



---

LA LEY MIGRATORIA CHILENA ACTUAL: ¿CÓMO SE CONCIBE SU MODERNIZACIÓN EN  
FUNCIÓN DE SU LEGISLACIÓN PRECEDENTE?

---

Ensayo Monográfico para optar al Grado Académico de Bachiller en Ciencias  
Sociales



ESTUDIANTE: URIEL MOORE REYES  
PROFESOR GUÍA: DANIEL CAVADA ROBLES  
AÑO 2017

## I. Introducción

La migración acompaña al humano y a cualquier ser viviente, ¡y qué enorme tema es! Puede abarcarse bajo un análisis biológico, ya sea revisando a las sociedades nómadas y las grandes corrientes migratorias (como aquella que se dio en América, y respecto a la cual aún se tejen teorías). Es posible revisar las migraciones en un prisma político, dentro de una dictadura o régimen totalitario, e incluso ocurridos en sistemas autoritarios. También cabe la observación de las migraciones sociales y culturales, en quienes buscan conocer otras sociedades y modos de vida distintos a los que conoce, quienes desean incorporarse a otro lugar en el que se sientan más cómodos en términos socioculturales. Finalmente, se hallaría un aspecto económico de las migraciones, las cuales terminarían reuniendo las demás esferas mencionadas anteriormente.

Por lo tanto, el presente trabajo pretende, en primer lugar, aterrizar todo el párrafo previo a un terreno conceptual, donde se aprecie en qué consiste una migración y su relación casi inexorable con otro fenómeno, más reciente, pero no menos importante, como lo es la globalización. Esto tiene una mirada más bien internacional. Luego, ya teniendo claro cómo se sitúa respecto de una migración, se posicionará específicamente en el caso chileno, procediendo a fragmentar el fenómeno en diversas perspectivas: primero, la legislación acaecida en torno a esta materia, pues es el ordenamiento jurídico de un Estado de Derecho; segundo, el ámbito cuantitativo de la migración, porque es clave a la hora no solo de legislar, sino también de fijar su prioridad respecto de otros temas; tercero, el rol que tiene la prensa sobre dicha problemática. De ese modo, una situación que, hasta ahora, se ha mantenido en la discusión teórica y estadística es puesta a disposición de la sociedad, sin perjuicio de que ésta, per se, logra percibir algunos efectos de la migración.

## II. Marco Conceptual

### 1. La migración como parte de la vida humana

La migración sería un fenómeno tan antiguo como la especie humana, la cual se mantendría en un permanente desplazamiento. Al mismo tiempo, y debido a lo anterior, resulta ser algo de considerable envergadura, pues la globalización no hace sino potenciar esta situación. Frente a aquello, se estima conveniente aclarar y delimitar dicho concepto. Empezar esta tarea no es cosa sencilla.

En principio, se tiene la idea de migración, a grosso modo, como *“el desplazamiento de una persona o conjunto de personas desde su lugar habitual de residencia a otro, para permanecer en él más o menos tiempo, con la intención de satisfacer alguna necesidad o conseguir una determinada mejora”* (Giménez, 2003, p. 20). Aquí se puede tener como referencia los cambios de domicilio dentro o fuera de una ciudad, región o país. Es una interesante definición que abarca los principales elementos de una migración, a saber: a) un traslado que no siempre implicará un retorno y b) implica que en el lugar de donde proviene no se satisfacen sus condiciones para una adecuada calidad de vida. Pero deja sin resolver varios aspectos. Primero, no aborda sobre si una migración debe necesariamente involucrar abandonar la frontera nacional, elemento que entiende Arango al afirmar que el desplazamiento se da a *“cierta distancia, que debe ser significativa”* (1985, p. 9), lo que, sin embargo, podría dar lugar a confusiones en el caso de países con extensas superficies o distancias entre sus extremos.

Por lo tanto, se ha llegado a una distinción inicial respecto al carácter que tendrá una migración. Una migración interna serían aquellos desplazamientos que no traspasan las fronteras de un país, mientras que el *“migrante internacional”* corresponderá a *“toda persona que abandona su país para establecerse en el extranjero, bien sea de una manera permanente o bien de una forma duradera, con objeto de satisfacer las necesidades que juzga esenciales”* (Varlez, 1927, p. 176).

Ahora, establecido aquello, se ha de tener en consideración otro factor no menos importante: **el motivo por el cual se está migrando**. Los autores antes citados ya entendían que un posible motivo para migrar podía ser tanto laboral, como económico. Desde una perspectiva más general, la **Organización Internacional para las Migraciones**, en su quehacer global, concibe a la migración como el *“movimiento de población hacia el territorio de otro Estado o dentro del mismo que abarca todo movimiento de personas sea cual fuere su tamaño, su composición o sus causas; incluye migración de refugiados, personas desplazadas, personas desarraigadas, migrantes económicos”* (2006, p. 38).

Esta última noción intenta incluir a todo tipo de desplazamientos, pudiendo ser **internos o externos, voluntarios o forzosos**. Flor Patiño también brinda otra variante no menos interesante acerca del **“migrante económico”**. Este autor postula que la migración se da como un traslado *“voluntario o forzoso, de seres humanos, quienes pueden gozar o no de ciudadanía”* (2006, p.13), donde se incorpora el factor de **“ciudadanía”** (Se debe aclarar que esa calidad de ciudadano hace referencia al país de destino del inmigrante). Es decir, la migración es susceptible a entenderse en función de su duración. Si un inmigrante goza de la ciudadanía de su país de destino, entonces es una migración definitiva. En cambio, quien no tiene la intención de radicarse permanentemente, *tenderá* a no buscar obtener el estatus de ciudadanía (pueden darse casos de personas que se establecen en un país de forma permanente sin adquirir nacionalidad y/o ciudadanía).

Sin embargo, estas definiciones parecen no apreciar debidamente un factor que, en vista de su importancia, debiese tener el mismo peso que los demás: **El motivo por el cual se migra**. Edwards (2015) manifiesta que los migrantes:

*eligen trasladarse no a causa de una amenaza directa de persecución o muerte, sino principalmente para mejorar sus vidas al encontrar trabajo o educación, por reunificación familiar, o por otras razones. A diferencia de los refugiados, quienes no pueden volver a su país, los migrantes continúan recibiendo la protección de su gobierno.<sup>1</sup>*

---

<sup>1</sup> ¿Refugiado o migrante?, ACNUR.

A partir de esta indicación, la migración es de una índole voluntaria, dejando a los traslados forzosos como tal, en una categoría diferente. Entonces el migrante, por esencia, tiene la libertad no solo de decidir el país donde se trasladará a residir, sino que, al querer *mejorar su vida, satisfacer necesidades, o conseguir una mejora*, puede realizar una planificación respecto a cómo poder llevar a cabo su objetivo, sin tener una amenaza que lo haga apresurarse y migrar de forma precipitada. Otro elemento para recalcar es que hace más notorias las divergencias entre refugiados y migrantes. El refugiado *no puede volver a su país*. En cambio, el migrante, puesto que no se ciernen amenazas sobre él, permanece bajo el amparo de su gobierno, al menos hasta gozar de ciudadanía y/o nacionalidad en el país al cual se trasladó.

Como una forma de tener una visión algo más panorámica y completa del concepto, Abu Warda (2008) otorga algunas directrices hacia el desarrollo de lo que es una migración.

En primer lugar, el autor propone clasificar las migraciones de acuerdo a cuatro dimensiones: Una geográfica, una temporal (las cuales ya se explican per se), una *de iniciativa* y otra *de finalidad*. En la dimensión de iniciativa, se diferencian las migraciones autónomas, las cuales *“tienen su origen en la voluntad espontánea de trasladarse a otras tierras”*<sup>2</sup> y las políticas, que *“son resultado de situaciones políticas, sociales o ideológicas”*<sup>3</sup>; y en la dimensión de finalidad se abarcan las distintas intenciones que mueven a una persona a migrar, independiente de si tiene voluntad de realizar esto. De esto, interesan particularmente la dimensión temporal, de iniciativa y de finalidad.

En segundo lugar, se han recopilado diversos criterios para establecer tipos de migraciones en base a los desplazamientos que históricamente han tenido lugar. En base a aquello, las migraciones pueden presentarse en cuatro situaciones: Las invasiones, correspondientes a un *“traslado de la población tribal en masa, en forma de movimientos desordenados, bajo el temor de invasiones contrarias o catástrofes naturales”*<sup>4</sup> y que predominaron principalmente en tiempos remotos; las conquistas, *“movimientos de*

---

<sup>2</sup> Las migraciones internacionales, pág. 36.

<sup>3</sup> Ibidem, pág. 37.

<sup>4</sup> Las Migraciones Internacionales, pág. 37.

*pueblos nómadas que toman rumbo hacia las regiones habitadas por la población sedentaria*<sup>5</sup> y que generalmente terminan sincretizándose entre sí; **las colonizaciones**, que consisten en *“desplazamientos de grupos de personas hacia territorios bajo su control político. Al principio el proceso se desarrolla en forma pacífica y más tarde se convierte en un problema económico y político”*<sup>6</sup> y cuentan ya con el patrocinio de los Estados. Dicho fenómeno surge en la época moderna, teniendo como antecedente las guerras de expansión; y finalmente, **las migraciones libres, resultado del crecimiento demográfico**, que son *“movimientos que han contribuido, durante los siglos XIX y XX, a un equilibrio entre población y recursos naturales a nivel mundial”*<sup>7</sup>, ocurridos por motivos principalmente económicos.

Terminando, en tercer lugar, **Warda (2008) concluyó que los movimientos migratorios actuales pueden dar lugar a cuatro categorías:**

Primero, **las migraciones clásicas**, referidas a los *“movimientos transoceánicos del siglo XIX y XX, [que] generalmente tenían como destino países con altos niveles de desarrollo como Estados Unidos, Canadá, Austria y Nueva Zelanda”*<sup>8</sup>. Esta categoría explicaría fundamentalmente el carácter cosmopolita de estas naciones, proveniente de las grandes olas inmigratorias, cuyos destinos tendían a converger en Estados Unidos, aunque también se incluía a su vecina Canadá, junto con Nueva Zelanda y Austria, en menor medida.

Segundo, **las migraciones temporales laborales**, ocasionadas principalmente por el auge económico de Europa Occidental y la demanda de trabajadores. Los países receptores se encuentran en Europa (Alemania, Francia, Reino Unido), África (Sudáfrica, Costa de Marfil), Medio Oriente (Productores de petróleo), y finalmente en América (Estados Unidos, Canadá). Esta categoría **se divide de acuerdo al grado de profesionalización** de quienes migran, pudiendo ser una migración escasamente cualificada, la cual migra *“en busca de oportunidades de empleo fuera de sus países de origen (...) por razones*

---

<sup>5</sup> Ibidem.

<sup>6</sup> Ibidem.

<sup>7</sup> Ibidem.

<sup>8</sup> Ibidem.

*económicas y, en menor medida, por situaciones políticas. Son ejemplos las migraciones de países menos desarrollados y regímenes dictatoriales*<sup>9</sup>, una migración medianamente cualificada, conformada por *“profesionales excedentes en el mercado nacional que buscan en países en desarrollo mejores oportunidades”*<sup>10</sup>, dándose en el contexto de la expansión de las multinacionales y, en menor parte, a programas de cooperación al desarrollo por parte de ONG; y una migración altamente cualificada, también llamada fuga de cerebros, quienes *“emigran de sus países de origen por motivos económicos o políticos en busca de mejores oportunidades a países más industrializados y con mayores espacios de libertad y derecho”*<sup>11</sup>.

