

Centro de Políticas Migratorias

Memoria explicativa

I.- Antecedentes de la organización

Nombre legal: Fundación Centro de Políticas Migratorias
RUT: 65.213.288-K
Representante legal: Juan Pablo Ramaciotti Morales
Contacto: jpramaciotti@politicasmigratorias.org

II.- Propósito y actividades

La Fundación Centro de Políticas Migratorias es una organización sin fines de lucro fundada el año 2022, cuyo objeto es contribuir a la generación y fortalecimiento de políticas públicas migratorias que respondan a los desafíos que presenta la movilidad humana a través de investigación rigurosa, trabajo de campo, elaboración de propuestas, generación de espacios de diálogo y articulación de diversos autores.

Dentro de las actividades que la Fundación desarrolla, se encuentran las siguientes:

- a) Evaluación y diseño de propuestas de políticas migratorias fundadas en evidencia y que sean cultural y territorialmente pertinentes a la vez que política, social y económicamente sustentables;
- b) Producir investigación científica interdisciplinaria que abarque distintas dimensiones de la movilidad humana, diferentes niveles institucionales y de gobernanza, y diversas áreas de las políticas públicas;
- c) Generar espacios de diálogo, articulación, colaboración y aprendizaje con diferentes actores académicos, sociales y políticos para facilitar la gobernanza del fenómeno migratorio y el diseño de políticas migratorias con enfoque participativo;
- d) Proveer asistencia técnica y capacitación a instituciones públicas y privadas en el diseño, evaluación e implementación de políticas migratorias y de inclusión social, así como capacitación y formación a funcionarios públicos y actores sociales que buscan aportar al desarrollo de políticas e iniciativas vinculadas a la migración;
- e) Desarrollar actividades e iniciativas orientadas al impulso de políticas, programas o la provisión directa de servicios que faciliten la inclusión, convivencia e inserción laboral de personas extranjeras y nacionales, especialmente quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad, carencia de recursos, discapacidad u otra condición que pueda afectar su calidad de vida.

III.- Directorio

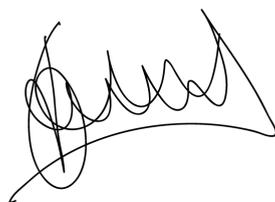
- Presidente: Juan Pablo Ramaciotti Morales. Abogado Universidad de Chile y Magíster en Políticas Públicas de London School of Economics and Political Science.
- Secretaria: María Olaya Grau Rengifo. Asistente Social Universidad Católica de Chile y Doctora en Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid.
- Tesorero: Francisco Gallego Yáñez. Economista Universidad Católica de Chile y Doctor en Economía de Massachusetts Institute of Technology.
- Director: Zarko Luksic Sandoval. Abogado Universidad de Chile y Doctor en Derecho de la Universidad Complutense de Madrid.
- Directora: Mayra Feddersen Martinez. Abogada Universidad Diego Portales y Doctora en Filosofía de la Universidad de California-Berkeley.

IV.- Financiamiento y proyectos en curso

El Centro de Políticas Migratorias se constituyó en abril de 2022 y obtuvo su personalidad jurídica en julio del mismo año. En razón de lo anterior, aún no cuenta con informe de estados financieros ni balance general. A la fecha, no se han recibido ingresos, por lo que la fundación ha operado con los recursos aportados al momento de su constitución, que ascienden a \$400.000 (cuatrocientos mil pesos chilenos).

Los proyectos que se encuentra desarrollando actualmente el Centro de Políticas Migratorias son los siguientes:

- a) Proyecto de investigación: “Políticas de integración de población inmigrante en gobiernos locales”.
- b) Proyecto de investigación: “Nueva visa para trabajadores migrantes de temporada: consideraciones a partir de la experiencia internacional”.
- c) Proyecto de investigación: “Aplicación de la ley de refugio en Chile: nudos críticos y alternativas hacia el futuro”.



Juan Pablo Ramaciotti M.
Presidente Centro de Políticas Migratorias

Convenio de Colaboración

Proyecto Políticas de integración de población de inmigrantes en gobiernos locales

En Santiago de Chile, a 01 de septiembre 2022, entre la **Fundación Espacio Público**, RUT N.º 65.057.599-7, representada legalmente por doña **Pía Francisca Mundaca Ovalle**, RUT N° 17.434.781-6, en adelante la "Fundación" y **Fundación Centro de Políticas Migratorias**, RUT N° 65.213.288-K, representada legalmente por **Juan Pablo Ramaciotti Morales**, RUT N° 17.083.771-1 en adelante el "Centro"; se acuerda celebrar el siguiente convenio de prestación de servicios profesionales:

OBJETIVO:

Desarrollar propuestas de políticas de integración a nivel de gobiernos locales enfocadas en personas migrantes, enfocadas en dimensiones definidas como prioritarias, a partir del análisis de experiencias internacionales y locales.

ACTIVIDADES Y FUNCIONES:

1. El Centro entregará dos productos a la Fundación, un primer avance y un informe final según lo que se indica más adelante en pagos.
2. Se realizará una reunión previa a la entrega de cada informe ente la Fundación y el Centro.
3. Las actividades de difusión o estrategia de incidencia se coordinarán en conjunto entre el Centro y la Fundación.

PAGOS:

El monto total del proyecto corresponde a \$5.000.000 (cinco millones de pesos).

Los pagos los realizará la Fundación al Centro contra entrega y aprobación de los informes antes mencionados, mediante el siguiente calendario:

Producto	Contenido	Plazo	Pago
Primer avance	<ul style="list-style-type: none">- Introducción- Marco teórico y dimensiones de integración- Experiencias comparadas	14 de octubre 2022	30% correspondiente a \$1.500.000
Informe final	<ul style="list-style-type: none">- Resumen ejecutivo- Experiencias en Chile- Propuestas para gobiernos locales en Chile- Conclusiones	30 de noviembre 2022	70% correspondiente a \$3.500.000

El Centro entregará una factura a la Fundación para acreditar el pago.

Se reconoce que este contrato tiene el carácter de “Intuito Personnae” y que la Fundación queda facultada para adecuar la labor materia de éste a las necesidades de servicio de ella en forma unilateral, y que tiene el derecho de ponerle término también en forma unilateral y sin expresión de causa.

Toda investigación realizada por el Centro, en el marco de este proyecto, es propiedad intelectual de la Fundación.

El presente convenio se firma en dos ejemplares de idéntico tenor, quedando uno en poder de cada parte contratante.



Juan Pablo Ramaciotti Morales
Fundación Centro de Políticas Migratorias



Pía Francisca Mundaca Ovalle
Fundación Espacio Público

Visa para trabajadores de temporada en Chile: consideraciones a partir de la experiencia en Australia, Canadá y Estados Unidos

1. Introducción

El Congreso de Chile aprobó en Diciembre de 2020 la Nueva Ley de Migración y Extranjería N° 21.325 (LME), que entró en vigencia en febrero de 2022, una vez que fue publicado el Reglamento de la Ley¹. Esta legislación establece un nuevo visado para trabajadores de temporada en Chile, cuyas condiciones y requerimientos específicos son regulados en el Decreto N° 177 del año 2022 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que establece subcategorías de residencia temporal.

La Ley de Migración define a los “trabajadores de temporada”, como “Todo trabajador migratorio cuyo trabajo, por su propia naturaleza, dependa de condiciones estacionales y sólo se realice en parte del año”. El artículo 26 del Decreto N° 177, en línea con el artículo 70 de la Ley de Migración, establece a su vez que el permiso para trabajadores de temporada “se otorgará a extranjeros que tengan intención de ingresar a Chile para desempeñar trabajos estacionales específicos por períodos limitados, únicos o interanuales”. Al ser ésta una definición amplia, es posible entender como trabajadores de temporada a todos los trabajadores que desempeñan tareas que son limitadas en el tiempo dadas las características de las mismas. Por lo tanto, estos serán visados para migrantes que viajan a Chile a realizar labores por un período específico, retornando a su país de origen luego de un tiempo determinado. Este informe se enfocará en los efectos de este tipo de visado en migrantes de baja calificación, refiriéndose a ellos como trabajadores migrantes de temporada no calificados.

La experiencia internacional con este tipo de visados, especialmente cuando se refieren a trabajadores migrantes de temporada no calificados, ha mostrado problemas serios respecto de la protección de los derechos de los trabajadores migrantes. La literatura ha identificado varios factores que influyen en la vulneración de derechos de trabajadores migrantes y este reporte se enfoca especialmente en los siguientes: la falta de flexibilidad para cambiar de empleador y tipo de visa; la falta de recursos para la supervisión y sanción de empleadores; el pago de sueldos insuficientes y el cobro de comisiones abusivas a los trabajadores; y problemas de irregularidad migratoria derivados de falencias de estos programas.

A partir de lo anterior, resulta especialmente relevante analizar qué políticas debiesen replicar y cuáles debieran evitar repetir las autoridades migratorias en Chile. El objetivo de este informe será identificar elementos clave para la protección de los derechos de trabajadores migrantes de temporada y generar propuestas específicas para la implementación de estos nuevos visados en el contexto chileno. Esto se realiza a través de una revisión de literatura basado en investigaciones sobre la experiencia de Australia, Canadá y Estados Unidos, junto con un análisis de la normativa nacional y los datos disponibles sobre el contexto chileno.

¹ Decreto 296 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que aprueba el Reglamento de la Ley N° 21.235 de Migración y Extranjería.

El informe se estructura de la manera expuesta a continuación. En primer lugar, se presenta un marco conceptual basado en una revisión de literatura sobre las dimensiones clave vinculadas a las posibles vulneraciones de derechos para trabajadores de temporada. Segundo, se presentan aspectos relevantes del contexto actual de Chile respecto de la implementación de visados de temporada, a saber, en términos de migración laboral, normativa migratoria y el mercado laboral al que podrían orientarse estos visados. Tercero, se analizan las dimensiones presentadas anteriormente a la luz de la experiencia de Australia, Canadá y Estados Unidos, identificando aspectos positivos y negativos de los visados para trabajadores de temporada para luego compararlas con el contexto chileno. Finalmente, se presentan conclusiones del informe y recomendaciones específicas para la implementación de los visados para trabajadores de temporada en Chile.

2. Marco conceptual

En términos generales, las visas para trabajadores migrantes de temporada son permisos de residencia que permiten trabajar por un tiempo limitado para realizar labores específicas en un país, sin el derecho a permanecer en él de manera indefinida. Existen varios programas de estas características que incluyen visas específicas para trabajadores de temporada y programas de “work and holiday” (trabajo durante temporada de vacaciones) que algunos países también utilizan para atraer a este tipo de trabajadores (OCDE, 2020). Los trabajadores usualmente son contratados en áreas como agricultura, horticultura, turismo, construcción y hotelería (Newland y Riestler, 2018). Dependiendo de si las condiciones y regulaciones vinculadas a estos elementos son más o menos flexibles, es posible observar diferentes resultados implementando estos programas.

Experiencias iniciales con este tipo de programas tuvieron efectos indeseados. El programa “Bracero” en Estados Unidos (1942-1964) y “Gastarbeiter” en Alemania (1955-1973) causaron una serie de dificultades (Ruhs, 2006). El principal inconveniente fue que muchos trabajadores que debían trabajar sólo por un período de tiempo limitado permanecieron en el país indefinidamente, muchos de ellos de manera irregular. A medida que la migración aumentó y las familias migrantes crecieron, el costo de mantener a los migrantes para los estados, el creciente desempleo y las dificultades sociales derivadas de lo anterior comenzaron a ser vistos como un problema (Castles, 2006).

Pese a lo anterior, desde los años 2000, los programas para trabajadores de temporada han resurgido en varios países por razones económicas y demográficas. Países desarrollados identificaron que no podrían exportar todo el trabajo para trabajadores no calificados a países de bajos ingresos, por lo que necesitaban atraer trabajadores que pudieran realizar esas labores a bajo costo. Al mismo tiempo, la caída en las tasas de natalidad y la disminución de la población en edad de trabajar reforzó la necesidad de atraer inmigrantes (Castles, 2006). La respuesta a esto fue reintroducir visados para trabajadores de temporada en países como Estados Unidos, el Reino Unido, España o Italia (Ruhs, 2006). Países como Estados Unidos, Polonia, Australia, Alemania, Japón y Canadá reciben cientos de miles de trabajadores de temporada anualmente, siendo los programas para trabajadores no calificados los más utilizados (OCDE, 2020).

