

PUBLICACIÓN

SEMINARIO

Integración sociolaboral de personas migrantes: contribuciones de la migración al desarrollo sostenible¹

Juan Pablo Ramaciotti, Patricio Domínguez, Luis Eduardo
Thayer, Christine Binne, Monica Abdelkader, José Tessada².

Jueves 7 de septiembre de 2023

Canada



Centro
de Políticas
Migratorias

ESPACIO
PÚBLICO

¹ Documento elaborado en base a las exposiciones realizadas en el seminario "Integración sociolaboral de personas migrantes: contribuciones de la migración al desarrollo sostenible", organizado por Espacio Público y el Centro de Políticas Migratorias con financiamiento de la Embajada de Canadá en Chile, y llevado a cabo el 7 de septiembre de 2023 en las oficinas de Espacio Público. El seminario fue moderado por Patricio Domínguez, Director de Espacio Público y su grabación se encuentra disponible en: <https://bitly.ws/Wn79>

² **Paula Benavides**, Presidenta Ejecutiva de Espacio Público

Michael Gort, Embajador de Canadá

Juan Pablo Ramaciotti, Director Ejecutivo Centro de Políticas Migratorias

Patricio Domínguez, Director de Espacio Público, profesor de la Universidad Católica en Departamento de Ingeniería Industrial y de Sistema y director alterno de MIGRA

Luis Eduardo Thayer, Director Servicio Nacional de Migraciones

Christine Binne, Directora senior de Política horizontal estratégica y planificación de la Subdivisión de Política de Asentamiento de Integración del Ministerio de Inmigración y Refugiados y Ciudadanía de Canadá

Monica Abdelkader, Directora de Asentamiento y Reasentamiento de la Association for New Canadians

José Tessada, Director de la Escuela de Administración de la Universidad Católica

1. INTRODUCCIÓN

Recientemente, a principios de julio, el Gobierno lanzó la Política Nacional de Migración y Extranjería que considera, entre otros ejes, la integración de personas migrantes al país. En tiempos donde este fenómeno ha sido abordado, principalmente desde la seguridad con el enfoque en el control de fronteras y prevención de ingresos irregulares de personas migrantes, nos parece fundamental ahondar en la inclusión sociolaboral de personas migrantes considerando que su llegada puede abrir oportunidades para el desarrollo económico, educacional y cultural de nuestro país.

Si bien la situación migratoria en Canadá es muy diferente a la de Chile, los dos países enfrentan desafíos bastante similares: tasas de natalidad bajas y decrecientes, una población que envejece y que tensionará cada vez más los sistemas de salud y los mercados laborales, así como la escasez de mano de obra en determinadas regiones e industrias. Para todos ellos, la migración puede representar una parte importante de la solución.

Es difícil dar la bienvenida a un gran número de recién llegados en un corto periodo de tiempo y eso se ha visto en Chile. Es algo que además puede conducir al rechazo público y político de los y las inmigrantes por parte de algunos segmentos de la sociedad, aunque los beneficios de largo plazo sean enormes. Por eso, es tan importante la integración rápida y eficaz de las y los migrantes y recién llegados en sus comunidades de acogida.

2. TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

JUAN PABLO RAMACIOTTI

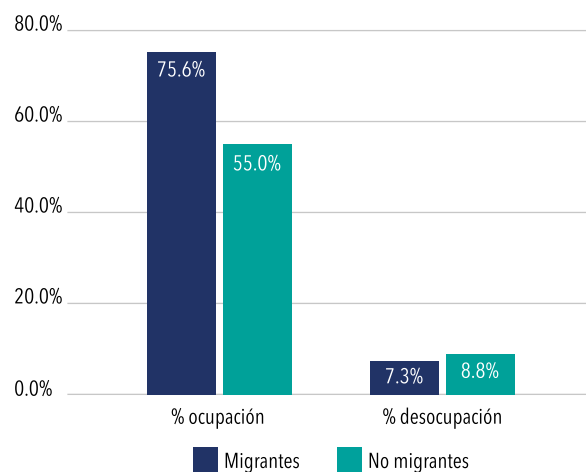
El Centro de Políticas Migratorias junto a Espacio Público están trabajando en un proyecto que busca identificar y dar visibilidad a los espacios en los que la migración constituye un aporte al desarrollo sostenible en Chile. Este trabajo se enfoca en cuatro dimensiones: **economía y trabajo** (tema de este seminario); **salud y cuidados**; **educación y cohesión social**.

La migración representa un importante aporte para el desarrollo del país en el ámbito del trabajo. Primero, contribuye a equilibrar oferta y demanda en sectores en los que la oferta de mano de obra local es insuficiente. Segundo, puede aportar a aumentar la productividad del país si se potencia la fuerza laboral y el capital humano por medio de formación y la cantidad de personas que aporten al trabajo. Tercero, aporta al desarrollo empresarial y el emprendimiento, a la actividad económica que se pueda producir a partir de la inversión, a los sistemas de seguridad social y la recaudación fiscal.

Estos aportes potenciales no están exentos de desafíos y tensiones. Primero, por el impacto que pueda tener la migración, en las tasas de desempleo, los niveles de ocupación y el nivel de los salarios del país. Segundo, por un potencial aumento de la informalidad y la precariedad laboral en el trabajo.

En cuanto a la ocupación de personas migrantes y no migrantes nacidas en Chile y en el extranjero, es posible observar que, en términos generales, las personas migrantes presentan más altos niveles de ocupación que las no migrantes. Y si bien la diferencia no es tan importante, también se observan menores niveles de desocupación.

Ocupación y desocupación en migrantes y no migrantes

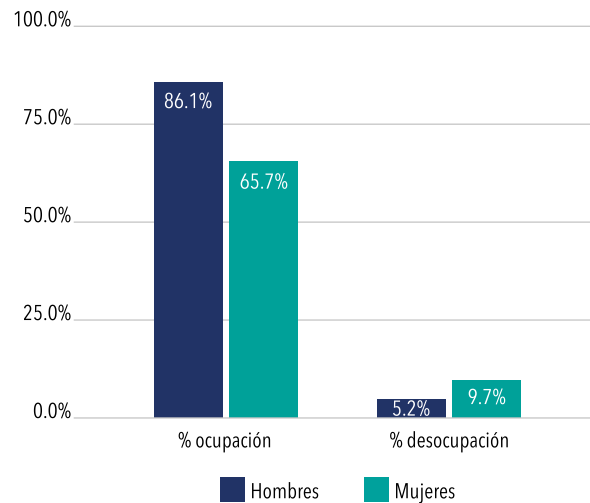


Fuente: Encuesta Casen 2022.³

³ La encuesta Casen compara información de personas nacidas en Chile y personas nacidas fuera de Chile, por lo que los análisis comparando datos de no migrantes y migrantes corresponden a esas categorías, respectivamente.

Al analizar la situación entre hombres y mujeres, se observa una brecha de género según la cual existen mayores niveles de ocupación entre los hombres migrantes respecto a las mujeres migrantes, así como menores niveles de desocupación entre los primeros.

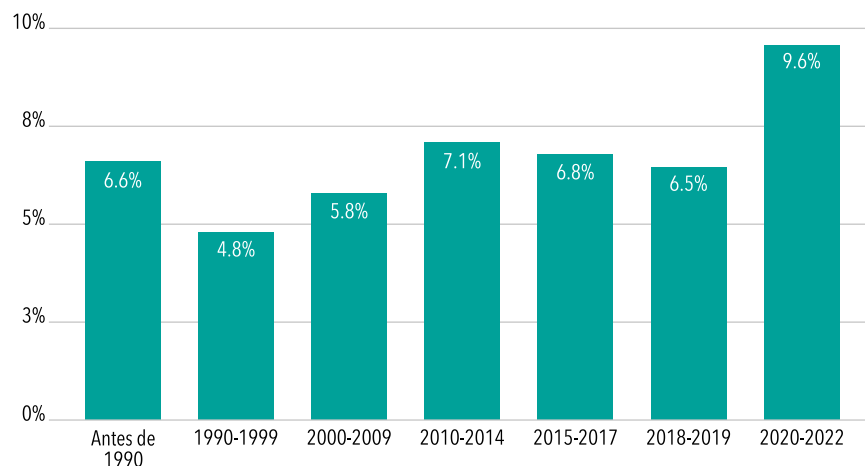
Ocupación y desocupación en migrantes según sexo⁴



Fuente: Encuesta Casen 2022.