Tercero, están **las migraciones forzadas**, por parte de quienes *“se trasladan de un lugar a otro [por] circunstancias anormales como guerras, revoluciones o persecuciones”*<sup>12</sup>. Ejemplos de este grupo de migraciones se manifiestan en las guerras civiles africanas, los regímenes fascistas y el conflicto de los Balcanes. Dentro de esta categoría se pueden tener a **los desplazados**, *“personas expulsadas de su lugar de origen como consecuencia de ciertos sucesos”*<sup>13</sup> (como es el caso de los desplazados soviéticos); y a **los refugiados**, como *“personas que abandonan voluntariamente su país de origen por falta de seguridad nacional”*<sup>14</sup> (los refugiados provenientes de Siria, Libia, Bosnia y Herzegovina, entre otros).

Y, por último, **las migraciones clandestinas**, que consisten en el traslado de *“personas que se encuentran en una situación ilegal en el país de residencia, porque han entrado clandestinamente o han decidido continuar en situaciones de ilegalidad tras concluir los plazos de residencia”*<sup>15</sup>. Recientemente este tipo de desplazamientos se acrecienta por la reacción emanada desde los países receptores (reacios para con los refugiados y restricciones de ingreso) y la situación económica de los países de origen.

---

<sup>9</sup> Ibidem, pág. 38.

<sup>10</sup> Ibidem.

<sup>11</sup> Las Migraciones Internacionales, pág. 38.

<sup>12</sup> Ibidem.

<sup>13</sup> Ibidem.

<sup>14</sup> Ibidem.

<sup>15</sup> Ibidem.

No se debe considerar baladí otro importante fenómeno que surge al alero de las corrientes migratorias internacionales, **la trata de personas**. La ONU, en su Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional, en su tercer artículo, plantea que la trata de personas consiste en

*La captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación.*  
(2000, p.2)

Como se dijo antes, es necesario tener en cuenta este acontecimiento, porque quienes realizan este tipo de ilícitos ven en las crisis políticas, económicas y/o sociales un asidero para aprovecharse del miedo e incertidumbre de quienes migran, respecto a su futuro. Hay que decirlo, estas personas no se desplazan por libre elección, sino por la situación vivida en los países de los cuales provienen.

## **2. La globalización como un acontecimiento económico**

Reuniendo lo anterior, podría ser factible adecuar un concepto de lo que es migración respecto a la realidad que se esté analizando. Sin embargo, entender la migración también implica comprender otro fenómeno, el cual ocurre junto con la primera. Un hecho no menos importante ni menos interesante. Se habla de la **globalización**.

El comienzo es definir esta situación. Con dicho propósito, como se ha principiado por hacer respecto a la migración, se observa lo que dicen los estudiosos. Y esto no es poco, pues ya en **1996 Mittelman** postulaba que consistía en



*una fusión de procesos transnacionales y estructuras domésticas que permiten que la economía, la política, la cultura y la ideología de un país penetre en otro (...) es inducida por el mercado, no es un proceso guiado por la política.*<sup>16</sup>

A partir de lo anterior, se ve que **la globalización es un fenómeno principalmente económico**. Pese a que la política es quien toma las decisiones en los asuntos mundiales, resulta inevitable aceptar el predominio mercantil. De esa manera, se explica el crecimiento que han experimentado las empresas multi y transnacionales, el sector bancario, junto con la permanencia de ciertas ideologías asociadas a determinadas regiones en el mundo (religiones, sistemas político-económicos, etc.), y el predominio de algunas concepciones culturales en detrimento de otras (visiones de mundo, costumbres). Aspecto que especifica Cerdas al manifestar que la globalización *“se ha venido desarrollando en todos los ámbitos del quehacer humano (...) lo referente a lo militar, lo económico, la información, la ciencia, la tecnología, el arte y la cultura”*<sup>17</sup>.

La globalización, tal como lo dice su palabra, engloba todos los procesos realizados a nivel mundial, dándose una suerte de “Estado mundial”. Este proceso suele asociarse a las empresas internacionales (bancos, corporaciones, etc.), pero, tal como se observa en los planteamientos previos, también se da a nivel político, científico e incluso cultural. Es posible, a priori, concebirse la globalización como un fenómeno reciente. Sin embargo, no es así, *“sino la continuación e intensificación de las transacciones transversales que habían sido consideradas dentro de la categoría de internacionalización”*<sup>18</sup>.

Nunca debe considerarse a la globalización como algo novedoso, pues se corre el riesgo de ignorar todo proceso internacional anterior, al cual no se le conoce explícitamente como globalización, pero que sí tendría las características que indicaba Cerdas. Ferrer ahonda en aquello al plantear que este hecho:

*tiene una antigüedad de cinco siglos. El desembarco de Cristóbal Colón y el de Vasco da Gama en Calicut culminaron la expansión de ultramar de los pueblos*

---

<sup>16</sup> La globalización: Un concepto y sus problemas, pág. 3

<sup>17</sup> América Latina, globalización y democracia, pág. 27.

<sup>18</sup> Bodemer (1998). La globalización: Un concepto y sus problemas, pág. 59

*cristianos de Europa. Bajo el liderazgo de las potencias atlánticas, España y Portugal, y Gran Bretaña, Francia y Holanda, se formó entonces el primer sistema internacional de alcance planetario. (1998, p.155)*

Si bien varios imperios que se dieron, en su momento, de manera previa al desembarco mencionado (como el mongol, el chino en su dinastía Yuan, el sasánida, el huno, el romano, el macedonio y el califato Omeya) abarcaron grandes extensiones de superficie y podrían caber dentro de la categoría de Estados.

¿Por qué se miran acontecimientos ocurridos hace siglos para explicar un proceso actual? La globalización, según Bodemer, registra un *“núcleo tecnológico y económico (...) de las finanzas, el comercio, la producción, los servicios y la información”* (1998, p. 60). A partir de allí, este *sistema internacional de alcance planetario* comenzó a impulsar dichos elementos. No es coincidencia que por aquellos años haya comenzado a surgir la denominada Edad Moderna. Había que progresar. Y se progresaba en el ámbito financiero (sistemas monetarios), productivo (Revolución Industrial), de los servicios (tercerización de los bienes y servicios producidos) e informático (comunicaciones, digitalización). Hoy en día, esta globalización ha sido influida, entonces, por políticas económicas, tecnológicas y administrativas, ocasionando una mayor presión competitiva en éstas áreas y, dada la larga data y el impacto que ha tenido la globalización, se podría sostener que *“cualquier intento por desacoplarse o liberarse de este proceso está condenado al fracaso”*<sup>19</sup>, no siendo extraño, bajo dicha perspectiva, que se observe cómo algunos países que intentan o han intentado, en su minuto, aislarse de las políticas internacionales y de casi toda forma de globalización se enfrentan a la represalia por parte del resto de los países. Lo anterior no pretende justificar la globalización, retrata la importancia que ha adquirido y, en vista de ello, su aparente solidez e indisolubilidad.

Esto último se fortalece cuando Ferrer escribe que *“el sistema opera continuamente, penetra en todas partes y promueve la visión de aldea global (...) para reforzar la visión de un mundo sin fronteras”* (1998, p. 162). La globalización, en síntesis, llegó para

---

<sup>19</sup> Ibidem.

quedarse. Sería posible hablar de numerosas situaciones en diversas áreas de la vida humana, pero, actualmente, un ámbito es el que se destaca en este tipo de procesos. Ya se ha mencionado que el aspecto económico-financiero prima a la hora de tratar la internacionalización o globalización y, pues bien, la mayoría de las transacciones “sucede en el mercado mundial, no en los mercados nacionales” (Ferrer, 1998). Se genera, entonces y de forma tácita, una especie de entidad global, en la cual converge el mercado mundial, y, por ende, las trans y multinacionales, quienes, a la postre, toman “las principales decisiones de inversión y asignación de recursos” (Ferrer, 1998) en forma paralela a los Estados. Pese a ello, este proceso tuvo un antecedente, se da un paso previo en esa corriente. Recordemos la creación del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional, tras concluir la Segunda Guerra Mundial, donde su campo de acción son los países con un desarrollo inferior a las naciones subdesarrolladas o en vías de desarrollo<sup>20</sup>, como instituciones de corte más bien político, pues se crearon bajo la institucionalidad de diversos gobiernos políticos, y no mercantiles, pese a que cumplen una función económica. Dichas instituciones refuerzan la idea de globalización, la cual, como nuevamente señala Ferrer,

*confronta a los países con desafíos de cuya resolución depende su desarrollo o atraso. De las respuestas al dilema del desarrollo dependen variables como la acumulación de capital, la composición del comercio exterior, la tasa de crecimiento, el empleo, la distribución de la riqueza y el ingreso y los equilibrios macroeconómicos (1998, 155)*

Básicamente, un país considerado como “menos desarrollado”, “de economía emergente o en desarrollo” y/o “de ingresos medianos y bajos” pasa a depender de otro país o de alguna entidad, en el sentido de que las decisiones económicas que tome no siempre serán elaboradas por su gobierno, sino que tenderán a ser recomendaciones provenientes de otros, ya sean organismos u otros Estados más “avanzados”. Esta situación se convierte

---

<sup>20</sup> Para efectos de clasificación de los países como desarrollados, en vías de desarrollo o subdesarrollados, considerar el Índice de Desarrollo Humano 2016 elaborado por el PNUD; la lista del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE; la lista de economías avanzadas y en desarrollo del FMI; y la clasificación de ingresos elaborada por el Banco Mundial.

en un problema. Dichas naciones podrían verse impedidas a lograr concebir formas de desarrollo alternas a las líneas programáticas globalizadoras, debido a su etiqueta de países inferiores, factor que disminuye la confianza que tenga el mercado respecto a éstos y, por tanto, sumado a la situación económica propia, la realización de dichos modelos se torna enormemente complicado. Así, *“la única posibilidad sería aplicar políticas amistosas para los mercados. Los países que sigan esta regla serían beneficiarios de las decisiones de inversión y otras aplicaciones de recursos y distribución de mercados, dispuestas por los agentes dominantes”* (Ferrer, 1998; 161). Sin embargo, no debe creerse que los países subdesarrollados o los más pobres son los únicos en recibir el efecto de las medidas globalizadoras. Fiel a su lema, todas las naciones se someten, en mayor o menor grado, a dicho plan, impulsado principalmente por economistas.

Ahora bien, con mencionar aquello, **el énfasis será ahora en América Latina**, donde, dadas las circunstancias históricas, ha estado vinculada con el modelo económico capitalista propiciado por Estados Unidos y, por tanto, recibe los efectos de la globalización. No solo se observará al subcontinente americano por ser el territorio que cobija a Chile, sino que fue parte de un plan económicamente estabilizador, en el marco de la aún existente Guerra Fría. Nos referimos a un hecho denominado como **el Consenso de Washington<sup>21</sup>** (al que se llamará más adelante **Consenso**) y que es poco conocido en general. Sus orígenes surgieron a partir de la *“necesidad de fortalecer las economías de mercado, herederas de una situación de desestabilización, de excesiva protección y regulación [ , en fin,] un modelo más estable, abierto, liberalizado”<sup>22</sup>*. La caída del muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética propiciaron no solo un rechazo a los sistemas económicos socialistas, de carácter centralizado y planificado. Supuso el inicio de la consolidación de las economías donde el mercado se posiciona como actor principal. Sintiendo parte del cambio, diversos economistas venían, unos años antes del *Consenso*, planteando las bases acerca de cómo y hacia dónde debían orientarse los

---

<sup>21</sup> Si bien este Consenso tuvo lugar en América, su modelo fue recomendado a los organismos internacionales y países en desarrollo, posiblemente favorecido por la influencia que ejercían los Estados Unidos en la esfera mundial.

