



Si Somos Americanos

ISSN: 0718-2910

ISSN: 0719-0948

Universidad Arturo Prat. Instituto de Estudios
Internacionales (INTE)

Colmenares, Neida; Abarca, Karelly

La migración a nivel local en Chile. Desafíos, demandas y políticas en tiempos de pandemia*

Si Somos Americanos, vol. XXII, núm. 1, 2022, Enero-Junio, pp. 164-192

Universidad Arturo Prat. Instituto de Estudios Internacionales (INTE)

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337974891005>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

La migración a nivel local en Chile. Desafíos, demandas y políticas en tiempos de pandemia*

Migration at the local level in Chile.
Challenges, demands and policies in times of pandemic

Neida Colmenares **

Universidad Central, Chile

Karelys Abarca ***

Universidad Central, Chile

Resumen

El objetivo del artículo es analizar la migración en Chile, desde una perspectiva territorial, para la identificación de los principales desafíos de la política migratoria, teniendo como eje central el rol de los gobiernos locales en la facilitación del acceso a los derechos de las personas inmigradas en sus territorios y el contexto de la crisis generada por la pandemia del Covid-19. Se contextualiza la migración en Chile analizando los datos por regiones y comunas. Se presenta información sobre la demanda social y la oferta municipal migratoria a nivel local. La investigación es mixta, combinando técnicas de revisión documental y encuestas. Para el primer caso, se consultó el 100 % de los sitios webs oficiales de las

* Este artículo se enmarca en el proyecto de investigación de código CIP2020031, titulado “Desafíos de la política migratoria en Chile, en el escenario post Covid-19” y financiado por la Vicerrectoría Académica de la Universidad Central de Chile. La investigadora responsable del proyecto es la dra. Neida Colmenares.

** Doctora en Gobierno y Administración Pública, Universidad Complutense de Madrid, España. Máster en Políticas Públicas, Instituto de Investigación Ortega y Gasset, España. Magíster en Políticas Sociales y Gestión Local, Universidad ARCIS, EPL, Chile. Politóloga, UVM, Venezuela. Profesora asociada de la Universidad Central de Chile, Santiago de Chile. Correo electrónico: ncolmenaresm@ucentral.cl ORCID: 0000-0002-0953-0118

*** Magíster en Gestión y Políticas Públicas, Universidad de Chile. Economista, Universidad Central de Venezuela. Académica de la Universidad Central de Chile, Santiago de Chile. Correo electrónico: karelysabarca@yahoo.de ORCID: 0000-0002-2409-0464

Cómo citar este artículo: Colmenares, N., Abarca, K. (2022). La migración a nivel local en Chile. Desafíos, demandas y políticas en tiempos de pandemia. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 22(1), 164-192. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482022000100164>



municipalidades y se revisó el 73 % de los Planes de Desarrollo Comunal de los municipios. En el segundo caso, se encuestó a funcionarios que trabajan directamente con población extranjera en 87 municipalidades chilenas.

Palabras clave: migración, políticas locales migratorias, política migratoria.

Abstract

The objective of these paper is the analysis of the migration in Chile from a territorial perspective to identify the main challenges of migration policy, having as its central axis the role of local governments in facilitating access to the rights of immigrants inside their territories in the context of the crisis generated by the Covid-19 pandemic. Migration in Chile is contextualized, analyzing the data by regions and communes. Information is presented on social demand and municipal migratory supply at the local level. The research is mixed, combining the techniques of documentary review and survey. For the first case, 100% of the official websites of the municipalities were consulted and 73% of the Communal Development Plans of the municipalities were reviewed. In the second case, officials who work directly with the foreign population in 87 Chilean municipalities were surveyed.

Keywords: migration, local immigration policies, immigration policy.

Introducción

La migración es un fenómeno cambiante (Bauman, 2016) y dinámico, respecto del cual los Estados son centrales en favorecer derechos o producir un “estatus legal y social precario” para esta población (Goldring y Landolt, 2013). En este sentido, los discursos y las acciones de política que se generan en cada país determinan que la migración sea asumida como un proceso dado a nivel mundial o, en cambio, como un problema social (Tijoux, 2019).

En ese contexto, se plantea la cuestión de cuál ha sido la actuación de los Estados en sus distintos niveles de gobierno, en aras de facilitar y garantizar derechos a los migrantes a través del acceso a los servicios públicos, la protección social, la seguridad y la regularidad migratoria.

Estos aspectos son especialmente importantes para América Latina y El Caribe, continente que se ha visto afectado por la pandemia del Covid-19. Este evento impactó mayormente a grupos históricamente excluidos, como los migrantes (OIM, 2020). De hecho, aumentaron los flujos migratorios intrarregionales en un 66 % entre 2010 y 2019, en comparación con la década anterior (PNUD, 31 de enero de 2020).

El aumento de la migración intrarregional es una situación que está determinada por la crisis humanitaria de Venezuela, que ha devenido en la mayor diáspora de migrantes y refugiados ocurrida en la región (OIM, 2021). Chile es el tercer país de América Latina en recibir la

mayor cantidad de venezolanos (OIM, 2021), con lo cual se ha convertido en uno de los Estados con mayor tasa de crecimiento de migrantes en el corto plazo.

Específicamente, el objetivo del artículo es analizar la migración en Chile desde una perspectiva territorial con el fin de identificar los principales desafíos de la política migratoria. El eje central es el rol de los gobiernos locales en la facilitación del acceso a los derechos de las personas inmigradas en sus territorios y en el contexto de la crisis generada por la pandemia del Covid-19.

El enfoque territorial en el proceso investigativo es clave porque los territorios son los principales espacios de tránsito y destino de los migrantes (Pellegrino, 2003). De hecho, esta investigación realiza un aporte sustantivo desde esta noción: se levanta información sobre percepciones, demanda social y oferta municipal en materia migratoria a nivel de los territorios locales de Chile, enfatizando en los efectos de la crisis sanitaria en estos ámbitos de análisis.

En lo sucesivo, el artículo se estructura de la siguiente forma. Comienza con los antecedentes del estudio, contextualizando los datos de los flujos migratorios en Chile y el marco normativo que regula sus niveles subnacionales. Luego se presenta una sección conceptual que relaciona migración y territorio, para a continuación pasar a los detalles de la metodología empleada y, finalmente, presentar los resultados y las conclusiones de la investigación.

1. Contexto migratorio en Chile

La migración en Chile no es un fenómeno nuevo. El Censo de 1907 “dio cuenta de que los migrantes alcanzaban un 4,14% de la población (...) cifra que fue la máxima histórica por más de un siglo hasta la ola reciente” (Aninat y Vergara, 2019; Poduje, Dammert, Yáñez y Gamboa, 2018). No obstante, es necesario reconocer que el país ha experimentado un crecimiento y complejización en los flujos migratorios que recibe, especialmente durante la última década, teniendo como contexto dos hechos inéditos.

El primer hecho es el aumento de los flujos migratorios intrarregionales en América Latina y El Caribe, que registran un 66 % más entre el 2010 y 2019 respecto a la década anterior (PNUD, 2020), una situación determinada por la crisis humanitaria de Venezuela (Freier y Parent, 2018) que ha devenido en la mayor diáspora de migrantes y refugiados en búsqueda de asilo que ha vivido la región (OIM, 2021). En ese marco, los/as venezolanos/as son “uno de los flujos migratorios más importantes que recibe Chile” (Gissi, Ghio y Silva, 2019, p. 61).

El segundo hecho es la pandemia del Covid-19 que ha ido de la mano de la mayor crisis económica, luego de la Segunda Guerra Mundial (CEPAL, 2020), siendo afectados sobre todo grupos históricamente excluidos, como mujeres y migrantes (OIM, 2020). Así, la

pobreza en Chile en el 2020, durante el contexto de la pandemia, aumentó de forma sustantiva y se intensificó en relación con los extranjeros.

La Tabla 1 muestra cómo el país pasó de tener un promedio de pobreza total de 8,6 % en 2017 a un 10,8 % en 2020, registrando un 17 % para los migrantes. Según la encuesta Casen de 2020 (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2020), la pobreza extrema aumentó de 2,3 % a 4,3 %, mientras en los migrantes el crecimiento es de 7,9 puntos. El factor principal en este aumento fue el bajo acceso que tuvo esta población a la seguridad social en el país durante la pandemia del Covid-19 (SJM, 2021).

Tabla 1. Pobreza por ingresos, según nacionales y migrantes (2017 y 2020)

Tipo de pobreza	% promedio a nivel país	
	2017	2020
Pobreza extrema	2,3	4,3
Nacionales	2,2	4,0
Migrantes	4,2	7,9
Pobreza no extrema	6,3	6,6
Nacionales	6,3	6,4
Migrantes	6,6	9,1
Pobreza total	8,6	10,8
Nacionales	8,5	10,4
Migrantes	10,8	17,0

Fuente: elaboración propia a partir de CASEN 2017 y 2020.