Si lo analizamos a partir del periodo en que las personas migrantes llegaron a Chile, se puede observar que no existe una relación tan clara entre el periodo de llegada y los niveles de desocupación, aunque sí se constata que aquellos llegados a partir del año 2020 muestran niveles de desocupación mucho más altos.

Desocupación en migrantes según periodo de llegada al país

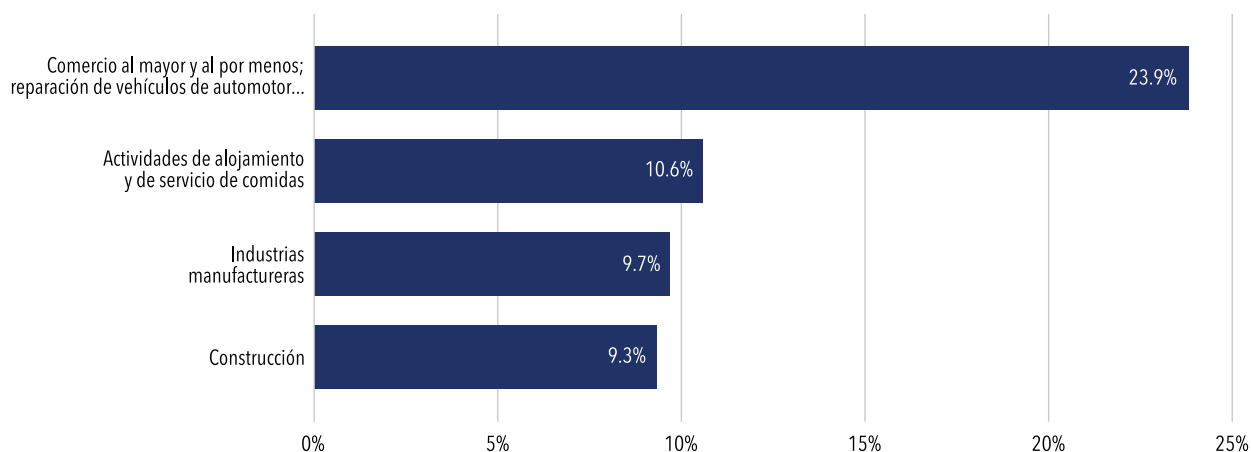


Fuente: Encuesta Casen 2022.

⁴ La tasa de ocupación responde al número de personas ocupadas como porcentaje de la población mayor de 15 años.

Al ver la distribución de los trabajadores migrantes por sector económico, se observa que comercio, actividades de alojamiento y servicio de comida, industrias manufactureras y construcción son los que concentran un mayor porcentaje de trabajadores migrantes con 24%, 11%, 10% y 9% respectivamente.

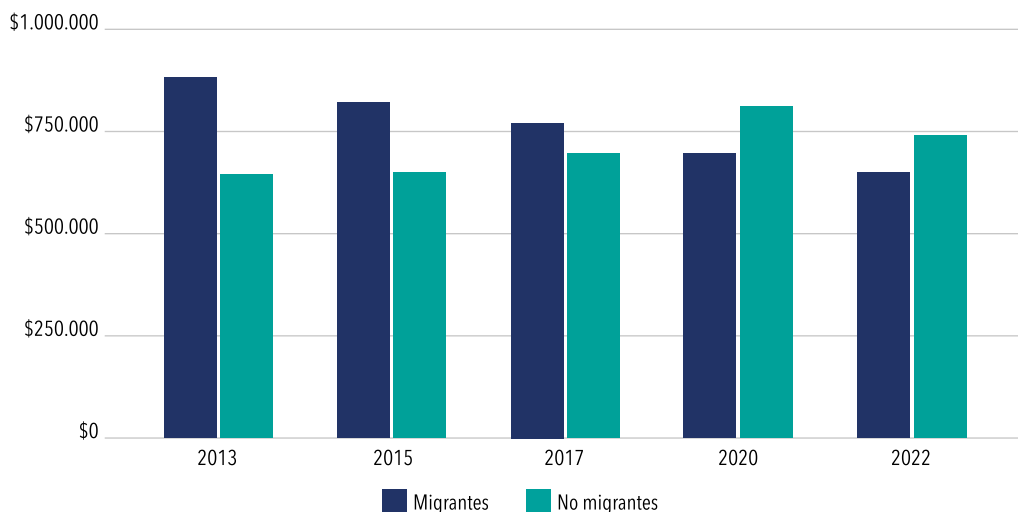
Sectores económicos con mayor proporción de migrantes con relación al total de migrantes ocupados



Fuente: Encuesta Casen 2022.

Al comparar las encuestas Casen de distintos años, se detecta una tendencia a la baja en los ingresos promedio de las personas migrantes al punto que se revierte, a partir del año 2020, la tendencia anteriormente constatada según la cual los ingresos de los trabajadores migrantes estaban por encima de los no migrantes.

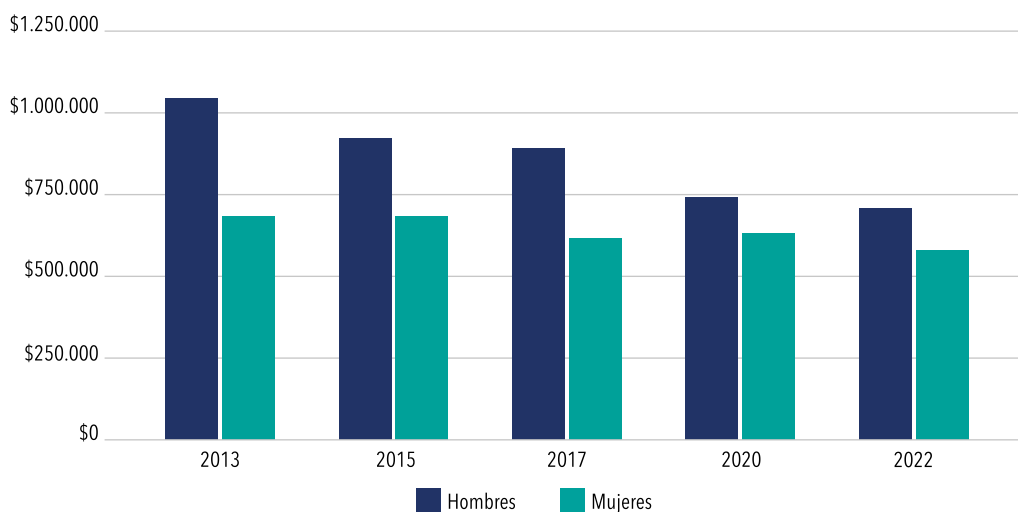
Ingresos promedio de ocupación principal de trabajadores migrantes y no migrantes (2013-2022)



Fuente: Encuestas Casen 2013-2022.

El análisis por género revela una brecha favorable a los hombres migrantes respecto de las mujeres de igual condición. Si bien ésta ha ido disminuyendo con los años, ello no se explica por un aumento del salario de las mujeres sino por la disminución del de los hombres a un ritmo más acelerado que el de las mujeres.

