*** (0,00)
Nivel de uso inmigrante	0,03*** (0,01)	0,05*** (0,02)	0,05*** (0,01)	0,03*** (0,01)	0,04*** (0,01)	0,04*** (0,01)
Observaciones población local	94.419	83.378	73.886	81.770	96.475	77.223
Observaciones población local	835	822	1.239	1.485	2.012	2.831

Nota: "Diferencia explicada" se refiere a la parte de la diferencia que se da porque las poblaciones son diferentes en características que determinan el uso de servicios de salud (ingreso, edad, entre otros) ("dotación" en la estimación utilizando el comando Oaxaca en Stata). "Diferencia no explicada" corresponde al resto de la diferencia total ("coeficientes" en la estimación). Los asteriscos representan el nivel de significancia estadística: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.

Fuente: Construido en base a datos de la encuesta CASEN 2006 a 2017.

CUADRO VI.A6. Descomposición Blinder-Oaxaca de la diferencia de uso de servicios de salud entre población inmigrante y local

	Consultas						Exámenes			Hospitalización		
	Total		1 a 5 años		Más de 5 años		Total			Total		
	Dot.	Coef.	Dot.	Coef.	Dot.	Coef.	Dot.	Coef.	Dot.	Coef.	Dot.	Coef.
Uso consulta												
							0,04***	0,01				
							(0,01)	(0,01)				
Previsión	0,01*	0,00	0,05*	-0,04	-0,00	0,10	0,22	-0,01	0,22	0,04	0,01	-0,06
	(0,01)**	(0,07)	(0,03)	(0,07)	(0,01)	(0,15)	(0,15)	(0,01)	(0,15)	(0,07)	(0,01)	(0,23)
Edad	-0,08	0,17	-0,31*	0,67	0,03	-0,22	-0,01	-0,07	-0,01	0,06	-0,06*	0,24*
	(0,05)	(0,18)	(0,18)	(0,47)	(0,12)	(0,36)	(0,03)	(0,25)	(0,04)	(0,17)	(0,04)	(0,14)
Edad^2	0,11	-0,07	0,37*	-0,29	-0,05	0,15	0,03	0,02	0,02	-0,02	0,07	-0,10*
	(0,05)	(0,08)	(0,22)	(0,22)	(0,14)	(0,17)	(0,04)	(0,12)	(0,05)	(0,07)	(0,04)	(0,06)
Salud aprobada	0,00	0,02	-0,00	-0,15*	0,00	0,03	0,00	-0,00	0,00	-0,04	-0,00	-0,06*
	(0,00)	(0,07)	(0,00)	(0,08)	(0,00)	(0,10)	(0,00)	(0,09)	(0,00)	(0,05)	(0,00)	(0,03)
Mujer	-0,00	0,02**	-0,00	0,04**	-0,00	0,01	-0,00	0,02	-0,00	0,02	-0,00	-0,02
	(0,00)	(0,01)	(0,00)	(0,02)	(0,00)	(0,02)	(0,00)	(0,02)	(0,00)	(0,01)	(0,00)	(0,01)
Crónico	0,01	0,00	-0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	-0,00	-0,01***	0,00***	0,00	0,00
	(0,01)	(0,00)	(0,01)	(0,00)	(0,01)	(0,00)	(0,01)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)
Hosp. Parto	-0,00	0,00	-0,00	0,00	-0,00	0,00	-0,00	-0,00	-0,00	-0,00	-0,00	-0,00
	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,01)	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)
Necesidad	0,04***	-0,01***	0,06***	-0,01	0,03	-0,01	0,02*	-0,01	0,01***	-0,00	0,00	0,01***
	(0,01)	(0,00)	(0,02)	(0,01)	(0,02)	(0,01)	(0,01)	(0,01)	(0,00)	(0,01)	(0,00)	(0,00)
Escolaridad	-0,01	0,02	-0,01	0,02	-0,02	-0,07	-0,00	0,06	-0,02	-0,11***	-0,00	0,01
	(0,01)	(0,05)	(0,02)	(0,10)	(0,01)	(0,09)	(0,00)	(0,06)	(0,00)	(0,04)	(0,00)	(0,02)
Ln (ingreso)	-0,00	-0,13	-0,01	-0,45	-0,00	0,04	-0,00	-0,03	-0,00	0,04	-0,00	-0,15
	(0,00)	(0,19)	(0,01)	(0,43)	(0,01)	(0,37)	(0,00)	(0,25)	(0,00)	(0,16)	(0,00)	(0,21)

Continuación cuadro VI.A6

	Consultas						Exámenes		Hospitalización	
	1 año		1 a 5 años		Más de 5 años		Total		Total	
	Dot.	Coef.	Dot.	Coef.	Dot.	Coef.	Dot.	Coef.	Dot.	Coef.
Apoyo social	0,01*** (0,00)	-0,01 (0,02)	0,01* (0,01)	-0,04 (0,02)	0,01 (0,01)	-0,00 (0,02)	0,00 (0,00)	-0,00 (0,02)	-0,01 (0,01)	0,03 (0,02)
Urbano	0,01 (0,00)	0,07 (0,05)	0,02 (0,01)	0,16 (0,10)	0,00 (0,01)	0,03 (0,06)	0,00 (0,00)	0,03 (0,06)	-0,00 (0,01)	0,04 (0,07)
Observaciones población local	77.223		77.223		77.223		77.223		77.223	
Observaciones población inmigrante	2.831		510		1.028		1.286		2.831	
										2.831

Nota: "Dot." representa el efecto de dotaciones (de diferencia en características) que viene dado por cada variable independiente en la brecha total de uso entre los grupos; "Coef.", por su parte, el efecto que no se explica por diferencia en características (diferencia no explicada). Dado que no hay diferencias significativas en la parte no explicada en exámenes y hospitalizaciones, no se desglosa por años desde la llegada para dichos servicios.

Fuente: Construido en base a datos de la encuesta CASEN 2017.

CAPÍTULO VII

LA REALIDAD PREVISIONAL DE LOS INMIGRANTES EN CHILE

*Álvaro J. Cordero**

RESUMEN

Los resultados extraídos de la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) muestran interesantes diferencias entre inmigrantes y locales en materia previsional. Primero, los inmigrantes presentan menores tasas de afiliación al sistema. Sin embargo, su probabilidad de afiliarse aumenta sustancialmente luego del primer año en el país. Segundo, entre las personas que ya están afiliadas, son los inmigrantes quienes cuentan con una mayor proporción de cotizantes. Finalmente, la evidencia señala que los inmigrantes se pensionan proporcionalmente menos que los locales y que, entre los que lo hacen, tienen mayores montos de pensiones sin beneficios estatales.

Junto con presentar evidencia respecto a la situación previsional de los inmigrantes, el capítulo aporta a la discusión referente al acceso igualitario de derechos y apoyos dentro del sistema previsional, donde los convenios de seguridad social internacional juegan un rol preponderante para asegurar mayor portabilidad de ahorros y acceso a apoyos estatales. Las propuestas de este trabajo apuntan en esa dirección y junto con avanzar hacia una mayor coordinación entre los requisitos de los permisos de residencia y el acceso a seguridad social en Chile.

N. de A.: Se agradecen los valiosos comentarios realizados a este trabajo por todos los investigadores del CEP, especialmente a Adolfo Fuentes, Alejandra Benítez, Loreto Cox y Rodrigo Vergara, por su tiempo y por las sugerencias. Además, agradecer a los editores por su continua guía en la realización de este capítulo. Por último, a Claudia Martínez C. por las primeras ideas y líneas de este estudio. Todos los errores son responsabilidad propia.

* Centro de Estudios Públicos (CEP).

1. INTRODUCCIÓN

El crecimiento de la inmigración en Chile durante los últimos años ha generado discusiones en torno a su impacto en distintas áreas, especialmente en el mercado laboral y los servicios sociales.¹

Una dimensión todavía poco documentada en nuestro país es la participación de los inmigrantes en el sistema previsional, y cómo esta se asimila con o difiere de la de los locales. El sistema previsional chileno no distingue entre trabajadores inmigrantes o locales —lo que no necesariamente ocurre en todos los países—, por lo que ambos grupos tienen iguales responsabilidades y derechos en el sistema de pensiones (Superintendencia de Pensiones, 2016). Esta última condición vuelve interesante el análisis de la relación de los inmigrantes con el sistema, ya que legalmente, en principio, no existiría una traba para que accedieran y participaran en este.

De la misma forma, el principio de igualdad ya mencionado permitiría el acceso de los inmigrantes, bajo los mismos requisitos que los locales, a los beneficios estatales del sistema previsional: Pensión Básica Solidaria (PBS) y pensión con Aporte Previsional Solidario (APS), principalmente. Sin embargo, dentro de los requisitos existe la exigencia de años de residencia (homologables a años de cotización en el sistema chileno) que debiera afectar en mayor medida a los inmigrantes. Así, este capítulo se enmarca también en la discusión respecto al acceso de beneficios y derechos de seguridad social de las personas que migran, discusión presente también a nivel global (Holzmann *et al.*, 2005). Una herramienta relevante en el debate (revisada a lo largo de este estudio) son los convenios de seguridad social internacional, firmados entre dos o más países y que apuntan a asegurar derechos ya garantizados a las personas migrantes en su país de origen.

Este capítulo, por tanto, busca aportar con evidencia al estudio de tales dimensiones. A partir de datos de la encuesta CASEN, se estudia la situación previsional de los inmigrantes en Chile en base a los principales indicadores del sistema, además de analizar los determinantes de su probabilidad de estar afiliados y cotizando. Junto con lo anterior, se analiza detalladamente el efecto de los años de exposición de los inmigrantes al mercado laboral chileno, de manera de entender mejor las implicancias de los incentivos a la formalización. Los resultados y propuestas levantados en este estudio complementan los estadísticos e información del sistema previsional chileno disponibles y otras propuestas existentes en la materia (OECD, 2017).

¹ Al igual que en el resto del mundo, como describen Hainmueller y Hiscox (2010).

Los resultados muestran que los inmigrantes tienen un menor acceso al sistema, puesto que, entre los ocupados, presentan una menor tasa de afiliación, en línea con lo encontrado en el capítulo de Benítez y Velasco en este volumen respecto a la afiliación a seguros de salud. La diferencia anterior es especialmente marcada entre inmigrantes y locales sin contrato. Luego, los resultados econométricos confirman que los años de exposición al mercado chileno tienen un efecto positivo y significativo en la probabilidad de estar afiliado en ambos grupos, al igual que la condición contractual. Dentro de los años que los inmigrantes llevan en Chile, la evidencia muestra que el primero es el más importante en aumentar la probabilidad de estar afiliado, lo que apuntaría a que los requisitos para la obtención de la residencia estarían incentivando un mayor ingreso al sistema previsional. En el caso de los locales, el efecto de los años trabajando es positivo y significativo en los primeros cuatro años. Finalmente, se encuentra que la diferencia entre ambos grupos en la tasa de afiliación se explica en mayor medida por características observables que por factores no observables.

En contraste con lo que ocurre con la afiliación, son los inmigrantes quienes presentan una mayor proporción de cotizantes (entre los ocupados y afiliados de cada grupo). De nuevo, la diferencia se hace especialmente relevante entre quienes no tienen contrato en cada grupo, lo cual hace plantear la hipótesis de que los requisitos de formalización en los permisos de residencia y en diferentes servicios (por ejemplo, el bancario) llevarían a los inmigrantes a cotizar, independientemente de si tienen un contrato de trabajo vigente o no. El análisis por año de exposición presenta evidencia en línea con tal hipótesis, donde se observa que los primeros años tienen una diferencia positiva y significativa respecto de la probabilidad de largo plazo, pero que en los años siguientes dicha diferencia se vuelve difusa. Por otra parte, dentro de los componentes que explican la diferencia en la proporción de cotizantes encontrada entre inmigrantes y locales (que es significativa y a favor de los inmigrantes para las encuestas CASEN de 2006 y 2011-2017), la evidencia no es totalmente clara, pero en general se observa una tendencia a una mayor relevancia por parte de los factores no observables.

Por último, los resultados muestran que los inmigrantes se pensionan proporcionalmente menos que los locales, para las tres categorías de pensiones revisadas: pensión por vejez sin beneficio estatal, vejez con PBS y vejez con APS. Sin embargo, las pensiones por vejez (sin beneficios) de los inmigrantes que logran o deciden jubilarse son mayores que las de los locales. Esto concuerda con los resultados del capítulo de Fuentes y Vergara en este volumen, donde se advierte que los inmigrantes tienen, en gran parte de la muestra, ingreso y escolaridad promedio mayores que los locales. Otro resultado relevante es que las tasas de pensionados en las categorías con beneficios estatales no varían significativamente cuando solo se revisa a los

inmigrantes que llevan más de 20 años en Chile, lo que apunta a que las restricciones de residencia no han sido un factor relevante hasta el momento.² De todas formas, cabe mencionar que este resultado puede variar cuando las nuevas generaciones de inmigrantes, que difieren de las anteriores en ciertas características (como edad, educación y país de origen), lleguen a la edad de jubilar.

En la literatura respecto del sistema previsional, existen diversos trabajos que buscan determinar los principales factores que inciden en la probabilidad de que la persona esté afiliada a algún tipo de plan de retiro y/o que esté cotizando. Gran parte de esta literatura se ha enfocado en revisar el impacto de la educación financiera, pero además ha determinado los principales factores que explican el comportamiento previsional, Arenas de Mesa *et al.* (2004), Moure (2016), Chan y Stevens (2004), Ameriks *et al.* (2003), Duflo y Saez (2002, 2003), entre otros (los dos primeros corresponden a estudios del caso chileno). Los resultados muestran que la edad, el tipo de empleo/contrato (nivel de formalidad) y el nivel educacional afectan de manera positiva y significativa la probabilidad de ser parte del sistema. Además, se obtiene que la probabilidad es menor en las zonas rurales y a mayor cantidad de niños en el hogar, y que es mayor si la persona es jefe de hogar. En general, dichos resultados convergen con los encontrados en este capítulo, particularmente respecto de los resultados para los locales.

La literatura que analiza el sistema previsional y la inmigración de manera conjunta puede dividirse en tres grupos. Primero, los estudios que relacionan los sistemas públicos de pensiones y la inmigración, focalizándose en las repercusiones políticas y fiscales.³ El problema crucial tratado por estos estudios no es atinente al caso chileno, ya que hace alusión al impacto fiscal de los inmigrantes bajo un sistema previsional de reparto, lo cual difiere bastante del sistema vigente en Chile (capitalización individual). Adicionalmente, si bien la discusión fiscal sobre apoyos estatales en materia previsional a inmigrantes sí está vigente en el país, la proporción de inmigrantes que podría acceder a dichos apoyos sigue siendo pequeña (ver Fuentes y Hernando en este volumen). Segundo grupo: la literatura que aborda los convenios y la seguridad social internacional para migrantes dentro de la discusión de los derechos previsionales,⁴ cuestión que es directamente abordada en este capítulo (sección 2.2). Y, tercero, los trabajos que revisan el

² Esto puede deberse, entre otras razones, a que los convenios internacionales han surtido efecto, o tal vez a que los inmigrantes que se jubilan en Chile llevan la cantidad necesaria de años, o a ambos motivos. Los 20 años corresponden al mínimo para acceder a dichos beneficios, como se discute más adelante.

³ Para una buena aproximación a esta literatura, revisar Krieger (2005, 2014); Haupt y Peters (1998).

⁴ Un ejemplo de esta línea es Holzmann *et al.* (2005).

impacto de los requisitos de la seguridad social en las decisiones laborales (y previsionales) de los inmigrantes. Dentro de estos últimos, Borjas (2011) encuentra que los inmigrantes se pensionan menos que los locales por restricciones legales que limitan su acceso a beneficios sociales. Tal resultado es interesante para el caso chileno, ya que en nuestro país existen restricciones de residencia a la obtención de beneficios (Ley N° 20.255), que son similares a las revisadas por Borjas. Sin embargo, en este capítulo no se obtienen resultados significativos a partir de estas.

El capítulo se estructura de la siguiente forma: en la segunda sección se describe brevemente la legislación previsional en Chile y se analizan los convenios de seguridad social internacional; en la tercera sección se presentan los datos y estadísticas descriptivas; en la secciones cuatro, cinco y seis se revisa en profundidad la experiencia comparada entre inmigrantes y locales, respecto a la afiliación al sistema previsional, la cotización y las pensiones, respectivamente. La séptima y última sección concluye y plantea propuestas de política pública.

2. EL SISTEMA PREVISIONAL CHILENO Y LOS ACUERDOS INTERNACIONALES

En esta sección se detalla la legislación previsional en Chile, con énfasis en los aspectos que puedan afectar o involucrar a los inmigrantes. Además, se revisan los convenios de seguridad social internacional, y su relevancia e impacto en el área previsional para el caso chileno.

2.1. El sistema previsional en Chile

En el mundo existe una variedad relevante de sistemas previsionales.⁵ El de Chile corresponde a uno de “contribución definida”, es decir, la legislación establece un porcentaje mínimo de contribución que se traspasa a una cuenta de capitalización individual (con algunas excepciones, como se describe más adelante). El sistema es casi en su totalidad de carácter privado e individual.

De forma complementaria, el sistema cuenta con aseguramiento de una pensión básica y apoyo por parte del Estado para quienes lo requieran. El ente regulador y fiscalizador es la Superintendencia de Pensiones.

Actualmente, el sistema obliga a casi todo trabajador con contrato a afiliarse a alguna Administradora de Fondos de Pensiones (AFP), y a cotizar

⁵ OECD (2017). Además, para ver detalles de los sistemas previsionales alrededor del mundo, revisar la fuente anterior y Whitehouse (2006).

un 10 por ciento de su ingreso (más la comisión cobrada por la administradora). Los trabajadores con contrato que no se afilian a una AFP corresponden a quienes pertenecen al antiguo sistema de reparto (pre-1980), o a personas pertenecientes a las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad y Gendarmería de Chile.⁶ En el caso de los trabajadores independientes y los que trabajan bajo sistema de boleta a honorarios, se está avanzando hacia una mayor fiscalización y obligatoriedad respecto a la afiliación y cotización en el sistema (Ley N° 21.133).

Un aspecto significativo es que el sistema de pensiones chileno no distingue entre trabajadores nacionales y extranjeros: ambos tienen iguales derechos y responsabilidades respecto a los aportes y los beneficios.⁷ Pero, como se explica más adelante, esto no quita que los inmigrantes tengan mayores dificultades que los locales al asegurar sus derechos y beneficios previsionales.

En el caso de que un trabajador (posiblemente inmigrante) aún no cuente con una cédula de identidad o RUN, la Superintendencia de Pensiones ha dispuesto que las cotizaciones de dichas personas se traspasen a una cuenta general. Los montos correspondientes a cada uno son traspasados una vez conseguida la identificación nacional (Superintendencia de Pensiones, 2016).

Los principales beneficios estatales entregados corresponden a la PBS y al APS. Los requisitos para la entrega de estos aportes,⁸ como ya se mencionó, son, en principio, iguales para inmigrantes y locales. Sin embargo, ambos beneficios exigen residencia en el país: tener residencia en Chile de al menos 20 años (continuos o discontinuos) a partir de la edad de 20 años, y haber vivido en el país al menos cuatro de los cinco años anteriores a la solicitud del beneficio. De todas formas, este requisito es homologable a años de cotización en algún sistema previsional en Chile (Ley N° 20.255). Es razonable pensar que las exigencias precedentes debieran afectar mayormente a inmigrantes, ya que son ellos quienes tienen una menor cantidad de años residiendo o cotizando en el país. Por lo mismo podría ser el caso, por ejemplo, que estos decidan retrasar su pensión o que finalmente no accedan a beneficios sociales en materia previsional. Cabe señalar, además, que la cantidad de años exigidos en Chile es superior a los requeridos en Estados Unidos y México, pero menor que los pedidos en el Reino Unido o Canadá.

⁶ En este último caso, la institución a cargo de las Fuerzas Armadas es la Caja de Previsión de la Defensa Nacional, mientras que para las fuerzas de Orden y Seguridad y Gendarmería se sigue lo establecido por el Decreto Ley N° 844 y la Ley N° 18.961.

⁷ En muchos países esta condición solo se asegura una vez que el inmigrante accede a residencias permanentes o de un plazo determinado (Holzmann *et al.*, 2015).

⁸ Los requisitos son: i) no tener derecho a recibir pensión en ninguno de los regímenes previsionales (exclusivo para PBS); ii) recibir una pensión menor a CLP\$317.085 (exclusivo para APS); iii) integrar un hogar del 60 por ciento más pobre de la población (ambos); iv) tener 65 años o más (ambos), y v) cumplir con los requisitos de residencia (ambos).

Debido al importante crecimiento en la llegada de inmigrantes al país, existen varios desafíos de política ligados al sistema previsional. Un aspecto muy discutido es la situación de los inmigrantes frente a los apoyos estatales y su seguridad social, donde los convenios internacionales juegan un rol protagónico.

2.2. *Convenios internacionales de seguridad previsional*

En paralelo al fenómeno de globalización y movilidad de capital, se ha generado una discusión respecto al movimiento de trabajadores migrantes, de sus recursos y/o derechos previsionales. La preocupación nace debido a la desprotección social ligada a la migración, junto con la pérdida de beneficios o ahorros por parte del trabajador que emigra a otro país. A partir de esta preocupación surge el objetivo de la internacionalización de la seguridad social (Palacios, 2018; Holzmann *et al.*, 2005).

Los mecanismos para asegurar la portabilidad de derechos previsionales son principalmente dos: la ley nacional de cada país (donde debe ser considerado tanto el caso del país que recibe como el del país de donde provienen los inmigrantes) y los convenios de seguridad social internacional. Si bien muchos países ya cuentan dentro de su propia normativa con resguardos a los derechos previsionales de los inmigrantes, como ocurre en el caso chileno, la firma de convenios internacionales conlleva una serie de beneficios para las personas que migran y también para los países firmantes (ver a continuación y Holzmann *et al.*, 2005).⁹

De manera general, las reglas y principios que persiguen los convenios de seguridad social internacional y, en específico, los referidos a temas previsionales son:

- Igualdad de trato: Inmigrantes provenientes de un país con convenio serán tratados de la misma forma en la ley que uno local.
- Continuidad previsional: Se aplican las normas de cotización del país en el que se trabaja (con algunas excepciones de trabajadores temporales o en industrias de alta movilidad).
- Totalización de periodos de seguro: Los periodos de seguros (o exigencias de estos) cumplidos en los países firmantes son válidos para adquirir derechos en alguna de las partes firmantes. El cálculo del

⁹ Ver la misma fuente para una revisión completa de los diferentes regímenes de portabilidad internacional de derechos, estadísticas de dichos regímenes por regiones, experiencia comparada de varios países y propuestas de política. La Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y sus familiares apunta a igualar derechos de migrantes y locales, pero no hace mención específica a cambios regulatorios de los países en materia de seguridad social (Naciones Unidas, 1990).

beneficio y la exigencia específica rigen según la ley interna del país donde se solicita el beneficio.

- Asimilación de calidad de imponente activo: Una vez que la persona sea receptora de un beneficio en uno de los países firmantes, en caso de migrar hacia otro de los firmantes se le considerará como receptor de dicho beneficio en su nueva residencia. Por ejemplo, si una persona recibe una pensión de invalidez en un país firmante y migra a otro, en el país de llegada también tendrá acceso a la pensión de invalidez (bajo la legislación del país residente).
- Exportación de pensiones: Las prestaciones obtenidas en uno de los países firmantes del convenio serán pagadas al pensionado en el país donde resida, sin que esto derive en una merma de dicho beneficio. Este punto no considera el traspaso de los fondos ahorrados en el caso de ser un sistema de capitalización individual, sino que hace referencia solo a los montos de las pensiones.
- Calificación de invalidez: Existe el derecho a exámenes médicos en el país de residencia para certificar la invalidez, sujeto a las reglas de financiamiento del convenio.
- Cooperación administrativa.

Chile no se ha quedado fuera de este proceso. Hasta la fecha, nuestro país cuenta con 27 convenios bilaterales previsionales vigentes, además del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social o MISS (Superintendencia de Pensiones, 2016).¹⁰ La principal prestación asegurada en los convenios es la pensión por vejez, invalidez y de sobrevivencia (Palacios, 2018). Dentro del país, las principales organizaciones que velan por el cumplimiento de los convenios son la Superintendencia de Pensiones, el Instituto de Previsión Social (IPS) y la Subsecretaría de Previsión Social (Superintendencia de Pensiones, 2016).

Parte relevante de esta discusión hace referencia directa a la exigencia de residencia para los beneficios estatales del sistema previsional. Como se mencionó más arriba, dicho requisito es homologable a años de cotización, los que, a partir de un convenio, pueden ser “convalidables” entre un país firmante y el otro. De todas formas, el cálculo del beneficio en cuestión se hace de forma proporcional a los años cumplidos exclusivamente

¹⁰ Los países que han firmado convenios bilaterales con Chile son Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Colombia, Dinamarca, Ecuador, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Holanda, Luxemburgo, Noruega, Paraguay, Perú, Portugal, Quebec, Reino Unido, República Checa, República de Corea, Suecia, Suiza y Uruguay. Actualmente, existen conversaciones con Israel, Costa Rica y República Dominicana. Para más información sobre el MISS, revisar la página web de la Superintendencia de Pensiones.

en el país de residencia, respecto del total de años exigidos.¹¹ Este último aspecto, sumado a la exigencia de tener al menos cuatro años cotizados o de residencia en Chile de los cinco anteriores a la solicitud de un beneficio, elimina riesgos de comportamiento estratégico de los inmigrantes para venir a pensionarse a Chile, y deriva en mayores costos de emigrar de un país a otro (especialmente en ausencia de convenios) para las personas de mayor edad. Además, la legislación chilena exige que cualquier persona que quiera hacer uso de los beneficios del sistema previsional debe ser parte de este. Ello quiere decir que esté afiliado y, en caso de estar ocupado según lo establece la ley, cotizando.

Otro desafío referente a los convenios internacionales consiste en la portabilidad de los recursos previsionales desde las cuentas de capitalización individual. Hasta el momento, el único convenio suscrito por Chile que permite explícitamente un traspaso de dichos fondos a una AFP nacional es el acuerdo firmado con Perú (Superintendencia de Pensiones, 2016; Palacios, 2018).¹² Esto se vuelve especialmente relevante cuando se analizan los sistemas previsionales de los países con mayor cantidad de inmigrantes en Chile, los que se basan en cuentas de capitalización individual privadas o al menos cuentan con este régimen como opción dentro del sistema (Banco Mundial, OECD y BID, 2015).

3. DESCRIPCIÓN DE LOS DATOS

Los datos utilizados en este capítulo provienen de la encuesta CASEN. La principal fuente corresponde a la encuesta de 2017, la cual, para ciertos ejercicios, es complementada con las realizaciones de los años 2006 en adelante.

La encuesta cuenta con una serie de áreas que permiten obtener información de la realidad educacional, laboral, de salud e incluso previsional de la población chilena. Paralelamente, a partir de 2006 se incluye la pregunta “Cuándo usted nació, ¿dónde vivía su madre?”, que permite aproximar la condición de inmigrante o local de los encuestados.

¹¹ Como ejemplo, el párrafo 1 del artículo 17 del convenio firmado en 2002 y promulgado en 2004 entre Chile y Perú (disponible en la página web de la Superintendencia de Pensiones): “Los afiliados a una Administradora de Fondos de Pensiones financiarán sus pensiones en Chile con el saldo acumulado en su cuenta de capitalización individual. Cuando este fuere insuficiente para financiar pensiones de un monto al menos igual al de la pensión mínima garantizada por el Estado, los afiliados tendrán derecho a la totalización de períodos computables (...) para acceder al beneficio de pensión mínima de vejez o invalidez. (...) El monto de la pensión mínima se determinará de acuerdo con la legislación chilena y de manera proporcional al tiempo efectivamente cotizado en dicho país”.

¹² El problema se replica a nivel internacional, como muestran Holzmann *et al.* (2005).

3.1. Estadísticas descriptivas

El cuadro VII.A1 del anexo presenta la estadística descriptiva de la encuesta CASEN 2017. Los estadísticos fueron generados a partir de las poblaciones de referencia relevantes para cada variable (detallado en el cuadro).

El primer resultado que se desprende del cuadro es la mayor proporción de los inmigrantes en las variables referentes al mercado laboral. Proporcionalmente, y respecto a la muestra correspondiente en cada caso, los inmigrantes estarían más presentes en la fuerza de trabajo, más ocupados y mayormente asalariados y con contratos, lo que va en línea con lo encontrado por Fuentes y Vergara en este volumen. Algunos de estos resultados pueden deberse simplemente a las composiciones etarias de cada grupo, tal y como muestran Fuentes y Hernando en este volumen. Lo anterior se refleja claramente en las diferencias respecto a la proporción de personas en edad de jubilar y en la fuerza de trabajo existentes entre ambos grupos. Sin perjuicio de lo anterior, los resultados para la proporción de asalariados o trabajadores con contrato muestran una mayor presencia de los inmigrantes en el mercado formal.¹³

El segundo resultado es la menor proporción de inmigrantes afiliados al sistema previsional (respecto de las personas ocupadas). Pero, de manera inversa, son los inmigrantes los que presentan mayor proporción de cotizantes (respecto de las personas ocupadas).

Finalmente, se observa también que los inmigrantes se pensionan proporcionalmente menos en las tres categorías presentadas en el cuadro VII. A1. Sin embargo, dentro de los que sí se jubilan por vejez sin beneficios, los montos de sus pensiones son mayores que los montos de los locales.

Esto es solo un primer acercamiento a los datos. En las secciones que siguen se revisan las principales variables previsionales con mayor detalle (*i.e.*, tasa de afiliación, cotizantes y pensionados), a través de estadísticos y algunos ejercicios econométricos.

4. AFILIACIÓN

La primera variable relevante del sistema previsional que se revisa es la afiliación. El estar afiliado consiste en pertenecer al sistema previsional. Para esto, el caso más común es tener una cuenta en alguna de las instituciones encargadas de manejar los fondos previsionales en Chile, las Administradoras de

¹³ Estos últimos resultados deben verse con cautela, ya que es probable que la encuesta sobredimensione a los inmigrantes formales y que los informales no la respondan.

Fondos de Pensiones (AFP). Otra posibilidad es estar asociado a alguno de los demás regímenes existentes, como el sistema de reparto antiguo, o pertenecer a las Fuerzas Armadas o de Orden y Seguridad y Gendarmería.

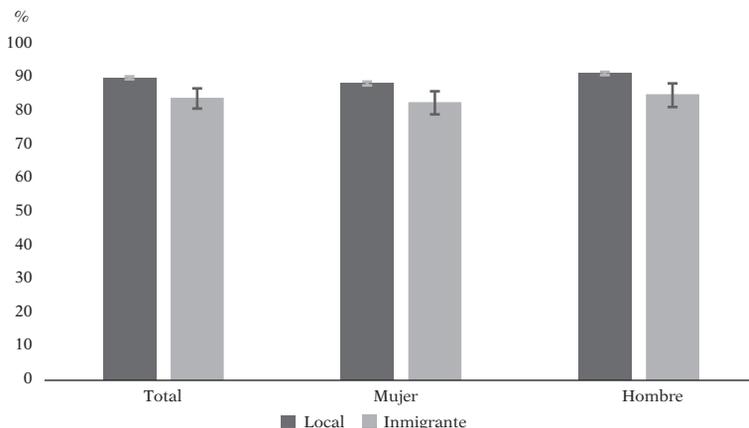
Respecto al régimen privado de las AFP, existe la posibilidad de que una persona se encuentre afiliada a alguna AFP, pero no cotizando. Una característica relevante de la afiliación es que, una vez dentro del sistema, la duración de esta es de carácter permanente. Esto quiere decir que, en cuanto una persona activa una cuenta en el sistema previsional, se mantiene como afiliado hasta su jubilación.

La ley en Chile exige que todo trabajador con contrato se afilie al sistema previsional, y, como se mencionó más arriba, en el caso de los trabajadores independientes se pretende ir avanzando en mayor obligatoriedad en el mediano plazo (Ley N° 21.133).

4.1. Hechos estilizados

En el gráfico VII.1 se presentan las tasas de afiliación de locales e inmigrantes respecto de las personas ocupadas en cada grupo. Se observa que los locales tienen una mayor tasa de afiliación respecto de los inmigrantes, diferencia que sería significativa al 95 por ciento de confianza. En efecto, mientras la tasa de los locales corresponde a un 88,2 por ciento, la de los inmigrantes es de unos 82,3 puntos porcentuales.

GRÁFICO VII.1. *Tasa de afiliación respecto de personas ocupadas*

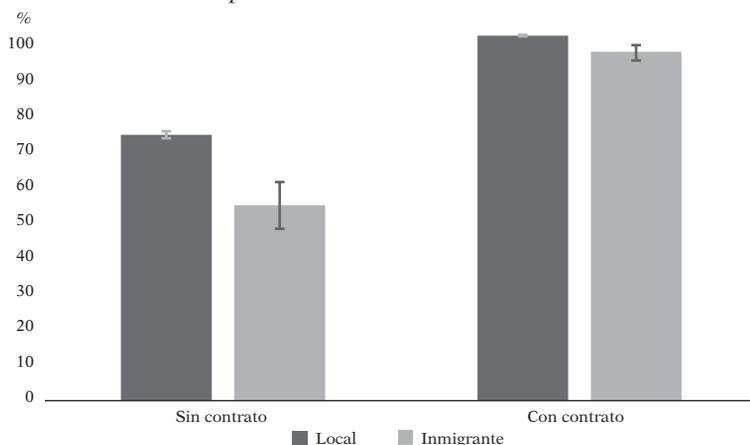


Nota: Las diferencias entre grupos son significativas al 95 por ciento de confianza.

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta CASEN 2017.

La diferencia no puede explicarse por un mayor acceso de los locales a trabajos con contrato, para el cual la ley exige la afiliación del trabajador al sistema, ya que en el cuadro VII.A1 se muestra que proporcionalmente los inmigrantes acceden más a dicho tipo de trabajos. Si se revisan las tasas de afiliación de cada grupo por situación contractual (ocupado con o sin contrato), presentadas en el gráfico VII.2, se obtiene que tanto en los casos en que los trabajadores cuentan con contrato como en los que no lo tienen, los locales nuevamente superan a los inmigrantes.

GRÁFICO VII.2. *Tasa de afiliación respecto de personas ocupadas, por situación contractual*



Nota: La diferencia entre grupos es significativa al 95 por ciento de confianza.

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta CASEN 2017.

Otra posible explicación de la diferencia reportada en el gráfico VII.1 es la falta de información que enfrentan los inmigrantes a la hora de ingresar al mercado laboral en Chile, lo que se refleja en diferencia entre tasas de afiliación de inmigrantes y locales con contrato. Pero la mayor diferencia existe entre los trabajadores sin contrato. Esta última puede deberse a que, como se explicó, una vez que un trabajador ya se afilió alguna vez al sistema, dicha condición no cambia. Así, en caso de que un trabajador local haya trabajado alguna vez con contrato y haya sido afiliado al sistema, puede seguir afiliado actualmente a pesar de tener un trabajo sin contrato o de no seguir cotizando. En el caso de los inmigrantes, el fenómeno anterior debiera ser menos probable ya que llevan menos tiempo “expuestos” al mercado laboral chileno, lo que sería relevante para conseguir trabajo con contrato y también para afiliarse al sistema. Si se observan los datos de la encuesta CASEN 2017, cerca del 62 por ciento de los inmigrantes llevan cinco años o menos en el país.

Una última explicación plausible es, simplemente, que los inmigrantes tienen un comportamiento diferente en lo que se refiere al sistema previsional (*i.e.*, que decidan afiliarse menos).

Cuando se analiza la tasa de afiliación por sexo (gráfico VII.1), no se observan grandes novedades. Tanto las mujeres como los hombres locales tienen un mayor nivel de afiliación que los inmigrantes del sexo respectivo. Para los inmigrantes no se advierte una diferencia significativa entre ambos sexos.

Otro aspecto interesante que resaltan los datos, y que va en línea con parte de la literatura mencionada anteriormente (Arenas de Mesa *et al.*, 2004; Moure, 2016), es que la tasa de afiliación para ambos grupos crece con el nivel educacional. Los niveles para los locales e inmigrantes con educación secundaria son mayores que los de aquellos que tienen únicamente educación primaria, y menores que los de quienes accedieron hasta la educación terciaria. La diferencia (positiva) de los locales respecto a los inmigrantes se sostiene en cada uno de los niveles.

Por último, se revisan las tasas de afiliación por país/región de origen de los inmigrantes. Para ello, se incluyen solo los países de origen que cuentan con mayor presencia de inmigrantes en Chile.¹⁴ Los inmigrantes provenientes de Bolivia y Haití son los que presentan tasas de inscripción al sistema más bajas, con un 70 y un 72 por ciento respectivamente (en cuanto a las personas ocupadas). A su vez, Venezuela y Ecuador presentan los niveles más altos: 81,6 y 88,6 por ciento, respectivamente.¹⁵

Los resultados por nivel educacional y por nacionalidad se encuentran en los gráficos VII.A1 y VII.A2 del anexo.

A modo de conclusión, se encuentra que los locales tienen una mayor tasa de afiliación que los inmigrantes (respecto de las personas ocupadas). Dicha diferencia no sería explicada por un diferente acceso a trabajos con contrato, pero sí, en gran parte, por la diferencia presente entre los locales e inmigrantes sin contrato. Es posible que esta diferencia se explique, entre otras razones, por un mayor tiempo de exposición al mercado laboral chileno de parte de los locales, lo que deriva en una mayor probabilidad de haber ingresado al sistema previsional.

¹⁴ Con los datos de la encuesta CASEN 2017, en orden descendente estos serían Venezuela, Perú, Colombia, Haití, Bolivia, Argentina y Ecuador. Ver Fuentes y Hernando en este volumen, especialmente la discrepancia entre la CASEN 2017 y la actualización del INE respecto a la nacionalidad inmigrante más numerosa.

¹⁵ Se estimó una regresión sobre la variable de afiliación para verificar si las diferencias se debían a alguna condición particular de cada país, pero los resultados muestran que en la gran mayoría de los casos las variables *dummy* de los países relevantes no arrojan efectos significativos (excepto los países europeos). Los resultados por nacionalidad se explicarían en mayor medida por factores observables de los inmigrantes del país respectivo, y no por factores culturales de cada uno de estos. Resultados disponibles a petición.

4.2. Ejercicios econométricos

En esta subsección se profundiza en el análisis de los factores que explican la probabilidad de estar afiliado y en las diferencias encontradas entre inmigrantes y locales para la misma variable.

4.2.1. Determinantes de la afiliación de inmigrantes y locales

Como se rescató en la subsección anterior, de modo general, los locales tienen tasas de afiliación mayores que los inmigrantes (respecto de los ocupados de cada grupo). La pregunta que sigue es qué factores podrían estar explicando el nivel de la tasa presentada por cada grupo.

Para realizar este trabajo, se utiliza un modelo probit. La aplicación de dicho modelo permite estimar la probabilidad de que la persona esté afiliada y cotizando, y sus determinantes.¹⁶

Los resultados del probit aplicado para la variable Afiliación se presentan en el cuadro VII.1. En este se muestra el resultado (efecto marginal) para tres especificaciones diferentes, tanto para inmigrantes como para locales, de manera separada. La primera especificación corresponde al modelo más simple, al que luego se incorpora una desagregación por estado civil, además de otros controles aplicados por la literatura.¹⁷ Es importante mencionar que la muestra aplicada en las regresiones del cuadro VII.1 corresponde a los ocupados del grupo respectivo.¹⁸

Los resultados correspondientes a los inmigrantes son las columnas (1) a la (3). Luego, se repiten las mismas especificaciones para los locales.

¹⁶ A la hora de elegir cuáles variables explicativas quedan incluidas en el modelo, se sigue a la literatura referida. Cabe mencionar que ninguno de los trabajos citados estudia los determinantes para el caso de inmigrantes en un país, por lo que es posible encontrar resultados que no van en la misma línea.

¹⁷ Arenas de Mesa *et al.* (2004), Ameriks *et al.* (2003), entre otros.

¹⁸ Se repite el ejercicio del cuadro VII.1 excluyendo de la muestra a las personas pertenecientes a los sistemas de Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad y Gendarmería, sin obtener variaciones en los resultados.

CUADRO VII.1. *Determinantes Afiliación*

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Edad	0,012*** (0,005)	0,010** (0,005)	0,010** (0,005)	0,003 (0,002)	0,003* (0,002)	0,003 (0,002)
Edad ²	-0,000*** (0,000)	-0,000** (0,000)	-0,000** (0,000)	-0,000*** (0,000)	-0,000*** (0,000)	-0,000*** (0,000)
Años exposición	0,008*** (0,003)	0,008*** (0,003)	0,009*** (0,002)	0,003** (0,001)	0,003** (0,001)	0,003** (0,001)
Años exposición ²	-0,000** (0,000)	-0,000** (0,000)	-0,000** (0,000)	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)
Mujer	-0,004 (0,014)	0,000 (0,0155)	0,004 (0,015)	-0,004 (0,003)	-0,004 (0,003)	-0,004 (0,003)
Contrato	0,233*** (0,030)	0,232*** (0,030)	0,226*** (0,026)	0,106*** (0,004)	0,106*** (0,004)	0,106*** (0,004)
Sueldo y saldos mon. (corregido)	-0,010 (0,031)	-0,013 (0,030)	-0,005 (0,024)	0,024*** (0,002)	0,024*** (0,002)	0,024*** (0,002)
Educ. primaria	0,034 (0,029)	0,032 (0,029)	0,034 (0,028)	0,022*** (0,005)	0,022*** (0,006)	0,022*** (0,006)
Educ. secundaria	0,088*** (0,027)	0,083*** (0,027)	0,080*** (0,026)	0,040*** (0,009)	0,040*** (0,009)	0,040*** (0,009)
Educ. terciaria	0,070** (0,031)	0,067** (0,031)	0,065** (0,031)	0,052*** (0,013)	0,052*** (0,013)	0,052*** (0,013)
Jefe de hogar		0,023 (0,017)	0,028 (0,017)		0,005 (0,003)	0,005 (0,004)
Zona rural		-0,051*** (0,016)	-0,056*** (0,017)		0,002 (0,004)	0,002 (0,004)
Niños en el hogar		0,007 (0,008)	0,007 (0,008)		0,002 (0,0014)	0,002 (0,002)
Casado			-0,008 (0,028)			0,004 (0,004)
Conviviente			-0,002 (0,017)			0,009** (0,004)
Separado			-0,124** (0,057)			0,003 (0,005)
Viudo			-0,144** (0,058)			0,000 (0,009)
N	2.498	2.498	2.498	63.897	63.897	63.897
Pseudo R ²	0,288	0,291	0,293	0,221	0,221	0,222

Errores estándar (linealizados) entre paréntesis. Los asteriscos indican el nivel de significancia (* < 0.1, ** < 0.05, *** 0.01).

Notas: Resultados (efectos marginales) para un modelo probit con variable dependiente Afiliación, que toma el valor 1 si la persona se encuentra afiliada al sistema previsional (independiente de la institución particular) y 0 si no. Las variables Mujer, Educ. primaria, Educ. secundaria, Educ. terciaria, Jefe de hogar, Zona rural, Casado, Conviviente, Separado y Viudo corresponden a variables binarias que toman el valor 1 si la persona cumple con las características y 0 si no. La variable Años exposición corresponde a la cantidad de años que lleva la persona expuesta al mercado laboral chileno y, así, al sistema previsional. La variable Sueldo y saldos mon. (corregido) corresponde a los ingresos de la ocupación principal en logaritmos. La variable Niños en el hogar suma la cantidad de personas menores de 15 años en el hogar. Las primeras tres columnas corresponden a la muestra de inmigrantes ocupados, y las tres siguientes a locales ocupados.

Fuente: Resultados propios a partir de la encuesta CASEN 2017.

En el caso de los inmigrantes, las principales determinantes de la probabilidad de que la persona se encuentre afiliada son la situación contractual, la edad de la persona, los años de exposición al mercado laboral chileno,¹⁹ los niveles educacionales secundarios y terciarios, si el inmigrante vive en una zona rural y si está separado o es viudo.

La variable más relevante económicamente es el contrato, lo cual tiene relación con la legislación chilena. El tener contrato aumenta en 23 puntos porcentuales la probabilidad de estar afiliado. Si bien se puede pensar que la incorporación de este control no es correcta, debido justamente a la obligación comprendida en la ley, los resultados no cambian cuando el control es dejado fuera de las regresiones.

El resultado de los años de exposición de los inmigrantes al mercado laboral chileno (cada año extra tiene un efecto significativo de aproximadamente un 1 por ciento de mayor probabilidad de afiliación) genera evidencia a favor de lo expuesto anteriormente. Más años en el mercado implican una mayor probabilidad de obtener trabajo con contrato, lo que a su vez deriva en una probabilidad mayor de afiliarse.

Los resultados generales mostrados en las columnas (1) a (3) van en línea general con los de la literatura citada: Ameriks *et al.* (2003), Arenas de Mesa *et al.* (2004), Duflo y Sáez (2002) y Moure (2016). No así lo que se encuentra para la variable mujer, que en este caso no resulta significativa en ninguna de las especificaciones, mientras que sí lo es en Duflo y Sáez (2002) y Arenas de Mesa *et al.* (2004).

Luego, al comparar los resultados entre el grupo inmigrante y los locales, se observa que para los locales la variable años de exposición al mercado laboral (que parece incorporar el efecto de la edad también por la alta correlación entre ambas variables en el caso de los habitantes locales), contrato y nivel educacional, también tienen alta relevancia para explicar la probabilidad de estar afiliado. Además, se advierte que el impacto de estas últimas variables es menor para los locales que para los inmigrantes. Por otra parte, los resultados muestran que para los locales no hay una carga negativa al vivir en una zona rural, y que su nivel de ingresos es relevante a la hora de explicar la probabilidad de estar afiliados (a diferencia de los inmigrantes, para quienes esta variable nunca resulta significativa).

¹⁹ Esta variable corresponde a la cantidad de años de experiencia laboral en el caso de los locales (aproximada como la edad menos la escolaridad menos seis, que son los años previos a la educación básica), y a los años que lleva en Chile en caso del inmigrante (dado que se usan muestras ocupadas, no existe problema en incluir a personas menores de 15 años). Para los locales existían observaciones con valor negativo, las que podrían deberse a un sobrerreporte de los años de escolaridad o a personas que comenzaron su etapa escolar más temprano. El valor de estas observaciones fue reemplazado por cero, siendo incluidas en el grupo sin experiencia laboral.

Finalmente, en el cuadro VII.A2 del anexo se presenta evidencia de una tasa de afiliación distinta entre inmigrantes y locales. Para esto se juntan las muestras de ambos grupos y se incluye una variable *dummy* para la condición de inmigrante. Además, se controla por las mismas variables del cuadro VII.1. La alta significancia y relevancia que muestra la *dummy* de inmigrante en las especificaciones indica que existe una diferencia importante entre ambos grupos, a pesar de controlar por los años de exposición al mercado laboral y otras características. Tal resultado puede deberse a la falta de controles relevantes o a posibles factores no observables relacionados con la condición de inmigrante que explican la diferencia. Un análisis más detallado de lo último se realiza en la subsección 4.2.3.

4.2.2. Análisis por año de exposición al mercado laboral

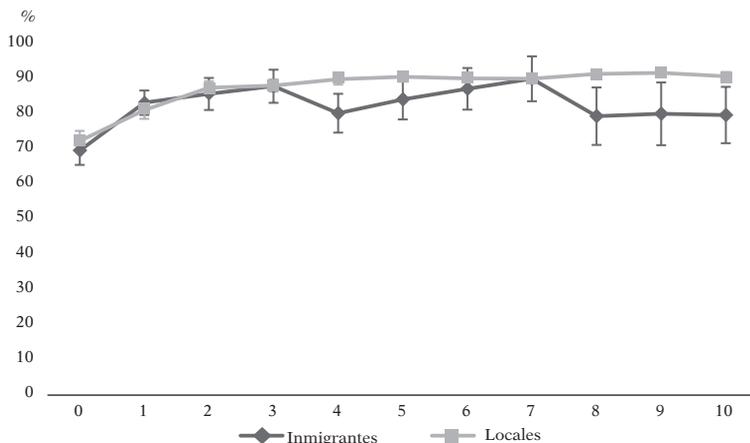
Como se observa en el cuadro VII.1, los años de exposición al mercado laboral de los inmigrantes en Chile y los locales son relevantes en la probabilidad de estar afiliado. La hipótesis planteada es que, a medida que aumentan los años en Chile, los inmigrantes debieran alcanzar un empleo con contrato, lo que genera un crecimiento importante en la probabilidad de afiliarse al sistema previsional. De similar forma, con una mayor cantidad de años trabajando, los locales debieran acceder a contratos laborales, lo que deriva en su afiliación permanente al sistema.

Para testear y comprender de mejor manera esta hipótesis, se realiza un análisis de cómo cambia la probabilidad de estar afiliado con cada año de exposición al mercado laboral. En este caso, se aplican las especificaciones (1) y (4) del modelo probit presentado en el cuadro VII.1, pero en lugar de incluir la variable de exposición como una variable discreta que contiene los años totales para cada individuo, se incluyen variables *dummy* para cada año de exposición entre 0 y 10 años, y se hace una estimación lineal.²⁰ Este análisis permite estimar la trayectoria de la probabilidad de estar afiliado para cada grupo a medida que pasan más años trabajando en el mercado chileno, además de revisar si hay diferencias importantes entre un año y otro.

²⁰ Esto apunta a darle una mayor flexibilidad al modelo econométrico, ya que no se conoce la distribución de la variable. Las conclusiones no cambian al aplicar las otras dos especificaciones del cuadro VII.1. Aplicando un probit no cambian las conclusiones. Resultados disponibles a petición.

Los resultados de dicho ejercicio se presentan en el gráfico VII.3.²¹ En este se observa la probabilidad de estar afiliado por cada año en el mercado laboral chileno, para locales y para inmigrantes.

GRÁFICO VII.3. Probabilidad de estar afiliado, por año de exposición al mercado chileno



Nota: Resultados para inmigrantes y locales ocupados. Además, son netos de controlar por la edad, edad al cuadrado, *dummy* de sexo, niveles de escolaridad, *dummy* de situación contractual, y el logaritmo de los ingresos. Los resultados no varían significativamente en caso de excluir la situación contractual de los controles.

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta CASEN 2017.

Para los locales, se puede notar una tendencia creciente a medida que aumentan los años en el mercado laboral, lo que va en línea con la hipótesis propuesta. El efecto se hace nulo estadísticamente desde el cuarto año en adelante.

A su vez, en el caso de los inmigrantes, se observa que es el primer año el que tiene el efecto más relevante y el único que produce un efecto estadísticamente distinto de cero. Este resultado indica que es durante el primer año de exposición al mercado laboral cuando más crecen las probabilidades de afiliarse, lo que posiblemente se explica por las exigencias de formalización de los permisos de estadía. Por ejemplo, la permanencia definitiva en Chile exige documentación que acredite fuente de ingresos, requiriéndose además un certificado histórico de afiliación y cotización del último año en caso de que dicha fuente corresponda a un trabajo con contrato. Así, la evidencia

²¹ Los coeficientes son presentados en el cuadro VII.A3 en el anexo.

mostraría que tales requisitos son relevantes en potenciar la afiliación de los inmigrantes al sistema previsional chileno.

En el largo plazo se observa que la probabilidad no cambia de manera significativa una vez superado el cuarto año de experiencia en el caso de los locales, y el primer año en Chile en el caso de los inmigrantes. A su vez, al menos para los años presentados en el gráfico, se advierte que en el largo plazo los inmigrantes tienden a un nivel de afiliación menor que el de los locales. En la misma línea, en ninguno de los años de exposición los inmigrantes superarían a los locales.

En esta subsección se concluye que la probabilidad de estar afiliado cambia con los años de exposición al mercado laboral chileno, en ambos grupos. Dicho cambio va en dirección de la hipótesis propuesta anteriormente, en que para los locales la mayor experiencia laboral sería relevante, en particular para acceder a trabajos que exijan afiliación, lo que parece darse durante los primeros cuatro años de manera más clara. Para los inmigrantes, el único año con impacto es el primero, lo que apuntaría al incentivo que generan los requerimientos de la residencia permanente.

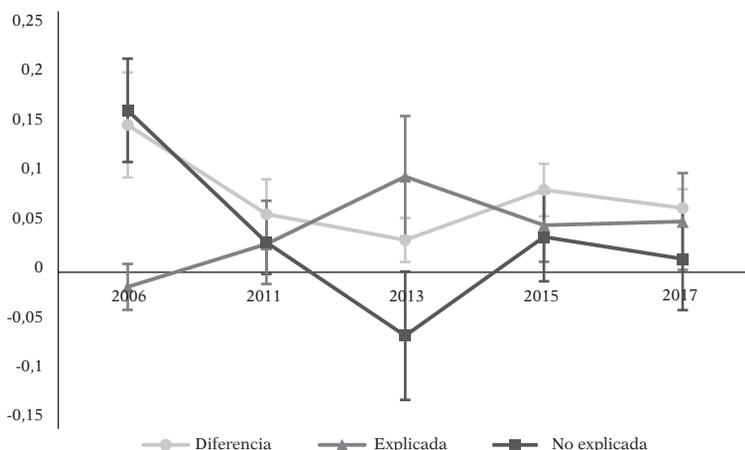
4.2.3. Descomposición de la diferencia entre inmigrantes y locales

Como se ha evidenciado a lo largo de esta sección, inmigrantes y locales presentan tasas de afiliación distintas entre sí. A continuación, se investiga si las causas de dicha diferencia corresponden a factores observables (por ejemplo, edad, nivel educacional, ingresos, condición contractual) o no observables (factores culturales, acceso diferenciado a la información o al mercado del trabajo, entre otros).

Para estudiar lo anterior (*i.e.*, qué parte de las diferencias entre ambos grupos es explicada por factores observables y cuánto por factores inobservables) se utiliza la descomposición de Blinder-Oaxaca. Este mecanismo suele ser aplicado para estudiar brechas salariales entre hombres y mujeres, en la búsqueda de posibles sesgos por género (Blinder, 1973; Oaxaca, 1973). La misma herramienta es utilizada por Benítez y Velasco en este volumen.

El resultado de la descomposición Blinder-Oaxaca para la tasa de afiliación es presentado en el gráfico VII.4. En este se incluyeron como controles las variables edad (y también al cuadrado para controlar por no linealidades), años de exposición al mercado laboral chileno (y también al cuadrado), *dummy* para mujer, *dummy* para los niveles educacionales primario, secundario y terciario, situación contractual e ingresos (en logaritmos).²²

²² Los resultados no varían de manera significativa en caso de usar las otras dos especificaciones del cuadro VII.1. Las conclusiones se mantienen inalteradas.

GRÁFICO VII.4. *Descomposición B-O para tasa de afiliación*

Nota: Resultados son para inmigrantes ocupados, netos de controlar por la edad, edad al cuadrado, años de exposición al mercado laboral, años de exposición al cuadrado, *dummy* de sexo, *dummy* por nivel educacional, *dummy* de situación contractual, y el logaritmo de los ingresos. Para el año 2009 no se preguntó el año de llegada a Chile, por lo que no fue posible incluirlo en el análisis.

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas CASEN 2006-2017.

El gráfico VII.4 muestra una diferencia positiva (a favor de los locales) y significativa en todos los años revisados. En estos casos, la diferencia oscila entre un 3,1 y un 14,1 por ciento. De dicha diferencia, en la mayoría de los casos se observa que los factores no observables no tendrían incidencia significativa. Por otro lado, la diferencia explicada por factores observables resulta positiva y significativa en la gran mayoría de las encuestas revisadas.²³

La conclusión que se obtiene a partir de la descomposición Blinder-Oaxaca es que la diferencia en las tasas de afiliación entre locales e inmigrantes se debe en gran medida a las características observables de cada grupo, sin haber efecto consistente de factores no observables, ya que se pierde para las encuestas de 2015 y 2017. Elementos no observables presentan especial relevancia para la encuesta de 2006, donde la muestra de inmigrantes difiere bastante de la capturada por las realizaciones de 2015 y 2017.

²³ Un aspecto a tener en consideración es la variación existente entre las muestras de inmigrantes para los distintos años. Las encuestas de 2015 y 2017 tienen una porción relevante de inmigrantes recién llegados al país y de menor nivel de escolaridad que las muestras anteriores. Reflejo de dicha varianza son los resultados del año 2006 y de 2013, donde los factores no observables son distintos de cero con un 95 por ciento de confianza, y además contrarios entre sí.