Por los elementos expuestos, no cabe duda de que la migración en Chile reviste de complejas particularidades. Se desataca una política migratoria ciega y desarticulada territorialmente, carente de un enfoque de derechos, con un aumento crítico de la pobreza en la comunidad migrante, donde se reconoce una triple concentración (temporal, territorial y en ciertas nacionalidades), como se explicará a continuación.

1.1 Concentración territorial y de nacionalidades de la comunidad migrante en Chile

En Chile viven 1.462.103 migrantes (INE, 2021). Esta cifra da cuenta de un aumento, producido entre los años 1992 y 2020, de 6,7 puntos porcentuales en la proporción de migrantes sobre el total de la población nacional, pasando de 0,8 % a 7,5 % de personas nacidas fuera del país (Tabla 2). Este incremento se produjo fundamentalmente desde 2010 en adelante, y solo entre los años 2017 y 2020 llegó a Chile el 49 % del total de los extranjeros.

Tabla 2. Crecimiento de la población migrante en Chile (2002-2020)

Año	1992	2002	2017	2018	2019	2020
Total de migrantes	105.070	184.464	746.465	1.301.381	1.450.333	1.462.103
% de población migrante sobre el total nacional	0,8	1,2	4,4	6,9	7,6	7,5

Fuente: elaboración propia a partir de censos poblacionales 1992, 2002 y 2017; INE, DEM, Minrel, PDI y SRCeI (2020).

Por otra parte, en las principales nacionalidades de la comunidad migrante que vive en Chile también se observan cambios estructurales. Para 1992, las nacionalidades más numerosas eran representativas de países fronterizos: Argentina, Perú y Bolivia. Actualmente corresponden a Venezuela, Haití y Colombia (Tabla 3).

Tabla 3. Principales nacionalidades de la población migrante (2002-2020)

País de origen	2002	2017	2019	2020
Bolivia	5,9 %	9,9 %	8,3 %	8,5 %
Colombia	2,2 %	14,1 %	11,6 %	11,4 %
Haití	0,0 %	8,4 %	12,6 %	12,5 %
Perú	20,5 %	25,2 %	16,4 %	16,3 %
Venezuela	2,4 %	11,1 %	30,4 %	30,7 %

Fuente: elaboración propia a partir de censos poblacionales 1992, 2002 y 2017; INE et al. (2020).

Otro aspecto central del fenómeno migratorio en Chile es la alta concentración territorial de la población migrante en el país (Aninat y Vergara, 2019; Poduje et al., 2018). Se observa una tendencia de concentración poblacional fundamentalmente en dos regiones: Metropolitana y Valparaíso. Ahí vive el 52 % de los habitantes del país (INE, 2020). Sin embargo, este patrón de concentración en la zona centro casi exclusivamente, se desplaza para el caso migrante a un eje centro (metropolitano) y norte (fronterizo).

Como se observa en la Tabla 4, para 2020 el 82,3 % de los extranjeros viven en cinco de las 16 regiones chilenas. En el eje centro, 61,9 % lo hace en la Región Metropolitana y 6,6 % en Valparaíso. En cuanto al eje norte, el 7,0 % vive en Antofagasta, 4,7 % en Tarapacá y 2,1 % en Arica y Parinacota (INE, 2021). Es importante revisar este dato en contraste con la propia realidad subnacional porque algunos promedios invisibilizan particularidades territoriales (Colmenares, 2017).

Por ejemplo, al incorporar esta perspectiva *territorial* en las estadísticas regionales, se obtiene que, para las regiones de Aysén y Magallanes, aunque poseen un porcentaje de

población migrante “bajo” respecto al total de personas extranjeras en el país (0,3 % y 0,7 %, respectivamente), al contrastar esos datos con sus propias realidades, las situaciones cambian, porque el total de las personas inmigradas en sus territorios constituyen cerca del 4 % y 6 % del total de su población regional.

Siguiendo esta lógica de análisis, en la Tabla 4, las regiones de Antofagasta, Tarapacá, Arica y Parinacota poseen sobre el total de su población regional un porcentaje de población migrante de 14,7 %, 18,1 % y 11,9 %, respectivamente, superando a la Región Metropolitana, donde los extranjeros pesan un 11,1 %, pese a que esta última región tiene el 62 % del total de migrantes a nivel país.

Tabla 4. Concentración territorial de la población migrante según regiones y comunas (2020)

Región	Total de población	Nro. de migrantes	% de pobl. migrante/ Total de población regional	% de pobl. migrante/ Total de población nacional	Nro. de comunas por región	Nro. de comunas con 10 mil o más migrantes (2019)
Antofagasta	691.854	101.979	14,7 %	7,0 %	9	2
Arica y Parinacota	252.110	30.087	11,9 %	2,1 %	4	1
Atacama						
Atacama	314.709	19.011	6,0 %	1,3 %	9	1
Aysén	107.297	3.899	3,6 %	0,3 %	10	0
Biobío	1.663.696	34.935	2,1 %	2,4 %	33	1
Coquimbo	836.096	34.051	4,1 %	2,3 %	15	2
La Araucanía	1.014.343	21.266	2,1 %	1,5 %	32	1
L. B. O'Higgins	991.063	43.029	4,3 %	2,9 %	33	1
Los Lagos	891.440	26.890	3,0 %	1,8 %	30	1
Los Ríos	405.835	8.123	2,0 %	0,6 %	12	0
Magallanes	178.362	10.026	5,6 %	0,7 %	11	0
Maule	1.131.939	40.718	3,6 %	2,8 %	30	2
Metropolitana	8.125.072	905.681	11,1 %	61,9 %	52	26
Ñuble	511.551	11.178	2,2 %	0,8 %	21	0
Tarapacá	382.773	69.358	18,1 %	4,7 %	7	2
Valparaíso	1.960.170	96.750	4,9 %	6,6 %	38	2
Ignorada		5.122		0,4 %		
Total general	19.458.310	1.462.103	7,5 %	100,0 %		

Fuente: elaboración propia basada INE et al. (2020).

Otro elemento que destaca, al revisar los datos subnacionales sobre la concentración migratoria y el aumento de la pobreza en el contexto de la pandemia en Chile, es la estrecha relación que se produce entre ambas variables.

Especificamente, la CASEN 2020 no solo muestra cómo el aumento de la pobreza en el país –en términos de promedios nacionales– afectó principalmente a la comunidad migrante, sino también que las regiones con más incremento de la pobreza total y extrema son las mismas donde hay un mayor número de migrantes sobre el total de la población regional (Tabla 5).

Tabla 5. Aumento de la pobreza en regiones con mayor % de población migrante (2017-2020)

Región	% de pob. migrante/ Total de pob. regional 2020	% Pobreza total			% Pobreza extrema			Aumento en puntos porcentuales	
		2017	2020	Variación en puntos porcentuales	2017	2020			
Arica y Parinacota	11,9	8,4	11,9	-	3,5	2,4	5,9	-	3,5
Tarapacá	18,1	6,4	14,0	-	7,6	1,7	6,9	-	5,2
Antofagasta	14,7	5,1	9,3	-	4,2	1,6	3,7	-	2,1
Valparaíso	4,9	7,1	11,3	-	4,2	1,6	4,9	-	3,3
Metropolitana	11,1	5,4	9,0	-	3,6	1,5	3,7	-	2,2
Total país	7,5	8,6	10,8	-	2,2	2,3	4,3	-	2,0

Fuente: elaboración propia basada en Casen 2017 y 2020.

En cuanto a los datos de concentración territorial de la población migrante a nivel comunal, hay que partir por señalar que la información es limitada. Las estadísticas más recientes a escala municipal son las aportadas para 2019 en la Minuta Oficial del Departamento de Extranjería y Migraciones (DEM) sobre 42 comunas chilenas que tenían una población local igual o superior a 10 mil migrantes.

Sobre esos datos, y en el marco de este estudio, se actualizaron dichas estadísticas comunales usando la proyección poblacional, con año base 2017. Al respecto, se constata que la concentración territorial de la población migrante en Chile además de su carácter regional, también tiene una fuerte expresión local.

Concretamente, en este grupo de 42 comunas viven 1.126.030 personas extranjeras (Tabla 6), lo que corresponde al 77 % del total de la población migrante en Chile. Por otra parte, el 76 % de estos territorios se ubica en la zona centro y norte del país, y solo en la Región Metropolitana se encuentra el 62% de este grupo de comunas.