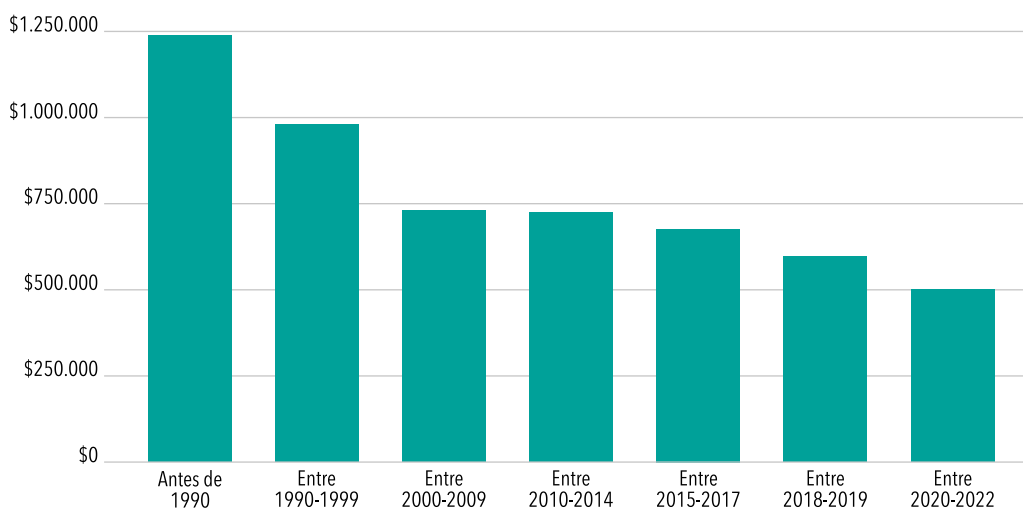
Ingresos promedio de la ocupación principal de trabajadores migrantes según sexo (2013-2022)



Fuente: Encuestas Casen 2013-2022.

A diferencia de lo observado en cuanto a empleo y desocupación, los años de residencia en el país sí tienen un efecto claro a nivel de los ingresos: más se asocia a mayores ingresos.

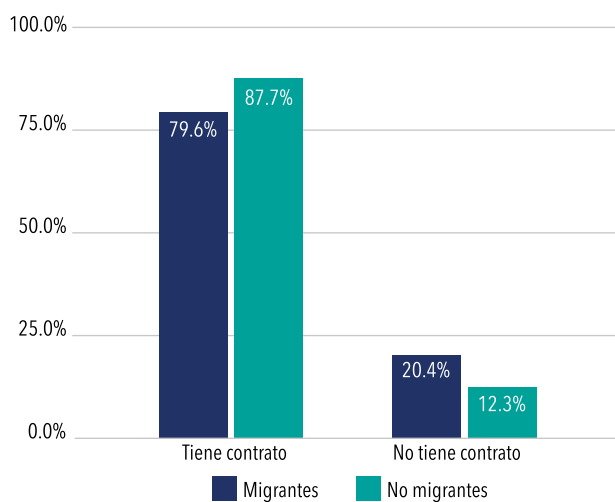
Ingresos promedio de la ocupación principal de trabajadores migrantes según periodo de llegada al país (2013-2022)



Fuente: Encuestas Casen 2022.

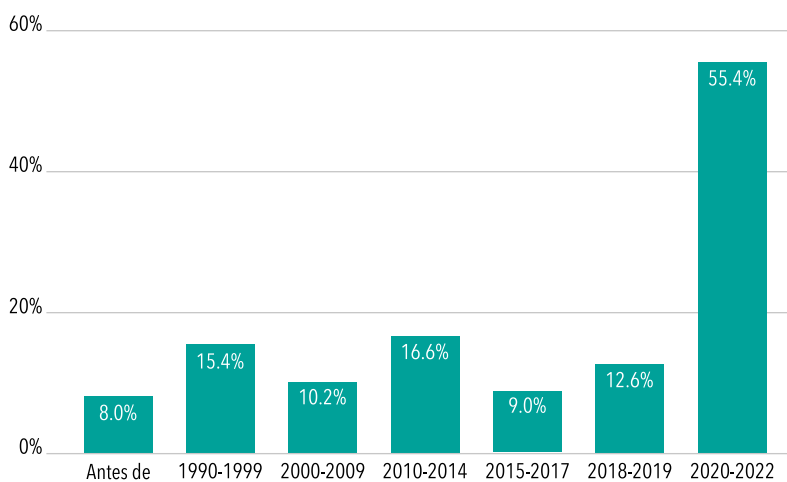
En lo que respecta a la situación contractual de los trabajadores migrantes asalariados, se observa que en promedio, las diferencias entre migrantes y no migrantes, y entre hombres y mujeres migrantes, son considerablemente menos importantes que las diferencias entre trabajadores migrantes con más o menos años de haber arribado al país. Ello implica que más de la mitad de los trabajadores migrantes asalariados llegados a Chile entre 2020 y 2022 no tenga un contrato de trabajo.

Trabajadores asalariados sin contrato (migrantes y no migrantes)



Fuente: Encuestas Casen 2022.

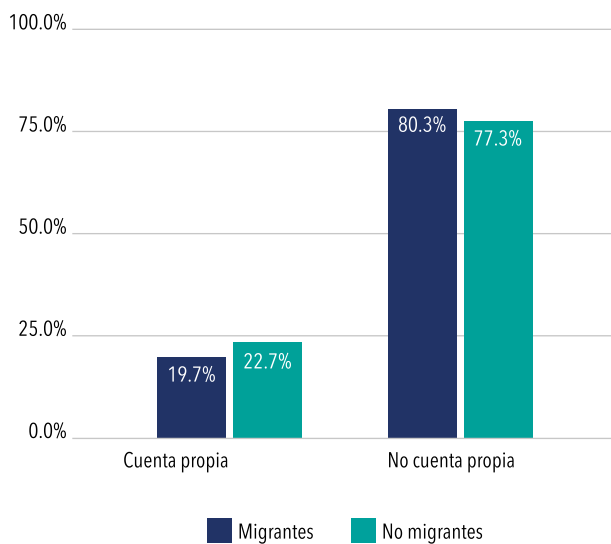
Trabajadores migrantes asalariados sin contrato según periodo de llegada al país



Fuente: Encuestas Casen 2022.

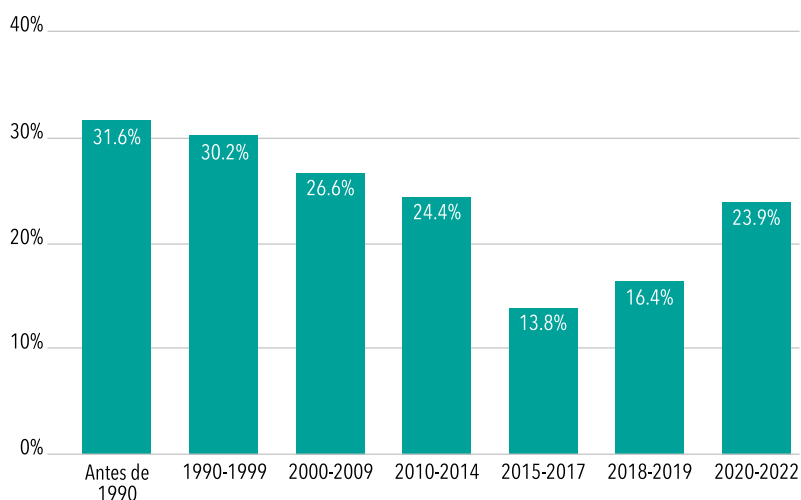
En cuanto al trabajo por cuenta propia, no existen diferencias significativas en su prevalencia entre migrantes y no migrantes. La tendencia según el periodo de llegada al país, al menos hasta la mitad de la década pasada, señala que mientras más tiempo llevaban las personas en el país, mayor era la proporción de personas que trabajaban por cuenta propia. No obstante, en los últimos años esa tendencia se ha ido revirtiendo, pues quienes llegaron hace menos tiempo presentan mayores porcentajes de trabajo por cuenta propia.

Trabajadores por cuenta propia (migrantes y no migrantes)



Fuente: Encuestas Casen 2022.

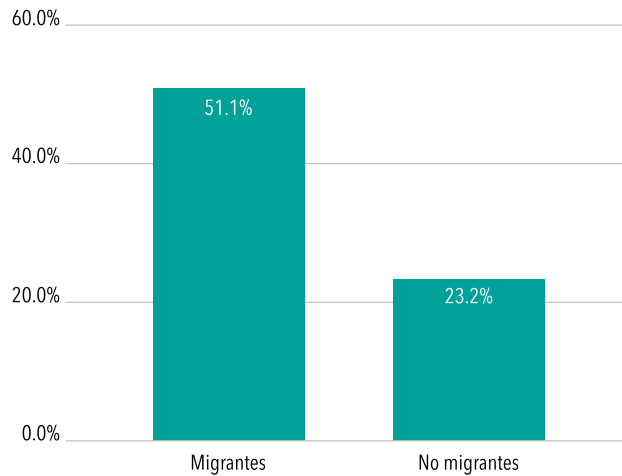
Trabajadores migrantes por cuenta propia según periodo de llegada al país



Fuente: Encuestas Casen 2022.