<sup>22</sup> Casilda, R. (2004). América Latina y el Consenso de Washington

gobiernos (en el caso de Chile, es posible apreciarlo en el grupo de los *Chicago Boys*). Uno de ellos, John Williamson, expuso en las reuniones del *Consenso* diez puntos a seguir por los gobiernos latinoamericanos, en pos de eliminar las crisis financieras que mantenían los gobiernos de la región.

- a) **Disciplina fiscal.** El presupuesto fiscal resulta un factor esencial a la hora de observar la capacidad de los gobiernos locales, junto con sus empresas y su banco central. Si bien dicho presupuesto puede tener ciertos déficits, éstos “*deben ser lo suficientemente pequeños como para ser financiados sin recurrir al impuesto inflacionario. Esto suele implicar un superávit primario de varios puntos del PIB y un déficit operacional de no más del 2% del PIB*” (1994). La disciplina fiscal resulta clave en los préstamos que otorguen los organismos internacionales y en los fenómenos macroeconómicos del país, como la inflación y los salarios.
  
- b) **Prioridades de gasto público.** Como su manejo y distribución implica a toda la sociedad en conjunto, debe realizarse prudentemente. En este sentido, resulta importante, según Williamson, “*reorientar los gastos de áreas políticamente sensibles (...) como la administración, la defensa, los subsidios indiscriminados, hacia campos abandonados con altos rendimientos económicos y potencial para mejorar la distribución del ingreso, como la salud primaria, la educación y la infraestructura.*” Las tres últimas áreas, entonces, cobran vital importancia en cualquier Estado si desea crecer económicamente y mantenerse en el tiempo, puesto que, al evitar gastos como los subsidios, se podía beneficiar directamente a los sectores afectados con la salud, educación y/o infraestructura.
  
- c) **Reforma fiscal.** Sin duda que los impuestos constituyen parte fundamental del erario fiscal. En vista de que debían incrementarse dichas arcas, era menester (y así lo entendió el *Consenso*) “*ampliar la base imponible y reducir las tasas impositivas marginales*”, logrando de esa manera estimular y otorgar un plano de

equidad a los trabajadores, sin perder la recaudación tributaria, la cual requiere, de todos modos, el perfeccionamiento de su administración.

- d) **Liberalización financiera.** Williamson suponía que esta liberalización debía perseguir un tipo de interés que fuese establecido por los mercados. Sin embargo, ¿qué ocurría con aquello durante situaciones de baja confianza, como una crisis? Había quedado demostrado que el mercado asignaba unas tasas que hacen peligrar a los sectores productivos y al gobierno de turno. Entonces, se veía como prudente la *“supresión de los tipos de interés preferenciales para los prestatarios privilegiados y el logro de un tipo de interés real moderadamente positivo”*. En otras palabras, un interés que pueda permitir una situación de ahorro e inhibir la evasión financiera.
- e) **Tipos de cambio.** Si se pretende un alza económica a nivel planetario, se requiere, tal como lo entendió Williamson, *“un tipo de cambio unificado lo suficientemente competitivo como para inducir un crecimiento de exportaciones no tradicionales y para asegurar a los exportadores que esta competitividad se mantendrá en el futuro”*. Lo anterior se justifica al fomentar las economías hacia afuera y, por consiguiente, deben tener competitividad.
- f) **Liberalización comercial.** Las exportaciones implican también importaciones. Pues bien, para permitir ambos elementos dentro de cualquier economía, *“las restricciones cuantitativas al comercio deberían reemplazarse por aranceles, que deberían reducirse progresivamente hasta que se alcance un arancel uniforme”*, tal como lo escribía Williamson. Brindar resguardos a las industrias locales en desmedro de las foráneas se entendía como un obstáculo para las exportaciones, sin perjuicio de que una protección temporal de éstas fuese importante para lograr la anhelada liberalización. Pese a ello, no se llegó a un acuerdo respecto a cuán rápido o lento se realizarían los procesos.

- g) ***Inversión Extranjera Directa***. Latinoamérica experimentó, entre las décadas de 1940 y 1960, un sistema económico denominado *industrialización por sustitución de importaciones*, el cual terminó por colapsar “*en un contexto [de] desprestigio de un sector público hipertrofiado, desmoronamiento de regímenes autoritarios, la desaparición de la Guerra Fría y el desvanecimiento de la teoría marxista y keynesiana*” (Aguilar, 2015). Frente a dicho panorama, el Consenso determinó como clave que “*deben abolirse las barreras que obstaculizan la entrada de empresas extranjeras; las empresas extranjeras y nacionales puedan competir en igualdad de condiciones*” (Williamson, 1994). Chile volvió, pues, a una situación en la que el capital extranjero adquiere relevancia en la economía local.
- h) ***Privatización***. Básicamente, en el Consenso se llegó a la conclusión que “*las empresas estatales deben ser privatizadas*” (Williamson, 1994). Posiblemente, este punto haya surgido a partir del mal momento por el que pasaba el Estado y sus empresas, lo que, sumado a la influencia de las ideas extremadamente liberales económicamente, derivó en que la idea de una privatización de la mayoría de las empresas estatales, otrora impracticable y aberrante, fuese ahora no solo viable, sino que necesario.
- i) ***Desregulación***. Anteriormente se vislumbraba cómo el capital extranjero debía competir de igual a igual con el nacional. Sin embargo, ¿qué sucede con las empresas locales? Deben darse las condiciones para que el ingreso de nuevas empresas se logre, en pos de la competencia, junto con “*asegurar que las regulaciones estén justificadas por criterios como la seguridad, la protección ambiental o la supervisión prudencial de las instituciones financieras*” (Williamson, 1994). En el fondo, el propósito de la economía de libre mercado es impulsar la competencia, en tanto que ésta otorgue ciertas garantías mínimas respecto al

ambiente o entorno donde las empresas justamente compiten (ámbitos geográficos, financieros y/o de seguridad)

- j) **Derechos de propiedad.** Este último punto consolida a todos los demás. Una vez que hemos establecido los roles del fisco, el comercio internacional y la relación entre empresas locales y/o extranjeras, queda pendiente la situación de lo que, en economía, se denomina como el *sector no estructurado*<sup>23</sup>. Acerca de aquello, el Consenso planteó que “*el sistema jurídico debería proporcionar derechos de propiedad seguros sin costos excesivos y ponerlos a disposición del sector no estructurado*” (Williamson, 1994), debido a que dicho sector incorpora a una porción no menor de las personas trabajadoras a lo largo del orbe.

En resumidas cuentas, la globalización sostiene “*la expansión de la actividad económica más allá de las fronteras nacionales (...) Como fenómeno de mercado, encuentra impulso en el progreso técnico y la capacidad de éste de reducir el costo de mover bienes, servicios, dinero, personas e información*” (Bouzas y Ffrench Davis, 1998). Todo lo que es el progreso, tanto en avances tecnológicos como en humanos, entre otros, tienen finalmente un asidero en la economía y, sin ésta, no se logra dar con la razón para progresar. Bouzas y Ffrench Davis sostienen que la economía mueve al mundo. En términos de las migraciones, la globalización, al ser entonces un fenómeno predominantemente económico, disuelve en cierta forma las fronteras nacionales. De algún modo, cabe observar más de cerca el carácter económico de la globalización, al relacionarla con las migraciones.

Por un lado, hay que considerar que las fronteras políticas fueron levantadas por las propias sociedades hace ya bastantes siglos. Las migraciones humanas ya transcurrían mucho antes de que dichas divisiones tuviesen lugar y, en ese sentido, la barrera que se

---

<sup>23</sup> La Oficina de Actividades para los Trabajadores, en 1999, lo postula como “*una amplia gama de actividades que desarrollan los trabajadores en condiciones laborales de explotación y falta de seguridad, con ingresos que a menudo rozan o se quedan por debajo del umbral de pobreza, y escaso o nulo acceso a la protección social del Estado, la formación y los servicios sociales*”



les impuso terminaría rompiéndose. No es lo único que sucedería. Antes las migraciones humanas tenían como motivación tan solamente la fundamental supervivencia de las tribus nómadas y, a falta de herramientas de ubicación, sus trayectos y destinos resultaban ser variados. La globalización, en cambio, ha ampliado el abanico de variables a estudiar respecto a la migración: Su causalidad, su contexto (temporal, espacial y político), su distancia geográfica y su duración. En suma, el carácter que se le puede dar a cada traslado de una persona o agrupación de personas. Ahora bien, debe pensarse en que la globalización no incorpora solamente a la migración. Una sociedad contiene individuos, bienes, servicios, entre otros elementos. En consecuencia, todo lo que da lugar a una sociedad toma parte en la globalización.

He aquí donde se puede esbozar una crítica a la globalización. Ferrer decía que no es posible aceptar, hoy en día, una globalización igual para todos, pues ese pensamiento dista de lo que ocurre realmente. Su postura puede entenderse así:

*La globalización es selectiva y se refleja en los marcos regulatorios establecidos por los países céntricos. Se promueven reglas generales en las áreas que benefician a los países avanzados. Se limita a través de restricciones a las migraciones o al comercio de bienes de interés para los países en desarrollo. Es el nacionalismo de los países avanzados, (...) siguen inclinando el campo en su favor (Ferrer, 1998).*

Entendemos, a raíz de lo anterior, que la globalización total es un asunto meramente teórico, meramente discursivo. Es más, Ferrer cree que aquello no debe sorprender, pues la globalización habría sido selectiva desde sus comienzos. Al retroceder a la época donde Europa llegó a América, constatamos que, en efecto, las relaciones de poder constituyeron la forma en que Europa adquiriese y conservase ciertos privilegios con respecto al resto del mundo (no en vano se le conoce como el *viejo continente*). Posteriormente, dicha superioridad tendió a distribuirse un poco con la Revolución Industrial, donde Estados Unidos empezó a tomar parte importante en la escena internacional. Ya al finalizar la Guerra Fría, China y Rusia, otrora emblemas socialistas, se

sumaron al selecto grupo de potencias, que comprende, por tanto, a los tres países mencionados junto con la Unión Europea y un par de naciones más. Los países subdesarrollados y en desarrollo, si bien forman parte de los organismos mundiales, terminan cumpliendo un rol que se ha perpetuado constantemente, el de *hijos en crecimiento*, frente a los *padres desarrollados*. Así pues, Ferrer también sugiere que los países en desarrollo necesitan “*preservar la mayor autonomía de decisión e insistir en la formulación de marcos regulatorios multilaterales que no privilegien la globalización selectiva favorable a las economías centrales*” (1998, 162). Dicho consejo se torna clave, puesto que los países en desarrollo (y, en parte, los subdesarrollados) contribuyen al avance de los países desarrollados, tanto en capital económico como en humano y técnico.