Tabla 6. Concentración territorial de la población migrante en 42 comunas (2020)

Región	Comuna	Población migrante	% comunal
comunal			
Antofagasta	Antofagasta	61.651	14,5 %
	Calama	30.302	15,9 %
Arica	y Arica	29.107	11,8 %
Parinacota			
Atacama	Copiapó	13.380	7,8 %
Biobío	Concepción	13.724	5,8 %
Coquimbo	Coquimbo	11.844	4,6 %
	La Serena	12.143	4,9 %
La Araucanía	Temuco	10.506	3,5 %
Los Lagos	Puerto Montt	12.705	4,7 %
Maule	Curicó	11.746	7,2 %
	Talca	14.405	6,1 %
Metropolitana	Independencia	57.616	40,6 %
	La Cisterna	12.042	12,0 %
	La Florida	27.172	6,8 %
	Lo Prado	11.130	10,7 %
	Maipú	23.063	4,0 %
	Cerro Navia	11.678	8,2 %
	Colina	16.728	9,3 %
	Conchalí	16.023	11,5 %
	Estación Central	54.115	26,2 %
	Peñalolén	16.683	6,3 %
	Quilicura	26.939	10,6 %
	Quinta Normal	28.066	20,6 %
	San Bernardo	19.225	5,7 %
	Las Condes	40.827	12,3 %
	Lo Barnechea	13.201	10,6 %
	Santiago	220.283	43,8 %
	Macul	13.783	10,2 %
	Melipilla	11.889	8,4 %
	Ñuñoa	28.751	11,5 %
	Providencia	22.539	14,3 %
	Pudahuel	12.445	4,9 %

Región	Comuna	Población migrante comunal	% comunal
	Puente Alto	23.327	3,6 %
	Recoleta	37.470	19,7 %
	San Joaquín	12.127	11,7 %
	San Miguel	24.085	18,1 %
	Vitacura	11.376	11,8 %
O'Higgins	Rancagua	14.204	5,4 %
Tarapacá	Alto Hospicio	18.516	14,2 %
	Iquique	44.555	19,9 %
Valparaíso	Valparaíso	14.314	4,5 %
	Viña del Mar	20.345	5,6 %
	A nivel país	1.126.030	77 %

Fuente: elaboración propia basada en INE et al. (2020).

2. Alcance institucional de los niveles subnacionales en materia migratoria en Chile

Considerando que en el nivel local es donde se desarrollan las mayores interacciones entre migrantes y Estado, resulta necesario analizar los alcances de las instituciones públicas subnacionales en materia migratoria en Chile. Para esto, el punto de partida debe ser la distinción entre los instrumentos específicos que regulan la migración en el país, y aquellos instrumentos que norman la organización y el funcionamiento de las administraciones regionales y municipales, estableciendo si entre tales instrumentos se producen articulaciones.

Dentro del primer grupo destacan tres normas: (i) el Decreto Ley N° 1.094 de 1975 (en adelante, DL 1.094); (ii) el Decreto N° 597 de 1984, que creó el reglamento del DL 1.094 y (iii) la Ley N° 21.325 de 2021 (nueva Ley de Migración y Extranjería). Con la Ley N° 21.325, promulgada el 21 de abril de 2021 y que empezó a regir el 12 de febrero del 2022, se deroga el DL.1094 y su reglamento. La ley crea el Servicio Nacional de Migraciones y sus oficinas regionales. Como esta nueva ley es de reciente data, sigue siendo fundamental para el análisis del contexto normativo la referencia a las normas extinguidas.

El marco regulatorio de la migración en Chile fue creado en una fase de la legislación determinada por la doctrina de la Seguridad Nacional (Jarufe, 2019), que consolidó una perspectiva securitista de los procesos de movilidad humana (Bravo y Norambuena, 2018; Stefoni y Brito, 2019; Thayer, 2019). Este enfoque sigue vigente en el país, aun con la Ley N° 21.325 (Oyarzún, Aranda y Gissi, 2021).

Cabe destacar que el DL 1.094 y su reglamento fueron el marco normativo que reguló entre 1975 e inicios de 2022 todo lo relativo al control de los ingresos, residencia, permanencia definitiva, egreso, reingreso, expulsión y control de la población migrante. Se trata del marco que definió al DEM del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, y al Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, como las instituciones responsables de aplicar las normas en todo el territorio nacional.

Dentro de aquellos instrumentos que rigen la organización y funcionamiento de las administraciones regionales y municipales, hay que destacar la Ley N° 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, y la Ley N° 18.695, Orgánica Constitucional de Municipalidades. La primera ley establece la institucionalidad del gobierno y administración regional y provincial de Chile, definiendo las funciones y atribuciones de sus autoridades, mientras que la segunda ley es el marco que regula a las municipalidades en estos mismos ámbitos.

En virtud de la Ley N° 19.175, las autoridades subnacionales estaban facultadas para aplicar administrativamente las disposiciones del DL 1.094 en las regiones y en las provincias chilenas, pudiendo disponer la expulsión de los extranjeros del territorio nacional. Tratándose de la Ley N° 18.695 no se hace referencia explícita a atribuciones de los municipios en materia de gestión migratoria.¹

Al analizar los niveles de complementariedad entre los principales instrumentos nacionales y subnacionales que se han mencionado (en especial los vigentes al momento de los levantamientos de los datos de este estudio) y, considerando los resultados de investigaciones previas (Aninat y Vergara, 2019; Colmenares y Thayer, inédito; Thayer y Durán, 2015; Thayer y Stang, 2017), es posible llegar a la siguiente conclusión: entre los instrumentos normativos nacionales y subnacionales descritos, se reconoce un tipo de desconcentración instrumental de facultades, carente de articulación institucional entre las normas, que no ha otorgado un rol estratégico a los territorios en el tratamiento de los asuntos migratorios. Esta situación no ha mejorado en el contexto de la pandemia del Covid-19, período en el que el rol de los municipios ha sido clave en la atención a la demanda migrante (SJM, 2020).

3. Migración y territorio

La migración internacional está relacionada con la movilización humana entre países y entre fronteras que son cada vez más porosas (Maldonado, Martínez, J. y Martínez, R., 2018). La

¹ Por su parte, la Ley N° 21.325 establece en su Art. 132 que las expulsiones son de disposición del director Nacional del Servicio Nacional de Extranjería y sus oficinas regionales. En cuanto a los municipios, se da participación a las Asociaciones de Municipalidades en el Consejo Interministerial de Política Migratoria, que también es una nueva instancia que se genera con la ley.

migración “no tiene nada de fenómeno novedoso”, pero sí es dinámica, se modifica continuamente y en ocasiones invierte sus sentidos (Bauman, 2016).

Específicamente, a nivel mundial, el registro del número de migrantes internacionales ha aumentado significativamente en las últimas cinco décadas. Para 1970 eran 84 millones de personas las que vivían en un país distinto a su lugar de nacimiento, en 1990 eran 119 millones, para el 2019 se estimaban en 272 millones de personas, es decir, aproximadamente un 3,6 % de la población mundial migra fuera de su país de origen (OIM, 2020).

Este movimiento de personas de un país a otro implica un intercambio de conocimientos, costumbres, ideologías y redes humanas hacia el país receptor, por lo tanto, no puede reducirse el análisis del fenómeno a la competencia laboral entre nacionales y migrantes (Gómez, 2010). De hecho, la perspectiva económica, que ha sido el enfoque causal predominante, ha obviado otros enfoques explicativos que involucran diferentes ámbitos de la política pública y reconocen en la migración un proceso complejo (Monterosas, 2018).

Para los Estados, este flujo humano supone grandes desafíos, porque la migración es un fenómeno crítico en la vida de las personas, ya que se ven expuestas a múltiples riesgos (Wingens, Windzio, De Valk y Aybek, 2011). Este proceso complejo se dificulta en tanto la categoría de “migrante” agrupa un conjunto de formas distintas de acceso restringido a los derechos, configurando un sistema de posiciones de *estatus legal precario* (Goldring y Landolt, 2013).

Tal *estatus legal precario* significa la institucionalización de la negación total o parcial de los derechos reconocidos a los nacionales, con lo cual la condición de migrante además de no ser una categoría homogénea es antagónica a la de ciudadano (Goldring, Berinstein y Bernhard, 2009; Menjivar, 2006). Así, se convierte en una suerte de gradiente que va desde la negación total de los derechos (Bernhard et al., 2008) hasta un conjunto de tratamientos discretionales respecto al acceso a beneficios sociales por parte de los migrantes en comparación con los nacionales (OIM, 2021).

Cabe destacar que la primera decisión importante que debe tomar un inmigrante internacional es en cuál localidad del país receptor debe radicarse a su llegada (Razmilic, 2019). Generalmente, existe una mayor concentración de migrantes en las áreas más dinámicas desde el punto de vista económico porque ofrecen mayores oportunidades laborales. Según la OCDE (2018), el 66 % de la población migrante se concentra en territorios urbanos densamente poblados. En Chile, los inmigrantes suelen concentrarse en las regiones Metropolitana y de Antofagasta (Aninat y Vergara, 2019).