Los beneficios de los programas para trabajadores de temporada son múltiples para los países receptores, empleadores, trabajadores migrantes y países de origen. En primer lugar, el país receptor

puede cubrir la falta de trabajadores no calificados, aumentar la fuerza de trabajo y fortalecer la actividad económica (Dauvergne y Marsden, 2014). Esta fuerza de trabajo permanece en el país por el tiempo necesario para responder a la demanda laboral. Luego de eso, los trabajadores deben volver a su país de origen, evitando que se conviertan en una carga para la economía. Estos programas también apuntan a establecer una ruta de ingreso regular al país (Newland y Riestler, 2018) reduciendo la migración irregular y el tráfico de migrantes. En segundo lugar, para los empleadores es atractivo contratar trabajadores extranjeros ofreciendo sueldos inferiores a los que los trabajadores locales estarían dispuestos a aceptar (Ruhs y Martin, 2008). Si estos programas establecen requisitos y mecanismos de manera eficiente, pueden incentivar que los empleadores contraten formalmente a trabajadores migrantes para trabajos de temporada sin exponerse a los riesgos que involucra contratar trabajadores de manera informal (Ruhs, 2006). Tercero, para los trabajadores migrantes estos programas significan una oportunidad económica importante pues reciben sueldos más altos de los que podrían ganar en su país de origen (Ruhs y Martin, 2008), pese a ser inferiores a los que estarían dispuestos a aceptar los trabajadores locales (Dauvergne y Marsden, 2014). Finalmente, los países de origen de los trabajadores migrantes se benefician al recibir las remesas que éstos envían, aumentando y estimulando la actividad económica interna y posteriormente recibiendo de regreso a trabajadores que adquirieron nuevas habilidades (Ruhs y Martin, 2018).

Pese a sus ventajas, las visas para trabajadores de temporada han sido objeto de múltiples críticas debido a que envuelven numerosos riesgos de vulneración de derechos fundamentales. La motivación para promover estos visados es primordialmente económica, pues priorizan encontrar mano de obra barata y no aseguran derechos que serían costosos para el país receptor o el empleador. Las principales críticas realizadas a estos programas son las siguientes:

- a) Los trabajadores suelen estar atados a un trabajo y empleador específicos, lo que los pone en desventaja y los hacen vulnerables a abusos (Scott, 2015; Callon, 2016).
- b) El pago de sueldos demasiado bajos o inferiores a lo pactado, junto con el cobro de comisiones ilegales, producto de la indefensión y falta de información de los trabajadores migrantes de temporada y la participación de agencias intermediarias inescrupulosas y desreguladas (Clibborn y Wright, 2018; Newland y Riestler, 2018).
- c) Creciente irregularidad debido al no retorno de los trabajadores al término de sus visados (Ruhs, 2006; Castles, 2006).
- d) Falta de fiscalización y sanción por parte de las autoridades y barreras de acceso para los trabajadores a defensa legal (Ruhs, 2006; Tucker et al., 2020).

Es posible observar dos posturas predominantes en disputa respecto de los programas para trabajadores migrantes de temporada. Una primera visión señala que estos programas no debiesen existir dado que no son compatibles con el respeto a los derechos de los trabajadores migrantes. Desde esta perspectiva, es imposible implementar estas visas de manera exitosa en democracias consolidadas si los derechos humanos son aplicados de manera rigurosa. Para ser eficientes, estos visados requerirían restringir derechos, limitar el acceso a la justicia y hacer un uso draconiano de las expulsiones o deportaciones (Castles, 2006). Desde esta posición, no es aceptable comprometer la protección y respeto de los derechos humanos para hacer viable este sistema (Ruhs, 2006), por lo que es un mecanismo inherentemente problemático para gestionar la migración laboral (Newland y Riestler, 2018). Una segunda perspectiva sostiene que sí es posible estructurar los programas sin repetir los errores del pasado (Dauvergne y Marsden, 2014). Esta aproximación más pragmática

propone que, introduciendo elementos específicos a los programas para trabajadores de temporada, es posible equilibrar las necesidades de fuerza laboral a bajo costo y proteger el mercado laboral del país receptor, al mismo tiempo que los derechos de los trabajadores migrantes (Ruhs, 2006). Ruhs y Martin (2008) señalan que, en países de altos ingresos, es necesario buscar un equilibrio entre el número de migrantes no calificados y la cantidad de derechos que es posible asegurarles. Los países con mayores números de trabajadores migrantes no calificados normalmente otorgan menos derechos, mientras que los países que garantizan un rango mayor de derechos a estos trabajadores otorgan visados a menos migrantes. Asegurar más derechos implica mayores costos para los empleadores (disminuyendo la demanda de trabajo) y para el Estado (aumentando el gasto social). Si estos elementos no están equilibrados, este tipo de programa deja de ser una alternativa atractiva para los empleadores, quienes podrían incluso preferir contratar informalmente a migrantes en situación irregular.

En el caso de Chile, la discusión respecto de si este tipo de visados debiese existir o no ya ha sido zanjada por el legislador, que creó el visado para trabajadores de temporada en la Ley N° 21.325. Esto puede ser una oportunidad de generar canales regulares ante patrones de migración circular preexistentes en el país, establecer nuevas vías de ingreso regular a trabajadores extranjeros y aportar alternativas favorables al mercado local. Lo que resta analizar es cómo se implementará y qué medidas serán necesarias para que exista un balance que asegure la protección de los derechos de los trabajadores migrantes de temporada en el marco de un sistema que pueda ser una real alternativa para la informalidad laboral y la irregularidad migratoria. Sin embargo, Chile no tiene experiencia previa con este tipo de visados, ni tampoco hay investigación específica respecto de cómo debiesen aplicarse en su contexto particular.

Este informe pretende identificar elementos clave para la implementación de la visa para trabajadores de temporada en Chile, de manera que se respeten los derechos de los trabajadores migrantes y se favorezca e incentive la regularidad migratoria. Para eso, se analizarán experiencias de otros países con este tipo de programas. Si bien no hay consenso en la literatura respecto de mecanismos que aseguren los derechos de los trabajadores migrantes de temporada, sí es posible identificar los aspectos más importantes respecto de la vulneración de derechos junto a posibles medidas para contrarrestarlas, para desarrollar recomendaciones que se adapten al contexto migratorio y laboral chileno. Ya existe un marco legal dentro del que estas propuestas deben situarse, definido por la normativa chilena. Sin embargo, dentro de ese marco existe un amplio rango de posibilidades que las autoridades públicas pueden utilizar para avanzar el objetivo de impulsar una migración ordenada, segura y regular.

3. Contexto de la migración laboral hacia Chile

El número de visados para trabajadores de temporada que se entreguen en Chile debiese definirse primordialmente a partir de la demanda de trabajo que exista desde los distintos sectores donde se realicen trabajos de temporada; el interés que tengan trabajadores extranjeros por migrar a Chile bajo estos programas; y las capacidades para que la migración laboral ocurra por vías regulares. El Decreto 177 señala que estos visados se otorgarán en el marco de la propuesta que haga el Consejo de Política Migratoria al Ministerio del Interior y Seguridad Pública respecto del “número y tipo de permisos

migratorios que se estima más adecuado otorgar, en concordancia con la Política Nacional de Migración y Extranjería, por un periodo de tiempo o zona geográfica determinada” (art. 162 LME y art. 26 Decreto 177). Por lo tanto, y en concordancia con la Política Nacional de Migración, se deberá establecer un número de permisos para trabajadores de temporada a entregar dependiendo del contexto económico y social del país.

Considerando lo anterior, a continuación se presentan elementos de contexto respecto del escenario migratorio del país y características del mercado laboral chileno en materias especialmente relevantes para la atracción e inserción laboral de trabajadores migrantes.

3.1 Contexto migratorio

El interés por migrar hacia Chile ha sido constante durante los últimos años, siendo uno de los destinos laborales más atractivos de la región. De acuerdo a estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas ([INE, 2021](#)), al 31 de diciembre de 2020 había 1.462.103 extranjeros viviendo en Chile (cerca del 7,5% de la población total). Los dos grupos de extranjeros predominantes en el aumento de la población migrante son los provenientes de Venezuela y Haití, lo que se explica a partir de las crisis políticas, económicas y humanitarias vividas en esos países. Por otra parte, sólo dos países en Sudamérica son considerados como países de alta renta por el Banco Mundial (2021): Chile y Uruguay. De acuerdo a datos de la OIM (2021), la población migrante de Uruguay se ha mantenido en cifras similares en años recientes, con alrededor de 108 mil migrantes viviendo en el país. A partir de esta información, es posible prever que la migración hacia Chile seguirá siendo una constante, sin perjuicio de que esto dependerá tanto del contexto interno como de la realidad de los demás países de la región.

La implementación de la nueva legislación migratoria presenta como uno de sus principales desafíos que la irregularidad migratoria disminuya. Durante los últimos años, los ingresos irregulares al país han incrementado: mientras en 2010 la Policía de Investigaciones (PDI) registró sólo 422 ingresos irregulares, en 2021 esa figura se elevó a 56.586 casos². Con mayores restricciones para ingresar de manera regular, estos números podrían aumentar aún más. Para eso es necesario que el Gobierno establezca canales formales adecuados para trabajar en el país, pensando especialmente en las características de la población proveniente de Venezuela, Perú, Haití y Colombia, que aportan la mayor cantidad de extranjeros viviendo en el país (INE, 2021). Chile suscribió el Acuerdo de Residencia Mercosur, que permite que cualquier ciudadano de un estado parte o asociado solicite un visado de residencia temporal con una duración de hasta dos años. Sin embargo, actualmente este acuerdo no permite solicitar residencia en el país a los nacionales de ninguno de los países mencionados anteriormente³.

3.2 Mercado laboral y trabajo de temporada

Los trabajadores extranjeros en Chile representan alrededor de un 11% de los ocupados y en general presentan mejores indicadores sociolaborales que la población local (INE, [2022a](#) y [2022b](#)). Para el

² Información solicitada a Policía de Investigaciones mediante la Ley de Acceso a la Información Pública.

³ Actualmente sólo ciudadanos de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay pueden solicitar un visado en Chile en el marco del Acuerdo de Residencia Mercosur. Ver <https://serviciomigraciones.cl/residenciatemporal/principiodereciprocidad/> revisado 03/08/2022.

trimestre abril-junio 2022, presentaron una mayor tasa de participación, una menor tasa de desocupación y niveles similares de informalidad. Según datos de la Encuesta Casen 2020, los trabajadores migrantes se concentran mayoritariamente en los sectores de comercio, alojamiento y servicios de comida, manufacturas, construcción y hogares como empleadores (OCEC, 2021). Si bien el sector agropecuario, silvícola y de pesca no concentra un gran número de extranjeros, la presencia de trabajadores migrantes en el sector agrícola es crecientemente relevante. Según datos de la Encuesta Nacional de Empleo, para el trimestre diciembre 2021 - febrero 2022, la participación de trabajadores extranjeros era de un 4,9% ([Odepa, 2022](#)).

La demanda de trabajo en Chile no ha sido encausada a través de visados de temporada en el pasado. Sin embargo, hay áreas de la economía que podrían beneficiarse de este tipo de permisos. A nivel internacional, países como Australia, Canadá y Estados Unidos, entre otros, utilizan la migración temporal para cubrir parte importante de sus necesidades de trabajadores en sectores como la agricultura, turismo, construcción, cuidados y la industria alimentaria (OCDE, 2021). En Chile, se da en la práctica el trabajo de temporada en el sector agrícola, si bien muchas veces de manera informal o mediante contratos por “obra o faena” (FUSUPO, 2019). La necesidad de trabajadores migrantes para el sector agrícola ha ido en aumento, existiendo el año 2021 una necesidad de mano de obra de entre 100 mil y 150 mil trabajadores en comparación a un año normal ([Munita, 2021](#)). Si bien esto se dio en contexto de pandemia, da cuenta de un mercado que tiene una demanda de trabajo mayor a la oferta disponible. Una Encuesta realizada por la Federación de Productores de Fruta de Chile (Fedefruta) en junio de 2021, reveló que más de la mitad de las empresas productoras de fruta presentaba una déficit de trabajadores de entre un 50% y 70%.