5. COTIZACIÓN

La segunda variable para estudiar es la cotización, que corresponde al aporte que realizan las personas a su cuenta de pensiones (individual, excepto en el caso del sistema de reparto pre-1980). Esta variable toma el valor 1 si la persona responde afirmativamente a la pregunta “¿Cotizó el mes pasado en algún sistema previsional?”. El análisis de la variable de cotización se realiza principalmente respecto a las personas ocupadas y afiliadas.

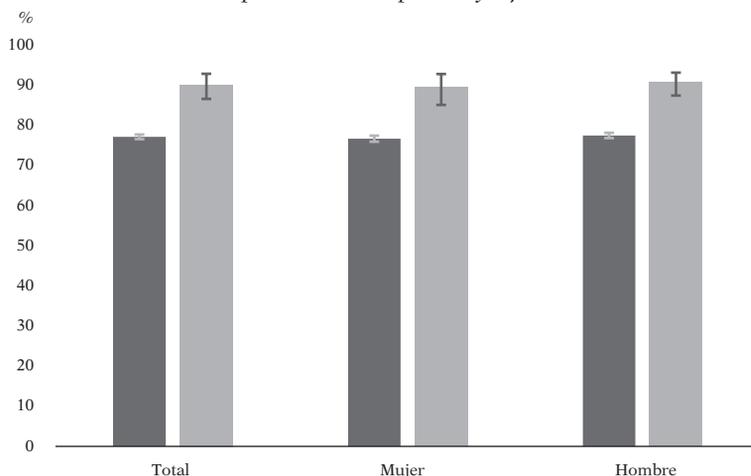
Al igual que para la tasa de afiliación, se comienza con un análisis estadístico general, para luego dar paso a los ejercicios econométricos.

5.1. Hechos estilizados

En la sección anterior se encontró que los locales se afilian más al sistema de pensiones que los inmigrantes. De manera contraria, cuando se revisa la variable de cotización respecto de las personas ocupadas y afiliadas, son los inmigrantes los que presentan un mayor nivel.

Tal como se observa en el gráfico VII.5, la proporción de cotizantes (condicional a que se trate de personas ocupadas y afiliadas) en el caso de los locales es de un 76,8 por ciento, mientras que los inmigrantes alcanzan un nivel de 89,7 puntos porcentuales.

GRÁFICO VII.5. *Proporción de cotizantes respecto de las personas ocupadas y afiliadas*

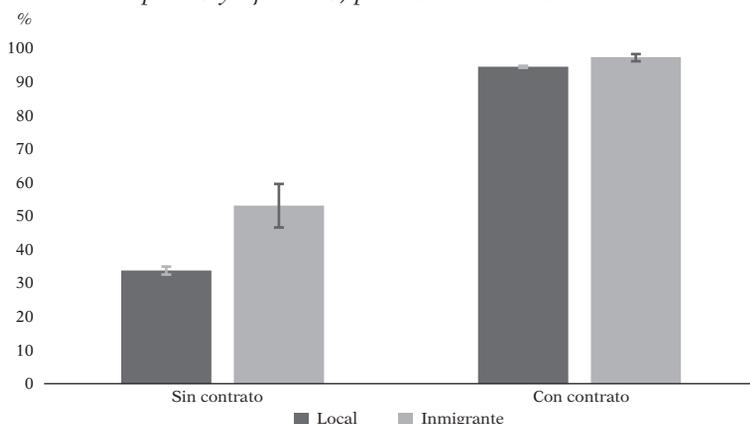


Nota: Las diferencias entre grupos son significativas al 95 por ciento de confianza.

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta CASEN 2017.

Al igual que para la tasa de afiliación, la diferencia en cotizantes se mantiene cuando analizamos por sexo. Es decir, tanto las mujeres inmigrantes como los hombres inmigrantes cotizan más que los locales del sexo respectivo. Además, ambos sexos inmigrantes tienen proporción de cotizantes mayor que cualquiera de los sexos de los locales. Y cuando el análisis se realiza por condición contractual, tal como muestra el gráfico VII.6, los datos revelan un mayor nivel por parte de los inmigrantes respecto de los locales con la condición respectiva, para ambas situaciones contractuales. La diferencia es especialmente relevante para el caso sin contrato, correspondiente a alrededor de 20 puntos porcentuales.

GRÁFICO VII.6. *Proporción de cotizantes respecto a personas ocupadas y afiliadas, por condición contractual*



Nota: Las diferencias son significativas al 95 por ciento de confianza.

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta CASEN 2017.

La diferencia anterior podría deberse a varios factores, dentro de los cuales se propone el rol que cumplen las exigencias de formalización en la entrega de visas. En particular, la permanencia definitiva en Chile, como ya se mencionó, requiere en muchos casos de un certificado de afiliación y cotizaciones en el sistema previsional chileno. Además, en el caso de los inmigrantes, su historial de cotizaciones les permite tener un respaldo legal y oficial de su ingreso, lo cual constituye una herramienta útil para acceder a otros servicios, como el bancario.

Al igual que para la tasa de afiliación, la proporción de cotizantes de ambos grupos sube a medida que el nivel educacional crece. Específicamente, se encuentra que los inmigrantes ocupados y afiliados con educación

primaria y secundaria superan de forma relevante y significativa a los locales en los niveles educacionales respectivos. Para más detalle, ver el gráfico VII. A3 del anexo.

Finalmente, observando las proporciones de cotizantes inmigrantes según los países de origen (usando los mismos que en el caso de la afiliación, y nuevamente condicional a que estén ocupados y afiliados), se obtiene que Argentina se encuentra en los niveles más bajos, con una tasa de 77 por ciento, seguido de cerca por los países europeos, Perú y Bolivia. Con una diferencia significativa respecto al grupo recién mencionado, se hallan (en orden ascendente) Colombia, Venezuela y Haití. Estos resultados se presentan en el gráfico VII.A4 del anexo.²⁴

A modo de conclusión, los datos muestran una mayor proporción de cotizantes (respecto de personas ocupadas y afiliadas) por parte de los inmigrantes que de los locales. Si bien la evidencia hasta aquí no es concluyente en el factor que explique totalmente los resultados, existe una diferencia relevante y significativa entre los locales e inmigrantes sin contrato que aportaría en gran parte a la diferencia encontrada. La hipótesis que se plantea apunta a los requisitos para las visas y otros servicios, los cuales generan incentivos a los inmigrantes (por sobre los locales) en el sentido de afiliarse y cotizar.

5.2. Ejercicios econométricos

Luego de revisar estadísticos de las proporciones de cotizantes, se busca profundizar en los determinantes de la probabilidad de estar cotizando, en posibles dinámicas por los años que los inmigrantes llevan en Chile (y los locales en el mercado laboral), y en la diferencia encontrada para dicha variable entre ambos grupos.

5.2.1. Determinantes de la cotización

El cuadro VII.2 presenta los resultados del modelo probit estimado con las mismas especificaciones que para la variable Afiliación, solo que ahora la variable dependiente corresponde a la Cotización. Esta variable toma el valor 1 si la persona se encuentra cotizando y 0 si no. A diferencia de las

²⁴ Se estimó una regresión sobre la variable de cotización para verificar si las diferencias se debían a alguna condición particular de cada país, pero los resultados muestran que en la gran mayoría de los casos las variables *dummy* de los países relevantes no arrojan efectos significativos (excepto Colombia, que tiene un efecto positivo y significativo al 5 por ciento). Resultados disponibles a petición.

CUADRO VII.2. *Determinantes Cotización*

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Edad	0,002 (0,003)	0,002 (0,002)	0,001 (0,002)	0,006*** (0,002)	0,005** (0,002)	0,005** (0,002)
Edad ²	-0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)	-0,000*** (0,000)	-0,000*** (0,000)	-0,000*** (0,000)
Años exposición	-0,003** (0,001)	-0,002* (0,001)	-0,002* (0,001)	0,003** (0,001)	0,004*** (0,002)	0,004*** (0,002)
Años exposición ²	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)
Mujer	-0,000 (0,008)	0,001 (0,009)	0,002 (0,009)	-0,005 (0,003)	-0,005 (0,003)	-0,003 (0,003)
Contrato	0,148*** (0,028)	0,147*** (0,028)	0,147*** (0,027)	0,235*** (0,004)	0,235*** (0,004)	0,234*** (0,004)
Sueldo y saldos mon. (corregido)	-0,004 (0,010)	-0,006 (0,010)	-0,008 (0,010)	0,044*** (0,003)	0,043*** (0,003)	0,043*** (0,003)
Educ. primaria	-0,058*** (0,022)	-0,056*** (0,022)	-0,062*** (0,022)	0,028*** (0,007)	0,027*** (0,007)	0,028*** (0,007)
Educ. secundaria	-0,010 (0,028)	-0,008 (0,027)	-0,011 (0,027)	0,046*** (0,011)	0,045*** (0,011)	0,045*** (0,011)
Educ. terciaria	-0,010 (0,029)	-0,009 (0,029)	-0,014 (0,028)	0,051*** (0,014)	0,051*** (0,014)	0,051*** (0,013)
Jefe de hogar		0,009 (0,013)	0,006 (0,013)		0,001 (0,003)	0,001 (0,003)
Zona rural		0,004 (0,015)	-0,000 (0,014)		-0,015*** (0,005)	-0,015*** (0,005)
Niños en el hogar		-0,007* (0,004)	-0,008* (0,004)		-0,005*** (0,002)	-0,005*** (0,002)
Casado			0,026 (0,018)			0,011** (0,004)
Conviviente			-0,009 (0,012)			-0,002 (0,005)
Separado			0,013 (0,021)			0,002 (0,006)
Viudo			-0,069* (0,039)			-0,013 (0,010)
N	2.068	2.068	2.068	60.130	60.130	60.130
Pseudo R ²	0,198	0,199	0,205	0,307	0,307	0,308

Errores estándar (linealizados) entre paréntesis. Los asteriscos indican el nivel de significancia (* < 0.1, ** < 0.05, *** 0.01).

Notas: Resultados (efectos marginales) para un modelo probit con variable dependiente Cotización, que toma el valor 1 si la persona cotizó el mes pasado en el sistema previsional (independiente de la institución particular) y 0 si no. Las variables Mujer, Educ. primaria, Educ. secundaria, Educ. terciaria, Jefe de hogar, Zona rural, Casado, Conviviente, Separado y Viudo corresponden a variables binarias que toman el valor 1 si la persona cumple con las características y 0 si no. La variable Años exposición corresponde a la cantidad de años que lleva la persona expuesta al mercado laboral chileno y, así, al sistema previsional. La variable Sueldo y saldos mon. (corregido) corresponde a los ingresos de la ocupación principal en logaritmos. La variable Niños en el hogar suma la cantidad de personas menores de 15 años en el hogar. Las primeras tres columnas corresponden a la muestra de inmigrantes ocupados y afiliados, y las tres siguientes a locales ocupados y afiliados.

Fuente: Resultados propios a partir de la encuesta CASEN 2017.

regresiones estimadas en el cuadro VII.1, en el presente se aplica como muestra a los inmigrantes ocupados y que además están afiliados al sistema de pensiones.^{25,26}

Los resultados para los inmigrantes muestran que los años de exposición al mercado laboral tienen un efecto significativo estadísticamente, aunque pequeño (es alrededor de un tercio del efecto absoluto encontrado para la tasa de afiliación), en la probabilidad de estar cotizando, y que en este caso es negativo. Además, el contrato nuevamente juega un rol relevante y significativo, haciendo crecer en 14,8 puntos porcentuales la probabilidad de cotizar. Otra variable que resulta tener impacto significativo estadísticamente es la cantidad de niños en el hogar: por cada nuevo niño, la probabilidad de cotizar se reduce en un 0,7 - 0,8 por ciento. Finalmente, las variables educacionales ya no presentan un impacto tan claro como para la tasa de afiliación, siendo solo la educación primaria significativa y además con un impacto negativo (respecto de los inmigrantes sin educación básica completa).

En el caso de los locales, la edad, los años de exposición, la condición contractual, los ingresos y los niveles educacionales, al igual que en el caso de la afiliación, vuelven a tener un impacto positivo y significativo. Además, se observa que vivir en zonas rurales y la cantidad de niños en el hogar tienen un impacto negativo y significativo para la cotización de este grupo.

De la misma forma que en el cuadro VII.1, existen en el cuadro VII.2 diversas diferencias en los resultados entre inmigrantes y locales. Por una parte, los años de exposición al mercado laboral chileno tienen efectos contrarios: por cada año extra los inmigrantes manifiestan una menor probabilidad de cotizar, mientras que los locales tienen una mayor. Esto puede explicarse (entre otras hipótesis) por la existencia de incentivos para los inmigrantes a cotizar en los primeros años, debido a las exigencias de visas u otros servicios (bancario, por ejemplo). Así, los primeros años de los inmigrantes en Chile serían bajo incentivos fuertes a cotizar, lo que luego se perdería. Finalmente, se vuelve a encontrar que, para los locales, los niveles de ingresos tienen un impacto positivo y significativo, mientras que para los inmigrantes dicha variable no tiene efecto alguno.

El efecto de la edad y la situación contractual para inmigrantes y locales en la probabilidad de cotizar va en línea con lo encontrado por Arenas de Mesa *et al.* (2004) y Ameriks *et al.* (2003), no así el resultado de los niveles educacionales para los inmigrantes. Cabe mencionar que es posible que la poca varianza en el grupo estudiado afecte las estimaciones del modelo.

²⁵ Esto exige cautela a la hora de revisar los resultados, debido a que gran parte de los inmigrantes ocupados y afiliados cotiza (cerca del 90 por ciento), lo que dificulta la identificación.

²⁶ Se repiten los ejercicios del cuadro VII.2 excluyendo de la muestra a las personas que participan de los sistemas de las Fuerzas Armadas y de Orden y Seguridad y Gendarmería, sin obtener variaciones en los resultados.

5.2.2. Análisis por año de exposición al mercado laboral

Al igual que para el análisis de la tasa de afiliación, cuando se revisan los determinantes de la probabilidad de cotización se observa que los años que lleva el inmigrante y el local trabajando en el mercado laboral chileno tienen un efecto significativo en dicha probabilidad.

A partir de lo anterior, se repite el ejercicio realizado en la sección 4.2.2, ahora para la probabilidad de que la persona se encuentre cotizando. Para ello, volvemos a agregar variables *dummy* que indiquen si la persona lleva desde 0 a 10 años expuesta al mercado laboral de Chile, en reemplazo de la variable discreta de la cantidad total de años en dicho mercado. Y, siguiendo lo realizado anteriormente, se aplican las especificaciones (1) y (4) del cuadro VII.2, aplicando una estimación lineal.²⁷

La presentación visual de los resultados se encuentra en el gráfico VII.7, mientras que los coeficientes respectivos son presentados en el cuadro VII.A4 del anexo. El gráfico VII.7 muestra que, durante sus primeros años en el país, los inmigrantes tienen una mayor probabilidad de estar cotizando que la de largo plazo (inmigrantes con más de 10 años de exposición), la cual comienza, en tendencia, a declinar. De todas formas, para este grupo no existe ningún año entre los 0 y 10 de exposición estadísticamente diferente entre sí. No obstante, dentro de los primeros años principalmente, existen años de exposición que derivan en una probabilidad de estar cotizando significativamente distinta (y superior) que la de largo plazo (83,9 por ciento).

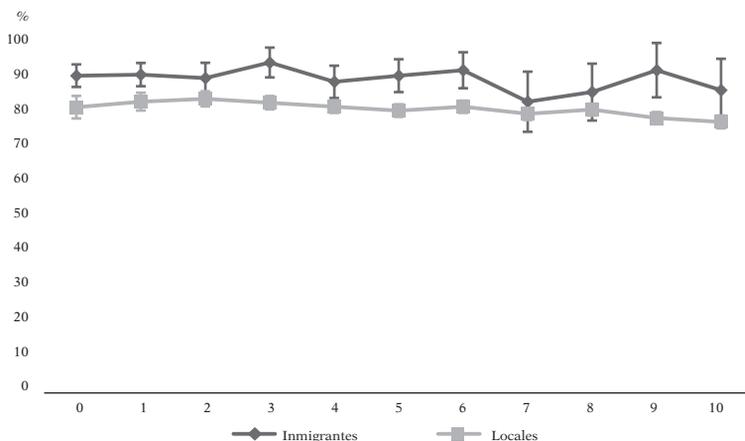
Para los locales también se observa un efecto positivo de los primeros años de trabajo, el que lentamente se vuelve no significativo en los años 9 y 10 de exposición. Lo anterior significa una diferencia respecto al caso de los inmigrantes, ya que el efecto es más consistente en el tiempo.

Además, el gráfico VII.7 reafirma que, en general, los inmigrantes presentan un nivel de cotización mayor que los locales, lo que se sostiene en los primeros años de exposición al mercado del trabajo, pero también en el largo plazo (83,9 por ciento respecto a 74,7 por ciento).

La evidencia del gráfico VII. 7 habla a favor de la hipótesis propuesta anteriormente, ya que se observa una diferencia positiva en la probabilidad de cotizar entre los primeros años en Chile y el largo plazo, por parte de los inmigrantes, que luego se vuelve difusa. Esto también habla a favor de la existencia de un factor que empuje a la cotización, presente en especial los primeros años. Los resultados para los locales muestran que, una vez afiliados, la probabilidad de cotizar se reduce, lenta pero consistentemente, a medida que suman años de experiencia laboral.

²⁷ Los resultados no varían de forma significativa usando las especificaciones restantes. Además, no sufren variaciones si se aplica un probit.

GRÁFICO VII.7. *Probabilidad de cotizar, por año de exposición al mercado chileno*



Nota: Resultados son para inmigrantes ocupados y afiliados, netos de controlar por la edad, edad al cuadrado, *dummy* de sexo, escolaridad, *dummy* de situación contractual, y el logaritmo de los ingresos. Los resultados no varían significativamente en caso de excluir la situación contractual de los controles.

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta CASEN 2017.

5.2.3. Descomposición de la diferencia entre inmigrantes y locales

En esta sección, y en una línea similar a la tasa de afiliación, se ha encontrado evidencia de que inmigrantes y locales presentan proporciones de cotizantes diferentes. Un aspecto interesante es que en este caso, y a diferencia del precedente, la diferencia es a favor del grupo inmigrante.

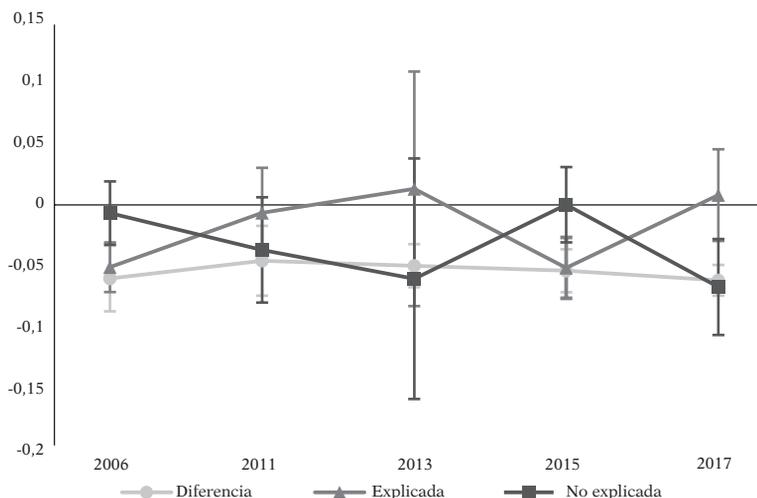
A continuación se revisa si la diferencia encontrada puede explicarse por factores observables o si existen factores no observables que inciden en los resultados. Para ello, se replica el ejercicio de la sección 4.2.3, utilizando la descomposición Blinder-Oaxaca.

Los resultados se presentan en el gráfico VII.8. Lo que primero salta a la vista es que para todos los años estimados existe una diferencia significativa entre ambos grupos y siempre favorable a los inmigrantes. Lo segundo es la alta variabilidad en los resultados, lo que debiera explicarse, en parte, por las diferencias existentes entre las muestras de inmigrantes en cada una de las encuestas. Además, para los años 2011 y 2013, a pesar de la existencia de una diferencia significativa, la estimación no permite afirmar con seguridad cuál de los dos tipos de factores es el que explica dicha diferencia (ninguno es significativo al 95 por ciento, aunque en ambos casos la parte no observable

es más significativa que la parte observable).²⁸ Para 2017, que es el año con la muestra más grande de inmigrantes, se observa que son los factores no observables los que explican la diferencia encontrada entre ambos grupos.

Es difícil extraer conclusiones claras del ejercicio anterior, además de la diferencia significativa encontrada para todos los años. De todas formas, pareciera existir una cierta tendencia, con un resultado claro al menos para 2017, de que serían factores no observables los que explican en mayor medida las distintas proporciones de cotizantes de locales e inmigrantes. Esto puede deberse a diferentes comportamientos entre ambos grupos (por ejemplo, que los inmigrantes son más previsores que los locales), o también a la existencia de los incentivos ya mencionados. Dado que dichos requisitos aplican solo a los inmigrantes, pueden ser considerados como un factor no observable dentro del análisis que se acaba de realizar.

GRÁFICO VII.8. *Descomposición B-O para proporción de cotizantes*



Nota: Resultados son para inmigrantes ocupados y afiliados, netos de controlar por la edad, edad al cuadrado, años de exposición al mercado laboral, años de exposición al cuadrado, *dummy* de sexo, *dummy* por nivel educacional, *dummy* de situación contractual, y el logaritmo de los ingresos. Para el año 2009 no se preguntó el año de llegada a Chile, por lo que no fue posible incluirlo en el análisis.

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas CASEN 2006-2017.

²⁸ Los problemas de estimación pueden generarse a partir de los escasos datos o la poca varianza de la muestra, que dificulta la identificación.

6. PENSIONES

Dentro del sistema previsional chileno, existen tres tipos principales de pensión: vejez, invalidez y sobrevivencia. En esta sección se abordan, de manera general, la proporción de pensionados por vejez (separando entre quienes tienen y quienes no tienen los beneficios estatales asociados) y los montos de las pensiones de vejez sin beneficios estatales.

6.1. Proporción de pensionados

En general, los datos muestran una proporción de personas pensionadas por vejez (sin y con beneficios estatales), respecto de personas mayores a 65 años, de 73,3 y 42,5 por ciento para locales e inmigrantes, respectivamente. La diferencia es clara a favor de los locales.

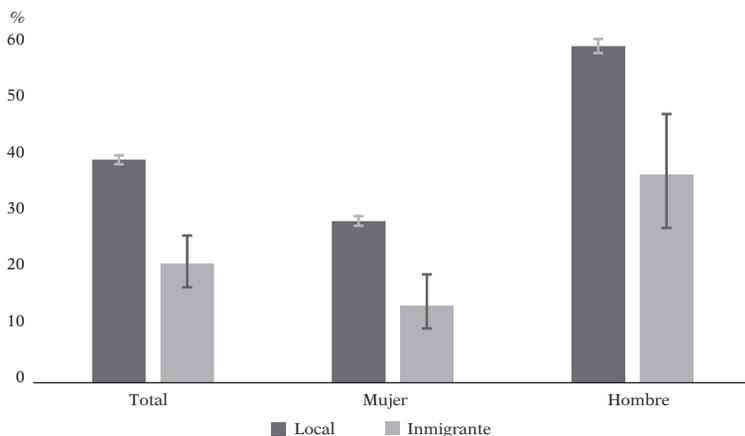
Para continuar, se revisan los grupos sin beneficios estatales y luego los grupos con cada uno de dichos beneficios por separado. Así, se comienza por la tasa de pensionados de vejez sin beneficio estatal respecto de las personas en edad de jubilar;²⁹ luego, la tasa de pensionados por vejez con PBS y pensionados por vejez con APS, respecto de las personas con 65 o más años;³⁰ y finalmente, intentando comprender mejor las proporciones de personas con beneficios estatales en el sistema previsional, se estudia la proporción de pensionados con alguno de los dos beneficios mencionados respecto de los pensionados totales en alguna de las tres categorías revisadas (utilizando como muestra las personas de 65 años o más).

En el gráfico VII.9 se presenta la tasa de pensionados de vejez sin beneficios estatales respecto de las personas en edad de jubilar, para locales e inmigrantes. En este gráfico se aprecia una clara diferencia entre ambos grupos, donde el 37 por ciento de los locales en edad de jubilar se pensiona bajo dicha categoría, mientras que solo el 19,8 por ciento de los inmigrantes lo hace.

²⁹ Para las mujeres en Chile a partir de los 60 años, y para los hombres a partir de los 65.

³⁰ Ambos beneficios, tanto la PBS como el APS, se entregan a partir de los 65 años.

GRÁFICO VII.9. Tasa de pensionados por vejez sin beneficio estatal, respecto de personas en edad de jubilar



Nota: Las diferencias entre grupos son significativas al 95 por ciento de confianza.
Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta CASEN 2017.

Si se revisa la tasa separando por sexo, se observa el mismo fenómeno que para las variables anteriores: el efecto general encontrado se replica cuando comparamos a las mujeres y hombres de cada grupo. Las mujeres inmigrantes serían el subgrupo que presenta una menor tasa de pensión por vejez sin beneficios, correspondiente al 12,8 por ciento de las que están en edad de jubilar. Además, se advierte una brecha bastante grande entre los dos sexos dentro de cada grupo. Esto puede explicarse en parte por la menor edad de jubilación que tienen las mujeres, quienes se mantendrían trabajando más tiempo. Junto con lo anterior, dicho grupo accedería en menor proporción a pensiones sin apoyo estatal, ya que, como se observa más adelante, las mujeres predominan en el grupo de jubilación con PBS.

Luego, por tramo educacional se obtiene que los locales se pensionan por vejez sin beneficios de manera considerablemente mayor a medida que tienen mayores niveles educacionales. Además, en cada uno de los tramos la tasa de pensionados locales supera altamente a la de los inmigrantes. Para estos últimos, las diferencias entre los niveles educacionales no son tan claras, excepto para los inmigrantes con educación terciaria, quienes presentan tasas mayores que el resto de los niveles.³¹ Dichos resultados se presentan en el gráfico VII.A5 del anexo.

³¹ En este punto, los resultados obtenidos para los inmigrantes deben ser mirados con cautela, debido a las escasas observaciones con las que se cuenta para cada nivel educacional.

Además, se revisa la proporción por país o región de origen, obteniéndose algunos resultados interesantes. Primero, los inmigrantes provenientes de Europa se pensionan por vejez sin apoyo estatal (38,5 por ciento) en mayor proporción que el resto, especialmente los de América Latina (14,2 por ciento). Segundo, de los países latinoamericanos con mayor presencia en Chile, los venezolanos y peruanos muestran las menores tasas.³² Cabe mencionar que Perú cuenta con un convenio firmado con Chile, lo que hace esperar, contrario a los resultados, tasas de pensión mayores a países que no cuentan con dicha facilidad (por ejemplo, Venezuela), o al menos similares a las de los países que sí cuentan con uno (Colombia y Argentina, entre otros). Los resultados por región se presentan en el gráfico VII.A6 y por nacionalidad en el gráfico VII.A7 del anexo.

Los resultados muestran tasas de pensionados por vejez sin beneficios estatales bajas para los inmigrantes. Una posible explicación es que estas personas no han generado ahorros en su país de origen, o que no existe forma de traspasar los fondos o beneficios del país de origen a Chile debido a que un convenio no lo cubre, o que no existe convenio alguno. En línea con lo anterior, solo el convenio con Perú incluye la posibilidad de traspasos de fondos de la cuenta individual del país de origen a una cuenta en una AFP en Chile (y viceversa), aun cuando varios de los sistemas de los países de donde provienen la mayoría de los actuales inmigrantes en Chile disponen —dentro de otras opciones— de cuentas de capitalización individual (Banco Mundial, OECD y BID, 2015). Otra opción es que los inmigrantes que están en edad de jubilarse simplemente prefieren seguir trabajando sin acceder a su jubilación. Los datos muestran que alrededor de un 31 por ciento de los inmigrantes que están en edad de jubilar continúan como ocupados sin jubilarse (en comparación al 23 por ciento de los locales, diferencia significativa al 95 por ciento de confianza), lo que podría darse por diferencias en las preferencias o por necesidad.

A continuación, se revisan las categorías de pensiones de vejez que cuentan con apoyos estatales. Para ello, la muestra utilizada corresponde a las personas de 65 años o más, ya que solo este grupo etario puede recibir los beneficios.

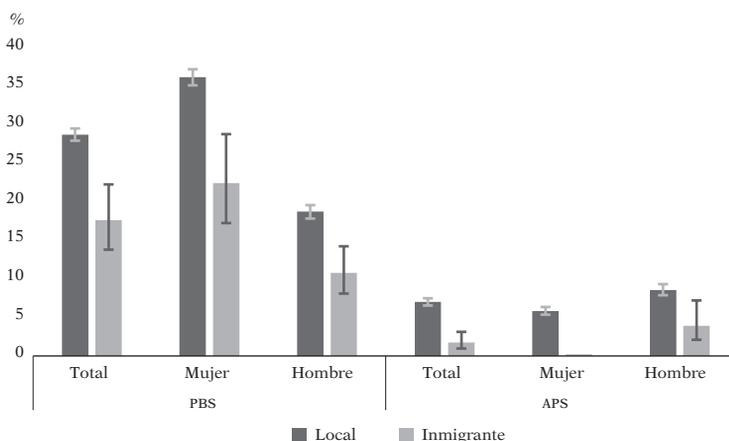
Para ambos tipos de pensiones con beneficios, PBS y APS, se obtiene que los locales presentan una mayor tasa de pensionados respecto de los inmigrantes.³³ Como muestra el gráfico VII.10, la diferencia es significativa en ambos casos.

³² Nuevamente este análisis exige cautela, debido a las escasas observaciones existentes por país de origen.

³³ Los resultados deben revisarse con cautela, debido a la escasez de observaciones disponibles acerca de inmigrantes en cada caso.

En el caso del PBS, son las mujeres locales las que tienen una mayor tasa de pensión en esta categoría, con un 34,2 por ciento de las mujeres chilenas de 65 años o más. Asimismo, las mujeres inmigrantes superan también a los hombres inmigrantes, siendo estos últimos el grupo con la menor tasa de pensionados con PBS (10,2 por ciento).

GRÁFICO VII.10. Tasa de pensionados PBS y APS, respecto a personas de 65 años o más



Nota: Las diferencias entre grupos son significativas al 95 por ciento de confianza.

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta CASEN 2017.

En cambio, los resultados por sexo para las pensiones con APS muestran que son los hombres quienes se jubilan en mayor proporción bajo esta categoría. De todas formas y para todos los grupos, los datos muestran que los niveles de pensionados con APS son menores a los niveles obtenidos para los pensionados con PBS.

Finalmente, a partir de los resultados anteriores surge la interrogante sobre la proporción de personas que reciben algún beneficio entre los pensionados totales por vejez (con y sin apoyos, manteniendo la muestra de personas de 65 años o más). Así, se obtiene que la proporción de pensionados con beneficios corresponde al 46 por ciento de los locales y al 43 por ciento de los inmigrantes totales pensionados por vejez (con y sin beneficios), diferencia que no es significativa estadísticamente. En particular, la diferencia estadística entre la proporción de inmigrantes y locales, de la muestra recién revisada, que cuentan con una pensión de vejez con PBS desaparece. Estos resultados se observan en el gráfico VII.A8 del anexo.

Un aspecto relevante en el caso de las pensiones con PBS o APS es la existencia del requisito de residencia para su obtención, mencionado anteriormente (Ley N° 20.255). Pero, revisando cómo cambia la tasa de pensionados en ambas categorías cuando consideramos solo a los inmigrantes que llevan 20 años o más en Chile (dentro de las personas inmigrantes mayores de 65 años), no se observan diferencias significativas. Esto mostraría que de momento la restricción de residencia no es una limitante para la obtención de dichos beneficios, o que tal vez la “convalidación” de años aplicada a partir de los convenios internacionales está dando resultado. De todas formas, lo anterior no tendría por qué sostenerse a futuro, cuando las nuevas generaciones de inmigrantes envejecan.

6.2. Montos de las pensiones

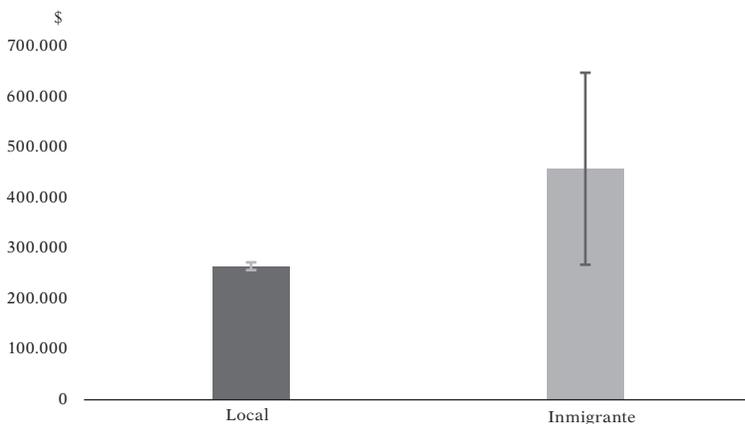
Por último, se abordan los montos de las pensiones de vejez sin apoyos estatales para los dos grupos estudiados.³⁴

Los resultados pueden observarse en el gráfico VII.11, donde se muestra que el monto promedio de pensión de los inmigrantes supera al de los locales. Los primeros tienen un promedio de CLP\$450.739 y los segundos uno de CLP\$260.487. Esto puede deberse a que los inmigrantes que están actualmente pensionados son de alta calificación, por lo que tuvieron mayores salarios durante su época activa.³⁵ A partir del reciente ingreso al país de inmigrantes menos calificados, se podría observar, en la medida que estos últimos se jubilen, una mayor nivelación en los montos de las pensiones entre inmigrantes y locales.

Estos resultados van en línea con lo encontrado en Fuentes y Vergara en este volumen, donde se entrega evidencia de mayores salarios y niveles de educación por parte de los inmigrantes respecto de los locales. De todas formas, al igual que en la subsección anterior, estos resultados pueden cambiar en el futuro considerando la igualación en los salarios de los locales e inmigrantes (Fuentes y Vergara en este volumen).

³⁴ No se incluyen las pensiones con PBS, ya que corresponden a un monto fijo para todos los beneficiados. Tampoco fue posible incluir las pensiones con APS debido a la escasez de datos en esta categoría para el grupo inmigrante.

³⁵ Los datos muestran que los niveles educacionales tienen impactos positivos y significativos en los montos de las pensiones, especialmente el nivel terciario. Otras variables relevantes eran el sexo, si se vive en una localidad rural, la cantidad de niños en el hogar. Los resultados están disponibles a petición.

GRÁFICO VII.11. *Monto promedio pensión vejez en CLP \$*

Nota: La diferencia entre grupos es significativa al 90 por ciento de confianza.

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta CASEN 2017.

7. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DE POLÍTICA PÚBLICA

En este capítulo se aborda la inmigración en Chile desde la perspectiva del sistema previsional, según diferentes variables. En general, los resultados muestran que existen diferencias entre locales e inmigrantes en el sistema previsional chileno.

En primera instancia, existe una diferencia significativa y relevante en la tasa de afiliación entre inmigrantes y locales (6 puntos porcentuales). Tal diferencia se vuelve especialmente relevante cuando se comparan locales e inmigrantes sin contrato. Se plantea que esto ocurre debido a que, una vez que una persona accede a un trabajo con contrato y se afilia al sistema previsional, dicha condición no se revierte. Dado que los locales tienen mayor tiempo de exposición a trabajar en Chile, es más probable que hayan podido quedar afiliados alguna vez. En línea con lo anterior, se muestra evidencia de la relevancia de los años en el mercado laboral chileno en la probabilidad de estar afiliado. En particular, se encuentra que para los inmigrantes el primer año tiene un efecto relevante, lo que apuntaría a que los requisitos de formalización de permanencia definitiva están dando resultado. Además, se encuentra evidencia de que las diferentes características observables entre las muestras de inmigrantes y locales explicarían la distancia encontrada entre ambos grupos en las tasas de afiliación.

En segunda instancia, la proporción de cotizantes de inmigrantes afiliados y ocupados supera de manera importante a la de los locales en las

mismas condiciones (89,7 por ciento frente a un 76,8, respectivamente). De nuevo, la diferencia encontrada en personas sin contrato explica en gran medida el resultado anterior. La hipótesis propuesta apunta a los incentivos de formalización para los inmigrantes en los permisos de residencia o para el acceso de otros servicios. Dicha hipótesis es apoyada por el efecto de los años que llevan los inmigrantes en el mercado laboral chileno en la probabilidad de cotizar, al existir una diferencia significativa y positiva de los primeros años respecto del largo plazo, que luego se difumina. La diferencia en la proporción de cotizantes a favor de los inmigrantes sería significativa para las encuestas CASEN 2006-2017, donde además se rescata que en 2017 son los factores no observables los que tienen el rol protagónico en explicar la distancia entre ambos grupos.

En tercera y última instancia, se revisan estadísticos para las tasas de jubilación en tres categorías: vejez sin apoyo estatal, vejez con PBS y vejez con APS. En las tres categorías se obtiene una menor tasa de pensión por parte de los inmigrantes en comparación a la de los locales. Las hipótesis aquí propuestas tienen relación con diferencias en preferencias entre inmigrantes y locales, o con el hecho de que la falta de ahorros por parte de los primeros vuelve menos atractivo para ellos jubilarse. Dentro de la falta de ahorros, la inexistencia o el mal funcionamiento de un convenio internacional pueden ser factores críticos. Sin embargo, para el caso de los inmigrantes que logran jubilarse, estos acceden a pensiones de vejez sin beneficios más altas que las de los locales, con montos de CLP\$450.739 (aunque con una alta varianza) y CLP\$260.487, respectivamente.

Los resultados presentados en este estudio levantan puntos de atención en relación al sistema previsional, que debieran ser considerados a través de política pública. En primer lugar, se propone una mayor coordinación y promoción del cumplimiento de los requisitos de permisos de residencia y otros servicios, de modo de fomentar la mayor formalización de los inmigrantes y su acceso al sistema previsional y otras prestaciones de la seguridad social.

En segundo lugar, se apunta a la ampliación de convenios de seguridad social internacional con el fin de proteger de mejor forma a los inmigrantes y respetar derechos y ahorros conseguidos en el país de origen. Esto se vuelve especialmente relevante debido a los requisitos de residencia o años de cotización existentes para los beneficios estatales, y a la posible necesidad de transporte de ahorros.

En tercer lugar, se propone fortalecer la portabilidad de recursos de capitalización individual. Dado que los recursos en las cuentas de ahorro previsional de los sistemas de capitalización individual pertenecen a cada persona, es necesario avanzar en traspasos oficiales de dichos recursos desde las cuentas en el país de origen a cuentas de la AFP nacional correspondiente,

y lo mismo a la inversa. Lo anterior genera mayores incentivos a la participación de los inmigrantes en el sistema previsional en el largo plazo.

En cuarto lugar, se requiere asegurar la conservación de los ahorros de los inmigrantes, evitando los fuertes castigos tributarios existentes en varios sistemas en el mundo (Holzmann *et al.*, 2005). Urge avanzar para que dichos montos no se vean mermados al ser trasladados internacionalmente. Al igual que la anterior, esta propuesta incentiva la participación de los inmigrantes en el sistema previsional.

Gran parte de las propuestas aquí levantadas, que en líneas generales siguen a la literatura internacional (ver Holzmann *et al.*, 2005 e International Labour Organization, 2017, entre otros), apuntan a la discusión respecto de cómo se aseguran derechos y condiciones dignas en materia previsional para los inmigrantes. Cabe mencionar que posiblemente algunos desafíos sean de más largo plazo debido a las características de los nuevos inmigrantes. Por otro lado, los desafíos relacionados con el acceso y la participación de los inmigrantes en el sistema previsional requieren de mayor urgencia en el presente.

REFERENCIAS

- Ameriks, J., A. Caplin & J. Leahy (2003). "Wealth accumulation and the propensity to plan". *The Quarterly Journal of Economics*, 118 (3), pp. 1007-1047.
- Arenas de Mesa, A., J. Behrman & D. Bravo (2004). "Characteristics of and determinants of the density of contributions in a private social security system". University of Michigan Retirement Research Center. Working Paper.
- Blinder, A. S. (1973). "Wage discrimination: reduced form and structural estimates". *Journal of Human Resources*, 8 (4), pp. 436-455.
- Banco Mundial, OECD & BID (2015). *Panorama de las Pensiones: América Latina y el Caribe*.
- Borjas, G. J. (2014). *Immigration Economics*. Harvard University Press.
- (2011). "Social security eligibility and the labor supply of older immigrants". *ILR Review*, 64 (3), pp. 485-501.
- (1999). "Immigration and welfare magnets". *Journal of Labor Economics*, 17 (4), pp. 607-637.
- Chan, S. & A. H. Stevens (2004). "Do changes in pension incentives affect retirement? A longitudinal study of subjective retirement expectations". *Journal of Public Economics*, 88 (7-8), pp. 1307-1333.
- Duflo, E. & E. Sáez (2003). "The role of information and social interactions in retirement plan decisions: Evidence from a randomized experiment". *The Quarterly Journal of Economics*, 118 (3), pp. 815-842.

- _____ (2002). "Participation and investment decisions in a retirement plan: The influence of colleagues' choices". *Journal of Public Economics*, 85 (1), pp. 121-148.
- Dustmann, C. & T. Frattini (2014). "The fiscal effects of immigration to the UK". *The Economic Journal*, 124 (580), F593-F643.
- Krieger, T. (2014). "Public pensions and immigration". *CESifo DICE Report*, 12 (2), pp. 10-15.
- _____ (2005). *Public pensions and immigration: A public choice approach*. Edward Elgar Publishing.
- Hainmueller, J. & M. J. Hiscox (2010). "Attitudes toward highly skilled and low-skilled immigration: Evidence from a survey experiment". *American Political Science Review*, 104 (1), pp. 61-84.
- Haupt, A. & W. Peters (1998). "Public pensions and voting on immigration". *Public Choice*, 95 (3-4), pp. 403-413.
- Holzmann, R., Koettl, J. & T. Chernetsky (2005). *Portability regimes of pension and health care benefits for international migrants: an analysis of issues and good practices* (Vol. 23). Ginebra: Global Commission on International Migration.
- International Labour Organization (2017). *World Social Protection Report 2017-19: Universal Social Protection to Achieve the Sustainable Development Goals*.
- Ministerio de Desarrollo Social (2018). *Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional*.
- Moure, N. G. (2016). "Financial literacy and retirement planning in Chile". *Journal of Pension Economics & Finance*, 15 (2), pp. 203-223.
- National Research Council & Committee on Population (1997). *The new Americans: Economic, demographic, and fiscal effects of immigration*. National Academies Press.
- Oaxaca, R. (1973). "Male-female wage differentials in urban labor markets". *International Economic Review*, 14 (3), pp. 693-709.
- OECD (2017). *Pensions at a Glance 2017: OECD and G20 Indicators*. París: OECD Publishing.
- Palacios, E. (2018). "Protección social y políticas públicas enfocadas a la población extranjera", presentación Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Superintendencia de Pensiones (2016). "Migrantes y el Sistema de Pensiones Chileno", presentación junto a SBIF y SVS, Iquique.
- Whitehouse, E. (2006). *Pensions panorama: retirement-income systems in 53 countries*. The World Bank.

ANEXO

CUADRO VII.A1. Estadísticas descriptivas

	Toda la muestra			Locales			Inmigrantes		
	Mujer %	Hombre %	Ambos %	Mujer %	Hombre %	Ambos %	Mujer %	Hombre %	Ambos %
Fuerza de trabajo (respecto de personas en edad de trabajar)	48,9	71,6	59,4	47,7	70,6	58,4	73,6	89,8	81,3
Ocupados (respecto de la fuerza de trabajo)	91,2	92,9	92,1	91,2	92,8	92,1	90,8	94,2	92,6
Desocupados (respecto de la fuerza de trabajo)	8,8	7,1	7,9	8,8	7,2	7,9	9,2	5,8	7,4
Asalariados (respecto de ocupados)	77,0	74,9	75,8	76,5	74,2	75,2	83,6	84,5	84,1
Personas con (o que firmarán) un contrato (respecto de ocupados)	64,3	65,1	64,8	63,8	64,5	64,2	71,6	74,6	73,2
Afiliados (respecto de ocupados)	86,1	89,0	87,8	86,5	89,4	88,2	81,1	83,4	82,3
Cotizantes (respecto de ocupados)	66,5	69,4	68,1	66,0	69,0	67,7	72,3	75,2	73,9
Pensionados vejez (respecto de personas en edad de jubilación)	26,7	55,6	36,8	26,8	55,8	37,0	12,8	34,5	19,8
Pensionados con PBS (respecto de mayores de 65 años)	34,0	17,6	27,0	34,2	17,7	27,1	21,2	10,2	16,7
Pensionados con APS (respecto de personas mayores de 65 años)	5,5	8,1	6,6	5,5	8,1	6,6	0,2	3,7	1,6
Personas en edad de jubilar (respecto de fuerza de trabajo)	10,2	7,2	8,5	10,8	7,6	9,0	2,0	1,7	1,8
Monto pensión (vejez) (CLP \$)	\$208.102	\$305.777	\$261.541	\$206.944	\$304.843	\$260.487	\$433.915	\$462.758	\$450.739

Notas: La tabla muestra estadísticas descriptivas de las variables relacionadas con el mercado laboral y el sistema previsional en Chile. Cada variable detalla el grupo de base de comparación. Personas en edad de trabajar en Chile son las de 15 años y más. Los montos están en pesos chilenos de 2017.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta CASEN 2017.

CUADRO VII.A2. *Determinantes Afiliación*

	(1)	(2)	(3)
Edad	0,005*** (0,001)	0,005*** (0,001)	0,005*** (0,001)
Edad ²	-0,000*** (0,000)	-0,000*** (0,000)	-0,000*** (0,000)
Años exposición	0,002*** (0,001)	0,002*** (0,001)	0,002*** (0,001)
Años exposición ²	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)
Mujer	-0,004 (0,003)	-0,004 (0,003)	-0,003 (0,003)
Contrato	0,114*** (0,004)	0,114*** (0,004)	0,114*** (0,004)
Sueldo y saldos mon. (corregido)	0,023*** (0,003)	0,022*** (0,003)	0,022*** (0,003)
Educ. primaria	0,015*** (0,005)	0,015*** (0,005)	0,014*** (0,005)
Educ. secundaria	0,028*** (0,006)	0,029*** (0,006)	0,028*** (0,006)
Educ. terciaria	0,032*** (0,007)	0,033*** (0,007)	0,033*** (0,007)
Inmigrante	-0,030*** (0,009)	-0,031*** (0,009)	-0,032*** (0,009)
Jefe de hogar		0,006* (0,003)	0,006* (0,004)
Zona rural		0,002 (0,004)	0,002 (0,004)
Niños en el hogar		0,003** (0,001)	0,002 (0,001)
Casado			0,002 (0,004)
Conviviente			0,008* (0,004)
Separado			-0,004 (0,006)
Viudo			-0,004 (0,009)
N	66.395	66.395	66.395
Pseudo R ²	0,232	0,232	0,233

Errores estándar (linealizados) entre paréntesis. Los asteriscos indican el nivel de significancia (* < 0.1, ** < 0.05, *** 0.01).

Notas: Resultados (efectos marginales) para un modelo probit con variable dependiente Afiliación, que toma el valor 1 si la persona se encuentra afiliada al sistema previsional (independiente de la institución particular) y 0 si no. Las variables Mujer, Educ. primaria, Educ. secundaria, Educ. terciaria, Jefe de hogar, Zona rural, Casado, Conviviente, Separado y Viudo, e Inmigrante corresponden a variables binarias que toman el valor 1 si la persona cumple con las características y 0 si no. La variable Años exposición corresponde a la cantidad de años que lleva la persona expuesta al mercado laboral chileno y, así, al sistema previsional. La variable Sueldo y saldos mon. (corregido) corresponde a los ingresos de la ocupación principal en logaritmos. La variable Niños en el hogar suma la cantidad de personas menores de 15 años en el hogar. Las primeras tres columnas corresponden a la muestra de inmigrantes ocupados, y las tres siguientes a locales ocupados.

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta CASEN 2017.

CUADRO VII.A3. *Impacto años de exposición al mercado laboral en afiliación*

	(1)	(2)
Edad	0,013*** (0,005)	0,004*** (0,001)
Edad ²	-0,000** (0,000)	-0,000*** (0,000)
Mujer	-0,003 (0,016)	-0,006* (0,003)
Contrato	0,392*** (0,065)	0,217*** (0,008)
Sueldo y saldos mon. (corregido)	-0,012 (0,032)	0,025*** (0,003)
Educ. primaria	0,056 (0,041)	0,009 (0,007)
Educ. secundaria	0,117*** (0,037)	0,015** (0,007)
Educ. terciaria	0,119*** (0,040)	0,010 (0,007)
0 años exposición = 1	-0,135*** (0,038)	-0,180*** (0,022)
1 año exposición = 1	-0,002 (0,033)	-0,095*** (0,017)
2 años exposición = 1	0,022 (0,038)	-0,033*** (0,012)
3 años exposición = 1	0,044 (0,032)	-0,026** (0,012)
4 años exposición = 1	-0,031 (0,038)	-0,009 (0,010)
5 años exposición = 1	0,007 (0,034)	-0,002 (0,009)
6 años exposición = 1	0,036 (0,029)	-0,007 (0,011)
7 años exposición = 1	0,064 (0,064)	-0,007 (0,008)
8 años exposición = 1	-0,039 (0,056)	0,006 (0,008)
9 años exposición = 1	-0,033 (0,073)	0,009 (0,006)
10 años exposición = 1	-0,036 (0,041)	-0,001 (0,007)
N	2.498	63.897
Pseudo R ²	0.317	0.217

Errores estándar (linealizados) entre paréntesis. Los asteriscos indican el nivel de significancia (* < 0.1, ** < 0.05, *** 0.01).

Notas: El cuadro presenta los resultados de una estimación por OLS. La variable dependiente corresponde a la tasa de afiliación, que toma el valor 1 si el individuo está afiliado y 0 si no. La columna (1) presenta los resultados para los inmigrantes ocupados y la (2) para los locales ocupados. Cada año de exposición es una variable *dummy* que toma el valor 1 si la cantidad de años de exposición del individuo corresponde a la variable correspondiente.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta CASEN 2017.

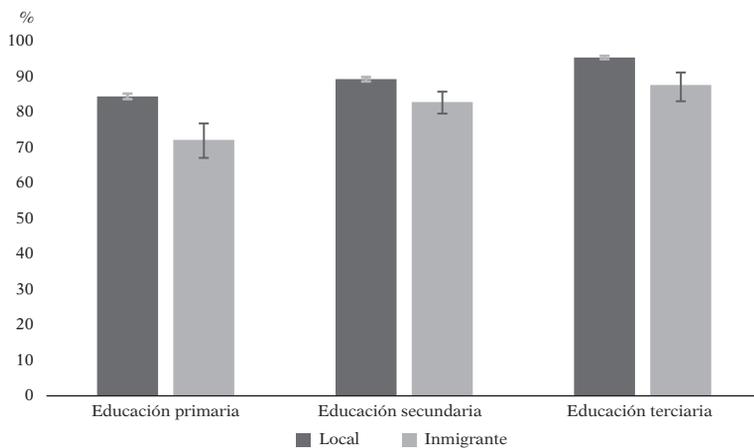
CUADRO VII.A4. *Impacto años de exposición al mercado laboral en cotización*

	(1)	(2)
Edad	0,001 (0,003)	0,019*** (0,001)
Edad ²	-0,000 (0,000)	-0,000*** (0,000)
Mujer	0,002 (0,009)	-0,008** (0,003)
Contrato	0,406*** (0,101)	0,529*** (0,012)
Sueldo y saldos mon. (corregido)	-0,007 (0,011)	0,046*** (0,003)
Educ. primaria	-0,076*** (0,023)	0,018** (0,007)
Educ. secundaria	-0,002 (0,019)	0,021*** (0,007)
Educ. terciaria	-0,006 (0,021)	-0,000 (0,008)
0 años exposición = 1	0,046** (0,023)	0,051** (0,021)
1 año exposición = 1	0,049** (0,024)	0,066*** (0,015)
2 años exposición = 1	0,040 (0,030)	0,074*** (0,015)
3 años exposición = 1	0,083** (0,042)	0,063*** (0,014)
4 años exposición = 1	0,029* (0,017)	0,052*** (0,012)
5 años exposición = 1	0,046** (0,023)	0,041*** (0,013)
6 años exposición = 1	0,061** (0,029)	0,052*** (0,011)
7 años exposición = 1	-0,026 (0,063)	0,032*** (0,010)
8 años exposición = 1	0,001 (0,049)	0,044*** (0,009)
9 años exposición = 1	0,062** (0,025)	0,020* (0,012)
10 años exposición = 1	0,006 (0,052)	0,009 (0,009)
N	2.068	60.130
Pseudo R ²	0,234	0,267

Notas: El cuadro presenta los resultados de una estimación por OLS. La variable dependiente corresponde a la cotización, que toma el valor 1 si el individuo cotizó el mes pasado y 0 si no. La columna (1) presenta los resultados para los inmigrantes ocupados y afiliados, y la (2) para los locales ocupados y afiliados. Cada año de exposición es una variable *dummy* que toma el valor 1 si la cantidad de años de exposición del individuo corresponde a la variable correspondiente.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la encuesta CASEN 2017.

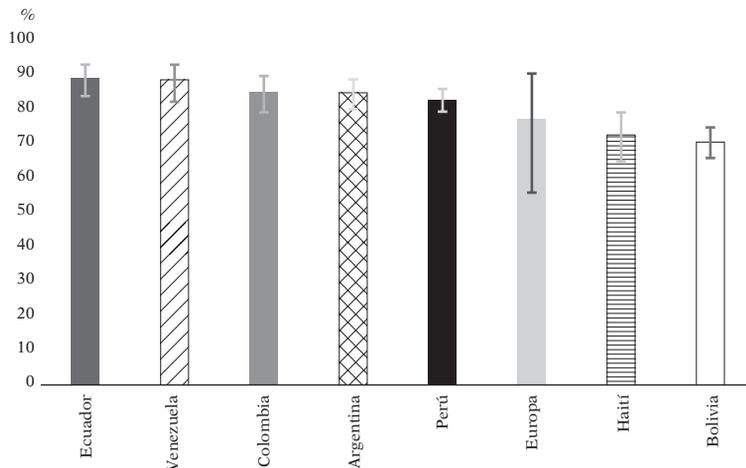
GRÁFICO VII.A1. *Tasa de afiliación respecto de personas ocupadas, por nivel educacional*



Nota: La diferencia entre grupos es significativa al 95 por ciento de confianza.

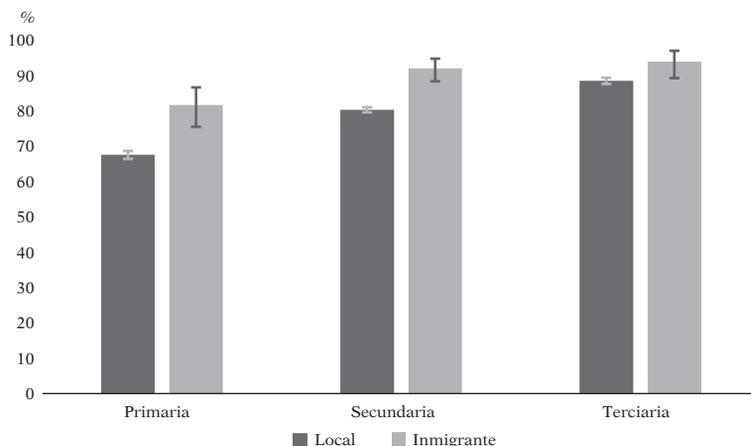
Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta CASEN 2017.

GRÁFICO VII.A2. *Tasa de afiliación respecto de personas ocupadas, por nacionalidad*



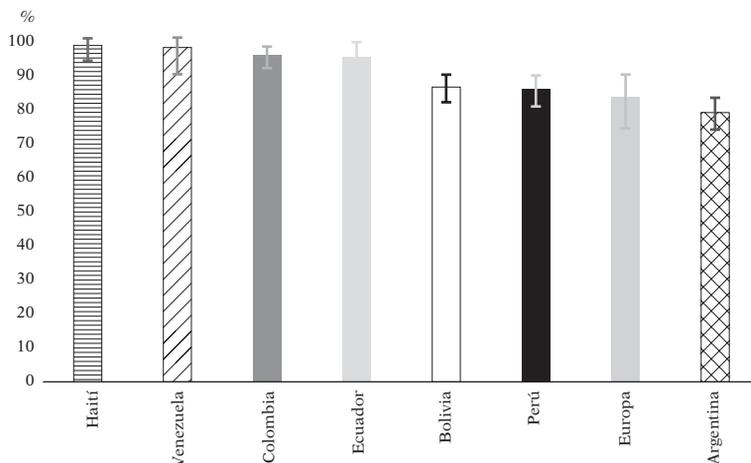
Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta CASEN 2017.