En esta relación entre migración y territorio se observa que los migrantes a su partida dejan huellas y vacíos en sus lugares de origen, y durante el proceso de inserción son portadores de cultura, costumbres e identidades, transformando tanto el espacio que abandonan como aquel al que llegan (Sánchez, 2012). La definición de territorio en este sentido es mucho más que entorno físico y espacio geográfico, pues corresponde a las interacciones y lazos sociales que

se producen entre habitantes (Colmenares, 2017), “es la expresión manifiesta y receptora de los distintos elementos que componen a una sociedad donde se fecundan creencias, experiencias, necesidades y capacidades de una comunidad” (Osorio, Maya y Rojas, 2015, p. 96).

Comprender el proceso de transformación territorial a partir de la migración es importante (OCDE, 2018), porque los territorios son los principales espacios de tránsito y destino de los migrantes (Pellegrino, 2003). Particularmente, la migración hacia territorios urbanos tiene un mayor efecto en términos de demanda de servicios y modifica el tipo de interacciones que se realizan en las ciudades, por lo que el espacio urbano se vuelve por autonomía en un ámbito relevante para las políticas públicas orientadas a la inserción efectiva de los migrantes.

De esta manera, la movilidad humana genera una reingeniería poblacional a nivel de los territorios, transformando las políticas públicas, exaltando emociones entre los nacionales (Villalobos, Sanhueza y Norambuena, 2017) e impactándolos social, cultural e institucionalmente (Sassen, 2017). Es por esto que los países deben prepararse para una mayor apertura a la multiculturalidad, con una ciudadanía que considere a los migrantes como una “humanidad común”, y que disponga de políticas públicas de inserción que sean inclusivas y locales (Unesco, 2014).

De acuerdo con Nicolao (2020), dichas políticas públicas de migración se dividen en tres dimensiones. La primera se refiere a las políticas de regulación y control, asociadas a las reglas de admisión de los extranjeros. La segunda dimensión comprende las medidas que tienen que ver con la integración socioeconómica y cultural de los migrantes en el país receptor. La tercera dimensión está referida a la nacionalidad, de la que depende la transformación de los migrantes en ciudadanos nacionales.

La centralización de las políticas públicas migratorias de los tres ámbitos mencionados incentiva la concentración de los migrantes en las zonas metropolitanas de los países receptores. En el caso de Chile, tales concentraciones pueden generar un colapso de los servicios de inmigración y otros servicios públicos, debido a fallas institucionales que impiden que la oferta de servicios sea capaz de responder oportunamente ante el crecimiento de la demanda. Eso favorece respuestas de rechazo de los nativos hacia la población migrante, especialmente en un contexto de crisis como la pandemia del Covid-19 (Báltica et al., 2021).

Galeote (2017) –en coherencia con la OCDE (2018)– señala que la migración internacional tiene una dimensión local muy influyente, debido a que la movilización humana se produce en espacios geográficos dentro de un mismo país. Es en estos espacios, principalmente urbanos, donde ocurre la transformación multidimensional de los territorios.

Dicha transformación no solo se observa en la demanda de servicios públicos en general, sino en los cambios territoriales que pueden provocar las actividades económicas de los migrantes, sus expresiones culturales y el uso de los espacios comunes (Nicolao, 2020).

Para Espinosa (2009), es necesaria la “municipalización del tema migratorio”, indicando que los gobiernos locales deben tener un papel estratégico en las políticas públicas migratorias porque son los principales afectados. Thayer y Durán (2015) también enfatizan el papel de los gobiernos locales en la política de migración, para garantizar los derechos de legitimación de los migrantes y gestionar directamente la provisión de bienes y servicios públicos.

En conclusión, la migración internacional transforma los territorios locales, atrae diversidad e implica desafíos y oportunidades que deben gestionarse también localmente (Salant y Benton, 2017). Es por esto que el gran reto para los países latinoamericanos está en descentralizar las políticas públicas (Colmenares, 2017) y territorializar la política migratoria (OCDE, 2018).

4. Metodología

El objetivo de este estudio es analizar la migración en Chile desde una perspectiva territorial con el fin de identificar los principales desafíos de la política migratoria. El eje del análisis es el rol de los gobiernos locales en la facilitación del acceso a los derechos de las personas inmigradas en sus territorios y el contexto de la crisis generada por la pandemia del Covid-19.

Tales desafíos de la política migratoria con perspectiva territorial corresponden a la variable dependiente de la investigación, mientras que la variable independiente, es decir, el objeto de estudio, es el análisis sobre los gobiernos locales en pandemia.

En la investigación se operacionaliza la actuación de los gobiernos locales a partir de dos tipos de información. El primer tipo de datos tiene que ver con levantar la percepción y la *demandasocial* migrante en los territorios locales, entendiendo por “demanda” los servicios más solicitados a los municipios. El segundo tipo de información está referido a levantar la *ofertapública local* que tienen los municipios para atender en sus territorios a los migrantes. Por “oferta” se definen los instrumentos de política comunal dirigidos a los extranjeros, sean programas sociales, apoyos sociales y económicos o asesorías migratorias para regularización y similares.

En cuanto al diseño de investigación, este fue mixto. Así, el proceso de recolección de los datos combinó las técnicas de la revisión documental y la encuesta. Vale precisar aquí que el énfasis del estudio está en el enfoque cualitativo, porque la información se usó para “reconstruir” la realidad tal como la observan los actores, más que para establecer pautas de comportamiento y probar teorías a través de la medición numérica y el análisis estadístico (Hernández Sampieri, 2014).

En ese sentido, se trabajaron fuentes secundarias y primarias. En las fuentes secundarias destaca la revisión, entre noviembre de 2020 y abril de 2021, de las páginas webs del 100 %

de las municipalidades para identificar la *oferta pública*, y la revisión de 252 Planes de Desarrollo Comunal (en adelante, Pladecos), correspondiente al 73 % de las municipalidades.

En el caso de los Pladecos, se trata de una incorporación complementaria, pero relevante, para determinar si en los instrumentos estratégicos de las municipalidades existen referencias a diagnósticos y acciones de política para los temas migrantes. Al respecto, hubo limitaciones para acceder a los Pladecos en algunas municipalidades, y los tiempos del estudio no permitieron solicitarlos por Ley de Transparencia, ni analizar en profundidad todos los planes recolectados, lo que queda como un trabajo pendiente de continuidad para una segunda etapa de este estudio.

La información primaria implicó una muestra intencional no probabilística constituida de 218 funcionarios públicos, que trabajan de forma directa con población migrante. A los funcionarios se les aplicó la encuesta “La migración en el espacio local” (en adelante, la encuesta) durante el último trimestre de 2020 a través de la plataforma SurveyMonkey.²

Específicamente, del total de los consultados, 65 % son mujeres, 70 % tenía entre 24 y 40 años, 86 % tenía más de un año trabajando con población extranjera, todos cuentan con estudios universitarios completos e incluso cerca del 30 % contaba con estudios de posgrado. Del 100 % de los consultados, 87,5 % (175 funcionarios) respondieron a la pregunta sobre cuál es la municipalidad donde trabaja, que se distribuyen en 87 comunas del país. De ellas, 28 pertenecen al grupo de las 42 comunas que poseen una población de 10 mil extranjeros o más (Tabla 5).

La posibilidad de acceder a esta muestra de funcionarios se produjo porque la investigadora principal del estudio tuvo la oportunidad de integrar el equipo docente de un diplomado *online*,³ impartido por única vez a funcionarios del nivel local que estaban relacionados con el tema migrante en sus municipios y habían obtenido una beca para cursar el programa. En ese marco, se solicitó a los participantes que pudieran completar la encuesta de forma voluntaria.

Es importante precisar que el énfasis de la muestra está en el perfil de los funcionarios y no en las comunas. Esto es así porque en Chile existen limitaciones en la información disponible en materia migratoria a nivel de los territorios comunales; por ejemplo, no hay una base de datos que contenga la información de todos los instrumentos (normativos, políticos y administrativos) desarrollados por las municipalidades para atender a los migrantes. Por eso,

² El instrumento empleado para la encuesta estuvo constituido por tres dimensiones de análisis y un total de 51 preguntas. Para este artículo se presentan los resultados de dos dimensiones de la encuesta: “panorama territorial de la migración en Chile” y “capacidad de respuesta de los municipios sobre la *demandas locales* de la población inmigrante”. Los resultados de la tercera dimensión fueron trabajados en una segunda publicación.

³ Se trata del diplomado virtual “Servicios Municipales para Migrantes”, ofrecido por la Universidad de Chile durante el segundo semestre de 2020, con financiamiento de la Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior y Seguridad Pública de Chile

tampoco se puede conocer cuántos y qué perfiles de funcionarios trabajan en estos temas a nivel nacional.