### **3. Síntesis previa al problema en cuestión**

En estas páginas, se han plasmado diversas perspectivas sobre lo que podemos entender sobre **la migración y la globalización**, junto con la relación entre ambos fenómenos y el predominio que posee **el enfoque económico** en dichos procesos. Lo anterior fue abarcado y asumido en un entorno mundial, sin perjuicio de que, a continuación, se procederá de manera orientada hacia un país en específico. En el presente trabajo se explicó **el contexto regional latinoamericano que daba paso al Consenso de Washington** y, siguiendo con dicha línea geográfica, se ha puesto a Chile como la nación a estudiar, en su aspecto migratorio. Así pues, el siguiente apartado tratará acerca de cómo esta nación sudamericana se desenvuelve en los temas referentes a la extranjería y migración, frente a los cuales no debe, ni tampoco puede, quedar indiferente, puesto que, como se señaló, la migración se halla ligada a la globalización y ésta, a todos los países, en mayor o menor medida. En base a ello, se procederá a revisar **la legislación actual chilena migratoria** y el proyecto que persigue renovarla. Complementario a lo anterior, se recurrirán a estadísticas oficiales, con el propósito de sostener la magnitud que ha tenido, al menos

desde el año 2000, la llegada de personas de nacionalidad extranjera a nuestro país, junto con el rol que puedan ostentar los medios de comunicación masiva, apreciándolo en sus noticias. De manera adicional, debe considerarse que este año se realizarán elecciones para cargos públicos y el discurso que sostengan quienes aspiren a dichos puestos necesita ser incluido en esta discusión.

### **III. La inmigración en Chile: Diversas perspectivas, un fenómeno.**

#### **1. La legislación migratoria, hija de su tiempo.**

El **Derecho** es un área conceptualmente móvil. Situaciones que antes eran absolutamente reprobadas son hoy toleradas, permitidas e incluso promovidas. Dado que el marco jurídico ordena nuestras vidas y relaciones, ya sea entre pares o entre la Administración, necesita ir realizando, periódicamente, un **ejercicio de actualización**, donde las normas sean sometidas a revisión, de tal manera que podamos establecer principios satisfactorios, en términos de la convivencia social que nos caracteriza, como seres gregarios.

La migración involucra un impacto, en mayor o menor grado, en cada sociedad, debido al contexto globalizador del mundo de los últimos siglos. Por ello se ha ido, paulatinamente, avanzando respecto a las leyes que se dictan en materia de migraciones, conforme éste ocupe una relevancia central o no en las políticas públicas de cada país. Para el caso de Chile, la migración se ha hecho patente desde los albores de la era republicana y, en ese sentido, su correspondiente normativa ha ido ajustándose a la realidad del país. Dado aquello, y a efectos de abarcar de manera amplia la legislación migratoria chilena, se observarán tres períodos de normativas. El primero será ubicado entre 1845 y 1918, es decir, un período que involucra la consolidación de la república, territorial y políticamente. Un segundo momento será comprendido entre 1918 y 1953, considerando el período entreguerras, la Segunda Guerra Mundial y los inicios de la Guerra Fría. Finalmente, un tercer momento abarca toda la legislación transcurrida entre 1953 y la actualidad. ¿Por qué se cree que nos mantenemos en este tercer momento? La ley vigente fue decretada

en tiempos de dictadura y conflicto ideológico mundial, siendo, por tanto, regidos bajo el pensamiento jurídico de aquella época. Así, se presentará a continuación una observación más detallada de lo explicado con anterioridad.

Entonces, el primer período comenzaría en el año 1845, donde la Ley de Inmigración Selectiva incentivaba al extranjero a venir a Chile *“con ánimo de avecindarse en él y ejerzan alguna industria útil (...) Todos los colonos, por el hecho de avecindarse en las colonias, son chilenos”* (Anguita, Valerio; 1902). Aquí la selectividad se traduce en el hecho de que, para tener el apoyo gubernamental a la hora de establecerse en el país, era necesario declarar algún tipo de compromiso económico con Chile. Ese marco, si bien implícito, limitaba la inmigración a quienes, en esa época, estuviesen en posesión de determinado medio de producción, es decir, europeos y norteamericanos. No es coincidencia que las colonias proviniesen mayoritariamente desde el viejo continente.

Un segundo período estaría ubicado posterior a la Guerra del Salitre, cuando Chile estaba finalizando de configurar su territorio actual, al anexar las regiones de Antofagasta, Tarapacá y Arica y Parinacota, y ceder la Patagonia ubicada más allá de la Cordillera de los Andes. En 1918 se promulga la ley 3.446, de carácter mucho más restrictiva que la anterior. Si en 1845 el ánimo era promover el país abiertamente como tierra de oportunidades, en 1918 aquello se había calmado y la tendencia era, una vez consolidada la nación, establecer filtros para quienes ingresasen a Chile. Los dos primeros artículos señalan que el grupo sujeto a denegársele su entrada se compone de quienes tengan antecedentes penales, no puedan realizar labores remuneradas, tengan ciertas dificultades de salud (artículo 1) y quienes atenten contra la seguridad pública, la moral y las buenas costumbres (artículo 2).

Un tercer período abarca el período comprendido entre 1953 y la actualidad. Se han dictado una serie de leyes y normas en materia migratoria. En primer lugar, se encuentra el Decreto con Fuerza de Ley 69 de 1953, de carácter selectivo y regulatorio. En segundo lugar, está la Ley 13.353 de 1959, y el Decreto Ley 1.094 de 1975. Desde 1975 en adelante

éste último, en conjunto con el Decreto 597 de 1984, reglamentario, rigen el tratamiento del proceso inmigratorio chileno.

El D.F.L. 69 de 1953 marca un hito bastante importante en materia de inmigración, pues ésta es objeto de un marco regulatorio, creándose por primera vez un organismo específico para dicha área, el Departamento de Inmigración, el cual promovería políticas migratorias en beneficio del país y controlaría el ingreso, permanencia y salida de inmigrantes, estadística, administrativa y legalmente. Surge, pues, la figura de *visación de inmigración* para todo aquel que quisiera entrar al país, permitiendo el asentamiento, desarrollo libre de actividades lícitas, en tanto no fuese diplomático, transeúnte ni turista. Además, se establecieron plazos de residencia temporal y definitiva, los cuales se mantienen hasta el día de hoy. Otro punto es la tipificación de una inmigración libre, donde *“el extranjero costea los gastos de su viaje y establecimiento en Chile”* (D.F.L. 69, 1953, art. 9) y una inmigración dirigida, *“que se efectúa con ayuda económica de instituciones y con el objeto de radicar al inmigrante en una zona determinada para que se dedique a labores agrícolas, forestales, ganaderas, mineras, pesqueras, industriales u otras”* (D.F.L. 69, 1953, art. 10). La inmigración concebida en esta normativa sería, pues de carácter: a) selectiva, al separar a los extranjeros en deseables o indeseables (inciso primero, artículo 3) y filtrando la cantidad y el origen de los permisos de inmigración a conceder, basándose en su presencia a nivel nacional y la situación por la que pase cada región (artículo 15); b) promovida, al facilitar tributariamente el desarrollo de actividades (artículo 18); y c) asimiladora, al permitir que el inmigrante pueda castellanizar sus nombres y apellidos. Estos tres elementos permiten corroborar el cometido expuesto en el considerando de la mencionada norma, donde, por medio de la inmigración, se pretende *“perfeccionar las condiciones biológicas de la raza”* (D.F.L. 69, 1953).

La ley anterior permitió dar un claro primer paso hacia la regularización en cuanto a materia inmigratoria, en el sentido de que se estableció una visación, permisos de residencia y un organismo enfocado a esta área, entre otros elementos. Sin embargo, como toda norma pionera en cierto asunto, era susceptible de perfeccionarse, en el aspecto de que generalizaba al inmigrante. Se apunta, desde luego, a que ingresar como

turista tenía la misma equivalencia a hacerlo como trabajador, con la diferencia de que, administrativamente, variaba su período de estancia. La Ley 13.353, de 1959, estableció cuatro categorías de extranjeros: el turista, quien tiene permitido permanecer noventa días máximo (sujeto a prórroga), *“sin propósito de inmigración, residencia, o desarrollo de actividades remuneradas”* (Decreto 5.021, 1959, art. 16) y solo requiere su pasaporte a efectos de identidad (salvo que no existan relaciones diplomáticas con el país de origen), a diferencia de los demás tipos de permisos migratorios. Este tipo de inmigrantes puede pasar a ser un residente al compartir parentesco con algún chileno o extranjero con permanencia definitiva, al celebrar un contrato de trabajo, al ser refugiado político y los menores de edad que cumplan los 18 años; el residente oficial, que corresponde a los agentes diplomáticos que cumplan misiones en Chile, quien permanecerá hasta el término de sus cometidos, sin perjuicio de que le es posible solicitar visaciones sujetas a contrato o temporarias; el residente, persona que podrá permanecer más de noventa días, a quien se le concederá una visación en función de lo siguiente: residente sujeto a contrato, residente estudiante, residente temporario (su motivo de ingreso no responde a un contrato ni tampoco a la formación educativa) y residente con asilo político; finalmente, el inmigrante, sujeto al Decreto con Fuerza de Ley 69 de 1953. Pero esta ley no solo realiza tal distinción. Aborda la situación de los extranjeros menores de edad, respecto a su situación de visación y permisos (permitiéndoles optar a una residencia definitiva en ciertos casos), comprende una integración de los extranjeros residentes por medio de cédulas de identidad (complementando el registro de extranjeros ya presente), el procedimiento a realizarse al salir del país y, en caso de ser conveniente, regresar a éste, junto con establecer las situaciones donde los permisos sean rechazados o revocados y, finalmente, se contempla un posible escenario de inmigración irregular, en la cual se da la posibilidad de regularizar su estancia, en comparación con la legislación anterior, señalándose que *“en caso de acordarse la expulsión, deberá ser dispuesta por decreto supremo fundado”* (Ley 13.353, 1959, art. 6).

Consideremos que esta normativa se promulgó en el contexto político de la llamada Guerra Fría, donde Chile, al igual que el resto de Latinoamérica (a excepción de Cuba, con

un régimen socialista desde 1959), se vio influenciada por las políticas e ideologías capitalistas provenientes de Estados Unidos. No es extraño, entonces, que se dejase escrita la intención de “mejorar la raza”. El miedo a la expansión del comunismo en América se reflejaba en la legislación. Pese a ello, fue aprobada en democracia, siendo, por tanto, legítima. Tras el Golpe de Estado, asumió el mando una Junta Militar, la cual, en su “labor refundacional”, dio origen a una nueva ley, el Decreto Ley 1.094 de 1975 (junto con su respectivo reglamento, el Decreto 527 de 1984).