Si bien en el corto plazo a nivel nacional estos visados podrían ser aplicados más naturalmente al sector agrícola, en el futuro también podrían ser utilizados para atraer por períodos limitados a trabajadores o estudiantes que cubran necesidades de trabajo en áreas como la construcción, turismo o comercio. También podrían ser utilizadas, como en otros países, al sector de cuidados y trabajo doméstico. Lo anterior es atinente a lo que sucede en el norte del país, donde existe migración circular de mujeres bolivianas que ingresan por períodos de tres meses a Chile para realizar labores domésticas y de cuidados, de manera informal y en condiciones de mucha precariedad (Leiva y Ross, 2016; Garcés-Estrada y otras, 2021). Por lo mismo, resulta fundamental que estos visados no sólo respondan de manera efectiva a las necesidades del mercado, sino que también propendan al respeto y protección de los derechos fundamentales de los trabajadores migrantes.

4. Aspectos críticos para la protección de trabajadores migrantes de temporada

En esta sección se analizan cuatro áreas críticas para la protección de los derechos de trabajadores migrantes de temporada: (i) trabajadores atados a un empleador y trabajo específico; (ii) las dificultades para fiscalizar a los empleadores y las barreras de los trabajadores para acceder a la defensa legal; (iii) el pago insuficiente de sueldos o pagos por debajo de lo pactado, junto con el cobro de comisiones ilegales a los trabajadores; y (iv) la irregularidad migratoria que puede derivar de las fallas de este tipo de visa. Este informe revisa la experiencia de Canadá, Australia y Estados Unidos utilizando estos programas, dado que tienen una larga experiencia en su uso con trabajadores de

temporada no calificados, han identificado problemas para la protección de los trabajadores migrantes y han intentado responder a esas dificultades a través de sus políticas migratorias y laborales. En cada subsección, se analiza además cuál es la realidad en el marco normativo chileno respecto de estas situaciones, identificando aspectos a reforzar con miras a la implementación de visados para trabajadores migrantes de temporada.

4.1 Trabajadores atados a un empleador y trabajo específicos

Experiencia internacional

Generalmente, los trabajadores de temporada están atados a un empleador específico y un trabajo en particular señalados en su visa. Si un trabajador pierde su trabajo en Canadá, automáticamente pierde su derecho a trabajar en el país (Callon, 2016). En este país, si bien existe la posibilidad para los trabajadores de cambiar de empleador, dicho proceso requiere la autorización del empleador actual, lo que hace muy difícil escapar de situaciones abusivas (Ramón et al., 2022). En Estados Unidos, la permanencia legal de los trabajadores depende del patrocinio del empleador (Meissner y Gelat, 2019). Los trabajadores de temporada en Australia no pueden involucrarse en ninguna actividad laboral distinta a la que su visado les permite. El incumplimiento es sancionable con multas y la cancelación de su visa. A su vez, los estudiantes internacionales que realizan trabajo de temporada dependen de sus empleadores para futuros patrocinios o para probar experiencia laboral (Pen, 2018).

Estas limitaciones usualmente implican restricciones en las condiciones habitacionales de los trabajadores. En Canadá, mientras los trabajadores del LCP (programa laboral para cuidadores) tienden a vivir en la residencia de su empleador, los trabajadores del SAWP (programa de trabajo agrícola) están usualmente atados a su lugar de trabajo (Callon, 2016). En Estados Unidos, los trabajadores rurales frecuentemente permanecen en lugares inseguros y en condiciones habitacionales poco saludables. Generalmente están aislados geográficamente, con acceso limitado a información y a posibilidades de realizar reclamos (Meissner y Gelat, 2019). En estas situaciones, los trabajadores no tienen opciones reales de vivir de otra forma, por razones económicas y geográficas.

Las prohibiciones para cambiar de empleador y trabajo ponen a los trabajadores en una posición de mayor debilidad y los hacen vulnerables a diversos abusos (Castle, 2006), pues restringen su capacidad para negociar y hacer valer sus derechos. El sistema canadiense, por ejemplo, no se hace cargo de la posibilidad de que un trabajador sea injustamente despedido, siendo muy difícil acceder a la justicia por parte del trabajador migrante. Los procesos legales son muy extensos y, adicionalmente, un trabajador sin recursos económicos y temor a sufrir represalias (principalmente ser eliminado de futuros reclutamientos) se encuentra en un escenario muy poco favorable para defenderse (Callon, 2016). Si bien en 2019 el gobierno canadiense creó una visa especial para trabajadores en riesgo de abuso, que permitiría cambiarse de empleador, en la práctica es difícil para los trabajadores aportar la información necesaria para aplicar a esta visa (Ramón et al., 2022). Los trabajadores agrícolas con visas H-2A en Estados Unidos, por su parte, no reportan abusos salariales ni malas condiciones laborales por miedo a represalias (Meissner y Gelatt, 2019). Como se verá en las siguientes secciones, estas limitaciones están entre los principales factores que influyen en los abusos y vulneraciones de derechos que sufren los trabajadores migrantes de temporada.

Contexto en Chile

La normativa chilena sí considera disposiciones que permiten el cambio de empleador por parte de los trabajadores de temporada. El Decreto 177 establece en el numeral 3º de su artículo 27 que el término del contrato de trabajo bajo el cual se otorgó el permiso de residencia no será motivo para la revocación del permiso, permitiendo al trabajador extranjero cambiar de empleador sin necesidad de informar de ello al Servicio Nacional de Migraciones. Sin perjuicio de lo anterior, el período de tiempo total en que el extranjero realice actividades remuneradas no puede exceder de seis meses por año, por lo que de requerirse trabajar durante más tiempo que ese, se deberá postular a un permiso de residencia temporal para desarrollar actividades remuneradas.

La posibilidad de cambiar de empleador, junto con la alternativa de solicitar un cambio de subcategoría migratoria sin necesidad de abandonar el país, son elementos clave introducidos en la normativa para prevenir que los trabajadores se vean atados a su empleador. Esto porque disminuyen los costos y riesgos que implica para un extranjero terminar el vínculo laboral con el empleador que inicialmente lo contrató e hizo posible que obtuviera el permiso de trabajo de temporada.

Pese a lo anterior, se mantienen vigentes ciertos riesgos de que en la práctica los trabajadores se vean forzados a mantenerse con un mismo empleador. Ejemplo de esto es un caso publicado por [Ciper \(2021\)](#), que da cuenta de un grupo de trabajadores extranjeros contratados para labores agrícolas que se encontraron con condiciones de trabajo distintas a las prometidas por los empleadores. Se les amenazaba con que, de no seguir trabajando pese a condiciones peligrosas, serían despedidos y con eso perderían su estatus migratorio, no se les pagarían los sueldos adeudados y además quedarían en la calle. Si bien este es un caso ocurrido previo a la entrada en vigencia de la nueva Ley de Migración y Extranjería, es una situación que puede seguir dándose bajo la actual legislación. En primer lugar, para que un trabajador pueda cambiarse de empleador, necesita tener información suficiente respecto de sus derechos y lo que la normativa migratoria y laboral le permiten. De lo contrario, es posible que tema perder su estatus migratorio en caso de ser despedido o renunciar a su trabajo. En segundo lugar, no siempre será fácil para un trabajador extranjero, especialmente si lleva poco tiempo en Chile, encontrar oportunidades laborales que le permitan cambiar de empleador. Adicionalmente, las posibilidades reales de buscar empleo y acceder a otro lugar de trabajo pueden verse dificultadas si sus labores actuales se llevan a cabo en lugares aislados desde los que resulte difícil viajar por sus propios medios.

En razón de lo expuesto, si bien la normativa migratoria establece elementos importantes para prevenir que los trabajadores de temporada extranjeros queden atados a un empleador, en la práctica hay riesgos que se deben abordar. En esto juegan un importante rol las instituciones que pueden entregar información a los trabajadores migrantes sobre sus derechos y la normativa; la fiscalización de las condiciones laborales en que se encuentran los trabajadores; y la adopción de medidas que faciliten la contratación de migrantes que ya se encuentran dentro del país con un permiso vigente.

4.2 Fiscalización de empleadores y defensa de los trabajadores migrantes de temporada

Uno de los mayores problemas en la aplicación de la normativa son las deficiencias y falta de recursos vinculadas a la fiscalización de las condiciones de contratación de trabajadores de temporada, junto

con las dificultades que éstos enfrentan para acceder a defensa legal. En Canadá, el sistema asume que las faltas por parte del empleador se deben a ignorancia e incompetencia (Tucker et al., 2020). Por lo tanto, las sanciones contra los empleadores son escasas incluso si los abusos son reiterados. El sistema canadiense está basado sobre la recepción de quejas y descansa en las eventuales denuncias que realicen los trabajadores, lo que es ineficaz debido al miedo que éstos tienen de realizar reclamos (Tucker et al., 2020). Para Callon (2016), otro factor decisivo es que en Canadá los trabajadores agrícolas tienen prohibida la sindicalización, lo que perjudica aún más sus posibilidades de defensa. La naturaleza de los trabajos de temporada hacen aún más difícil reportar infracciones de los empleadores, pues los recursos y el tiempo necesario para realizar y hacer seguimiento a denuncias pueden extenderse más allá de la duración de la visa de un trabajador (Ramón et al., 2022).

Un ejemplo paradigmático de la indefensión de los trabajadores migrantes de temporada fue el caso 7-eleven que explotó en 2015 en Australia. En este caso, grandes cantidades de trabajadores de temporada (principalmente estudiantes internacionales) sufrieron abusos, en especial pagos por debajo de lo debido. Esta situación también ha sido denunciada en el área de la horticultura con trabajadores de temporada (Clibborn y Wright, 2019). Los trabajadores no denunciaron los abusos, principalmente temiendo que las autoridades cancelaran sus visas, dado que trabajaban más horas de las permitidas (Pen, 2018).

Australia y Canadá recientemente modificaron sus regulaciones para contrarrestar los abusos laborales de trabajadores no calificados. En Canadá, el año 2015, el Gobierno introdujo cambios para fortalecer las condiciones del lugar de trabajo, ordenando a los empleadores cumplir con estándares específicos para contratar a trabajadores migrantes. Para Tucker et al. (2020) estas modificaciones fueron insuficientes dado que a los empleadores sólo se les exige hacer ‘esfuerzos razonables’ y, si muestran cierta diligencia, pueden eximirse de su responsabilidad. Adicionalmente, el gobierno canadiense ha establecido procesos para facilitar el reclutamiento de trabajadores en coordinación con instituciones intermediarias en países centroamericanos (Ramón et al, 2022). Esto, además de agilizar los procesos de contratación, permite fortalecer la fiscalización hacia empresas intermediarias.

En Australia, la ‘Enmienda de Trabajo Justo’ de 2017 buscó revertir abusos aumentando las multas a los empleadores; haciéndolos responsables de probar el cumplimiento de sus deberes; extendiendo responsabilidad a los controladores de franquicias por los actos de los franquiciados con sus empleados; y expandiendo las facultades de los inspectores (Pen, 2018). Sin embargo, en la práctica, no es difícil eximirse de responsabilidad tanto de parte de los empleadores como de los controladores de franquicias si es que prueban haber realizado esfuerzos para prevenir los abusos.

En Estados Unidos, el Departamento de Trabajo no dispone de fondos suficientes para fiscalizar el cumplimiento de la ley laboral respecto de empleadores de visados de temporada (Ramón, 2022). Junto con lo anterior, los trabajadores de temporada con visados H-2A y H-2B no están protegidos por la normativa que protege a trabajadores agrícolas migrantes y de temporada (“Migrant and Seasonal Agricultural Worker Protection Act”).

Diferentes autores han propuesto alternativas para mejorar esta situación. Para Callon (2016), los gobiernos deben autorizar la sindicalización de los trabajadores de temporada e incentivarla. Tucker et al. (2020) señalan que también es importante facilitar la recepción de reclamos realizados por

actores externos tales como ONGs o agentes diplomáticos. Añaden que es esencial permitir flexibilidad laboral y permanencia en el país para evitar atar a los trabajadores a un empleador específico. Sumption y Papademetriou (2013) indican que se podría permitir esa movilidad luego de un período mínimo con un empleador, salvo cuando éste infrinja las condiciones del contrato, en cuyo caso no sería exigible ese período mínimo a los trabajadores. También proponen que los trabajadores tengan autorizado un período para buscar trabajo dentro del país luego de terminar su contrato. Adicionalmente, destacan la necesidad de aumentar los recursos para fiscalizar el cumplimiento de los estándares mínimos en cuanto a condiciones laborales, junto con premiar a los empleadores que cumplan con las reglas. Finalmente, Pen (2018) destaca elementos que fueron rechazados en las reformas de Australia que reforzarían el sistema: la prohibición de cancelar la visa de un trabajador que haya sido víctima de explotación; la limitación para cancelar visas sólo por infracciones graves; y la protección de la identidad de trabajadores que realicen denuncias a instituciones fiscalizadoras.