5. Resultados de la investigación

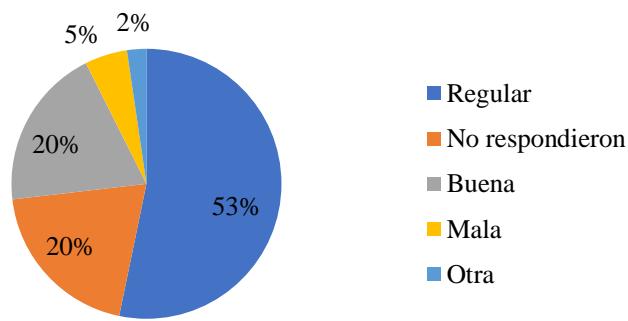
La migración genera una reingeniería poblacional (Villalobos, Sanhueza y Norambuena, 2017) que impacta integralmente a los territorios (Sassen, 2017). Por un lado, conlleva diversidad, desafíos y oportunidades que deben gestionarse localmente (Salant y Benton, 2017), pero por el otro, también puede tensionar los servicios públicos (Báltica et al., 2021) si es que el Estado no cuenta con las políticas adecuadas.

En ese marco resulta clave contar con información lo más desagregada posible, destacando al respecto la generación de diagnósticos locales en la materia. En este estudio se aporta en esa dirección para el caso chileno, en que los datos territoriales migratorios son escasos. Específicamente, se muestran las percepciones generales sobre la migración en los territorios, se abordan los servicios más demandados por la población migrante, se presenta la oferta pública municipal y los efectos Covid-19 en estos ámbitos.

5.1 Percepciones sobre la migración en los territorios

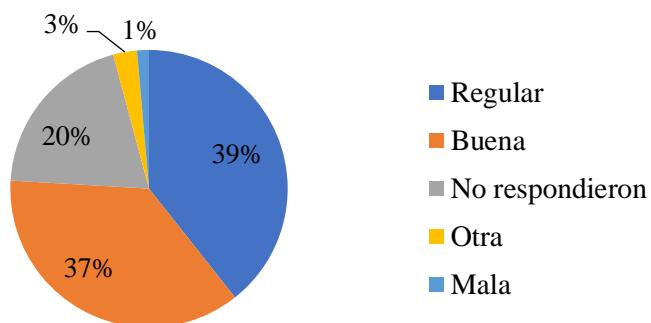
En cuanto a lo primero, las percepciones generales sobre la migración en los territorios, los resultados son reveladores: solo un 20 % de los consultados en la encuesta consideró que hay una opinión positiva de los migrantes en los habitantes de las comunas donde trabajan (Gráfico 1), mientras que en los propios funcionarios solo un 37 % afirmó tener una “buena percepción” de los extranjeros (Gráfico 2).

Gráfico 1. Resultados de la pregunta: ¿cómo es la percepción de los(as) habitantes de la comuna sobre las personas migrantes?



Fuente: elaboración propia basada en la encuesta “La migración en el espacio local 2020”.

Gráfico 2. Resultados de la pregunta: ¿cómo es la percepción de los(as) funcionarios(as) de la comuna sobre las personas migrantes?



Fuente: elaboración propia basada en la encuesta “La migración en el espacio local 2020”.

En el intento por identificar qué factores explican la percepción negativa de los funcionarios sobre los migrantes, destacan las menciones a la “falta de formación del staff municipal” en materia de interculturalidad, la estigmatización que hay sobre ciertas nacionalidades y la “escasa información” o “ignorancia” en los habitantes, muchas veces mitos, que derivan en situaciones de discriminación. Estos mitos tienen que ver, fundamentalmente, con la relación que se establece entre migración y contagio del Covid-19, delincuencia e ilegalidad.

Cabe destacar aquí que el 50 % de los funcionarios que respondieron la encuesta han recibido capacitación en temas específicos de migración. Por lo tanto, cuentan con herramientas técnicas para analizar el fenómeno, lo que hace más llamativo que este resultado se oriente hacia valoraciones negativas sobre los migrantes, y que luego se intente explicar ciertos hechos por la “falta de formación del staff municipal”.

5.2 Demanda de los migrantes respecto a los municipios

Respecto al segundo elemento en la presentación de los resultados del estudio, es decir, a la demanda migrante en los municipios, se consultó a los funcionarios sobre dos aspectos: los tipos de servicios más solicitados por los migrantes y la valoración por la capacidad de respuesta del municipio para atender dichas solicitudes.

Para el primer aspecto, los resultados de la encuesta muestran que los servicios catalogados por los funcionarios como “un ámbito muy demandado” fueron “empleo”, “salud”, “vivienda” y “apoyo social por el Covid-19”. Destaca que las intervenciones durante el contexto de crisis sanitaria en estos temas estuvieron por encima de “regularización” y “educación”. Los servicios calificados como “un ámbito poco demandado” tienen que ver con información (o acciones) de participación política o sociocomunitaria, e información general sobre el funcionamiento del Estado y sus instituciones (Tabla 7).

Los datos sobre el bajo interés de la población migrante en la participación ciudadana no revisten novedad. De hecho, la población migrante mayor de 12 años que había participado en los últimos 12 meses en alguna organización social, para el 2017 era apenas de un 16,7 %, según la CASEN 2017 (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2017). Es importante enfatizar que las relaciones meramente asistenciales entre ciudadanos e instituciones públicas no promueven la generación de capacidades locales. En cambio, los procesos de participación política sí lo hacen (Colmenares y Thayer, inédito), por lo cual aquí es posible advertir un ámbito problemático que vale la pena profundizar en futuras investigaciones.

Tabla 7. Ámbitos más demandados por la población migrante a los municipios

Pregunta de la encuesta y ámbitos.	Es un ámbito que no se demanda	Es un ámbito poco o nada demandado	Es un ámbito medianamente demandado	Es un ámbito muy demandado
¿Qué tan demandados por la población migrante son los siguientes servicios que provee el municipio?				
Empleo	0,0 %	2,5 %	25,1 %	72,4 %
Salud	1,9 %	5,6 %	25,8 %	66,7 %
Vivienda	3,1 %	11,0 %	32,8 %	53,1 %
Apoyo social por el contexto Covid-19	3,1 %	12,4 %	32,0 %	52,5 %
Regularización	11,0 %	13,4 %	23,8 %	51,8 %
Educación	6,1 %	11,5 %	30,9 %	51,5 %
Información general sobre el funcionamiento del Estado	13,3 %	24,9 %	40,0 %	21,8 %
Participación en organizaciones comunitarias	18,8 %	46,7 %	30,9 %	3,6 %
Participación política electoral	39,4 %	45,5 %	13,3 %	1,8 %

Fuente: elaboración propia basada en la encuesta “La migración en el espacio local 2020”.

En cuanto al segundo aspecto, el nivel de logro del municipio para atender la demanda local de la población migrante, la percepción general de los consultados fue mayoritariamente negativa. Apenas un 22 % de los funcionarios (166 personas) opina que es “alto”, un 62% piensa que es “medio” y el resto (16%) lo cataloga como “bajo”.

Se indagó en la misma encuesta por cuáles son las causas que explican el bajo nivel de logro que atribuyen los funcionarios a la actuación municipal. Para el 38 % de ellos esto se debe a “factores internos y externos al municipio”, mientras que un 39 % lo atribuye exclusivamente a “factores internos”, con un 23 % de personas que no respondieron esta pregunta.

Dentro de los factores positivos surgieron menciones a la motivación de los funcionarios para atender a la población migrante, y el apoyo que proporcionan los centros de estudios en

migración y los organismos internacionales. Para los factores negativos, se destacó la falta de recursos y competencias municipales en materia de migración, la falta de oficinas de atención directa a migrantes, el centralismo en la gestión migratoria y las dificultades en los procesos de regularización.

Sobre la motivación de los funcionarios, se reconoce que es una variable que, en la práctica, puede facilitar derechos a la población migrante –de hecho Thayer y Stang (2017) la conceptualizan como “la política del estado del ánimo”–, pero además es discrecional a las personas y no da cuenta de una definición institucional de los municipios. Asimismo, la referencia a la falta de competencias de los municipios en la materia es consistente con los análisis de diversos estudios sobre el marco regulatorio de la migración en Chile (citados en el segundo apartado de este artículo), los que advierten de que el nivel municipal es invisible en el marco regulatorio sobre los asuntos públicos.