Esta ley, a grandes rasgos, pareciera no ser demasiado diferente, en esencia, a la norma que le precede. Se mantienen, en general, las categorías de visas y permisos para extranjeros, el proceso de salida y retorno desde y hacia Chile, los organismos encargados tanto del área administrativa como del área de control fronterizo, junto con las situaciones de rechazo o revocación de permisos. Sin embargo, una parte del articulado del Reglamento de Extranjería (Decreto 527 de 1984) contiene cambios interesantes, en línea con el acontecer político de la época. Se establece el carácter discrecional tanto en el tránsito por los pasos fronterizos en función de la contingencia (artículos 7 y 21) como en las visas y permisos, en términos de concesión, traspasos y prórrogas (artículo 13). No menor también es el propósito de que el extranjero se abstraiga del escenario político local (artículo 15, inciso d). Por otro lado, se especifican las condiciones del visado sujeto a contrato, junto con ampliar su campo de acción a profesionales con intenciones de enseñanza o eminentes culturalmente (artículos 36 y 42), además del visado temporario (artículo 50). El asilo político es curiosamente considerado “*un recurso y no un derecho*” (Decreto 527, 1984, artículo 55) y se incorpora la permanencia definitiva por gracia (artículo 80, inciso cuarto). Respecto a las sanciones, se señalan algunas multas y la expulsión de todo aquel que ingrese clandestinamente, falsifique sus documentos al ingresar al país y trabaje sin estar autorizado para ello (artículos del 145 al 148), en adición a aquel que cometa fraude en el contrato de trabajo (artículo 154) y las multas hacia los empleadores que contraten inmigrantes en situación irregular. No obstante, sería posible revisar los antecedentes de la persona en cuestión. Finalmente, se estableció que la principal institución a cargo de la inmigración corresponde al Ministerio del Interior, el

cual se encargará de la política y ley migratoria y velará por su cumplimiento. El Departamento de Extranjería y Migración, en cambio, procurará que se cumpla el reglamento, ejecutará lo dictado por el Ministerio del Interior, mantendrá al día los registros y coordinará dichas funciones con otros funcionarios.

Abarcando toda la normativa estudiada, se puede concordar en que, hasta 1984, la legislación migratoria ha tenido algún elemento selectivo. En 1845, dicha selección era implícita, pero al favorecer a quien tuviese patrimonio, los beneficiados solían ser europeos y estadounidenses, pues los sudamericanos que llegaban al país provenían de países vecinos y se dedicaban a las actividades agrícolas y/o mineras, en calidad de inquilinos y no como terratenientes. En 1918 dicha selección se flexibilizó y puso por escrito, incorporándose, hasta el día de hoy, la prohibición de ingreso a quienes no fuesen capaces de trabajar (con esto, podría excluirse a jubilados, discapacitados y/o niños), padeciesen enfermedades incurables o contagiosas y fuesen un peligro para la seguridad y costumbres de la sociedad. Así, se pretendía dar a entender que el inmigrante debía tener una situación etaria acorde al ambiente laboral y una situación de salud idónea, siendo aceptado en el país como un trabajador y no necesariamente como una persona. Posteriormente, en 1953, una nueva ley migratoria trajo consigo, por vez primera, la introducción de un reglamento ad hoc en el ordenamiento jurídico, el cual, a su vez, incorporó la creación, de un organismo dispuesto para llevar a cabo el cumplimiento de dicha normativa. Así, esta ley consolidaba la esencia del marco jurídico migratorio previo, siendo un tanto más específico respecto a determinadas situaciones y procedimientos. La ley 13.353 y su reglamento, el Decreto 521, ambos de 1959, viene a perfeccionar aún más en algunos elementos anteriores, como la migración irregular, los menores de edad extranjeros, entre otros. Entonces, la legislación migratoria concebida durante la dictadura, aunque es probable que no lo pretendiese, llegó a ser el resultado de las leyes que la precedieron, plasmando también el vivir de su época al incluir algunos conceptos sintonizados con la idea de la llamada *doctrina de seguridad nacional*, tímidamente esbozada en 1959 y absolutamente incorporada en el Decreto Ley 1.094 de 1975 (vemos múltiples menciones al *interés nacional*). Sin embargo, no solo existe un alcance



conceptual, en este caso sobre procedimientos y sus motivos, sino que también se da un alcance funcional, en tanto organismos encargados de la migración. ¿Cómo se explica, pues, que, en su momento, se haya creado un Departamento de Extranjería orientado especialmente hacia la migración y que sus funciones, respecto al Ministerio del Interior, sean meramente ejecutivas y coordinadoras? ¿Por qué, a pesar de sus 42 años de permanencia, sigue vigente?

Tras el término de la dictadura, se ha legislado, en ocasiones de manera intensa y, en otras, con más lentitud, sobre la migración. Entre 1990 y 2017 han ingresado 15 proyectos, sobre determinados asuntos migratorios, componiéndose de 3 Leyes de Migración, 2 acuerdos bilaterales sobre tránsito y situación irregular y 10 situaciones específicas de migración, ya sea el ingreso, expulsión, derechos y deberes de los migrantes. Sin embargo, solo fueron aprobados los acuerdos bilaterales, quedando un proyecto de Ley migratoria y un proyecto de ley sobre Nacionalidad archivados y los demás proyectos se hallan en un primer trámite legislativo. Entonces, salvo casos puntuales, no se ha logrado sacar adelante normativas que transformen el Decreto Ley 1.094 de 1975, considerando que ya no estamos en dictadura y el contexto socioeconómico, al menos a nivel latinoamericano, ha variado respecto al tiempo en el que se promulgó la ley mencionada. Nos adentraremos, a continuación, en la discusión legislativa transcurrida entre 1990 y 2017.

En 1993 se pretendían impulsar dos leyes, una de nacionalidad y una migratoria. Respecto a la primera, distinguía a los habitantes chilenos en función de si lo son por nacimiento, estancia u opción (los extranjeros en situación irregular se considerarían transeúntes). La nacionalidad podía ser ordinaria (cuatro años de residencia, en cualquier circunstancia) o calificada (residentes autorizados, con dos años de estancia, junto con tener vínculos sanguíneos con chilenos y/o extranjeros con alguna actividad provechosa para el país). Establecía límites a la naturalización chilena (condenados, potenciales alteradores sociales o políticos, personas sin recursos u oficio, por seguridad nacional), su necesaria acreditación y el organismo que estaría a cargo de ello, además de sus funciones, las cuales consistirían en resolver las solicitudes de nacionalización por opción.

Por último, se les permitía a los chilenos exiliados durante el período de dictadura rehabilitar la nacionalidad.

No solo hubo aquel proyecto. También se propuso una nueva Ley migratoria, la cual traía algunas novedades. Creaba un nuevo organismo, el Consejo de Migraciones (cuya función sería de asesorar en políticas migratorias), establecía lazos con los chilenos residentes en el extranjero (ya sea promoviendo su retorno y aporte cultural, profesional o económico, ya sea velando por su protección mediante las representaciones diplomáticas en el exterior), además de privilegiar la permanencia de quien quisiera emigrar al extranjero y controlar a quienes contratasen chilenos. Se esbozó procedimentalmente la inmigración dirigida, ya manifiesta en la legislación previa. Modificó nominalmente las categorías de extranjeros (residente permanente, temporal, transitorio y oficial, teniendo permisos de residencia y visas acorde a estos tipos), separando a los que ingresaren a Chile en dicha clasificación y sus respectivas subcategorías según su propósito, tiempo de estancia y vínculos con el país. En este punto llama la atención el hecho de que algunas subcategorías de residentes temporales (estudiantes y trabajadores dependientes) no tienen permitido renovar sus permisos de residencia, junto con abarcar a los trabajadores de temporada y habitantes de zonas fronterizas, dentro de los residentes transitorios. Se añadió, dentro de las causales de prohibición de ingreso, el padecer alteraciones mentales. Se detallaron los privilegios tributarios, ya existentes, asociados esta vez a determinadas subcategorías de extranjeros. Se creó una cédula para extranjeros residentes, junto con su pasaporte y la obligación de empadronarse. La inmigración irregular también es abordada de manera más específica, al no permitirles realizar ningún tipo de trabajo o alojarse, debiendo regularizar su situación, emigrar o ser deportados. No obstante, los residentes permanentes, temporales y transitorias no están eximidos de serles revocada su residencia, al no cumplir con los requisitos solicitados para tener la estancia en el país. Se distingue entre el rechazo (denegar el ingreso), expulsión (orden de abandono, indefinida y flexible en tanto su tiempo de residencia y/o vínculos con el país) y deportación (traslado hacia el exterior del país, sujeto a un plazo de tiempo), emitidas por el Ministerio del Interior en vez de ser una orden presidencial; infracciones simples,

menos graves y graves. Finalmente, persisten las funciones del Ministerio del Interior y de su nueva División de Migración (Departamento de Extranjería y Migración).

Transcurrieron 13 años sin ninguna iniciativa en materia de migración. En 2006 se propuso añadir un artículo, estancado en primer trámite parlamentario, respecto a informar a quienes ingresen a Chile huyendo de dificultades políticas y/o sociales o en su país de origen sobre el derecho de solicitar una residencia temporal por asilo político, aduciendo que muchos extranjeros provenientes de países convulsionados ignoraban el marco jurídico internacional sobre refugiados y, dado eso, no solicitaban tal derecho, siendo devueltos a su país. Posteriormente, en 2011, se ingresó un acuerdo bilateral Chile-Perú, publicado como Decreto 142 de 2014, sobre el control y tránsito en los pasos fronterizos habilitados, a fin de implementar una gestión en conjunto respecto a quienes ingresan y salen de cada país, junto con los bienes traídos por aquellos. En 2013 se ingresó una iniciativa, estancada en su primer trámite parlamentario, que tenía el propósito de que *“los extranjeros que hagan ingreso al país por cualquier vía deberán contar con un seguro de salud que cubra cualquier prestación médica que se haga necesaria al interior del territorio nacional. mientras dure su estadío”* (Boletín 8946-11, Senado de Chile), motivándose por quienes ingresarían al país con la única intención de atenderse en el sistema de salud nacional, aumentando el gasto público en aquel ítem.

Junto con lo anterior, fue ingresado un nuevo proyecto de ley migratoria. Respecto al proyecto de 1993, aborda como objetivos una migración regular, segura, integradora, contributiva social y económicamente e inclusiva. Los extranjeros, en algunos ámbitos, tendrían los mismos derechos que los chilenos, independiente de su situación (como la salud de urgencia o el debido proceso judicial), mientras que, para otros, se requiere tener una situación regular. Acerca de los residentes, podrán acceder a toda prestación de salud, a empleos formales, la Administración del Estado, la reunificación familiar (novedad de este proyecto). En cuanto a ingresos y permanencias, añade que los menores de edad serán retornados al no contar ni con padres ni autorización judicial alguna, se permite al cuidador de un discapacitado solicitar permisos o prórrogas, se impide al residente transitorio acceder a la residencia temporal (ahora se usaría el recurso de reunificación

familiar), las víctimas de trata de personas pueden acceder a una residencia temporal, el período necesario para solicitar una residencia definitiva se amplían o reducen en función de si se comete un delito, se incumplen las normativas, se carece de recursos económicos, hay vínculos familiares con el país o ha invertido en éste. Sobre las infracciones, se eliminaría la figura de falta simple e incorporando algunas rebajas en las multas. Acerca de las expulsiones, se considerarían factores atenuantes (lazos familiares, tiempo de estancia, situación migratoria, patrimonio económico, antecedentes penales). Educativamente, se incluye la revalidación de títulos superiores extranjeros. Institucionalmente se hallan los cambios más novedosos. Se pensaba establecer una Política Nacional de Migración y Extranjería (atribución nunca concretada del Ministerio del Interior), revisada periódicamente, que consideraría la realidad nacional e internacional; el Ministerio del Interior continuaría teniendo funciones supervisoras y de planificación, aunque se le delegaron a la Subsecretaría del Interior las labores de ejecución y coordinación; se crearía un Consejo de Política Migratoria, integrado por diversos Ministerios relacionados con la migración y que asesoraría al Presidente en estas materias; finalmente, se establece la Policía a cargo de la migración (Policía de Investigaciones) y la autoridad migratoria exterior (el Ministerio de Relaciones Exteriores). Un último punto refiere a los extranjeros transeúntes, comprendidos jurídicamente como quienes se encuentran en situación irregular, y frente al cual se intentó, al año siguiente del ingreso del proyecto que hemos analizado, ajustar en función de que los afectados por dicha definición veían perjudicada su estado legal.