Contexto en Chile

La Ley de Migración y Extranjería contiene disposiciones que son una base importante para favorecer las denuncias por parte de trabajadores extranjeros. En su artículo 117, establece multas por emplear a extranjeros que no tengan permisos que los habiliten para trabajar. Estas multas van desde una doscientas unidades tributarias mensuales, dependiendo del tamaño de la empresa, por cada extranjero contratado. El mismo artículo señala que los extranjeros que trabajen sin autorización no serán sancionados por esa causa en caso de que denunciaran a su empleador por incumplir la legislación laboral, migratoria u otras normas ante el Servicio Nacional de Migraciones, la Dirección del Trabajo, Tribunales de Justicia u otra institución de la administración del Estado. Esta es una garantía muy importante para no desalentar la denuncia de tratos abusivos y facilitar la fiscalización laboral.

Sin embargo, para los trabajadores persisten desincentivos fuertes para denunciar, como el temor a perder el empleo, sufrir represalias o la poca claridad que existe para el extranjero que realice una denuncia sobre lo que pasará con su situación migratoria una vez realizada la fiscalización. En el caso mencionado en la sección anterior sobre abusos laborales en el sector agrícola (Ciper, 2021), las empresas involucradas sólo recibieron multas administrativas. Pese a existir antecedentes que podrían haber configurado el delito de trata de personas, no hubo denuncias ni investigaciones vinculadas a ello. Un informe de la OIT (2020) sobre el trabajo de extranjeros en el sector rural en Chile señala que, cuando los trabajadores realizan denuncias ante la Inspección del Trabajo, estas se concentran en incumplimientos de los subcontratistas en el pago de salarios y leyes sociales. Estos subcontratistas muchas veces desaparecen, lo que es un riesgo importante de desprotección, que se manifiesta especialmente en el caso de trabajadores de nacionalidad haitiana, quienes muestran un menor conocimiento de sus derechos y de información sobre los subcontratistas, junto con dificultades asociadas al idioma. Del total de denuncias interpuestas por trabajadores extranjeros en la rama de agricultura, ganadería, caza y silvicultura el primer semestre de 2018 (122 denuncias), se cursaron 79 sanciones, lo que supera el promedio de los demás sectores productivos (OIT, 2020).

En términos generales, según información de la [Dirección del Trabajo \(2021\)](#) durante el período 2016-2020 el 10% de las denuncias realizadas directamente por trabajadores fueron interpuestas por extranjeros, aumentando significativamente ese porcentaje de 3,4% el 2016 a 11,8% en 2020. A partir

de esas denuncias, se originaron más de 23 mil fiscalizaciones realizadas durante esos años. En cuanto a las fiscalizaciones realizadas de oficio (por iniciativa de la Inspección del Trabajo), durante el año 2020 se realizaron 106 vinculadas a programas de fiscalización a empresas sobre trabajadros extranjeros. Según información de la Dirección del Trabajo⁴, durante el año 2021 hubo sólo 16 empresas fiscalizadas por materias relacionadas a la contratación de extranjeros de las que 11 fueron sancionadas.

Otro aspecto que resulta problemático es la falta de sindicalización y de negociación colectiva en el caso de los trabajadores de temporada. Los artículos 365 y siguientes del Código del Trabajo regulan la negociación colectiva de trabajadores eventuales, de temporada y de obra o faena transitoria. En virtud de estas normas, para las empresas sólo es obligatorio negociar colectivamente cuando la obra o faena transitoria tenga una duración superior a doce meses. Por lo mismo, es muy difícil que esto sea aplicable a las faenas agrícolas de temporada, que normalmente duran tres meses. El informe de la OIT señala que “[e]n estas materias de organización sindical y negociación colectiva, en ninguna de las empresas identificadas y en las cuales se levantó información a partir de las entrevistas se verificó la existencia de un sindicato” (OIT, 2020, p. 81).

4.3 Pagos insuficientes y comisiones abusivas

Experiencia internacional

Establecer niveles de salario mínimo para trabajadores migrantes de temporada requiere un equilibrio que considere los costos para empleadores, sueldos justos para los trabajadores y adaptación al mercado local. En Estados Unidos, los empleadores están sujetos a diversas condiciones para asegurar niveles aceptables de pago. El equilibrio es difícil porque exigir salarios más altos genera una buena competencia con los trabajadores nacionales pero, al mismo tiempo, puede provocar que el empleador opte por contratar trabajadores informales a precios más bajos (Sumption y Papademetriou, 2013). En el mismo sentido, si los estándares laborales de estos programas resultan excesivamente costosos para el empleador, éste tendría incentivos adicionales para contratar trabajadores irregulares. Los costos sociales de esto terminan siendo carga tanto para trabajadores migrantes como nacionales (Castles, 2006).

En Australia, los trabajadores de temporada empleados en programas de “work and holiday” o bajo visados para estudiantes internacionales son los más vulnerables de sufrir pagos por debajo de lo debido, especialmente en industrias como hotelería, retail y agricultura. Clibborn y Wright (2018) explican que en sectores donde existen negocios más pequeños con cadenas de producción complejas e intermediarios, tales como franquicias, el riesgo de pagos injustamente bajos es mayor. Esa era la situación en el caso 7-eleven, en el que las franquicias disminuyeron ilegalmente el sueldo de trabajadores extranjeros. Existe escasa representación sindical en estas industrias y los trabajadores no realizan denuncias por miedo a ser sancionados y por falta de información respecto a sus derechos. La respuesta de los gobiernos es buscar cumplimiento respecto del sueldo mínimo, pero los recursos para inspectores son generalmente insuficientes para exigir en la práctica esos estándares.

⁴ Información solicitada a la Inspección del Trabajo en virtud de la Ley Nº 20.285 sobre Acceso a la Información Pública.

Pese a que el Estado Australiano ha tomado medidas para atacar los pagos de sueldos insuficientes, los resultados no han sido satisfactorios. Antes de las modificaciones realizadas a las regulaciones migratorias, el trabajador tenía que probar si había un pago injusto o insuficiente y estaba expuesto a una multa si no era capaz de entregar esas pruebas (Pen, 2018). Ahora es el empleador el que debe probar que ha pagado los salarios correctamente. Adicionalmente, las multas por incumplimiento en el pago de sueldo mínimo han aumentado y la responsabilidad ha sido extendida a franquiciadores. Sin embargo, estas medidas son limitadas, dado que la multa máxima sólo es aplicable cuando el empleador ha pagado bajo el mínimo de manera sistemática y deliberada. Al mismo tiempo, los franquiciadores pueden excusarse de su responsabilidad si prueban haber tomado medidas razonables para evitar incumplimientos (Clibborn y Wright, 2018).

Adicionalmente, el cobro de comisiones abusivas o ilegales es generalmente una consecuencia del uso de reclutadores en los países de origen de los trabajadores, sin que existan regulaciones adecuadas. Esto sucede con trabajadores de temporada en Estados Unidos, especialmente trabajadores agrícolas con visados H-2A (Sumption y Papademetriou, 2013; Meissner y Gelat, 2019), siendo particularmente difícil controlar a los reclutadores que parecieran llevar un negocio legítimo pero incurren en estas prácticas sin ser detectados (Ramón, 2022). En el caso de Canadá, si bien el gobierno se enfoca en el cumplimiento de la normativa dentro de sus fronteras, recurrentemente reclutadores cobran comisiones por visas y vuelos hacia Canadá a los trabajadores en sus países de origen (Ramón et al, 2022). La forma de enfrentar estas situaciones, para Sumption y Papademetriou, es exigir una licencia a los reclutadores, hacer responsable a los empleadores de posibles infracciones que cometan los reclutadores, junto con generar modelos de contratos que eviten cobros abusivos y establecer una división regulada de los costos de viaje y reclutamiento entre empleador y trabajador.

Contexto en Chile

El Código del Trabajo chileno regula contiene normas relevantes respecto de la contratación de trabajadores para labores acotadas en el tiempo y las responsabilidades respecto de empresas intermediarias. El artículo 183-Ñ del Código del Trabajo permite celebrar contratos de puesta a disposición cuando en la empresa usuaria se den determinadas situaciones, entre ellas, “proyectos nuevos y específicos de la usuaria, tales como la construcción de nuevas instalaciones, la ampliación de las ya existentes o expansión a nuevos mercados”, o “aumentos ocasionales, sean o no periódicos, o extraordinarios de actividad en una determinada sección, faena o establecimiento de la usuaria”. Tratándose de contratos de puesta a disposición, se acuerda que una empresa de servicios transitorios provee de trabajadores a empresas usuarias para llevar a cabo tareas de carácter transitorio u ocasional (artículo 183-F Código del Trabajo).

Considerando lo anterior, estas normas serían aplicables a empresas reclutadoras de trabajadores extranjeros de temporada. En este marco, la empresa de servicios transitorios contrata a los trabajadores que desarrollarán labores para la empresa usuaria. Dentro de las disposiciones relativas a este tipo de contratos, es posible destacar las siguientes normas que resultarían especialmente relevantes en el contexto de la utilización de visados para trabajadores de temporada extranjeros:

- La Dirección del Trabajo deberá fiscalizar el cumplimiento de las normas relativas a la puesta a disposición de trabajadores transitorios en el lugar de prestación de los servicios y en la empresa de servicios transitorios. También revisará las disposiciones del contrato de puesta a disposición.
- Las empresas de servicios transitorios deberán constituir una garantía permanente a nombre de la Dirección del Trabajo, correspondiente a 250 unidades de fomento, que debe ser mayor en caso de que se contraten más de cien trabajadores. Esta garantía tiene por objeto responder por eventuales infracciones a las obligaciones con los trabajadores y posibles multas que se apliquen por no cumplir las normas laborales.
- Las empresas de servicios transitorios deben inscribirse en un registro especial de la Dirección del Trabajo, como requisito para su funcionamiento. Este registro podrá ser cancelado por incumplimientos reiterados y graves a la legislación laboral o previsional.
- En general estos contratos tienen una duración máxima de 90 o 180 días tratándose del tipo de labores a desarrollar, prorrogables por igual período.
- El contrato entre la empresa de servicios transitorios y el trabajador debe celebrarse por escrito. En ningún caso la empresa de servicios transitorios puede exigir al trabajador un pago por capacitarlo o ponerlo a disposición de la empresa usuaria.
- Si el trabajador continúa prestando servicios luego de expirado el plazo del contrato, se transforma en un contrato indefinido, convirtiéndose la empresa usuaria en empleador.
- Si una empresa usuaria contrata trabajadores a través de empresas no inscritas en el registro de la Dirección del Trabajo se entenderá que es su empleador directo y además podrá ser multada por la infracción.
- La empresa usuaria es subsidiariamente responsable de las obligaciones laborales y previsionales de las empresas de servicios transitorios a favor de los trabajadores.
- La empresa usuaria es responsable directamente de las normas de higiene y seguridad en el trabajo.

En el caso particular de los trabajadores agrícolas, la Dirección del Trabajo, mediante Ord. Nº 4375/99 ha señalado que “En las actividades agrícolas de temporada procede que las empresas celebren contratos de puesta a disposición de trabajadores transitorios siempre que concurren las expresas y taxativas circunstancias previstas en el artículo 183-Ñ de la ley.” El artículo 92 bis del Código del Trabajo establece que quienes “se desempeñen como intermediarias de trabajadores agrícolas y de aquéllos que presten servicios en empresas comerciales o agroindustriales derivadas de la agricultura, de la explotación de madera u otras afines, deberán inscribirse en un Registro especial que para esos efectos llevará la Inspección del Trabajo respectiva.” Establece además que cuando los servicios prestados sólo sean de intermediación de trabajadores, se aplicarán las normas relativas a la subcontratación laboral.

En el contrato de trabajadores agrícolas transitorios o de temporada se entenderá incluida la obligación del empleador de proporcionar al trabajador condiciones adecuadas e higiénicas de alojamiento (salvo que éste pueda acceder a su residencia) y de alimentación; información para el correcto uso de pesticidas, plaguicidas y productos tóxicos; implementos y medidas de seguridad; y medios de movilización necesarios para acceder a las faenas y regresar al lugar de alojamiento (artículo 95 Código del Trabajo).