Un ámbito relacionado con el empleo en el que sí se observan diferencias dramáticas entre trabajadores migrantes y no migrantes, es el del subempleo por calificación, esto es, personas que habiendo cursado estudios de Educación Superior, se encuentran empleadas en trabajos que no requerirían de ese nivel de calificación, sino de uno menor. La prevalencia de esta situación entre los trabajadores migrantes es más del doble que en el caso de los no migrantes.

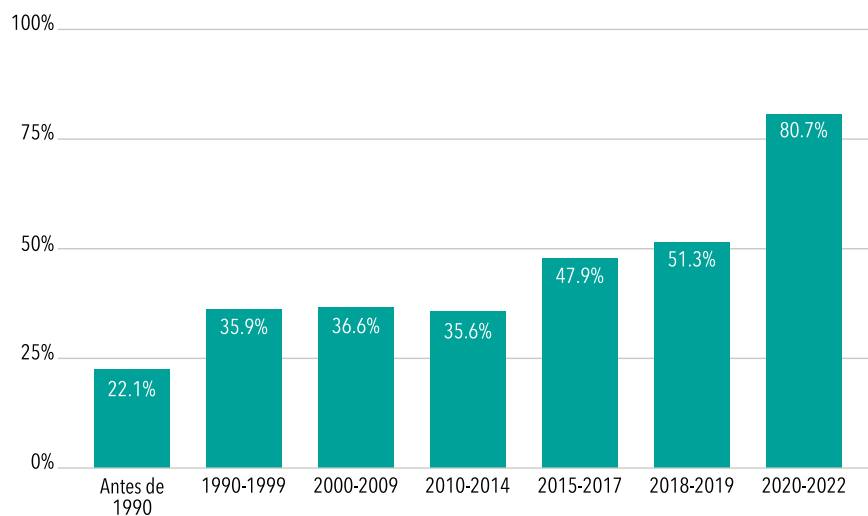
Subempleo por calificación en migrantes y no migrantes



Fuente: Encuestas Casen 2022.

El año de llegada al país también impacta sobre este fenómeno llegando a más de un 80% entre quienes llegaron durante los últimos tres años.

Subempleo por calificación según periodo de llegada al país



Fuente: Encuestas Casen 2022.

Si bien estos datos nos indican que existen varias áreas y desafíos importantes para las políticas migratorias relacionadas con el empleo, algunas áreas que merecen especial interés son:

- ¿Qué pasa con las personas que llegaron a partir de los últimos años entre las que hay más desempleo, mayor desocupación, mayor informalidad y menores ingresos?
- ¿Cómo se enfrentan las brechas de género que existen entre hombres y mujeres migrantes?
- ¿Cómo abordar el subempleo por calificación de manera de maximizar el aporte que puede generar la migración al país?

3. EL DESAFÍO DE LA POLÍTICA MIGRATORIA EN CHILE

LUIS EDUARDO THAYER

Existen dos reflexiones generales respecto de cómo encuadrar la inclusión laboral desde el trabajo del Servicio Nacional de Migraciones, de manera de responder oportunamente a los desafíos ya descritos.

La primera tiene que ver con la normativa. A diferencia de otros ámbitos de regulación, cuya aplicabilidad inmediata y su efectividad sobre la realidad que pretenden regular es mucho más eficaz, la normativa respecto de la migración tiene una eficacia material muy limitada, pues busca regular un fenómeno que es de por sí *muy líquido* y difícil de gobernar.

Por ejemplo, una regulación de fronteras que establezca ciertas normas trae aparejadas una serie de consecuencias no previstas o no deseadas como, por ejemplo, la irregularidad. Ningún país quisiera tener irregularidad y las normas se construyen para evitar eso; sin embargo, la irregularidad es una realidad de prácticamente todos los países que reciben personas migrantes, porque es un fenómeno muy complejo de gobernar.

De esta forma, se hace necesario evaluar, con ese criterio, la política migratoria y las normas que buscan regularla. Entre éstas y la realidad está justamente la política migratoria, por eso resulta importante consolidar una política que tenga capacidad para reducir el margen de ineficacia que tiene la norma en sí misma.

Un ejemplo respecto de nuestra normativa es la Ley de Extranjería y Migración y su reglamento en materia de inclusión en el mercado de trabajo. En ésta se estableció una separación entre oferta y demanda. Efectivamente la oferta de empleo está en Chile, pero la demanda, esto es, los trabajadores, están fuera. Y para ingresar, tienen que venir con un contrato o con una oferta de trabajo en la mano. Por consecuencia, tienen que encontrar un trabajo estando fuera del territorio: oferta y demanda están espacialmente segregadas.

En este ámbito, el desafío de la política migratoria es unir ambas cosas: a aquellos trabajadores que están en sus países con aquellos empleos disponibles en el país. Sin política migratoria eso queda al arbitrio de las decisiones individuales, del mercado, de los procesos más estructurales que se viven en los países.

Actualmente, para tramitar y otorgar una residencia temporal por motivos laborales es necesario tener un contrato o una oferta. Existe un proyecto en desarrollo a implementarse el primer trimestre del próximo año, para que las personas postulantes a una residencia temporal puedan, al mismo tiempo, postular a una oferta de trabajo. Se busca también habilitar el acceso al contrato en línea. Para eso se está trabajando con la Bolsa Nacional de Empleo de manera que aquellas ocupaciones de difícil cobertura tengan prioridad en la tramitación de la documentación de residencias temporales.

La segunda reflexión, tiene relación con otros desafíos relacionados a la inclusión laboral. Antes de que asumiera el actual Gobierno, existía un grupo de trabajo centrado en migraciones, en el que trabajó un número importante de personas. Ahí hubo una discusión acerca de cuál sería el enfoque, las iniciativas y el relato acerca de la migración que se iba a buscar instalar una vez asumido el cargo.

Se decidió que éste se organizaría en torno a dos ejes. Primero, uno que vinculaba la migración a aportes al país. Se puede tener un enfoque para defender los derechos de los migrantes, que sería el relato de los derechos, o se puede tener un discurso que sea que la migración tiene que estar orientada al desarrollo del país. Es una decisión donde la inclusión en el mercado del trabajo de las personas migrantes y la evidencia de la contribución que realizan al desarrollo económico del país actúa como factor clave para poder contener políticamente el tema. Esto está reflejado en la Ley de Migraciones.

El segundo eje abordado muy activamente con miras a la contención política es el de la seguridad. Se ha desarrollado un importante trabajo para explicar la relevancia de no esconder ni dejar de hablar acerca del tema de la seguridad respecto de algunos aspectos de la migración como es, por ejemplo, el control de fronteras. El objetivo es transmitir el mensaje de la posibilidad de una migración que sea regulada, ordenada, y segura tanto para las personas que migran como para los territorios que los reciben.

El objetivo sería avanzar hacia un sistema migratorio regulado como es el modelo de Canadá donde se cuenta con una adecuada medición del mercado de trabajo y de identificación de necesidades en cada uno de los territorios. Actualmente se está avanzando también en la identificación de las ocupaciones de difícil cobertura como ocurre en países europeos. El objetivo sería revertir la idea de "nos vienen a quitar el trabajo" por la de "vienen a 'llenar' ocupaciones de difícil cobertura" como las cerca de 80.000 vacantes disponibles en la agricultura que los chilenos no quieren ocupar.