En 2015, se ingresó un acuerdo bilateral, entre Chile y Suiza, sobre readmisión de personas en situación irregular, el cual fue publicado, junto con una iniciativa para impedir el ingreso a quienes cometan delitos simples y homologar el antecedente penal de quien ingresa con el certificado de antecedentes chileno, a fin de corroborar efectivamente si el extranjero había cometido ilícitos, propuesta estancada en primer trámite parlamentario. En 2016 surgió otra propuesta, esta vez siguiendo la línea dura de declarar sin trámite la inmediata expulsión de quienes fuesen imputados por cualquier tipo de falta y, en el mismo año, y en la línea opuesta, se trajo a colación algunos artículos del proyecto de ley

migratorio de 2013, en cuanto promover una migración regular (inhibiendo que turistas pudieran aspirar a una residencia) y que la migración fuera enseñada en escuelas.

Pero, sin lugar a dudas, el año más intenso respecto a legislación migratoria es el presente. Una primera moción parlamentaria sugería, a modo de prevenir la informalidad laboral de los inmigrantes, reducir la limitación de trabajadores extranjeros en empresas, de un 85% a un 50% (aunque, claro, el empleador puede solicitar modificar dicha cuota) y garantizar los mismos derechos laborales para chilenos y foráneos. Después vino una segunda iniciativa laboral, la cual, no obstante, fue más moderada que la anterior al no modificar la proporción de chilenos y extranjeros, aunque sí le daría calidad de chileno a quien fuese cónyuge o conviviente de un chileno o tuviese certificación técnica o profesional. Más tarde, otra idea legislativa continuó la línea sancionatoria, esta vez a quien ingresara ilegalmente a Chile. Modificaciones particulares dirigidas tanto al Código del Trabajo como al Decreto Ley 1.094 de 1975.

Por ello, también este año se ha enviado un nuevo proyecto de ley migratoria, el cual, respecto a la propuesta de 2013, se presentan diversos cambios. En primer lugar, se explicita la no criminalización de la migración irregular (artículo 9), en el marco de la libertad de tránsito constitucional y la igualdad de derechos, aunque se establecen sanciones (tanto pecuniarias como de expulsión) y la opción de regularizar su situación, así como se señala la protección de los niños extranjeros, independiente de su situación, impedidos de toda sanción o expulsión. Administrativamente se incluye una nueva categoría de ingreso, la de “*visitante*” (artículo 38), habilitados para actividades de corto plazo, el cual es superior al permiso de turista y que además permite, tras un tiempo, optar a una residencia temporal (a diferencia del turista, promoviendo, de esta manera, una migración regulada), la cual incluye, por primera vez, a quienes se encuentren en un tratamiento médico o embarazo (artículo 40). Se detallan también los delitos constitutivos de prohibición de ingreso (artículo 32 y 33) y se incorporan, como causales de rechazo o revocación de permisos, las condenas por delitos cometidos en el país en un período de tiempo. Institucionalmente, impulsa una comunicación y coordinación entre las diferentes autoridades migratorias, las cuales son los Ministerios de Relaciones Exteriores, Interior y

Justicia, junto con la Policía de Investigaciones y el Poder Judicial. Se pretende crear un Comité de Política Migratoria, integrando a los Ministerios antes mencionados, además de Hacienda (artículo 129), para ejecutar la idea ya planteada en 2013. Respecto a las funciones de las autoridades migratorias, esencialmente se mantienen las atribuciones del proyecto anterior, especificando que el Ministerio del Interior decidirá en términos políticos y técnicos, en conjunto con la Subsecretaría del Interior (artículo 130). Jurídicamente, se garantiza el debido proceso en los procedimientos sancionatorios (artículos 95, 98, 109, 116 y 117). Finalmente, se rebaja el porcentaje excluyente de chilenos en el ámbito laboral, quedando en un 75% (artículo 142), se impulsa el carácter reservado del Registro Nacional de Extranjeros (artículo 139) y, a diferencia de iniciativas previas, quienes tengan permisos vigentes en el país deben abandonarlo antes de que caduque (artículo 59).

Como bien podrán apreciar, a medida que iban transcurriendo los años y las leyes, se tornaban más complejas y específicas. Pero no solo eso, también se iban atendiendo las circunstancias internacionales y cómo, poco a poco, la migración se ajustaba a tono con la globalización. El último proyecto de ley migratoria es sustancialmente más complejo que la ley de Colonización de 1845, por el hecho de que en el siglo XIX la globalización se daba de una forma más precaria y, por ende, la migración era mirada con cuidado, a fin de que no alterase la cultura nacional. Entonces, cada ley, o iniciativa suele ser el resultado o tiene raíces en otra anterior. No es posible abordar cada norma por separado, sin su debido contexto.

## **2. Una mirada cuantitativa de la inmigración.**

Como se dijo, las migraciones humanas ciertamente repercuten en las políticas públicas que elaboran los gobiernos de cada país. En ese sentido, a la hora de discutir sobre la migración en Chile, las discusiones, emanadas tanto del Poder Legislativo como del Ejecutivo, y las legislaciones requieren sostener alguna base que indique, de manera más

o menos confiable, el impacto de la migración, so pena de descuidar un problema que es público al involucrar a toda la sociedad de manera cultural, social y económicamente, entre otras áreas.

Amén de aquello, brindar una mirada cuantitativa a cualquier proceso es fundamental, al menos a día de hoy. Así, se han recopilado datos que nos permiten visualizar, al menos en el papel, la magnitud de la migración en Chile. En efecto, la legislación da cuenta de que este fenómeno no es para nada reciente, puesto que ha estado manifiesto desde mediados del siglo XIX. En todo caso, el componente de población extranjera residente en el país no es constante, como el siguiente gráfico, con datos recopilados por Cano, Soffia y Martínez demuestra:

*Gráfico 1. Población extranjera y porcentaje sobre el total en Chile entre 1854 y 2002<sup>24</sup>.*



*Fuente: Teresa Rodríguez, Las migraciones internacionales en Chile, Buenos Aires, Secretaría General de la OEA, 1982; Jorge Martínez, Situación y tendencias de la migración internacional en Chile, Serie B-CELADE, N.º 120 (LC/DEM/R.281), Santiago de Chile, CEPAL, 1997. Años 1854 y 2002: elaboración propia con base en los censos nacionales de población y vivienda, INE Chile*

<sup>24</sup> El último Censo considerado a efectos de cantidad de población es el de 2002, debido a que el uso de las estadísticas del año 2012, por tener un amplio margen de error, no es confiable.

Como se puede apreciar, la población extranjera casi siempre ha estado presente en nuestro país. Sin embargo, su magnitud varía en función del país de origen y el período histórico que se analiza. La inmigración proveniente desde América Latina y el Caribe predominó en 1854 y 1885, dándose posteriormente una fuerte tendencia al arribo de extranjeros cuyas regiones de origen solían ser Norteamérica y Europa. Dicho patrón se desequilibró a favor de la inmigración intrarregional desde 1982<sup>25</sup>. Lo anterior se podría deber a la implantación del modelo neoliberal en Chile y, por ende, un ambiente económico atractivo para la región a la hora de establecerse. Pero, mirando la última década, el país consolida su posición como nación económicamente (y políticamente) estable, no solo en términos de que no la población de origen extranjero no ha descendido, sino de que va en aumento, reflejándose entonces en que este grupo ha ido *“pasando del 0,7% en 1982 al 2,3%”* (DEM, 2016, 21) en 2014.

Comprobándose ya que resulta innegable la presencia de las personas extranjeras en nuestro país, debe enfocarse la mirada hacia el presente milenio, amén de que se está situado en éste y se debe considerar la configuración política actual para contemplar el perfil que Chile posee respecto a la región y al mundo, recordando firmemente que, si hasta ahora no había convencido la idea de una globalización consolidada, la idea de una aldea global es sencillamente inexorable. Sin soltar el hilo mundial, se habrá declarado, en su momento, cómo la esfera económica adquirió un sitio fundamental en las relaciones a lo largo del orbe, integrándose, principal y paulatinamente, las áreas productivas y comerciales. Dado que ello aconteció previo al crecimiento industrial, éste se vio sumamente influenciado por la economía y, en consecuencia, cobró relevancia en diversos ámbitos de la vida cotidiana.

Así se comprende que, dentro de los motivos que encausan a los extranjeros para trasladarse a Chile, dos aristas mandan a la hora de tomar la decisión de mudarse: la económica y la política, vinculadas inherentemente, en un ambiente de globalización, al ámbito social. De este modo, diversos factores influirán en cómo se debiese analizar el

---

<sup>25</sup> Cano, Soffia y Martínez. Conocer para legislar y hacer política: los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio, p. 12.



fenómeno inmigratorio, aunque, para efectos de este trabajo, la concentración radicará en algunos elementos: a) El nivel socioeconómico que mantienen las personas extranjeras, junto con su grado de educación; b) un perfil demográfico sobre las personas extranjeras en Chile; c) la situación legal de las personas extranjeras, en base al motivo de su llegada al país, dado el tipo de visación obtenido; y c) algunas cifras respecto a la efectiva nacionalización de quienes han ingresado a Chile en estas últimas décadas.

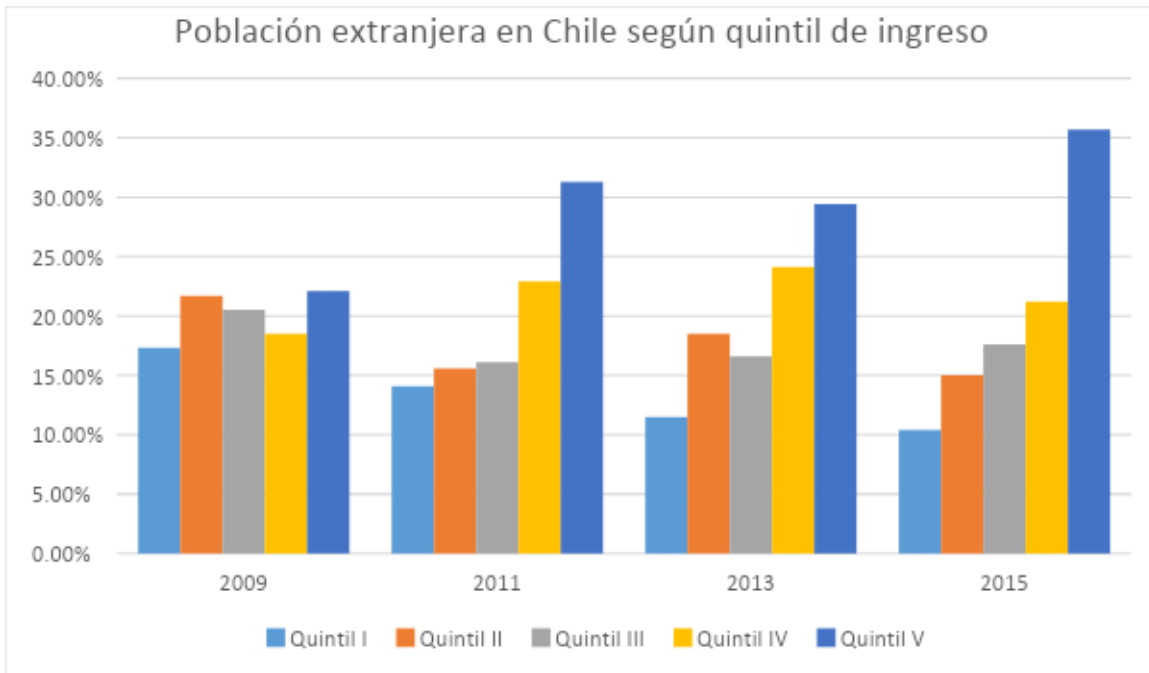
El aspecto del nivel educativo que las personas traen consigo es interesante, porque situaría a los inmigrantes en diversas expectativas laborales y/o económicas. Pero, además, es importante para el Estado en términos de que debe hacerse cargo del acceso a la educación de quienes ingresan a Chile sin una base formativa suficiente para la inserción laboral. Mirándolo de dicha manera, y, contrario a la generalización de que la gran mayoría de extranjeros no tienen formación escolar, el 17,4% de inmigrantes residentes permanentes mayores de edad tiene estudios básicos o inferiores, frente al 50,2% que ha completado sus estudios secundarios y 32,4% con algún título, técnico o universitario<sup>26</sup>. Una realidad positiva, confirmado por el hecho de que, según la encuesta Casen 2013, solo un 12,3% de las personas extranjeras tenía estudios terciarios, respecto a un 31,7% con educación secundaria y un contundente 55,9% (más de la mitad) con estudios básicos o sin ningún grado formativo. En vista de aquello, se desmitifica el prejuicio de que el inmigrante es un “*ignorante*”.