5.3 La oferta pública municipal

Sobre el tercer punto de los resultados del estudio, es decir, la oferta pública local, se revisaron las páginas webs oficiales de todas las municipalidades chilenas. Se observa que, en 207 comunas del total de 345 comunas del país, no hay información sobre acciones de política local dirigidas a la población migrante. De los 138 municipios de donde se obtuvo información, estos incluyen a 38 de las 42 comunas que poseen una población igual o superior a 10 mil extranjeros, donde vive el 72 % del total de este grupo poblacional (1.048.730 personas extranjeras).⁴

Las iniciativas que caracterizan la oferta pública local observada en los 138 municipios pueden clasificarse fundamentalmente en tres tipos: (i) iniciativas que modifican la orgánica municipal creando unidades especializadas para la atención de la población migrante. Aquí se ubican las Oficinas de Atención a Migrantes,⁵ creadas en 38 municipios del país. Nuevamente es necesario precisar que 21 de estas funcionan en comunas que poseen una población igual o mayor a 10 mil extranjeros y que corresponden al 45 % de total de la población migrante a nivel nacional. Este dato muestra que la concentración poblacional no es un indicador que genere necesariamente la creación de orgánicas municipales formales para la atención de la comunidad migrante (Thayer y Durán, 2015). (ii) Iniciativas programáticas desplegadas en distintas áreas de las municipalidades, que incluyen en su focalización a las personas migrantes. Se trata de programas sociales que operan en 18 municipios y que no son implementados exclusivamente para la población extranjera. Por lo general, estos programas son denominados como iniciativas de interculturalidad o diversidad, e involucran a grupos de pueblos originarios, minorías sexuales y migrantes. (iii) Iniciativas

⁴ Las cuatro comunas con una población igual o superior a los 10 mil extranjeros donde no se observó información dirigida a la atención de migrantes durante el desarrollo de esta investigación, fueron Las Condes, Melipilla, Lo Barnechea y Vitacura.

⁵ Se crean con base en el artículo 31 de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades.

coyunturales. Por ejemplo, casas de acogida para migrantes en el contexto de crisis sanitaria, capacitaciones para la inserción laboral, actividades culturales y material informativo. Este tipo de iniciativas se observaron en 81 municipios, donde en general se produce la combinación de varios tipos de oferta.

Por otra parte, hay cuatro aspectos sustantivos que señalar sobre la *oferta pública local* que no se incorporan necesariamente en las tipologías descritas. Estos aspectos se extraen tanto de la fuente de las páginas webs y Pladecos, como de la encuesta presentada anteriormente, donde al menos 85 funcionarios afirmaron que los municipios donde trabajan han desarrollado acciones locales propias y dirigidas a la población extranjera.

El primer aspecto es que 61 comunas mencionan en sus webs oficiales el Programa Sello Migrante, correspondiente a una certificación que entrega el DEM a los municipios que realizan acciones de inclusión a la población extranjera. Este hecho contrasta con la forma en que los funcionarios se refieren al programa en la encuesta: 40,5 % señaló que es “un instrumento aplicado en el municipio”, y solo el 17,6 % seleccionó al programa como “una acción principal” en favorecer la inclusión y los derechos de los migrantes (Tabla 8).

Tabla 8. Instrumentos locales para atender la demanda migrante

Listado de instrumentos y/o acciones locales de una posible oferta pública territorial para la atención de población migrante	% de respuesta a la pregunta "seleccione cuáles instrumentos y acciones ha desarrollado el municipio:"	% de respuesta a la pregunta "seleccione los 3 principales instrumentos municipales que, en general, favorecerían la inclusión y el acceso a los derechos de la población migrante en las comunas"
Creación de una oficina de atención a migrantes	69,1 %	49,1 %
Capacitaciones a funcionarios(as)	59,5 %	33,3 %
Elaboración de material educativo	58,3 %	18,9 %
Elaboración de instructivos	57,1 %	25,8 %
Contratación de personal	53,6 %	14,5 %
Implementación de programa Sello Migrante	40,5 %	17,6 %
Festival(es) intercultural(es)	40,5 %	6,9 %
Elaboración de diagnósticos locales	38,1 %	31,5 %
Flexibilización de criterios para acceder a beneficios sociales municipales	35,7 %	13,8 %
Creación de programas sociales dirigidos a migrantes	34,5 %	18,2 %
Incorporación en el Pladeco de referencias a migración local	32,1 %	35,2 %
Realización de campañas municipales a favor de la migración	26,2 %	7,6 %
Elaboración de ordenanzas para atender a la población migrante	16,7 %	15,7 %
Otro (especifique)	7,1 %	5 %

Fuente: elaboración propia basada en la encuesta “La migración en el espacio local” (2020).

El segundo aspecto tiene que ver con el hecho de que solo 32 de los 138 municipios incorporan en sus Pladecos la referencia a la situación de la población migrante. Este es un dato importante para evaluar si la temática de la migración se incorpora (o no) de forma estratégica en los procesos de planificación territorial. Considerando este resultado, podemos concluir que la incorporación de la migración en dichos planes, que son centrales en la generación de las políticas locales y la asignación de sus presupuestos, constituye un importante desafío.

El tercer aspecto se refiere a la percepción que tienen los funcionarios sobre la contribución que hacen los municipios para facilitar derechos y servicios a los migrantes. En este punto se obtiene que el 62 % de los consultados en la encuesta cree que dichas políticas “contribuyen, pero no son determinantes”.

Para el cuarto aspecto, se concluye que existe una desconexión institucional entre los niveles de gobierno nacional y municipal en la implementación de los instrumentos (o política) dirigidos a la comunidad migrante. Del total de los consultados, el 52 % señaló que los municipios no reciben apoyo nacional para desarrollar las iniciativas locales focalizadas en los migrantes. El 87 % piensa que hay visiones distintas sobre la migración entre las autoridades nacionales y municipales, mientras que finalmente el 64 % de los consultados cree que no hay mecanismos para evaluar y planificar acciones conjuntas en esta materia, generándose instrumentos aislados que no se complementan entre sí. Este último aspecto debe tenerse especialmente en cuenta porque la falta de coordinación multinivel es una variable que afecta tanto al éxito de una gestión migratoria, como al proceso de inclusión de los propios migrantes en los territorios locales (Aninat y Vergara, 2019; OCDE, 2018), particularmente en un contexto de crisis como la pandemia del Covid-19 (Cabieses et al., 2020), donde las municipalidades chilenas fueron las instancias públicas que canalizaron las demandas de las personas extranjeras (SJM, 2020).

5.4 Efectos locales del Covid-19

Ahora bien, sobre el cuarto punto de los resultados, estos tienen que ver con la identificación de los efectos Covid-19 a nivel local sobre las variables que se han venido presentando en este apartado (percepciones, demanda y oferta local). De hecho, el 73 % de los funcionarios encuestados opinan que con la llegada de la pandemia por Covid-19 se incrementó la demanda de servicios por parte los migrantes. Respecto al tipo de apoyo solicitado por inmigrantes, las respuestas se distribuyeron específicamente como se hace referencia en la Tabla 9.

Tabla 9. Principales solicitudes de apoyo de la comunidad migrante hacia los municipios en el contexto del Covid-19

Listado de apoyos posibles	% de respuesta a la pregunta: "¿qué tipo de apoyo requiere mayormente la población migrante en su comuna, en el contexto de la pandemia?"
Apoyo en alimentación	77,1 %
Apoyo económico	72,9 %
Apoyo en información general	61,5 %
Apoyo en refugio	27,1 %
Apoyo por situaciones de violencia intrafamiliar	15,1 %
Apoyo por situaciones de violencia de género	13,3 %
Otro (especifique)	15,7 %

Fuente: elaboración propia basada en la encuesta “La migración en el espacio local 2020”.

En general, dichas solicitudes coinciden con los requerimientos que los funcionarios declararon como “los ámbitos más demandados” por los migrantes en los territorios antes de la pandemia del Covid-19 (Tabla 7). Es posible señalar dos cuestiones al respecto. La primera cuestión es la mayor variación en la cantidad y no tanto en el tipo de solicitudes en la demanda local migrante hacia los municipios a propósito de la pandemia. La segunda cuestión son las apariciones sustantivas de los requerimientos de apoyos de los migrantes en relación con la vivencia de situaciones de violencia intrafamiliar y de género.

El problema de la violencia de género en el seno de las comunidades migrantes resulta especialmente preocupante, sobre todo porque al revisar la oferta pública (nacional y local) dirigida a esta población, no se observa que existan iniciativas con este foco. De hecho, al consultar a los funcionarios si en las acciones institucionales desarrolladas por el municipio para atender la demanda de la población migrante se incorpora la perspectiva de género, solo el 38,1 % dijo “sí, siempre”, mientras que el 29,4 % señaló “algunas veces”, el 21 % indicó que “no” y el resto (11,5 %) afirmó que “no, y es necesario incorporar este enfoque”.