GRÁFICO VII.A3. *Proporción de cotizantes entre ocupados y afiliados, por tramo educacional*



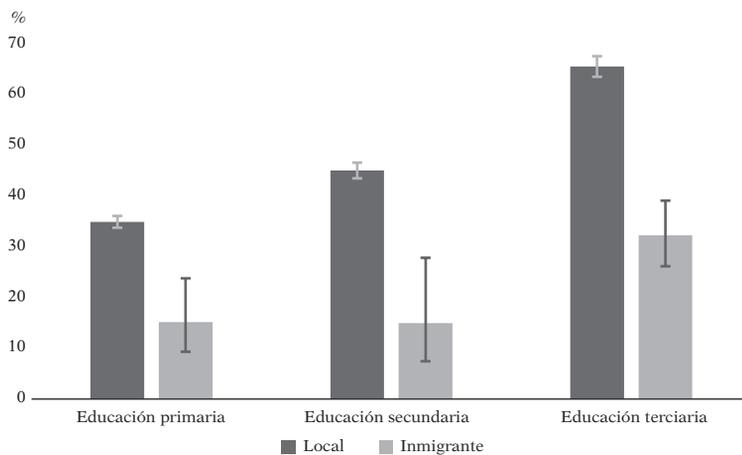
Nota: Las diferencias entre ambos grupos son significativas al 95 por ciento de confianza.
 Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta CASEN 2017.

GRÁFICO VII.A4. *Proporción de cotizantes entre ocupados y afiliados, por nacionalidad*



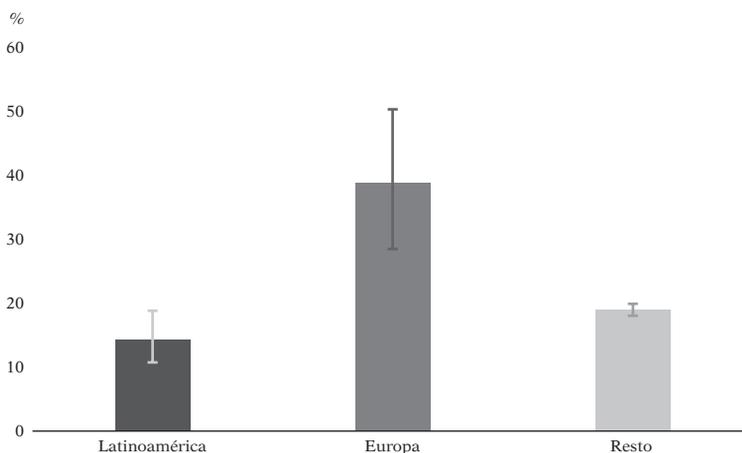
Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta CASEN 2017.

GRÁFICO VII.A5. *Proporción de pensionados respecto de personas en edad de jubilar, por nivel educacional*



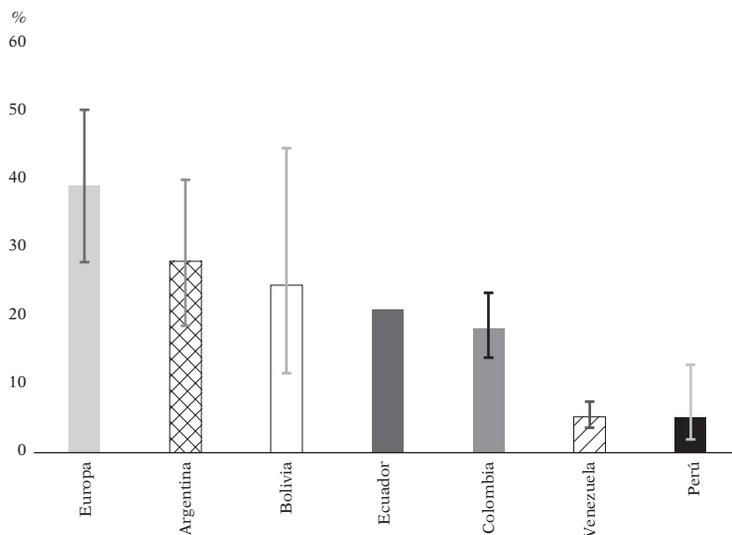
Nota: La diferencia entre grupos es significativa al 95 por ciento de confianza.
Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta CASEN 2017.

GRÁFICO VII.A6. *Proporción de pensionados respecto a las personas en edad de jubilación, por región*



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta CASEN 2017.

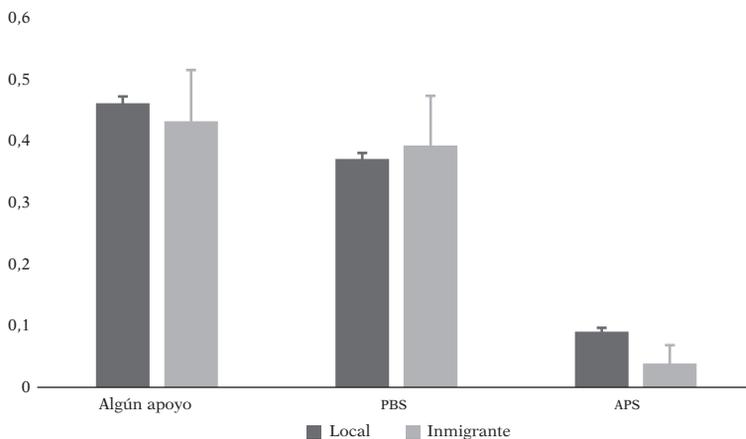
GRÁFICO VII.A7. *Proporción de pensionados respecto a las personas en edad de jubilación, por nacionalidad*



Nota: Por escasez de observaciones, no fue posible elaborar un intervalo de confianza para Ecuador ni presentar resultados para Haití.

Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta CASEN 2017.

GRÁFICO VII.A8. *Proporción de pensionados con apoyo estatal respecto del total de personas con pensión de vejez (con y sin beneficio) y mayores de 65 años*



Fuente: Elaboración propia a partir de la encuesta CASEN 2017.

CAPÍTULO VIII

ES UN LARGO CAMINO TODAVÍA: INMIGRANTES, POBREZA Y VULNERABILIDAD EN CHILE

*Andrés Hernando**

RESUMEN

En este capítulo se explora la relación entre la inmigración y la situación de vulnerabilidad y pobreza en Chile. Se examinan tanto la pobreza medida indirectamente, por ingresos, como las medidas directas de pobreza multidimensional que se emplean en las estadísticas oficiales. Dado que los inmigrantes se incorporan rápidamente y en mayor proporción a la fuerza de trabajo, no es extraño que la pobreza por ingresos en dicho grupo sea menor o no difiera de la medida en la población de origen local. Sin embargo, debido a que los inmigrantes pueden tener carencias acumulativas asociadas a su origen, o menor contacto con la oferta pública disponible o menor conocimiento de sus derechos en el país de acogida, no sorprende encontrar que exhiben una mayor pobreza multidimensional. En efecto, si bien los inmigrantes exhiben una tasa de pobreza monetaria algo mayor que la población nativa en la última medición, esta en general no difiere de la pobreza de la población local. La pobreza multidimensional, sin embargo, es significativamente mayor en la población inmigrante. Tales promedios, por otra parte, esconden que toda la diferencia se explica por la incidencia de la pobreza en la población proveniente del resto de Latinoamérica y el Caribe y, dentro de esta, las dimensiones de carencia más importantes dicen relación con la asistencia y escolaridad, la adscripción al sistema de seguridad social (salud y pensiones) y la vivienda, lo que pone en evidencia la necesidad de generar nuevas políticas públicas o adecuar las existentes especialmente en la dimensión de la información que reciben los inmigrantes respecto a sus derechos y obligaciones en el país. Evidencia indirecta de esto se encuentra en la medida de cohesión social, donde los inmigrantes muestran importantes carencias en apoyo, participación y trato igualitario.

* Centro de Estudios Públicos (CEP).

1. INTRODUCCIÓN

¿Experimentan los inmigrantes mayores índices de pobreza y vulnerabilidad que los habitantes locales? ¿Qué carencias los afectan más y qué se puede hacer, desde la política pública, para reducir la carga de vulnerabilidad que pueden experimentar debido a sus condiciones de origen?

En este capítulo se explora la condición de pobreza y vulnerabilidad de los inmigrantes en Chile, analizando las diferencias en la pobreza en los inmigrantes respecto a la población local y cómo esta situación se puede reflejar en distintos niveles de vulnerabilidad y de vulneración de sus derechos. Luego, se analizan diferencias entre grupos específicos de inmigrantes.

La evidencia encontrada muestra que hay una cierta tendencia de la pobreza monetaria a aumentar para los inmigrantes en las últimas mediciones, de modo que esta afecta hoy en mayor medida a los inmigrantes que a los habitantes locales, algo que no había ocurrido antes en la serie (ver el capítulo de Fuentes y Vergara en este mismo volumen para más evidencia de este cambio). Por otra parte, la pobreza monetaria parece afectar desproporcionadamente más a los inmigrantes provenientes de Latinoamérica y el Caribe, por lo que la pregunta es si los recientes flujos migratorios pueden explicar la tendencia emergente o si se trata de características que diferencian a los inmigrantes de esta zona de otros inmigrantes y de la población local.

En cuanto a la pobreza multidimensional, se observa que esta afecta también en forma desproporcionadamente más alta a los inmigrantes de Latinoamérica y el Caribe y que, a diferencia de la pobreza multidimensional de la población local, no exhibe una tendencia a la baja en las mediciones del periodo disponible.

Entre las carencias más importantes que afectan a los inmigrantes destacan la adscripción a un sistema de previsión en salud, las relacionadas con la vivienda (hacinamiento, calidad y acceso a servicios básicos) y las relacionadas con cohesión social (acceso a capital social y experiencias de discriminación). Las últimas son evidencia del bajo valor relativo de las redes locales, así como de la discriminación que enfrentan los inmigrantes en Chile y que puede afectar negativamente sus capacidades de desarrollo.

El lector atento notará que, a pesar de que la evidencia ofrece un soporte importante a favor de ciertas políticas sectoriales específicas, el capítulo evita entrar en su discusión. Esto se debe a que dichos tópicos son tratados con mucha mayor profundidad y detalle en otros capítulos del presente volumen. Se recomienda especialmente consultar los capítulos de Eyzaguirre sobre educación, Benítez y Velasco sobre acceso a la salud, Cordero

sobre pensiones, Razmilic sobre vivienda y Mascareño para una perspectiva sociológica al respecto.

Este capítulo se estructura de la siguiente manera: la sección siguiente (sección 2) presenta alguna literatura relevante para el análisis; la sección 3 estudia la incidencia de la pobreza, en sus distintas medidas, para la población local e inmigrante, deteniéndose en las diferencias por origen y por tipo de carencia; la sección 4 analiza la desigualdad y la vulnerabilidad en ambas poblaciones, mientras que la sección siguiente (sección 5) explora las diferencias en el acceso de los inmigrantes a la política de protección social (medida como subsidios monetarios directos) y el efecto que esta tiene en reducir o aliviar la pobreza en estos grupos; la sección 6 concluye y presenta propuestas de política pública que podrían contribuir a reducir las diferencias adversas para la población inmigrante.

2. BREVE REVISIÓN DE LA LITERATURA

La experiencia de migrar puede ser compleja, ya sea porque suele ir acompañada de una crisis de separación familiar o porque implica, tanto para el individuo que migra solo como para la familia nuclear que migra en conjunto, el abandonar la realidad que les es conocida para intentar mejorar su condición en un medio diferente, potencialmente hostil y en el que, por lo general, encontrarán un menor nivel de capital social respecto al que podían acceder en su país de origen (Petit, 2003).

A lo anterior se deben agregar otras consideraciones, como la barrera idiomática que limita la capacidad de acceder a mejores oportunidades en el punto de destino.¹ Inclusive, programas de inserción para recién llegados pueden introducir un sesgo en beneficio de los individuos más educados entre aquellos que migran (Kaida, 2013), lo que a su vez puede disminuir aún más el valor de la red a la que es posible acceder por homogeneidad de origen, al permitirles a los más educados abandonar dicha red en forma temprana. Por supuesto, esto no es obviamente indeseable.

También existe el potencial sesgo contrario al inmigrante en la sociedad receptora, lo que lleva aparejados fenómenos de exclusión social, limitación en las capacidades de desarrollo o, dependiendo de las estrategias que los migrantes adopten para lidiar con estas experiencias, la posibilidad de

¹ Akresh y Frank (2011) muestran que el dominio del idioma de la sociedad a la que se arriba, medido por un observador independiente, tiene un efecto importante en los resultados laborales de los inmigrantes. Más aún, cuando el juicio que los propios inmigrantes tienen de su capacidad hablando el idioma local coincide con el del observador, esto predice mejores resultados laborales —porque los inmigrantes buscan un *match* laboral más adecuado a sus habilidades— y los programas de ayuda en la adquisición del idioma son más efectivos.

renunciar a oportunidades de mejoramiento significativo porque se realizan acciones específicas que llevan a la automarginalización o la segregación. En esta línea, Herz y Johansson (2012) examinan con detalle las estrategias que adoptan inmigrantes de distintas nacionalidades en Suecia para enfrentar la experiencia de ser marginalizados o limitados en sus capacidades.

En general, según Hertz y Johansson, las estrategias se pueden dividir en aquellas que tienden a la integración en el nuevo ambiente y aquellas que buscan preservar la identidad y el carácter inmigrante. Entre las primeras destaca el “abandonar el suburbio”, que consiste en alejarse explícitamente de los círculos de inmigrantes para intentar redefinirse como un miembro pleno de la sociedad receptora. Otra estrategia de integración consiste en obtener la nacionalidad y residencia local de modo de “renacer” en la nueva sociedad, lo cual puede incluir un proceso inconsciente de adopción de códigos locales experimentados en la escuela (si el inmigrante es lo suficientemente joven) o en el lugar de trabajo, permitiendo abandonar paulatinamente la identidad migrante y absorber la nueva identidad. Por último, los autores encuentran que una parte importante de los inmigrantes jóvenes en Suecia aspiran a “suecoficarse”, es decir, convertirse gradualmente en suecos por la vía de adoptar sus modos y costumbres en forma explícita, deliberada e incluso exagerada, suprimiendo la lógica de “ellos y nosotros” para procurar ser parte del “ellos”, lo que puede implicar una ruptura de relaciones con otros inmigrantes de la misma nacionalidad que no están dispuestos a realizar la transición.

Todas estas estrategias de absorción implican diferenciarse del estereotipo, a fin de “parecer menos parte de los inmigrantes”. Cuando la inmigración ha ocurrido específicamente hacia una localidad que provee identidad y alguna red de contactos locales, esto involucra un nuevo proceso de abandono del escaso capital social preservado, lo que acarrea también una segunda experiencia de pérdida. Si la sociedad acepta o no a estos inmigrantes como miembros propios es, por supuesto, la gran pregunta que limita la posibilidad de éxito de tales estrategias.

Finalmente, Herz y Johansson (2012) identifican la estrategia de masculinizar el conflicto percibido con la sociedad receptora en el sentido de activar la autoconfianza e intentar mantener el control sobre la situación por la vía de la dominación e, incluso, del potencial uso de la violencia. La decisión en este caso es la de “hacerse respetar” y no permitir el maltrato y la discriminación (o, al menos, no aceptarlos en forma pasiva). Dado que los autores trabajan solo con una muestra de hombres jóvenes no es posible saber si, al menos en Suecia, dicha estrategia es seguida también por mujeres inmigrantes.

Para algunos inmigrantes la pérdida de capital social puede ser tan fuerte que los lleva a preferir la conservación de este antes de usar las nuevas oportu-

tunidades de mejora de sus condiciones materiales (Crowley *et al.*, 2006). Ello explica, en parte, la prevalencia de “ciudades portal” a las que llegan preferentemente los migrantes de una misma nacionalidad. Ahí encuentran gente que habla su idioma y que posee algún conocimiento transmisible acerca de la sociedad receptora, de la oferta de política pública, de los procesos burocráticos, etc. Se trata de una red local que provee algún capital social activable y, por otra parte, de un mecanismo para preservar la identidad, costumbres y usos propios. A medida que los inmigrantes van adquiriendo el conocimiento y reafirmando su posición es posible que vuelvan a migrar abandonando la “ciudad portal” (que puede ser más un barrio o comuna que una ciudad, propiamente) para encontrar mejores oportunidades. El problema puede aparecer cuando el capital social provisto por la red local es bajo, pero el valor integrador alto, de manera que los inmigrantes no deseen (en palabras de Herz y Johansson, 2015) “abandonar el suburbio” y aprovechar oportunidades fuera de este, en cuyo caso las “ciudades portal” se pueden convertir en una trampa de la pobreza.²

3. LA CONDICIÓN DE POBREZA EN CHILE: INMIGRANTES Y LOCALES

A partir del año 2013, en Chile se mide la pobreza de dos formas distintas. Una es la medición indirecta tradicional usando ingresos, que consiste en comparar los ingresos totales del hogar con el valor de una línea de la pobreza que depende del tamaño de la familia y que aproxima el nivel mínimo de ingresos requeridos para cubrir necesidades básicas, independiente de sus decisiones de consumo.

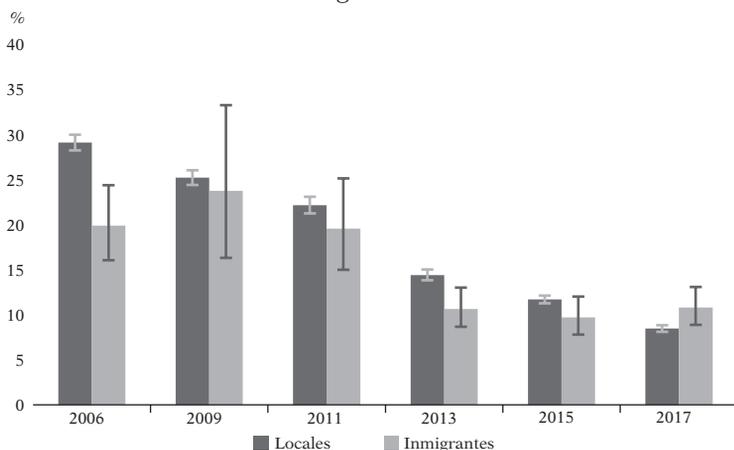
La segunda medida, llamada pobreza multidimensional, consiste en medir directamente distintas carencias que pueden afectar a los miembros del hogar y que los califican como pobres cuando esas carencias, ponderadas, sobrepasan un cierto umbral. La medida introducida en 2013 usa cuatro dimensiones y 12 indicadores, la cual fue modificada a partir de 2015, para incluir cinco dimensiones y 15 indicadores. A continuación analizamos la situación de pobreza de inmigrantes y locales a distintos niveles de desagregación en cada una de estas medidas, discutiendo con algún detalle las características relevantes de las mismas. La fuente principal de datos corresponde a la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN).

² Para otro análisis de “ciudades portal” y su efecto o importancia, ver los capítulos de Razmilic y de Mascareño en este volumen.

3.1. Pobreza medida por ingresos

El gráfico VIII.1 muestra la pobreza por ingresos de la población local y la población inmigrante para el periodo en que se cuenta con datos comparables. Para cada estimador se presenta, además, el intervalo de confianza al 95 por ciento. Las diferencias son estadísticamente significativas, al 95 por ciento en 2006, 2013 y 2017, y al 90 por ciento en 2015. Se aprecia que, en general, la pobreza por ingresos de la población inmigrante era menor que la de la población local para toda la serie (aunque algunas diferencias no resultaban estadísticamente significativas), algo que se revierte en la última medición de 2017. Esto es consistente con lo presentado por Fuentes y Vergara en este volumen respecto a los ingresos laborales de los inmigrantes.

GRÁFICO VIII.1. *Pobreza por ingresos en población local e inmigrante 2006-2017*

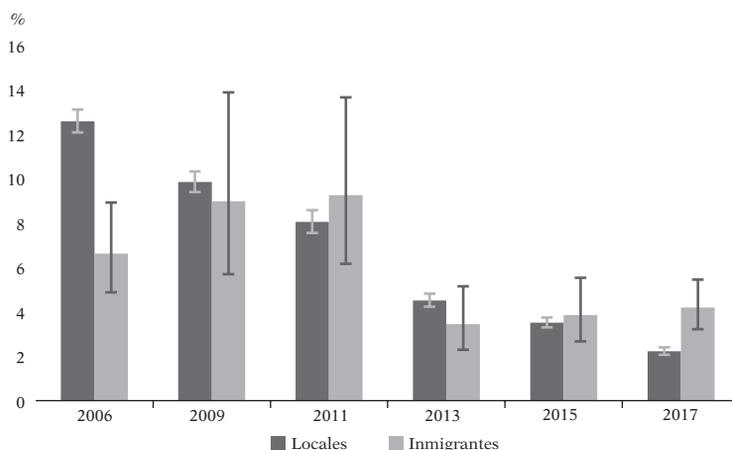


Nota: Se presentan intervalos de confianza al 95 por ciento para la proporción.
Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN 2006-2017.

El estimador de la pobreza extrema se construye de la misma forma que la pobreza por ingresos, pero usando una línea de comparación más baja, que representa el ingreso mínimo requerido por el hogar para cubrir sus necesidades alimentarias básicas. El gráfico VIII.2 presenta la pobreza extrema para las poblaciones local e inmigrante en cada medición desde 2006. Como se puede apreciar, en general no puede rechazarse la hipótesis de que la pobreza extrema es igual para ambos grupos excepto en los extremos del periodo considerado. Nuevamente, si en 2006 la pobreza extrema en inmigrantes era

significativamente menor que en la población local, esto se revierte en el último punto de la serie, siendo la pobreza extrema un problema más importante en la población inmigrante que en la local en la medición de 2017.

GRÁFICO VIII.2. *Pobreza extrema por ingresos en la población local e inmigrante 2006-2017*



Nota: Se presentan intervalos de confianza al 95 por ciento para la proporción.

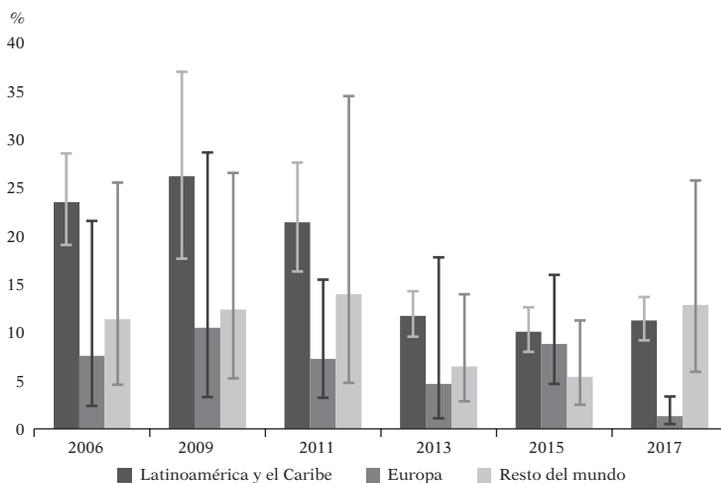
Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN 2006-2017.

Por supuesto, este cambio en la tendencia de los inmigrantes a presentar menores tasas de pobreza que la población local demanda una explicación. Después de todo, Fuentes y Hernando muestran que los inmigrantes exhiben mayores participaciones laborales. Entonces, la explicación puede venir de un cambio reciente en la composición de la población inmigrante, de modo que los grupos de más bajos ingresos han aumentado su importancia en dicha población.

El gráfico VIII.3 presenta la tasa de pobreza medida por ingresos de acuerdo a la región de origen de los inmigrantes (la definición de origen es la misma empleada en el capítulo de Fuentes y Hernando). Se aprecia que, para la mayoría de los periodos, la tasa de pobreza por ingresos de los inmigrantes provenientes de Europa es significativamente menor que la tasa de pobreza de los inmigrantes provenientes de Latinoamérica y el Caribe (al 95 por ciento, nivel de confianza, ambos valores solo son iguales en la medición de 2015). Lo mismo ocurre con la tasa de pobreza por ingresos de los inmigrantes provenientes del resto del mundo (diferencia estadísticamente distinta de 0 al 95 por ciento en 2006 y 2015, y al 90 por ciento en 2009 y

2013). De lo anterior se podría desprender que los cambios en la composición de los inmigrantes que aumentan la participación relativa de aquellos provenientes de la región más cercana a Chile podrían explicar, al menos parcialmente, la evidencia antes presentada. Tal es el caso de la última ola migratoria experimentada por Chile, en que el grueso de los nuevos inmigrantes proviene de países latinoamericanos y caribeños.

GRÁFICO VIII.3. *Tasa de pobreza por ingreso de inmigrantes según zona de origen 2006-2017*

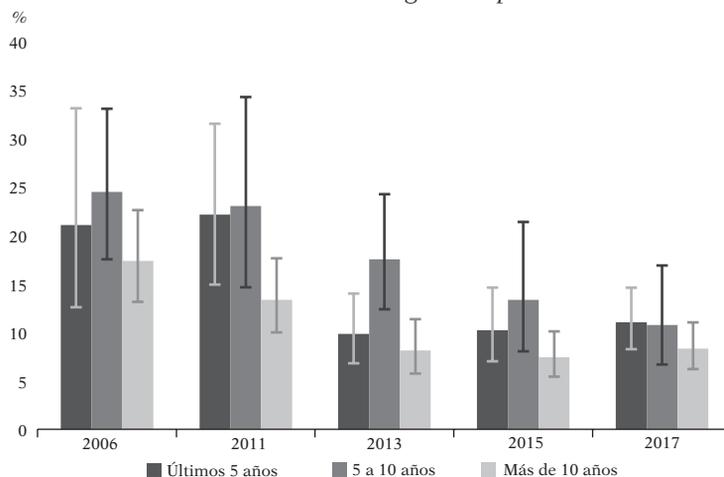


Nota: Se presentan intervalos de confianza al 95 por ciento para la proporción.
Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN 2006-2017.

El gráfico VIII.4 presenta la tasa de pobreza por ingresos de los inmigrantes de acuerdo al momento en que llegaron al país. Las diferencias no son, en general, estadísticamente significativas, por lo que no es posible sostener que aquellos que llevan más tiempo residiendo en Chile exhiban, efectivamente, menores tasas de pobreza monetaria que los que han arribado recientemente. Esto parece desafiar la idea de que los inmigrantes van mejorando sus condiciones materiales a medida que se adaptan a la sociedad que los recibe; sin embargo, como veremos a continuación, es algo que sí puede ocurrir al examinar otras dimensiones de carencia.

El cuadro VIII.1 presenta a continuación las tasas de pobreza de locales e inmigrantes según en cuál de las tres macrozonas en las que se divide Chile residen (la definición de macrozonas nacionales corresponde a la empleada en el capítulo de Fuentes y Hernando).

GRÁFICO VIII.4. Pobreza por ingresos de inmigrantes de acuerdo al momento de llegada al país 2006-2017



Nota: Se presentan intervalos de confianza al 95 por ciento para la proporción. La encuesta de 2009 no permite formar la clasificación usada, por lo que se omite dicho año.
Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN 2006-2017.

CUADRO VIII.1. Tasa de pobreza de la población por macrozona geográfica y distribución de población inmigrante

Año	Zona	Locales	Inmigrantes	Distribución
2006	Norte	25,9	38,2*	13,1
	Centro	27,9	14,9**	76,4
	Sur	38,2	34,3	10,5
2009	Norte	21,5	30,5	14,0
	Centro	23,7	21,3	78,9
	Sur	36,6	38,9	7,1
2011	Norte	17,6	25,1**	15,5
	Centro	21,3	18,7	77,7
	Sur	31,1	17,3**	6,8
2013	Norte	10,2	13,9**	17,7
	Centro	13,8	9,8**	77,7
	Sur	21,4	12,8**	4,6
2015	Norte	8,9	16,7**	18,4
	Centro	10,9	7,8**	77,2
	Sur	18,1	14,3	4,5
2017	Norte	8,0	15,3**	14,0
	Centro	7,7	10,2**	82,3
	Sur	13,1	8,7**	3,7

Nota: La columna Distribución muestra la distribución porcentual de la población inmigrante en cada macrozona geográfica. Los asteriscos señalan diferencias estadísticamente significativas ** (*) al 95 (90) por ciento, nivel de confianza.

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN en años respectivos.

En todos los periodos, la macrozona centro concentra a más del 75 por ciento de la población inmigrante en la encuesta, llegando al 82 por ciento en 2017. A lo largo del periodo estudiado la macrozona norte se mantiene relativamente estable en el porcentaje de población migrante que concentra (aunque tiene un aumento importante en 2013 y 2015, que luego revierte), mientras que la macrozona sur pierde importancia en el periodo.

El patrón de distribución de la población inmigrante es importante porque permite entender cómo los números del cuadro VIII.1 son compatibles con la información presentada en el gráfico VIII.1. En efecto, el gráfico VIII.1 indica, por ejemplo, que la tasa de pobreza de la población migrante es significativamente menor que la de la población local en 2006; sin embargo, el cuadro VIII.1 nos dice que la pobreza de los inmigrantes es (al 90 por ciento, nivel de confianza) mayor que la de los locales en la zona norte, significativamente menor en la zona centro e igual a la de los locales en la zona sur. Ahora bien, dado el patrón de distribución de la población inmigrante, fuertemente concentrado en la zona centro, donde su pobreza es menor que la de los locales, se obtiene que la tasa de pobreza de la población inmigrante es de 20 por ciento, que corresponde al dato reportado en el gráfico VIII.1 y que es significativamente menor que la tasa total para la población local, la cual alcanzaba al 29,2 por ciento.

En el cuadro VIII.1 se observa que si bien al comienzo del periodo hay relativamente pocas diferencias estadísticamente significativas en la pobreza monetaria de los inmigrantes respecto a la de la población local en las distintas macrozonas, estas sí comienzan a ampliarse después de 2011.

En las mediciones de 2011 a 2017, consistentemente la pobreza monetaria de los inmigrantes en la macrozona norte es más alta que la de la población local y, con la excepción de 2015, la pobreza de los inmigrantes que residen en la macrozona sur del país es más baja que la de la población local.

En cuanto a la población inmigrante en la macrozona centro, observamos que la tasa de pobreza de esta pasa de no ser significativamente distinta en 2011 a la de la población local, a ser menor que ella en 2013 y 2015, y luego a ser mayor que la de la población local en 2017, cuando la proporción de inmigrantes habitando en el centro del país experimenta un aumento importante de más de 5 puntos porcentuales, lo que se debe al importante influjo de migrantes recibido por el país en los últimos años.

3.2. Pobreza multidimensional

Como ya se indicó, una medida de pobreza multidimensional es una aproximación a la situación de carencia de una persona, basándose en la observación directa de necesidades insatisfechas. Mientras una medición por

ingresos considera si la persona “podría” cubrir algunas necesidades clasificadas como importantes en caso de que gastara sus ingresos de la forma adecuada, las mediciones directas cuantifican si la persona tiene esas necesidades cubiertas o no.

El primer paso para construir una medida multidimensional de la pobreza es, entonces, elegir los indicadores de carencia adecuados. Posteriormente, los indicadores son agrupados en dimensiones que son agregaciones ponderadas de estos indicadores. Luego se usa una línea de la pobreza específica que transforma las carencias en dimensiones en un indicador final de la condición de pobreza (Alkire y Foster, 2007).

En el caso particular de Chile, en el año 2013 se construyó un indicador de pobreza multidimensional que consiste en 12 indicadores agrupados en cuatro dimensiones con tres indicadores cada uno (Ministerio de Desarrollo Social, 2014). Las dimensiones consideradas son: (i) educación, (ii) salud, (iii) trabajo y seguridad social, y (iv) vivienda. Los indicadores para cada una se explican brevemente a continuación:

- Educación
 - Asistencia: Se considera en carencia una persona que, estando en edad de asistir a una institución de educación, no lo hace y no ha completado su educación obligatoria (incluye a las personas con discapacidad hasta la edad de 26 años).
 - Rezago escolar: Afecta a una persona menor de 21 años que asiste a un establecimiento educacional y presenta dos o más años de rezago respecto al nivel que debería estar cursando.
 - Escolaridad: Una persona mayor de edad que tenga menos años de educación de aquellos que eran legalmente obligatorios al momento en que se encontraba en edad de asistir a una institución educativa, de acuerdo a la legislación chilena vigente, es considerada carente.

- Salud
 - Malnutrición: Esta carencia afecta a una persona de 0 a 6 años que presenta riesgo de desnutrición, sobrepeso u obesidad.
 - Adscripción: Se considera carente en adscripción a un sistema de salud a una persona que no está afiliada a un sistema previsional de salud y no cuenta con un seguro de salud.
 - Atención: Se considera carente en atención de salud a una persona que tuvo un problema de salud en los últimos tres meses y no tuvo consulta ni atención médica o que, en los últimos 12 meses, ha estado en tratamiento por enfermedad AUGE pero no ha sido cubierta por el sistema de Garantías Explícitas en Salud (GES).

- Trabajo y seguridad social
 - Ocupación: Se considera carente en ocupación a una persona mayor de 18 años que está desocupada (es decir, no tiene empleo y lo busca activamente).
 - Seguridad social: Se considera carente en seguridad social a cualquier persona mayor de 15 años que, encontrándose empleada, no cotiza en el sistema previsional y no es trabajador independiente con educación universitaria completa.³
 - Jubilaciones: Se considera carente a una persona que teniendo la edad legal requerida, no percibe una pensión contributiva o no contributiva y no tiene ingresos por arriendo, retiro de utilidades, dividendos o intereses.

- Vivienda
 - Hacinamiento: Se considera carente en este indicador a cualquier persona que resida en una vivienda en la que conviven más de 2,5 personas por dormitorio de uso exclusivo.
 - Estado de la vivienda: Se considera carente en este indicador a cualquier persona que reside en una vivienda que presenta daños severos en sus muros, techos o suelos, o que reside en una vivienda de tipo precario.
 - Servicios básicos: Dependiendo de la zona (rural o urbana, distintos estándares) se considera a una persona como carente si su vivienda no cuenta con llave de agua potable al interior del domicilio y sistema de eliminación de excretas.

Un hogar se considera carente en uno de estos indicadores si a lo menos uno de sus integrantes es carente en él. Cada dimensión se pondera en un 25 por ciento y, dentro de cada dimensión, cada indicador se pondera en un 33,3 por ciento. Finalmente, se considera a un hogar como pobre si todas sus carencias ponderadas suman 0,25 o más (equivalente a tener todas las carencias de una dimensión completa).

³ Esta definición busca separar el caso de profesionales muy exitosos y de altas rentas que pueden optar por otras formas de ahorro previsional o precautorio fuera del sistema de pensiones y a los que sería inapropiado clasificar como carentes.

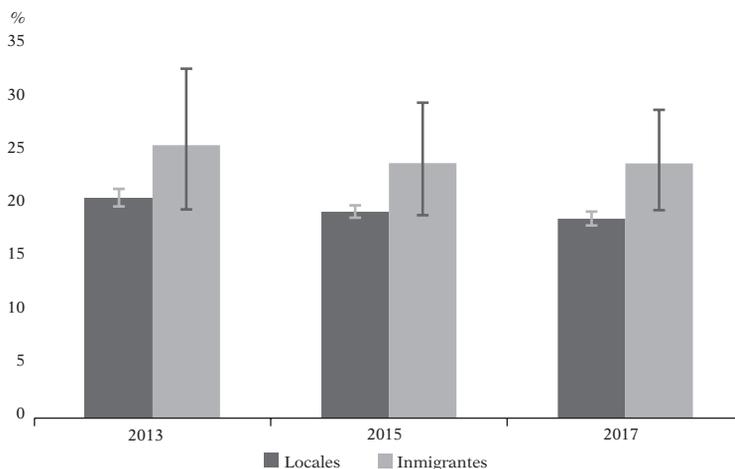
3.2.1. Medición en cuatro dimensiones

Los gráficos VIII.5, VIII.6 y VIII.7 a continuación presentan la pobreza multidimensional de la población local e inmigrante y, para la población inmigrante, una descomposición de acuerdo a su origen y al momento de llegada al país, respectivamente.

En la evidencia presentada se observa que, aunque los inmigrantes parecen exhibir una mayor pobreza multidimensional que los locales desde el comienzo de la medición la diferencia es estadísticamente significativa, al 95 por ciento, solo para 2017, y al 90 por ciento, nivel de confianza desde 2015.

Por otra parte, en el gráfico VIII.6 se aprecia que la pobreza multidimensional es significativamente más alta en los inmigrantes provenientes de Latinoamérica y el Caribe, siendo mucho más baja en los inmigrantes europeos y del resto del mundo (se debe notar que en 2013, a pesar del alto estimador puntual, la pobreza multidimensional para los inmigrantes europeos no es estadísticamente distinta de la de los latinoamericanos).

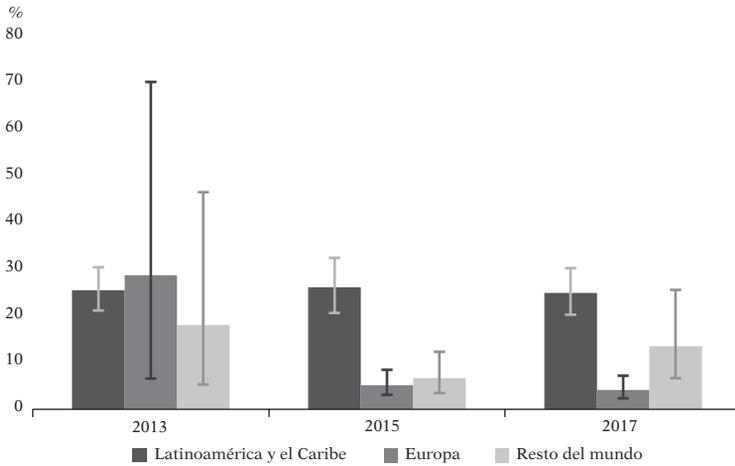
GRÁFICO VIII.5. *Pobreza multidimensional (cuatro dimensiones) población local y migrante 2013-2017*



Nota: Se presentan intervalos de confianza al 95 por ciento para la proporción.

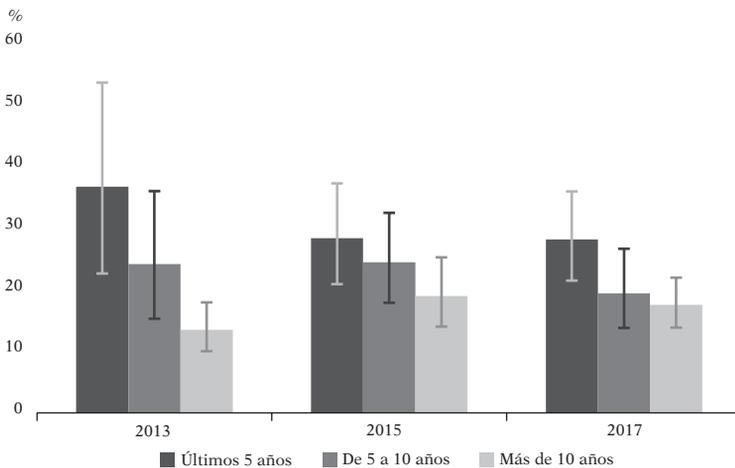
Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN 2013-2017.

GRÁFICO VIII.6. *Pobreza multidimensional (cuatro dimensiones) de inmigrantes de acuerdo a su zona de origen 2013-2017*



Nota: Se presentan intervalos de confianza al 95 por ciento para la proporción.
Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN 2013-2017.

GRÁFICO VIII.7. *Pobreza multidimensional (cuatro dimensiones) de inmigrantes de acuerdo al momento de su llegada al país 2013-2017*



Nota: Se presentan intervalos de confianza al 95 por ciento para la proporción.
Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN 2013-2017.

A diferencia de la pobreza medida por ingresos, la pobreza multidimensional sí parece exhibir una tendencia a disminuir con el tiempo para los inmigrantes que llevan más tiempo en el país. Por supuesto, esto no implica que se trate solo de un cambio vegetativo. Podría ser, por ejemplo, que los inmigrantes que llegaron al país antes sean distintos en más dimensiones de los inmigrantes que han llegado en los últimos cinco años. Con todo, por tratarse de la misma población medida a lo largo de cuatro años, algunos de aquellos que llevan más de diez años en el país en 2017 clasificaban en el grupo que llevaba entre cinco y diez años en 2015, de modo que, al menos parcialmente, las medidas corresponden a grupos comparables de personas.

El cuadro VIII.2 muestra la pobreza multidimensional en cuatro dimensiones en la población local e inmigrante por macrozona geográfica en Chile. Se observa que, en las tres mediciones disponibles, la pobreza multidimensional es más alta para los inmigrantes en la zona norte del país y más baja en la zona sur, sin diferencias estadísticamente significativas, al 95 por ciento, nivel de confianza, en el centro del país, aunque hay alguna evidencia de que la pobreza multidimensional de los inmigrantes puede estar aumentando en esta última macrozona.

CUADRO VIII.2. *Pobreza multidimensional (cuatro dimensiones) de población local e inmigrante por macrozona de Chile*

		<i>Pobreza multidimensional por zona</i>	
<i>Zona</i>		<i>Locales</i>	<i>Inmigrantes</i>
2013	Norte	21,2	33,4**
	Centro	19,1	23,7
	Sur	25,5	17,6**
2015	Norte	19,8	34,3**
	Centro	18,3	21,7
	Sur	22,2	10,1**
2017	Norte	18,8	33,0**
	Centro	17,5	22,2*
	Sur	22,6	16,9**

Nota: Los asteriscos señalan diferencias estadísticamente significativas ** (*) al 95 (90) por ciento, nivel de confianza respecto a la población local.

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN 2013-2017.

Como sugiere el gráfico VIII.6, es muy probable que las diferencias en pobreza multidimensional presentadas en el gráfico VIII.5 correspondan, fundamentalmente, a una mayor pobreza multidimensional de la población inmigrante proveniente de Latinoamérica y el Caribe. Para explorar estas

diferencias en mayor detalle, el cuadro VIII.3 presenta la pobreza multidimensional por país de origen dentro de esta región para aquellas nacionalidades que tienen muestra suficiente en cada año.

Como lo evidencia el cuadro VIII.3, la pobreza multidimensional de los inmigrantes provenientes de Latinoamérica y el Caribe es consistentemente más alta que la de la población local (que durante el periodo alcanza al 20,3, al 19 y 18,4 por ciento para los años 2013, 2015 y 2017, respectivamente). Además, se muestra que, mientras la pobreza multidimensional de la población local ha caído significativamente entre mediciones, no ha ocurrido algo similar con la pobreza de los inmigrantes latinoamericanos, que se mantiene constante.

CUADRO VIII.3. *Pobreza multidimensional (cuatro dimensiones) según país de origen, Latinoamérica y el Caribe*

	2013	2015	2017
Promedio	25,2	25,8	24,6
Argentina	18,7	14,9**	13,6**
Bolivia	42,7**	40,6**	39,3**
Colombia	25,8	34,5	18,3**
Ecuador		30,4	24,1
Perú	26,6	23,5	26,0
Venezuela			21,4
Haití			44,1**
Otros	19,4	19,6	13,9**

Nota: Los asteriscos señalan diferencias estadísticamente significativas ** (*) al 95 (90) por ciento, nivel de confianza respecto al promedio.

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN 2013-2017.

Dentro de la población inmigrante latinoamericana, la pobreza multidimensional de los inmigrantes argentinos es más baja que la de sus pares, al tiempo que los inmigrantes provenientes de Bolivia y Haití muestran una concentración de carencias mucho más alta que la del resto del grupo. Respecto al grupo Otros, que reúne a todas aquellas nacionalidades que no tienen muestra suficiente para ser analizadas por separado en la respectiva medición, debe considerarse que en 2013 y 2015 este incluía a los inmigrantes venezolanos y haitianos que en 2017 alcanzan suficiente importancia para ser analizados por separado, por lo que parte de la caída observada se debe a este cambio en la composición del grupo.

Con relación a la significativa baja en la pobreza de los inmigrantes colombianos, debe considerarse que de los casi 49 mil presentes en la muestra expandida de 2013, pasan a 63.500 en la muestra de 2015 y a cerca de

116 mil en 2017. El importante influjo de inmigrantes de dicha nacionalidad en el último tiempo puede explicar la caída si es que se trata de personas con mayor nivel de preparación o que lograron incorporarse al mercado del trabajo más fácilmente que aquellos que arribaron antes.

3.2.2. *Medición en cinco dimensiones*

Como ya se dijo, a la medida de pobreza multidimensional considerada a partir de 2013, en 2015 se agregó un indicador de entorno, que toma en cuenta medidas de la accesibilidad de la vivienda a servicios sociales e infraestructura pública, así como medidas de contaminación ambiental. Este indicador se incorporó a la dimensión de vivienda, dimensión en la que además se colapsaron en un único indicador de habitabilidad los existentes de hacinamiento y estado de la vivienda. De este modo, la dimensión sigue considerando tres indicadores.

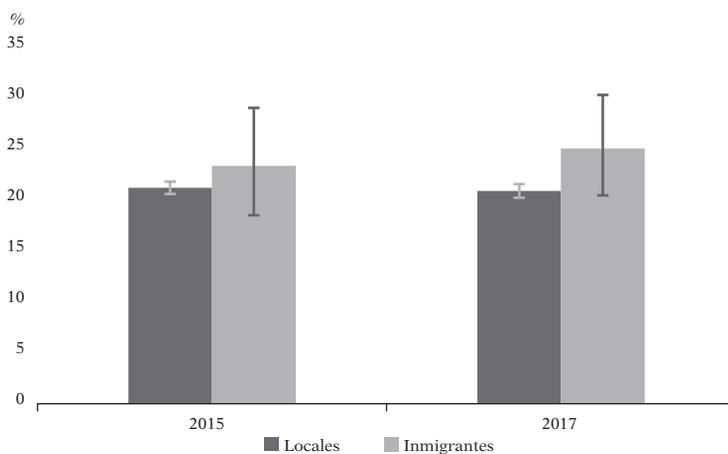
Junto con lo anterior, se agregó una quinta dimensión llamada Redes y cohesión social, que incorpora los siguientes indicadores: (i) Apoyo y participación social, que mide la participación de las personas en organizaciones sociales y su acceso a capital social en la forma de poder solicitar ayuda a personas conocidas en una serie de situaciones específicas (lo que se conoce como capital social activable); (ii) Trato igualitario, que considera como carentes a las personas que se han sentido discriminadas o tratadas injustamente con motivo de su sexo, nivel socioeconómico, estado civil, raza, color de piel, condición de extranjero, edad, orientación sexual u orientación de género, tatuajes, *piercings*, perforaciones o expansiones, apariencia física, creencias o religión, ideología, participación en organizaciones gremiales, lugar donde viven, establecimiento donde estudiaron, pertenencia a pueblos indígenas o condición de discapacidad; (iii) Seguridad, indicador donde se considera como carente a una persona que ha vivido o presenciado “siempre” durante el último mes tráfico de drogas o balaceras/disparos.⁴

Las dimensiones originalmente consideradas en la medición se ponderan ahora en un 22,5 por ciento, mientras que la quinta dimensión se pondera en un 10 por ciento. Dentro de cada dimensión, cada indicador se pondera en un 33,3 por ciento y el umbral para considerar a un hogar como pobre se fija en 22,5 por ciento, equivalente a ser carente en todos los indicadores de una de las cuatro dimensiones originales (Ministerio de Desarrollo Social, 2016).

⁴ Un aspecto complejo de las preguntas que se usan para construir esta medida es la contraposición temporal entre haber observado cierto fenómeno “siempre” y el hecho de que el periodo de observación se circunscriba a un mes.

El gráfico VIII.8 presenta la pobreza multidimensional en cinco dimensiones para la población local e inmigrante, contemplando las dos mediciones en que se ha utilizado esta definición de pobreza.

GRÁFICO VIII.8. *Pobreza multidimensional (cinco dimensiones) población local e inmigrante 2015 y 2017*



Nota: Se presentan intervalos de confianza al 95 por ciento para la proporción.

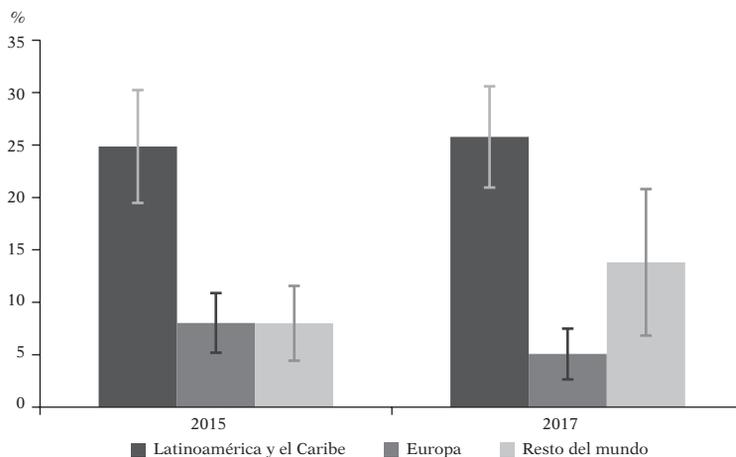
Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN 2015-2017.

Se aprecia que, nuevamente, la población inmigrante tiende a exhibir una mayor pobreza multidimensional, aunque la diferencia no es estadísticamente significativa al 95 por ciento, nivel de confianza (y al 90 por ciento solo en 2017).

Otra vez, los inmigrantes provenientes de Latinoamérica y el Caribe exhiben en general mayores índices de pobreza multidimensional que los inmigrantes provenientes de Europa y del resto del mundo. Tal evidencia se puede apreciar en el gráfico VIII.9, que presenta la tasa de pobreza multidimensional en inmigrantes de acuerdo a su región de origen.

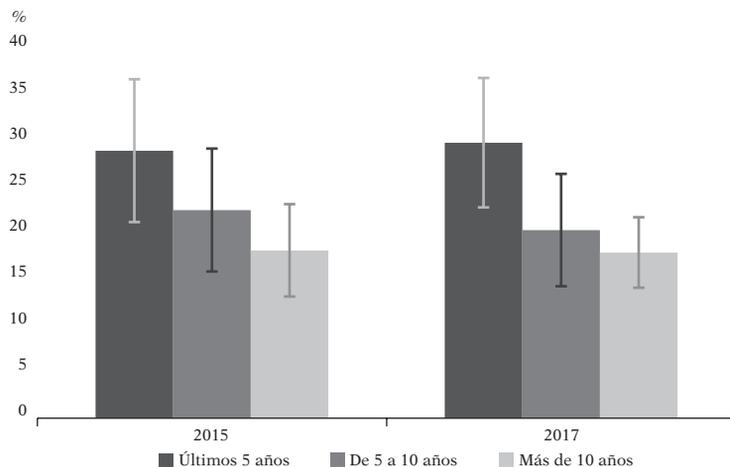
Finalmente, el gráfico VIII.10 muestra la pobreza multidimensional en la medida de cinco dimensiones según el número de años que los inmigrantes llevan viviendo en el país. Se aprecia alguna tendencia a la disminución de la pobreza multidimensional en el tiempo, aunque las diferencias no son estadísticamente significativas.

GRÁFICO VIII.9. *Tasa de pobreza multidimensional (cinco dimensiones) población inmigrante según origen 2015 y 2017*



Nota: Se presentan intervalos de confianza al 95 por ciento para la proporción.
 Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN 2015-2017.

GRÁFICO VIII.10. *Pobreza multidimensional (cinco dimensiones) en población inmigrante de acuerdo al momento de llegada*



Nota: Se presentan intervalos de confianza al 95 por ciento para la proporción.
 Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN 2015-2017.

3.3. *Análisis multivariado*

El análisis presentado hasta este punto sugiere que existen relativamente pocas diferencias entre locales e inmigrantes en lo referente a la incidencia de la pobreza por ingresos, pero que sí existen diferencias relevantes en la importancia de la pobreza multidimensional en cualquiera de sus medidas, entre ambos grupos. Más aún, la pobreza multidimensional pareciera afectar en mayor medida a los inmigrantes provenientes de Latinoamérica y el Caribe y, dentro de este grupo, a aquellos provenientes de Bolivia, Colombia y Haití.

Con todo, esta identificación puede adolecer de simultaneidad, toda vez que podrían ser otras características de los inmigrantes en que estos difieran significativamente de la población local, como su edad, la composición de sus hogares, la proporción de géneros o su educación las que expliquen la mayor incidencia de la pobreza, y no su condición de inmigrantes.

Para analizar esto con más detalle, el cuadro VIII.4 presenta el efecto marginal de distintas características observables de la población en la incidencia de la pobreza. El análisis corresponde a la población de 24 años y más (con el objeto de considerar solo a la población adulta). Se estima, para cada medida de pobreza, una regresión logit, dado que la variable dependiente (sufrir o no pobreza en la medida considerada) es binaria. Luego, se estima el efecto marginal, es decir, el cambio en la probabilidad de ser pobre, para cada variable en forma separada y esta se evalúa en el promedio de todas las otras variables. De este modo, un valor de, por ejemplo, -0,04 en la columna (1) para la variable categórica de educación básica completa implica que, con todo lo demás constante, haber completado la educación primaria reduce la probabilidad de experimentar pobreza por ingresos en un 0,04, es decir, en 4 puntos porcentuales.

CUADRO VIII.4. Efectos marginales de variables observables en incidencia de la pobreza, mayores de 24 años

	Pobreza monetaria			Pobreza multidimensional, cuatro dimensiones		Pobreza multidimensional, cinco dimensiones			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Mujer	-0,002* (0,001)	-0,002* (0,001)	-0,002* (0,001)	-0,002 (0,002)	-0,002 (0,002)	-0,001 (0,002)	-0,004 (0,002)	-0,004 (0,002)	-0,003 (0,002)
Edad	0,002** (0,000)	0,002** (0,000)	0,002** (0,000)	-0,001** (0,000)	-0,001** (0,000)	-0,001** (0,000)	-0,001** (0,000)	-0,001** (0,000)	-0,001 (0,000)**
Edad2	0,000** (0,000)	0,000** (0,000)	0,000** (0,000)	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	0,000* (0,000)	0,000* (0,000)	0,000 (0,000)
Tamaño del hogar	0,003** (0,000)	0,003** (0,000)	0,003** (0,000)	0,045** (0,002)	0,045** (0,002)	0,045** (0,002)	0,047** (0,002)	0,047** (0,002)	0,047** (0,002)
Macrozona									
Centro	0,000 (0,002)	0,000 (0,002)	0,000 (0,002)	-0,006 (0,005)	-0,006 (0,005)	-0,005 (0,005)	-0,006 (0,006)	-0,006 (0,006)	-0,005 (0,006)
Sur	0,031** (0,003)	0,031** (0,003)	0,031** (0,003)	0,029** (0,007)	0,029** (0,007)	0,030** (0,007)	0,031** (0,007)	0,031** (0,007)	0,032** (0,007)
Educación									
Básica completa	-0,037** (0,003)	-0,037** (0,003)	-0,037** (0,003)	-0,214** (0,007)	-0,214** (0,007)	-0,213** (0,007)	-0,238** (0,007)	-0,237** (0,007)	-0,237** (0,007)
Secundaria completa	-0,074** (0,004)	-0,074** (0,004)	-0,074** (0,004)	-0,314** (0,008)	-0,314** (0,008)	-0,313** (0,008)	-0,352** (0,008)	-0,351** (0,008)	-0,350** (0,008)
Superior completa	-0,099** (0,004)	-0,099** (0,004)	-0,098** (0,004)	-0,362** (0,008)	-0,362** (0,008)	-0,360** (0,008)	-0,407** (0,008)	-0,407** (0,008)	-0,405** (0,008)
Estatus actividad									
Desocupado	0,087** (0,006)	0,087** (0,006)	0,086** (0,006)	0,203** (0,011)	0,203** (0,011)	0,202** (0,011)	0,241** (0,012)	0,240** (0,012)	0,240** (0,012)
Inactivo	0,047** (0,002)	0,047** (0,002)	0,047** (0,002)	-0,047** (0,003)	-0,047** (0,003)	-0,047** (0,003)	-0,043** (0,003)	-0,043** (0,003)	-0,043** (0,003)

	Pobreza monetaria			Pobreza multidimensional, cuatro dimensiones			Pobreza multidimensional, cinco dimensiones		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Vivienda									
Arrendada	0,070** (0,004)	0,070** (0,004)	0,070** (0,004)	-0,001 (0,006)	-0,001 (0,006)	-0,003 (0,006)	-0,009 (0,006)	-0,009 (0,006)	-0,011* (0,006)
Uso gratuito	0,023** (0,002)	0,023** (0,002)	0,023** (0,002)	0,053** (0,006)	0,053** (0,006)	0,053** (0,006)	0,048** (0,006)	0,048** (0,006)	0,048** (0,006)
Situación marital									
Pareja de hecho	0,005** (0,002)	0,005** (0,002)	0,005** (0,002)	0,034** (0,005)	0,034** (0,005)	0,034** (0,005)	0,033** (0,005)	0,033** (0,005)	0,034** (0,005)
Sin pareja	0,008** (0,002)	0,008** (0,002)	0,008** (0,002)	0,028** (0,003)	0,028** (0,003)	0,028** (0,003)	0,032** (0,004)	0,032** (0,004)	0,032** (0,004)
Estatus migrante									
Inmigrante	-0,001 (0,004)			0,096** (0,019)			0,105** (0,021)		
LAC		-0,001 (0,004)			0,101** (0,020)			0,110** (0,022)	
Argentina			-0,012 (0,008)			-0,031* (0,017)			-0,029 (0,021)
Bolivia			0,001 (0,007)			0,172** (0,039)			0,169** (0,042)
Colombia			-0,010 (0,007)			0,039 (0,038)			0,064 (0,043)
Ecuador			-0,003 (0,020)			0,079 (0,097)			0,156 (0,105)
Haití			-0,004 (0,010)			0,196** (0,065)			0,195** (0,060)

Continuación cuadro VIII.4

	Pobreza monetaria			Pobreza multidimensional, cuatro dimensiones			Pobreza multidimensional, cinco dimensiones		
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Perú			0,009 (0,010)			0,108** (0,033)			0,115** (0,040)
Venezuela			-0,011 (0,010)			0,146** (0,053)			0,147** (0,056)
Otros LAC			0,019 (0,027)			0,029 (0,046)			0,030 (0,048)
Europa		-0,030** (0,008)	-0,030** (0,007)	-0,022 (0,037)	-0,021 (0,038)		-0,022 (0,044)	-0,021 (0,044)	
Resto del mundo		0,036 (0,037)	0,036 (0,036)	0,041 (0,050)	0,042 (0,050)		0,036 (0,055)	0,037 (0,055)	
<i>Datos regresión</i>									
N		144,660		139,464			138,632		
Población		11.871.594		11.470.554			11.416.789		
Estadístico F	290,3	258,16	199,0	286,55	255,13	198,6	296,54	264,0	203,0
Pseudo R ²	0,1357	0,1359	0,1363	0,1704	0,1705	0,1714	0,1617	0,1618	0,1625

Notas: Efectos marginales en la probabilidad de experimentar pobreza de cada variable observable, estimados en la media de cada variable a partir de una estimación logit. Errores estándar entre paréntesis. Efecto marginal es estadísticamente significativo al *10 por ciento, **5 por ciento.