4. EL ENFOQUE DE CANADÁ PARA EL ASENTAMIENTO E INTEGRACIÓN DE RECIÉN LLEGADOS

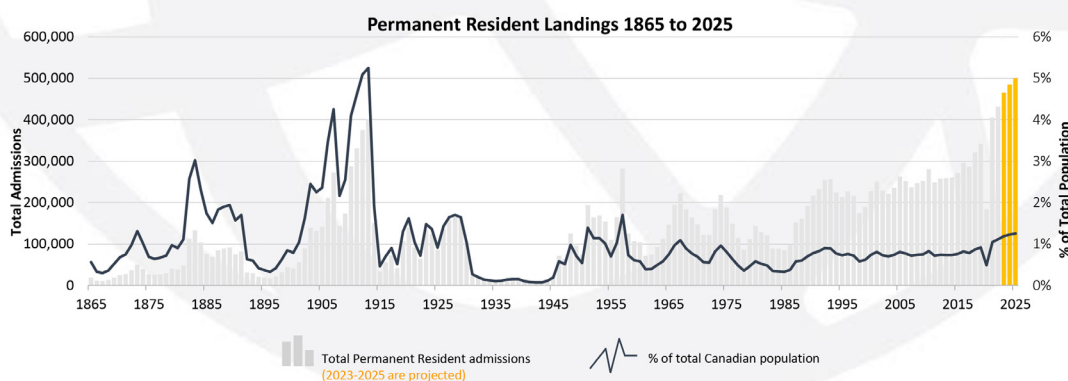
CHRISTINE BINNE

Canadá ha sido un país receptor de inmigrantes desde la Confederación: más de 19 millones de personas se han asentado en este país, contribuyendo con ello a la diversidad étnica, lingüística y religiosa.

En 2022 se dio la bienvenida a más de 431.000 nuevos residentes permanentes, lo que corresponde a la mayor cifra reportada en un año en la historia de Canadá.

Canada is a top immigrant-receiving country, admitting a large number of newcomers each year

- Canada has been an immigrant receiving society since confederation.
- Immigration is part of Canada's history, and enriches Canada's **economic, social and cultural prosperity**.
- Our **managed migration model** aims to achieve a pace and mix of immigration that will best contribute to economic and social well-being.
- Canada admits **large numbers of immigrants each year** – about **1.25%** of the population.



Existe un marco jurídico fuerte que se acompaña de políticas federales para consagrar la igualdad de oportunidades y la promoción de la participación plena y equitativa en la sociedad. Una serie de piezas legislativas promueven la inclusión social, el esfuerzo compartido y la responsabilidad de los recién llegados así como de la sociedad canadiense en su conjunto para el logro de asentamientos exitosos.

Diversity and inclusion in Canada are supported through a strong legal and policy framework...



The **Canadian Charter of Rights and Freedoms** (1982) is the foundational legislation which protects a number of rights and freedoms, including freedom of expression and the right to equality.

Many other pieces of Canadian legislation and policies uphold the principles of equality and freedom from the Charter.

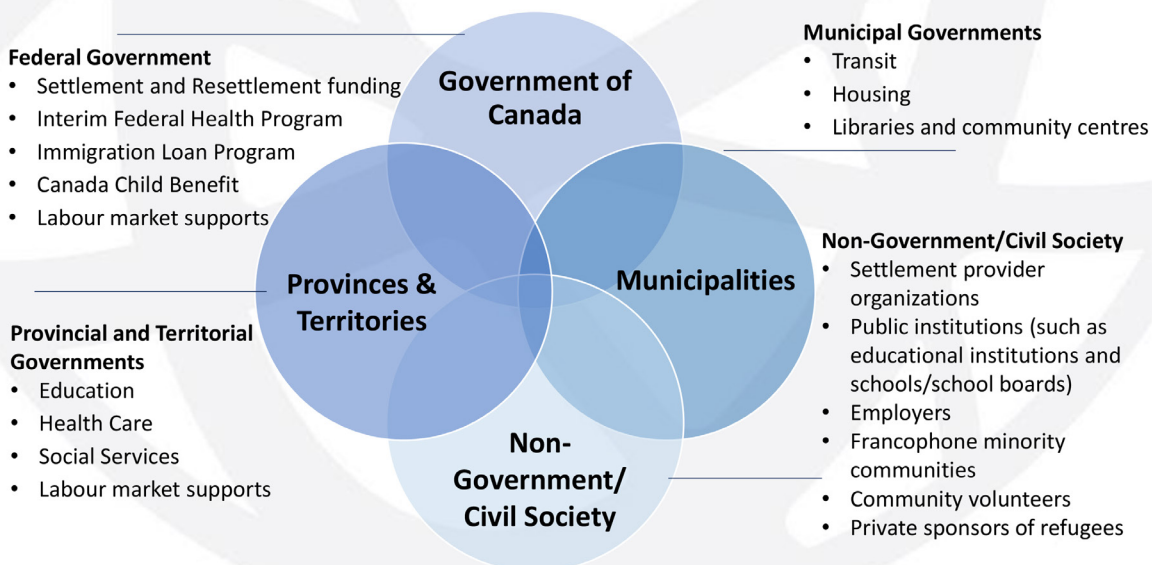


Para quienes arriban al país existen numerosos apoyos y recursos a su disposición para el establecimiento de vínculos sociales y laborales con sus comunidades con respeto a las leyes y políticas vigentes. Desde el punto de vista social, se cuenta con servicios de asentamiento y reasentamiento, programas de multiculturalismo, programas de mercado laboral, educación sanitaria y servicios sociales.

La integración exitosa de los nuevos inmigrantes contribuye a la prosperidad, del crecimiento económico y de la construcción de una sociedad inclusiva y cohesiva. Constitucionalmente, los gobiernos provinciales y territoriales comparten junto al Gobierno Federal, la responsabilidad del asentamiento e integración de los recién llegados. Así, los gobiernos territoriales y provinciales ofrecen ayudas generales relacionadas con la educación, la sanidad y los servicios sociales, así como formación en el mercado laboral. Desde los años 90, el Gobierno Federal financia servicios de asentamiento para proveer a los nuevos inmigrantes de apoyo para su integración en el mercado laboral y la sociedad canadiense. Gobiernos municipales y sociedad civil juegan también un importante papel.

... providing the foundation for a whole-of-society approach to integration

Successful settlement and integration in Canada involves all levels of government, as well as private and public sectors and civil society.



Todos los residentes permanentes y las personas protegidas, así como todos los participantes de ciertas iniciativas piloto, pueden participar del programa de asentamiento gratuito financiado por el Gobierno para superar barreras relacionadas con experiencia laboral, idioma oficial, conocimiento del mercado laboral, entre otros.

Durante el año fiscal 2023 y 2024, el Gobierno espera invertir mil cien millones de dólares en el Programa de Asentamiento para dar apoyo a las necesidades de instalación de los nuevos inmigrantes (fuera de Quebec). Se utiliza para ello un modelo de entrega por terceras partes. El Gobierno Federal financia más de 550 organizaciones proveedoras de servicios de asentamiento, en todo el país, que entregan los servicios de los programas a una amplia gama de nuevos inmigrantes. Las provincias y territorios, así como algunas municipalidades, contribuyen también con financiamiento para las organizaciones proveedores de servicios de asentamiento. Hay además, una colaboración cercana entre todos los niveles de Gobierno para asegurar la complementariedad de estos servicios.

Settlement services help newcomers succeed in Canada...

Federally-funded supports can play a critical role in the newcomer integration journey.

Why?

- Many immigrants and refugees face specific barriers when settling in Canada:
 - Lack of official language knowledge
 - Lack of Canadian work experience
 - Lack of foreign qualification recognition
 - Cultural differences

What?

- Overseas and in-Canada service help clients:
 - Learn about life in Canada
 - Improve ability in French or English
 - Find employment
 - Form community connections
 - Overcome refugee-specific barriers

Who?

- All Permanent Residents and Protected Persons, as well as participants of targeted programs and pilots, are eligible for Settlement Program services.
- Government-Assisted Refugees and other eligible clients are also eligible to receive targeted services and supports under the Resettlement Assistance Program.

How Much?

- Canada's investment in the Settlement Program has grown in tandem with immigration levels.
- In 2023-2024, the Government of Canada plans to invest approximately \$1.1 billion to support the settlement needs of newcomers (outside Quebec)
- The Canadian Government funds over 550 service provider organizations to deliver settlement services.

La entrega de servicios comienza incluso antes de la llegada de los inmigrantes al país y continúa durante todo el proceso de instalación hasta la adquisición de la ciudadanía canadiense. Comienza con una evaluación de las necesidades críticas y de los activos de los recién llegados. Luego se derivan a instancias que prestan apoyo en temas de idioma y otros servicios, lo que les permite establecer conexiones con empleadores y las comunidades de acogida.