Pese a que la normativa establece obligaciones y sanciones respecto del pago de remuneraciones y seguridad social, en la práctica se pueden producir abusos en este ámbito. Un informe de la Fundación para la Superación de la Pobreza (Fusupo, 2019) sobre migración laboral en la provincia de Melipilla, constata que trabajadores temporeros migrantes, pese a tener contrato, han visto retrasado el pago de sus imposiciones previsionales o de salud, o simplemente no han sido pagadas. También se observa la práctica de emplear a los trabajadores mediante contratos de menos de un mes de duración, lo que exime de la obligación de pagar finiquito. El mismo informe recoge testimonios recurrentes de casos en que las remuneraciones se pagaron con retraso, en que no fueron pagadas, o en que los pagos recibidos fueron menores a los pactados. En la investigación desarrollada por Ciper (2021) sobre trabajadores contratados para cosechar arándanos en Coquimbo, se da cuenta de casos en que se ofreció a los trabajadores una remuneración de 600 mil pesos por más más comisiones más comisiones, siendo que sólo recibieron montos entre 30 mil y 90 mil pesos. Micheletti et al. (2019), en una investigación sobre el trabajo agrícola de migrantes en la región del Maule, exponen que las personas entrevistadas describen situaciones de explotación, precariedad, abuso laboral y discriminación. Dentro de los elementos mencionados, se repite especialmente la extensión de la jornada laboral sin que se les compensara por horas extra.

4.4 Irregularidad migratoria en el contexto de programas de trabajo de temporada

Experiencia internacional

Los programas para trabajadores migrantes de temporada han emergido en parte como respuesta a la migración y trabajo irregulares. En el caso de Estados Unidos, por ejemplo, las cifras sugieren que la expansión de programas de temporada para contratar más trabajadores mexicanos redujo la migración no autorizada desde México a partir de 2010 (Ramón, 2022). Sin embargo, estos programas asumen que los trabajadores retornan a sus países una vez terminados sus contratos, lo que no siempre sucede. Limitar de manera excesiva las posibilidades de alcanzar la regularización y residencia de largo plazo evita que estos programas sean una alternativa efectiva para contrarrestar la irregularidad (Castles, 2006). Australia continúa expandiendo el número de migrantes y países de origen que pueden acceder a visados para trabajo de temporada (OCDE, 2020), pero no ha abierto canales para que permanezcan de forma permanente en el país. En Canadá, los trabajadores migrantes de temporada no tienen permitido cambiar a una visa de residencia permanente. En contraste, el programa LCP para cuidadores sí permite ese cambio luego de dos años de experiencia laboral, habiéndose acreditado educación y proficiencia en el lenguaje (Callon, 2016). Pese a que el Gobierno canadiense lanzó un piloto en el área de agricultura y alimentos (“Agri-Food Pilot”) el año 2020 que permite el paso a residencia permanente, éste es muy limitado (OCDE, 2020; Ramón etl al., 2022). Requiere al menos un año de trabajo en Canadá en un trabajo que no sea de temporada; prueba de lenguaje y equivalencia de educación secundaria o equivalente; y una oferta de trabajo. En Estados Unidos, los programas H-2A y H-2B no conducen por sí mismos a una estancia permanente en el país (Sumption y Papademetriou, 2013) Sin embargo, existe la posibilidad de que apliquen a otro tipo de visa a través de una [solicitud de ajuste de estatus](#) si se les ofrece otro empleo.

Existe una tensión entre el riesgo de aceptar indefinidamente a trabajadores migrantes de temporada y los beneficios de incorporarlos. Para Sumption y Papademetriou (2013), la preocupación es que los trabajadores no tengan un empleo continuo y terminen siendo un costo para las arcas públicas. Por

otra parte, reemplazar a trabajadores que ya han ingresado al país y han mostrado habilidades en su trabajo, por otros que empiezan de cero es una pérdida de capital humano y un desincentivo para los empleadores a invertir en el desarrollo de su fuerza laboral. Ellos proponen una posibilidad intermedia, que es permitir a los trabajadores de temporada, que tengan una proyección positiva a futuro, que permanezcan en el país de manera permanente.

Para Ruhs (2006), no sólo es relevante abrir canales de permanencia sino también reducir la demanda de trabajadores informales. Si no se implementan políticas que reduzcan la demanda de trabajadores irregulares, los esfuerzos en control fronterizo y deportaciones no van a ser efectivos. Sin embargo, también es importante que existan incentivos para que los empleadores elijan contratar trabajadores bajo estos programas. Los costos no debieran ser demasiado altos, en equilibrio con salarios justos y condiciones de vida aceptables y dignas.

Contexto en Chile

La normativa migratoria permite que un extranjero con visa para trabajo de temporada acceda a otro permiso de residencia temporal estando dentro del país⁵, lo que constituye un canal importante para promover que, quienes busquen permanecer en el país, lo hagan a través de vías regulares.

Pese a lo anterior, más que la permanencia regular en el país una vez realizado el trabajo de temporada, el mayor desafío respecto de la regularidad migratoria y la formalidad laboral pareciera estar dado desde el comienzo de la relación laboral para labores de temporada. En Chile se dan prácticas que contravienen la ley para contratar a trabajadores en situación irregular, como por ejemplo facilitar al trabajador o trabajadora la cédula de identidad de otra persona; o simplemente no registrar a los trabajadores que no tienen permiso de trabajo en el listado oficial de asistencia (Fusupo, 2019).

Otro incentivo a la informalidad laboral de trabajadores migrantes en el sector agrícola está dado por límite por empresa para la contratación de extranjeros. El Código del Trabajo (artículo 19) establece que al menos el 85% de los trabajadores que dependan de un mismo empleador deben tener nacionalidad chilena, salvo cuando la empresa no tenga más de veinticinco trabajadores. En el rubro agrícola, donde el trabajo de extranjeros es cada vez más relevante, este límite a la contratación de trabajadores migrantes supone un incentivo a la contratación informal. Al mismo tiempo, incentiva a que intervengan en el proceso de contratación intermediarios que contratan a través de múltiples empresas con menos de veinticinco personas a extranjeros, eludiendo la obligación de limitar la proporción de trabajadores migrantes que trabaja para la empresa principal. Esta situación también puede darse en otros rubros donde la mano de obra extranjera suponga una proporción importante de los trabajadores que se requieran para llevar adelante las labores de la empresa.

Finalmente, será clave bajo el nuevo sistema de visados para trabajo de temporada que el sistema constituya una alternativa efectiva para las empresas que necesitan contratar a trabajadores extranjeros. Si el proceso de contratación desde el extranjero resulta demasiado engorroso y

⁵ Artículo 76 de la Ley 21.325 y artículo 127 n° 3 del Decreto 177.

contempla plazos excesivos, para los empleadores no será un sistema viable y por lo tanto se verán incentivados a contratar informalmente a trabajadores extranjeros.

5. Análisis y propuestas

Desde un punto de vista normativo, la legislación migratoria y laboral chilena responde en general a gran parte de los aspectos que han sido críticos respecto de la protección de derechos de trabajadores extranjeros de temporada en otros países. Respecto de la flexibilidad para cambiar de empleo o régimen migratorio, los trabajadores migrantes con permisos de residencia para trabajos de temporada podrán cambiar de empleador mientras están en Chile y también podrán solicitar el cambio a otra categoría de residencia temporal. En cuanto a los medios para facilitar la denuncia de abusos por parte de empleadores, las normas migratorias señalan que los extranjeros que denuncien incumplimientos de las normas laborales o migratorias por parte de su empleador no serán sancionados por no tener permiso para trabajar. Respecto del régimen laboral, el Código del Trabajo contiene disposiciones referidas a la subcontratación e intermediación que confieren responsabilidad a la empresa principal; existen normas específicas para las empresas de intermediación o prestación de servicios transitorios; y la Dirección del Trabajo tiene obligaciones de fiscalización respecto del cumplimiento de las normas laborales en el caso de subcontratación y contratos de puesta a disposición de trabajadores.

No obstante lo anterior, el mayor desafío está en la ejecución y fiscalización de las normas establecidas, junto con regular y hacerse cargo de aspectos que hoy no están contemplados en la ley. A continuación se plantean propuestas en las áreas que, a la luz de las experiencias analizadas, pueden implicar vulneraciones para los derechos de los trabajadores de temporada extranjeros en el futuro.

1. **Reforzar entrega de información a trabajadores extranjeros y separar espacios de fiscalización.** Para los trabajadores extranjeros seguirá siendo difícil denunciar prácticas abusivas mientras tengan temor a perder su trabajo o a que no se les contrate para una próxima temporada. Esto se verá exacerbado si los trabajadores no están lo suficientemente informados sobre sus derechos, las alternativas que tienen para cambiar de empleador o de visado, y de la protección que les otorga la ley para realizar denuncias. Es muy importante en este sentido que el proceso de postulación contemple la entrega de información clara y precisa sobre estos aspectos a los extranjeros. Junto con lo anterior, para no desincentivar denuncias a las autoridades laborales, no se debiesen realizar inspecciones por parte de las autoridades migratorias con el objeto de sancionar a los extranjeros que no tengan un estatus regular. Las fiscalizaciones migratorias deben realizarse en otros espacios en que no impliquen un incentivo para que los trabajadores busquen pasar desapercibidos e invisibilizar su situación.
2. **Potenciar fiscalizaciones de las condiciones laborales y de contratación.** El rol de la Inspección del Trabajo debe verse reforzado para fiscalizar de manera suficiente tanto preventivamente como a partir de denuncias realizadas por trabajadores u otros actores. Es importante que se definan métricas mínimas de cobertura respecto de los trabajadores de temporada al momento de implementarse este tipo de visados, para monitorear de manera efectiva el cumplimiento de la normativa laboral y migratoria. Esto no sólo supone vigilar las

condiciones en el lugar de trabajo, sino que también cuando corresponda las condiciones de alojamiento, transporte y alimentación, junto con el debido pago de remuneraciones, cotizaciones y finiquitos. Lo anterior supone contar con los recursos humanos y financieros suficientes para llevar a cabo las labores de fiscalización.

3. **Regular y monitorear la actividad de reclutadores, subcontratistas e intermediarios bajo este nuevo sistema de visados.** Actualmente, el rol de subcontratistas, reclutadores e intermediarios ya genera espacios de vulneración en el contexto actual, que pueden intensificarse si comienzan a operar empresas que recluten desde el extranjero. La normativa chilena no cubre este escenario y en este contexto será aún más importante que exista registro, seguimiento, fiscalización y sanciones cuando corresponda a las empresas que cometan abusos contra los trabajadores extranjeros o que no respeten la normativa laboral. En ese contexto, puede ser interesante observar la experiencia de Canadá, que ha establecido espacios de coordinación con los gobiernos de los países de origen de los trabajadores de temporada, con miras a compartir la responsabilidad para controlar y fiscalizar a reclutadores. Junto con eso, se podría crear un programa con una plataforma asociada que incentive a la certificación y posicionamiento de empleadores y reclutadores responsables, que los trabajadores extranjeros puedan elegir al momento de postular a un empleo y visado.
4. **Eliminar o flexibilizar el límite a la contratación de trabajadores por empresa.** El límite de 15% de trabajadores extranjeros por empresa supone un incentivo a la contratación informal o a la subcontratación mediante intermediarios que burlan la normativa. Actualmente se está tramitando en la Cámara de Diputados y Diputadas un proyecto de ley (15209-13) que propone aumentar el límite a un 40% de extranjeros por empresa. El proyecto también propone exceptuar del límite de contratación de extranjeros a “aquellos empleadores que, en virtud de la estacionalidad de sus labores, requieran de un incremento sustantivo de su personal durante determinadas épocas del año”. Considerando lo expuesto en este informe, la aprobación de este proyecto de ley supondría un avance para promover la contratación formal de trabajadores de temporada extranjeros.