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN 2017.

Las variables consideradas para intentar explicar la incidencia de la pobreza incluyen el género, la edad, el cuadrado de la edad, el tamaño del hogar (medido en número de personas) al que pertenece el individuo. A estas se agregan variables categóricas para la macrozona geográfica de residencia (siendo la zona norte la de referencia), el nivel educacional (la referencia es no haber terminado la escuela primaria), el estatus de actividad (la referencia en este caso es estar empleado), la forma de tenencia de la vivienda (la referencia es habitar una vivienda propia),⁵ la situación marital (la referencia son las parejas formadas legalmente, ya sea por matrimonio o Acuerdo de Unión Civil). Por supuesto, los efectos de interés para nuestro análisis son los correspondientes a la condición de inmigrante que se incluyen al final del análisis.

Las tres primeras columnas en el cuadro VIII.4 presentan los efectos marginales estimados para la pobreza medida por ingresos. La primera columna muestra que, en 2017, controlando por todas las variables antes señaladas, la incidencia de la pobreza monetaria no es distinta para inmigrantes que para locales. Sin embargo, como muestra la columna (2), la probabilidad de que un inmigrante proveniente de Europa experimente pobreza por ingresos es 3 puntos porcentuales menor que para la población local e inmigrantes provenientes de Latinoamérica y el Caribe o el resto del mundo (entre los cuales la incidencia de la pobreza no parece ser diferente). La columna (3), finalmente, muestra que no hay diferencias entre los inmigrantes latinoamericanos por su lugar de origen.

Lo anterior sugiere que la diferencia encontrada en el gráfico VIII.1 en relación con la incidencia de la pobreza monetaria en la población inmigrante en 2017 se debe a las características de los inmigrantes y no a su condición migratoria *per se*. Esto también es consistente con el resultado mostrado en el gráfico VIII.3.

En relación con la incidencia de la pobreza multidimensional, tanto en cuatro como en cinco dimensiones, se observa en las columnas (4) y (7) que la incidencia de esta en la población inmigrante es cerca de 10 puntos porcentuales superior a la población local, una vez se controla por el conjunto de variables observables considerado. Las columnas (5) y (8) indican que el total de este efecto recae en aquellos inmigrantes provenientes de Latinoamérica y el Caribe, siendo el efecto estadísticamente no significativo para quienes provienen de Europa y el resto del mundo.

Por último, las columnas (6) y (9) muestran que este efecto se debe fundamentalmente a una mayor incidencia de la pobreza multidimensional en

⁵ La categoría "Uso gratuito" corresponde a quienes habitan la vivienda, ya sea porque esta es cedida por servicio o trabajo, cedida por un familiar u otro, usufructúan de la misma (uso y goce), ocupan la vivienda en forma irregular o tomaron posesión de ella en forma irregular.

la población inmigrante que proviene de Bolivia, Haití, Perú y Venezuela. Es importante notar que, de estos cuatro grupos, dos están particularmente sobrerrepresentados en la ola inmigratoria más reciente. En efecto, el 95 por ciento de los venezolanos en la muestra llegaron al país en los últimos cinco años; algo similar ocurre con los haitianos (93,3 por ciento) y, en mucho menor medida, con los bolivianos (56,9 por ciento). Solo entre los peruanos aquellos llegados en el último lustro representan una parte menor del total (36,4 por ciento).

Por lo anterior, es difícil distinguir cuánto de este efecto es producto del origen de los inmigrantes y cuánto es producto del momento de su llegada al país, ya que no se cuenta con observaciones de olas migratorias de similar composición en el pasado. De hecho, en estimaciones no reportadas, al agregar variables categóricas para el periodo de llegada (en los últimos 5 años, entre 5 y 10 años, más de 10 años), solo el efecto marginal de provenir de Bolivia continúa teniendo un efecto positivo y significativo, mientras que la cantidad de tiempo que se ha residido en el país presenta un efecto negativo y significativo en la probabilidad de experimentar pobreza multidimensional.

El análisis en la siguiente subsección pretende iluminar con algún detalle el patrón encontrado y reportado.

3.4. Carencias por indicador

Una de las ventajas de las medidas de pobreza multidimensional como las adoptadas por Chile es que admiten el análisis a nivel de indicador. A continuación realizamos este ejercicio para el año 2017 a distintos grupos de individuos. En lo que sigue es importante recordar que los indicadores se construyen a nivel de hogares. Esto quiere decir que la mayor incidencia de una carencia en un grupo particular, por ejemplo, los inmigrantes, implica que estos pertenecen desproporcionadamente más a hogares donde al menos uno de sus integrantes experimenta la carencia definida en el indicador.

El cuadro VIII.5 presenta la incidencia de carencias en cada uno de los indicadores considerados en las dos medidas de pobreza multidimensional para el año 2017.⁶

⁶ Cuadros similares se encuentran disponibles por solicitud al autor para los años 2013 y 2015.

CUADRO VIII.5. *Incidencia (%) de carencias por indicador, población local e inmigrante 2017*

<i>Indicador</i>		<i>Locales</i>	<i>Inmigrantes</i>
Educación	Asistencia	3,0	8,5**
	Rezago	3,1	1,5**
	Escolaridad	32,4	21,5**
Salud	Malnutrición	6,9	4,9**
	Adscripción	5,3	24,4**
	Atención	4,2	4,0
Trabajo y seguridad social	Ocupación	12,0	12,1
	Seguridad social	34,6	30,6*
	Jubilaciones	11,2	6,4**
Vivienda	Hacinamiento	9,1	27,1**
	Estado	14,0	11,2*
	Servicios básicos	6,2	7,6
<i>Cinco dimensiones</i>			
Vivienda	Habitabilidad	20,8	33,7**
	Servicios básicos	6,2	7,6
	Entorno	10,1	5,5**
Redes y cohesión social	Apoyo y participación social	6,0	15,5**
	Trato igualitario	12,8	32,1**
	Seguridad	13,5	8,6**

Nota: Los asteriscos señalan diferencias estadísticamente significativas ** (*) al 95 (90) por ciento nivel de confianza respecto a la población local.

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN 2107.

Es posible apreciar que existen importantes diferencias en el tipo de carencias que enfrentan los inmigrantes en sus hogares respecto a las carencias que enfrenta la población local. Así, por ejemplo, vemos que mientras el 3 por ciento de los locales pertenece a hogares donde un menor de edad no asiste a la educación formal debiendo hacerlo, entre los inmigrantes esta carencia más que se duplica, llegando al 8,5 por ciento. Sin embargo, los inmigrantes enfrentan menos de la mitad de la carencia en rezago escolar y, ciertamente, exhiben menores niveles de carencia en escolaridad,⁷ lo que es consistente con la información presentada por Fuentes y Hernando y Fuentes y Vergara en este volumen en cuanto a que los inmigrantes son, en general, más educados que la población local.

⁷ En este caso es importante notar que la metodología aplica a los inmigrantes los años de educación obligatoria vigentes en Chile de acuerdo a su edad, por lo que un inmigrante joven (e.g. 20 años) proveniente de un país donde la educación obligatoria alcanza a 8 años y que tiene 10 años de educación formal no sería carente en esta dimensión en su país de origen, pero pasa a serlo automáticamente en cuanto cruza la frontera y entra a Chile (donde la educación obligatoria para alguien de 20 años es de 12 años).

Aunque muchas diferencias resultan estadísticamente significativas, la mayor parte no es significativa en lo sustantivo. Las excepciones se dan en las referidas a adscripción a un sistema de salud, carencia que afecta al 24,4 por ciento de los migrantes y solo al 5,3 por ciento de los locales (ver Benítez y Velasco en el presente volumen), y el hacinamiento (27,1 por ciento de incidencia en inmigrantes versus 9,1 por ciento para los locales) (ver Razmilic en este volumen). Esto quiere decir que los principales problemas que afectan hoy a los inmigrantes en términos de pobreza dicen relación con el acceso a protección ante riesgos de salud y a una vivienda digna en términos de espacio y hacinamiento.

Al examinar los indicadores que cambian y se agregan para construir el indicador de cinco dimensiones, nuevamente vemos una importante carencia en habitabilidad (indicador que combina hacinamiento y estado de la vivienda), con una incidencia que es más de 10 puntos porcentuales superior en los inmigrantes que en los locales. En contraposición, la carencia en entorno es para los inmigrantes casi la mitad que para los locales, lo que quiere decir que los primeros tienden a vivir en viviendas con mayor accesibilidad y menos problemas de contaminación ambiental que los segundos.

Lo anterior es posible explicarlo si existen ciertos barrios, comunas o “ciudades portal” a las que llegan mayoritariamente los migrantes buscando conectar con la población residente con la que comparte nacionalidad. Si esta se encuentra en zonas particularmente bien conectadas y urbanizadas (el centro de la ciudad, por ejemplo), entonces no sería extraño que la población inmigrante experimente menos carencias en el indicador de entorno. Con el tiempo, a medida que se dan cambios de domicilio, el indicador podría deteriorarse acercándose al de la población local. Hay alguna evidencia de que esto es, de hecho, lo que ocurre (ver Razmilic en este volumen).

Finalmente, los inmigrantes exhiben, como es esperable, menores índices de participación en organizaciones sociales. Tienen, también, menores niveles de capital social activable disponibles y declaran más del doble que los locales haber sufrido de discriminación y trato vejatorio. En contraposición, tienden a vivir en lugares más seguros que la población local.

Cabe preguntarse: ¿son invariables estas características entre distintos grupos de inmigrantes?

El cuadro VIII.6 presenta una descomposición similar a la del cuadro VIII.5, también para el año 2017, pero esta vez solo para inmigrantes de acuerdo a su región de procedencia. Lo primero que notamos es que la mayoría de las carencias están fuertemente concentradas en los inmigrantes provenientes de Latinoamérica y el Caribe. Notables son los casos, por ejemplo, de carencias en escolaridad, adscripción a un sistema de previsión en salud, vivienda (hacinamiento y habitabilidad) y la dimensión de redes y cohesión social.

CUADRO VIII.6. *Incidencia (%) de carencias en población inmigrante por región de origen 2017*

<i>Indicador</i>		<i>LAC</i>	<i>Europa</i>	<i>RdM</i>
Educación	Asistencia	8,9	1,9**	5,4
	Rezago	1,6	0,2**	2,1
	Escolaridad	22,5	4,1**	16,0
Salud	Malnutrición	5,2	1,0**	1,0**
	Adscripción	25,2	10,9**	17,1
	Atención	3,9	6,7	3,1
Trabajo y seguridad social	Ocupación	12,4	7,6*	5,4**
	Seguridad social	30,8	27,1	2,1
	Jubilaciones	6,2	10,8*	16,0
Vivienda	Hacinamiento	28,9	1,4**	5,4**
	Estado	11,6	5,1**	2,1**
	Servicios básicos	8,0	1,5**	16,0**
<i>Cinco dimensiones</i>				
Vivienda	Habitabilidad	35,6	6,0**	5,4**
	Servicios básicos	8,0	1,5**	2,1**
	Entorno	9,6	5,4	16,0*
Redes y cohesión social	Apoyo y participación social	16,1	6,6**	5,4**
	Trato igualitario	33,0	19,0**	2,1**
	Seguridad	9,2	1,3**	16,0**

Nota: Los asteriscos señalan diferencias estadísticamente significativas ** (*) al 95 (90) por ciento nivel de confianza respecto a inmigrantes de Latinoamérica y el Caribe (LAC).

Fuente: Elaboración en base a encuesta CASEN 2017.

Cuando se compara la incidencia de carencias entre los inmigrantes provenientes de Europa (y, en menor medida, del resto del mundo) con los de la población local (en el cuadro VIII.5 anterior), se aprecia que estos se comparan favorablemente para los inmigrantes exhibiendo menos carencias. Esto quiere decir, entonces, que la mayor incidencia de la pobreza multidimensional experimentada por los inmigrantes y reportada en el gráfico VIII.8 se debe principalmente a las carencias que afectan a quienes provienen de Latinoamérica y el Caribe, como ya indicaba el análisis multivariado de la subsección previa.

El cuadro VIII.7 muestra la incidencia de carencias en cada indicador para la población inmigrante de acuerdo al número de años desde su llegada al país. Se aprecia que la incidencia de carencias como la asistencia escolar, la adscripción a un sistema de previsión en salud y la habitabilidad tienden a reducirse para los inmigrantes que llevan más tiempo en el país. Esto puede responder a que los inmigrantes van mejorando paulatinamente sus

condiciones materiales en el tiempo y mejorando también su conexión con la oferta pública (ver Razmilic y Benítez y Velasco en este volumen).

CUADRO VIII.7. *Incidencia (%) de carencias en población inmigrante según número de años desde la llegada 2017*

<i>Indicador</i>		<i>Últimos 5 años</i>	<i>De 5 a 10 años</i>	<i>Más de 10 años</i>
Educación	Asistencia	12,0	5,9*	1,6**
	Rezago	1,1	2,7*	2,0
	Escolaridad	22,3	19,1	20,8
Salud	Malnutrición	4,6	6,3	5,3
	Adscripción	32,8	16,3**	12,1**
	Atención	3,6	2,6	6,6*
Trabajo y seguridad social	Ocupación	12,6	11,8	9,0**
	Seguridad social	29,4	31,1	35,1
	Jubilaciones	3,8	7,3**	13,1**
Vivienda	Hacinamiento	31,5	34,5	16,6**
	Estado	9,8	15,2	12,1
	Servicios básicos	7,8	7,1	5,5
<i>Cinco dimensiones</i>				
Vivienda	Habitabilidad	36,1	45,4	25,1**
	Servicios básicos	7,8	7,1	5,5
	Entorno	4,3	5,9	6,7*
Redes y cohesión social	Apoyo y participación social	16,1	19,6	10,9*
	Trato igualitario	34,7	41,1	21,7**
	Seguridad	7,3	9,9	11,5*

Nota: Los asteriscos señalan diferencias estadísticamente significativas ** (*) al 95 (90) por ciento nivel de confianza respecto a la primera columna (llegados en los últimos cinco años).

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN 2017.

Algo similar ocurre con el indicador de apoyo y participación social. Es importante notar que esto puede deberse tanto a que se incorporan a redes con mayor capital social activable (posiblemente formadas por personas fuera del círculo de inmigrantes) como al hecho de que la red con la que ya cuentan va adquiriendo paulatinamente dicho capital social. Es decir, la caída en el indicador de apoyo y participación puede reflejar o no una mayor incorporación a la sociedad chilena.

Por otra parte, la menor carencia en trato igualitario (discriminación) observada entre quienes llevan más de 10 años en el país puede responder a una decisión de los inmigrantes de incorporarse a la sociedad chilena por absorción de sus características y distinciones valóricas como una forma de

evitar o reducir el rechazo que esta les impone y las consecuencias de su marginalización (lo que Herz y Johansson [2012] llamarían “chilenización como estrategia”).

Se aprecia que la carencia en jubilaciones aumenta con los años que los inmigrantes llevan en Chile, lo que puede corresponder solo a un efecto mecánico, toda vez que quienes han pasado más tiempo en el país son probablemente menos jóvenes y están, por lo tanto, en edad de jubilar (ver capítulo de Cordero para una discusión en profundidad al respecto).

Dada la evidencia en el cuadro VIII.6, que apunta a que las diferencias entre población local e inmigrante en la incidencia de la pobreza multidimensional provendrían fundamentalmente de los inmigrantes de Latinoamérica y el Caribe, es razonable preguntarse si las carencias afectan de manera distinta a grupos particulares en virtud de su nación de origen. Un análisis similar al del cuadro VIII.6 a nivel de nacionalidad⁸ muestra que, en línea con lo reportado en otros capítulos del presente volumen, existe una importante heterogeneidad en las carencias que experimenta cada grupo de inmigrantes, algo que, por limitaciones de los datos, no es posible separar completamente del momento en que llegaron a Chile.⁹

Sin embargo, podemos señalar que la carencia en adscripción de salud es más alta en inmigrantes que pertenecen a grupos llegados recientemente, como los de Venezuela y Haití. La carencia en seguridad social es más importante en bolivianos y peruanos, y el hacinamiento es una carencia que afecta transversalmente más a todos los inmigrantes provenientes de Latinoamérica y el Caribe.¹⁰

En la dimensión de trabajo y seguridad social vemos que, mientras la desocupación afecta significativamente menos que el promedio a los nacidos en Bolivia y Colombia, sí afecta fuertemente a los inmigrantes provenientes de Haití, 30 por ciento de los cuales son parte de un hogar donde al menos una persona mayor de 15 años que desea trabajar no consigue un empleo.

En la dimensión de redes y cohesión social, la carencia en apoyo y participación social afecta en forma más importante a peruanos y haitianos. Dado que la inmigración es un proceso que suele ir acompañado de una importante pérdida de capital social (Petit, 2003), no es extraño que esta carencia sea importante en todos los inmigrantes, por lo que tal concentración en algunos grupos debe ser analizada con algún detalle. Una de las estrategias posibles que identifican Herz y Johansson (2012) para lidiar con el efecto de ser discriminado y marginalizado por la sociedad receptora es la identificación y

⁸ No se reporta el análisis completo. El cuadro respectivo está disponible previa solicitud al autor del capítulo.

⁹ Ver la sección 3.3.

¹⁰ Ver los capítulos de Benítez y Velasco para el análisis de salud, Cordero para pensiones y previsión social y Razmilic sobre vivienda, todos en este mismo volumen.

formación de relaciones estrechas con los grupos de nacionales residentes. Cuando estos grupos proveen un marco sólido y relativamente cerrado de identificación y protección ante la marginalización, pero con escaso capital social activable, pueden constituirse en trampas de pobreza que impiden al inmigrante acceder a mejores condiciones. Tal podría ser el caso de las dos comunidades antes señaladas, lo que, en el caso haitiano, podría verse exacerbado por las barreras idiomáticas (Akresh y Frank, 2011). Esto es más frecuente, además, en “ciudades portal” a las que llegan la mayoría de los inmigrantes de una misma nacionalidad (Crowley *et al.*, 2006; Arbaci y Malheiros, 2009). Para una discusión más detallada de este fenómeno se recomienda consultar Mascareño en este volumen.

Puesto que la distribución de los inmigrantes provenientes de Latinoamérica y el Caribe por nacionalidad no es homogénea a lo largo del país (ver Fuentes y Hernando en este volumen), resulta esperable que las carencias antes presentadas y que afectan en mayor medida a dicho grupo estén concentradas en los inmigrantes residentes en algunas zonas. Como una forma de analizar tal posibilidad, el cuadro VIII.8 descompone, para los inmigrantes provenientes de esta región, las carencias por dimensión según su macrozona de residencia.¹¹

El cuadro VIII.8 muestra que la carencia en asistencia escolar, por ejemplo, que es notablemente más alta en inmigrantes latinoamericanos de lo que lo es en la población local, aparece como significativamente menor en la zona sur de Chile. De todas formas, esta carencia puede ser rápidamente subsanable en cuanto se inicia un nuevo periodo de matrícula en el caso de los niños que no la consiguen (ver Eyzaguirre *et al.* en este volumen). En tanto, la carencia en escolaridad se concentra en las zonas norte y sur; las que estarían atrayendo a inmigrantes menos educados que la población local.

La carencia en seguridad social (es decir, en inmigrantes que son parte de un hogar donde al menos un mayor de 15 años trabaja y no cotiza en el sistema previsional) se concentra fuertemente en el norte. En el cuadro VIII. 7 se vio que tal carencia afecta mayormente a los inmigrantes provenientes de Bolivia y Perú.

¹¹ La muestra CASEN no es suficiente para realizar esta misma apertura por país de origen, que es la razón por la que no resulta posible presentar ambas en un solo cuadro.

CUADRO VIII.8. *Incidencia (%) de carencias para inmigrantes de Latinoamérica y el Caribe, por macrozona de residencia*

Indicador	Macrozona			
	Norte	Centro	Sur	
Educación	Asistencia	8,7	9,2	3,9**
	Rezago	4,5**	1,0	3,3**
	Escolaridad	30,9**	20,6	31,5**
Salud	Malnutrición	7,1*	4,9	4,8
	Adscripción	26,3	25,4	14,4**
	Atención	3,4	4,0	3,6
Trabajo y seguridad social	Ocupación	8,6**	13,0	15,0
	Seguridad social	44,2**	28,3	34,9
	Jubilaciones	6,3	6,2	6,7
Vivienda	Hacinamiento	29,1	29,5	11,9**
	Estado	19,0**	10,4	11,7
	Servicios básicos	17,7**	6,3	8,4
<i>Cinco dimensiones</i>				
Vivienda	Habitabilidad	41,1*	35,3	21,2**
	Servicios básicos	17,7**	6,3	8,4
	Entorno	8,2*	4,9	4,9
Redes y cohesión social	Apoyo y participación social	16,9	16,0	13,3
	Trato igualitario	29,0	34,0	26,2*
	Seguridad	9,5	9,4	2,8*

Nota: Los asteriscos señalan diferencias estadísticamente significativas ** (*) al 95 (90) por ciento nivel de confianza respecto a la macrozona centro.

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN 2017.

Como ya se dijo, las carencias más importantes que afectan a los inmigrantes son las referidas a vivienda. El cuadro VIII.5 muestra que estas se concentran marcadamente en los inmigrantes provenientes de Latinoamérica y el Caribe y el cuadro VIII.7 que, dentro de estos, excepto por inmigrantes argentinos y venezolanos, en general afecta de manera similar a inmigrantes de todas las nacionalidades (aunque los provenientes de Bolivia tienden a exhibir mayores carencias en ambas). El cuadro VIII.8 complementa esta descripción al mostrar que el hacinamiento es un problema menos importante en el sur, mientras que las viviendas en mal estado o de material precario y los problemas de acceso a servicios básicos tienen una incidencia mayor en varios puntos porcentuales en el norte.

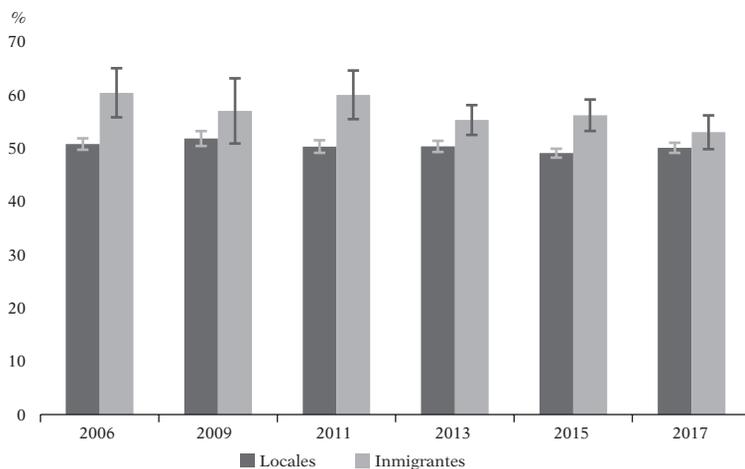
La carencia en cohesión social, por otra parte, no exhibe grandes diferencias ni para nacionalidades de inmigrantes provenientes de Latinoamérica ni de acuerdo a la zona en que estos viven, lo que sería indicación de que

el acceso a redes sociales de valor limitado y la experiencia de discriminación es similar en las distintas zonas. Sin embargo, ello no implica que estas redes sociales estén distribuidas en forma homogénea por nacionalidad. Por ejemplo, la red social de colombianos en la zona norte puede ser más importante que la de la zona sur y la de peruanos en el centro más relevante que la de la zona norte, aun cuando ambas redes (colombiana y peruana) proveen acceso a limitado capital social activable. Esto, a la vez, puede explicar por qué las “ciudades portal” específicas de cada grupo pueden ser distintas entre sí.

4. INMIGRANTES Y DESIGUALDAD

El gráfico VIII.11 muestra el ratio de Gini para el ingreso per cápita autónomo de locales e inmigrantes. El índice de Gini es una medida estándar de desigualdad en la distribución del ingreso y que toma valores entre 0 (perfecta igualdad) y 1 (perfecta desigualdad en la distribución), de modo que valores más altos indican una desigualdad mayor.

GRÁFICO VIII.11. *Distribución del ingreso (ratio de Gini) de los ingresos autónomos per cápita, población local e inmigrante*



Nota: Se presentan intervalos de confianza al 95 por ciento para la proporción.
Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN 2006-2017.

Se aprecia que la distribución del ingreso de los inmigrantes es significativamente más desigual (al 95 por ciento, nivel de confianza) en todos los años examinados excepto 2009. Es decir, los ingresos autónomos de los migrantes exhiben una mayor desigualdad que la de la población local, aunque la diferencia entre ambas parece estar disminuyendo con el tiempo.

La evidencia en el gráfico VIII.11 no implica que los inmigrantes aumenten necesariamente la desigualdad total, ya que estos podrían estar concentrados en el centro de la distribución total, con lo que efectivamente reducirían la desigualdad agregada. Una descomposición usual de la desigualdad agregada¹² muestra que no es el caso: en todos los años el aporte de los inmigrantes a la desigualdad total es mayor que cero y la diferencia entre ambos grupos es positiva (lo que quiere decir que los inmigrantes tienen ingresos que no son iguales, en promedio, a los de los habitantes locales).

En definitiva, la evidencia solo refleja que los inmigrantes tienen niveles de desigualdad importantes en sus ingresos y que estos son más desiguales que los de la población local. Algo que es consistente con el resto de la evidencia presentada en este capítulo.

5. INMIGRANTES E INCIDENCIA DE SUBSIDIOS MONETARIOS

El cuadro VIII.9 presenta el porcentaje del ingreso monetario de los hogares locales e inmigrantes que representan los subsidios monetarios entregados por el Estado de Chile, por decil de ingreso autónomo y por el total para el periodo que va de 2013 a 2017.

Se observa que, a nivel del total de la población, en general los subsidios monetarios representan una fracción menor del ingreso de ambos grupos, no superando el 10 por ciento para los locales ni el 3 por ciento para los inmigrantes. En todos los años analizados los subsidios monetarios son una fracción significativamente menor de los ingresos monetarios para los inmigrantes que para los locales.

¹² Esta descomposición considera tres términos: un primer componente debido a las diferencias entre grupos que depende del tamaño de cada grupo, los ingresos que cada grupo concentra y la desigualdad al interior de cada grupo; un segundo término que captura la desigualdad entre grupos (asumiendo que cada individuo tiene un ingreso igual al promedio de los ingresos de su respectivo grupo); y, finalmente, un componente relacionado con que miembros de distintos grupos se superponen en la distribución total.

CUADRO VIII.9. *Porcentaje del ingreso monetario del hogar que corresponde a subsidios monetarios por grupo de la población*

Decil	2013		2015		2017	
	Locales	Inmigrantes	Locales	Inmigrantes	Locales	Inmigrantes
I	44,5	26,8**	46,3	20,3**	49,2	20,1**
II	13,5	6,8**	13,6	6,7**	14,5	4,4**
III	8,3	5,7	8,9	5,3**	9,4	3,2**
IV	5,9	2,6**	6,0	2,8**	6,7	1,8**
V	4,1	1,6**	4,6	1,6**	4,4	1,5**
VI	2,8	0,9**	2,9	0,9**	3,1	1,3**
VII	1,8	0,7**	2,0	0,8**	2,0	0,9**
VIII	1,0	0,5**	1,1	0,4**	1,4	0,5**
IX	0,5	0,1**	0,7	0,2**	0,7	0,3**
X	0,2	0,1	0,2	0,1**	0,2	0,1**
Total	8,1	2,6**	8,6	2,2**	9,2	1,9**

Nota: Los asteriscos señalan diferencias estadísticamente significativas ** (*) al 95 (90) por ciento, nivel de confianza respecto a la población local.

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN 2013-2017.

Al analizar la división por ingresos autónomos, se observa que los subsidios monetarios están fuertemente concentrados en los primeros deciles de ingresos. Así, mientras en el primer decil esta corriente de ingresos representa hasta el 49 por ciento de los ingresos totales, la fracción nunca supera el 2 por ciento para los deciles séptimo y superiores. Algo similar ocurre con los inmigrantes aunque, para estos, los subsidios monetarios representan una fracción significativamente menor de los ingresos monetarios, mostrando una tendencia a la baja entre 2013 y 2017.

Excepto por los quintiles tercero y décimo en 2013, la diferencia entre la población local y la inmigrante es positiva y significativa para todos los deciles. Es decir, la incidencia de los subsidios monetarios es siempre menor para los inmigrantes que para los locales.

Lo anterior se podría explicar, en parte, porque los inmigrantes son más jóvenes y cobran en menor proporción importantes subsidios destinados a la tercera edad, como la Pensión Básica Solidaria (PBS) o el Aporte Previsional Solidario (APS), pero, también, porque cobran menores montos de subsidios en general. De hecho, si se eliminan de los subsidios monetarios los correspondientes a PBS y APS^{13, 14}, las diferencias en la razón de subsidio

¹³ Ejercicio no presentado, pero disponible por solicitud al autor.

¹⁴ Los subsidios previsionales explican entre un 49 y un 60 por ciento de la incidencia de los subsidios en los ingresos monetarios en la población local; su importancia nunca supera el 43 por ciento entre los inmigrantes, con un mínimo de 26 por ciento en 2017.

monetarios a ingresos monetarios aún son positivas y estadísticamente significativas a favor de la población local.

En resumen, los inmigrantes cobran menos subsidios monetarios que la población local, ya sea porque desconocen su existencia o porque no clasifican para estos. La información disponible no es suficiente para identificar la causa.

6. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

Cuando se analiza la condición de pobreza y vulnerabilidad de los inmigrantes en Chile se concluye que no existe un patrón de pobreza y de carencias propio de los inmigrantes. De hecho, mientras los inmigrantes provenientes de Europa exhiben menor incidencia de la pobreza monetaria y multidimensional que la población local, las tasas de pobreza para los inmigrantes provenientes de América Latina y el Caribe son significativamente mayores.

Dado lo anterior, no puede sorprender, por ejemplo, que la desigualdad de ingresos entre inmigrantes sea más alta que entre la población local, lo que se refleja en que la contribución neta de los inmigrantes a la desigualdad de la población total es positiva para todos los años examinados.

Se observa que la incidencia de la pobreza es distinta de acuerdo a la macrozona en que se instalan los inmigrantes al arribar al país. Los inmigrantes de la zona norte se muestran notablemente más vulnerables que los de la zona sur, y los de la zona centro menos afectados por la pobreza que los locales. Con todo, esta descripción se muestra bastante volátil durante el periodo analizado: los recientes flujos de inmigración han cambiado el panorama en forma sensible.

Cuando se descomponen las medidas multidimensionales por los distintos indicadores que la forman, se observa un patrón similar al descrito anteriormente, donde los inmigrantes europeos exhiben incidencias mucho menores de carencias que los provenientes de Latinoamérica y el Caribe, e incluso menores o comparables a las de los locales, lo que implica que es el grupo de inmigrantes latinoamericanos el que experimenta una mayor vulnerabilidad y pobreza en Chile.

Al analizar en particular a este grupo, se observa que las carencias más importantes son las asociadas a asistencia escolar, escolaridad, adscripción a un sistema de salud, seguridad social, vivienda (hacinamiento o habitabilidad, estado y acceso a servicios básicos) y, finalmente, las referidas a redes y cohesión social (apoyo y participación social, y trato igualitario).

Debe considerarse, sin embargo, que la medida de carencia en escolaridad, al aplicar el perfil de educación obligatoria chilena a inmigrantes, implica una clasificación de carencia que, en algunos casos, resulta difícil de

justificar. Al respecto, debería considerarse la construcción de un indicador alternativo que excluya dicha carencia o que considere el cumplimiento de la educación obligatoria en el país de origen, de modo de no clasificar artificialmente a algunos inmigrantes como carentes en tal indicador.

En cuanto a la política social, se observa que los inmigrantes cobran menos subsidios monetarios que la población local, incluso después de descontar los beneficios de pensiones a los que, por composición etaria, los inmigrantes clasifican en menor proporción. Si esto ocurre porque los inmigrantes no clasifican para tales beneficios o porque desconocen su existencia es una materia que no resulta posible abordar con la información disponible y que requiere de mayor investigación y recopilación de datos.

Con todo, el mensaje de política pública es, primero, que cualquier diagnóstico y diseño de programas debe hacerse con atención a las individualidades de los grupos analizados y, segundo, que los esfuerzos deben centrarse en las dos áreas que más afectan el bienestar de los inmigrantes: vivienda y conexión con el sistema de previsión social. Otros capítulos del presente volumen se dedican con detalle al diagnóstico y examen sectorial.

REFERENCIAS

- Akresh, I. R. & R. Frank (2011). "At the intersection of self and other: English language ability and immigrant labor market outcomes". *Social Science Research*, 40 (5), pp. 1362-1370.
- Alkire, S. & J. Foster (2007). "Recuento y medición multidimensional de la pobreza". *OPHI Working Paper 7*, Universidad de Oxford.
- Arbaci, S. & J. Malheiros (2009). "De-Segregation, Peripheralisation and the Social Exclusion of Immigrants: Southern European Cities in the 1990s". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36 (2), pp. 227-255.
- Crowley, M., D. T. Lichter & Z. Qian (2006). "Beyond Gateway Cities: Economic Restructuring and Poverty Among Mexican Immigrant Families and Children". *Family Relations*, 55 (3), pp. 345-360.
- Herz, M. & T. Johansson (2012). "The Experience of Being Stopped: Young Immigrants, Social Exclusion and Strategies". *Young*, 20 (2), pp. 157-176.
- Kaida, L. (2013). "Do host country education and language training help recent immigrants exit poverty?". *Social Science Research*, 42 (3), pp. 726-741.
- Ministerio de Desarrollo Social (2014) (revisado en 2015). "Nueva metodología de medición de la pobreza por ingresos y multidimensional". *Serie Documentos Metodológicos*, 28.
- Ministerio de Desarrollo Social (2016). "Metodología de medición de pobreza multidimensional con entorno y redes". *Serie Documentos Metodológicos CASEN*, 32.

- Pedrero, V., M. Oyarte, B. Cabieses, V. Arriagada & C. Silva (2017). “Perfil socio-demográfico de migrantes internacionales en Chile”, en: Cabieses, B., Bernales, M. & McIntyre, A. M. (eds). *La migración internacional como determinante social de la salud en Chile: evidencia y propuestas para políticas públicas*, pp. 115-145. Santiago: Editorial Universidad del Desarrollo.
- Petit, J. M. (2003). “Migraciones, vulnerabilidad y políticas públicas. Impacto sobre los niños, sus familias y sus derechos”. *Serie Población y Desarrollo*, 38. CEPAL.

CAPÍTULO IX
COMO QUIEREN EN CHILE AL AMIGO
CUANDO ES FORASTERO: ACTITUDES DE LOS
CHILENOS HACIA LA INMIGRACIÓN

*Ricardo González**, *Esteban Muñoz**
*Bernardo Mackenna***

RESUMEN

En este capítulo se exploran las actitudes de los locales hacia la inmigración. Se introduce el tema presentando datos sobre el crecimiento y el cambio en la composición de la población inmigrante en los últimos años. Luego, se exponen algunas perspectivas sociológicas que se han aproximado a este asunto, considerando que la literatura internacional que ha estudiado la relación entre la diversidad social del entorno de los individuos y sus opiniones acerca de los grupos minoritarios no es concluyente. Para medir las actitudes hacia la inmigración y ciertos aspectos sociodemográficos que podrían influir sobre ellas se utilizan datos de los Estudios Nacionales de Opinión Pública CEP de diciembre de 2003 y abril-mayo de 2017. Se estiman modelos de regresión con pendiente e intercepto aleatorio para explicar tales actitudes y así dar cuenta de la variación a nivel individual y comunal (correlación intraclase: 10,1 por ciento). Se encuentra una asociación negativa entre la diversidad social del entorno y actitudes hacia la inmigración solamente cuando las personas perciben que la situación económica del país es negativa, sin importar si tales entornos concentran inmigrantes provenientes de países que predominaban en la composición de 2002 o de 2017.

* Centro de Estudios Públicos (CEP).

** University of San Diego, California.

1. INTRODUCCIÓN

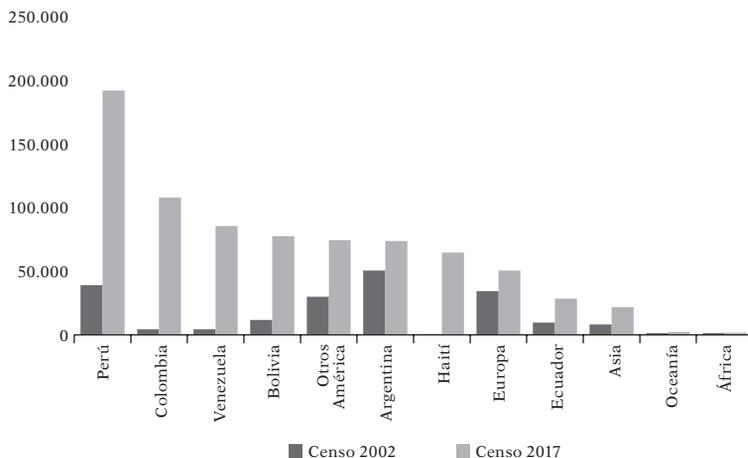
En los últimos años, un fenómeno que ha llamado la atención en el debate nacional ha sido la llegada de extranjeros a vivir en Chile. Aunque no se trata de un acontecimiento insólito para la historia chilena, lo que lo hace destacable es que en apenas cuatro años se ha más que duplicado la cantidad de extranjeros residentes en nuestro país. En efecto, de acuerdo con las estimaciones provenientes de la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) (ver capítulo Fuentes y Hernando en este volumen), la fracción de inmigrantes en Chile pasó de 2,05 a 4,37 por ciento entre 2013 y 2017. Un incremento similar ya se había observado en el pasado reciente, pero había tomado el doble de tiempo en darse: entre 2006 y 2013, la población inmigrante varió entre un 0,96 y un 2,05 por ciento de la población. La importancia del reciente aumento llama aún más la atención cuando se compara con la variación de apenas 0,1 puntos porcentuales entre 1992 y 2002, de acuerdo con los datos censales. En suma, el crecimiento de los extranjeros que se han acercado en Chile entre 2013 y 2017 ha sido explosivo.

No solo la llegada de extranjeros se ha acelerado, sino que la composición también ha variado. De acuerdo con el Censo 2002, los inmigrantes estaban compuestos principalmente por personas provenientes de Argentina, Perú y países europeos, en ese orden (ver gráfico IX.1). Quince años después, según lo registrado en el Censo 2017, los peruanos fueron el grupo más numeroso, casi duplicando a los colombianos, el segundo en la lista. Más atrás se ubicaron los venezolanos, los bolivianos y otras personas que venían de diversos países de América. Un caso que se discute con frecuencia en los medios es la presencia de los haitianos: es el grupo que experimentó la tasa de crecimiento más alta entre 2002 y 2017, pero no constituye el grupo más numeroso. Junto a los haitianos, los grupos que más han crecido han sido los colombianos y los venezolanos.

Es posible que los cambios tanto en la velocidad del flujo de llegada como en la composición de los inmigrantes hayan generado variaciones en las actitudes de los chilenos hacia ellos. En efecto, en este tema la literatura internacional encuentra una relación entre la diversidad social del entorno de los individuos y sus opiniones acerca de los grupos minoritarios. Sin embargo, no es evidente que tal relación sea positiva o negativa. Hay una línea de investigación que sostiene que un entorno más diverso aumenta las posibilidades de contacto con los grupos minoritarios, lo que, bajo ciertas condiciones, puede derivar en menos prejuicios hacia ellos (Allport, 1954). Otra línea, no obstante, afirma que esta diversidad genera reacciones hostiles y aumenta los prejuicios entre los individuos que pertenecen al grupo

mayoritario, al sentirse ellos amenazados por la competencia en recursos que tal expansión supone, por ejemplo, para la posición económica y social (Key, 1949; Blalock, 1967).

GRÁFICO IX.1. *Composición de los inmigrantes por país de origen*



Fuente: INE.

El objetivo de este capítulo es estudiar la influencia de la diversidad del entorno social producida por la llegada de extranjeros a residir en Chile en las actitudes hacia la inmigración. Para caracterizar esta diversidad, se utiliza la proporción de inmigrantes por comuna proveniente de los Censos 2002 y 2017, mientras que para medir tales actitudes y otros aspectos sociodemográficos se usa los Estudios Nacionales de Opinión Pública CEP de diciembre de 2003 y abril-mayo de 2017.

Los hallazgos aquí indican que las personas que viven en entornos socialmente diversos, como consecuencia de la inmigración, tienen actitudes más antiinmigración, pero solo cuando muestran una visión pesimista de la situación económica del país. Tales actitudes no se observan cuando los individuos tienen creencias positivas acerca del funcionamiento de la economía nacional. Estas asociaciones se observan sin importar si en el entorno de los encuestados hay una presencia mayor de peruanos y argentinos, grupos predominantes a comienzos de este siglo, o de colombianos, venezolanos, bolivianos y haitianos, inmigrantes cuya llegada masiva a nuestro país es más reciente. Como esta asociación negativa entre diversidad del entorno y actitudes antiinmigración es contextual, ya que depende de las percepciones sobre la economía del país, creemos que es algo más atenuada que la estimada en

países desarrollados por la literatura especializada. Otros resultados que también difieren de lo observado en otras latitudes son las relaciones positivas de la situación económica personal y de la exposición a los flujos de información provenientes de los medios de comunicación masiva con actitudes más proclives a la inmigración, y la ausencia de asociación entre la posición ideológica y tales actitudes.

El texto a continuación se divide en cuatro partes. En la sección que sigue (sección 2) se presentan nuestras hipótesis centrales y se discuten los principales hallazgos obtenidos por los estudios empíricos que han abordado la relación existente entre la diversidad étnica nacional generada a partir de los movimientos migratorios y las actitudes y prejuicios hacia los inmigrantes en diferentes contextos (grupos y países). A continuación (sección 3) se describe la metodología, los datos y las variables que se utilizaron para poner a prueba las hipótesis. La cuarta sección expone los resultados principales de nuestro análisis. Finalmente, la quinta sección discute las implicancias de los hallazgos, presenta limitaciones y posibles extensiones a este estudio, y concluye con algunas propuestas de política pública.

2. REVISIÓN DE LA LITERATURA

Mucho se ha escrito acerca de los efectos de la diversidad cultural en las actitudes hacia grupos diferentes, ya sea en términos raciales o étnicos (e.g. inmigrantes o personas de diferentes razas). Uno de los artículos más destacados y controversiales en esta área fue escrito por el cientista político Robert Putnam (2007), quien estudia varias medidas de confianza, como la asociatividad (i.e. pertenencia a organizaciones políticas o civiles), la confianza generalizada y su relación con la diversidad étnica-racial en comunidades de Estados Unidos. Putnam encuentra que, mientras más diversas son dichas comunidades, mayor es la desconfianza en los vecinos, en los miembros de los otros grupos e incluso en los miembros del propio grupo.¹ Resultados similares se habían observado previamente tanto en Estados Unidos (Alesina y La Ferrara, 2000a) como en otros países (Delhey y Newton, 2005) y entre diferentes grupos (e.g. relaciones entre hindúes y musulmanes en India y entre católicos y protestantes en Irlanda del Norte; ver Hewstone *et al.*, 2007). También se ha encontrado que la mayor diversidad está asociada a

¹ Putnam llega a esta conclusión analizando la asociación entre diversidad étnica —medida a través de un índice de Herfindahl calculado a nivel de la unidad territorial más pequeña de análisis (*census tracts* equivalentes a las zonas censales en Chile)— y el promedio de las respuestas a las clásicas preguntas de confianza en otros grupos. Esta asociación se analiza bivariada y multivariadamente, con y sin controles a nivel individual.

índices más bajos de asociatividad (i.e. menor participación en organizaciones de la sociedad civil) (Alesina y La Ferrara, 2000b).

Los resultados de Putnam (2007) recibieron muchas críticas, en parte por la interpretación que hace de la asociación negativa entre diversidad étnica-racial y creencias respecto de los grupos minoritario. De ella se deduce que vivir entre personas con diferentes orígenes genera desconfianza y mayores prejuicios, infiriendo entonces que hay contacto entre los grupos mayoritarios y minoritarios (i.e. hay falacia ecológica en su argumento). Vivir en una comunidad diversa, sin embargo, no es lo mismo que establecer un contacto efectivo, cara a cara, con las personas pertenecientes a los grupos minoritarios. Cuando los investigadores incorporan el contacto efectivo con inmigrantes como mediador del efecto del tamaño del grupo, los prejuicios se reducen (e.g. Pettigrew *et al.*, 2010). Esto se ha observado en diversos contextos, como Estados Unidos y Canadá (Stolle *et al.*, 2008), y también en India e Irlanda del Norte (Hewstone *et al.*, 2007). En suma, tales resultados indican que las personas que viven en entornos sociales más diversos tienen actitudes más negativas hacia las personas que pertenecen a grupos raciales y étnicos diferentes del propio. Pero cuando entran en contacto con ellos, las actitudes tienden a ser más positivas, atenuando los prejuicios.

Abascal y Baldassarri (2015) también critican a Putnam (2007), pero no por su interpretación, sino por su metodología. Dichos autores sostienen que la relación negativa entre diversidad y confianza se debe a que los inmigrantes y los no blancos confían menos que los blancos y viven en comunidades más diversas. Por lo tanto, tampoco se trataría de que la interacción entre los miembros de estas comunidades sea necesariamente conflictiva. Más bien se trataría de un efecto composición, asociado a que los integrantes de las comunidades más diversas tienen niveles de confianza basales, por así decirlo, más bajos que la población blanca que tiende a residir en comunidades más homogéneas en Estados Unidos. En un artículo de seguimiento realizado en Alemania, Gereke *et al.* (2018) encuentran que las comunidades más diversas en ese país desconfían más debido a otro efecto de composición, esta vez asociado a la pobreza, ya que las personas en situación económica desaventajada confían menos que aquellas más acomodadas. Sin embargo, a diferencia de lo encontrado en Estados Unidos, una vez que se controla por ingreso, los alemanes y los extranjeros tienen los mismos niveles de confianza y, por lo tanto, la composición de los vecindarios no puede dar completa cuenta del fenómeno de la desconfianza en barrios étnicamente diversos. Cabe destacar que este estudio no incluye variables vinculadas a la frecuencia y calidad del contacto efectivo de los alemanes con los inmigrantes que, como discutimos anteriormente, pueden contribuir a explicar la asociación entre diversidad étnica y desconfianza.

Los estudios recién descritos apoyan la idea de que, a mayor diversidad étnica del entorno social, los individuos generan más opiniones negativas y prejuicios acerca de los grupos minoritarios de diferente raza, etnia o país, posiblemente porque se sentirían amenazados debido a la competencia en recursos que la expansión de tales grupos supone (Key, 1949; Blalock, 1967). No obstante, la influencia del entorno social de los individuos también puede ser positiva, en la medida que esa mayor diversidad aumente las posibilidades de contacto efectivo de las personas que pertenecen al grupo mayoritario con aquellas de grupos minoritarios (e.g. Wagner *et al.*, 2006; Pettigrew *et al.*, 2010; Laurence, 2014). En general, la evidencia, tanto para Estados Unidos como para Europa, es mixta, aunque se acumulan más hallazgos que indican asociaciones negativas entre el tamaño del grupo de migrantes y los prejuicios hacia ellos (Laurence y Bentley, 2018).

Hasta el momento las referencias han sido a la literatura que estudia la asociación entre diversidad étnica y racial y las actitudes hacia grupos minoritarios en general. ¿Qué ocurre cuando, entre esas actitudes, se consideran explícitamente las opiniones acerca de los inmigrantes? La literatura europea ha estudiado con bastante detalle este tema y, en general, tal como antes, la evidencia acerca de la relación entre la diversidad del entorno social de los individuos (medida por la cantidad de inmigrantes que viven en las áreas de los encuestados) y tales actitudes es mixta (e.g. McLaren, 2003; Hjerem, 2007; Schneider, 2008; Semyonov y Glikman, 2009). Ahora bien, esos mismos trabajos, en contexto europeo, también encuentran que en las zonas más diversas la posibilidad de contacto con inmigrantes es mayor; lo que resulta estar asociado con opiniones más positivas acerca de los inmigrantes y de la inmigración en general.

Lamentablemente, los estudios de opinión que analizaremos en este capítulo no cuentan con información acerca del contacto efectivo de los locales con los inmigrantes, lo que podría atenuar las actitudes negativas hacia la inmigración, de acuerdo con la literatura discutida en esta sección.² Dado que no se puede medir aquí el factor que atenúa la relación entre diversidad social y actitudes antiinmigración, se espera entonces, siguiendo la literatura discutida, una relación negativa entre ambas. De este modo, se formula la siguiente hipótesis para el caso chileno:

H₁: Las personas que viven en un entorno social más diverso, como consecuencia de la inmigración, tendrán actitudes más negativas hacia la inmigración.

² Se discuten las limitaciones de este estudio y algunos posibles caminos de investigación futura en la quinta parte de este capítulo.

Por otra parte, un aspecto relacionado con la diversidad es el balance demográfico de los distintos grupos de inmigrantes en el territorio. Por diversas razones, ciertos grupos de inmigrantes tienden a concentrarse en algunas zonas del país (ver Razmilic en este volumen), lo que podría indicar que no solamente la cantidad de inmigrantes importa, sino también la composición del grupo. Hay evidencia en la literatura internacional que respalda esa conjetura. Ha (2010) encuentra que los estadounidenses blancos que viven en zonas con presencia de ciudadanos de origen asiático tienen actitudes menos restrictivas hacia la inmigración que aquellos que habitan áreas con presencia de personas de origen latino. Por su parte, Newman (2013) encuentra que en zonas de los Estados Unidos donde había pocos latinos, un aumento de ellos generó percepciones de amenaza cultural y oposición a la inmigración, en contraste con las áreas donde ya tenían una presencia importante, donde no se observó el empeoramiento de las opiniones hacia dicho grupo.

Esto es importante para el caso chileno, ya que uno de los aspectos destacables del fenómeno migratorio reciente en Chile es que la composición del grupo de inmigrantes cambió bastante entre 2002 y 2017. Ya se decía que quienes llegaban a residir en Chile mayoritariamente provenían de Argentina, Perú y países europeos a comienzos de siglo, lo que cambiaría en los años siguientes, cuando la migración peruana, colombiana, venezolana y haitiana fue más numerosa. Por esa razón, es posible que las actitudes hacia la inmigración sean diferentes en las zonas donde todavía predominan aquellos grupos de extranjeros que eran mayoría en el año 2002, en comparación con aquellas zonas donde predominan inmigrantes de llegada reciente. Para investigar esta posibilidad, pondremos a prueba nuestras hipótesis distinguiendo por la presencia de grupos de inmigrantes provenientes de países “predominantes en el año 2002” y “predominantes en el año 2017”, donde “predominante” significa que el grupo en cuestión representa una fracción relevante del total.

Otro punto que se ha debatido en la literatura corresponde a la formación de juicios sobre la inmigración a partir del autointerés económico, es decir, si las actitudes de los individuos están basadas en los efectos que tendría este fenómeno en su situación económica personal, ya que la inmigración podría concebirse como una amenaza para la estabilidad financiera de los ciudadanos locales (Malhotra *et al.*, 2013). Sin embargo, la evidencia indica que el autointerés tiene un rol bastante limitado en la formación de actitudes hacia la inmigración y que, por el contrario, serían influyentes ciertos elementos simbólicos, como las percepciones sobre el estado de la economía (Lapinski *et al.*, 1997; Tichenor, 2002; Kehrberg, 2007; Wilkes *et al.*, 2008) y de la identidad cultural del país (Hainmueller y Hopkins, 2014). En el caso de la situación económica del país, estos estudios revelan que las actitudes antiinmigración tienden al aumento en periodos de recesión.

Siguiendo la literatura, planteamos una segunda hipótesis:

H₂: Las personas que tienen una mala percepción de la economía nacional tendrán actitudes más negativas hacia la inmigración.

Hasta ahora, la discusión se ha centrado en analizar la relación entre las actitudes hacia la inmigración y la diversidad del entorno social y la situación económica por separado. Sin embargo, dado que ambos factores apelan a diferentes características de los contextos en los que los individuos se desenvuelven, es posible que interactúen entre sí y terminen reforzando las asociaciones ya descritas. Por esa razón, también se investiga una tercera hipótesis:

H₃: La relación negativa entre actitudes antiinmigración y diversidad del entorno, como consecuencia de la inmigración, se verá amplificada cuando las percepciones de la economía del país sean negativas.

Ahora bien, hay una interpretación alternativa para esta interacción que también cabe considerar. Es posible que aquellas personas que tienen percepciones negativas sobre el estado de la situación económica del país sean aquellas que también evalúan peor los efectos de la inmigración. Ello podría ser producto de un “efecto halo”, esto es, el proceso cognitivo mediante el cual un individuo que no necesariamente es afectado por una situación (en este caso el estado de la economía nacional y la presencia de inmigrantes) opina en una dirección basándose en un patrón estereotipado y general (Feldman, 1986). Se discutirá esta posibilidad en la sección de resultados.

Existen otras variables que también están asociadas a las opiniones sobre los inmigrantes. Una de ellas es la exposición a los flujos de información de los medios de comunicación masiva. De acuerdo con Wood y King (2001), los medios pueden intervenir en el proceso de migración y en la experiencia individual y colectiva de la inmigración de tres maneras. La primera consiste en que las imágenes transmitidas sobre el país de destino pueden ser una importante fuente de información para potenciales migrantes, ya que pueden concebirse como un estímulo para ellos. La segunda, ya en el país de acogida, sostiene que los medios pueden influir en la eventual experiencia de inclusión o exclusión que los ahora inmigrantes pueden experimentar. Existe evidencia de que los medios, actuando de portavoz de las élites, difunden discursos que han demostrado ser influyentes en la construcción de imágenes sobre los inmigrantes. Por ejemplo, Branton *et al.* (2011) muestran que las actitudes hacia la inmigración cambiaron en Estados Unidos

después de los ataques del 11 de septiembre de 2001, de modo que la exposición a los medios se volvió relevante después, lo que también afectó las opiniones sobre los latinos. Finalmente, en tercer lugar, pueden jugar un rol en la integración por medio de la creación de contenidos (principalmente a través del cine, la televisión y la música) que ayuden a los inmigrantes a “sentirse en casa”. De hecho, hay evidencia de que, cuando los medios reportan información sobre inmigrantes con un tono positivo, las actitudes de quienes consumen esa información se vuelven algo más favorables a la inmigración (e.g. Abrajano y Singh, 2009). Por la importancia de esta variable, los siguientes análisis estadísticos controlarán por la eventual influencia de la exposición a los flujos de información.