... through a full suite of federally-funded supports

Eligible newcomers have access to multiple layers of supports, to match their needs with existing strengths.



Los servicios relacionados con el empleo buscan entregar habilidades y apoyo a los nuevos inmigrantes para poder acceder al mercado laboral canadiense. Esto incluye capacitación en habilidades esenciales, posicionamiento laboral, habilidades para buscar trabajo, consejerías laborales, oportunidades de mentorías, información sobre licencias y títulos, profesiones no reguladas y emprendimientos, así como asistencia para encontrar un trabajo que calce con sus habilidades. Se trata de un sistema bastante complejo y completo.

Finding employment can be a crucial part of successful settlement and integration...

Supports are available to help newcomers acquire knowledge, skills and connections to prepare for, and participate in, the Canadian labour market, as well as connect with employers.

Employment-related services provide a wide range of programming

- Work placements and mentorship
- Sector-specific job bridging initiatives
- Preparation for licensure/certification
- Mentorship and Networking
- Job search skills and job matching services
- Employment counselling

To facilitate the recognition of newcomer foreign credentials, Canada's federal government works with provincial and territorial governments, regulatory bodies, and educational institutions, in support of newcomer labour market access.

Los servicios que fomentan la conexión con las comunidades locales y las alianzas para la coordinación de los esfuerzos comunitarios son una pieza clave del programa de asentamiento de Canadá, pues son los que permiten coordinar los esfuerzos de la comunidad. Estos servicios llamados Conexiones Comunitarias (*Community Connections*), buscan crear puentes entre los nuevos inmigrantes y sus comunidades para que participen de manera activa e integral en la vida canadiense y sus instituciones. Esto contribuye desarrollar un sentido de pertenencia a la vez que permite a los miembros de la comunidad, entender los aportes de los nuevos inmigrantes. Las Alianzas Locales de Inmigración (LIPS por sus siglas en inglés) también juegan un rol muy importante en promover una buena acogida de parte de las comunidades. Éstas facilitan la colaboración entre una serie de grupos de interés como las municipalidades y otros niveles de gobierno, proveedores de servicios de asentamiento, empleadores, Cámaras de Comercio, directorios de escuelas, centros de salud, redes étnico-culturales y organizaciones religiosas, así como otros socios locales interesados en la inmigración.

Community connections and partnerships foster inclusion



COMMUNITY CONNECTIONS

- Services encourage **newcomers to fully participate** in Canadian life while also engaging the **community to build welcoming and inclusive spaces**
- **Embed newcomer services** in public spaces such as **schools and libraries** to improve newcomer access and address systemic barriers
- Includes newcomer **conversation circles**, **Settlement Workers in Schools** to welcome **newcomer youth** into the school system, group events and activities



LOCAL IMMIGRATION PARTNERSHIPS

- **86 Local Immigration Partnerships (LIPs)** including **9 Zonal Immigration Partnerships (ZIPs)** provide **indirect settlement services** at the community level and in large rural areas.
- LIPs connect local municipal governments, service provider organizations, institutions, employers, health centres, ethno-cultural and faith based organizations and others to **plan and coordinate services, build capacity and share best practices**.
- Through these partnerships, LIPs/ ZIPs foster welcoming communities and support the **two-way process of integration**.

Algunos inmigrantes llegan enfrentando mayores obstáculos y desventajas. Para abordar esto y fomentar su inclusión, Canadá entrega apoyos focalizados para que puedan superar las múltiples barreras que enfrentan para su integración. Se ofrece para ello apoyos especialmente diseñados para las necesidades de diversos grupos como las mujeres, los jóvenes, grupos raciales, tercera edad, personas en situación de discapacidad, personas LGBTQI y refugiados.

And targeted supports assist specific newcomer populations who may face greater barriers to integration

Tailored supports are offered in recognition that not all newcomers are able to establish themselves in the same way and that some face greater disadvantages.

TAILORED SETTLEMENT PROGRAMMING	<ul style="list-style-type: none">• Targeted settlement services for women, youth, seniors, people with disabilities, and LGBTI immigrants and refugees.• Other supports include select projects from the Racialized Newcomer Women Pilot that will continue post pilot, and settlement services under the broader federal Youth Employment and Skills Strategy.
DEDICATED SUPPORTS FOR RESETTLED REFUGEES	<ul style="list-style-type: none">• Canada's Resettlement Assistance Program (RAP) provides immediate and essential supports (e.g., transportation, temporary accommodation, assistance in locating permanent accommodation) for six weeks or longer, mainly to Government-Assisted Refugees.
OTHER TARGETED SUPPORTS	<ul style="list-style-type: none">• Interim Federal Health Program: Temporary coverage of health services for resettled refugees, protected persons and refugee claimants who are not yet covered by a provincial/territorial health insurance plan.

Otro elemento crítico para la integración de los inmigrantes es el enfoque trans-espacial. Éste busca aumentar la probabilidad de retención en las distintas ubicaciones con miras a evitar una migración secundaria, así como la sobrecarga de ciertos centros más grandes. En esta línea ha habido programas bastante exitosos como el Programa de Inmigración del Atlántico que busca aumentar el rol de los empleadores en el asentamiento de los nuevos inmigrantes o el programa piloto de Inmigración al Norte y Rural que parte del supuesto que oportunidades económicas significativas, tales como ofertas de empleo, combinadas con soportes comunitarios, le darán a los nuevos inmigrantes un sentido de pertenencia, aumentando con ello la probabilidad que se integren a la comunidad de manera exitosa.

Place-based approaches help share the benefits of immigration, and increase newcomer retention

A number of federal initiatives are in place to better support small, rural and medium-sized communities through immigration.

ATLANTIC IMMIGRATION PROGRAM

- Employer-driven program requires employers to take intercultural competency training and support newcomer settlement plan.
- Collaboration between federal and provincial governments, employers and settlement service providers



RURAL AND NORTHERN IMMIGRATION PILOT

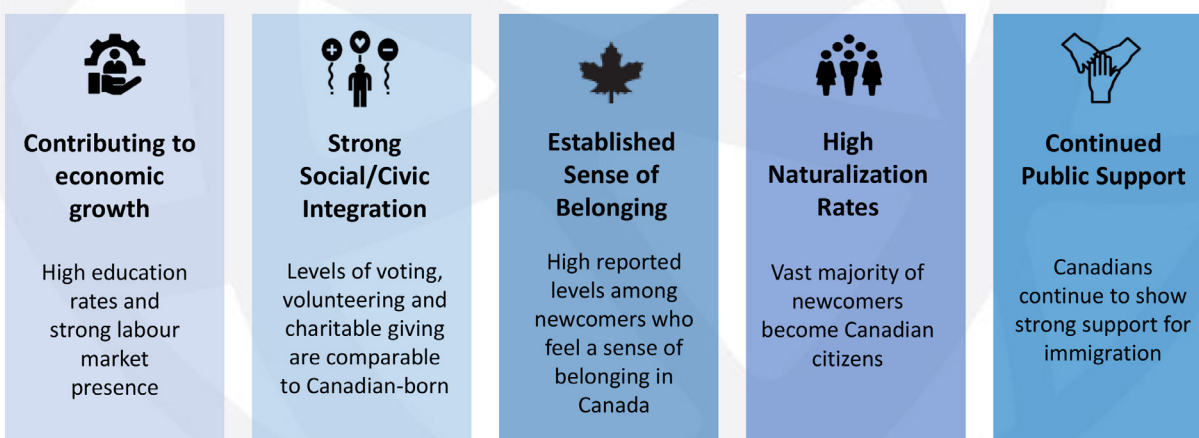
- Launched in 2019 to test a community-driven approach to meeting local economic development needs and supporting newcomer settlement
- Focused on retention and economic independence of newcomers

En general, los resultados de la inmigración en Canadá son muy positivos. Desde un punto de vista económico, los inmigrantes juegan un rol clave en aumentar el nivel educacional en Canadá. Con el tiempo, la mayor parte se establece económicamente asumiendo un importante rol en el mercado laboral de todo el país como lo demuestran las menores tasas de desempleo de las últimas cohortes de inmigrantes respecto de las de quienes llegaron hace más tiempo. Desde una perspectiva social, dan cuenta de niveles similares de voluntariado, participación en acciones de caridad y de participación electoral comparados con quienes nacieron en Canadá. Según una encuesta aplicada a nuevos inmigrantes, el 90% declara un sentido de pertenencia muy fuerte con Canadá. Más aún, la tasa de adquisición de ciudadanía entre los residentes permanentes elegibles es alta en el país, alcanzando un 83%.