**INFORME DE AVANCE:
“POLÍTICAS DE INTEGRACIÓN DE POBLACIÓN INMIGRANTE EN MUNICIPIOS CHILENOS”**

Juan Pablo Ramaciotti
jpramaciotti@politicasmigratorias.org
+569 9342 0526

Diego Chaparro
diego.chaparro@politicasmigratorias.org
+569 4153 0381

1. INTRODUCCIÓN

La población migrante en Chile ha aumentado de manera acelerada durante los últimos años, llegando a 1.482.390 para fines del 2021 (INE y Sermig, 2022). Esto ha traído consigo distintos desafíos a nivel regional y comunal que varían según el contexto social y económico, las características de los grupos migrantes asentados en cada zona y el rol de las políticas y la institucionalidad pública, entre otros factores. Si bien la mayor parte de las personas extranjeras se concentran en la Región Metropolitana, las regiones con mayor proporción de extranjeros en edad de trabajar son también las del Norte Grande del país. Mientras en el norte hay mayor presencia de migrantes provenientes de países andinos, las personas de origen haitiano se concentran en la Zona Central y las personas venezolanas se han establecido en múltiples regiones de Chile, siendo la comunidad extranjera más numerosa para 2022.

Las personas migrantes se enfrentan con diversos desafíos al llegar al país. Según la Encuesta Casen 2020, más de la mitad de los migrantes llevaban para ese entonces cinco años o menos en Chile. Esto es relevante especialmente considerando que el período inicial presenta mayores dificultades pues cuentan con menos redes, menor capital económico y mayor probabilidad de estar en situación migratoria irregular (SJM, 2021). En cuanto a la pobreza por ingresos, en el caso de la población migrante ha aumentado durante los últimos años, siendo especialmente alta en el Norte Grande. Dentro de otros aspectos críticos se encuentra el alto porcentaje de familias migrantes viviendo en campamentos (CES, 2021) y el alto número de ingresos irregulares de extranjeros al país, especialmente de personas que han migrado producto de la crisis política y económica en Venezuela (SJM, 2022).

Sumado a lo anterior, la percepción respecto de la migración en la sociedad de acogida se puede ver afectada por el aumento de la migración extranjera, especialmente cuando se percibe que la situación económica del país es negativa (González et al., 2019). A partir de datos de la Encuesta CEP 2022 y la Encuesta Bicentenario 2021, es posible observar una percepción mayoritaria de la sociedad chilena de que la migración hacia el país ha sido excesiva y debe ser restringida. Sin embargo, una gran mayoría de las personas consultadas ha señalado que no ha tenido experiencias negativas con personas migrantes. Junto con lo anterior, la Encuesta Espacio Público-Ipsos 2021 muestra que ha disminuido la proporción de personas que considera que la migración es dañina y aumenta los problemas sociales.

Por otra parte, la migración representa importantes oportunidades para el país, por ejemplo en el ámbito económico. La población migrante es más joven y presenta mayores tasas de ocupación laboral y formalidad que los chilenos (OCEC UDP, 2022). Sin embargo, presentan mayores índices de subempleo por calificaciones y en algunas regiones la informalidad de trabajadores inmigrantes es muy superior al promedio nacional, lo que requiere políticas específicas para fomentar la formalidad y la utilización plena de las competencias de los trabajadores extranjeros. Al mismo tiempo, la demanda de trabajadores de distintos sectores productivos no ha sido cubierta satisfactoriamente, por lo que la oferta de trabajo que representa la población migrante puede ser fundamental para la economía nacional (SENCE, 2022).

En este contexto, las oportunidades y desafíos que presenta la migración deben ser abordados desde las políticas públicas tanto a nivel central como local. El rol de los gobiernos regionales y los municipios es fundamental para implementar políticas que, con perspectiva local, aborden aspectos fundamentales como la regularidad migratoria, inserción laboral, acceso a redes, convivencia y acceso a servicios públicos, entre otros. Es este escenario, se hace relevante desarrollar y proponer políticas orientadas a la integración de la población migrante en contextos locales, observando la experiencia que ya existe en Chile y casos destacados a nivel internacional. Este proyecto busca mirar hacia el mediano y largo plazo, aportando a que las personas migrantes viviendo en distintas zonas de Chile puedan mejorar su calidad de vida y aportar al desarrollo social y económico del país.

De este modo, como objetivo general, buscamos identificar y desarrollar propuestas específicas de políticas de integración de población migrante a nivel comunal y nacional, en dimensiones definidas como prioritarias, a partir del análisis de experiencias internacionales y locales. A su vez, como objetivos específicos nos proponemos diagnosticar el estado de desarrollo de políticas e iniciativas de integración de personas migrantes a nivel comunal en Chile e identificar experiencias nacionales e internacionales destacadas respecto a la integración de personas migrantes en ámbitos regionales y locales.

2. MARCO TEÓRICO Y METODOLÓGICO

La integración, como concepto y como proceso, es utilizada como una herramienta de análisis para observar e identificar los desafíos y transformaciones que enfrenta la población migrante en el ámbito local y nacional (Spencer y Charsley, 2021). En este sentido, es importante considerar que el acceso a oportunidades de desarrollo para personas o grupos se encuentra vinculado a los efectos producidos por la desigualdad y los niveles de cohesión social en distintos territorios y regiones (CEPAL, 2006). Siguiendo a Spencer y Charsley (2016), también es necesario tener en cuenta la dimensión temporal respecto a cómo cambian los actores y el impacto de variables significativas en un periodo determinado, considerando que el resultado de los procesos de integración no es un estado final, sino un período de cambios continuos causados por factores decisivos e identificados como prioritarios, como lo son las políticas públicas.

El presente estudio se centra en la identificación de dimensiones, en materia de políticas públicas desarrolladas a nivel municipal, que impactan en los procesos de integración social y laboral de la población migrante en Chile, considerando que allí se dan elementos importantes para comprender tales procesos (Oliver, 2013). Consideramos ir más allá de los contextos particulares en los cuales se desarrolla la integración, buscando identificar distintos factores que tienen un impacto significativo en este proceso y, por lo tanto, merecen mayor atención. Abordaremos, también, la diferencia entre hombres y mujeres migrantes asumiendo el origen distinto de los problemas asociados a la migración y aquellos asociados con el género, haciendo énfasis en la interacción entre los estereotipos discriminatorios y de género en

los procesos de integración aceptando que el género resulta fundamental para entender el proceso en cuestión (Anthias y Pajnik, 2014).

Dado lo anterior, analizamos iniciativas y programas de asistencia a migrantes y refugiados, empleo, desarrollo económico y gobernanza, con el objetivo de diagnosticar el estado de desarrollo de políticas de integración de personas migrantes a nivel comunal. Buscamos, con este modelo, dar cuenta de un momento particular en un proceso de múltiples cambios, generando un diagnóstico respecto al estado de desarrollo de políticas e iniciativas de integración social y laboral de personas migrantes en diez capitales regionales de Chile. Esta discusión nos permitirá desarrollar propuestas de políticas de integración sociolaboral a nivel local orientadas a personas migrantes y refugiadas, en aquellas dimensiones de política pública definidas como prioritarias, a partir del análisis de experiencias locales e internacionales y la información recopilada mediante entrevistas a funcionarios y funcionarias municipales. A partir del modelo de Spencer y Charsley (2016, 2021), es posible identificar que los procesos de integración se desarrollan en distintos planos (local, nacional e internacional) y áreas (social, estructural, cultural, participación cívica y política e identidad), que están conectadas y superpuestas (ver tabla 1).

Tabla 1. Áreas de integración social

Áreas de integración	Contenidos
Social	Interacción social, relaciones y redes.
Estructural	Acceso a derechos y prestaciones básicas, como por ejemplo participación en el mercado inmobiliario y en los sistemas educativo y de salud.
Cultural	Valores en evolución, actitudes, conductas y estilos de vida de todos los residentes o habitantes de una comunidad.
Participación cívica y política	Participación en la vida comunitaria y los procesos democráticos.
Identidad	Procesos a través de los cuales individuos con distintos trasfondos desarrollan un sentido de pertenencia con el lugar, país, comunidades y personas con que viven.

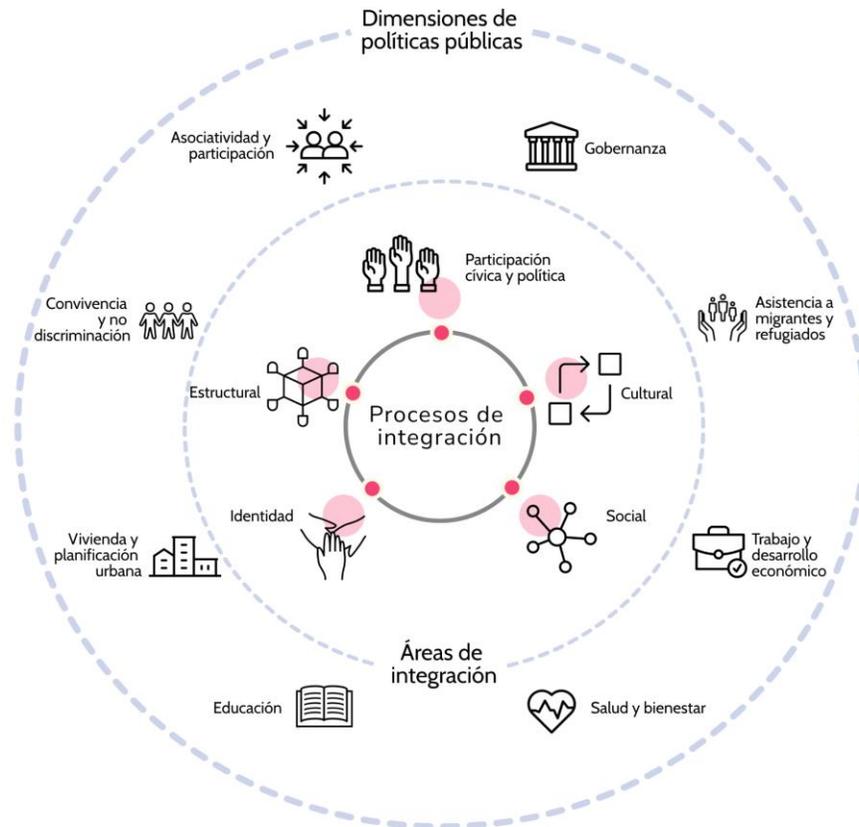
Fuente: elaboración propia a partir de Spencer y Charsley (2021)

En cada una de las áreas de integración pueden influir distintos factores de integración que Spencer y Charsley (2021) clasifican en las siguientes categorías: individual, redes sociales y familiares, sociedad, políticas públicas y transnacional¹. En este trabajo buscamos enfocarnos en factores de integración

¹ Algunos ejemplos de factores que influyen en las áreas de integración son: género, edad y lenguaje (individual); contactos y responsabilidades de cuidado (redes sociales y familiares); trabajo, racismo, acciones de la sociedad civil (sociedad); cursos de idioma, reconocimiento de competencias laborales, leyes antidiscriminación (políticas públicas); envío de remesas; políticas en el país de origen (transnacional) (Spencer y Charsley, 2021).

impulsados desde las políticas públicas desarrolladas a nivel municipal. Para eso hemos identificado **ocho dimensiones de políticas** que impactan en las distintas áreas de integración² (ver figura 1).

Figura 1. Áreas de integración y dimensiones de políticas públicas en procesos de integración social



Fuente: elaboración propia a partir de Spencer y Charsley (2016 y 2021).

De estas ocho dimensiones, hemos escogido tres para analizar en el presente estudio, respecto de su desarrollo a nivel de gobiernos locales: **asistencia a personas migrantes y refugiadas, trabajo y desarrollo económico, y gobernanza**. Se escogieron estas dimensiones de políticas considerando que contemplan elementos fundamentales para los procesos de integración de los migrantes, especialmente en la etapa inicial de llegada al país, como son la inserción social y laboral de personas migrantes, así como políticas para apoyar su regularización y conexión con redes institucionales (SJM, 2021; Azócar et al., 2022). A partir de recomendaciones desarrolladas por diversas organizaciones internacionales (CMI et al., 2020), es posible identificar los siguientes aspectos centrales de estas tres dimensiones:

² Se identificaron estas dimensiones a partir de la revisión de informes, recomendaciones y políticas impulsadas o desarrolladas por distintos organismos nacionales e internacionales. En particular, se analizó el Sello Migrante del Servicio Nacional de Migraciones de Chile, la Declaración de Alcaldes de Marrakech (2018) y la Herramienta de Acción para la Inclusión Local, desarrollada por la OCDE, Migration Policy Group (MPG), Welcoming International e Intercultural Cities/Council of Europe.