Otra variable relacionada con las opiniones sobre los inmigrantes es la posición ideológica. Se trata de un tema que ha sido poco estudiado (Bohman, 2011), pero que en el pasado reciente ha surgido a partir del relativo éxito de los partidos de ultraderecha en Europa (e.g. Alemania, Austria, Hungría y Suiza, por mencionar algunos), cuyas plataformas electorales revelan un sesgo abiertamente antiinmigración. En ese contexto, la evidencia muestra que la afiliación partidaria contribuye a dar forma a las actitudes de los ciudadanos respecto de los inmigrantes. En efecto, la literatura encuentra que las personas que se posicionan hacia la extrema derecha tendrían opiniones menos favorables hacia la inmigración, y lo contrario ocurriría con aquellos individuos identificados con la extrema izquierda, mientras que la identificación con el centro no sería importante para la formación de sus posturas sobre los inmigrantes (Harteveld *et al.*, 2017). Sin embargo, también se ha señalado que si bien los discursos de los partidos difieren de acuerdo con su posición ideológica, las diferencias de las posturas antiinmigración entre las personas que votan por ellos no serían estadísticamente significativas (Bohman, 2011). El análisis cuantitativo también controlará por la posible influencia de la identificación ideológica.

3. DATOS Y METODOLOGÍA

A fin de poner a prueba las hipótesis trazadas en la sección anterior, se utilizan los Estudios Nacionales de Opinión Pública CEP de diciembre de 2003 y abril-mayo de 2017 para medir actitudes hacia la inmigración y aspectos sociodemográficos. Ambos contienen las variables actitudinales necesarias para llevar a cabo el análisis que proponemos en este capítulo. Fuera de las razones pragmáticas, hay razones sustantivas tras el uso de ambos estudios. Se decía en la introducción que el incremento de inmigrantes en Chile había sido casi nulo entre 1992 y 2002, en contraste con los años siguientes en que la fracción de los extranjeros que vinieron a residir en nuestro

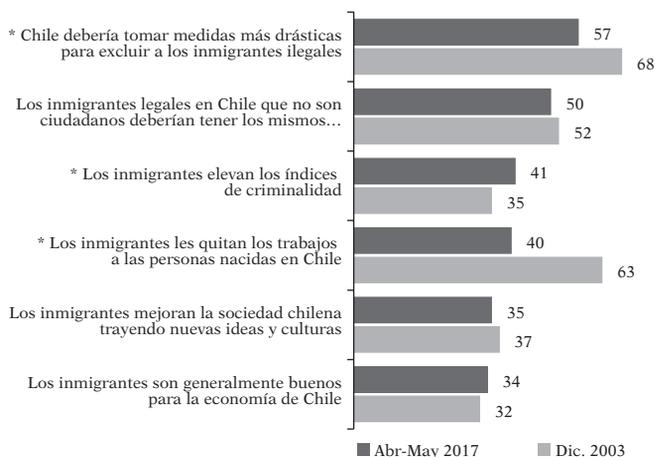
país se cuadruplicó. Más aún, la composición del grupo de inmigrantes también ha cambiado respecto de lo registrado en 2002 (ver gráfico IX.1). Tales variaciones hacen interesante el estudio de la relación entre la diversidad del entorno social, generada por la llegada de extranjeros a residir en Chile, y las actitudes hacia la inmigración.

La variable dependiente será un indicador de “nativismo”, que intenta capturar algunas percepciones negativas asociadas al impacto de la llegada de los inmigrantes sobre la economía y cultura locales. Fue construido a partir de seis variables que indican el grado de acuerdo con las siguientes afirmaciones: (i) “Los inmigrantes elevan los índices de criminalidad”; (ii) “Los inmigrantes son generalmente buenos para la economía de Chile”; (iii) “Los inmigrantes les quitan los trabajos a las personas nacidas en Chile”; (iv) “Los inmigrantes mejoran la sociedad chilena trayendo nuevas ideas y culturas”; (v) “Los inmigrantes legales en Chile que no son ciudadanos deberían tener los mismos derechos de los ciudadanos chilenos”; y (vi) “Chile debería tomar medidas más drásticas para excluir a los inmigrantes ilegales”. Las categorías de respuesta varían desde 1, “Muy en desacuerdo”, a 5 “Muy de acuerdo”. Con ellas se construyó una escala, que es simplemente el promedio de las puntuaciones de elementos brutos, invirtiendo la puntuación de las afirmaciones que tienen correlaciones negativas con el “factor” que se intenta capturar, en este caso las actitudes contrarias a la inmigración. Por esta razón, el indicador resultante varía entre 1 y 5, donde valores más cercanos al máximo indican un mayor grado de nativismo. Para saber si la escala es estadísticamente fiable, calculamos el coeficiente alfa de Cronbach. Valores iguales o sobre 0,6 indican que se trata de un indicador fiable. En el caso de nuestro ejercicio empírico, la escala de nativismo obtuvo valores aceptables de fiabilidad (alfa = 0,61).

El gráfico IX.2 exhibe las actitudes de los chilenos hacia la inmigración en 2003 y 2017, que además son parte del indicador de “nativismo” que se analiza en este capítulo. En 2003, poco más de dos tercios de la población apoyaba la incorporación de políticas más drásticas contra los inmigrantes ilegales, 11 puntos porcentuales más que en 2017. A pesar de tal disminución, esta opinión sigue siendo mayoritaria. En 2017, la opinión de que los inmigrantes elevan los índices de criminalidad subió 6 puntos porcentuales respecto a 2003, ubicándose en 41 por ciento. Por otro lado, en temas económicos, un 63 por ciento de los chilenos creía que los inmigrantes les quitaban los trabajos en 2003, 23 puntos porcentuales más que en 2017, dejando de ser mayoritaria. Siguiendo en el área económica, uno de cada tres chilenos piensa que la inmigración es buena para la economía del país, percepción que no cambia estadísticamente respecto de 2003. En aspectos culturales, el 35 por ciento opinó que la cultura local mejora con la llegada de extranjeros en 2017, mientras que el 27 por ciento cree que se debilita.

Esta opinión no presenta variaciones entre 2003 y 2017, tal como en materia de derechos, en que se observa que la mitad de la población está de acuerdo con que los inmigrantes tengan los mismos derechos que ellos.

GRÁFICO IX.2. *Actitudes hacia la inmigración en Chile*



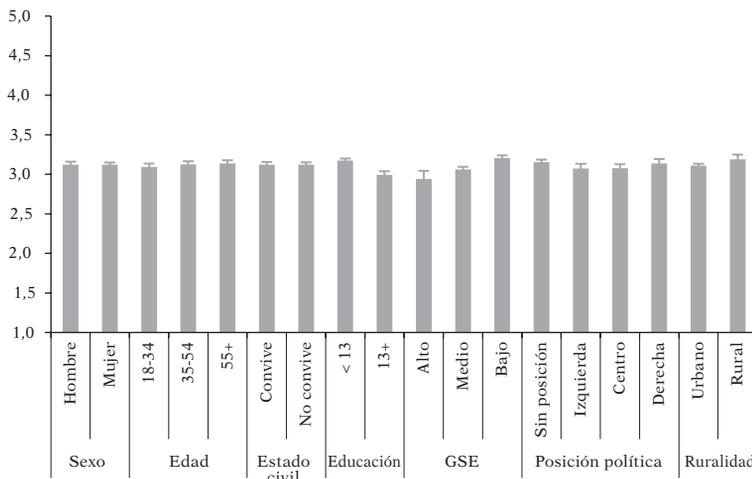
Nota: Porcentaje de la población que afirma estar “Muy de acuerdo” o “De acuerdo” con las afirmaciones de la lista. * denota cambio significativo al 95 por ciento de confianza entre las mediciones de 2003 y 2017.

Fuente: CEP, Encuestas Nacionales.

El gráfico IX.3 exhibe el promedio de nativismo para cada categoría sociodemográfica y los intervalos de confianza asociados. Lo primero que salta a la vista es que los promedios parecen relativamente planos a través de variables, es decir, no hay mucha variación de los promedios según las categorías ahí expuestas. El gráfico ilustra que no hay diferencias estadísticamente significativas por sexo, es decir, hombres y mujeres promedian el mismo nivel de actitudes proinmigración. Tampoco las hay entre las personas que conviven con una pareja, ya sea porque están casadas, han firmado el Acuerdo de Unión Civil (AUC) o no, y quienes no conviven. En cuanto a la edad, hay una leve discrepancia significativa en términos estadísticos: los individuos entre 18 y 34 años tienen actitudes algo más favorables a la inmigración que el resto de los grupos etarios. Por otro lado, la educación y el grupo socioeconómico (GSE) son las variables donde se aprecian las diferencias más estadísticamente significativas. Quienes tienen 13 años de educación o más manifiestan actitudes más proinmigración que aquellos que no. Los individuos que pertenecen al GSE alto tienen opiniones más positivas

acerca de la inmigración que aquellos del GSE medio y, a su vez, estos últimos son más proinmigración que las personas que pertenecen al grupo bajo. La zona de residencia también parece ser importante, ya que quienes viven en zonas urbanas se muestran más proinmigración que las personas que habitan en las áreas rurales de nuestro país. Por último, en lo que a posición política se refiere, los encuestados identificados con la izquierda y el centro político tienen actitudes más favorables hacia la inmigración que aquellos que adhieren a la derecha y que quienes no se identifican políticamente (la inmensa mayoría de los chilenos). En la sección 4 estudiaremos si las leves diferencias que detectamos persisten una vez que se incorporen más variables de control.

GRÁFICO IX.3. *Nativismo promedio por categorías 2003 y 2017*



Nota: Promedio por categoría, utilizando conjuntamente las encuestas CEP de diciembre de 2003 y abril-mayo de 2017. Los intervalos fueron calculados al 95 por ciento de confianza.

Fuente: CEP, Encuestas Nacionales.

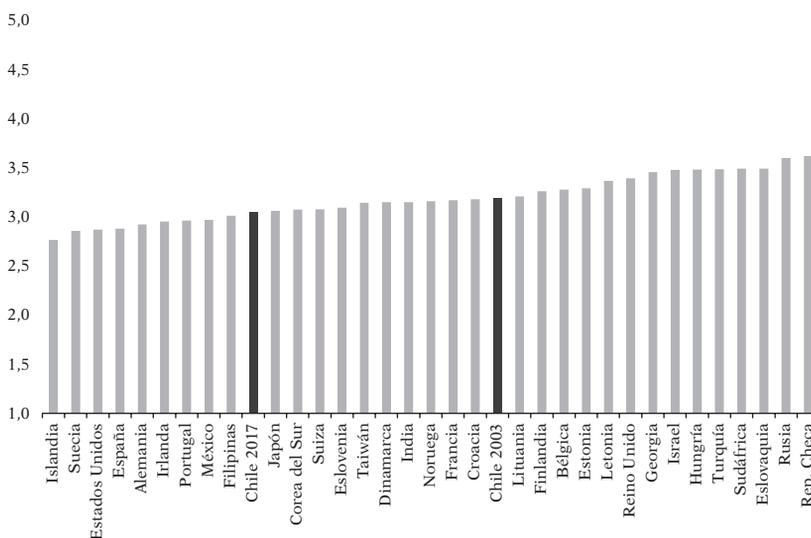
¿Es Chile más o menos nativista que otros países? Para responder, analizaremos los mismos ítems con que construimos nuestro indicador (ver gráfico IX.2), pero en perspectiva comparada utilizando los datos provenientes del módulo de “Identidad Nacional” del International Social Survey Programme (ISSP),³ aplicado por los países miembros en 2003 y 2013. En Chile,

³ Programa de colaboración internacional de encuestas sobre temas relevantes para la investigación en ciencias sociales, que lleva a cabo encuestas en los países miembros (actualmente 44 localizados en cinco continentes) desde 1985 y cuyo representante en Chile es el CEP desde 1998.

el módulo se realizó solamente en 2003, pero incorporamos un subconjunto de preguntas de este mismo módulo en 2017, para medir un posible cambio en actitudes hacia la inmigración producto de la reciente oleada de extranjeros que vienen a vecindarse en nuestro país.

El gráfico IX.4 presenta el mismo índice calculado para Chile en 2003 y 2017, para los países miembros de ISSP que aplicaron ese módulo en 2013. Dicho gráfico ilustra dos aspectos interesantes. El primero es que los chilenos, en promedio, tienen actitudes más favorables a la inmigración en 2017 que en 2003. En otras palabras, la acelerada llegada de inmigrantes a Chile en la última década ha coincidido con un cambio favorable en las opiniones hacia ellos. Como se trata de un promedio, es posible que exista cierta heterogeneidad y que tal cambio no sea favorable por parte de ciertos grupos de la población. Se explora esta posibilidad en la sección 4.

GRÁFICO IX.4. *Nativismo promedio por país 2013*



Nota: El índice de nativismo fue construido de acuerdo con lo señalado en el cuerpo del texto, utilizando el módulo ISSP "Identidad Nacional" de 2013 y las encuestas CEP de diciembre de 2003 y abril-mayo de 2017.

Fuente: Elaboración propia.

El segundo aspecto es que los chilenos parecen tener actitudes más proinmigración si se compara con una amplia muestra de países. En efecto, en el gráfico IX.4, es posible apreciar que los ciudadanos de Suiza, Dinamarca,

Noruega, Francia, Finlandia y el Reino Unido, por mencionar algunos, aparecen, en promedio, con actitudes más antiinmigración que lo observado en nuestro país. En contraste, las personas de Islandia, Suecia, Estados Unidos, España y Alemania tienen, en promedio, opiniones más favorables acerca de la inmigración que la población adulta de nuestro país. Obviamente, hay diferencias en desarrollo económico y cantidad de inmigrantes residentes en cada país que ayudan a comprender las diferencias en actitudes. Sin embargo, su poder explicativo es bajo comparado con las variables perceptuales, como, por ejemplo, la cantidad de inmigrantes que los locales creen que han llegado al país (e.g. Sides y Citrin, 2007). El análisis de la influencia de estas variables escapa a los objetivos trazados para este capítulo, pero sin lugar a duda, serían relevantes de estudiar en un futuro cercano.

Otra variable importante son las percepciones de la economía nacional. Para medir esas opiniones utilizaremos las respuestas a la pregunta “¿Cómo calificaría Ud. la actual situación económica del país?”. El indicador es igual a 1 cuando el encuestado cree que la economía del país está “muy mala”, 2 cuando afirma “mala”, 3 en caso de pensar “ni buena ni mala”, 4 cuando la opinión es “buena” y 5 cuando es “muy buena”.

Usaremos los Censos 2002 y 2017 para caracterizar el entorno social de los individuos en cuanto a número y composición de la población migrante a nivel comunal. Específicamente, utilizaremos tres medidas. La primera es la proporción de inmigrantes como porcentaje de la población total a nivel comunal. Esta medida funciona como un *proxy* de la probabilidad de que un individuo tenga contacto con una persona inmigrante y de la diversidad del contexto en que se desenvuelven los individuos, siguiendo a Putnam (2007) y Abascal y Baldassarri (2015). La segunda es una medida de la cantidad de inmigrantes que provienen de Argentina y Perú (los grupos inmigrantes más importantes el año 2002) y la tercera captura la proporción de inmigrantes que provienen de Colombia, Venezuela, Bolivia y Haití (grupos que crecieron en importancia alrededor del año 2017). Ambas medidas están expresadas como porcentaje de la población comunal. De este modo, se intenta capturar si eventuales actitudes nativistas están asociadas a contextos donde hay más inmigrantes o si se trata del país de origen de ellos. Ello ayudará, también, a discernir si se trata de un fenómeno reciente o de larga data.

Adicionalmente, el modelo empírico incluye una serie de variables actitudinales y perceptuales como controles, además de indicadores sociodemográficos, algunos de los cuales fueron parcialmente descritos cuando analizamos el gráfico IX.3. Entre las actitudes destacan la posición política del encuestado (con categoría de referencia: no se identifica políticamente), si presta o no atención a asuntos políticos y el nivel de exposición que tienen las personas a flujos de información. Un control relevante para el análisis estadístico es la percepción respecto de la situación económica personal. Esta opinión

puede estar asociada a la percepción de la economía del país, como se ha mostrado en otro contexto (González y Mackenna, 2017a). A continuación, se describe cómo se construyeron estas variables:

- Sexo: se considera como variable dicotómica. La categoría de referencia es “hombre”.
- Edad: variable continua que indica la edad del encuestado.
- Estado civil: variable binaria que identifica si el encuestado declara estar casado o conviviendo con o sin AUC.
- Actividad religiosa: indicador de frecuencia de asistencia a servicios religiosos, considerada como variable continua.
- Educación: variable continua que indica los años de educación del encuestado.
- GSE: variable categórica que varía entre 1 y 5, donde 1 corresponde al grupo socioeconómico más bajo (E) y 5 al más alto (ABC1).
- Ocupado: variable binaria que identifica si el encuestado declara estar trabajando tiempo completo, medio tiempo, ocasionalmente o ayudando a un miembro de su familia.
- Rural: variable dicotómica que indica si el encuestado vive en una zona rural.
- Identificación ideológica: considera si el encuestado se identifica con alguna posición ideológica en el eje de izquierda a derecha.
- Exposición a flujos de información: indicador construido a partir de la frecuencia con que las personas miran programas políticos en televisión, leen noticias sobre política en los diarios, siguen temas políticos en redes sociales como Facebook o Twitter, conversan con amigos o familiares sobre política, tratan de convencer a alguien de lo que piensan políticamente y si han trabajado para un partido o candidato.
- Atención política: siguiendo a Zaller (1992), intentamos capturar el grado de familiaridad del encuestado con la política nacional. Esta variable computa la proporción de personajes políticos evaluados en la encuesta que el encuestado declara conocer y evalúa.
- Situación económica personal: respuestas a la pregunta “¿Cómo calificaría Ud. su actual situación económica?”. El indicador es igual a 1 cuando el encuestado cree que su situación económica está “muy mala”, 2 cuando piensa que es “mala”, 3 cuando esta es “ni buena ni mala”, 4 si la opinión es “buena” y 5 si es “muy buena”.⁴

⁴ A pesar de que esta variable es ordinal, los modelos que presentamos en este capítulo la tratan como continua. Las implicancias de los modelos no cambian si los modelos se replican utilizando una versión dicotómica de esta variable.

El cuadro IX.1 presenta los estadísticos descriptivos de las variables utilizadas en el ejercicio.

Se estiman modelos de regresión de pendiente e intercepto aleatorio con las variables anteriormente señaladas, para dar cuenta de la variación a nivel individual y comunal (correlación intraclase: 10,1 por ciento).

CUADRO IX.1. *Estadísticos descriptivos*

	<i>N</i>	<i>Media</i>	<i>DE</i>	<i>Mín.</i>	<i>Máx.</i>
<i>Variable dependiente</i>					
Nativismo	2.807	3,121	0,620	1	5
<i>Sociodemográficas</i>					
Mujer	2.807	0,607	0,489	0	1
Edad	2.807	46,382	17,327	18	96
Casado o conviviendo con o sin AUC	2.807	0,522	0,500	0	1
Actividad religiosa	2.807	2,734	2,289	0	7
Educación	2.807	10,781	4,339	0	20
GSE	2.807	2,723	0,843	1	5
Ocupado	2.807	0,482	0,500	0	1
Rural	2.807	0,155	0,362	0	1
<i>Actitudes y percepciones</i>					
Izquierda	2.807	0,183	0,387	0	1
Centro	2.807	0,198	0,399	0	1
Derecha	2.807	0,167	0,373	0	1
Atención política	2.807	0,582	0,314	0	1
Situación económica actual: personal	2.807	2,081	0,716	1	3
Situación económica actual: país	2.807	2,681	0,822	1	5
Exposición a flujos de información	2.807	0,404	0,422	0	2
<i>Nivel comunal (2003)</i>					
Proporción de inmigrantes	150	1,04%	1,40%	0,06%	8,99%
Proporción de inmigrantes de países predominantes en el año 2002	150	0,49%	0,56%	0,03%	3,22%
Proporción de inmigrantes de países predominantes en el año 2017	150	0,04%	0,09%	0,00%	0,57%
<i>Nivel comunal (2017)</i>					
Proporción de inmigrantes	137	3,19%	4,63%	0,15%	30,24%
Proporción de inmigrantes de países predominantes en el año 2002	137	1,22%	1,89%	0,03%	14,90%
Proporción de inmigrantes de países predominantes en el año 2017	137	0,98%	1,85%	0,00%	14,14%

Fuente: Elaboración propia en base a Encuestas CEP 43 y 79, y datos de los Censos 2002 y 2017.

4. RESULTADOS

El cuadro IX.2 presenta seis modelos que evalúan las hipótesis descritas en la sección 2. Todos los modelos evalúan H_1 y H_2 (asociación de la proporción de inmigrantes y de la situación económica del país con las actitudes hacia la inmigración, respectivamente), mientras que H_3 está evaluada en las columnas pares del mencionado cuadro. En cada caso, buscamos detectar eventuales diferencias asociadas a diferentes grupos de inmigrantes, en particular si la presencia de extranjeros provenientes de Argentina y Perú (los grupos inmigrantes más importantes en el año 2002) tiene una relación distinta de aquella que podría surgir en caso de que la presencia de extranjeros que provienen de Colombia, Venezuela, Bolivia y Haití (grupos que crecieron en importancia alrededor del año 2017) sea mayoritaria.

CUADRO IX.2. *Modelo de regresión multinivel para nativismo*

<i>Modelo / Predictor</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>
Sexo (ref. Hombre)	-0,026 (0,025)	-0,025 (0,025)	-0,026 (0,025)	-0,026 (0,025)	-0,025 (0,025)	-0,025 (0,025)
Edad	-0,000 (0,001)	-0,000 (0,001)	-0,000 (0,001)	-0,000 (0,001)	-0,000 (0,001)	-0,000 (0,001)
Estado civil	-0,010 (0,023)	-0,008 (0,023)	-0,010 (0,023)	-0,008 (0,023)	-0,010 (0,023)	-0,008 (0,023)
Religiosidad	0,005 (0,005)	0,004 (0,005)	0,005 (0,005)	0,004 (0,005)	0,004 (0,005)	0,004 (0,005)
Educación	-0,010*** (0,004)	-0,011*** (0,004)	-0,010*** (0,004)	-0,010*** (0,004)	-0,010*** (0,004)	-0,011*** (0,004)
GSE	-0,033* (0,018)	-0,034* (0,018)	-0,032* (0,018)	-0,033* (0,018)	-0,032* (0,018)	-0,032* (0,018)
Ocupación	0,024 (0,024)	0,025 (0,024)	0,024 (0,024)	0,025 (0,024)	0,024 (0,024)	0,025 (0,024)
Expo. flujos de info.	-0,127*** (0,033)	-0,127*** (0,033)	-0,126*** (0,033)	-0,125*** (0,033)	-0,127*** (0,033)	-0,126*** (0,033)
Atención política	0,021 (0,048)	0,020 (0,048)	0,021 (0,048)	0,018 (0,048)	0,026 (0,048)	0,023 (0,048)
Izquierda	0,003 (0,034)	0,001 (0,034)	0,002 (0,034)	0,001 (0,034)	0,002 (0,034)	0,000 (0,034)
Centro	0,032 (0,033)	0,032 (0,033)	0,032 (0,033)	0,032 (0,033)	0,032 (0,033)	0,031 (0,033)
Derecha	0,007 (0,034)	0,006 (0,034)	0,007 (0,034)	0,006 (0,034)	0,008 (0,034)	0,006 (0,034)

Continuación cuadro IX.2

<i>Modelo / Predictor</i>	<i>1</i>	<i>2</i>	<i>3</i>	<i>4</i>	<i>5</i>	<i>6</i>
Rural	0,009 (0,038)	0,010 (0,038)	0,009 (0,038)	0,009 (0,038)	0,003 (0,038)	0,004 (0,038)
Sit. eco. personal	-0,029* (0,017)	-0,028* (0,017)	-0,029* (0,017)	-0,028* (0,017)	-0,029* (0,017)	-0,028* (0,017)
2017 (ref. 2003)	-0,143*** (0,030)	-0,146*** (0,030)	-0,138*** (0,029)	-0,139*** (0,029)	-0,128*** (0,031)	-0,133*** (0,031)
Intercepto	3,696*** (0,079)	3,647*** (0,081)	3,694*** (0,079)	3,656*** (0,081)	3,695*** (0,079)	3,665*** (0,080)
Sit. eco. país	-0,080*** (0,015)	-0,058*** (0,017)	-0,080*** (0,015)	-0,064*** (0,017)	-0,079*** (0,015)	-0,066*** (0,016)
Migrantes totales	0,006 (0,004)	0,031*** (0,011)				
Sit. eco. país *		-0,009**				
Inmigrantes totales		(0,003)				
Inmigrantes provenientes de países predominantes en el año 2002			0,015 (0,011)	0,063** (0,028)		
Sit. eco. país *				-0,017* (0,009)		
Inmigrantes provenientes de países predominantes en el año 2002						
Inmigrantes provenientes de países predominantes en el año 2017					0,001 (0,009)	0,066** (0,026)
Sit. eco. país *						-0,022*** (0,008)
Inmigrantes provenientes de países predominantes en el año 2017						
R ² Individuo	0,063	0,066	0,063	0,064	0,061	0,063
R ² Comuna	0,114	0,122	0,113	0,117	0,102	0,107
Individuos	2.807	2.807	2.807	2.807	2.807	2.807
Comunas	204	204	204	204	204	204

Nota: Se reportan coeficientes no estandarizados y errores estándar. * p < 0,1, ** p < 0,05, *** p < 0,01.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CEP diciembre de 2003 y abril-mayo de 2017 y datos de los Censos 2002 y 2017.

Lo primero que cabe destacar al observar los resultados es que, tal como describíamos cuando analizamos el gráfico IX.3, el sexo y el estado civil no tienen una relación estadísticamente significativa con las opiniones acerca de los efectos de la inmigración. Tampoco lo tienen la actividad religiosa y el estado ocupacional. Si bien en el gráfico IX.3 se pueden apreciar leves

diferencias por edad, estas desaparecen, en términos estadísticos, cuando se controla por la influencia de otras variables. En contraste, la educación y el nivel socioeconómico están relacionados significativamente con el nativismo al controlar por otras variables. En efecto, los más educados y pertenecientes a hogares de mayor estatus exhiben menores niveles de rechazo a los inmigrantes. Aunque la literatura especializada todavía no establece un mecanismo claro que explique la conexión entre educación y actitudes más favorables hacia la inmigración, la asociación positiva entre nivel educativo y opiniones favorables hacia ella es un hallazgo incontrovertido, de acuerdo con la exhaustiva revisión de la literatura realizada por Hainmueller y Hopkins (2014).

En cuanto a las variables políticas, la atención política y la posición ideológica no tienen una relación significativa con el nativismo. En el gráfico IX.3 se detecta una pequeña diferencia significativa, en términos estadísticos, que indicaba actitudes algo más antiinmigración entre quienes no se identifican con alguna posición política o se identifican con la derecha, en comparación con quienes adhieren a la izquierda y al centro. Los resultados estadísticos indican que esas asociaciones no se sostienen cuando se controla por la influencia de otras variables sociodemográficas. Esto contrasta con la literatura reciente que estudia el tema, que sí muestra relaciones significativas entre ideología y opiniones acerca de los inmigrantes, principalmente en el contexto europeo.

Por otra parte, los resultados indican que la exposición a los flujos de información de los medios de comunicación masiva está asociada a actitudes más positivas hacia la inmigración. Como se discutió en la revisión de la literatura, hay casos donde se observa tal asociación (e.g. Abrajano y Singh, 2009), aunque no en otros contextos (e.g. Branton *et al.*, 2011). Este resultado es muy interesante. Hay evidencia en Chile de que la exposición a medios está relacionada con opiniones negativas acerca de la vida de los demás cuando el entorno noticioso crece en negatividad (González y Mackenna, 2017a) y con percepciones de más conflicto y discriminación en el caso de los mapuches (González y Mackenna, 2017b). De este modo, se podría pensar que el resultado de este capítulo puede ser incompatible con los hallazgos previos. Sin embargo, es posible conciliar ambas estimaciones, ya que la exposición a medios podría tener un efecto indirecto negativo sobre el nativismo, por medio de su influencia en la situación económica del país. En otras palabras, el mayor consumo de medios está asociado a una percepción más negativa de la economía nacional (González y Mackenna, 2017a), lo que a su vez estaría relacionado con actitudes más antiinmigrantes, como se muestran en este capítulo. La prueba empírica de dicha conjetura escapa a los límites de este texto. Con todo, la relación entre exposición a flujos de información y actitudes hacia la inmigración hay que mirarla

con cautela, pues está condicionada por el entorno noticioso en que fueron recogidos los datos. Es necesario hacer un análisis de contenido asociado a los flujos de información sobre los inmigrantes para hacer sentido de la asociación detectada, lo que podría constituir un interesante camino de investigación futura.

Respecto de la situación económica tanto personal como nacional, se observa una asociación negativa y significativa en términos estadísticos con el indicador de nativismo. El primer resultado es particularmente destacable, ya que la literatura ha encontrado que los indicadores de vulnerabilidad económica personal explican poco de la variación de las actitudes hacia la inmigración, tanto en Estados Unidos (Citrin *et al.*, 1997) como en Europa (Sides y Citrin, 2007). En Chile no se observa eso: declarar una mala situación económica personal al momento de realizar la encuesta está relacionado significativamente, en términos estadísticos, con opiniones antiinmigración, aunque la magnitud de esta asociación es pequeña. En contraste, la evaluación del curso actual de la economía nacional tiene relación con las actitudes hacia la inmigración y de una magnitud superior que la estimada para la situación personal. Esto significa que una mirada pesimista de los individuos sobre el estado actual de la economía nacional está relacionada con actitudes más negativas sobre el efecto de la inmigración para el país, lo que respalda H_2 . Tal resultado es frecuentemente observado en estudios de las actitudes hacia los inmigrantes a nivel comparado.⁵

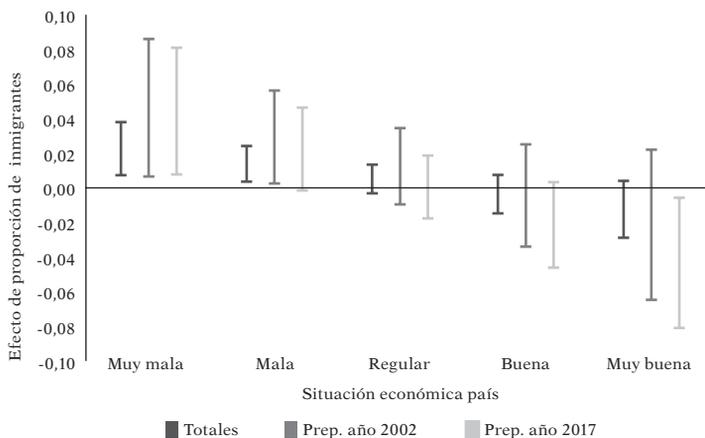
Las columnas 1, 3 y 5 del cuadro IX.2 indican que la proporción de inmigrantes en la comuna no tiene una relación significativa con el índice de nativismo, contrario a lo encontrado por la literatura especializada en otros contextos. Este resultado se observa sin importar si se trata del total de inmigrantes, de los inmigrantes de países que predominaban en la composición del grupo en el año 2002 o en 2017. Sin embargo, en las columnas 2, 4 y 6 se observa que la interacción de la diversidad étnica del entorno con la percepción de la situación económica del país es negativa y significativa en términos estadísticos, tanto si se trata del total de inmigrantes como si se trata de inmigrantes de los países que predominaban en la composición de este grupo en 2002 o en 2017.

El gráfico IX.5 ilustra cómo la relación entre la diversidad social del entorno, como consecuencia de la inmigración, y el nativismo dependen de la percepción de la economía del país. Específicamente, se observa que contextos más socialmente diversos están asociados a visiones más nativistas, solamente cuando las visiones sobre la economía del país son negativas, lo que apoya H_3 . De este modo, el análisis apoya parcialmente a H_1 , pues la relación entre nativismo y proporción de inmigrantes solo resulta

⁵ Ver la exhaustiva revisión de la literatura especializada en Hainmueller y Hopkins (2014).

estadísticamente significativa entre quienes poseen opiniones pesimistas del estado de la economía nacional.

GRÁFICO IX.5. *Relación entre la diversidad social del entorno y el nativismo*



Nota: Estimaciones obtenidas a partir de los modelos del cuadro IX.2. Los intervalos de confianza del 95 por ciento fueron estimados a partir del método delta.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CEP diciembre de 2003 y abril-mayo de 2017 y datos de los Censos 2002 y 2017.

Ahora bien, estas visiones pesimistas sobre la situación económica nacional pueden provenir de varias fuentes. Primero, los indicadores macroeconómicos: periodos de altas tasas de desempleo, de recesión y de alta inflación pueden incidir sobre las percepciones de la economía nacional y, por ende, en las actitudes hacia la inmigración. Segundo, el consumo de medios de comunicación masiva: en González y Mackenna (2017a), como ya se señaló previamente, se muestra que las visiones sobre la economía del país están asociadas a la opinión sobre la situación económica personal y a la exposición a los flujos de información de los medios de comunicación. Tercero, el mencionado “efecto halo”: es posible que los individuos que califican mal la economía del país también vean negativamente los efectos de la llegada de inmigrantes por una tendencia de calificar todo mal y no necesariamente por una actitud negativa hacia los inmigrantes *per se*. Distinguir entre estas tres hipótesis (situación macroeconómica, influencia de la situación personal y de los medios, y efecto halo) y su asociación con las actitudes hacia los inmigrantes es particularmente difícil toda vez que contamos con dos momentos en el tiempo (2003 y 2017). Más mediciones en el futuro podrían contribuir a facilitar esta tarea.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

En este capítulo se ha encontrado que las personas que viven en entornos socialmente diversos, como consecuencia de la inmigración, son más nativistas, es decir, tienen actitudes menos favorables hacia la inmigración, pero únicamente cuando perciben que la situación económica del país es negativa. En contraste, en contextos de optimismo económico, tales relaciones no se observan. Dichas asociaciones no dependen de si estos entornos concentran inmigrantes provenientes de países que predominaban en la composición en 2002 (i.e. peruanos y argentinos), o si se trata de inmigrantes que provienen de países que predominaban en la composición del grupo en el año 2017 (i.e. colombianos, venezolanos y haitianos). Por lo tanto, la asociación negativa de la diversidad étnica con actitudes nativistas, detectada en este capítulo, es mucho más atenuada que la estimada en países desarrollados por la literatura especializada. Una mejor opinión acerca de la situación económica personal también está asociada a actitudes menos nativistas, algo que no se observa en estudios de otros contextos. Por otro lado, la exposición a los medios de comunicación masiva está asociada con actitudes más proclives a la inmigración, algo que se observa en algunos casos en la literatura, dependiendo del retrato que los medios hagan de la presencia de los inmigrantes. Por último, no se observa una relación entre la posición ideológica y el nativismo, lo que contrasta con la literatura, sobre todo europea, que sí encuentra opiniones antiinmigración entre las personas que se identifican con la extrema derecha.

Los resultados indican que en comunas donde la presencia de inmigrantes es mayor, y cuando las visiones acerca de la economía nacional son pesimistas, las actitudes hacia este grupo tienden a ser más negativas. Por mayor presencia no se debe necesariamente deducir una mayor interacción entre locales e inmigrantes. Es posible que los inmigrantes vivan segregados en alguna zona de la comuna (ver Razmilic en este volumen) y no se relacionen directamente con los locales, en cuyo caso se podría observar la misma relación negativa, pero su origen no sería la experiencia cotidiana del trato entre personas de diferentes orígenes. En este capítulo no se ha probado ningún mecanismo que explique la asociación negativa entre la llegada de inmigrantes y actitudes antiinmigración (cuando las percepciones de la economía del país son pesimistas), simplemente porque no tenemos datos que permitan elaborar pruebas más precisas para ello. Un mecanismo que vale la pena evaluar en el futuro es la influencia del contacto efectivo. Las encuestas que se analizaron no cuentan con información sobre la frecuencia de interacción de los locales con la población inmigrante ni sobre su calidad (e.g. si es positiva o negativa, si se trata de amigos, compañeros o conocidos). La

literatura muestra que el tamaño del grupo de inmigrantes, que en este texto hemos llamado diversidad social del entorno, está asociado con actitudes menos favorables a la inmigración, pero cuando se incorpora el contacto efectivo con inmigrantes, como mediador del efecto del tamaño del grupo, tales actitudes negativas se reducen e incluso pueden eventualmente desaparecer (e.g. Pettigrew *et al.*, 2010).

¿Hay base para suponer que algo así podría suceder en Chile? Sí, por tres razones. Primero, porque, como se decía anteriormente, la relación negativa entre la diversidad étnica y las actitudes nativistas estimada para Chile es más atenuada que la estimada en países desarrollados. En esos países se ha observado que el contacto efectivo entre locales e inmigrantes reduce los prejuicios hacia estos últimos. Por lo tanto, cabría esperar que algo similar ocurriera en Chile, más aún cuando esta relación es menos acentuada que la estimada en otros contextos sobre la interacción (ver también Macareño en este volumen). Segundo, González Gutiérrez *et al.* (2010) encuentran que un mayor contacto entre chilenos y peruanos reduce los prejuicios de ambos grupos, dado que disminuye la ansiedad y la sensación de amenaza (que se comportan como mediadores de la diversidad del entorno) en una muestra autoseleccionada de trabajadores de la Región Metropolitana. Tercero, en otro estudio (González y Mackenna, 2017b) se han abordado las relaciones entre mapuches y no mapuches incorporando variables asociadas al contacto efectivo y a su calidad. Dicho estudio encuentra que, mientras más alta sea la presencia de mapuches en el entorno de individuos mapuches y no mapuches, menor es tanto la discriminación percibida y experimentada como el conflicto social percibido. Es posible que con grupos de inmigrantes llegados en la oleada más reciente suceda algo similar, lo que vale la pena investigar en el futuro.

La experiencia internacional indica que la interacción entre personas provenientes de distintos contextos mejora el entendimiento social y reduce los niveles de prejuicios. Además, se trata de un proceso beneficioso dado que ayuda a construir confianza entre las personas que habitan en un área particular, lo que a su vez fortalece la resiliencia de las comunidades y reduce los comportamientos antisociales y los niveles de discriminación. A partir de resultados generados por la misma línea de investigación seguida en este capítulo, el Reino Unido experimentó con políticas públicas orientadas a promover mejores interacciones entre personas que pertenecen a grupos mayoritarios y minorías que son objeto de discriminación. Tales propuestas han involucrado la habilitación de espacios públicos que congreguen gente y también la inserción de agentes u organismos externos que faciliten la comunicación en ambientes de discusión comunitaria (Communities and Local Government, 2011). Además, se ha aconsejado, como política pública, orientarse a los más jóvenes, dado que se encuentran formando hábitos y

normas de interacción. Por este motivo es que las escuelas son consideradas un espacio óptimo para introducir políticas que promuevan la formación de interacciones positivas y de calidad entre inmigrantes y locales (González Gutiérrez *et al.*, 2010). El contexto escolar también fue propuesto en Irlanda del Norte, donde conviven católicos y protestantes, para superar las consecuencias del contacto intergrupal de carácter negativo (Hewstone *et al.*, 2005). La viabilidad de implementar políticas de este tipo en Chile escapa a los límites de este capítulo.

REFERENCIAS

- Abascal, M. & D. Baldassarri (2015). "Love Thy Neighbor? Ethnoracial Diversity and Trust Reexamined". *American Journal of Sociology*, 121 (3), pp. 722-782.
- Abrajano, M. & S. Singh (2009). "Examining the link between issue attitudes and news source: the case of Latinos and immigration reform". *Political Behavior*, 31, pp. 1-30.
- Alesina, A. & E. La Ferrara (2000a). "The Determinants of Trust". *NBER Working paper 7621*. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.
- (2000b). "Participation in Heterogeneous Communities". *Quarterly Journal of Economics*, 115 (3), pp. 847-904.
- Allport, G. W. (1954). *The Nature of Prejudice*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Blalock, H. M. (1967). *Toward a Theory of Minority-group Relations*. Nueva York: Wiley.
- Bohman, A. (2011). "Articulated antipathies: Political influence on anti-immigrant attitudes". *International Journal of Comparative Sociology*, 52 (6), pp. 457-477.
- Branton, R., E. C. Cassese, B. S. Jones & C. Westerland (2011). "All Along the Watchtower: Acculturation Fear, Anti-Latino Affect, and Immigration". *The Journal of Politics*, 73: pp. 664-679.
- Citrin, J., D. P. Green, C. Muste & C. Wong (1997). "Public opinion toward immigration reform: the role of economic motivations". *The Journal of Politics*, 59, pp. 858-881.
- Communities and Local Government (2011). "The benefits of meaningful interaction: Rapid evidence assessment of existing literature". Londres: Department of Communities and Local Government.
- Delhey, J. & K. Newton (2005). "Predicting Cross-National Levels of Social Trust: Global Pattern or Nordic Exceptionalism?". *European Sociological Review*, 21 (4), pp. 311-27.
- Feldman, J. M. (1986). "A Note on the Statistical Correction of Halo Error". *Journal of Applied Psychology*, Vol. 71 (1), pp. 173-176.

- Gereke, J., M. Schaub & D. Baldassarri (2018). "Ethnic diversity, poverty and social trust in Germany: Evidence from a behavioral measure of trust". *PLoS One* 13 (7): e0199834.
- González, R. & B. Mackenna (2017a). "¿De qué malestar estamos hablando?", en: González, R. (ed.), *¿Malestar en Chile? Informe Encuesta CEP 2016*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- _____ (2017b). "Relaciones interculturales entre mapuches y no mapuches: desigualdad, segregación y autonomía", en: Aninat, I., V. Figueroa & R. González (eds.), *El pueblo mapuche en el siglo XXI. Propuestas para un nuevo entendimiento entre culturas en Chile*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- González Gutiérrez, R., D. Sirlopú & T. Kessler (2010). "Prejudice among Peruvians and Chileans as a Function of Identity, Intergroup Contact, Acculturation Preferences, and Intergroup Emotions". *Journal of Social Issues*, Vol. 66 (4), pp. 803-824.
- Ha, S. E. (2010). "The consequences of multiracial contexts on public attitudes toward immigration". *Political Research Quarterly* 63 (1), pp. 29-42
- Hainmueller, J. & D. J. Hopkins (2014). "Public attitudes toward immigration". *Annual Review of Political Science*, 17, pp. 225-249.
- Harteveld, E., A. Kokkonen & S. Dahlberg (2017). "Adapting to party lines: the effect of party affiliation on attitudes to immigration". *West European Politics*, 40 (6), pp. 1177-1197.
- Hewstone, M., E. Cairns, A. Voci *et al.* (2005). "Intergroup contact in a divided society: challenging segregation in Northern Ireland", en: Abrams, D., J. M. Marques & M. A. Hogg (eds.). *The Social Psychology of Inclusion and Exclusion*. Philadelphia, PA.
- Hewstone, M., N. Tausch, A. Voci *et al.* (2007). "Why neighbours kill: prior intergroup contact and killing of ethnic out-group neighbours", en: Esses, V. & R. Vernon (eds.), *Explaining the breakdown of Ethnic Relations: Why Neighbours Kill*. Wiley-Blackwell.
- Hjerm, M. (2007). "Do numbers really count? Group threat theory revisited". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 33 (8), pp. 1253-1275.
- Kehrberg, J. E. (2007). "Public opinion on immigration in Western Europe: economics, tolerance, and exposure". *Comparative European Politics*, 5, pp. 264-281.
- Key, V. (1949). *Southern Politics in State and Nation*. Nueva York: University of Tennessee Press.
- Lapinski, J. S., P. Peltola, G. Shaw & A. Yang (1997). "Trends: immigrants and immigration". *Public Opinion Quarterly*, 61, pp. 356-383.
- Laurence, J. (2014). "Reconciling the contact and threat hypotheses: does ethnic diversity strengthen or weaken community inter-ethnic relations?". *Ethnic and Racial Studies*, 37 (8), pp. 1328-1349.

- Laurence, J. & L. Bentley (2018). "Countervailing contact: Community ethnic diversity, anti-immigrant attitudes and mediating pathways of positive and negative inter-ethnic contact in European societies". *Social Science Research*, 69, pp. 83-110.
- McLaren, L. M. (2003). "Anti-immigrant prejudice in Europe: contact, threat perception, and preferences for the exclusion of migrants". *Social Forces*, 81 (3), pp. 909-936.
- Malhotra, N., Y. Margalit & C. H. Mo (2013). "Economic explanations for opposition to immigration: distinguishing between prevalence and conditional impact". *American Journal of Political Science*, 57, pp. 391-410.
- Newman, B. J. (2013). "Acculturating contexts and Anglo opposition to immigration in the U.S.". *American Journal of Political Science*, 57, pp. 374-90.
- Pettigrew, T. F., U. Wagner *et al.* (2010). "Population ratios and prejudice: modelling both contact and threat effects". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 36 (4), pp. 635-650.
- Putnam, R. D. (2007). "E pluribus unum: diversity and community in the twenty-first century The 2006 Johan Skytte Prize Lecture". *Scandinavian Political Studies*, 30 (2), pp. 137-174.
- Schneider, S. L. (2008). "Anti-immigrant attitudes in Europe: outgroup size and perceived ethnic threat". *European Sociological Review*, 24 (1), pp. 53-67.
- Semyonov, M. & A. Glikman (2009). "Ethnic residential segregation, social contacts, and anti-minority attitudes in European societies". *European Sociological Review*, 25 (6), pp. 693-708.
- Sides, J. & J. Citrin (2007). "European opinion about immigration: the role of identities, interests, and information". *British Journal of Political Science*, 37, pp. 477-504.
- Stolle, D., S. Soroka & R. Johnston (2008). "When does diversity erode trust?". *Political Studies*, 56, pp. 57-75.
- Tichenor, D. (2002). *Dividing Lines: The Politics of Immigration Control in America*. Princeton: Princeton University Press.
- Wagner, U., O. Christ *et al.* (2006). "Prejudice and minority proportion: contact instead of threat effects". *Social Psychology Quarterly*, 69 (4), pp. 380-390.
- Wilkes, R., N. Guppy & L. Farris (2008). "No thanks, we're full: individual characteristics, national context, and changing attitudes toward immigration". *International Migration Review* 42, pp. 302-329.
- Wood, N. & King, R. (2001). "Media and migration: an overview", en: King, R. & N. Wood (eds.). *Media and Migration: Constructions of mobility and difference*. Londres: Routledge.
- Zaller, J. (1992). *The nature and origins of mass opinion*. Cambridge: Cambridge University Press.

CAPÍTULO X
PARA UNA POLÍTICA REFLEXIVA DE INMIGRACIÓN
EN CHILE: UNA APROXIMACIÓN SOCIOLÓGICA

*Aldo Mascareño**

RESUMEN

Si en el tránsito del siglo XIX al XX la política de inmigración estuvo marcada por una orientación hacia la población europea, el paso del siglo XX al XXI exige incrementar los niveles de reflexividad de la política para adecuarla a la inmigración latinoamericana, distinta en composición e intensidad. El desafío principal ante los nuevos flujos migratorios es ofrecer variedad institucional para permitir el despliegue de la diversidad de opciones individuales y trayectorias de los inmigrantes. Por medio de una elaboración propia sobre la base de literatura teórica y análisis empíricos en torno a la inmigración en Chile, formulo la idea de una política reflexiva de inmigración que deconstruya las atribuciones culturalistas hechas a inmigrantes para posibilitar el despliegue de la individualidad, que ejerza un foco en lo local y lo urbano para reconocer las trayectorias de inmigrantes, que se organice en redes de política multinivel para permitir la coordinación con el ámbito nacional y transnacional, y que se oriente por criterios normativos que protejan la selectividad individual antes que contenidos culturales específicos. Concluyo que una política reflexiva de inmigración construida sobre estas bases está en condiciones de innovar institucionalmente ante la realidad migratoria chilena del siglo XXI.

* Centro de Estudios Públicos (CEP).

1. INTRODUCCIÓN

No hay duda de que las migraciones han ganado actualidad en el debate público nacional e internacional en la última década. Cambios climáticos que trastornan espacios naturales de vida (Meyerson *et al.*, 2007), regiones con álgidos conflictos políticos o bélicos y Estados fallidos que no entregan las condiciones mínimas para la concreción de proyectos de vida (Ramji-Nogales, 2017), han dado nuevo impulso a las migraciones masivas y han hecho irrenunciable una reevaluación de la situación migratoria, de sus características, de sus consecuencias y de su conceptualización. Si bien estas causas de migración no son desconocidas en la evolución social —desastres naturales, guerras, revoluciones, colapsos institucionales, han sido históricamente motor de movilidad (Tainter, 2017)—, la creciente concentración poblacional en áreas afectadas por eventos de este tipo hace que el impacto social sea mayor y que la motivación de migración se incremente, con todos los riesgos e incertidumbre que ello supone.

Especialmente desde la década de 1990, Chile se ha incorporado a las zonas globales en las que esta dinámica tiene lugar. La situación política y económica relativamente estable del país en la historia reciente lo ha hecho transitar, lenta pero consistentemente, de ser un país predominantemente generador de flujos migratorios a uno receptor de población extranjera desde países latinoamericanos (Mora, 2008; Sirlopú y Van Houdenhoven, 2013; Doña y Mullan, 2014; Stefoni y Stang, 2017). Incluso a nivel de países de la Organización Económica para la Cooperación y Desarrollo (OCDE), Chile se inscribe en una red de flujos migratorios que incluye a antiguos miembros de la comunidad británica, España y Francia (Tranos *et al.*, 2015). Ciertamente, las *columnas de sociedad* que transitaron hacia Europa en 2015 y por Centroamérica hacia Estados Unidos en 2018 no tenían a Chile en su horizonte. Sin embargo, el que ellas hayan tenido lugar abre posibilidades de destino emergentes y búsqueda de espacios no saturados para quienes mantienen expectativas de migración en otras latitudes. Aunque en Chile una persistente inmigración proveniente de la región latinoamericana, en particular desde países andinos, ya se había hecho visible desde inicios del siglo XXI, el número de inmigrantes desde 2015 en adelante se ha triplicado, alcanzando a cerca de 800 mil personas en 2017, según datos de la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) (ver Fuentes y Hernando en este volumen).

Cuando cualquier proceso social de alcance e impacto público tiene lugar en un lapso reducido, las categorías conceptuales con las que se piensa el fenómeno deben revisarse. En el caso de las migraciones en Chile esto tiene relevancia por tres razones. Primero, se requiere pensar en qué medida

la nueva situación es reflejo de procesos históricos que promovieron las dinámicas de inmigración en el pasado reciente o más lejano. Segundo, es preciso visitar las categorías conceptuales con las que se ha pensado el fenómeno migratorio para actualizar significados o crear nuevos si es necesario. Y tercero, se debe determinar en qué medida un enfoque de política de inmigración puede innovar para hacerse cargo de nuevas dinámicas.

Tratar con el extranjero ha sido siempre una fuente de ambivalencia en todas las culturas, pero justamente ello constituye una oportunidad para innovar institucionalmente en el trato con inmigrantes (Stichweh, 2000).¹ Puesto que el extranjero saca al local de sus parámetros regulares, se requiere desplegar nuevos esquemas para procesar la novedad. Sin embargo, no es fácil desprenderse de las tradiciones locales. Las atribuciones étnicas (racialización) de procedencia regional (europeos, andinos, *chinos*, *gringos*, *turcos*), de género, de estrato social, comunes en Chile y también en otras regiones, son formas de evitar el problema de la ambivalencia antes de hacerse cargo de él, impidiendo la innovación en el trato con el inmigrante. Este queda situado en una posición conocida (como blanco, negro, traficante, prostituta, negociante, trabajador, aporte a la nación), con lo que sus planes de vida o su trayectoria de incorporación a la sociedad de acogida quedan subsumidos en la atribución cultural. Se lo asigna a un estrato identitario para percibirlo como una unidad desprovista de ambivalencia. La propia dinámica de inmigración contribuye a esto: el primer inmigrante ocupa inicialmente un espacio social disponible y los siguientes persisten en él, porque el costo de explotarlo es menor que el de explorar la innovación (Scheffer, 2009). Entonces los locales identifican una nacionalidad, un tipo físico, un género, con servicio doméstico, otra nacionalidad con narcotráfico y prostitución y otra

¹ La ambivalencia del extranjero ha sido un tópico de la sociología desde inicios del siglo XX. Predominan análisis culturalistas como el de Robert Michels (1925), para quien el extranjero es ambivalente en tanto no se sabe si es movido solo por una racionalidad de fines, si es alguien que se adapta o si finge su adaptación. Robert Park (1928) lo considera un híbrido cultural que nunca está dispuesto a romper con su pasado. Alfred Schütz (1944) lo entiende como una intriga, en tanto cuestiona lo incuestionable, esto es, el patrón cultural de la vida del grupo. Quien, por el contrario, observa al extranjero en tanto individuo es George Simmel (1992[1908]). El extranjero puede generar la curiosidad de lo atípico, pero no parece poner en riesgo la seguridad de lo propio. Por el contrario, el extranjero encierra una dualidad que le es socialmente immanente: es alguien que trae lo lejano a la cercanía, lo distinto dentro de lo conocido. Se ha asentado, sin un horizonte temporal claro, en un entorno espacial determinado y en una posición específica que depende justamente de su cualidad de inmigrante. Sus rasgos no provienen del lugar en que se instala, sino de círculos externos cuya indeterminación no puede ser del todo procesada a través de su presencia; sin embargo, tal indeterminación se experimenta vívidamente a través de él. De una forma perfectamente actual, más de un siglo después de escrita, Simmel (1992, 765) argumenta: “El extranjero es un elemento del grupo mismo, no menos que los pobres y los diversos ‘enemigos internos’ —un elemento inmanente al grupo y cuya posición de membresía encierra a la vez un exterior y una confrontación”.

con orden y trabajo sistemático. Cuando aparece alguien nuevo, ya no es ambivalente, pues la semántica está socialmente prefigurada para la atribución culturalista del inmigrante.

En este capítulo sostengo que una reconsideración de la inmigración en Chile de cara al siglo XXI debe tener su centro en la individualidad del inmigrante y sus trayectorias de incorporación en el nuevo contexto (Simmel, 1992), pues desde ahí pueden obtenerse posibilidades de innovación institucional en el trato con extranjeros en democracias liberales insertas en contextos de globalización. A esto le llamo una “política reflexiva de inmigración”; reflexiva en tanto sea capaz de ofrecer variedad institucional frente a la diversidad individual de los inmigrantes y sus trayectorias. Para ello, a mi juicio, es necesario poner atención al menos a las dimensiones siguientes. Primero, es preciso escapar activamente de las atribuciones culturalistas que abundan en la historia de Chile y que evitan el problema de la individualidad antes de plantearlo, pues cierran posibilidades de tratamiento del tema y oscurecen su presente. Segundo, sin perjuicio de las orientaciones generales de política migratoria nacional, el contexto local es central para la innovación institucional en el trato con inmigrantes. Es ahí donde la política de inmigración puede crear variedad para ofrecer posibilidades de realización de planes de vida individuales sin predeterminedar la orientación de ellos. Tercero, se requiere también observar reflexivamente el tipo de sociabilidad que se construye a nivel local, pues incluso en espacios urbanos vecinos las formas de interacción entre extranjeros y nacionales cambian radicalmente. Diferenciar entre ellas es central para promover la individualidad del inmigrante y ofrecer alternativas para el desarrollo de sus planes de vida. Cuarto, el foco en lo local no debe hacer perder de vista las relaciones con lo nacional y lo transnacional. Para esto, una política reflexiva de inmigración puede echar mano de nuevas formas de construir coordinación en contextos complejos: las redes de política y la gobernanza multinivel. Quinto, más allá del componente pragmático que cada política debe tener para ser efectivamente reflexiva, su trasfondo normativo debe promover esa capacidad. La pregunta es qué trasfondo normativo sustenta de mejor modo la autonomía individual del inmigrante y el despliegue exitoso de sus trayectorias.

Con el fin de analizar estos elementos, en la segunda sección indago la forma en que el enfoque chileno de inmigración se construye desde atribuciones culturalistas que ocultan la individualidad del migrante en el tránsito entre el siglo XIX y el XX. En la tercera sección analizo cómo la política ha enfrentado el efecto de estas atribuciones y ha introducido mayor reflexividad en el tránsito del siglo XX al XXI, para luego, en la cuarta sección, proponer elementos de un enfoque reflexivo de política de inmigración en Chile que se haga cargo de la individualidad del inmigrante y de la diversidad de sus trayectorias de incorporación en la sociedad chilena del siglo XXI.