Como reflejo de una integración exitosa, el apoyo público a la inmigración en Canadá se mantiene sólido, ya que los canadienses continúan reconociendo los beneficios de la inmigración.

Overall, immigrant outcomes in Canada are positive...

Successful integration in Canada is demonstrated in economic outcomes as well as in social integration and public support.



Sin embargo, los mayores niveles de inmigración de la actualidad vienen acompañados de nuevos desafíos. El contexto de la imprevisibilidad de las crisis globales y, en general, un panorama migratorio más complejo, han afectado las necesidades de establecimiento de los recién llegados. Existe una mayor presión en la vivienda y los servicios sociales, un aumento en el número de refugiados que llegan con necesidades complejas y que enfrentan múltiples barreras para la integración, como bajos niveles de alfabetización o poco o ningún conocimiento de inglés o francés. Además, en los últimos años, ha habido creciente preocupación por la aparición de sentimientos racistas y problemáticas relacionadas a la equidad en la opinión pública.

... And we continue to adapt our programming to address ongoing challenges and meet emerging needs

Going forward our mature, evidence-based policies and programming and whole-of-society approach will help us meet challenges

- As Canada continues to **increase immigration levels**
 - We need to ensure that our health and social services can keep up with our ambitious growth
 - Settlement and integration supports will remain important to help ensure strong newcomer outcomes.
- **Global humanitarian crises**, including in Afghanistan and from Russian's invasion in Ukraine, resulted in the need for the program to pivot
 - We will need to build capacity to respond to humanitarian disasters
- Many newcomers are racialized individuals
 - It is important to continue to build capacity around **anti-racism and equity** (e.g., gender equity) considerations.

Clave para superar estos desafíos continuos y estas necesidades emergentes es la madurez que ha alcanzado Canadá en el diseño de políticas y programas basados en evidencia.

5. ¿CÓMO ACORTAMOS LAS BRECHAS EN POLÍTICA MIGRATORIA ENTRE CHILE Y CANADÁ?

PANEL DE CONVERSACIÓN

En Chile, el desafío de la migración es muy reciente. Éste va más allá del reglamento administrativo respecto de la formalización de las personas que llegan. Se trata de un desafío integral que requiere múltiples interacciones de distintos aparatos del Estado, del sector público y de la sociedad civil para generar un proceso de asimilación, una integración real, no solo pensando en los que llegan sino también en las comunidades de acogida. ¿Cuáles son las funciones de los distintos niveles de gobierno y cómo trabajan con las organizaciones no gubernamentales para garantizar resultados exitosos para los inmigrantes, migrantes y refugiados? ¿Qué mecanismos han permitido una integración efectiva de los inmigrantes en sus comunidades de acogida y, más concretamente, en el mercado laboral? ¿Cuáles son los principales desafíos que presenta la política migratoria del país para fomentar una efectiva integración social y económica?

INTERVENCIÓN DE MONICA ABDELKADER

Un tema clave es el que se refiere al funcionamiento de la gobernanza de multinivel que opera en Canadá. La asociación entre el gobierno Federal y los gobiernos provinciales ha sido clave en el apoyo a la inmigración en este país. Por ejemplo, en el Programa de Inmigración del Atlántico, el gobierno provincial identifica qué sectores del mercado laboral y prioridades existen y luego, el Gobierno Federal trabaja para regularizar la situación de los trabajadores temporales inmigrantes que pudieran requerirse o para fomentar la llegada de personas desde afuera de Canadá a través del programa de inmigración. El éxito de este tipo de intervención solo es posible por el trabajo coordinado de ambos niveles de Gobierno, Federal y Regional.

Con más de 40 años de existencia como proveedor de servicios de asentamiento, la *Association for New Canadians* es considerada un referente en el ámbito de la política a nivel provincial. Muy tempranamente, esta organización lideró el establecimiento de una mesa provincial de coordinación que reunió a todos los actores relevantes desde los tomadores de decisión a quienes trabajaban con los recién llegados en terreno, lo que les permitió convertirse en una de las primeras provincias en contar con una estrategia provincial de inmigración.

Una gran parte de lo que hace esta asociación es buscar maneras de integrar a los inmigrantes al mercado laboral. No sólo los conecta con un trabajo, sino que muchas veces el trabajo con ellos empieza incluso antes, con la ayuda prestada, por ejemplo, para elaborar un currículum, participar de entrevistas de trabajo, entre otras cosas. Se trata entonces de apoyarlos para que puedan ser exitosos en la búsqueda de trabajo. Una vez obtenido el trabajo se les apoya para que puedan mantenerlo entregándoles además servicios anexos, que incluyen apoyo de vivienda, salud mental, traducción de documentos, interpretación de idiomas, entre otros.

Otro tema importante para el cual el trabajo multinivel resulta clave, dice relación con el riesgo de explotación laboral entre los residentes temporales. Aquí también existe una importante colaboración entre los distintos niveles de Gobierno. A nivel federal, provincial, y también local donde existen equipos de trabajo que incluyen apoyo de policía, control fronterizo, abogados y trabajadores sociales.

Por último, respecto del tema de la asimilación e integración cultural, los programas y políticas de multiculturalismo están en la base de la identidad del país. Se trata de la expresión de una comprensión bilateral que no sólo escucha a los recién llegados, también celebra sus diferencias, su particularidad y su contribución a la sociedad.

INTERVENCIÓN DE JOSÉ TESSADA

En lo que respecta a los mecanismos de acogida, los inmigrantes se sienten “perdidos”. Esto es, hay un acervo de información *blanda* a la que no tienen acceso. Se trata de una información social que no se adquiere de inmediato, sino que requiere una red de apoyo.

Un migrante, por mucho que venga a países donde encuentre gente de su mismo lugar de origen, pierde una red de apoyo, una red de adquisición de información. Eso tiene un fuerte impacto en sus posibilidades en el mercado del trabajo.

Esto explica, por ejemplo, que los inmigrantes se den referencias entre ellos mismos para encontrar arriendo o trabajo, por ejemplo. Esto da origen a un mecanismo de generación de *clusters* o a lo que algunos llaman *guetos*, lo que no es una realidad exclusiva de Chile. En países más grandes, como Canadá o Estados Unidos, se observa que cada grupo de migrantes se concentra en ciertas ocupaciones las que incluso pueden diferir entre ciudades.

Respecto del rol de los distintos niveles del Estado, la entrega de información puede ocurrir a nivel central, como ocurre con la Bolsa de Empleo, pero también hay que destacar el rol que tuvieron durante mucho tiempo los gobiernos locales. Los gobiernos municipales cumplen una función muy importante porque mucha de la intermediación laboral en Chile ocurre en ese nivel. Los municipios lideraron de hecho, la integración de migrantes en Chile por mucho tiempo. Tanto en el norte como en Santiago, hubo municipalidades bastante innovadoras que trabajaron en conjunto con la sociedad civil y el sector privado. Entonces de no incorporarse, de no otorgárseles las capacidades necesarias, el sistema va a quedar incompleto.

Ahora bien, un tema que resulta preocupante es el hecho de que la conversación hasta ahora haya estado tan fuertemente centrada en los *flujos* y no en los *stocks* de migrantes. Es importante poner en agenda la pregunta acerca de qué hacer con ellos. Esto, no en el sentido de cómo resolver un problema, sino de cómo aprovechar una oportunidad. Preguntarse acerca de su contribución al PIB o a la sociedad completa, no es incompatible con una visión acerca de sus derechos.

La pregunta por los *stocks* de migrantes pone sobre la mesa otro tema: el de la segunda generación.