- a) **Asistencia a personas migrantes y refugiadas:** respuesta a las necesidades más urgentes de las personas migrantes y refugiadas, especialmente quienes están en una situación de mayor vulnerabilidad y con un enfoque de género. Esto requiere de la articulación y contribución de distintos departamentos municipales de acuerdo a sus competencias y experticia, así como la colaboración con otras instituciones para lograr una cobertura en distintos niveles. Contempla acciones como asesoría legal y migratoria, apoyo a la regularización, asistencia social y acompañamiento a procesos de reunificación familiar.
- b) **Trabajo y desarrollo económico:** capacidades y políticas de los municipios orientadas a fomentar la inserción laboral y económica de personas migrantes y refugiadas, con un foco importante en el desarrollo económico local, la generación de redes con actores del sector privado, formalización del empleo y el impulso al emprendimiento, aspectos centrales de esta dimensión y para el desarrollo económico local.
- c) **Gobernanza:** referida a las capacidades de los gobiernos locales para encontrar y entregar soluciones apropiadas a las necesidades de las personas migrantes y refugiadas. Esto contempla aspectos como la instalación de institucionalidad específica en los municipios orientada al trabajo con migrantes y refugiados; la existencia de espacios locales, intersectoriales y multinivel de coordinación; la destinación de recursos a la asistencia y programas de integración de personas migrantes y refugiadas; la formación y capacitación de personal municipal; y el uso, levantamiento y sincronización de datos e información sobre la población migrante.

A lo largo de este informe se profundizará en cada una de estas tres dimensiones con especial foco en los elementos mencionados anteriormente, además de analizar e identificar políticas recomendadas para su desarrollo e impacto en los procesos de integración de personas migrantes a nivel local. Para esto se revisará literatura sobre la materia, informes y recomendaciones de organismos expertos, junto con identificar buenas prácticas en torno a estas tres dimensiones a partir de experiencias internacionales buscando dar con aquellos factores de integración más relevantes.

Junto con lo anterior, se presentará un diagnóstico de diez comunas, correspondientes a las capitales regionales de distintas regiones de Chile, respecto del estado de desarrollo de políticas en las tres dimensiones escogidas. Para esto se llevarán a cabo diez entrevistas en profundidad, semi estructuradas, con funcionarios y funcionarias municipales de cada una de estas comunas, en las que se levantará información y experiencias relativas al trabajo con población migrante y que permiten la evaluación de indicadores de integración definidos para cada una de las dimensiones abordadas.

Al levantar información cualitativa, nos centraremos en la construcción de indicadores nominales y ordinales en base a indicadores de integración definidos previamente. Estos indicadores nos permitirán, en el caso de aquellos de carácter nominal, señalar la existencia de programas y/o iniciativas para cada una de las dimensiones observadas. Para la construcción de los indicadores de carácter ordinal, nos centraremos en el nivel de dotación, cumplimiento, satisfacción o inconveniencia de los programas e iniciativas asociadas a la asistencia a migrantes y refugiados, desarrollo económico y empleo y gobernanza.

Para lograr los objetivos propuestos, asumiendo las limitaciones metodológicas de la construcción de indicadores en base a información cualitativa recopilada en entrevistas, complementaremos la construcción y evaluación de indicadores con análisis en profundidad del contenido para diagnosticar el estado desarrollo de políticas e iniciativas de integración de personas migrantes a nivel comunal y que

nos permitan desarrollar propuestas que pongan el foco en factores de integración presentes en cada dimensión de política pública abordada.

3. INDICADORES DE INTEGRACIÓN LOCAL

A partir de las dimensiones escogidas para el desarrollo de este informe hemos definido indicadores que permiten evaluar la existencia, estado de avance, profundización, nivel de dotación, cumplimiento y satisfacción de políticas públicas llevadas a cabo por los municipios participantes de esta investigación³. A continuación se detallan los indicadores de las tres dimensiones estudiadas.

3.1 Asistencia a personas migrantes y refugiadas

- a) Se han diseñado medidas específicas para que migrantes y refugiados puedan acceder a información y servicios universales (ventanillas únicas, paquetes de bienvenida, directrices sobre cómo acceder a los servicios públicos y utilizar el transporte, etc.).
- b) Existen programas para promover y apoyar la regularización migratoria.
- c) Se proporciona, directamente o a través de otras instituciones, asesoramiento jurídico y acceso a la justicia, en particular para los migrantes más vulnerables, incluidos los indocumentados y los niños.
- d) Se apoya y promueve la obtención de RUN para migrantes indocumentados.
- e) Existen medidas específicas orientadas a apoyar que NNA migrantes regularicen su estatus migratorio.
- f) Se realiza acompañamiento y apoyo en procesos de reunificación familiar.
- g) Existen iniciativas/programas orientados específicamente a la atención de mujeres migrantes.
- h) Se entrega apoyo a personas migrantes o refugiadas en situaciones de emergencia (situación de calle, contextos de violencia, carencia de recursos).

3.2 Trabajo y desarrollo económico

- a) Existen programas de apoyo a emprendimientos y pequeños negocios que incorporan a la población migrante.
- b) Se entrega apoyo y acceso a infraestructura y espacios de trabajo para emprendedores migrantes y refugiados.
- c) Se entregan oportunidades de acceso a capital para emprendedores migrantes y refugiados.
- d) Se identifica de manera proactiva a emprendedores migrantes y refugiados, para ayudarlos a conectar entre sí y con otros emprendedores de la comuna.
- e) Existe un trabajo coordinado en torno a acciones específicas entre el programa u oficina de migración y las unidades municipales enfocadas en emprendimiento y empleo.
- f) Existe una asociación entre las autoridades locales, las empresas sociales y el sector privado para apoyar las nuevas oportunidades laborales de las comunidades migrantes y de acogida.

³ Al igual que en el caso de las dimensiones de integración presentadas en este informe, los indicadores relativos a asistencia a personas migrantes y refugiadas, trabajo y desarrollo económico, y gobernanza, fueron identificados a partir de informes, recomendaciones y políticas impulsadas o desarrolladas por distintos organismos nacionales e internacionales. Se analizó de manera particular el Sello Migrante del Servicio Nacional de Migraciones de Chile, la Declaración de Alcaldes de Marrakech (2018) y la Herramienta de Acción para la Inclusión Local, desarrollada por la OCDE, Migration Policy Group (MPG), Welcoming International e Intercultural Cities/Council of Europe.

- g) Existe un trabajo orientado a la intermediación laboral adaptado al contexto de personas en situación de movilidad humana.
- h) Se entrega información a personas migrantes y refugiadas sobre derechos laborales y alternativas existentes ante eventuales vulneraciones de derechos laborales.
- i) Se entrega apoyo a las personas migrantes y refugiadas en el proceso de convalidación de títulos o certificación de competencias.

3.3 Gobernanza

- a) Existe un programa u oficina dedicada al trabajo con personas migrantes y refugiadas.
- b) Existen mecanismos e instancias de coordinación y trabajo multinivel (municipal, regional, nacional) para mejorar el conocimiento de políticas nacionales y las prácticas existentes a desarrollar por gobiernos subnacionales.
- c) Existe una política orientada a la integración de personas migrantes de la que participan diversos departamentos municipales y que involucra a la comunidad (autoridades locales, sector privado, ONGs, asociaciones de migrantes y refugiados, fundaciones, iglesias, etc.).
- d) Existen políticas o prácticas de capacitación y formación de funcionarios municipales para asegurar que migrantes tengan acceso a servicios (conocimiento de DDHH; formación en interculturalidad, diversidad y no discriminación; manejo de políticas y programas atingentes).
- e) Se capacita a los funcionarios municipales responsables de la atención a personas migrantes y refugiadas en leyes de migración, estatus de migrantes y refugiados, permisos de trabajo, derechos, mecanismos para denunciar la discriminación.
- f) Existen prácticas concretas de intercambio de información y coordinación de actividades con migrantes y refugiados, ONGs, empresas, fundaciones y otras administraciones municipales.
- g) Se levanta y utiliza evidencia y datos respecto de lo que funciona en términos de acciones de integración local, mejorando el registro de datos, incluyendo el punto de vista de migrantes, sincronizando bases de datos de distintos servicios que identifiquen necesidades y resultados con migrantes.
- h) Se implementan fondos multianuales destinados a objetivos de integración de personas migrantes.
- i) Se han implementado medidas para promover la diversidad en todos los niveles jerárquicos para que la fuerza laboral del municipio refleje la composición de la población de la comuna.

4. EXPERIENCIAS INTERNACIONALES

4.1 Asistencia a personas migrantes y refugiadas

Palermo, Italia	Proyecto Ragazzi Harraga	Llevado a cabo entre 2017 y 2019 a través de una alianza entre organizaciones sin fines de lucro y la municipalidad, desarrollaron nuevos modelos y herramientas para vincular entre sí a prestadores de servicios que trabajaban con NNA no acompañados. De esta manera se redujo el riesgo de que los menores quedasen atrapados en una red de derivaciones, o de que el avance en un área se viera afectada por el retroceso en otras (Patuzzi, 2020).
-----------------	--------------------------	---

Milán, Italia	Centro de Ayuda de la Estación Central de Milán	Es un servicio orientado a personas en situación de calle o indigencia, administrado conjuntamente por la ciudad y organizaciones de la sociedad civil. Ha tenido resultados positivos entregando un lugar de transición (bajo la lógica de vivienda como primer paso (housing-first approach en inglés) a migrantes en situación de calle y otros residentes con adicciones, problemas de salud mental, entre otros (Patuzzi, 2020).
Barcelona, España	Programa Nuevas Familias	Apoya a la familias que postulan a la reunificación familiar, entregándoles orientación y apoyo antes, durante y después del proceso de reunificación familiar. Ante la ausencia de un programa a nivel nacional, la ciudad usa su presupuesto local para ofrecer a las familias migrantes y refugiadas asesoría completa y personalizada en aspectos legales, prácticos y psicológicos del proceso (CMI et al., 2021).
Nueva York, EE.UU	Programa de identificación municipal	Sin importar el estatus migratorio, que aseguran el acceso a servicios e instituciones culturales a todos los residentes de la ciudad, incluyendo a comunidades desventajadas, jóvenes y migrantes indocumentados. La información personal registrada a través de estas cédulas no es compartida a autoridades migratorias (CMI et al., 2021).
Helsingborg, Suecia	Programa apoyo mujeres migrantes	A través de un proyecto implementado en cinco ciudades distritales, en colaboración con asociaciones, centros de voluntariado, propietarios y asociaciones de investigación, se entregó apoyo a mujeres de comunidades migrantes para acercarse al mercado laboral y revertir situaciones de aislamiento y exclusión. Estas mujeres también actúan como multiplicadoras para otros residentes, entregando información sobre cuidado infantil, contactos con autoridades o actividades recreativas (CMI et al., 2021).

4.2 Trabajo y desarrollo económico

Bucarest, Rumania	Alianza Mastercard-OIM	Esta alianza se creó con la intención de entregar educación financiera y capacitación para migrantes y refugiados, desarrollando al mismo tiempo tarjetas de prepago para refugiados para simplificar la transferencia de beneficios (Patuzzi, 2020). Si bien esto puede servir a migrantes y refugiados en general, puede ser de gran ayuda para emprendedores que requieren insertarse en el mercado local.
Viena y Stuttgart, Austria y Alemania	Centros de Información	En ambos países se crearon centros orientados al empleo y desarrollo económico. En Viena a través del Centro de Información para Empresas Migrantes y el Centro de Negocios Indios en Stuttgart, identificando emprendedores migrantes,



		ofreciéndoles locales para desarrollar sus actividades (CMI et al., 2021).
Gaziantep, Turquía	Iniciativas de Integración	La municipalidad de Gaziantep ha utilizado soluciones creativas para maximizar la integración, alternando sus prioridades a medida que las circunstancias cambian. El municipio está trabajando con organizaciones y agencias internacionales, ha adoptado un mecanismo de planificación e intervención basado en evidencia y creó un mapa de riesgo social de la ciudad a partir de una encuesta por distritos. Entre los servicios que se ofrecen a los refugiados sirios se encuentra la capacitación en oficios y cursos de inglés y turco, orientados a facilitar el acceso de refugiados al mercado laboral (CMI et al., 2021).
Milán, Italia	Centro Mediazione al Lavoro	Entrega apoyo específico a refugiados y otros grupos que enfrentan dificultades para integrarse al mercado laboral. Esta labor se realiza con equipos mixtos de funcionarios públicos y proveedores de servicios de la sociedad civil, combinando el peso institucional de la municipalidad y la expertiz y experiencia de las ONGs, lo que ha resultado atractivo para empresas que buscan llenar vacantes laborales (Patuzzi, 2020).
Michigan, EE.UU	Política de Integración Laboral	En el estado de Michigan identifican y utilizan el talento de inmigrantes altamente calificados, que tienen permiso para trabajar en el país, pero que están desempleados o subempleados. Este programa es desarrollado por la organización sin fines de lucro Upwardly Global (UpGlo) y el Departamento de Licencias y Asuntos Regulatorios de Michigan, en colaboración con la Oficina para Nuevos Americanos y otros aliados estatales y regionales. UpGlo entrega capacitación y herramientas para insertarse en el proceso de búsqueda de empleo, habilidades blandas para las áreas de desarrollo profesional, desarrollo de redes profesionales en Estados Unidos y habilidades para enfrentar entrevistas. Junto con eso, los conecta de manera activa con empleadores de redes estatales y nacionales (Welcoming America, 2021).
Saint Louis, EE.UU	Proyecto Mosaico	Iniciativa público-privada que, dentro de diversas líneas de trabajo, pone énfasis en atraer personas de bajos ingresos y baja calificación como un pilar clave de los proyectos estratégicos para el incremento del dinamismo de la economía. La iniciativa promueve una relación complementaria entre los trabajadores de baja calificación y los negocios locales emergentes, siendo ambos considerados fundamentales para el éxito de la ciudad. Elementos como la capacitación de trabajadores, la conexión con redes de negocios regionales y la asistencia con la elaboración de currículums, son ejemplos de apoyos complementarios que

		son desarrollados en el marco de la iniciativa (USC Center for the Study of Immigrant Integration, 2021).
--	--	---