Sobre la oferta pública local hacia los migrantes durante la pandemia, el 47 % de los funcionarios señaló que las municipalidades donde trabajan debieron implementar acciones de apoyo específicas para los extranjeros. Estos apoyos se realizaron y sumaron a la oferta que ya venían desarrollando los municipios, principalmente con ayudas en alimentos, refugio, apoyos económicos y los derivados de los programas sociales municipales.

Para la mayoría de los funcionarios (67 %), estas iniciativas fueron “medianamente suficientes” en su eficacia para atender las necesidades generadas por la pandemia en la comunidad migrante. En general, los consultados reconocen una sobrecarga en la demanda

local que tensionó los recursos disponibles durante la crisis sanitaria, complejizando la dinámica institucional de los municipios.

Otro aspecto que también reconocen los funcionarios como un problema de la oferta local hacia los migrantes durante la pandemia, fue el escaso acompañamiento del nivel central hacia los municipios: el 21 % de los consultados cree directamente que “no hubo apoyo”, un 44 % opina que este fue “medio”, 30 % lo define como “bajo” y solo el 5 % cree que fue “alto”.

Finalmente, un 82 % de los funcionarios piensa que la calidad de vida de los migrantes ha desmejorado con la crisis sanitaria, especialmente debido al aumento de la precariedad laboral, un mayor déficit habitacional, la falta de redes de apoyo, el retraso en el acceso a servicios sociales y por mayores dificultades para la regularización migratoria. No obstante, el 45 % de los funcionarios opina que la percepción de los habitantes de la comuna sobre los inmigrantes antes de la pandemia no ha cambiado, en tanto que solo para el 20 % de los encuestados la percepción ha variado negativamente.

Conclusiones

Los análisis desarrollados en las distintas secciones del documento conducen a tres cuestiones centrales.

Una primera cuestión tiene que ver con los efectos que provoca la migración en los territorios de Chile. Como señala buena parte de la literatura, los migrantes son portadores de un conjunto de oportunidades, conocimientos y cultura que agregan valor a los espacios locales, no obstante, cuando los procesos de movilidad humana se producen en medio de crisis y sin las políticas adecuadas, como indica Sassen (2017), también son elementos de tensión para las sociedades. Esta tensión, o potencial conflicto local, se origina de forma importante por la precarización de las condiciones de vida de los migrantes. Esto genera demandas sociales e interpela a las instituciones públicas en todos sus niveles de gobierno, porque son los Estados los entes responsables de facilitar derechos y una vida digna a todas las personas.

Para el caso chileno, aun cuando la información a nivel comunal es limitada, los datos aportados por el estudio permiten advertir (i) una mayor precarización en la vida de los migrantes a partir de la pandemia, (ii) el predominio de mitos xenófobos en vecinos y funcionarios municipales, y (iii) una demanda local de servicios asistenciales que ha sido enfrentada con iniciativas locales relevantes, pero insuficientes y desarticuladas del nivel central de gobierno. También hay que señalar que el aumento de la pobreza en Chile durante la pandemia es claro en cuanto a su concentración en regiones con mayor población migrante, lo que presupone una relación directa entre pobreza, migrantes y territorios locales. Este hecho debe ser objeto de prioridad para la política pública.

La segunda cuestión a la que conducen los análisis desarrollados en este documento es la evidencia de un marco regulatorio en materia migratoria y subnacional, que limita el despliegue de las capacidades locales para atender la demanda migrante, porque no hay un reconocimiento del rol estratégico del nivel municipal en estos asuntos. Por el contrario, las normas (dictadas entre 1975 y 2021) refuerzan una lógica centralista en el diseño de las acciones gubernamentales, lo que la literatura reconoce como un factor que atenta contra el desarrollo de una real gobernanza migratoria desde la gestión pública multinivel.

La tercera cuestión se refiere a la pregunta de esta investigación –“desde una perspectiva territorial, ¿cuáles son los principales desafíos en materia de migración en Chile?”–, considerando los elementos expuestos. Al respecto, se identifica como principal desafío avanzar hacia la construcción de una política migratoria en Chile. Se tiene una oportunidad frente a la aprobación y la entrada en vigencia de la Ley N° 21.325, así como ante la incorporación de una visión descentralizada y un enfoque de derechos. En ese marco, la participación de los municipios es clave para facilitar derechos a los migrantes y dotar de gobernanza y pertinencia la gestión migratoria del país.

Finalmente, cabe señalar que el estudio tuvo como limitaciones la ausencia de datos sobre las personas migrantes que ingresan por pasos no habilitados al país, las referencias puntuales a los Pladecos y los escasos datos sobre la situación de la violencia de género, que emerge como un problema “nuevo” en las comunidades migrantes a nivel local. Estos aspectos son sustantivos y requieren de análisis en futuras investigaciones para la comprensión y el dimensionamiento completo del fenómeno migratorio en Chile.

Referencias bibliográficas

- Aninat, I. y Vergara, R. (eds.) (2019). *Inmigración en Chile, una mirada multidimensional*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Báltica, C., Darrigrandi, F., Blukacz, A., Obach A. y Silva, C. (2021). Feeling prepared to face COVID-19 pandemic among Venezuelans in Chile: findings from an opinion poll. *Medwave*, 21(01), 1-8. Recuperado de <https://www.webofscience-com.uchile.idm.oclc.org/wos/woscc/full-record/WOS:000625409600008>
- Bravo, G. y Norambuena, C. (2018). *Procesos migratorios en Chile: una mirada histórica normativa*. Santiago: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos (ANEPE).
- Bauman, Z. (2016). *Extraños llamando a la puerta*. Madrid: Paidós.
- Bernhard, J., Goldring, L., Young, J., Wilson, B. y Berinstein, C. (2008). Living with precarious legal status in Canada: implications for the wellbeing of children and families. *Refuge*, 24(2), 101-114.

- Cabrieses, B., Darrigrandi, F., Blukacz, A., Obach, A. y Silva, C. (2020). Migrantes venezolanos frente a la pandemia de Covid-19 en Chile: factores asociados a la percepción de sentirse preparado para enfrentarla. *Notas de Población*, (111), julio-diciembre, 43-62. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46554-migrantes-venezolanos-frente-la-pandemia-covid-19-chile-factores-asociados-la>
- Colmenares, N. (2017). *La dimensión territorial de la desigualdad social en Chile, desde la perspectiva de las políticas públicas para la superación de la pobreza*. (Tesis de doctorado de Gobierno y Administración Pública). Facultad de Ciencias Políticas, Universidad Complutense de Madrid, Madrid, España. Recuperado de <https://eprints.ucm.es/id/eprint/47581/1/T39899.pdf>
- Colmenares, N. y Thayer, L. (inédito). *Análisis multinivel de la migración en Chile*. [Proyecto de investigación en curso]. Santiago: Universidad Central de Chile.
- CEPAL (2020). El desafío social en tiempos del Covid-19. *Informe Especial Covid-19 Nro. 3*. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45527-desafio-social-tiempos-covid-19>.
- Decreto Ley 1.094 de 1975. Establece normas sobre extranjeros en Chile. 19 de julio de 1975. Derogada el 12 de febrero de 2022.
- Decreto 597 de 1984. Aprueba nuevo reglamento de extranjería. Ministerio del Interior. 14 de junio de 1984. D.O 828.
- Espinosa Martínez, S. (2009). Propuesta municipal de atención a migrantes internacionales. En N. Baca Tavira, F. Herrera Tapia y R. González Orihuela (coords.), *Migración, democracia y desarrollo: la experiencia mexiquense* (pp. 139-156). Toluca: Instituto Electoral del Estado de México.
- Freier, L. y Parent, N. (2018). *A South American Migration Crisis: Venezuelan outflows test neighbors' hospitality*. MPI. Migration Policy Institute, 18 de julio. Recuperado de <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/66645>
- Galeote, I. (2017). La participación de los municipios en las políticas migratorias. Migraciones, gestión sin competencias. En S. Nair et al., (comps.), *Derechos Humanos, migraciones y comunidad local* (pp. 164-175). Málaga: FAMSI.
- Gissi, N., Ghio, G. y Silva, C. (2019). Diáspora, integración social y arraigo de migrantes en Santiago de Chile: imaginarios de futuro en la comunidad venezolana. *Revista Migraciones*, (47), 61-88. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/338065086_Diaspora_integracion_social_y_arraigode_migrantes_en_Santiago_de_Chile_imaginarios_de_futuro_en_la_comunidad_venezolana