Mucha de la migración que ha ocurrido en Chile ha sido una migración económica, cercana al refugio en algunos momentos. Pero en la actualidad, se presenta un nuevo desafío que es el de la integración familiar. Estados Unidos resolvió este tema con el concepto de *dreamers*, como dispositivo que permitía identificar a los niños que llegaron pequeños junto a sus familias. Ahora bien, esto puede resolverse de otras maneras, siempre y cuando se le acorde al problema el tiempo y la preocupación que ameritan.

Los temas de integración familiar pueden presentarse de distintas maneras. Por ejemplo, como el problema de las validaciones de títulos. Familias completas pueden salir del país para juntarse con su familia que emigró,

yéndose niños o jóvenes chilenos o no chilenos, que han cursado toda su educación en Chile. ¿Qué pasa con sus títulos? ¿O con los títulos de los que llegan a Chile? La pregunta más general acerca de cómo se va a manejar la política de asentamiento de integración de la segunda generación, de sus trayectorias educativas es clave para la integración cultural, pero también económica.

El debate sobre cómo trabajamos con el *stock* de migrantes no es trivial. En ese sentido, hay un desafío de política muy importante que va a requerir de nuevo una coordinación desde el gobierno central, gobiernos regionales y sobre todo los gobiernos municipales.

INTERVENCIÓN DE LUIS EDUARDO THAYER

La situación en Chile es radicalmente distinta a la que se observa en otros países como Canadá. Primero, porque la institucionalidad en Chile tiene menos de dos años. Antes de pensar en grandes sistemas para regular, para gobernar de mejor manera la migración, debe instalarse una institucionalidad nueva que no existía a nivel nacional. Se cuenta con Direcciones Regionales que tienen cuatro funcionarios. En Arica hay ocho, en Tarapacá quince, en Biobío, en un principio, solo eran dos funcionarios.

Un segundo desafío es normalizar el Servicio Nacional de Migraciones, es decir, ajustar las capacidades y el presupuesto a las necesidades. Las casi 600.000 solicitudes no resueltas y en trámite, que había en marzo del 2022 cuando asumió el actual Gobierno, no pueden resolverse de un día para otro pues las capacidades del servicio siguen siendo las mismas de los procesos de regularización de los últimos cuatro años (2018-2021). Hubo un crecimiento significativo del flujo migratorio pero se mantuvieron las mismas capacidades. No debe perderse de vista que la principal preocupación de las comunidades migrantes es la resolución de su trámite migratorio. Es a todas luces necesario pensar en un sistema que vaya más allá del otorgamiento de papeles. Pero ese es el punto de partida, sin eso no hay nada hacia adelante.

Existe un problema de ingreso irregular importante: por un lado, el volumen de personas irregulares se ha acumulado durante los últimos años. Por otro lado, hay una irregularidad *de hecho*. En efecto, a las 600.000 solicitudes en trámite, se le viene a sumar una nueva norma. La Ley de Extranjería establece que una persona cuando está en trámite, está regular, con autorización de trabajo. Junto a esta nueva disposición, nueva para los usuarios y para la sociedad, emerge una nueva forma de irregularidad. Una irregularidad que es *de hecho* no es normativa. Porque a esta persona se le extiende la vigencia de cédula de identidad si está vencida, por ejemplo. Pero eso no lo saben los bancos, ni los empleadores, ni quienes arriendan vivienda, ni las notarías. Entonces hay una irregularidad *de hecho*, las personas no son reconocidas en la sociedad como personas en situación regular. En este tipo de desafíos están puestos los recursos hoy.

De esta manera, se está trabajando en fortalecer la institucionalidad a través de la instalación y la normalización del servicio. Pero también se están tomando acciones con una mayor perspectiva por medio de instrumentos como los convenios, por ejemplo, con organismos públicos y privados. Hay uno con InvestChile y CORFO a propósito de capital humano avanzado; otro con el CRUCH, a propósito de inserción de investigadores, académicos y estudiantes extranjeros en la universidad y se avanza actualmente en una serie de otros convenios. Se firmará uno próximamente con la ANID, a propósito de becas, también de fortalecimiento de capacidades de investigación y de incremento de la productividad. Se está trabajando con los gobiernos locales, por ejemplo, avanzando para

que el Programa Sello Migrante, hasta ahora una certificación, pase a ser un apoyo con capacidades para los gobiernos locales que realizan una labor fundamental en el proceso de integración de las personas migrantes.

De esta manera, se está avanzando en la instalación de la nueva ley, normalización del servicio y la consolidación de redes institucionales.

Otro punto importante para el avance en la inclusión laboral, es la institucionalización de los accesos ordinarios a la regularidad. La irregularidad es una consecuencia de cualquier sistema migratorio. Por esto se deben establecer, en el marco de nuestra ley, mecanismos de regularización ordinaria.

En resumen, los desafíos son el fortalecimiento institucional y la consolidación de mecanismos para garantizar la regularidad.

También se debe trabajar en la consolidación de un sistema de sanciones que sea garante de los derechos humanos en su implementación. Porque sin un sistema de sanciones, que se tenga la capacidad de defender como Estado, se puede caer en vulneración de derechos o en la no implementación de esas sanciones. Entonces se tiene que avanzar también en un sistema de control y de regulación de fronteras que sea eficaz, que sea garante de los derechos humanos y que sea reconocido por toda la sociedad como un sistema válido y legítimo.

6. PALABRAS FINALES

PATRICIO DOMÍNGUEZ

El fenómeno migratorio es uno de los cambios más relevantes que ha experimentado nuestra sociedad en los últimos años. De alguna forma, la reciente ola migratoria que hemos recibido, marcada fuertemente por crisis humanitarias en los países de origen, nos ha pillado de sorpresa. Si analizamos lo que ha ocurrido en los últimos 10 años, hay una serie de oportunidades perdidas o situaciones donde podríamos haber reaccionado mejor o al menos ayudado a conducir el debate pública por la dirección correcta. Pero uno no quisiera ser ni alarmista ni demasiado ingenuo. Es posible entender que la institucionalidad de un país tenga dificultades para adaptarse a un cambio de estas magnitudes. Es por ello que un diálogo, como el de hoy nos puede ayudar. ¿Qué mensajes recojo de las presentaciones?

En primer lugar, debemos apurar el tranco. El ritmo al que nos hemos intentado adaptar a esta "nueva realidad" no ha sido el óptimo. Nuestra institucionalidad no ha podido responder con prontitud a la escala del fenómeno y es necesario avanzar en esta línea.

Como hemos visto en este diálogo y otros previos, la migración es una tremenda oportunidad no sólo para los migrantes que buscan establecer un horizonte nuevo en sus vidas, sino para las sociedades receptoras. Son innumerables los potenciales aportes que la población migrante podría dar a nuestra sociedad. Pero que ello ocurra está lejos de ser un resultado espontáneo de la llegada de nuevos grupos.

La integración exitosa de migrantes requiere de ciertos esfuerzos institucionales en la sociedad receptora. Las políticas de integración que ofrece el Estado canadiense --que hemos revisado hoy-- ofrecen un interesante punto de comparación para examinar cómo debemos mejorar. Es clave que aprendamos de las experiencias de países, cuya historia de recepción de población migrantes, ha sido más sostenida o prolongada que la nuestra. Es importante reconocer que tenemos importantes desafíos institucionales para lograr una mejora integración de la población migrante. Esperamos que este diálogo pueda contribuir en ello.

Por último, quería ofrece una reflexión de carácter más personal. Me parece que el debate sobre el fenómeno migratorio se suele dar entre dos extremos. Uno que exagera las amenazas y temores de la población receptora y otro que intenta imponer una mirada *naïve* que no da cuenta de las complejidades que implica la convivencia social de grupos diversos. Me parece fundamental que podamos construir una vía alternativa que permita sobrepasar las simplificaciones implícitas de ambas visiones hacia una política pública que considere seriamente el fundamento ético de mayor integración entre las personas de origen diverso y los desafíos de gestión y diseño institucional que ello implica. Examinar cuáles son los principales desafíos que tenemos para mejorar nuestra capacidad de integración a los migrantes parece ser uno de los principales desafíos de política pública de nuestro país.

Canada



Centro
de Políticas
Migratorias



ESPACIO
PÚBLICO