4.3 Gobernanza

Durban, Sudáfrica	Proyecto de “Migración y Formación de Ciudad Inclusiva”	Este programa promueve la formación de una red de aliados que fortalezcan la respuesta de la ciudad a los migrantes, enfocándose en inclusión social, integración y participación. En el proyecto colaboran organizaciones de la sociedad civil y una universidad pública sudafricana, que levantan testimonios de migrantes, establecen diálogos con autoridades y líderes locales y facilitan el trabajo conjunto en torno al diseño de políticas más inclusivas ⁴ .
Sultanbeyli, Turquía	Centro Comunitario de Coordinación	La Municipalidad de Sultanbeyli, en colaboración con la Asociación de Asistencia y Solidaridad para Refugiados y Solicitantes de Asilo, estableció un centro comunitario y de coordinación que permite recolectar toda la información necesaria mediante encuestas a familias refugiadas, incluyendo información demográfica, que se almacena en una base de datos online. A partir de la percepción de la sociedad turca respecto de los refugiados sirios, la existencia de una base de datos cualitativa y el monitoreo de la situación socioeconómica de la población refugiada, permite reconocer cómo los refugiados se benefician de los servicios ofrecidos y qué apoyo adicional es necesario (CMI et al., 2020).
Arua, Uganda	Programa censal	desde 2020, la Municipalidad de Arua, en colaboración con la Oficina Central de Estadísticas y agencias internacionales, implementó un programa para censar a los migrantes de la ciudad. Esto permitió identificar a migrantes que no estaban registrados por las instituciones públicas, y a partir de eso fortalecer los servicios y oportunidades entregados a la comunidad migrante y de acogida. Treinta censistas visitaron los hogares de la ciudad, levantando información a través de tablets y transmitiendo las estadísticas directamente a un sistema online de la Oficina Central de Estadísticas. El programa, de dos años, contempla el apoyo para investigación, documentación y aprendizaje colaborativo en la gestión para la recepción e integración de migrantes; el fortalecimiento de la capacidad institucional del municipio de Arua; y la modelación y adopción de

⁴ Ver el programa de innovación de Cities Alliance “Migration and the Inclusive City”. Disponible en <https://welcomingamerica.org/resource/opening-minds-opening-doors-opening-communities-cities-leading-immigrant-integration/> [acceso 14 de octubre de 2022].

		enfoques de medios de subsistencia sustentables para las comunidades de acogida y migrantes (AVSI Foundation, 2020).
Ghent, Bélgica	Fuerza de Trabajo Interdepartamental	En 2015, la ciudad de Ghent estableció una fuerza de trabajo interdepartamental enfocada en refugio, involucrando departamentos del gobierno local y organizaciones de la sociedad civil bajo el liderazgo del vice alcalde en colaboración con los miembros del concejo de la ciudad. Se crearon tres grupos de trabajo (voluntariado y conciencia pública, refugio y albergue, e integración) para facilitar la cooperación organizada entre los distintos actores involucrados (CMI et al., 2020).
New York, EE.UU	Escuelas de Liderazgo para Residentes	En Nashville, New York y Cupertino, se desarrollan las "Resident Leadership Academies", las cuales permiten a los inmigrantes aprender sobre el gobierno local, utilizar los servicios y programas de manera más eficiente, visibilizar necesidades y adquirir habilidades de liderazgo, lo que genera un mayor involucramiento de las comunidades migrantes (Welcoming America, 2021).
Córdoba, Argentina	Centro de atención a personas migrantes y refugiadas (CAPEM)	Durante el año 2022 se inauguró este centro que corresponde a un edificio municipal orientado a entregar información, dar asesoramiento, proveer asistencia y promover la interculturalidad, para garantizar la inserción efectiva de los extranjeros en la ciudad. Dentro de sus líneas de acción, está la información y consulta sobre legislación y derechos; la disponibilidad de personal y una guía de información para migrantes (en formato digital y papel); apoyo en la tramitación de documentación migratoria y administrativa; capacitaciones en materias laborales, financieras, herramientas digitales, emprendimiento y otros; asistencia ante situaciones de extrema necesidad; e iniciativas de promoción de la interculturalidad.
Berlín, Alemania	Apertura Intercultural	En Berlín, tener una administración pública diversa, es uno de los principios de la estrategia de integración, llamada "Apertura Intercultural". La estrategia está contenida en una ley regional vinculante, y su cumplimiento es monitoreado a partir de indicadores que deben ser reportados al órgano legislativo local (CMI et al., 2021).



REFERENCIAS

- Anthias, F. y Pajnik, M. (Eds.). (2014). *Contesting integration, engendering migration: Theory and practice*. Springer.
- AVSI Foundation (2020). *The need to enumerate refugees in cities: AVSI's experience in Uganda*. Recuperado de <https://www.avsi.org/en/news-and-press/news/the-need-to-enumerate-refugees-in-cities-avsis-experience-in-uganda>
- Azócar, R., Domínguez, P., González, R., Grau, O. y Tessada, J. (2022). *Desafíos y propuestas para la regularización e inserción laboral de migrantes en Chile*. Temas de la Agenda Pública, 17(160), 1-21. Centro de Políticas Públicas UC. Recuperado de: <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/publicacion/desafios-y-propuestas-para-la-regularizacion-e-insercion-laboral-de-migrantes-en-chile/>
- Center for Mediterranean Integration CMI, OCDE, ONU-Habitat, UNICEF, UNESCO y OSM (2021). *Local Inclusion of Migrants and Refugees. A Gateway to existing ideas, resources and capacities for cities across the world*. Recuperado de: <https://unhabitat.org/local-inclusion-of-migrants-and-refugees-a-gateway-to-existing-ideas-resources-and-capacities-for>
- Centro de Estudios Públicos, CEP (2022). *Estudio Nacional de Opinión Pública N°86, Abril-Mayo 2022*. Recuperado de: <https://www.cepchile.cl/cep/encuestas-cep/encuestas-2010-2021/estudio-nacional-de-opinion-publica-n-86-abril-mayo-de-2022>
- Centro de Estudios Socioterritoriales, CES (2021). *Catastro Nacional de Campamentos 2020-2021. Informe Ejecutivo*. Fundación TECHO-Chile y Fundación Vivienda. Recuperado de <https://bit.ly/3SbyEFq>
- Centro de Políticas Públicas UC (2021). *Resultados Encuesta Bicentenario 2021*. Recuperado de: <https://politicaspUBLICAS.uc.cl/publicacion/resultados-encuesta-bicentenario-uc-2021/>
- CEPAL (2006). *Integración regional y políticas públicas. Evaluación de la experiencia europea y posibles implicaciones para la integración latinoamericana*. CEPAL, México D.F.
- Declaración de Alcaldes de Marrakech (2018). *Ciudades trabajando juntas por los migrantes y refugiados*. Quinto Foro de Alcaldes sobre Movilidad Humana, Migración y Desarrollo. Recuperado de <https://bit.ly/3MzpukK>
- Espacio Público e Ipsos (2021). *Chilenos y chilenas hoy. Desafiando los prejuicios, complejizando la discusión. Encuesta Espacio Público-Ipsos 2021*. Diciembre de 2021. Rescatada de: <https://espaciopublico.cl/wp-content/uploads/2021/12/INFORME-IPSOS-ESPACIO-PU%CC%81BLICO-2021-5-AN%CC%83OS-.pdf>
- González G., Muñoz E. y Mackenna B. (2019). *Cómo quieren en Chile al amigo cuando es forastero: Actitudes de los chilenos hacia la migración*. En: Aninat I. y Vergara R. (Eds.) *Inmigración en Chile. Una mirada multidimensional*. Centro de Estudios Públicos y Fondo de Cultura Económica. Santiago, Chile.
- Instituto Nacional de Estadísticas, INE y Servicio Nacional de Migraciones, Sermig (2022). *Informe de resultados de la estimación de personas extranjeras residentes en Chile al 31 de diciembre de*

2021. *Desagregación nacional, regional y principales comunas*. Octubre 2022. Recuperado de <https://bit.ly/3Mwh6CD>

- Observatorio del Contexto Económico Universidad Diego Portales, OCEC UDP (2022). *Empleo inmigrante: 47% son venezolanos y el 53% de quienes tienen estudios superiores trabaja en un empleo no calificado*. Reportaje Diario La Tercera, 11 de junio de 2022. Recuperado de: <https://ocec.udp.cl/empleo-inmigrante-47-son-venezolanos-y-el-53-de-quienes-tienen-estudios-superiores-trabaja-en-un-empleo-no-calificado/>
- OCDE, Migration Policy Group, Welcoming International e Intercultural Cities Council of Europe (2020) *La Herramienta de Acción para la Inclusión Social (LIAT)*. Versión 1. Recuperado de: <https://welcominginternational.org/resources/liat-the-local-inclusion-action-tool-liat/>
- Oliver, C. (2013). *The impact of restrictions and entitlements on the integration of family migrants*. Oxford: COMPAS https://www.compas.ox.ac.uk/wpcontent/uploads/PR-2013IMPACIM_Comparative.pdf
- Patuzzi, L. (2020). *Driving Migrant Inclusion through Social Innovation. Lessons for cities in a pandemic*. Brussels and Geneva: Migration Policy Institute Europe and International Organization for Migration. Recuperado de <https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/mpie-social-innovation-covid19-final.pdf>
- Servicio Jesuita a Migrantes, SJM (2021) *Casen y Migración: Una caracterización de la pobreza, el trabajo y la seguridad social en la población migrante (Informe N°1)*. Santiago, Chile. Recuperado de <https://www.migracionenchile.cl/publicaciones>
- Servicio Jesuita a Migrantes, SJM (2022). *Migración en Chile. Lecciones y desafíos para los próximos años: Balance de la Movilidad Humana en Chile 2018 - 2022*. Santiago, Chile. Recuperado de <https://www.migracionenchile.cl/publicaciones>
- Servicio Nacional de Capacitación y Empleo, SENCE (2022). *Termómetro Laboral Nacional, Junio 2022*. Recuperado de: <https://www.observatorionacional.cl/publicaciones/2575>
- Spencer, S. y Charsley, K. (2016). *Conceptualising integration: A framework for empirical research, taking marriage migration as a case study*. *Comparative Migration Studies*, 4(1), 1-19.
- Spencer, S. y Charsley, K. (2021). *Reframing 'Integration': Acknowledging and addressing five core critiques*. *Comparative Migration Studies*, 9(1), 1-22.
- USC Center for the Study of Immigrant Integration (2021). *Opening minds, opening doors, opening communities: Cities leading for immigrant integration*. Recuperado de <https://welcomingamerica.org/resource/opening-minds-opening-doors-opening-communities-cities-leading-immigrant-integration/>
- Welcoming America (2021). *Ideas that innovate. State & Local Policies*. Recuperado de <https://welcomingamerica.org/wp-content/uploads/2021/07/WE-Global-Ideas-that-Innovate.pdf>