- Goldring, L., Berinstein, C. y Bernhard, J. K. (2009). Institutionalizing precarious migratory status in Canada. *Citizenship Studies*, 13(3), 239-265. DOI: 10.1080/13621020902850643
- Goldring, L. y Landolt, P. (eds.) (2013). *Producing and Negotiating Non-Citizenship: Precarious Legal Status in Canada*. Toronto: University of Toronto Press.
- Gómez, J (2010). La migración internacional, teorías y enfoques, una mirada actual. *Semestre Económico*, 13(26), 81-99.
- Hernández Sampieri, R. (2014). *Metodología de la investigación*. México: Mac Graw Hill.
- Instituto Nacional de Estadísticas (INE), Departamento de Extranjería y Migración (DEM), Ministerio de Relaciones Exteriores (Minrel), Policía de Investigaciones (PDI) y Servicio de Registro Civil e Identificación (SRCeI) (2020). Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile, por comunas, edad quinquenal, sexo y principales países, al 31 de diciembre de los años 2018, 2019 y 2020. *INE* [sitio web]. Recuperado de <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/demografia-y-vitales/demografia-y-migracion>
- INE (2020). *Estadísticas demográficas*. Cuadros estadísticos. Migración internacional. *INE* [sitio web]. Recuperado de <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/demografia-y-vitales/demografia-y-migracion>
- INE (2021). *Estadísticas demográficas*. Cuadros estadísticos. Migración internacional. *INE* [sitio web]. Recuperado de <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/demografia-y-vitales/demografia-y-migracion>
- Jarufe, J. (2019). El fenómeno migratorio. Evolución normativa, experiencia comparada, y principales hitos en la discusión del Proyecto de Ley de Migración y Extranjería. Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN) [sitio web]. Recuperado de https://www.bcn.cl/asesoriasparlamentarias/detalle_documento.html?id=74862
- Ley 18.695 de 1988. Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. 31 de marzo de 1988.
- DFL-1 (2006), Ministerio del Interior.
- Ley 19.175 de 1992. Ley Orgánica Constitucional sobre gobierno y administración regional. 11 de noviembre de 1992. D.O. 08.11.2005, Ministerio del Interior.
- Ley 21.325 de 2021. Ley de Migración y Extranjería. 11 de abril de 2021, Ministerio del Interior y Seguridad Pública.
- Maldonado, C., Martínez J. y Martínez, R. (2018). Protección social y migración. Una mirada desde las vulnerabilidades a lo largo del ciclo de migración y de la vida de las personas. *Documentos de proyectos Cepal*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44021/1/S1800613_es.pdf

- Menjivar, C. (2006). Liminal legality: Salvadoran and Guatemalan immigrants' lives in the United States. *American Journal of Sociology*, 111(4), 999-1037.
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2017). *Casen. Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional* [En línea]. Recuperado de <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen>
- Ministerio de Desarrollo Social y Familia (2020). *Casen 2020 en pandemia. Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional* [En línea]. Recuperado de <http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/encuesta-casen>
- Monterosas, M. (2018). Las migraciones en el norte de Veracruz, México. Redes, rutas y ruralidades. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 18(2), 34-51.
- Nicolao, J (2020). El rol de los gobiernos locales en las investigaciones migratorias en Argentina. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, 20(2), 152-175.
- OCDE (2018). *Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees*. París: OECD Regional Development Studies, OECD Publishing. Recuperado de <https://www.oecd.org/publications/working-together-for-local-integration-of-migrants-and-refugees-9789264085350-en.htm>
- OIM (2020). Boletín Covid 19: Desafíos para América del Sur, mujeres migrantes en el contexto de la pandemia. Nr. 11. Recuperado de <https://oig.cepal.org/es/documentos/covid-19-desafios-america-sur-mujeres-migrantes-contexto-la-pandemia>
- OIM (2021). Integración socio-económica de los migrantes y refugiados venezolanos, casos de Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Recuperado de https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/press_release/file/mpi-oim_integracion-socioeconomica-venezolanos_2021_final.pdf
- Osorio, C., Maya, S. y Rojas, E. (2015). Territorios y migraciones. Territorialidades en transformación. *Revista Bitácora Urbano Territorial*, 25(1), 94-102.
- Oyarzún Serrano, L., Aranda, G. y Gissi, N. (2021). Migración internacional y política migratoria en Chile: tensiones entre la soberanía estatal y las ciudadanías emergentes. *Colombia Internacional*, 106(1), 89-114. DOI: 10.7440/colombiaint106.2021.04
- Pellegrino, A. (2003). La migración internacional en América Latina y el Caribe: tendencias y perfiles de los migrantes. *Serie Población y desarrollo*, (35), Cepal-Eclac. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/7172/S033146_es.pdf

- PNUD (31 de enero de 2020). El potencial de migración en América Latina y el Caribe. Blog *PNUD Blog*. Recuperado de <https://www.undp.org/es/blog/el-potencial-de-la-migraci%C3%B3n-en-am%C3%A9rica-latina-y-el-caribe>
- Poduje, I., Dammert, L., Yáñez, G. y Gamboa, D. (2018). *Atisba Monitor. Mapa de la inmigración en Santiago*. [En línea]. Recuperado de https://www.atisba.cl/wp-content/uploads/2018/07/Reporte-Atisba-Monitor_Mapa-Inmigraci%C3%B3n-en-Santiago.pdf
- Razmilic, S. (2019). Inmigración, vivienda y territorio. En I. Aninat y R. Vergara (eds.), *Inmigración en Chile, una mirada multidimensional* (pp. 101-148). Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Salant, B. y Benton, M. (2017). *Strengthening Local Education Systems for Newly Arrived Adults and Children, empowering cities through better use of EU instruments*. Paper, marzo, Migration Policy Institute Europe. Recuperado de https://www.migrationpolicy.org/sites/default/files/publications/MPIEurope_Urban_Agenda_Education-FINAL.pdf
- Sánchez, A. (2012). Interviewing techniques for migrant minority groups. En C. Vargas-Silva (ed.), *Handbook of Research Methods in Migration*. Oxford: Edward Elgar Publishing.
- Sassen, S. (2017). *Expulsions. Brutality and Complexity in the Global Economy*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Servicio Jesuita de Migrantes (SJM) (2020). Dinámicas fronterizas en el norte de Chile el año 2020. Pandemia, medidas administrativas y vulnerabilidad migratoria. Informe 5, Servicio Jesuita a Migrantes. *Migración en Chile. Una plataforma del SJM* [sitio web]. Recuperado de <https://www.migracionenchile.cl/wp-content/uploads/2020/12/Fronteras-171220-VF-1.pdf>
- Servicio Jesuita de Migrantes (SJM) (2021). Casen y migración. Un informe sobre la pobreza, el trabajo y la seguridad social en la población migrante. Informe 1, Servicio Jesuita de Migrantes. *Migración en Chile. Una plataforma del SJM* [sitio web]. Recuperado de https://www.migracionenchile.cl/wp-content/uploads/2021/10/Informe-CASEN_compressed-2.pdf
- Stefoni, C. y Brito, S. (2019). Chile: Un destino más en el mapa migratorio intrarregional. En N. Rojas y J. T. Vicuña (eds.), *Migración en Chile. Evidencias y mitos de una nueva realidad*. Santiago: LOM Ediciones.
- Tijoux, A. (2019). Yo no soy racista, pero.... En N. Rojas y J. T. Vicuña (eds.), *Migración en Chile. Evidencias y mitos de una nueva realidad*. Santiago: LOM Ediciones.

- Thayer, L. (2019). Causas y consecuencias de la irregularidad migratoria. En N. Rojas y J. T. Vicuña (eds.), *Migración en Chile. Evidencias y mitos de una nueva realidad*. Santiago: LOM Ediciones.
- Thayer, L. y Durán C. (2015). Gobierno local y migrantes frente a frente: nudos críticos y políticas para el reconocimiento. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (63), 127-162.
- Thayer, L. y Stang, F. (2017). Entre la debilidad institucional y el voluntarismo individual: reconocimiento parcial y derechos limitados en las políticas migratorias locales en Santiago. En C. Vial y J. Hernández (eds), *¿Pará qué descentralizar? Centralismo y políticas públicas en Chile: análisis y evaluación por sectores* (pp. 97-132). Santiago de Chile: Instituto Chileno de Estudios Municipales, Universidad Autónoma.
- UNESCO (2014). *Global Citizenship Education: Preparing Learners for the Challenges of the 21st Century*. París: Unesco. Recuperado de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000227729>
- Villalobos, A., Sanhueza, S. y Norambuena, C. (2017). *Migración y territorialidad: aportes para la construcción de modelos educativos interculturales*. Papeles de Trabajo Nº 33. Centro de Estudios Interdisciplinarios en Etnolingüística y Antropología Socio-Cultural. Recuperado de http://repositorio.ucm.cl/bitstream/handle/ucm/147/villalobos_a_migraci%C3%B3n.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Wingens, M., Windzio, M., De Valk, H. y Aybek, C. (eds.) (2011). *A Life-Course Perspective on Migration and Integration*. Netherlands: Springer.