Destaco aquí la necesidad de deconstrucción de las atribuciones culturalistas, la relevancia de los contextos locales de interacción, las formas de sociabilidad urbanas, la relación con lo nacional y transnacional, así como las bases normativas para sostener una primacía de la individualidad por sobre el culturalismo en la política migratoria chilena. Algunas consideraciones finales a modo de conclusión cierran el capítulo.

2. EL EXTRANJERO Y LA INMIGRACIÓN EN CHILE: EL TRÁNSITO DEL SIGLO XIX AL XX

El siglo XIX en América Latina está profundamente marcado por la distinción entre civilización y barbarie. Sus antecedentes se encuentran en la sociedad cortesana europea. En ella, el concepto de civilización podía entenderse, tal como ocurriría en América, como un estado opuesto a la barbarie, pero también como un proceso que debía ser impulsado especialmente por la educación para incrementar una forma de moral, de comportamiento y tacto social que se juzgaba apropiado en un entorno cultural determinado (Elias, 2009). El tópico clásico del “buen salvaje” era el equivalente del “buen bárbaro” romano durante la época colonial (Mathisen, 2006). Este era parte de la Cristiandad, por lo que se le podía civilizar. De ahí surgió la crítica colonial interna de Bartolomé de Las Casas hacia lo que consideró el genocidio de los conquistadores contra los indios (Radcliffe-Umstead, 1992).

Sin embargo, es durante el periodo republicano que la distinción entre civilización y barbarie, popularizada en el *Facundo* de Sarmiento (2003), se aplica más directamente al tema de la inmigración. Además de unos pocos civilizados en la ciudad, el extranjero de origen europeo representa la civilización, mientras que la barbarie está extendida al interior de la república en forma de atraso, desidia, inmoralidad, falta de disciplina, violencia, opresión. En base al uso de esta distinción, la individualidad del extranjero puede comenzar a quedar subsumida en atribuciones culturales y de nacionalidad. No es necesario interrogarse demasiado por el trato con él en términos personales, ni hacer el esfuerzo por diferenciar variedades de trayectorias de incorporación. La diferencia entre “europeos” y “el resto” funciona pragmáticamente no solo para reducir la incertidumbre sobre el inmigrante, sino también para organizarla políticamente.

Esta construcción semántica fue progresivamente institucionalizada en Chile desde la Ley de Colonización de 1845 (ver Aninat y Sierra en este volumen), la que autorizaba al Ejecutivo a establecer colonias de “naturales y extranjeros” y que asignaba la nacionalidad “por el hecho de acercarse en las colonias”. Esta misma semántica es extendida en 1865 por Vicuña Mackenna, secretario de la Comisión Especial sobre la inmigración

extranjera, quien redacta el documento conocido como *Bases del informe presentado al Supremo Gobierno Sobre la Inmigración Estranjera* (Vicuña Mackenna, 1865), y es consolidada en 1882 a través de la Agencia General de Colonización en Europa, con sede en París (Martínez, 2015). A esta estrategia se le denomina “inmigración selectiva” (Durán y Thayer, 2017). Vicente Pérez Rosales (1886, 320), quien ya era agente de colonización desde 1850, argumentaba esta política del modo siguiente:

En países como el nuestro, es de todo punto indispensable la activa cooperación del elemento extranjero; poderosa entidad que al procurar enriquecerse, enriquece al país donde se asila, que puebla los desiertos y forma estados que, aunque con el modesto nombre de colonias, asombran por su industria, por su comercio i por su bienestar, hasta a sus mismas metrópolis.

La inmigración colonizadora no fue masiva. Entre 1883 y 1890, cuando se suspendió la contratación de colonos (Agar, 2015), llegaron a Chile alrededor de 10 mil personas (de Suiza, Francia, Italia, España, Inglaterra y Alemania, principalmente). De cualquier modo, los extranjeros en Chile ascendían a 19.659 en 1854, 79.056 en 1895 y 103.878 en 1952, con procedencia mayoritariamente peruana, argentina, española y alemana (Díaz *et al.*, 2016). Pérez Rosales se quejaba del limitado apoyo del Gobierno a su proyecto modernizador vía inmigración: importaba más un edificio público de medio millón de pesos con los que —sostenía Pérez Rosales— se podría “hacer llegar al territorio indígena dos mil familias del extranjero, con un personal aproximativo de ocho mil almas; i sobrar aun 50,000 pesos para haberles provisto de armas de precisión” (Pérez Rosales, 1886, 377-378). De la misma manera, Nicolás Vega, agente de colonización hacia 1896, argumentaba que la falta de respaldo estatal en recursos y transporte eran las causas principales de que Chile no se convirtiera, a pesar de la política colonizadora, en un país de inmigrantes como Estados Unidos o Argentina (Agar, 2015). A raíz del conflicto bélico mundial a inicios del siglo XX y la crisis de 1929, decreta la inmigración desde Europa central y se incrementa la de españoles y croatas, tanto en el norte como en el sur de Chile (Bellolio y Errázuriz, 2014), aunque estos últimos ya se asentaban en las salitreras de Antofagasta y en Magallanes desde mediados del siglo XIX, provenientes del entonces Imperio austrohúngaro (Martinic, 1999; Zlatar, 2002).

A diferencia de la inmigración europea, a la que por lo general se le reconoce su aporte cultural y económico, la inmigración de origen árabe y asiática, que tuvo lugar desde mediados del siglo XIX hasta mediados del XX, ha sido observada fundamentalmente en su actividad económica (Cano y Soffia, 2009). La desestabilización del Imperio otomano a fines del siglo XIX abrió la posibilidad de la inmigración árabe en Chile. Desde 1902, se constatan los

primeros arribos que comienzan a integrarse en el comercio y la industria. Las atribuciones culturalistas no tardaron en este caso. Calificados en ocasiones de “plaga comercial” —o de “casta parasitaria” en el caso específico de los sirios (Palacios 1988)—, la instalación fue, no obstante, sistemática y efectiva, especialmente aprovechada en el periodo de industrialización en la década de 1940 (Olgún y Peña, 1990).

En el caso asiático, la prohibición de inmigración de chinos a Estados Unidos en 1882 y la percepción europea de China formada en la Guerra del Opio a mediados del siglo XIX, tuvieron una marcada influencia en la valoración cultural de la población asiática en Chile. Se les calificó como una “raza inferior”. Entre las primeras experiencias de interacción de chilenos con población china se cuenta la “liberación” de trabajadores agrícolas forzados en el sur de Perú —durante la Guerra del Pacífico— por parte del ejército chileno. Muchos de estos fueron luego obligados a trabajar en minas de salitre y guano en el norte del país (López, 2014). Hasta 1930, la inmigración china consistió en trabajadores no calificados sin apoyo gubernamental. Asentados en el norte, fueron resistidos por trabajadores chilenos en tanto contribuirían a bajar los salarios, aunque mejoraron posteriormente su situación al dedicarse al comercio (Lin, 2004).

La inmigración rusa, por su parte, considerada en parte europea y en parte asiática, contaba con marineros y personas de oficios calificados. Hacia 1920 existían 1.320 rusos en Chile, principalmente concentrados en Santiago. En el siglo XX, son importantes la inmigración ruso-judía proveniente de Argentina y aquella proveniente de la “sociedad en el exilio” posterior a la Revolución, o rusos “blancos” —opuestos a los “rojos” que estaban en el Kremlin. Se trataba de personas de alto nivel educativo, aunque su número era más bien bajo. En 1930 la población rusa en Chile alcanzaba las 1.343 personas, solo algunas más que en 1920. Dichos números se incrementan a partir de la crisis de 1929, alcanzando las 2 mil personas hacia 1950, entre las cuales se cuentan artistas, técnicos industriales calificados, científicos. Estos ascienden rápidamente en la industria o en el ámbito público, sin sintonizar mayormente con los movimientos sindicales de mediados de siglo. Tal variedad de la inmigración rusa contribuyó a limitar una atribución culturalista hacia ellos y a considerarlos en términos del despliegue de sus planes de vida y diversidad de trayectorias individuales, lo que se vio reforzado por la individualidad de los inmigrantes rusos como reacción al colectivismo del totalitarismo soviético del que arrancaban (Ulianova y Norambuena, 2009).

La inmigración desde el siglo XIX hasta mediados del XX no es masiva en Chile, aunque sí variada. Es aquí donde aparecen las primeras diferencias en la atribución culturalista del extranjero que operan como neutralizaciones de su individualidad. En general, se reconoce en todos ellos una racionalidad con arreglo a fines en el sentido weberiano, pero mientras los europeos

“al buscar enriquecerse, enriquecen a todo el país”, los árabes constituyen una “plaga comercial” y los asiáticos (chinos) una “raza inferior”. En todos los casos puede haber “degeneración racial”, sea porque los europeos afectan la “latinidad” o porque la “raza latina” tendría limitaciones intrínsecas (Coletta, 2011). La atribución culturalista permite generalizar la denominación para cualquier nuevo inmigrante desde esas regiones, lo que plantea límites a las expectativas que se tiene de ellos: los europeos deben trabajar duro y producir riqueza, los árabes han de ser negociantes y los chinos comerciar en los márgenes. De todos modos, estas atribuciones tienen un correlato estructural en la continuidad de las dinámicas de inmigración. Los primeros inmigrantes desarrollan un patrón de actividad que, para los que siguen, es más fácil reproducir que variar. Los nichos que ocupan, las redes que desarrollan y los territorios en que se asientan se integran incrementalmente en una dinámica de *path dependency* y se hacen correlativos a la atribución culturalista que pareciera quedar así justificada “empíricamente”.

3. ATRIBUCIÓN CULTURALISTA Y POLÍTICAS: EL TRÁNSITO DEL SIGLO XX AL XXI

En especial con el incremento de peruanos en la década de 1990 emerge un ciclo de inmigración desde países latinoamericanos con un fuerte componente étnico, femenino y con inserción laboral estratificada (Mora, 2008; Stefoni, 2009). Además de peruanos, el ciclo incluye inmigración desde Bolivia, Colombia, Ecuador, República Dominicana y Haití. Como lo ha hecho ver Mora (2009), este tipo de inmigración, con la excepción de Haití, comparte un lenguaje común, a menudo también una experiencia religiosa similar y un conocimiento relativamente compartido acerca del modo en que funcionan las instituciones en contextos latinoamericanos. En principio, esto podría llevar a considerar al extranjero como cercano, con un aire de familiaridad que permitiría observarlo en su individualidad. No obstante, las atribuciones desplegadas en forma de semánticas raciales, de clase, procedencia y género funcionan con tanta o más fuerza de lo que acontecía con las colonias extranjeras en la primera mitad del siglo XX. Frente a esto, la política de inmigración fue crecientemente adoptando un enfoque de derechos desde la década de 1990 en adelante.

El origen de la nueva dinámica de inmigración se asocia a la emergencia de nichos en el sector de servicios con bajos requerimientos de preparación técnica y principalmente ocupados por mujeres. Ya hacia 2006, en población local había 105,4 mujeres por cada 100 hombres, y en población inmigrante las cifras alcanzaban a 121,2 mujeres por cada 100 hombres (ver Fuentes y Hernando en este volumen). En estas dinámicas, las denominadas “cadenas

migratorias” juegan un rol central, actuando bajo un modelo incremental que en un principio puede ser favorable a la inmigración, pero cuyo éxito constituye un riesgo de colapso para todos los que se apoyan en ella. Cano y Soffia (2009, 149-150) las explican del modo siguiente:

una persona [se] radica en un país, emprende el ejercicio de algún empleo, y habiendo fracasado o realizado con éxito su proyecto, comunica a sus conocidos en el país de origen sobre las posibilidades de desarrollo que existen en dicho lugar. Sucesivamente, los nuevos inmigrantes son atraídos por aquellos lugares donde ya existe una presencia consolidada o una pequeña comunidad de conacionales que lo puedan acoger. Estas redes migratorias, en definitiva, inciden directa o indirectamente en la decisión de marcharse y funcionan como verdaderos soportes para la persona que migra.

Las cadenas migratorias funcionan bajo una dinámica de explotación de un determinado nicho hasta que su agotamiento obliga a moverse a un espacio alternativo (Scheffer, 2009). Dado su funcionamiento por medio de redes de conocidos, las cadenas tienden a incrementar la homogeneidad de los migrantes y esta homogeneidad contribuye a la clasificación y jerarquización de ellos en atribuciones culturalistas que, en la interacción social, se aplican de manera previa a la interacción con personas y con las que se simplifica su comprensión y se elimina su individualidad (ver Razmilic en este volumen). Al operar de este modo, la sociedad reitera un patrón de identificación conocido y tiende a perder capacidad de innovación institucional en el trato con las personas. La atribución es formada fenotípicamente en base al estatus percibido y la nacionalidad o etnicidad del inmigrante. Ello refuerza las condiciones de identificación del extranjero con un cierto tipo de trabajo, con un lugar geográfico y con expectativas de conducta más o menos definidas. Es decir, la atribución culturalista de los inmigrantes no se realiza “en el aire”, no es solo una ficción, sino que tiene un sustrato real (visible, observable, constatable) en la ocupación de ciertos nichos laborales por ciertos tipos de inmigrante y que responde a la reproducción de la dinámica temporal de las cadenas migratorias.

Según distintos estudios principalmente cualitativos llevados a cabo en Chile, esta unidad de patrones migratorios y atribución culturalista tiene como consecuencia, entre otras, la producción de formas de inclusión estratificada en el mercado laboral (Mora, 2011), el desarrollo de mercados sexuales y tráfico de personas (Pavez, 2016), la racialización corporal de mujeres migrantes (Tijoux y Palominos, 2015) o limitaciones en el ámbito de la salud, especialmente en información de acceso y carencia de previsión (Cano y Soffia, 2009; ver también Benítez y Velasco en este volumen) y en problemas de salud mental de inmigrantes producto de la percepción de discriminación

(Urzúa *et al.*, 2019). En este mismo contexto, Stefoni y Stang (2017) identifican otros procesos sociales que afectan a las nuevas migraciones y que, actualmente, requieren ser investigados con mayor profundidad. Entre estos están:

- la distribución geográfica de los inmigrantes y las dinámicas espaciales que de ello se derivan, la construcción de asentamientos informales con concentración de migrantes y las formas de ocupación de esos espacios (ver Razmilic en este volumen);
- la relación entre inmigración, política estatal y gobierno local que ponga énfasis en un enfoque de seguridad moderno, acorde con las condiciones actuales de inmigración en Chile y con su inserción en tratados internacionales (ver Domínguez, 2016);
- las dinámicas migratorias de frontera y de espacios de habitación transnacional, especialmente en el norte de Chile, en los que la delimitación de fronteras rígidas parece flexibilizarse por la movilidad continua de migrantes en función de alternativas laborales en Chile y atención de salud en los países de origen (ver Ramos, 2013; Tapia, 2015; Ryburn, 2016);
- la trata de personas que emerge en cadenas migratorias (ver Avilez, 2017); y
- la evaluación de la segunda generación de inmigrantes de la ola iniciada en la década de 1990 (ver Pavez y Chan, 2018).

Todos estos temas abren la pregunta por el tipo de política de inmigración que se requiere para enfrentar las condiciones de Chile en el siglo XXI. Parece claro que el marco jurídico de 1975 (Decreto Ley N° 1.094), originado en un contexto de guerra fría y basado en la doctrina de seguridad nacional ajustada a las finalidades ideológicas de la dictadura militar chilena, es insuficiente para hacerse cargo de los problemas migratorios actuales (Domínguez, 2016; Díaz, 2016a y 2016b; ver también Aninat y Sierra en este volumen). Si bien bajo este esquema era posible atraer mano de obra calificada que aportara a la construcción del orden económico desplegado en la década de 1980 en Chile, las restricciones establecidas condujeron a bajos niveles de inmigración: 0,75 por ciento de la población del país hacia 1982 (Bellolio y Errázuriz, 2014). Con bajos niveles migratorios, la motivación de innovación institucional en el trato con extranjeros era limitada, o no era necesaria. Por ello, el aumento de la inmigración y de su composición desde los años noventa en adelante demandó una mayor reflexividad en la política. Aun cuando la ley no se modificó sustancialmente, se comenzaron a tomar distintas medidas para responder a la nueva situación. Esquemáticamente, algunas de ellas son las siguientes:

- En 1998, el gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle inició un proceso de regularización de inmigrantes que favoreció especialmente a peruanos y bolivianos (Doña y Levinson, 2013);
- Durante el gobierno de Ricardo Lagos se desarrollaron negociaciones con Argentina, Bolivia y Perú para la movilidad fronteriza en términos transnacionales; se ratificaron también convenciones sobre la protección de derechos de trabajadores migrantes y se ratificó el Protocolo de Palermo sobre el tráfico ilícito de migrantes (Bellolio y Errázuriz, 2014; Torres, 2017);
- Durante el primer gobierno de Michelle Bachelet se continuó con la regularización migratoria y se presentó un Instructivo Presidencial sobre política migratoria basado en una perspectiva de derechos humanos; durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet, se presentó un proyecto de ley de migración (Bellolio y Errázuriz, 2014; ver también Aninat y Sierra en este volumen);
- En el primer gobierno de Sebastián Piñera se desarrollaron cambios en la ley de refugiados (Ley N° 20.430), se avanzó en la tipificación del tráfico de migrantes (Ley N° 20.507), se aprobó la Ley N° 20.609 contra la discriminación arbitraria y se presentó una nueva propuesta de ley de migración (Torres, 2017); en el segundo gobierno de Sebastián Piñera hay continuidad en la regularización de la migración irregular y se reactiva la tramitación del proyecto de ley de migración (para un análisis de dicho proyecto, ver Aninat y Sierra en este volumen).

A través de medidas administrativas y otras de política local que reviso más adelante, en las últimas décadas se ha desarrollado cierta reflexividad en torno al tema migratorio que ha permitido innovación institucional. Adicionalmente, una mayor vinculación con organismos internacionales del sistema de las Naciones Unidas relacionados con la migración, así como las varias organizaciones no gubernamentales que se fueron formando desde la década de 1990 en torno a la nueva inmigración, también introdujeron mayor reflexividad en la consideración del tema (De las Heras, 2016). Aunque el DL N° 1.094 sigue vigente, el enfoque de política migratoria no ha quedado detenido en el tiempo en las últimas cuatro décadas. En la sección siguiente discuto las posibilidades de un enfoque migratorio para Chile que aprenda de los elementos históricos y sociológicos expuestos hasta aquí.

4. HACIA UNA POLÍTICA REFLEXIVA DE INMIGRACIÓN

Los patrones migratorios hacia Chile se han modificado. Desde 1990 se caracterizan por una migración regional más masiva que en el siglo XX, proveniente

en algunos casos de países con colapsos estatales, de zonas de conflicto o de condiciones de inclusión críticas, y motivada principalmente por expectativas laborales de distinto rango, educativas y de acceso a servicios. Esto hace necesario fortalecer el “giro reflexivo” en el enfoque hacia la inmigración. Por “giro reflexivo” entiendo: a) una política que apunte sus recursos a la deconstrucción de las formas de atribución culturalista de inmigrantes y a la consideración de su individualidad en el contexto social en que actúan; b) una política que se enfoque en el ámbito local, esto es, en las situaciones de interacción en las que los inmigrantes se ven envueltos cotidianamente así como en las trayectorias por las que transitan sus dinámicas de inclusión; c) una política que logre distinguir formas distintas de sociabilidad en espacios urbanos; d) una política que busque coordinar niveles de operación local, nacional y transnacional; y e) una política que, tomando en consideración elementos particulares de la diversidad cultural de los inmigrantes, especialmente en momentos de acogida, garantice la libertad de los individuos para adoptar distintas trayectorias de incorporación en la sociedad y para transitar entre diversas formas de comprender su propia identidad. A esto lo llamo una “política reflexiva de inmigración”. Una política de este tipo es la que entiendo adecuada a las dinámicas de inmigración en Chile en el siglo XXI. En lo sucesivo, despliego sus bases siguiendo los cinco puntos mencionados.

4.1. La deconstrucción de la atribución culturalista

La primera consideración respecto de una política reflexiva de inmigración es que un enfoque basado en “categorías sospechosas” como “la raza o la etnia, el color, el idioma, la religión o creencia, el sexo, la identidad de género, la orientación sexual, la edad, el estado civil, social o nacional, la opinión política o de otra índole, la posición económica o cualquier otra condición social” (Díaz, 2016b, 188-189), además de contravenir condiciones de igualdad y no discriminación consideradas como normas de *ius cogens* en el derecho internacional, impide observar la individualidad del inmigrante en términos de la particularidad de planes de vida y capacidades personales de desarrollo de las propias trayectorias de incorporación. La atribución culturalista esconde la variedad personal y esto limita los esfuerzos de la sociedad en general por desarrollar estrategias innovadoras en el campo laboral, educacional, político y cultural que contribuyan a abrir posibilidades de inserción para extranjeros, pero también para los locales.

Los modos de atribución culturalista formulan explícitamente formas de racismo hacia inmigrantes con consecuencias directas sobre sus condiciones de inclusión y exclusión social. La operación de estas modalidades

de atribución fue clara en las políticas del siglo XIX e inicios del XX, y solo comienza a deconstruirse a fines del siglo XX con un incremento en los niveles de reflexividad de la política, como se observó en la sección anterior. Con todo, no basta formular la igualdad y la no discriminación como principios de derechos humanos y de derecho internacional para tener el panorama claro de qué es lo que hay que hacer para reducir las condiciones de desigualdad y trato discriminatorio. La pregunta es qué se esconde detrás, pues generalmente la demanda normativa oculta (seguramente sin esperarlo) el mecanismo que produce aquello que se quiere evitar.

Las atribuciones culturalistas son una condensación que simboliza (es decir, que reúne en un concepto) distintas inseguridades de los locales hacia los extranjeros que no son necesariamente percepciones basadas en prejuicios, sino que tienen una base operativa objetual. En un estudio comparativo sobre el rechazo a los inmigrantes en Estados Unidos, Canadá y Alemania (Pettigrew *et al.*, 2007), la variable con mayor poder predictivo es la percepción de “amenaza colectiva” que constituiría la inmigración.² Esta incluye la amenaza de libertades y derechos, de prosperidad, de seguridad y la amenaza a la cultura nacional. Formas de autoritarismo (obediencia y respeto a superiores, incremento de penas) y de dominación social (mayor valor y utilidad de grupos superiores sobre inferiores) son la base sociológica de estas atribuciones. En el estudio, la percepción de amenaza colectiva se encuentra más extendida en grupos de nivel socioeconómico bajo y en población de la tercera edad con preferencias políticas conservadoras. Así también, la amenaza colectiva media en la relación de la mayoría de las variables del estudio (identidad, orientación política, dominancia social, educación, contacto) con el sentimiento antiinmigración.

En un estudio similar llevado a cabo en Chile y que tuvo como eje la inmigración peruana, Sirlopú y Van Oudenhoven (2013) evalúan si el multiculturalismo es un camino viable para Chile. Tal como en el caso anterior, la variable que mejor predice una actitud negativa hacia la inmigración es la percepción de amenaza colectiva. La relación está mediada por la orientación a la dominación social (en este caso entendida como oposición a la igualdad y mayor valor de grupos superiores sobre inferiores), de modo tal que a menor nivel socioeconómico, mayor es la orientación a la dominación social, mayor la percepción de amenaza y más rechazo al multiculturalismo. Según los autores, esto se explica porque la inmigración peruana es, en general, poco calificada, por lo que eventualmente ocupa posiciones laborales de

²El estudio se realizó comparando datos obtenidos en Alemania en 2002 (2.722 respuestas en encuesta telefónica) y 2004 (1.314 respuestas) con encuestas similares en Estados Unidos y Canadá. Para controlar efectos aleatorios, el análisis se realizó inicialmente con la mitad de los encuestados y luego se controló con la segunda mitad, sin encontrarse diferencias significativas entre ambas pruebas.

estratos socioeconómicos bajos.³ Los resultados del estudio muestran, en todo caso, que a nivel agregado (considerando todos los niveles socioeconómicos) existiría en Chile una evaluación positiva del multiculturalismo y la diversidad. Según los autores, esto se basa en que los chilenos no percibirían grandes diferencias culturales con la inmigración latinoamericana, lo que no haría de dicha experiencia una vivencia realmente multicultural.⁴ Otro problema puede estar en una definición algo formal de multiculturalismo, apropiada para análisis empíricos, pero delgada para una evaluación más sustantiva (véase *infra* en este capítulo).

Las atribuciones culturalistas no son, por tanto, simples actitudes que puedan ser contrarrestadas por declaraciones de igualdad y no discriminación, aun cuando ellas estén contempladas en el derecho nacional, en tratados internacionales suscritos por el Estado y en las formulaciones supranacionales de derechos humanos. Las atribuciones son construcciones sociales complejas que se basan en experiencias no solo vinculadas a la interacción con inmigrantes, sino también a la propia condición social (laboral, educacional, habitacional, espacial) en la que se está y a los discursos sobre los extranjeros que fluyen en tales contextos. Además, como lo he sostenido insistentemente, no son meras construcciones intersubjetivas que se sustenten en prejuicios, sino que tienen una base objetual en patrones recurrentes de la interacción con extranjeros y en los eventuales efectos de ello para los locales.

Por esto, una política migratoria reflexiva que, por un lado, enfrente los discursos raciales hacia la inmigración, pero, por otro, se haga cargo de las condiciones operativas que lo producen (amenaza colectiva, dominación social, distancia cultural, como lo han indicado los estudios específicos del área), parece ser el mejor modo de enfrentar el problema de las atribuciones culturalistas. Las condiciones laborales inestables, la incertidumbre sobre la calidad de la educación pública, las conductas autoritarias en la experiencia cotidiana son las fuentes sociológicas de las atribuciones hacia inmigrantes. Una política afirmativa de actitudes liberales, de aumento de la seguridad en el entorno laboral, y la experiencia de correlación entre esfuerzo y logro, que en alta medida depende de la existencia de instituciones sociales que hagan posible la realización de distintos planes de vida, es central para que los principios de igualdad y no discriminación, como normas de *ius cogens* de derecho internacional, no se vean decepcionados continuamente en los espacios en los que locales e inmigrantes interactúan con frecuencia (cf. Aninat y Sierra en este volumen).

³ Esta constatación también es corroborada para la inmigración en general en Chile: la percepción negativa de la situación económica del país se correlaciona con el sentimiento antiinmigración. Ver González *et al.* en este volumen.

⁴ Ciertamente, la diferencia se percibe con mayor fuerza en relación con la reciente inmigración proveniente de Haití.

4.2. *La relevancia de los contextos locales de interacción*

Una segunda consideración derivada de la anterior es que, por cierto, una política reflexiva de inmigración debe tener un alcance nacional y una integración internacional, pero resulta imprescindible tomar en cuenta los contextos locales donde la interacción entre locales e inmigrantes tiene lugar (sobre dicha interacción ver también González *et al.* en este volumen). En ello, los gobiernos locales debieran tener un rol preponderante.

Desde una perspectiva basada en el reconocimiento, Thayer y Durán (2015) han investigado recientemente un caso de innovación institucional local en el trato con extranjeros: el de la comuna de Quilicura, espacio local en el que la población extranjera creció en un 800 por ciento entre 2002 y 2014 (de alrededor de mil a 8.800 personas). Los autores constatan ahí una alta diversidad nacional de la inmigración, compuesta por población haitiana, peruana, argentina, colombiana y palestina. La política comunal está normativamente basada en derechos humanos, políticamente estructurada sobre principios de gobernanza democrática para la construcción de lo público y operativamente organizada con foco en lo local y en las expectativas de los sujetos inmigrantes en distintas etapas de su trayectoria de incorporación, lo que exige “una intervención política diferenciada para cada uno de ellos” (Thayer y Durán, 2015, 139) que identifique trayectorias típicas sin introducirse en subjetividades. Los objetivos se configuran en dos momentos generales: las condiciones de primera acogida y el reconocimiento de largo plazo en términos de ciudadanía plena.

La política comunal se ejecuta en distintos ámbitos. Estos son evaluados por Thayer y Durán en términos de nudos críticos de implementación. En educación, por ejemplo, los autores identifican problemas de discriminación y violencia que deben ser resueltos por los propios inmigrantes, pues las escuelas no tienen recursos para lidiar con ello; las burlas por el uso del velo en niñas palestinas no son enfrentadas institucionalmente, como tampoco hay un uso neutro del lenguaje que facilite la comprensión por parte de extranjeros. En el ámbito del trabajo, los problemas se relacionan con el acceso al mercado laboral y la vulneración de derechos una vez en él. En ambos casos, las redes de información son escasas o restringidas fundamentalmente a círculos de locales, lo que limita la competencia por trabajos y la restitución de vulneraciones por medio de tribunales laborales. En vivienda hay requisitos administrativos (antigüedad laboral, contrato, aval) que impiden una instalación estable y mueven a los inmigrantes a ocupar espacios de manera informal. En salud, los nudos críticos principales son la falta de información (de nuevo), la dificultad en el diagnóstico por la ausencia de historial clínico y las

barreras idiomáticas.⁵ En cada caso, los autores entregan recomendaciones para el desarrollo de estrategias que enfrenten estos nudos críticos.

Más allá de dichas recomendaciones y del enfoque de reconocimiento adoptado por Thayer y Durán, lo que interesa destacar para una política reflexiva de inmigración son tres cosas: a) que es en el espacio local donde el problema de la incorporación o no incorporación de inmigrantes tiene lugar efectivamente; b) que, con todas las dificultades y nudos críticos que se identifican, la consideración de trayectorias de inmigrantes individuales es posible de implementar como estrategia innovativa de trato con extranjeros; y c) que los principios de igualdad y no discriminación adoptados internacional y nacionalmente se constituyen en formulaciones declarativas si no se ejercen medidas particulares que los implementen de manera efectiva.

En este sentido, cuando el problema se observa a escala local, lo que emerge son las condiciones de producción de una situación que luego puede ser evaluada normativamente como discriminatoria o no igualitaria, pero que en sus bases es más objetual que normativa. Al hacerlo de este modo, el foco de la política se puede situar en la limitación objetual para buscar su superación antes que la generalización de su denuncia (en el caso de Quilicura, en el ámbito escolar, en trabajo, vivienda, salud). El primer contacto es lo que hay que facilitar, sea en información, en asistencia, en derivación hacia otras instancias que puedan contribuir al despliegue de la propia vida. De esta manera, la política (local) se hace sensible a las trayectorias de inmigrantes, a sus expectativas de realización de planes de vida y a la posibilidad de que esas expectativas cambien en la medida que el individuo tenga (o no) éxito en distintos momentos del despliegue de esa trayectoria. En este sentido, una política reflexiva de inmigración va, por decirlo así, “despejando el camino” para la realización de la autonomía individual de las personas. Identifica los problemas concretos (nudos críticos) sobre los que es necesario trabajar consistentemente para avanzar hacia un horizonte que se deja abierto en su definición a cada individuo.

4.3. Fronteras de sentido en el espacio urbano

Asociada a lo anterior está también la construcción y significación del espacio urbano producto de modos históricos distintos de asentamiento de migrantes. Esto puede conducir a que en espacios locales aledaños convivan

⁵ Para una visión en base a datos a nivel nacional de estos ámbitos, con coincidencias y divergencias respecto del análisis de Thayer y Durán, ver en este volumen, los capítulos de Fuentes y Vergara, Eyzaguirre *et al.*, y Razmilic.

formas altamente diferenciadas de relación entre extranjeros y locales (ver también González *et al.* en este volumen). Una política reflexiva de inmigración debe tener en cuenta el detalle de estas diferencias para no afectar con sus intervenciones en un espacio específico las redes colaborativas del otro. La comparación entre el barrio La Chimba y Santiago centro (separados por el río Mapocho) es ilustrativa de este punto.

En sus análisis sobre el barrio La Chimba en Santiago, Márquez (2014) ha mostrado cómo la sociabilidad de la interacción local entre extranjeros y locales puede construir históricamente un sentido de autonomía del espacio territorial que, por un lado, cobija y, por otro, permite la conectividad con el resto de la ciudad (y en último término, la conectividad global). La Chimba es un espacio que, desde inicios del siglo XX, además de incluir chilenos, recibe inmigración de palestinos, coreanos, peruanos, ecuatorianos y argentinos. En él, la experiencia de interacción se organiza principalmente en torno al trabajo. Incluso, muchas viviendas cumplen la función de residencia y bodega. En esa medida albergan, mientras que el trabajo vincula con la ciudad (por ejemplo, a través de La Vega) y con la transnacionalidad (por ejemplo, en el barrio Patronato). Esta doble experiencia residencial y laboral genera una soberanía sobre el territorio que invita a la circulación pública de sus habitantes. De esto, Márquez (2014, 69-70) concluye lo siguiente: “Porque todos caben y todos circulan, la xenofobia no puede tener lugar: el ‘otro’ es siempre una posibilidad”. En este caso, inclusive, ya no parece que pueda hablarse de multiculturalidad, pues la relación no está basada en la convivencia de culturas ni en la tolerancia o aceptación entre ellas, sino en la experiencia histórica de construcción de un espacio que permite la vida íntima y la interacción por medio del trabajo; es primero individual y luego, eventualmente, cultural.

De modo similar, Garcés (2012) ha analizado las formas de ocupación del espacio de inmigrantes peruanos en el centro de Santiago. En este caso, el espacio es entendido de tres formas: como recurso, como campo de transnacionalización y como clausura nacionalista. Como recurso, el espacio se emplea comercialmente en centros de llamados e Internet, restaurantes, cocinerías y puestos de venta. Los propios comerciantes valoran esto no como práctica culturalista, sino en un sentido individual, como trabajo independiente y como forma de incrementar sus ingresos. En tanto campo de transnacionalización, el espacio se entiende como circulación de mercancías y bienes de procedencia peruana que reproducen, para los peruanos, una forma de memoria de sus lugares de origen y también de personas lejanas asociadas a esos lugares u objetos. Como clausura nacionalista, el espacio público se ocupa literalmente con la aglomeración de personas; por ejemplo, en la aglomeración de connacionales peruanos en los bordes de la catedral de Santiago. Según Garcés (2012), esta forma de ocupación del espacio compensaría el

aislamiento del trabajo individual fuera del centro de Santiago (del trabajo doméstico especialmente). Interesante es que dicho modo de ocupación tiene efectos distintos a los descritos por Márquez para el barrio La Chimba. Indica Garcés (2012, 171):

La discontinuidad que introduce la presencia del migrante en el espacio urbano resulta particularmente visible en determinados lugares de la ciudad, donde se observa una potente concentración residencial y comercial. Una vez notada esta presencia, se articulan e imponen sobre ella un conjunto de dispositivos que intentan fijar o caracterizar su diferencia.

Lo distinto en relación al caso de La Chimba parece estar en lo que Márquez llama la soberanía sobre el territorio. Claramente, los peruanos en el centro de Santiago no alcanzan tal soberanía sobre el territorio que ocupan, justamente porque ese no es un espacio de residencia, sino solo de trabajo o de tránsito. La aglomeración es una estrategia de apropiación de lo público que compensa la falta de soberanía, pero que, como tal, produce rechazo en los locales, genera sospecha y fomenta la atribución culturalista del extranjero.

Como se puede observar a partir de estos casos, la interacción local genera profundas diferencias en la experiencia migratoria, incluso en espacios próximos como el centro de Santiago y el barrio La Chimba. Una política reflexiva de inmigración debe estar atenta a estas diferencias. En un caso (La Chimba), pareciera que se está por sobre la experiencia multicultural en el sentido de que la procedencia cultural no tiene relevancia en la evaluación del otro: al otro se le acepta individualmente como otro más, y no como otro cuyo origen tenga antes que legitimarse culturalmente. En el otro caso (Santiago centro), no hay multiculturalidad porque no hay reconocimiento mutuo ni mayor interacción entre locales y extranjeros (salvo el paso por el sector). La aglomeración genera un “enclave extranjero”, cuya presencia no produce la experiencia de transnacionalidad ni de convivencia multicultural, sino más bien de exclusión mutua e indiferencia.⁶ De cualquier modo, la indiferencia mutua o indiferencia civil (Goffman, 1963), entendida como una disposición ortogonal de conductas, es una forma de libertad negativa que prevalece en sociedades modernas como una especie de *modus vivendi* natural.

⁶ Para una interpretación distinta de este mismo espacio, ver Stefoni (2013).

4.4. Escalando lo local

El énfasis puesto en los contextos locales en los dos últimos apartados no puede mover a pensar que la política de inmigración tiene que adquirir un tono localista desprovisto de consideraciones nacionales y transnacionales. Esto más bien le restaría reflexividad. La ventaja de enfatizar lo local está en que es en ese espacio donde se puede apreciar con mayor precisión la diversidad de esfuerzos, así como las dificultades y estrategias que los individuos siguen en la realización de sus planes de vida. Pero sin duda resulta ingenuo suponer que es en lo local donde se encuentran todas las determinaciones del problema migratorio.

Mientras que, hasta la década de 1990, la literatura internacional se concentraba fundamentalmente en estudios nacionales, lo que le valió críticas de nacionalismo metodológico, desde 2000 en adelante hay un creciente interés por observar el fenómeno de la inmigración en el nivel local (Scholten, 2016). Esto también ha coincidido con un mayor activismo de los gobiernos locales en relación con el tema migratorio en la última década, especialmente motivado por una desconcentración de las tareas estatales en este ámbito (Filomeno, 2017). Para que la aproximación a la inmigración no se transforme ahora en un “localismo metodológico”, cualquier foco en lo local requiere escalarse hacia niveles distintos: el de la ciudad, el del Estado, el regional, el transnacional. No habría que entender hoy estos niveles como contenedores sucesivos jerárquicamente organizados, sino más bien como redes de interacción y comunicación vertical y horizontalmente relacionadas, de manera tal que las escalas puedan saltarse de ida y vuelta en el vínculo de un nodo a otro (Swyngedouw, 1992), se puedan emplear combinadamente para lograr los objetivos de la agenda (Filomeno, 2017), o puedan aplicarse al posicionamiento de distintos centros urbanos en un *continuum* cuya escala define la forma en que cada ciudad incorpora a inmigrantes o en la que los extranjeros contribuyen al posicionamiento de la ciudad en un sentido u otro (Glick Schiller y Çağlar, 2009). Bajo estas consideraciones, resulta mejor hablar de redes de política (*policy networks*) y gobernanza multinivel (*multi-level governance*).

En su versión más actual, las redes de política surgen del proceso de institucionalización de la Unión Europea cuando el nivel local, el nacional y el regional comienzan a interactuar en base a influencias mutuas, sin que necesariamente se privilegie uno de estos niveles, e incluso sin que haya que entenderlos al modo de instancias discretas autocontenidas (Mayntz y Streeck, 2003; Willke, 2014). Esto da lugar a formas de gobernanza multinivel (Hooghe y Marks, 2003; Piattoni, 2010). La comprensión de ambas (redes de política y gobernanza multinivel) por medio de la metáfora de la red

(horizontal y verticalmente desplegada) da cuenta de un espacio de coordinaciones mutuamente constituido antes que de una estructura piramidal. Ello permite una articulación de perspectivas y un mayor nivel de reflexividad en la toma de decisiones de política, aunque también puede implicar divergencias y descoordinaciones entre los componentes de la red multinivel (Scholten, 2016; ver también Aninat y Sierra en este volumen).

Como lo he observado con los casos descritos más arriba, las interacciones locales con extranjeros suponen, por definición, un componente ajeno a lo local cuya red reconduce la mirada hacia el ámbito nacional o transnacional. Una política reflexiva de inmigración tiene que poder percatarse de estas diferencias para saber cuándo las medidas que haya que tomar pueden permanecer en el nivel local, cuándo se requiere la participación del Estado central y cuándo es necesario representar el problema más allá de esos límites. Para el caso de la política migratoria chilena, no existe un nivel regional transnacional como el de la Unión Europea, pero ello no implica la ausencia de una institucionalidad transnacional o de un horizonte transnacional cuya consideración no sea profundamente relevante para la toma de decisiones en el ámbito nacional o local. La institucionalidad es la de los convenios y tratados internacionales, la del derecho internacional, la del sistema internacional de Estados, la de los derechos humanos, incluida la Corte Interamericana de Derechos Humanos y, en un plano distinto, también la de organizaciones no gubernamentales transnacionales. Por cierto, puede haber divergencias entre estos niveles, aunque también el nivel local puede convertirse en un punto de realización de algún régimen global, como cuando alguna organización no gubernamental transnacional desarrolla actividades con inmigrantes en un espacio local concreto (Filomeno, 2017).

El modelo puede ser aplicado también a escala nacional como esquema de coordinación de distintos niveles de gobierno: Estado central, gobernación, intendencias, municipios (ver Aninat y Sierra en este volumen; también OCDE, 2016). Si efectivamente el nivel local es donde la inmigración “toca el suelo” como rostro visible de la globalización (Penninx *et al.*, 2004), entonces una política reflexiva de inmigración debe observar este espacio como una puerta de entrada a una constelación migratoria general, y no solo como una manifestación independiente del fenómeno.

4.5. *La primacía de la individualidad sobre el culturalismo*

Una última consideración arranca de la pregunta de si una política reflexiva de inmigración debe adoptar un esquema normativo específico o tiene que construir políticamente su aproximación sobre principios normativos más bien mínimos para lograr adaptarse a la individualidad de los inmigrantes,

sus trayectorias y la oscilación global de las dinámicas migratorias. En el desarrollo de este capítulo, mi argumentación favorece la segunda opción antes que la primera. Pero seguramente un esquema normativo más amplio, o una combinación de esquemas, pueden aportar elementos para reforzar esta posición y dar orientaciones generales a la política pública a fin de enfrentar los desafíos de las nuevas dinámicas de inmigración en Chile.

Las concepciones normativas en torno a la inmigración son variadas. En términos generales, pueden ser agrupadas en perspectivas comunitaristas, libertarias, liberales igualitaristas, de justicia distributiva, cosmopolitas y multiculturales (Loewe, 2009, 2012, 2017). En la primera, representada fundamentalmente por Walzer (2001), los criterios morales se entienden asociados a premisas culturales o nacionales, las que pueden implicar consideraciones éticas hacia inmigrantes, pero no se entienden como obligaciones de justicia. En la segunda, derivada desde Nozic (1988), hay un derecho de las personas a vender su fuerza de trabajo globalmente independiente de la nacionalidad, por lo que la migración libre no puede restringirse, aunque se sostiene hasta el punto en que el mercado, a distintos niveles, lo demande. En el tercer caso, cuya perspectiva original está en Rawls (1995), el foco se pone en sociedades domésticas, con lo que prácticamente se desconocen obligaciones especiales de justicia hacia los migrantes. En el caso de la justicia distributiva global, uno de cuyos referentes es Simon Caney (2006), el horizonte normativo es la pretensión de superación de la pobreza global. En este sentido es problemático que algunas sociedades nacionales no ofrezcan un conjunto de oportunidades suficiente para el desarrollo individual de planes de vida. En tales casos, la migración es legítima en términos de acceso a un mejor catálogo de oportunidades. Sin embargo, la justicia distributiva global también supone exigencias de que países más aventajados en términos de oportunidades y recursos realicen transferencias (tecnológicas, monetarias, de ayuda al desarrollo) hacia regiones más desaventajadas. Tal estrategia, sin duda útil en muchas ocasiones, puede ser vista como un mecanismo indirecto de protección de culturas nacionales ante percepciones de amenaza colectiva que la inmigración represente.

Para una comprensión cosmopolita, en tanto, los individuos son ciudadanos del mundo, de lo que se derivan obligaciones de justicia para con la ciudadanía global que pueden ser seguidas por medio de justicia distributiva, movilidad sin fronteras, o la creación de instituciones transnacionales a través de las cuales la ciudadanía global pueda ser implementada (Loewe, 2017; Lee, 2016). No obstante, en el caso chileno, especialmente en la discusión sobre pueblos indígenas, ha predominado la perspectiva multicultural.⁷

⁷ Ver Millaleo (2017) para una presentación de distintas variantes del multiculturalismo y su aplicación al caso de los pueblos indígenas en Chile.

En materias migratorias, incluso algunos análisis empíricos han encontrado apoyo transversal hacia dicha perspectiva en la población chilena (Sirlopú y Van Oudenhoven, 2013; Navarrete, 2017). No es de extrañar que el multiculturalismo encuentre apoyo público en Chile y otras latitudes. Las situaciones de desigualdad producidas en el pasado y en el presente, y que afectan a pueblos específicos, resuenan en la conciencia moderna de las democracias liberales en forma de genocidio, colonialismo o racismo. Proteger lo que antes se buscó eliminar (el salvaje, el bárbaro, el extraño) por las vías de la constitucionalización, de la patrimonialización material e inmaterial o del reconocimiento, sería algo así como un acto de restitución de la dignidad de los afectados y de la decencia propia perdida en los actos irreflexivos del pasado.

El multiculturalismo, sin embargo, no es un enfoque unitario. Stuart Hall (2000) ha identificado seis versiones del multiculturalismo, desde el liberal al crítico o revolucionario (postcolonial), pasando por el multiculturalismo conservador que fomenta la asimilación en la cultura mayor, el pluralista de corte comunitarista, el comercial que asocia las diferencias a expectativas de consumo, y el corporativo, que maneja las diferencias desde una posición central. De entre estos, la más extendida (y una de las más recurridas en el debate chileno e internacional) es la versión liberal de Kymlicka (2003). Esta supone que el horizonte normativo de los derechos humanos es insuficiente para resolver problemas fundamentales relacionados con las minorías culturales, tales como los tipos de lenguaje que pueden prevalecer en la esfera pública, el financiamiento de la educación de minorías, la representación política, la ciudadanía o la integración cultural. Puesto que los derechos humanos protegen individualmente (cosmopolitismo), ellos no alcanzarían a garantizar ni aún indirectamente las diferencias culturales. Por ello, se requiere la protección de derechos de minorías de manera directa. Para Kymlicka (2003, 83), esto no se basaría en el valor intrínseco de las culturas, sino en el hecho de que “solo por medio de acceso a una cultura social es que la gente tiene acceso a un rango de opciones significativas”. Con ello, la igualdad de los ciudadanos frente al Estado no se perdería, aunque queda subordinada a la cláusula cultural.

Más allá de la crítica de Waldron (1992) en cuanto a que la necesidad de cultura no tiene que remitirse a una cultura nacional específica, sino a cualquier horizonte cultural, la afirmación de Kymlicka puede ser cierta solo si se entiende la cultura al modo de un contenedor en el que se almacenan “opciones significativas” a las cuales se puede echar mano cuando la ocasión (cultural) lo requiera. Este es justamente el problema de cualquier opción, fuerte o delgada, por la cultura. Pues se puede tomar la prevención de no atribuir valor intrínseco a las culturas para no esencializar su comprensión, pero cuando se la entiende como un medio para la realización de opciones

individuales (como lo hace Kymlicka), se reconoce a la vez que la cultura no es “en sí”, sino que es “su uso en el mundo”. Por tanto, se sostiene, lo que sería necesario proteger en democracias liberales es justamente esa “posibilidad de su uso” por parte de individuos indeterminados; no algún contenido específico que se establezca de modo externo o que incluso se defina por parte de sus participantes eventuales, pues lo que se protege es la posibilidad de una práctica y no un contenido contingente de ella.

Si, por el contrario, el objeto es la protección de culturas y no la posibilidad de cualquier individuo de desarrollar determinadas prácticas consideradas culturales, entonces lo que se protege es una atribución culturalista, en el sentido que lo he formulado en este capítulo. El problema es que, al hacerlo así, y al apoyar esto por medio de políticas públicas (es decir, con la capacidad del Estado detrás), se selecciona una forma cultural a proteger; se la fija temporalmente en términos de contenido y se limita su oscilación futura. Con ello se pierde justamente lo que se pretende preservar o fomentar, esto es, la vitalidad de la cultura, su historicidad, su discontinuidad temporal, su capacidad de aceptar y dejar ir. Más apropiado parece ser, entonces, proteger la posibilidad de ejercicio de prácticas por parte de individuos indeterminados. Así, el foco se traslada desde la cultura a la selectividad y oportunidad de individuos.

Generalmente, el discurso público funciona con un concepto de cultura que remite a tradiciones, muchas veces folklorizadas, y a una memoria en la que se almacenaría lo valioso de la existencia de un pueblo y a lo cual este debe su identidad. Pero la observación política debe operar con un concepto más abstracto y menos ingenuo que este; un concepto que ofrezca mayores posibilidades de reflexión frente a la diversidad e historicidad de la situación actual. Cuando la cultura es entendida más pragmáticamente como un concepto de la diferencia en patrones operativos de comportamiento e interpretación de una situación social determinada (Mascareño, 2007), entonces las construcciones de identidad son infinitamente más numerosas y espontáneas que las de la comunidad nacional o étnica de la que un individuo puede formar parte. Pues los espacios que producen comportamientos e interpretaciones diferenciadas son de índole diversa: religiosos, laborales, políticos, artísticos, económicos, familiares, los que además entrecruzan sus valoraciones cuando se trata de evaluar una situación específica. Como lo ha sostenido Hall (1996, 17) sobre la base del concepto de identidad:

El concepto acepta que las identidades nunca se unifican y, en los tiempos de la modernidad tardía, están cada vez más fragmentadas y fracturadas; nunca son singulares, sino construidas de múltiples maneras a través de discursos, prácticas y posiciones diferentes, a menudo cruzadas y antagónicas. Están sujetas a una historización radical, y en un constante proceso de cambio y transformación.

Proteger un contenido cultural es, por tanto, fijar una manifestación; cuidar la posibilidad de su práctica, es poner el acento en la selectividad individual y en la fluidez cultural que resulta de ella.

Justamente porque no se puede desconocer que, en especial en los momentos de acogida, es importante otorgar algún sentido de continuidad a la experiencia y prácticas de los inmigrantes para que la radicalidad del cambio pueda ser procesada de mejor forma, es que la opción por la individualidad se torna relevante. Pero lo anterior pone el foco en la diversidad individual para desplegar modos de comportamiento alternativos; no en la diversidad de culturas, que es siempre menor que la diversidad de la individualidad. Precisamente en esto consiste innovar institucionalmente en el trato con extranjeros. La innovación puede efectuarse por medio de la incorporación en currículos escolares de la historia y elementos de otras latitudes, el multilingüismo en la información pública, programas de enseñanza de otras lenguas, la libertad en códigos de vestimenta, el financiamiento público de actividades culturales diversas, entre otros. Se trata, finalmente, de variedad institucional.

Lo que prácticas de este tipo hacen es abrir posibilidades de selección a los individuos; no se oponen a ellos, sino que amplían el catálogo de opciones para la selección individual. No tienen por qué suponer la sustancialización de las diferencias culturales habida cuenta de mantener la prioridad de la selectividad individual en los desplazamientos y movilidades identitarias a lo largo de las trayectorias de los inmigrantes (Loewe, 2012). Una opción de este tipo puede tener un fundamento más cosmopolita que multicultural, en el sentido de que basa en el individuo la posibilidad de determinar si la proveniencia cultural es relevante (o no) para la forma en que este se comprende a sí mismo, y a la vez sostiene que incluso la valoración de esa relevancia para el mismo individuo puede variar en el tiempo de acuerdo con su experiencia histórica y social. Tampoco habría que desconocer el aporte de la inclusión a través de motivaciones económicas en el mercado, especialmente porque buena parte de la ola migratoria desde 1990 en adelante en Chile se orienta a la inclusión laboral. No tenerla, o tener una inclusión precaria, lleva a exclusiones en cadena que no solo limitan los planes de vida, sino que también defraudan expectativas normativas.⁸ Es ante todo esta decepción la que lleva a promover criterios de justicia distributiva dirigidos a incrementar oportunidades de selectividad individual en el nivel institucional (en educación,

⁸ Para esto ver el caso de inmigrantes bolivianos en Chile analizado por Ryburn (2016). Sobre la base del concepto de espacio transnacional de ciudadanía económica, la autora analiza la inmigración boliviana en actividades de venta de ropa, agricultura y trabajo doméstico. El resultado es una paradoja: se espera obtener ciudadanía económica migrando a un lugar donde no se tiene plena ciudadanía. En todo caso, prevalece aquí una motivación de mercado, con lo que se puede retornar al lugar de origen.

salud, trabajo). Por lo demás, como se afirma desde la perspectiva del reconocimiento, y como también lo he observado en este capítulo, muchos de los conflictos no derivan de la diferencia cultural (Thayer y Durán, 2015), sino de percepciones de amenaza colectiva que tienen como trasfondo problemas sociales concretos. Que esto se simbolice en atribuciones culturalistas hacia inmigrantes es una consecuencia antes que la raíz del problema.

La globalización no solo ha hecho visible y alcanzable la experiencia de lo extranjero, sino que también ha mostrado las diferencias en los niveles de bienestar entre distintas regiones del mundo. Las migraciones masivas hacia regiones de mayor bienestar (Europa central, Estados Unidos, Australia, también Chile en el contexto latinoamericano) reintroducen en el siglo XXI una cierta “ambivalencia del extranjero”, ahora con mayor fuerza, precisamente porque la semántica de los derechos humanos mueve moral y políticamente a la inclusión, y las posibilidades estructurales de las regiones receptoras no logran sostener el mismo nivel de bienestar ante las nuevas cargas. Además, las percepciones de amenaza colectiva que la inmigración representa para grupos de la sociedad de acogida, mueven la discusión política hacia posturas más restrictivas que entran en conflicto con visiones más cosmopolitas. De ello resulta un reforzamiento de la nacionalidad como criterio de aceptación de lo propio y selectividad de lo externo. En general, al inmigrante no se lo excluye por principio, sino por la posibilidad, fundada o infundada, del colapso de las instituciones domésticas ante la sobrecarga de servicios que deben ofrecer de manera más o menos repentina. No se trata de un temor a lo extraño como tal —no más, en todo caso, de lo que se teme a los “extraños” propios—, sino de un “temor funcional”: los extranjeros compiten por los rendimientos de instituciones públicas o privadas que, especialmente en el plano local, proveen alternativas de inclusión y realización de planes de vida. Sobre todo si la inmigración es repentina y grupal, inevitablemente tiene lugar una reevaluación del futuro conforme a las nuevas condiciones. Para esto solo se requiere de un cálculo simple: si las condiciones actuales son difíciles, el futuro con inmigración se ve peor.

Visto de este modo, los inmigrantes únicamente reintroducen una incertidumbre que ha acompañado a la modernidad desde su origen: la de la indeterminación del futuro. Esta indeterminación motiva a asegurar en el presente la mayor cantidad posible de medios para reducir la escasez que se observa en el futuro (Luhmann, 2017). La atribución culturalista del inmigrante en términos de nacionalidad, raza y estrato social es una construcción posterior, empleada para justificar el rechazo de algunos, la inclusión estratificada y la aceptación de otros, ocultando con ello que finalmente se trata de la incertidumbre ante el aseguramiento del propio futuro. Y puesto que el futuro, por definición, no puede ser controlado, la moralización del inmigrante tiende a sostenerse mientras se juzga que las instituciones

domésticas transitan al borde del colapso por efectos de la inmigración. Por ello, una política reflexiva de inmigración que observe las condiciones concretas que producen las atribuciones culturalistas, que se construya tomando en consideración contextos locales, que observe la variedad de prácticas en esos espacios y que ponga las trayectorias individuales de inmigración como eje de su implementación parece más adecuada para enfrentar las dinámicas migratorias del siglo XXI.

5. CONCLUSIONES

En este capítulo he sostenido que la individualidad del inmigrante y sus trayectorias particulares de incorporación en la sociedad de acogida constituyen elementos centrales para reconsiderar el problema migratorio en Chile en el siglo XXI. Históricamente, las poblaciones inmigrantes en Chile han sido objeto de atribuciones culturalistas que clasifican al extranjero incluso antes de la experiencia de interacción con él. Especialmente en el siglo XIX, estas modalidades se institucionalizaron en forma de políticas de ocupación del territorio. Con ello se favoreció a ciertos grupos y se limitaron posibilidades de inclusión de otros, de modo que la sociedad pierde posibilidades de innovación institucional en el trato con extranjeros. El cambio en los patrones de inmigración hacia Chile desde la década de 1990 intensificó la atribución culturalista hacia los inmigrantes, en todo caso construida sobre un sustrato objetual asociado a la ocupación recurrente de nichos laborales o la ejecución de roles sociales por tipos más o menos diferenciados de personas en cadenas migratorias. Frente a ello, aun cuando el marco jurídico se mantiene desde 1975, distintas medidas (regularización migratoria, convenciones internacionales, derechos humanos, tipificaciones de tráfico de personas, políticas locales) comenzaron a introducir reflexividad e innovación en el trato con extranjeros, en particular desde los años noventa.

Para enfrentar esto, en este capítulo he sugerido determinadas aproximaciones que pueden contribuir a incrementar el giro reflexivo en la política de inmigración, de manera tal que apunte a intervenir en las bases concretas de las atribuciones culturalistas, que ponga su foco en la interacción local entre chilenos e inmigrantes, que observe sus sutilezas en el plano urbano sin dejar de lado la coordinación con el nivel nacional y transnacional, y que asuma la individualidad del inmigrante así como la diversidad y oscilación de sus trayectorias de vida como principio normativo de su acción. De esta forma se abren posibilidades de innovación institucional en el trato con extranjeros que no solo pueden ser beneficiosas para estos, sino también para individuos locales en posiciones similares.

REFERENCIAS

- Agar, L. (2015). "Migraciones externas en Chile: bases históricas de un fenómeno complejo". *Oasis*, 22, pp. 49-91.
- Avilez, C. (2017). "El tráfico ilícito de migrantes en Chile". *Justiça do Direito*, 31 (2), pp. 229-245.
- Bellolio, A. & H. Errázuriz (2014). *Migraciones en Chile. Oportunidad ignorada*. Santiago: Libertad y Desarrollo.
- Cano, V. & M. Soffia (2009). "Los estudios sobre migración internacional en Chile: apuntes y comentarios para una agenda de investigación actualizada". *Papeles de Población*, 61, pp. 129-167.
- Caney, S. (2006). *Justice beyond borders: a global political theory*. Oxford: Oxford University Press.
- Coletta, M. (2011). "The role of degeneration theory in Spanish American public discourse at the *fin de siècle*: *Raza latina* and immigration in Chile and Argentina". *Bulletin of Latin American Research*, 30 (S1), pp. 87-103.
- De las Heras, M. J. (2016). "Los migrantes como sujetos del sistema de protección social en Chile". *Temas de la Agenda Pública*, 11 (91), pp. 1-11.
- Díaz, R. (2016a). "A new Chilean Migration Act: an approach to international standards". *International Migration*, 54 (6), pp. 106-121.
- (2016b). "Ingreso y permanencia de las personas migrantes en Chile: compatibilidad de la normativa chilena con los estándares internacionales". *Estudios Constitucionales*, 14 (1), pp. 179-220.
- Díaz, J., R. Lüders & G. Wagner (2016). *Chile 1810-2010. La república en cifras*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.
- Domínguez, C. (2016). "Derecho chileno migratorio a la luz del derecho migratorio internacional. ¿Ceden los derechos humanos mínimos de los extranjeros ante las prerrogativas soberanas de control migratorio?". *Revista Chilena de Derecho*, 43 (1), pp. 189-217.
- Doña, C. & A. Levinson (2013). "The Chilean State and the search for a new migration policy". *Discusiones Públicas*, 4 (1), pp. 67-89.
- Doña, C. & B. Mullan (2014). "Migration policy and development in Chile". *International Migration*, 52 (5), pp. 1-13.
- Durán, C. & L. Thayer (2017). "Los migrantes frente a la ley: continuidades y rupturas en la legislación migratoria del Estado chileno (1824-1975)". *Historia* 396, 7 (2), pp. 429-461.
- Elias, N. (2009). *El proceso de la civilización*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Filomeno, F. (2017). *Theories of local immigration policy*. Cham: Palgrave Macmillan.

- Garcés, A. (2012). "Localizaciones para una espacialidad: territorios de la migración peruana en Santiago de Chile". *Chungará, Revista de Antropología Chilena*, 44 (1), pp. 163-175.
- Glick Schiller, N. & A. Çağlar (2009). "Towards a comparative theory of locality in migration studies: migrant incorporation and city scale". *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 35 (2), pp. 177-202.
- Goffman, E. (1963). *Behavior in Public Places*. Glencoe, Ill.: The Free Press.
- Hall, S. (2000). *Un/settled multiculturalisms: diasporas, entanglements*. Londres: Zedbooks.
- (1996). "Introducción: ¿Quién necesita una identidad?", en: Hall, S. & P. du Gay (comps.). *Cuestiones de identidad cultural*, pp. 13-39. Buenos Aires: Amorrortu.
- Hooghe, L. & G. Marks (2003). "Unraveling the central State, but how? Types of multi-level governance". *The American Political Science Review*, 97 (2), pp. 233-243.
- Kymlicka, W. (2003). *Multicultural citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Lee, S. (2016). "Cosmopolitan citizenship", en: Cudd, A. & W. Lee (eds.). *Citizenship and immigration - Borders, migrations and political membership in a global age*, pp. 45-58. Dordrecht: Springer International Publishing.
- Lin, D. (2004). *Chile y China: inmigración y relaciones bilaterales (1845-1970)*. Santiago: Instituto de Historia de la Universidad Católica de Chile y Centro de Estudios Diego Barros Arana.
- Loewe, D. (2017). "Justicia distributiva global e inmigración". *REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 25 (50), pp. 25-45.
- (2012). "La utopía multicultural". *REMHU - Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 20 (38), pp. 45-65.
- (2009). "La justicia de la inmigración. Algunos modelos argumentativos". *Civitas*, 9 (3), pp. 496-513.
- López, K. (2014). "In search of legitimacy. Chinese immigrants and Latin American nation building", en: Foote, N. & M. Goebel (eds.). *Immigration and National Identities in Latin America*, pp. 182-204. Gainesville: University of Florida Press.
- Luhmann, N. (2017). *La economía de la sociedad*. México DF: Herder.
- Márquez, F. (2014). "Inmigrantes en territorios de frontera. La ciudad de los otros. Santiago de Chile". *EURE*, 40 (120), pp. 49-72.
- Martinic, M. (1999). *La inmigración croata en Magallanes*. Punta Arenas: Instituto de la Patagonia.
- Martínez, M. (2015). "De progreso y población. Breve análisis comparativo sobre la colonización en México y Chile en el siglo XIX". *Estudios Avanzados*, 23, pp. 64-79.
- Mascareño, A. (2007). "Sociología de la cultura. La deconstrucción de lo mapuche". *Estudios Públicos*, 105, pp. 61-112.

- Mathisen, R. (2006). "Peregrini, barbari, and cives romani: Concepts of citizenship and legal identity of barbarians in the later Roman Empire". *The American Historical Review*, 111 (4), pp. 1011-1040.
- Mayntz, R. & W. Streeck (2003). *Die Reformbarkeit der Demokratie. Innovationen und Blockaden*. Frankfurt: Campus Verlag.
- Meyerson, F., L. Merino & J. Durand (2007). "Migration and environment in the context of globalization". *Frontiers in Ecology and the Environment*, 5 (4), pp. 182-190.
- Michels, R. (1925). "Materialien zu einer Soziologie des Fremden". *Jahrbuch für Soziologie*, 11, pp. 296-317.
- Millaleo, S. (2017). "Los derechos políticos de los pueblos indígenas y la encuesta mapuche del CEP", en: Aninat, I., V. Figueroa & R. González (eds.). *El pueblo mapuche en el siglo XXI. Propuestas para un nuevo entendimiento entre culturas en Chile*, pp. 155-196. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- Mora, C. (2011). "Global inequalities - local hierarchies. Peruvian migrants' labor niches and occupational mobility in Chile", en: Rehbein, B. (ed.). *Globalization and Inequality in Emerging Societies*, pp. 256-269. Londres: Palgrave Macmillan.
- (2009). "Estratificación social y migración intrarregional: Algunas caracterizaciones de la experiencia migratoria en Latinoamérica". *Revista Universum*, 24 (1), pp. 128-143.
- (2008). "The Peruvian community in Chile". *Peace Review: A Journal of Social Justice*, 20, pp. 339-347.
- Navarrete, B. (2017). "Percepciones sobre inmigración en Chile: lecciones para una política migratoria". *Migraciones Internacionales*, 9 (1), pp. 179-209.
- Nozic, R. (1988). *Anarquía, Estado y utopía*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- OCDE (2016). *Estudio de la OCDE sobre la política regulatoria en Chile: la capacidad del gobierno para asegurar una regulación de alta calidad*. París: Ediciones OCDE.
- Olguín, M. & P. Peña (1990). *La inmigración árabe en Chile*. Santiago: Ediciones Instituto Chileno-Árabe de Cultura.
- Palacios, N. (1988). *Raza chilena*. Santa Cruz: Ediciones Colchagua.
- Park, R. (1928). "Migration and the marginal man". *American Journal of Sociology*, 33 (6), pp. 881-893.
- Pavez, J. (2016). "Afecciones afrocolombianas. Transnacionalización y racialización del mercado del sexo en las ciudades mineras del norte de Chile". *Latin American Research Review*, 51 (2), pp. 24-45.
- Pavez, I. & C. Chan (2018). "The second generation in Chile: negotiating identities, rights, and public policy". *International Migration*, 56 (2), pp. 82-96.
- Penninx, R., M. Kraal, M. Martiniello & S. Vertovec (2004). "Introduction: European cities and their new residents", en: Penninx, R., K. Kraal, M.

- Martiniello & S. Vertovec (eds.). *Citizenship in European cities: Immigrants, local politics and integration policies*, pp. 1-16. Aldershot: Ashgate.
- Pérez Rosales, V. (1886). *Recuerdos del pasado*. Santiago: Imprenta Gutemberg.
- Pettigrew, T., U. Wagner & O. Christ (2007). "Who opposes immigration? Comparing German with North American findings". *Du Bois Review*, 4 (1), pp. 19-39.
- Piattoni, S. (2010). *The theory of multi-level governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Radcliffe-Umstead, D. (1992). "The noble savage: a review article". *The Modern Language Review*, 87 (2), pp. 330-334.
- Ramji-Nogales, J. (2017). "Migration emergencies". *Hastings Law Journal*, 68, pp. 609-656.
- Ramos, R. (2013). "Las redes migratorias y la inserción de los migrantes: el caso de la pastoral de migraciones Incami-Iquique". *Theoria*, 22 (1), pp. 47-62.
- Rawls, J. (1995). *Liberalismo político*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Ryburn, M. (2016). "Living the Chilean dream? Bolivian migrants' incorporation in the space of economic citizenship". *Geoforum*, 76, pp. 48-58.
- Sarmiento, D. F. (2003). *Facundo. Civilization and Barbarism*. Berkeley: University of California Press.
- Scheffer, M. (2009). *Critical transitions in nature and society*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Scholten, P. (2016). "Between national models and multi-level decoupling: the pursuit of multi-level governance in Dutch and UK policies towards migrant incorporation". *International Migration and Integration*, 17, pp. 973-994.
- Schütz, A. (1944). "An essay in social psychology". *The American Journal of Sociology*, 49 (6), pp. 499-507.
- Simmel, G. (1992). *Soziologie*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Sirlopú, D. & J. van Oudenhoven (2013). "Is multiculturalism a viable path in Chile? Intergroup and acculturative perspectives on Chilean society and Peruvian immigrants". *International Journal of Intercultural Relations*, 37, pp. 739-749.
- Stefoni, C. (2013). "Formación de un enclave transnacional en la ciudad de Santiago de Chile". *Migraciones Internacionales*, 7 (1), pp. 161-187.
- (2009). "Migración, género y servicio doméstico. Mujeres peruanas en Chile", en: Valenzuela, M. & C. Mora (eds.). *Trabajo doméstico y equidad de género en Latinoamérica: desafíos para el trabajo decente*, pp. 191-232. Santiago: OIT.
- Stefoni, C. & F. Stang (2017). "La construcción del campo de estudio de las migraciones en Chile: notas de un ejercicio reflexivo y autocrítico". *Íconos. Revista de Ciencias Sociales*, 58, pp. 109-129.

- Stichweh, R. (2000). *Der Fremde*. Frankfurt: Suhrkamp.
- Swyngedouw, E. (1992). "The mammon quest: 'glocalisation', interspatial competition and the monetary order: the construction of new scales", en: Dunford, M. & G. Kakalas (eds.). *Cities and regions in the new Europe*, pp. 39-68. Londres: Belhaven Press.
- Tainter, J. (2017). *The collapse of complex societies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tapia, M. (2015). "Frontera, movilidad y circulación reciente de peruanos y bolivianos en el norte de Chile". *Estudios Atacameños*, 50, pp. 195-213.
- Thayer, L. & 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. 127-162.
- Tijoux, M. E. & S. Palominos (2015). "Aproximaciones teóricas para el estudio de procesos de racialización y sexualización en los fenómenos migratorios de Chile". *Polis. Revista Latinoamericana*, 42, pp. 247-275.
- Torres, L. (2017). "El escenario actual chileno y la migración internacional: legislación y postura de los partidos". *Migraciones Internacionales*, 9 (1), pp. 269-277.
- Tranos, E., M. Gheasi & P. Nijkamp (2015). "International migration: a global complex network". *Environment and Planning B: Planning and Design*, 42, pp. 4-22.
- Ulianova, O. & C. Norambuena (2009). *Rusos en Chile*. Santiago: Ariadna Ediciones.
- Urzúa, A., C. Cabrera, C. Calderón & A. Caqueo (2019). "The mediating role of self-esteem on the relationship between perceived discrimination and mental health in South American immigrants in Chile". *Psychiatry Research*, 271, pp. 187-194.
- Vicuña Mackenna, B. (1865). *Bases del informe presentado al Supremo Gobierno sobre la inmigración extranjera*. Santiago: Imprenta Nacional.
- Waldron, J. (1992). "Minority cultures and the cosmopolitan alternative". *University of Michigan Journal of Law Reform*, 25, pp. 751-793.
- Walzer, M. (2001). *Las esferas de la justicia*. México DF: Fondo de Cultura Económica.
- Willke, H. (2014). *Regieren*. Wiesbaden: Springer.
- Zlatar, V. (2002). *Inmigración croata en Antofagasta*. Antofagasta: Sociedad Croata de SSMM.

CAPÍTULO XI

CARACTERIZACIÓN ESTADÍSTICA DE LA INMIGRACIÓN EN CHILE

Adolfo Fuentes, Andrés Hernando**

RESUMEN

En este capítulo se presentan las principales estadísticas demográficas y sociales de los inmigrantes y su comparación con las cifras de los locales. Las cifras se calculan principalmente a partir de las encuestas de Caracterización Socioeconómica Nacional 2006-2017 y del Censo de 2017. Adicionalmente, se presentan estimaciones de algunas cifras ligadas a la inmigración para fines de 2018, publicadas en febrero de 2019 producto de un trabajo conjunto entre el Instituto Nacional de Estadísticas y el Departamento de Extranjería y Migración. Los análisis se realizan en dos niveles: individual y de hogares. Como se detalla a lo largo del capítulo, la población inmigrante ha aumentado fuertemente en los últimos años, especialmente en el tramo de los niños, niñas y adolescentes, pero su composición ha variado en el tiempo. Los inmigrantes presentan, en general, mayores niveles educacionales y de ingresos que los locales. Asimismo, los hogares inmigrantes muestran mayores niveles de ingreso que los hogares locales para toda la serie y, por lo tanto, tienden a estar concentrados en los quintiles más altos. Se observa, sin embargo, que dichas diferencias caen con el paso del tiempo.

* Centro de Estudios Públicos (CEP).

1. INTRODUCCIÓN

Los inmigrantes en Chile constituyen un conjunto diverso de personas provenientes de distintos países y culturas, y no necesariamente son una muestra representativa de la población de sus países de origen.¹ Generar una caracterización de este grupo y compararlo con la población local de Chile, se vuelve fundamental para estudiar la inmigración en el país.

El objetivo de este capítulo es proveer una caracterización demográfica y socioeconómica de la población inmigrante y local, tanto a nivel de individuos como de hogares. El periodo cubierto comprende de 2006 a 2017. La elección del periodo corresponde a que la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) tiene desde 2006 una variable que permite identificar el lugar de nacimiento de los individuos. Adicionalmente, presentamos las estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) y el Departamento de Extranjería y Migración (DEM) orientadas a determinar algunas estadísticas de los inmigrantes para el 31 de diciembre de 2018 en los casos en que corresponda.²

Se utilizan, fundamentalmente, datos del Censo 2017³ y de la encuesta CASEN⁴ para los años 2006, 2009, 2011, 2013, 2015 y 2017. Para efectos de este análisis, consideramos inmigrante a toda persona que declara que, al nacer, su madre vivía fuera de Chile. Dicha clasificación es la que utiliza el Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Por otro lado, se considera aquí como

¹ Existe una amplia literatura que documenta las diferentes características socioeconómicas y psicológicas de quienes migran voluntariamente respecto de quienes no lo hacen. Entre estos estudios se encuentran Winchey y Carment (1988), Silventoinen *et al.* (2007) y Borjas *et al.* (2018), por mencionar algunos. Ver otras referencias en el capítulo de Fuentes y Vergara en este volumen.

² Estas estimaciones son calculadas en base a la siguiente metodología. Se considera a las personas nacidas en el extranjero residentes habituales del Censo que fue realizado el 17 de abril de 2017, que es considerado a su vez el *stock* censal. Este *stock* censal es corregido por omisión y envejecimiento. Posteriormente, para calcular la cantidad de inmigrantes en Chile al 31 de diciembre de 2018, se suma al *stock* censal corregido el flujo de personas que aparecen en registros administrativos entre la fecha del Censo y el 31 de diciembre de 2017. Dichos registros administrativos incluyen información relativa a personas que se encuentran residiendo y no han salido del territorio nacional (información entregada por la Policía de Investigaciones), personas que no han fallecido y se mantienen como residentes en el país (información entregada por el Registro Civil y de Identificación) y personas que obtuvieron una visa consular (información proporcionada por el Ministerio de Relaciones Exteriores).

³ Para la descripción de la evolución de la población infantil utilizamos también los Censos de 1992 y 2002.

⁴ La encuesta CASEN es una encuesta pública de corte transversal desarrollada por distintos organismos a pedido del Ministerio de Desarrollo Social, y mide diversos aspectos socioeconómicos de la población con representatividad a nivel nacional y regional.

hogares inmigrantes a aquellos hogares que tienen un jefe de hogar inmigrante y/o donde el cónyuge o pareja del jefe de hogar es inmigrante.⁵

A nivel de personas, los datos indican que la población inmigrante ha aumentado de forma importante en los últimos años, particularmente entre los niños, niñas y adolescentes (NNA). Se advierte que, en promedio, los inmigrantes tienen más años de escolaridad y mayores ingresos del trabajo que la población local. Sin embargo, algunas de estas brechas se han reducido en el tiempo.

Se encuentra también que los hogares inmigrantes tienden a tener menor cantidad de personas que los hogares locales y están compuestos por personas más jóvenes. En cuanto al nivel de ingresos per cápita del hogar, los inmigrantes muestran mayores niveles que los hogares locales, tanto autónomo como monetario, para toda la serie, por lo que tienden a estar concentrados en los quintiles de más altos ingresos. No obstante, dichas diferencias han tendido a reducirse con los años. Por último, los hogares inmigrantes muestran mayores tasas de participación en la fuerza de trabajo que los hogares locales.

La estructura de este capítulo es la siguiente: en la segunda sección se detallan las bases de datos y la metodología utilizada. En la tercera sección se presenta los resultados obtenidos, tanto a nivel de individuos como a nivel de hogares. En la cuarta sección se encuentran las principales conclusiones.

2. BASES DE DATOS Y METODOLOGÍA

Las bases de datos empleadas corresponden al Censo 2017 y a las encuestas CASEN para los años ya mencionados. La metodología que seguimos aborda a la población en dos grupos de análisis: uno a nivel individual y otro a nivel de hogar. Esto se debe a que hay factores, tanto individuales como familiares, que son interesantes de analizar al caracterizar a la población inmigrante y sus diferencias respecto a la local.

La variable para clasificar a un individuo como inmigrante es si, cuando nació, su madre vivía fuera del país.⁶ Se recurre a dicha definición por

⁵ Esta clasificación difiere de las que utiliza el MDS, el cual define como “hogar inmigrante” a aquel compuesto solo de personas nacidas fuera de Chile y como “hogar con presencia inmigrante” a cualquiera que cuente entre sus miembros con alguien nacido fuera del territorio nacional. En este caso se adopta una definición intermedia que incluye a todos los “hogares inmigrantes” pero excluye a aquellos “hogares con presencia inmigrante” en que el inmigrante no es uno de los adultos más significativos del hogar. Nuestra definición intenta capturar de mejor manera a aquellos hogares en que existe una marcada diferencia cultural respecto a los hogares locales.

⁶ La pregunta exacta de la encuesta CASEN y del Censo es idéntica y corresponde a: “Cuando usted nació, ¿en qué comuna o lugar vivía su madre?”.

cuanto es también la que usa el MDS. Conceptualmente presenta ventajas: es una condición que tiene la particularidad de no poder cambiar en el tiempo (a diferencia de la nacionalidad), y permite separar a los nacidos fuera de Chile por razones circunstanciales (viaje de la madre, por ejemplo) de aquellos cuya madre residía en un país distinto al momento de nacer.

Por otra parte, un hogar queda definido como hogar inmigrante si el jefe de hogar, o su cónyuge o pareja, es inmigrante. Se toma esta definición dado que si uno de los miembros que dirige el hogar es inmigrante, es probable que su cultura influya en la del hogar. Se desestima considerar solo al jefe de hogar, ya que existe un fuerte sesgo de género en su definición.⁷ También se desestima considerar hogar inmigrante a cualquier hogar con presencia inmigrante debido a su amplitud.

Por último, para calcular los diversos indicadores de ingresos, se utilizaron bases de datos complementarias de la encuesta CASEN,⁸ en específico aquellas que utilizan la metodología nueva de medición de ingresos,⁹ para hacer comparables las series. Los montos de dinero corresponden a pesos chilenos de noviembre de 2017.

3. ANÁLISIS DE INFORMACIÓN

3.1. Nivel individual

3.1.1. Población

De acuerdo con los datos de la encuesta CASEN, en 2006 había 154.642 inmigrantes en Chile. Dicha cifra en 2017 fue de 777.407 según la encuesta CASEN, y de 784.685 de acuerdo con el Censo de ese año.¹⁰ Lo anterior muestra un importante aumento de la población inmigrante en el país. En términos porcentuales, según la encuesta CASEN, la población inmigrante pasó de 0,96

⁷ En 2006, el 70,29 por ciento de los hogares declaraba un jefe de hogar hombre. En 2017, dicho porcentaje fue de 57,63 por ciento.

⁸ Esto para las bases de los años 2006, 2009 y 2011.

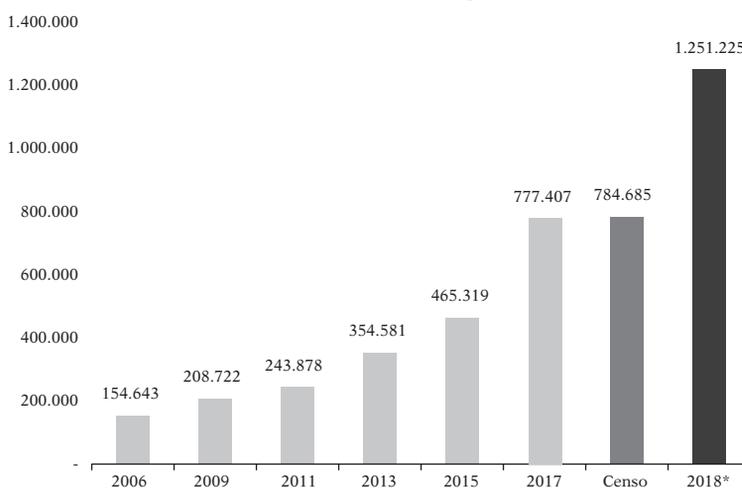
⁹ Utilizada a partir de la encuesta CASEN 2013.

¹⁰ En lo que sigue se reporta, cuando es posible, además del resultado de la encuesta CASEN, el indicador equivalente construido usando el Censo de 2017. Debe considerarse que la muestra de la encuesta CASEN 2017 usó el marco muestral construido a partir del Censo 2002 y que su trabajo de campo corresponde a los meses de octubre, noviembre y diciembre de 2017, por lo que es esperable que existan algunas diferencias entre el resultado —naturalmente impreciso y construido con una muestra que puede subrepresentar a algunas zonas— de la encuesta CASEN y el del Censo. Con todo, no se señalarán las diferencias o se intentará explicarlas. Dado que interesa describir la dinámica y evolución de las variables analizadas, la fuente principal de información sigue siendo la serie CASEN.

por ciento en 2006 a un 4,37 por ciento de la población en 2017. El Censo registra que la población inmigrante en 2017 alcanzó el 4,47 por ciento. Adicionalmente, el estudio del INE y el DEM estimó en 1.251.225 la población inmigrante para fines de 2018. El gráfico XI.1 muestra la evolución de la población inmigrante para los distintos años. El gráfico XI.2 muestra qué proporción de la población total del país es inmigrante.

Sobre el lugar de residencia de los inmigrantes, observamos una concentración en las zonas norte¹¹ y centro¹² en desmedro de la zona sur.¹³ De acuerdo con la encuesta CASEN, en 2006 la población inmigrante constituía el 1,07, 0,99 y 0,69 por ciento de la población total de las zonas norte, centro y sur respectivamente. En 2017 dichas proporciones eran de 5,05, 4,87 y 1,14 por ciento, respectivamente. El gráfico XI.3 muestra la evolución de la serie para los distintos años de la medición. De acuerdo con el Censo, en 2017 la proporción de inmigrantes por macrozonas era de 7,07, 4,57 y 1,54 por ciento para la zona norte, centro y sur, respectivamente.

GRÁFICO XI.1. *Número de inmigrantes en Chile*



Nota: * Corresponde a la estimación del INE y el DEM para el 31 de diciembre de 2018.

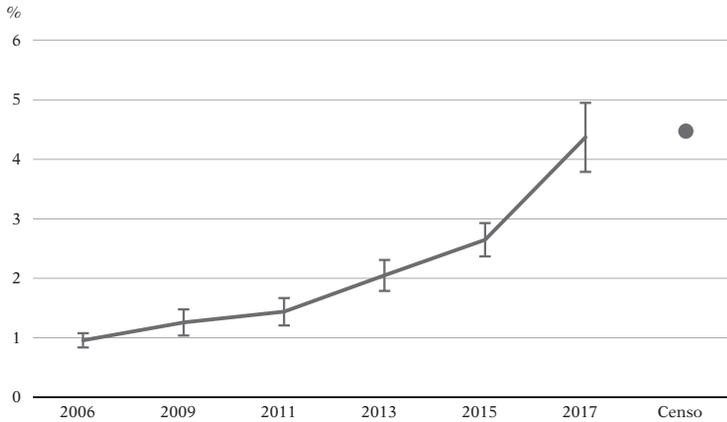
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN, Censo 2017 para periodo 2006-2017.

¹¹ Regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta, Atacama y Coquimbo. Todas las regiones están en base a las 16 regiones existentes para octubre de 2018.

¹² Regiones de Valparaíso, Metropolitana de Santiago, del Libertador General Bernardo O'Higgins, Maule, Ñuble y Bío-Bío.

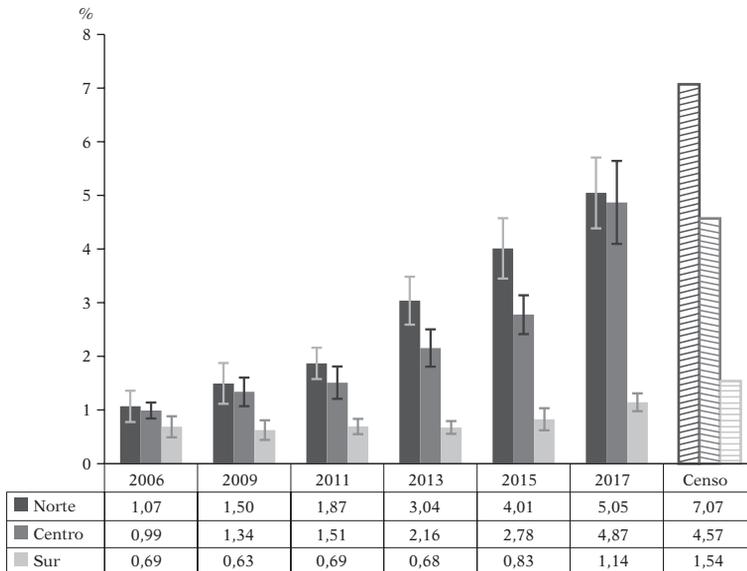
¹³ Regiones de La Araucanía, Los Ríos, Los Lagos, Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo y Magallanes y Antártica Chilena.

GRÁFICO XI.2. *Porcentaje de población inmigrante respecto a la población total*



Nota: Se presentan intervalos de confianza al 95 por ciento.
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN.

GRÁFICO XI.3. *Porcentaje de inmigrantes por macrozona*



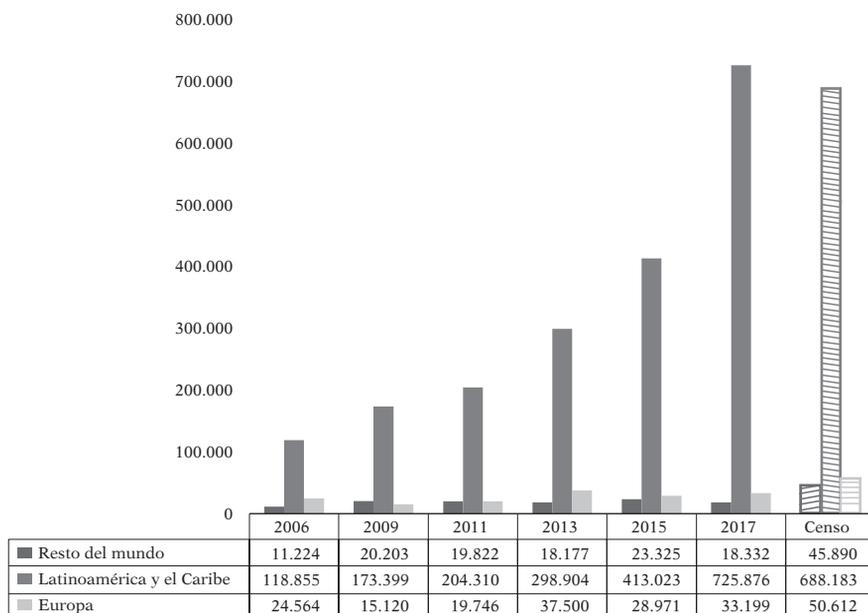
Nota: Se presentan intervalos de confianza al 95 por ciento.
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN y Censo 2017. Ver el texto para la descripción de cada macrozona.

3.1.2. Origen

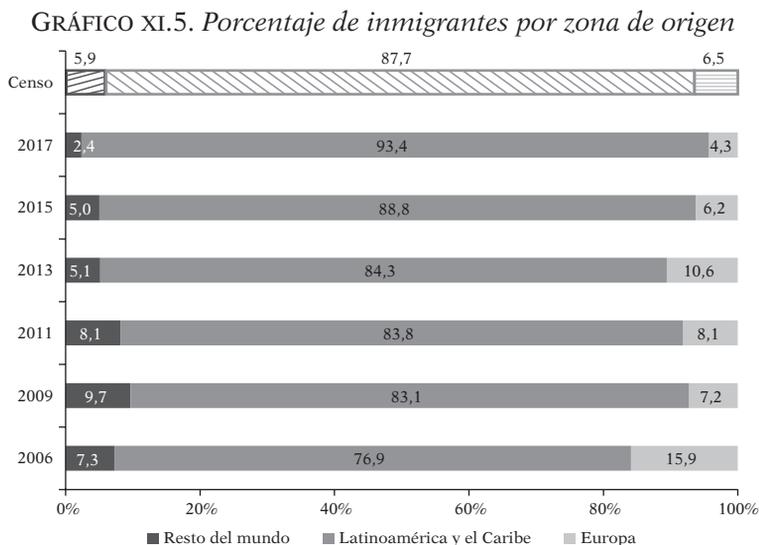
También es relevante analizar los países de origen de los inmigrantes a lo largo del tiempo. Para ello, definiremos tres áreas de interés: Latinoamérica y el Caribe, Europa y resto del mundo. Al observar los datos de la encuesta CASEN vemos que, en 2006, de los 154.643 inmigrantes en el país, 118.855 (76,9 por ciento) provenían de Latinoamérica y el Caribe, 24.564 (15,9 por ciento) de Europa y 11.224 (7,3 por ciento) del resto del mundo. Si vemos en la misma encuesta los datos de 2017, de los 777.407 inmigrantes en la muestra expandida, 725.876 (93,4 por ciento) provenían de Latinoamérica y el Caribe, 33.199 (4,3 por ciento) de Europa y 18.332 (2,4 por ciento) del resto del mundo. Los datos del Censo 2017 indican que 688.183 (87,7 por ciento) provenían de Latinoamérica y el Caribe, 50.612 (6,5 por ciento) de Europa y 45.890 (5,9 por ciento) del resto del mundo.

Los gráficos XI.4 y XI.5 ilustran la evolución del origen de la inmigración para los distintos años analizados. El gráfico XI.4 presenta el número de personas y el gráfico XI.5 muestra el porcentaje del total de inmigrantes.

GRÁFICO XI.4. Cantidad de inmigrantes por zona de origen



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN y Censo 2017.



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN y Censo 2017.

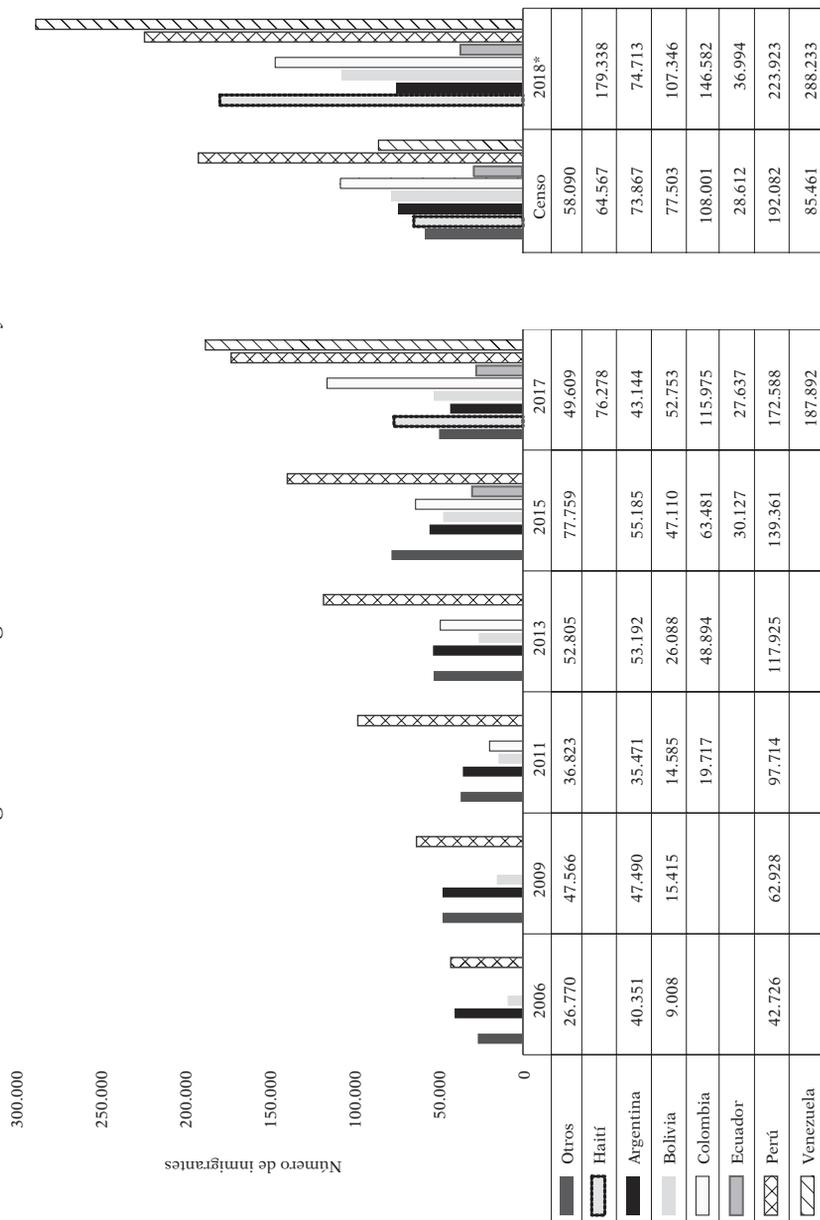
Lo que se presenta en el gráfico XI.6 es el detalle del origen para los inmigrantes provenientes de Latinoamérica y el Caribe. Es importante notar las diferencias (en términos de la composición de los inmigrantes provenientes de Latinoamérica y el Caribe) entre la encuesta CASEN 2017 y el Censo del mismo año. En particular, llama la atención la importante discrepancia en las poblaciones provenientes de Argentina (43 mil en CASEN y casi 74 mil según el Censo) y Venezuela (188 mil en CASEN y 85 mil en el Censo). Si bien hay una diferencia en el momento en que se levantaron ambos instrumentos (abril para el Censo y noviembre para la CASEN), es poco probable que los cambios ocurridos entre ambas mediciones logren explicar las discrepancias observadas,¹⁴ las que tampoco parecen imputables a la varianza en la muestra.^{15 16}

¹⁴ De acuerdo con el DEM, en todo 2017 se procesaron 85 mil solicitudes de visa de ciudadanos venezolanos.

¹⁵ El intervalo al 95 por ciento de nivel de confianza para la fracción de venezolanos entre los inmigrantes de origen latinoamericano los ubica entre un 18,71 y un 33,06 por ciento del total, lo que representa, en cualquier caso, más de 130 mil personas.

¹⁶ Una posibilidad que puede hacernos entender estas diferencias es que el diseño de la muestra de la encuesta CASEN está quedando desactualizado (como ha sucedido con otras encuestas que usan el mismo marco muestral) y, por ende, no está logrando captar con precisión el origen de los inmigrantes en Chile.

GRÁFICO XI.6. Origen de los inmigrantes de Latinoamérica y el Caribe

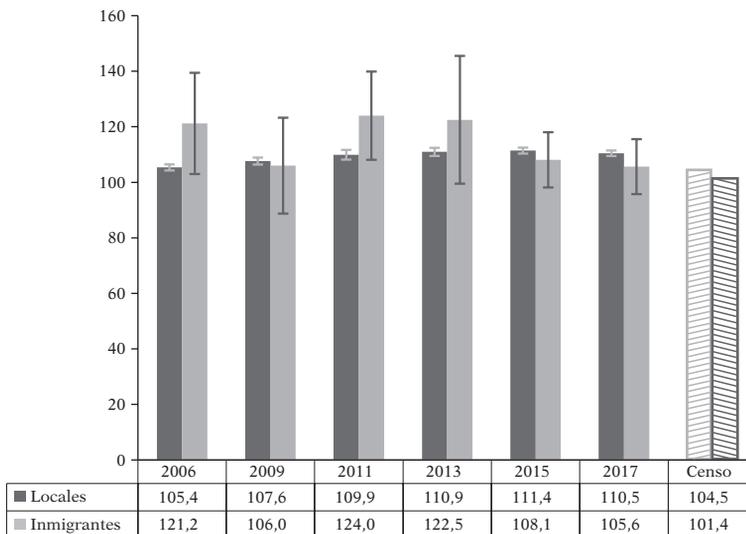


Nota: * Corresponde a la estimación del ine y el dem para el 31 de diciembre de 2018.
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN y Censo 2017.

3.1.3. Caracterización por género y edad

En cuanto al género de los inmigrantes, en 2006, según la encuesta CASEN, había 105,4 mujeres por cada 100 hombres en la población local,¹⁷ mientras que en la población inmigrante había 121,2 mujeres por cada 100 hombres. Dichas cifras, para 2017, fueron de 105,6 mujeres por cada 100 hombres en el caso de los locales, y de 110,5 mujeres por cada 100 hombres para los inmigrantes.¹⁸ Por su parte, el Censo 2017 entrega un índice de feminidad de 104,5 en la población local y de 101,4 entre los inmigrantes. El gráfico XI.7 muestra la evolución de tal índice para los años de los datos.

GRÁFICO XI.7. *Índice de feminidad para población local e inmigrante*



Nota: Se presentan intervalos de confianza al 95 por ciento.

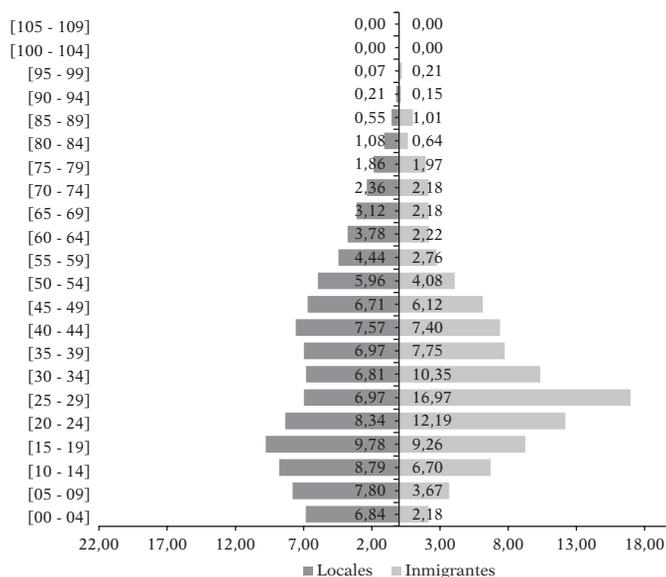
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN y Censo 2017.

¹⁷ Los datos entregan un mayor índice de feminidad que el que efectivamente debiésemos observar en la realidad. Este fenómeno está documentado y tiene relación con la aplicación de las encuestas masivas para el instrumento de focalización (EPS). Para más información ver Razmilic (2014).

¹⁸ De todas formas, los intervalos de confianza asociados no permiten establecer que la población inmigrante tenga un mayor índice de feminidad que la población local.

Respecto a la distribución etaria, notamos que la población inmigrante es sustancialmente más joven que la local. Sin embargo, tiene una distribución con menos presencia en los tramos extremos de edad. De acuerdo con la encuesta CASEN, en 2006 el 29,1 por ciento de la población local tenía entre 20 y 39 años, mientras que el 47,3 por ciento de la población inmigrante se encontraba en dicho rango etario. Para 2017 tales proporciones fueron de 27,5 y 59,4 por ciento para la población local e inmigrante respectivamente. Las cifras del Censo 2017 entregan que 29,4 por ciento local tenía entre 20 y 39 años, mientras que tal proporción para la población inmigrante era de 55,6 por ciento.¹⁹ Los gráficos XI.8 y XI.9 muestran las pirámides etarias para la población local e inmigrante en los años 2006 y 2017 (utilizando datos de la encuesta CASEN para los respectivos años). El gráfico XI.10 muestra la pirámide en 2017 utilizando los datos del Censo.

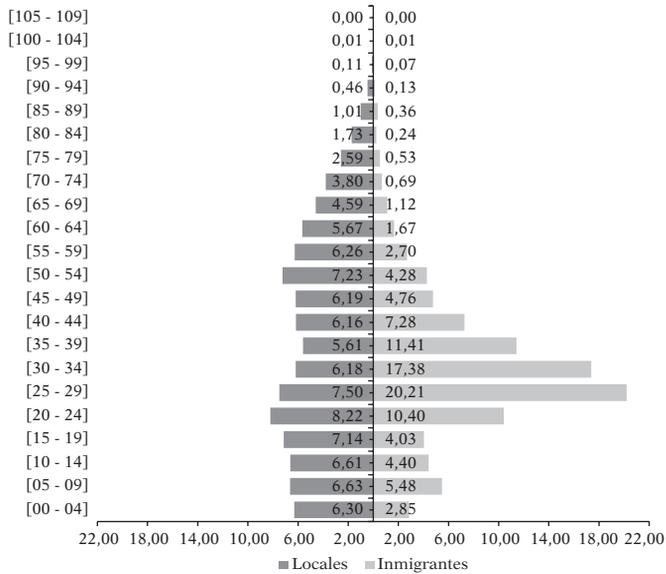
GRÁFICO XI.8. Pirámide de población local e inmigrante 2006 (CASEN)



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN 2006.

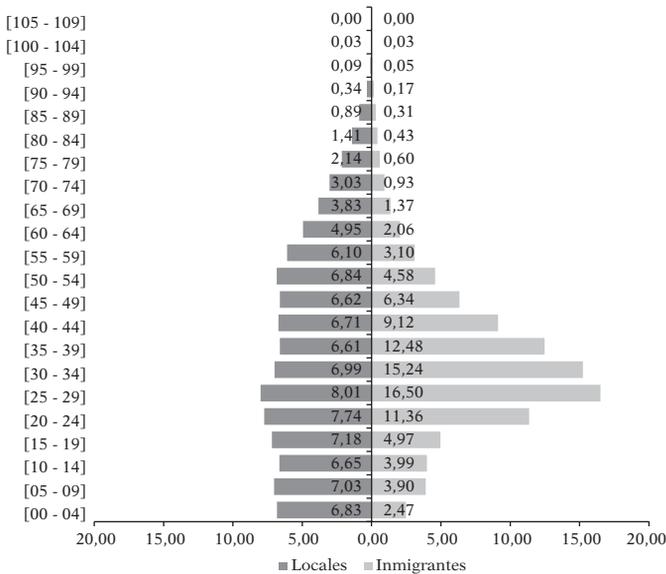
¹⁹ Esto es concordante con la estimación para el 31 de diciembre de 2018 del INE y el DEM, donde se señala que cerca de un 60 por ciento de la población inmigrante se concentra entre los 20 y 39 años.

GRÁFICO XI.9. Pirámide de población local e inmigrante 2017 (CASEN)



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN 2017.

GRÁFICO XI.10. Pirámide de población local e inmigrante 2017 (Censo)

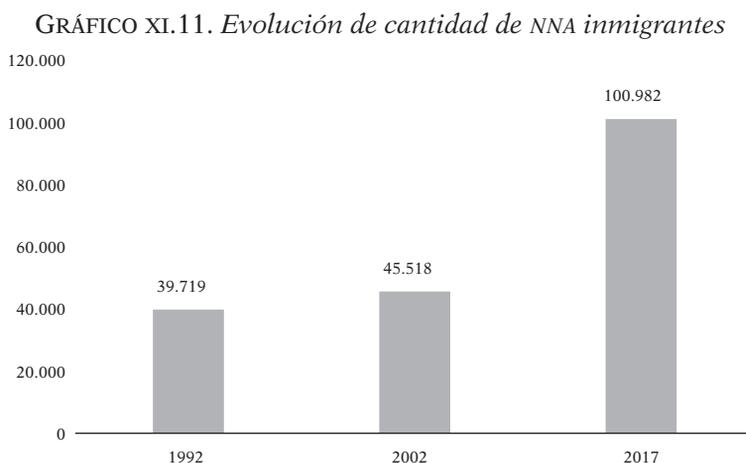


Fuente: Elaboración propia en base al Censo 2017.

De los gráficos anteriores podemos destacar que, mientras la pirámide de población local se va aplanando, la pirámide de población inmigrante tiende a concentrarse en el rango que va de los 20 a los 44 años. La baja presencia inmigrante en el grupo de mayor edad revela que el proceso migratorio es reciente. Por su parte, la escasa presencia inmigrante en el grupo de menor edad se debe, en mayor medida, a un tema de definición, ya que los hijos de inmigrantes nacidos en Chile son considerados locales.²⁰

3.1.4. Población de NNA inmigrantes

Respecto de la población de NNA observamos un crecimiento exponencial. En el gráfico XI.11 podemos observar que, mientras entre 1992 y 2002 los NNA inmigrantes pasaron de 39.719 a 45.518 (esto es, un aumento de 14,6 por ciento), entre 2002 y 2012 la cifra aumentó de 45.518 a 100.982 (es decir, un aumento de 121,8 por ciento).

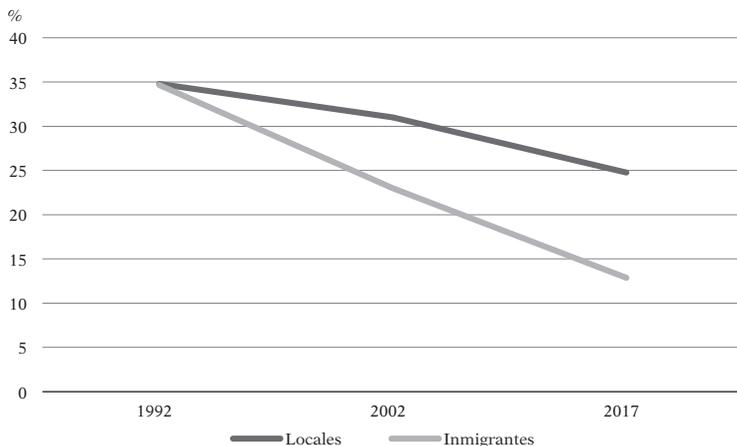


Fuente: Elaboración propia en base a los Censos 1992, 2002 y 2017.

²⁰ Para que un niño sea clasificado como inmigrante es necesario que haya nacido fuera del país y luego haya migrado a Chile. Uno podría esperar que estos niños fuesen una minoría, ya que migrar con la familia presenta más dificultades que migrar en solitario. En caso de que los inmigrantes tengan hijos en el país, los hijos serían chilenos, de forma que no serían considerados inmigrantes en nuestra definición.

Sin embargo, el aumento exponencial de la población de NNA inmigrantes no se traduce en una mayor relevancia de este grupo dentro de la población inmigrante, sino que ocurre lo contrario. Como se puede observar en el gráfico XI.12, en 1992 la población de NNA alcanzaba al 34,8 por ciento de la población local y al 34,7 por ciento de la población inmigrante. En 2017 esta situación cae para ambos grupos, ya que la población de NNA constituía el 24,8 por ciento de la población local y el 12,9 de la población inmigrante. Dicha caída en la proporción de población de NNA inmigrantes podría ser explicada porque los inmigrantes actuales están llegando con menor cantidad de hijos que en el pasado, o teniendo hijos una vez que llegan al país. Alguna evidencia en esta línea se encuentra en el capítulo de Benítez y Velasco en este volumen, donde se observa que la mayor proporción de los egresos hospitalarios de los inmigrantes está concentrada en la categoría de “Embarazo, parto y puerperio”, con un 54,9 por ciento de los egresos de dicha población, mientras que en la población local corresponde al 16,9 por ciento.

GRÁFICO XI.12. *Evolución de la proporción de NNA del total población local e inmigrante*

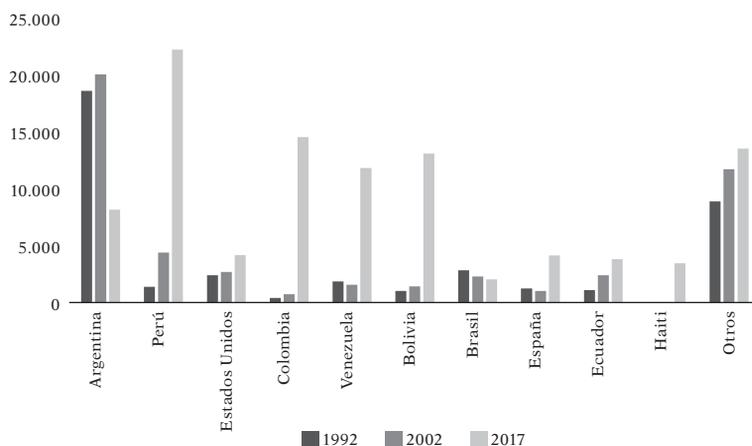


Fuente: Elaboración propia en base a los Censos 1992, 2002 y 2017.

El gráfico XI.13 muestra la evolución de la población de NNA inmigrantes según el país de origen. Allí, podemos observar que en 1992 la población de NNA inmigrantes estaba compuesta principalmente por NNA provenientes de Argentina (46,8 por ciento), Brasil (7,2 por ciento), Estados Unidos (6,1 por ciento), Venezuela (4,7 por ciento) y España (3,1 por ciento). Esto

cambió bastante hacia 2017, ya que la población NNA estaba compuesta por niños y adolescentes provenientes de Perú (22 por ciento), Colombia (14,4 por ciento), Bolivia (13 por ciento), Venezuela (11,7 por ciento) y Argentina (8,1 por ciento).

GRÁFICO XI.13. *Evolución proporción de la población de NNA del total local e inmigrante*



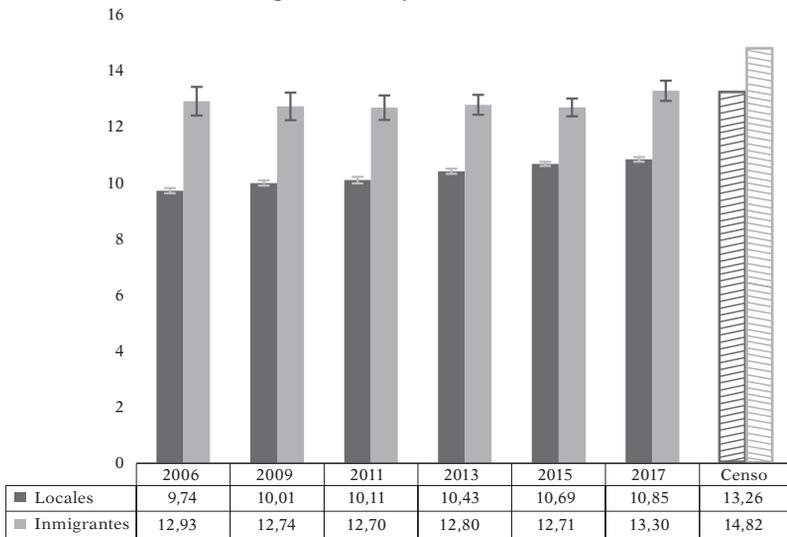
Fuente: Elaboración propia en base a Censos 1992, 2002 y 2017.

3.1.5. Educación

La población inmigrante, en promedio, posee más años de escolaridad que la población local. Según las encuestas CASEN, mientras en 2006 la población local tenía 9,74 años de escolaridad promedio, la población inmigrante tenía un promedio de 12,93 años. Dichos promedios de escolaridad en 2017 fueron de 10,85 y 13,30 años, para población local e inmigrante respectivamente. De acuerdo con el Censo 2017, los niveles de educación para locales e inmigrantes fueron, respectivamente, de 13,26 y 14,82 años. El gráfico XI.14 muestra la distribución de años de escolaridad entre la población local y la inmigrante.

Los gráficos XI.15 y XI.16 presentan los años de educación promedio para dos subgrupos etarios de la población local e inmigrante. El primero comprende a las personas de entre 25 y 45 años, mientras que el segundo considera a las personas de entre 46 y 60 años. Se observa que la brecha educacional a favor de los inmigrantes es menor en el grupo más joven que en el de mayor edad y en la población adulta en general.

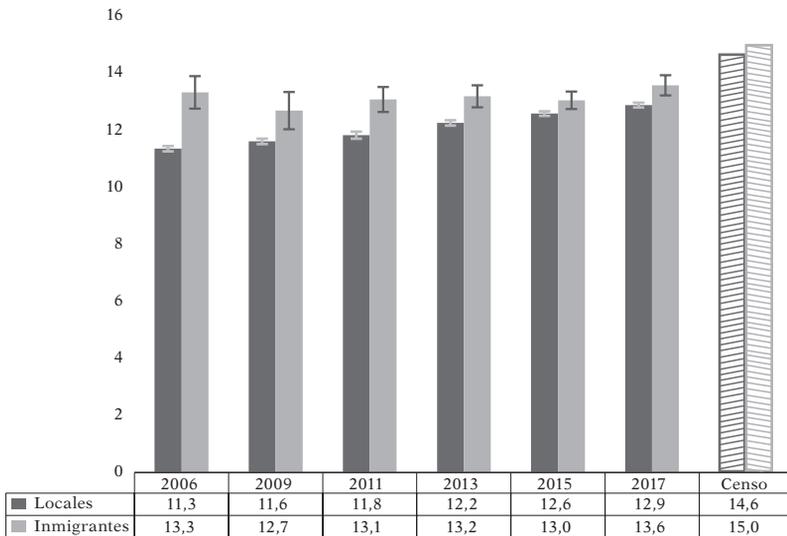
GRÁFICO XI.14. *Años promedio de escolaridad locales e inmigrantes mayores de 24 años*



Nota: Se presentan intervalos de confianza al 95 por ciento.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN y Censo 2017.

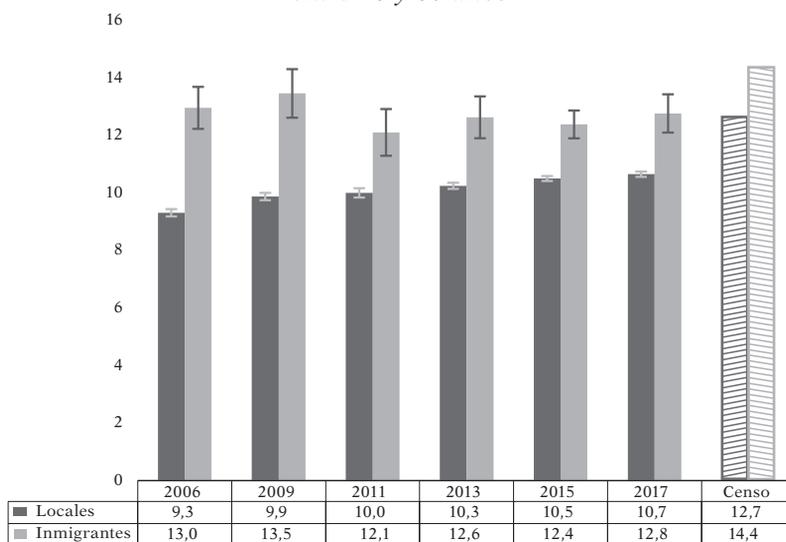
GRÁFICO XI.15. *Años promedio de escolaridad locales e inmigrantes entre 25 y 45 años*



Nota: Se presentan intervalos de confianza al 95 por ciento.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN y Censo 2017.

GRÁFICO XI.16. Años promedio de escolaridad locales e inmigrantes entre 46 y 60 años



Nota: Se presentan intervalos de confianza al 95 por ciento.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN y Censo 2017.

3.1.6. Ingresos

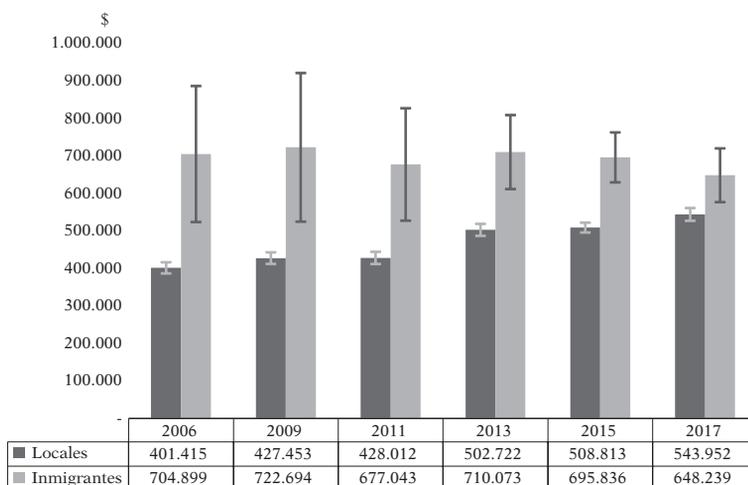
Sobre la distribución de ingresos, la población inmigrante, en promedio, tiene mayores ingresos del trabajo²¹ que la población local, aunque ha sufrido una caída en términos reales a lo largo del tiempo. Así, mientras en 2006 la población local tenía un promedio de ingresos del trabajo de CLP \$409.145, la población inmigrante alcanzaba a los CLP \$696.520.²² Dichos promedios de ingresos del trabajo en 2017 fueron de CLP \$555.191 y CLP \$647.669, para población local e inmigrante respectivamente.

Llama la atención que, a pesar de ser un grupo más educado, la población inmigrante haya perdido ingresos en términos reales entre 2006 y 2017. Dicha pérdida, que corresponde a la caída de su ingreso promedio de CLP \$696.520 a CLP \$647.669, equivale a una disminución real de 7 por ciento. El gráfico XI.17 muestra la evolución del ingreso promedio del trabajo para locales e inmigrantes.

²¹ Esto considera todos los ingresos provenientes del trabajo, no solo los de la ocupación principal.

²² Ambas medidas en pesos chilenos de noviembre de 2017. Adicionalmente, en ambos grupos solo se considera a la población que tiene entre 15 y 65 años.

GRÁFICO XI.17. *Ingresos promedio del trabajo para población local e inmigrante en CLP \$*



Nota: Se presentan intervalos de confianza al 95 por ciento.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN.

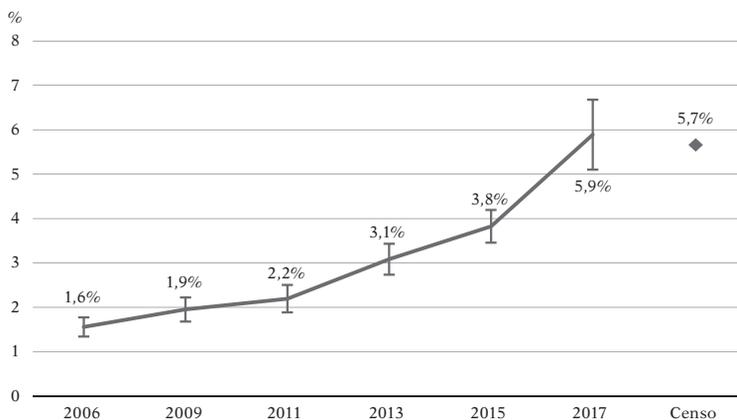
3.2. Hogares migrantes

3.2.1. Cantidad de hogares y tamaño del hogar

A nivel de hogares encontramos también un crecimiento marcado de los inmigrantes. De acuerdo con la encuesta CASEN, en 2006 el 1,6 por ciento de los hogares eran hogares inmigrantes, mientras que en 2017 la cifra subió a 5,9 por ciento. Según datos del Censo 2017, los hogares inmigrantes representaban el 5,6 por ciento del total de hogares. El gráfico XI.18 muestra la evolución de esta cifra a lo largo del tiempo.

Los hogares inmigrantes tienden a ser más pequeños que los hogares locales, aunque hay periodos en que esto no se cumple. Según las encuestas CASEN, en 2006 los hogares locales estaban compuestos, en promedio, por 3,72 personas, mientras que los hogares inmigrantes presentaban un promedio de 3,31 personas. En 2017 estas cifras fueron de 3,08 y 2,95, para hogares locales e inmigrantes respectivamente. De acuerdo con el Censo de 2017, la cantidad de personas por hogar fue de 3,05 y 3,04 para hogares locales e inmigrantes respectivamente. El gráfico XI.19 muestra la evolución de la cantidad de personas que componen, en promedio, cada tipo de hogar.

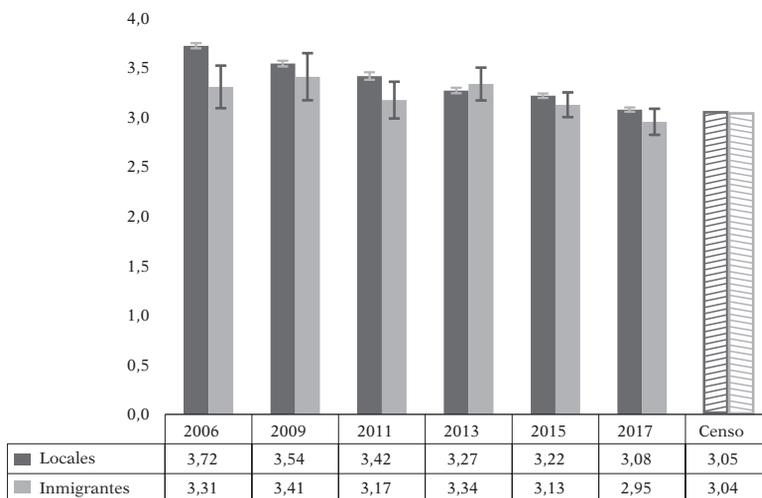
GRÁFICO XI.18. *Porcentaje de hogares inmigrantes dentro del total de hogares*



Nota: Se presentan intervalos de confianza al 95 por ciento.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN y Censo 2017.

GRÁFICO XI.19. *Personas promedio por tipo de hogar*



Nota: Se presentan intervalos de confianza al 95 por ciento.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN y Censo 2017.

3.2.2. Tipos de hogares

También es interesante estudiar los tipos de hogares en que viven los locales y los inmigrantes. Utilizando la tipología de hogares del MDS,²³ clasificaremos a los hogares en las categorías de:

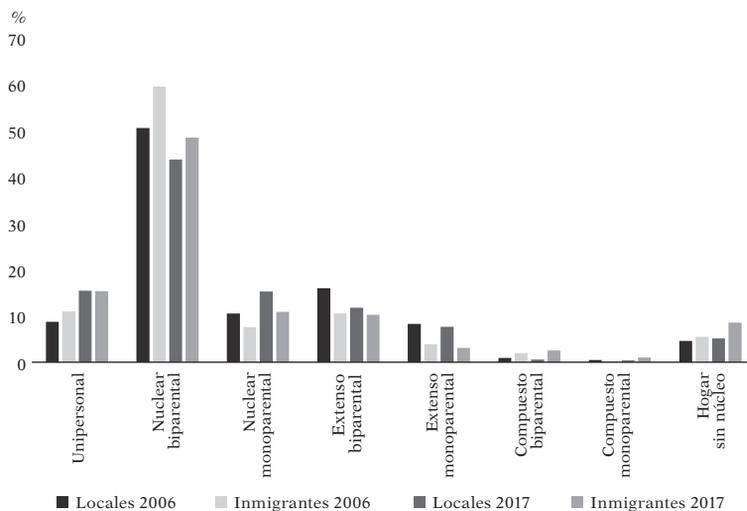
- Hogar unipersonal: Constituido por una sola persona que es el jefe de hogar.
- Nuclear biparental: Constituido por matrimonio, Acuerdo de Unión Civil o unión de hecho, sin hijos o hijastros, y matrimonio o unión de hecho con hijos o hijastros de cualquier estado civil, siempre y cuando estén solos, esto es, sin cónyuge o conviviente o hijos o hijastros.
- Nuclear monoparental: Constituido por un jefe de hogar con hijos o hijastros de cualquier estado civil, siempre y cuando estén solos, esto es, sin cónyuge o conviviente o hijos o hijastros.
- Extenso biparental: Constituido por un hogar nuclear biparental más cualquier otro pariente del jefe de hogar no nuclear. Sin presencia de miembros no parientes del jefe de hogar.
- Extenso monoparental: Constituido por un hogar nuclear monoparental más cualquier otro pariente del jefe de hogar no nuclear. Sin presencia de miembros no parientes del jefe de hogar.
- Compuesto biparental: Constituido por un hogar nuclear biparental o uno extenso biparental más no parientes.
- Compuesto monoparental: Constituido por un hogar nuclear monoparental o uno extenso monoparental más no parientes.
- Hogar sin núcleo: Constituido por un hogar en que no está presente el núcleo familiar primario (hogar nuclear). Puede tomar las formas de jefe de hogar y no pariente, jefe de hogar y cualquier otro pariente, jefe de hogar y no pariente y cualquier otro pariente. A modo de ejemplo, grupos de amigos que comparten una vivienda son clasificados en esta categoría.

Los gráficos XI.20 y XI.21 presentan las proporciones de cada tipo de hogar en los hogares locales e inmigrantes en 2006 y 2017. Mientras en el gráfico XI.20 los datos de ambos años se calculan a partir de las encuestas CASEN respectivas, en el gráfico XI.21 los datos se calculan según la CASEN de 2006 y el Censo de 2017.

En los gráficos se aprecia, principalmente, que los hogares inmigrantes poseen, frente a los hogares locales, una mayor proporción de hogares nucleares biparentales y no nucleares. A su vez, los hogares locales tienen una mayor proporción de hogares nucleares monoparentales.

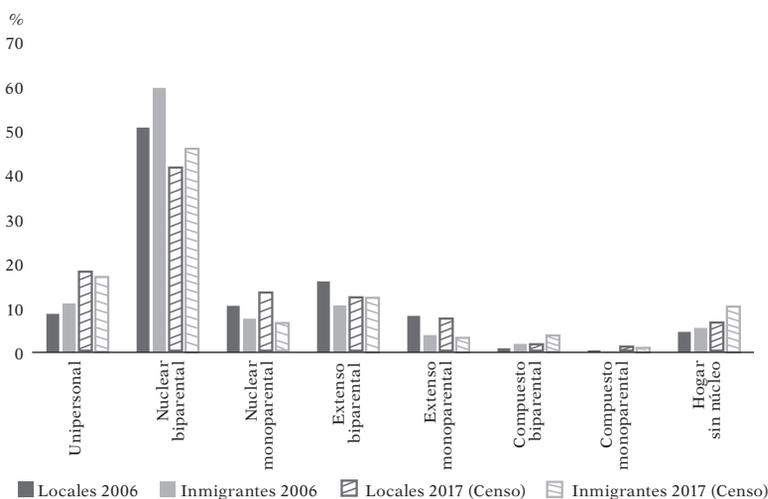
²³ Para mayor detalle consultar http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/Casen/Casen_def_poblacion.php.

GRÁFICO XI.20. *Distribución de hogares locales e inmigrantes por tipo de hogar*



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN 2006 y 2017.

GRÁFICO XI.21. *Distribución de hogares inmigrantes por tipo de hogar*

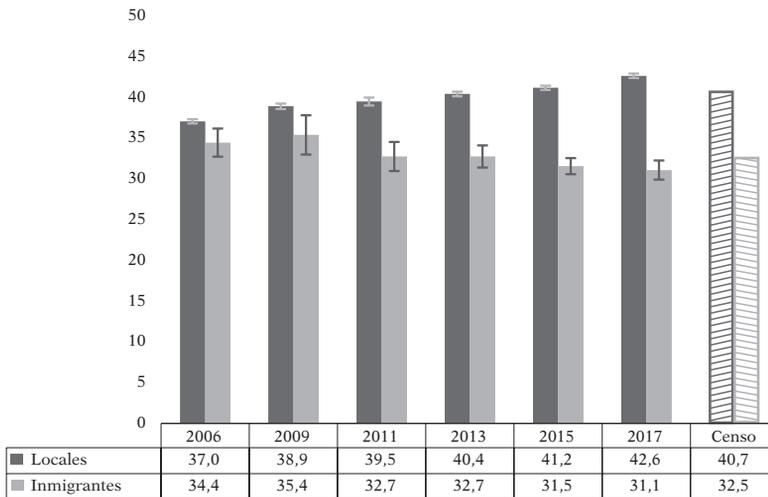


Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN 2006 y Censo 2017.

3.2.3. Edad promedio del hogar

Con respecto a la edad promedio en cada hogar, notamos una similitud con la edad a nivel individual, pues los hogares inmigrantes son más jóvenes que los locales. Los datos de la encuesta CASEN indican que, en 2006, los hogares locales tenían una edad promedio de 37,04 años, y los inmigrantes una edad promedio de 34,43. En 2017 la brecha aumentó, ya que los hogares locales promediaban una edad de 42,63, y los hogares inmigrantes una de 31,09.²⁴ De acuerdo con el Censo 2017, la edad promedio de los hogares locales fue de 40,7 años, mientras que en los hogares inmigrantes fue de 32,5. El gráfico XI.22 muestra la evolución de estas cifras para todos los años de la serie y el Censo 2017.

GRÁFICO XI.22. *Edad promedio del hogar en años*



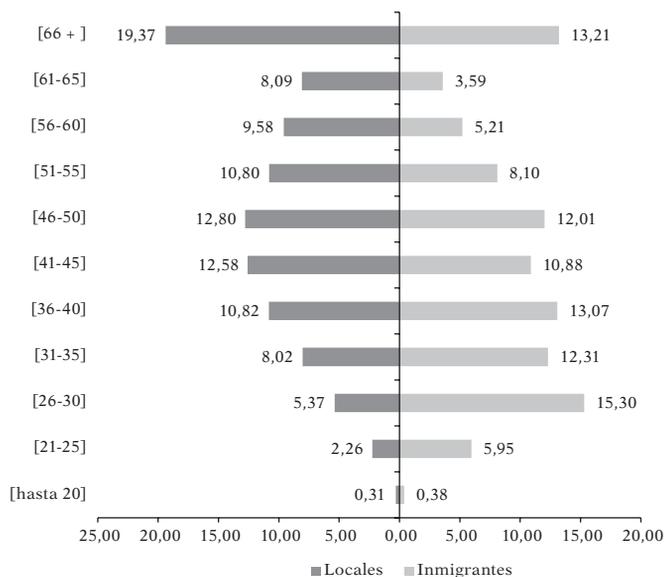
Nota: Se presentan intervalos de confianza al 95 por ciento.

Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN y Censo 2017.

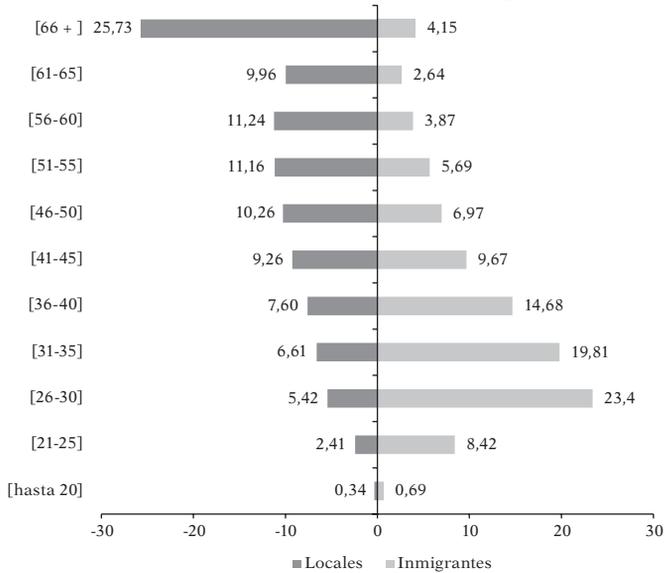
²⁴ Estos datos corresponden a un promedio de promedios, es decir, se calcula la edad promedio al interior de cada hogar y luego se promedian estas entre los distintos hogares. Alternativamente, el promedio de edad de todos los miembros de hogares inmigrantes era, en 2006, de 31,35 años, mientras que el de los miembros de hogares locales llegaba a 32,99 años. En la encuesta CASEN 2017, los promedios eran de 28,97 y 37,68 años, respectivamente. En el Censo de 2017, el promedio de edad de los miembros de hogares inmigrantes era de 29,99 años, mientras que el de los miembros de hogares locales llegaba a 36,17 años.

Junto con la edad promedio de los miembros del hogar, es también relevante preguntarse por la edad del jefe de hogar. Los gráficos XI.23 y XI.24 presentan las pirámides poblacionales de los jefes de hogar de los hogares locales e inmigrantes para 2006 y 2017, y han sido realizados en base a la encuesta CASEN. El gráfico XI.25 presenta la pirámide etaria en base al Censo 2017.

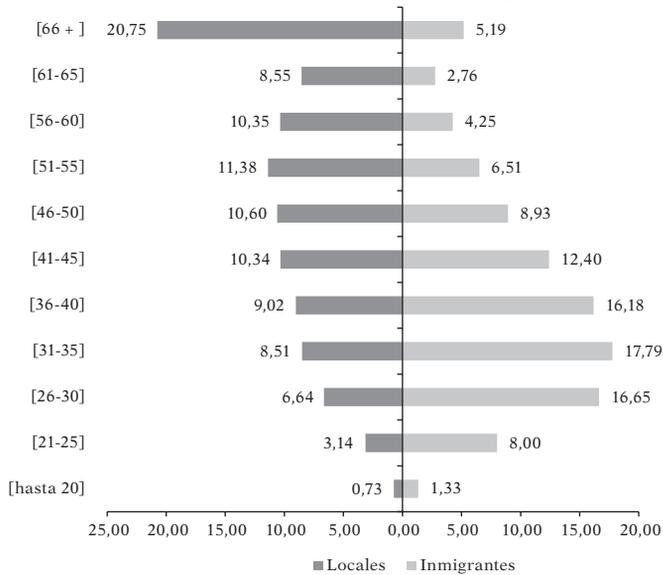
GRÁFICO XI.23. *Distribución etaria jefes de hogar 2006 (CASEN)*



Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN 2006.

GRÁFICO XI.24. *Distribución etaria jefes de hogar 2017 (CASEN)*

Fuente: Elaboración propia en base a encuesta CASEN 2017.

GRÁFICO XI.25. *Distribución etaria jefes de hogar 2017 (Censo)*

Fuente: Elaboración propia en base al Censo 2017.

Finalmente, aun cuando los hogares inmigrantes suelen tener menos integrantes, presentan un mayor número de NNA en su composición. Así, mientras en el Censo de 2017 el 5,68 por ciento de la población total pertenece a hogares inmigrantes,²⁵ el 5,80 por ciento de los NNA eran parte de un hogar inmigrante y solo el 2,02 por ciento de los mayores de 60 años pertenecían a hogares en los que el jefe(a) de hogar o su pareja era inmigrante.

En Chile hay 5.330.034 hogares locales y 321.603 hogares inmigrantes. Dentro de los hogares locales, el 45,3 por ciento tiene dentro de sus integrantes, al menos, un NNA, mientras que para los hogares inmigrantes dicha cifra es de 45 por ciento. Dentro de los hogares que incluyen NNA, los hogares locales tienen, en promedio, 1,65 miembros en esta categoría, mientras que los hogares inmigrantes poseen 1,70 de estos miembros por hogar.

Con respecto a los adultos mayores, el 34,9 por ciento de los hogares locales tiene dentro de sus integrantes, al menos, un mayor de 60 años, mientras que para los hogares inmigrantes dicha cifra es de 12,3 por ciento. Dentro de los hogares que incluyen miembros mayores de 60 años, los hogares locales tienen, en promedio, 1,4 miembros de esta edad, mientras que los hogares inmigrantes poseen, en promedio, 1,3.

3.2.3. Ingresos por hogar

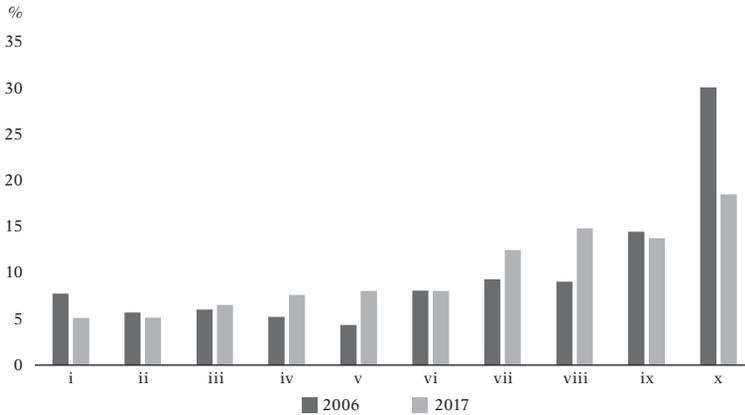
Los hogares inmigrantes se concentran en los deciles más altos de ingresos, aunque esto ha tendido a nivelarse (en parte debido a una caída de los ingresos reales del trabajo, como ya fue documentado). Mientras en 2006 un 7,76 por ciento de los hogares inmigrantes se encontraba en el primer decil y un 30,09 por ciento en el décimo, en 2017 los datos indican que el 5,09 por ciento de los hogares migrantes pertenecía al primer decil y solo un 18,58 pertenecía al décimo. El gráfico XI.26 muestra este dato para los hogares inmigrantes en los años 2006 y 2017.²⁶ Los gráficos XI.27 y XI.28 muestran las distribuciones del logaritmo del ingreso monetario²⁷ per cápita para los hogares en 2006 y 2017.

²⁵ Se excluyen viviendas colectivas, personas en tránsito y personas en situación de calle que no constituyen hogares.

²⁶ No se hace referencia a los hogares locales, ya que, al ser la gran mayoría, se encuentran uniformemente distribuidos en torno al 10 por ciento en cada decil.

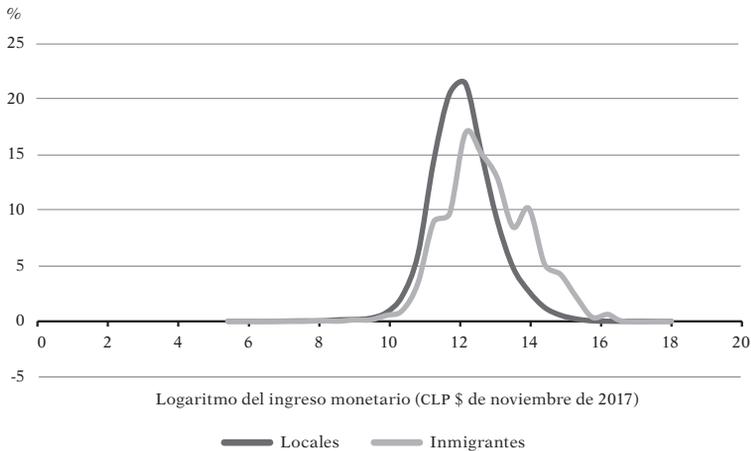
²⁷ Se refiere al ingreso autónomo más los subsidios monetarios recibidos.

GRÁFICO XI.26. *Distribución hogares inmigrantes por deciles (porcentaje)*



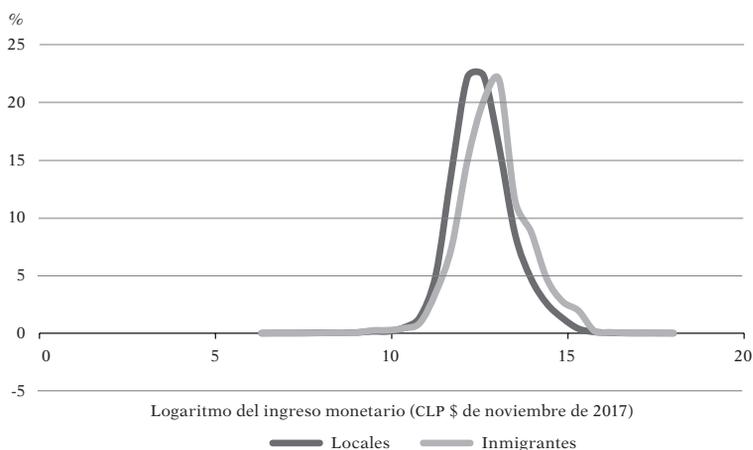
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN 2006 y 2017.

GRÁFICO XI.27. *Distribución del ingreso monetario per cápita para hogares locales e inmigrantes en 2006 (logaritmo)*



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN 2006.

GRÁFICO XI.28. *Distribución del ingreso monetario per cápita para hogares locales e inmigrantes en 2017 (logaritmo)*



Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN 2017.

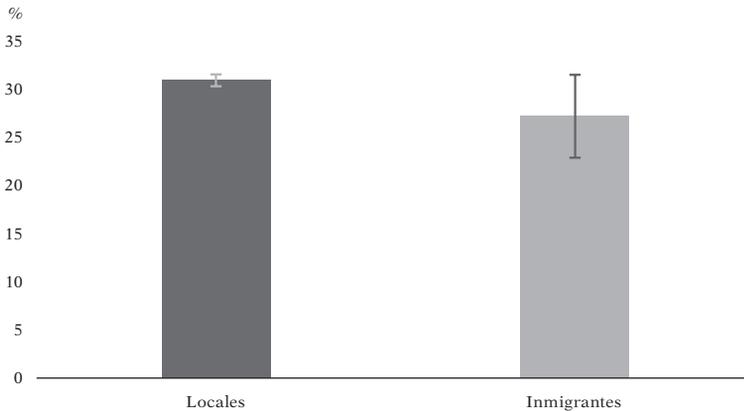
Por otro lado, se calcula el promedio de hogares, tanto migrantes como locales, carentes en seguridad social²⁸ para 2017. Aquí observamos que el 31 por ciento de los hogares locales tenía carencia en seguridad social, mientras el 27,2 por ciento de los hogares inmigrantes experimentaba dicha carencia. El gráfico XI.29 muestra tales cifras. La diferencia no resulta estadísticamente significativa.

Por último, se presenta la tasa de participación en la fuerza de trabajo. Esta se define como la proporción de personas dentro del hogar que forma parte de la fuerza de trabajo²⁹ sobre el total de personas que componen el hogar. Aquí se encuentra que los hogares inmigrantes tienen mayor tasa de participación en la fuerza de trabajo que los hogares locales. En 2006, los hogares locales tenían una tasa de 0,2, mientras los hogares inmigrantes tenían una de 0,57. En 2017 la tasa de los hogares locales fue de 0,5, y la de los hogares migrantes alcanzó a 0,68. El gráfico XI.30 presenta los datos para los distintos años.

²⁸ Un hogar es clasificado carente en seguridad social si al menos una persona dentro del hogar no cotiza en el sistema previsional. Aquellos considerados para este ítem son los mayores de 15 años que se encuentran ocupados. Se excluyen los trabajadores independientes con educación superior completa, dado que se asume que es voluntario que personas con educación superior completa trabajen como independientes.

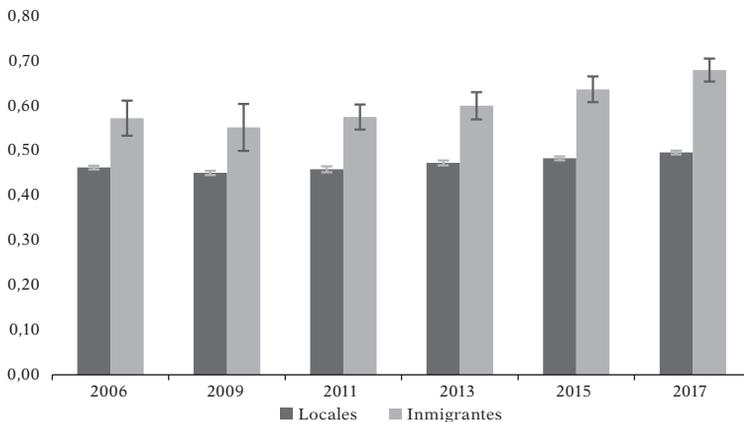
²⁹ Vale decir, participa en el mercado del trabajo estando ocupado o desocupado.

GRÁFICO XI.29. *Porcentaje de hogares locales y migrantes carentes en seguridad social 2017*



Nota: Se presentan intervalos de confianza al 95 por ciento.
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN 2017.

GRÁFICO XI.30. *Tasa de actividad económica promedio de los hogares locales e inmigrantes*



Nota: Se presentan intervalos de confianza al 95 por ciento.
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN.

Estas tasas deben ser interpretadas con cuidado, ya que, si bien hay evidencia de que los inmigrantes tienen no observables distintos, como se discutió anteriormente, la población inmigrante es considerablemente más joven que la local y se concentra en un tramo etario que está en edad de trabajar.

4. CONCLUSIONES

Este capítulo caracteriza a la población inmigrante y local en el país de forma general. Utilizando la definición de inmigrante del MDS, se realizan caracterizaciones en dos niveles de datos: individual y hogares. Las bases de datos que utilizamos corresponden a las encuestas CASEN para los años 2006, 2009, 2011, 2013, 2015 y 2017.

Los principales datos obtenidos, a nivel de personas, indican que la población inmigrante ha aumentado significativamente en los últimos años. También se destaca que la población inmigrante tiene más años de escolaridad que la población local. Por último, se observa que la población inmigrante tiene mayores ingresos del trabajo que la población local, aunque en términos reales la brecha se ha acortado.

A nivel de hogares, se encuentra que los hogares inmigrantes tienden a ser más pequeños y más jóvenes que los hogares locales y concentran una mayor fracción de NNA. Por otra parte, se observa que los hogares inmigrantes tienden a estar sobrerrepresentados en los deciles más altos de ingreso per cápita, aunque el paso del tiempo muestra una tendencia a la homogenización. A nivel de ingresos per cápita del hogar, los hogares inmigrantes muestran mayores niveles de ingreso que los locales, tanto autónomo como monetario, para toda la serie. Sin embargo, dichas diferencias han tendido a cerrarse con el paso de los años. Finalmente, los hogares locales muestran menores tasas de participación en la fuerza de trabajo que los hogares inmigrantes.

REFERENCIAS

- Borjas, G., I. Kauppinen & P. Poutvaara (2018). "Self-selection of emigrants: Theory and evidence on stochastic dominance in observable and unobservable characteristics". *The Economic Journal*.
- Razmilic, S. (2014). "¿Dónde están los hombres?: Evidencia a partir del Censo, la CASEN y la FPS". *Punto de Referencia* N° 387. Centro de Estudios Públicos.
- Silventoinen, K, N. Hammar, E. Hedlund, M. Koskenvuo, T. Rönnemaa & J. Kaprio (2008). "Selective international migration by social position, health behaviour and personality". *European Journal of Public Health*, Vol. 18, N° 2, pp. 150-155.
- Winch, D. & D. Carment (1988). "Intention to migrate: A psychological analysis". *Journal of Applied Psychology*, Vol. 18, N° 9, pp. 727-736.

SOBRE LOS AUTORES

JOSEFA AGUIRRE

Ingeniera Comercial y magíster en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Ph.D. en Economía y Educación, Universidad de Columbia. Profesora Asistente de la Escuela de Gobierno, Pontificia Universidad Católica de Chile.

ISABEL ANINAT

Abogada, Pontificia Universidad Católica de Chile. LL.M, Universidad de Columbia. Investigadora del Centro de Estudios Públicos.

ALEJANDRA BENÍTEZ

Ingeniera Comercial y magíster en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigadora asistente del Centro de Estudios Públicos.

NICOLÁS BLANCO

Ingeniero comercial mención en economía, Universidad de Chile. Investigador asistente del Centro de Estudios Públicos.

ÁLVARO CORDERO

Ingeniero Comercial y magíster en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador asistente del Centro de Estudios Públicos.

LORETO COX

Ingeniera comercial con mención en economía y socióloga de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ph.D. en ciencia política, Massachusetts Institute of Technology. Investigadora del Centro de Estudios Públicos.

SYLVIA EYZAGUIRRE

Licenciada en Filosofía, Universidad de Chile. Ph.D. en Filosofía, Universidad Albert-Ludwig de Freiburg, Alemania. Investigadora del Centro de Estudios Públicos.

ADOLFO FUENTES

Ingeniero Comercial y magíster en Economía, Universidad de Chile. Investigador asistente del Centro de Estudios Públicos.

RICARDO GONZÁLEZ

Ingeniero Comercial y magíster en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Con estudios en metodología de encuestas en GESIS-Leibniz Institute for the Social Sciences, Colonia, Alemania. Coordinador del Programa de Opinión Pública en el Centro de Estudios Públicos y del International Social Survey Programme (ISSP) en Chile.

ANDRÉS HERNANDO

Ingeniero Civil en Computación y magíster en Economía Aplicada, Universidad de Chile. Ph.D. en Economía, Universidad de Harvard. Profesor de Organización Industrial y Educación y Políticas Públicas de la Universidad Adolfo Ibáñez. Investigador del Centro de Estudios Públicos.

BERNARDO MACKENNA

Sociólogo y magíster en Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile. Fue profesor de Sociología de la Pontificia Universidad Católica de Chile y analista del Programa de Opinión Pública en el Centro de Estudios Públicos. Actualmente es estudiante de posgrado en la Universidad de California, San Diego.

ALDO MASCAREÑO

Antropólogo Social, Universidad Austral de Chile. Magíster en Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile. Ph.D. en Sociología, Universidad de Bielefeld, Alemania. Profesor de Sociología de la Universidad Adolfo Ibáñez. Investigador senior del Centro de Estudios Públicos.

ESTEBAN MUÑOZ

Sociólogo y magíster en Sociología, Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesor de Sociología de la Universidad Andrés Bello. Investigador asistente del Programa de Opinión Pública en el Centro de Estudios Públicos.

SLAVEN RAZMILIC

Ingeniero Comercial y magíster en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Máster en Desarrollo Urbano, Massachusetts Institute of Technology. Profesor de la Escuela de Gobierno y del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile y de la Escuela de Gobierno de la Universidad Adolfo Ibáñez. Investigador del Centro de Estudios Públicos.

LUCAS SIERRA

Abogado, Universidad de Chile. LL.M, Universidad de Yale. Ph.D. en Social and Political Sciences, Universidad de Cambridge. Profesor de Derecho de la Universidad de Chile. Investigador senior del Centro de Estudios Públicos.

VALERIA VEGA

Licenciada en ciencias económicas, Universidad de Chile. Realizó su práctica profesional en el Centro de Estudios Públicos.

CAROLINA VELASCO

Ingeniera Comercial y magíster en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Msc en Políticas Sociales (RESEARCH), London School of Economics and Political Science. Investigadora del Centro de Estudios Públicos.

RODRIGO VERGARA

Ingeniero Comercial, Pontificia Universidad Católica de Chile. Ph.D. en Economía, Universidad de Harvard. Profesor de Economía en la Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigador asociado al Centro Mossavar-Rahmani de Negocios y Gobierno de la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard. Expresidente del Banco Central de Chile. Investigador senior del Centro de Estudios Públicos.

ÍNDICE DE GRÁFICOS, CUADROS Y FIGURAS

Capítulo I

INMIGRACIÓN Y DELINCUENCIA: UN PROBLEMA ACOTADO

GRÁFICO I.1.	Tendencia en factor de representación de extranjeros entre imputados y condenados	44
GRÁFICO I.2.	Imputaciones por tipo de delito	46
GRÁFICO I.3.	Condenas por tipo de delito	46
GRÁFICO I.4.	Factor de representación de extranjeros por delito	47
FIGURA I.1.	Factor de representación de extranjeros en delitos	50
FIGURA I.2.	Factor de representación de extranjeros en delitos excluyendo delitos de droga	51
FIGURA I.3.	Factor de representación de extranjeros en delitos de droga	52
FIGURA I.4.	Tasa de extranjeros en delitos de droga cada 100.000 habitantes	53
GRÁFICO I.5.	Evolución del porcentaje de extranjeros en tráfico de drogas	55
GRÁFICO I.6.	Evolución del factor de representación de extranjeros en tráfico de drogas	55
GRÁFICO I.7.	Prisión preventiva según delito y origen	57
GRÁFICO I.8.	Tasa de condena según tipo de delito y origen	59

60	CUADRO I.1. Tasas de condena en delitos de tráfico de droga por nacionalidad, bajo distintos escenarios de supuestos para las causas derivadas, 2006-2018 (porcentajes)	60
----	---	----

Capítulo II

REGULACIÓN INMIGRATORIA: PROPUESTAS PARA UNA MEJOR REFORMA

CUADRO II.1.	Municipios e inmigración	90
--------------	--------------------------	----

Capítulo III

LOS INMIGRANTES EN EL MERCADO LABORAL

CUADRO III.1.	Estadísticas descriptivas de población a considerar	104
GRÁFICO III.1.	Evolución porcentaje de la fuerza de trabajo inmigrante 2006-2007	106
GRÁFICO III.2.	Evolución tasas de desocupación por población 2006-2017	107
GRÁFICO III.3.	Distribución de trabajadores inmigrantes en 2006 por sector productivo (Porcentaje del total)	109
GRÁFICO III.4.	Distribución de trabajadores locales en 2006 por sector productivo (Porcentaje del total)	109
GRÁFICO III.5.	Distribución de trabajadores inmigrantes en 2017 por sector productivo (Porcentaje del total)	110
GRÁFICO III.6.	Distribución de trabajadores locales en 2017 por sector productivo (Porcentaje del total)	111
GRÁFICO III.7.	Evolución sectores económicos donde trabajan inmigrantes 2006-2017	111
GRÁFICO III.8.	Evolución sectores económicos donde trabajan locales e inmigrantes 2017	113
GRÁFICO III.9.	Evolución ingreso promedio locales e inmigrantes 2006-2017 en CLP \$	114
GRÁFICO III.10.	Evolución formalidad de empleo (Porcentaje con contrato) 2006-2017	115
GRÁFICO III.11.	Evolución temporalidad de empleo (porcentaje con empleos indefinidos) 2006-2017	116
GRÁFICO III.12.	Evolución promedio de horas trabajadas declaradas para población inmigrante y local	117

GRÁFICO III.13.	Evolución premio salarial inmigrante por hora para el periodo 2006-2017	119
GRÁFICO III.14.	Evolución premio salarial inmigrante por percentiles de ingreso por hora para el periodo 2006-2017	121
GRÁFICO III.15.	Evolución cantidad de años promedio en el país de la población inmigrante 2006-2017	124
CUADRO III.A1.	Análisis de Dunstmann <i>et al.</i> sobre los distintos efectos que ejerce la inmigración sobre los salarios locales	129
CUADRO III.A2.	Distribución de ocupados por rama de actividad (En porcentaje)	131

Capítulo IV

INMIGRACIÓN, VIVIENDA Y TERRITORIO

GRÁFICO IV.1.	Incidencia de población inmigrante por región en 2002 y 2017	137
GRÁFICO IV.2.	Población inmigrante en 2017 y proporción de población inmigrante en cada comuna en 2002 y 2017	138
CUADRO IV.1.	Año de llegada y país de origen de los residentes inmigrantes de cada comuna	139
GRÁFICO IV.3.	Comuna de residencia de los inmigrantes según país de origen	141
FIGURA IV.1.	Incidencia de población inmigrante por zona censal del Gran Santiago	145
FIGURA IV.2.	Zonas censales del Gran Santiago con mayor presencia de población inmigrante según periodo de llegada	148
FIGURA IV.3.	Zonas censales del Gran Santiago con mayor presencia inmigrante según origen	149
FIGURA IV.4.	Zonas censales de Antofagasta con mayor presencia de población inmigrante según periodo de llegada	153
FIGURA IV.5.	Zonas censales de Antofagasta con mayor presencia de población inmigrante según país de origen	154
GRÁFICO IV.4.	Hogares locales e inmigrantes por tipo de vivienda en 2017	157

GRÁFICO IV.5.	Proporción de hogares en situación de hacinamiento (bajo, medio y crítico)	158
GRÁFICO IV.6	Proporción de hogares en situación de hacinamiento por quintil de ingreso año 2017	159
FIGURA IV.6.	Zonas censales del Gran Santiago según porcentaje de personas hacinadas	160
GRÁFICO IV.7.	Proporción de hogares inmigrantes en situación de hacinamiento por periodo de llegada	161
GRÁFICO IV.8.	Composición del déficit habitacional cuantitativo	162
GRÁFICO IV.9.	Proporción de hogares arrendatarios	163
GRÁFICO IV.10.	Proporción de hogares arrendatarios por quintil de ingreso año 2017	164
GRÁFICO IV.11.	Proporción de hogares inmigrantes propietarios y arrendatarios por periodo de llegada	165
GRÁFICO IV.12.	Proporción del ingreso del hogar destinada al pago de arriendo	166
GRÁFICO IV.13.	Proporción del ingreso del hogar destinada al pago de arriendo por decil de ingreso 2017	166
GRÁFICO IV.14.	Crecimiento del valor de arriendo por m ² 2014-2017 y valores al inicio del periodo	168
GRÁFICO IV.15.	Crecimiento del valor de arriendo por m ² 2014-2017 y población inmigrante en la zona censal	168
FIGURA IV.7.	Crecimiento anual del valor de arriendo por m ² por zona censal 2014-2017	169
GRÁFICO IV.16.	Porcentaje de postulantes inmigrantes por año y programa	172
GRÁFICO IV.17.	Nacionalidades predominantes entre inmigrantes que postulan a programas de vivienda	172
GRÁFICO IV.18.	Tasa de otorgamiento de subsidios (total otorgados sobre el total de postulaciones)	174
CUADRO IV.A1.	Determinantes del precio de arriendo (logaritmo natural del arriendo mensual)	178

Capítulo V
DÓNDE ESTUDIAN, CÓMO LES VA Y QUÉ IMPACTO TIENEN
LOS ESCOLARES INMIGRANTES

CUADRO V.1.	Escolares inmigrantes por dependencia	188
GRÁFICO V.1.	Distribución de escolares inmigrantes y locales por dependencia	189
CUADRO V.2.	Características de los establecimientos de escolares inmigrantes y locales	190
CUADRO V.3.	Características de los establecimientos de primera preferencia inmigrantes y locales	191
GRÁFICO V.2.	Distribución de matrícula escolar local e inmigrante por dependencia y región	193
CUADRO V.4.	Características de los establecimientos escolares por región y tipo de estudiante	194
CUADRO V.5	Características de los establecimientos de primera preferencia en Tarapacá	195
GRÁFICO V.3.	Distribución matrícula inmigrante por percentil de establecimientos educacionales	196
CUADRO V.6.	Porcentaje de colegios que concentran 50 y 75 por ciento de matrícula inmigrante y local	197
GRÁFICO V.4.	Asistencia promedio de locales e inmigrantes por grado	199
GRÁFICO V.5.	Promedio de notas por grado	200
GRÁFICO V.6.	Promedio SIMCE (lenguaje y matemática)	201
GRÁFICO V.7.	Promedio PSU	201
GRÁFICO V.8.	Promedio SIMCE para inmigrantes (por años de antigüedad en el sistema escolar), locales y pares	203
GRÁFICO V.9.	Promedio PSU para inmigrantes (por año de antigüedad en el sistema escolar), locales y pares	204
GRÁFICO V.10.	Matrícula educación superior por tipo de estudiante e institución	206
CUADRO V.7.	Efectos de la concentración de inmigrantes en resultados SIMCE	211
CUADRO V.8.	Efecto de la concentración de inmigrantes en discriminación y violencia	212
GRÁFICO V.A1.	PSU rendida por subsector y grupo de estudiantes	219

GRÁFICO V.A2.	Promedio de notas según años en el sistema escolar	219
GRÁFICO V.A3.	Porcentaje que rinde la PSU por años de antigüedad	220
CUADRO V.A4.	Características de los establecimientos de inmigrantes en función de sus años en Chile	221

Capítulo VI

DESIGUALDADES EN SALUD: BRECHAS EN ACCESO Y USO ENTRE LOCALES E INMIGRANTES

CUADRO VI.1.	Estado de salud según procedencia de la población	225
GRÁFICO VI.1.	Proporción de la población según tipo de previsión en salud y procedencia	230
GRÁFICO VI.2.	Proporción de la población inmigrante sin previsión en salud según procedencia	230
CUADRO VI.2.	Porcentaje de población local e inmigrante sin previsión en salud según variables socioeconómicas y demográficas	232
GRÁFICO VI.3.	Proporción de inmigrantes sin previsión en salud según año de llegada al país en tres periodos	233
GRÁFICO VI.4.	Proporción de inmigrantes sin previsión en salud según año de llegada al país y actividad	234
GRÁFICO VI.5.	Motivo de no asistir a atención ante problema de salud, según tipo de previsión en salud y procedencia	237
GRÁFICO VI.6.	Porcentaje de la población que hace uso de atenciones de salud, población local e inmigrante	238
GRÁFICO VI.7.	Porcentaje de inmigrantes que hace uso de atenciones de salud por tipo de servicio	241
GRÁFICO VI.8.	Descomposición Oaxaca para la probabilidad de uso del sistema de salud en Chile. Diferencias entre población local e inmigrante	244
GRÁFICO VI.9.	Descomposición Oaxaca para la probabilidad de uso del sistema de salud en Chile. Diferencias entre población local e inmigrante según tiempo desde la llegada al país	249
CUADRO VI.3.	Indicadores de estado de ingreso, comparación entre población inmigrante y local a partir de hospitalizaciones más frecuentes en inmigrantes	251

CUADRO VI.A1.	Determinantes de la probabilidad de acceso a previsión en salud para la población inmigrante en Chile (primera etapa). Efecto marginal	262
CUADRO VI.A2.	Proporción de la población que usa cada tipo de atención en salud según procedencia y tipo de previsión	263
CUADRO VI.A3.	Estimación de la probabilidad de estar afiliado a algún esquema previsional (primera etapa), población local	263
CUADRO VI.A4.	Estimación determinantes del uso de prestaciones de salud (segunda etapa)	264
CUADRO VI.A5.	Descomposición Blinder-Oaxaca de la diferencia de uso de prestaciones de salud	265
CUADRO VI.A6.	Descomposición Blinder-Oaxaca de la diferencia de uso de servicios de salud entre población inmigrante y local	266

Capítulo VII

LA REALIDAD PREVISIONAL DE LOS INMIGRANTES EN CHILE

GRÁFICO VII.1.	Tasa de afiliación respecto de personas ocupadas	279
GRÁFICO VII.2.	Tasa de afiliación respecto de personas ocupadas, por situación contractual	280
CUADRO VII.1.	Determinantes afiliación	283
GRÁFICO VII.3.	Probabilidad de estar afiliado, por año de exposición al mercado chileno	286
GRÁFICO VII.4.	Descomposición B-O para tasa de afiliación	288
GRÁFICO VII.5.	Proporción de cotizantes respecto de las personas ocupadas y afiliadas	289
GRÁFICO VII.6.	Proporción de cotizantes respecto a personas ocupadas y afiliadas, por condición contractual	290
CUADRO VII.2.	Determinantes Cotización	292
GRÁFICO VII.7.	Probabilidad de cotizar, por año de exposición al mercado chileno	295
GRÁFICO VII.8.	Descomposición B-O para proporción de cotizantes	296
GRÁFICO VII.9.	Tasa de pensionados por vejez sin beneficio estatal, respecto de personas en edad de jubilar	298

GRÁFICO VII.10.	Tasa de pensionados PBS y APS, respecto a personas de 65 años o más	300
GRÁFICO VII.11.	Monto promedio pensión vejez en CLP \$	302
CUADRO VII.A1.	Estadísticas descriptivas	306
CUADRO VII.A2.	Determinantes Afiliación	307
CUADRO VII.A3.	Impacto años de exposición al mercado laboral en afiliación	308
CUADRO VII.A4.	Impacto años de exposición al mercado laboral en cotización	309
GRÁFICO VII.A1.	Tasa de afiliación respecto de personas ocupadas, por nivel educacional	310
GRÁFICO VII.A2.	Tasa de afiliación respecto de personas ocupadas, por nacionalidad	310
GRÁFICO VII.A3.	Proporción de cotizantes entre ocupados y afiliados, por tramo educacional	311
GRÁFICO VII.A4.	Proporción de cotizantes entre ocupados y afiliados, por nacionalidad	311
GRÁFICO VII.A5.	Proporción de pensionados respecto de personas en edad de jubilar, por nivel educacional	312
GRÁFICO VII.A6.	Proporción de pensionados respecto a las personas en edad de jubilación, por región	312
GRÁFICO VII.A7.	Proporción de pensionados respecto a las personas en edad de jubilación, por nacionalidad	313
GRÁFICO VII.A8.	Proporción de pensionados con apoyo estatal respecto del total de personas con pensión de vejez (con y sin beneficio) y mayores de 65 años	313

Capítulo VIII

ES UN LARGO CAMINO TODAVÍA: INMIGRANTES, POBREZA Y VULNERABILIDAD EN CHILE

GRÁFICO VIII.1.	Pobreza por ingresos en población local e inmigrante 2006-2017	320
GRÁFICO VIII.2.	Pobreza extrema por ingresos en la población local e inmigrante 2006-2017	321
GRÁFICO VIII.3.	Tasa de pobreza por ingreso de inmigrantes según zona de origen 2006-2017	322

GRÁFICO VIII.4.	Pobreza por ingresos de inmigrantes de acuerdo al momento de llegada al país 2006-2017	323
CUADRO VIII.1.	Tasa de pobreza de la población por macrozona geográfica y distribución de población inmigrante	323
GRÁFICO VIII.5.	Pobreza multidimensional (cuatro dimensiones) población local y migrante 2013-2017	327
GRÁFICO VIII.6.	Pobreza multidimensional (cuatro dimensiones) de inmigrantes de acuerdo a su zona de origen 2013-2017	328
GRÁFICO VIII.7.	Pobreza multidimensional (cuatro dimensiones) de inmigrantes de acuerdo al momento de su llegada al país 2013-2017	328
CUADRO VIII.2.	Pobreza multidimensional (cuatro dimensiones) de población local e inmigrante por macrozona de Chile	329
CUADRO VIII.3.	Pobreza multidimensional (cuatro dimensiones) según país de origen, Latinoamérica y el Caribe	330
GRÁFICO VIII.8.	Pobreza multidimensional (cinco dimensiones) población local e inmigrante 2015 y 2017	332
GRÁFICO VIII.9.	Tasa de pobreza multidimensional (cinco dimensiones) población inmigrante según origen 2015 y 2017	333
GRÁFICO VIII.10.	Pobreza multidimensional (cinco dimensiones) en población inmigrante de acuerdo al momento de llegada	333
CUADRO VIII.4.	Efectos marginales de variables observables en incidencia de la pobreza, mayores de 24 años	335
CUADRO VIII.5.	Incidencia (%) de carencias por indicador, población local e inmigrante 2017	340
CUADRO VIII.6.	Incidencia (%) de carencias en población inmigrante por región de origen 2017	342
CUADRO VIII.7.	Incidencia (%) de carencias en población inmigrante según número de años desde la llegada 2017	343
CUADRO VIII.8.	Incidencia (%) de carencias para inmigrantes de Latinoamérica y el Caribe, por macrozona de residencia	346
GRÁFICO VIII.11.	Distribución del ingreso (ratio de Gini) de los ingresos autónomos per cápita, población local e inmigrante	347

CUADRO VIII.9.	Porcentaje del ingreso monetario del hogar que corresponde a subsidios monetarios por grupo de la población	349
----------------	---	-----

Capítulo IX

COMO QUIEREN EN CHILE AL AMIGO CUANDO ES FORASTERO: ACTITUDES DE LOS CHILENOS HACIA LA INMIGRACIÓN

GRÁFICO IX.1.	Composición de los inmigrantes por país de origen	355
GRÁFICO IX.2.	Actitudes hacia la inmigración en Chile	363
GRÁFICO IX.3.	Nativismo promedio por categorías 2003 y 2017	364
GRÁFICO IX.4.	Nativismo promedio por país 2013	365
CUADRO IX.1.	Estadísticos descriptivos	368
CUADRO IX.2.	Modelo de regresión multinivel para nativismo	369
GRÁFICO IX.5.	Relación entre la diversidad social del entorno y el nativismo	373

Capítulo XI

CARACTERIZACIÓN ESTADÍSTICA DE LA INMIGRACIÓN EN CHILE

GRÁFICO XI.1.	Número de inmigrantes en Chile	415
GRÁFICO XI.2.	Porcentaje de población inmigrante respecto a la población total	416
GRÁFICO XI.3.	Porcentaje de inmigrantes por macrozona	416
GRÁFICO XI.4.	Cantidad de inmigrantes por zona de origen	417
GRÁFICO XI.5.	Porcentaje de inmigrantes por zona de origen	418
GRÁFICO XI.6.	Origen de los inmigrantes de Latinoamérica y el Caribe	419
GRÁFICO XI.7.	Índice de feminidad para población local e inmigrante	420
GRÁFICO XI.8.	Pirámide de población local e inmigrante 2006 (CASEN)	421
GRÁFICO XI.9.	Pirámide de población local e inmigrante 2017 (CASEN)	422
GRÁFICO XI.10.	Pirámide de población local e inmigrante 2017 (Censo)	422

GRÁFICO XI.11.	Evolución de cantidad de NNA inmigrantes	423
GRÁFICO XI.12.	Evolución de la proporción de NNA del total población local e inmigrante	424
GRÁFICO XI.13.	Evolución proporción de la población de NNA del total local e inmigrante	425
GRÁFICO XI.14.	Años promedio de escolaridad locales e inmigrantes mayores de 24 años	426
GRÁFICO XI.15.	Años promedio de escolaridad locales e inmigrantes entre 25 y 45 años	426
GRÁFICO XI.16.	Años promedio de escolaridad locales e inmigrantes entre 46 y 60 años	427
GRÁFICO XI.17.	Ingresos promedio del trabajo para población local e inmigrante en CLP \$	428
GRÁFICO XI.18.	Porcentaje de hogares inmigrantes dentro del total de hogares	429
GRÁFICO XI.19.	Personas promedio por tipo de hogar	429
GRÁFICO XI.20.	Distribución de hogares locales e inmigrantes por tipo de hogar	431
GRÁFICO XI.21.	Distribución de hogares inmigrantes por tipo de hogar	431
GRÁFICO XI.22.	Edad promedio del hogar en años	432
GRÁFICO XI.23.	Distribución etaria jefes de hogar 2006 (CASEN)	433
GRÁFICO XI.24.	Distribución etaria jefes de hogar 2017 (CASEN)	434
GRÁFICO XI.25.	Distribución etaria jefes de hogar 2017 (Censo)	434
GRÁFICO XI.26.	Distribución hogares inmigrantes por deciles (porcentaje)	436
GRÁFICO XI.27.	Distribución del ingreso monetario per cápita para hogares locales e inmigrantes en 2006 (logaritmo)	436
GRÁFICO XI.28.	Distribución del ingreso monetario per cápita para hogares locales e inmigrantes en 2017 (logaritmo)	437
GRÁFICO XI.29.	Porcentaje de hogares locales y migrantes carentes en seguridad social 2017	438
GRÁFICO XI.30.	Tasa de actividad económica promedio de los hogares locales e inmigrantes	438

Inmigración en Chile. Una mirada multidimensional, editado por Isabel Aninat y Rodrigo Vergara, se terminó de imprimir y encuadernar en el mes de septiembre de 2020 en los talleres de Salesianos Impresores S.A., Santiago de Chile.
Se tiraron 700 ejemplares.