El nivel de estudios que una persona posee incide en su situación socioeconómica. De acuerdo con ello, por tanto, el progresivo aumento de años de escolaridad presente en quienes vienen a Chile con intenciones de permanencia traería consigo movimientos en los grupos asociados a los llamados *quintiles de ingreso*.

---

<sup>26</sup> Datos extraídos de la Asociación Chilena de Municipalidades y del Departamento de Extranjería y Migración (2015), en conjunto con datos de la encuesta Casen 2015, los cuales difieren. A raíz de esto, se calculó un promedio entre ambas fuentes a modo puramente estadístico.

Gráfico 2. Distribución de la población inmigrante según su quintil de ingreso, 2009-2015.



Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en encuestas Casen entre 2009 y 2015.

Como se ve, tanto el primer como el tercer quintil registraron una notable baja en términos de personas con ingresos ubicados en dichos tramos; mientras que el quinto quintil experimentó un alza sostenida respecto a quienes percibían remuneraciones en esa escala; y el segundo y cuarto quintil tuvieron una disminución y alza leves, respectivamente. Los datos, entonces, resultan alentadores, al menos en el papel, al observar el panorama educativo y económico de quienes buscan nuevas oportunidades en este país.

Y entonces aquello se da, al menos en el papel, por el hecho de que, como se mencionó anteriormente, la educación y economía van ligadas, además de al ámbito social, al área laboral. Debe ponerse sobre la mesa el factor demográfico de la inmigración. Esta población ha ido experimentando un alza desde algunas décadas y su inserción laboral es

tal vez una muestra de ello. Según los datos, extraídos de la Casen 2013, que maneja el Departamento de Extranjería y Migración, en promedio el 84% de los inmigrantes firmaron un contrato de trabajo. No solo eso, entre el 2009 y el 2015 la porción extranjera incorporada a la fuerza laboral fue en aumento, pasando de un 63,6% a un 78% (Casen). En teoría, entonces, se demuestra que al país llega una población económicamente activa, que, al mismo tiempo, “rejuvenece” al escenario demográfico chileno, cuya fecundidad “desde 1962 comenzó a descender drásticamente hasta fines de la década de los ‘70 (...) a partir de 1990, se observó un nuevo descenso” (INE, 2014, 27-28) más lento y con leves oscilaciones. En 2014 el índice de fecundidad se mantiene en 1,85 hijos por mujer. En esa dirección, la población inmigrante lograría contribuir a alcanzar el conocido nivel de reemplazo generacional (2,1 hijos por mujer).

Ahora, hay que comprender que muchos de los datos expuestos previamente no reflejan necesariamente la realidad a lo largo del país al ser un promedio estadístico. La tasa de empleabilidad informal tiende a darse con más frecuencia en la región norte del país, al igual como ocurre con el nivel educacional en esas latitudes, que se reduce a medida que se avanza hacia el norte. Para dar datos, en la Región Metropolitana solo el 9,9% de los extranjeros no se encontraba con contrato de trabajo, frente a un superior 35,3% de trabajadores extranjeros informales en la Región de Arica y Parinacota (DEM, 2016, 30). En la Región Metropolitana, el 34,9% de los inmigrantes tiene estudios básicos o inferiores, en contraste a un superior 57,9% en la frontera norte; respecto a la educación secundaria, sus porcentajes tienden a mantenerse; y la presencia universitaria en la zona central es mayor que en el norte (6,5% respecto a un 2,1%). Es relevante además señalar que hay ciertos empleos que preponderan entre la población extranjera, trabajando ésta generalmente como empleado particular, trabajador independiente y/o en el servicio doméstico.

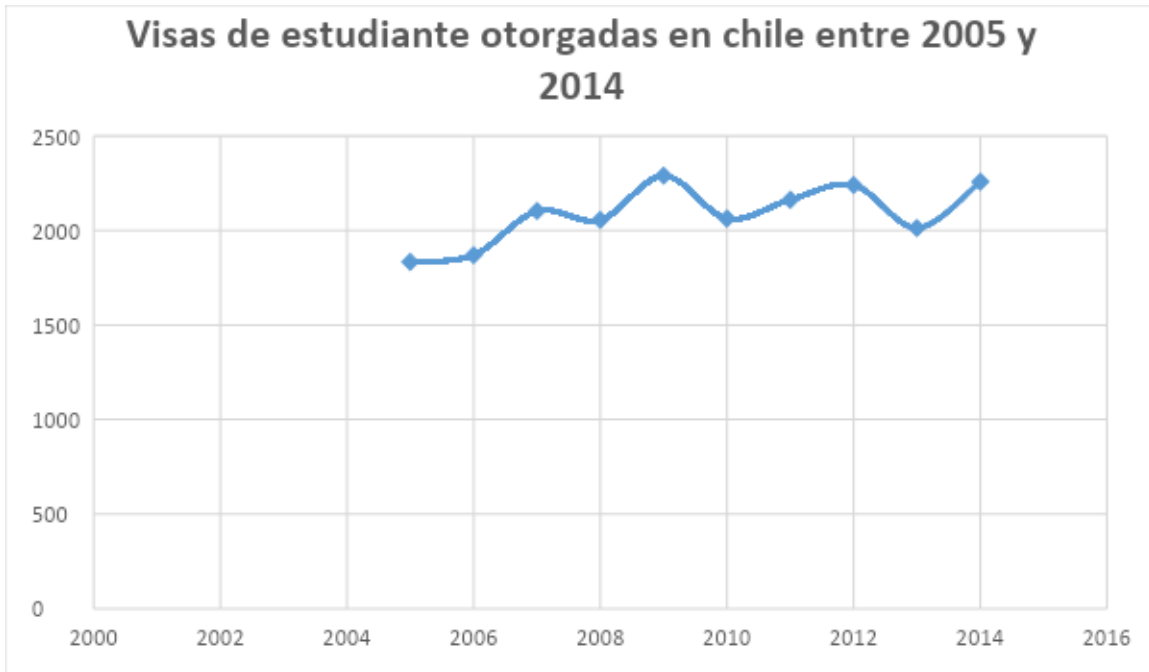
Hay otro aspecto relevante en la discusión y análisis de la inmigración. Llegar a un país no consta en viajar a éste, saludar y ponerse a trabajar. Quienes han tomado la decisión y/o se han visto forzados a migrar desde sus países de origen a nuestra nación deben procurar entrar *con todas las de la ley*. Así, en el aspecto meramente legal, las visas son el permiso

que le permite a un extranjero ingresar a Chile. Dado que las migraciones ocurren causadas por algún suceso, las visas se configuran respecto a las siguientes preguntas: ¿cuánto tiempo permanecerá? ¿piensa trabajar? ¿vendrá de vacaciones y/o turismo? ¿por qué viene a este país? Se entenderá que los datos acerca de las visas expedidas son la manera más confiable de abarcar, cualitativamente, la interrogante sobre cuántos inmigrantes hay en un país. En un plano más general, la inmigración se diferencia entre si es a corto plazo o si es por un período extenso (y con la tendencia a una estancia indefinida).

Respecto al primer tipo, se encuentran las llamadas visas de corto plazo. Éstas se han ido incrementando considerablemente, llegando a las 838.573 visas otorgadas entre el período 2005-2014 (DEM, 2016, 43). A continuación, un desglose de las visas otorgadas por tipo y año:

*Gráfico 3. Visas otorgadas por tipo de permiso y año.*



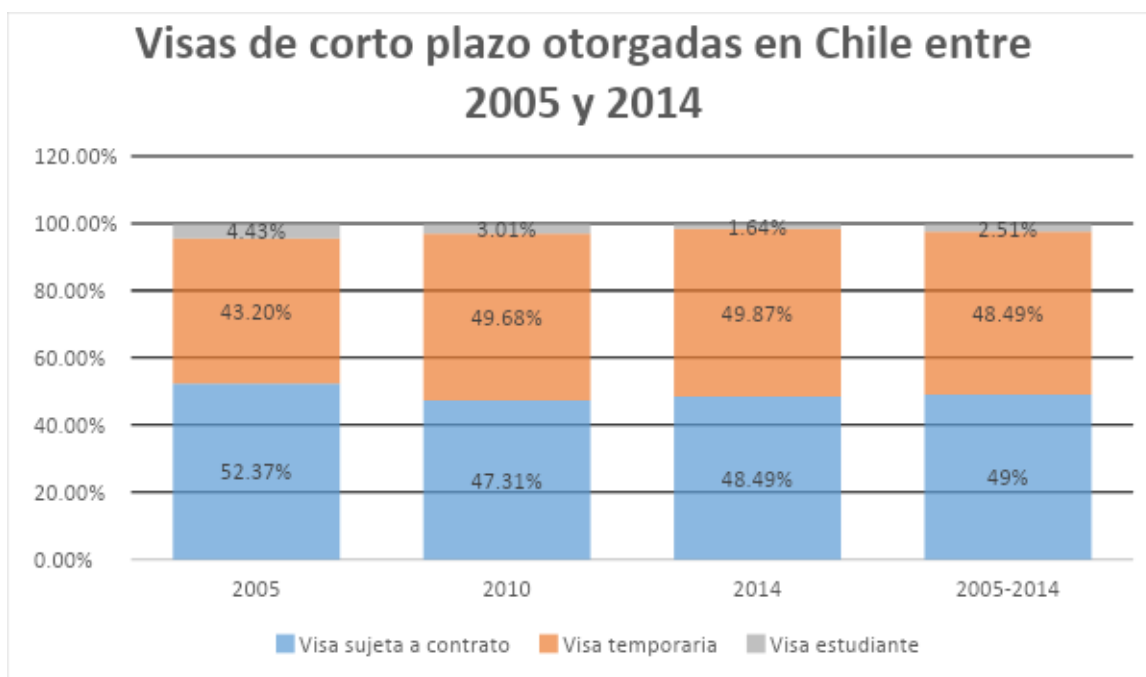


*Fuente: Departamento de Extranjería y Migración, 2016.*

Las visas más solicitadas tienen principalmente motivaciones laborales (sujeto a contrato) y de reunificación familiar (residencia temporaria), demostrándose que un grupo importante de quienes entran al país lo hacen a una edad económicamente activa

y, por tanto, potenciales contribuyentes a las arcas fiscales. Una reducida parte restante la constituyen estudiantes con intención de empezar, retomar, validar y/o continuar sus estudios (hijos de inmigrantes, estudiantes de intercambio, etc.), como lo demuestra el siguiente gráfico:

*Gráfico 4. Proporción de visas otorgadas en Chile, entre 2005 y 2014.*

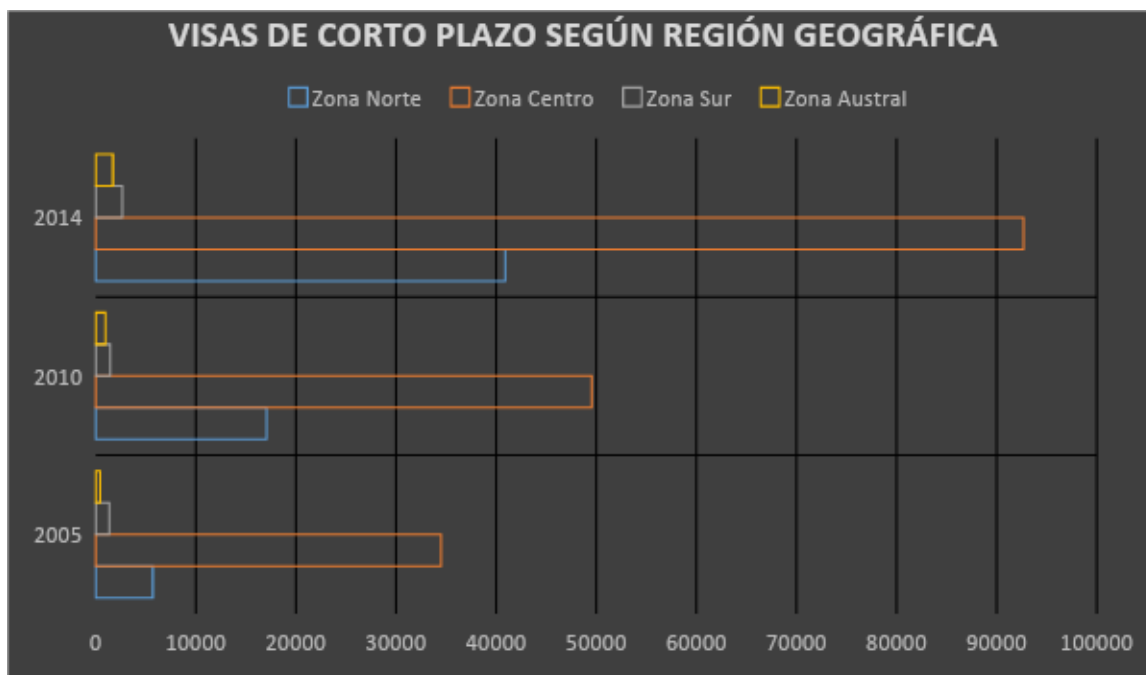


*Fuente: Departamento de Extranjería y Migración, Migración en Chile 2005-2014; 2016.*

Ahora bien, según las actividades que desempeñan las personas a quienes se les otorga una de estas tres visas, predomina el perfil trabajador asalariado adulto joven; le sigue un perfil que no realiza labores remuneradas o cuyo panorama laboral es incierto; a continuación, está el perfil estudiante; y finalmente, se halla el perfil empleador o rentista. Es decir, aproximadamente dos tercios de quienes solicitan una visa en Chile tendrían intenciones laborales, en contraposición al 12% que tuvo el propósito de continuar sus estudios en este país y al restante 21% de la población extranjera, ya sean económicamente inactivos o que no dependen de un contrato de trabajo para subsistir.

El próximo aspecto donde detenerse es la distribución geográfica de quienes han sido beneficiados con una visa de corto plazo. Si la tendencia anterior era que se daba una disparidad en la balanza hacia determinadas regiones, la línea se mantiene.

Gráfico 5. Visas otorgadas a nivel nacional por región geográfica, 2005-2014.

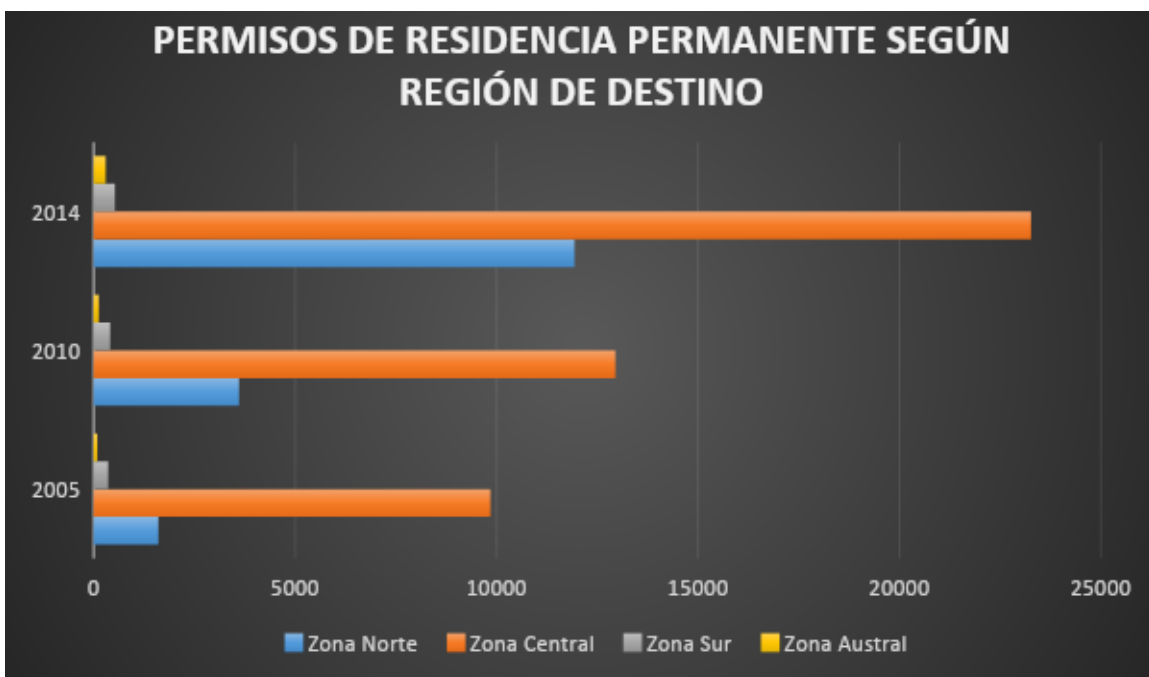


Fuente: Departamento de Extranjería y Migración, 2016.

Efectivamente, la inmigración no se distribuye de manera uniforme a lo largo del país. La zona central concentra alrededor del 71,4% de la población extranjera solicitante de algún tipo de visa. El otro importante foco de este sector de la sociedad lo constituye la zona norte, en especial las regiones de Antofagasta y Tarapacá (75% de las visas expedidas en la zona). Lo anterior se suele cumplir para cada tipo de visa por separado, no obstante, presentan algunas variaciones (la visa de estudiantes se concentra de forma casi absoluta en la zona central, en contraste a la visa temporaria, la cual ha ido ganando terreno en el norte en desmedro de la Región Metropolitana, y la visa sujeta a contrato, que también disminuye en la zona central, pero de manera más gradual) Ello da muestras, una vez más, de un centralismo en torno a la capital, sin perjuicio de que el área minera atraiga, ciertamente, a una parte de quienes vienen a trabajar a Chile.

Acerca del segundo tipo de permisos, ya tratamos con una idea de radicarse y permanecer por un tiempo prolongado e indefinido. En pocas palabras, una permanencia definitiva requiere haber pasado anteriormente por una residencia temporaria. La suma de permisos de permanencia definitiva disminuye considerablemente respecto a las visas temporales, sumando un total de 222.475 permisos otorgados entre 2005 y 2014, según el Departamento de Extranjería y Migración. Desglosaremos este dato según su distribución y país de origen, pues, al igual que lo precedente, la disparidad aún persiste.

*Gráfico 6. Permisos de permanencia definitiva, según región de destino, 2005-2014.*



*Fuente: Departamento de Extranjería y Migración, 2016.*

La cantidad de permisos para residir de manera permanente resulta notablemente menor a la cantidad de visas de corto plazo. Este tipo de permiso, como hemos dicho, se obtiene tras un cierto período de estancia en el país, a diferencia de las visas, lo cual ocasionaría números inferiores. Por ejemplo, se tramitaron 41.981 visas en el año 2005. Para acceder a una residencia definitiva, deberían transcurrir al menos un par de años, por lo cual los permisos concedidos en 2005 corresponden a personas que habían llegado con anterioridad a Chile.



Finalmente, la residencia definitiva puede dar lugar a la nacionalización. Éste es el último paso que realizaría un extranjero con el objetivo de integrarse plenamente, salvo algunas excepciones, a la sociedad, siendo considerado chileno para casi todos los efectos legales. Sin embargo, no olvidemos que la migración hacia el país tiene principalmente motivos laborales (y, en consecuencia, económicos), dejando un tanto de lado la posible idea de nacionalizarse. Situación que además se confirma en el hecho de que dicha condición es voluntaria, a diferencia de los permisos que se otorgan (la residencia definitiva es obligatoria en caso de no querer abandonar el país luego de expirar la residencia temporal). En efecto, como se visualiza a continuación, las cartas de nacionalización son de una magnitud mucho menor a las visas e incluso las residencias permanentes.

*Gráfico 7. Cartas de Nacionalización otorgadas entre 2005 y 2014.*



*Fuente: Departamento de Extranjería y Migración, 2016.*

La nacionalización, como paso final de la integración a una sociedad, chilena resulta entonces, por algún motivo, poco atractiva. Para acceder a ella, el Decreto 5.142 de 1960 señala, en el inciso primero del artículo dos, que *“podrá otorgarse carta de nacionalización a los extranjeros que hayan cumplido 18 años, que tengan más de cinco*

*años de residencia y que sean titulares del permiso de residencia definitiva*". Es decir, se corrobora que quienes cumplan estas condiciones tienen el **derecho** a adquirir la nacionalidad. Ahora bien, al mirarlo bajo ese prisma legal, ¿qué diferencias podrían hallarse entre un residente permanente y un chileno? El principal cambio radica en que adquirir la nacionalidad chilena por naturalización implica, al mismo tiempo, tener la calidad de ciudadano, lo cual *"otorga los derechos de sufragio, de optar a cargos de elección popular y los demás que la Constitución o la ley confieran"* (Constitución Política de la República de Chile, artículo 13, inciso segundo). Es decir, contrasta con las aspiraciones económicas iniciales de los extranjeros. A modo ilustrativo, se aprecia cómo se forma una suerte de pirámide respecto a los permisos legales otorgados a los migrantes.

*Gráfico 8. Comparativa entre visas de corto plazo, residencias permanentes y cartas de nacionalización, entre 2005 y 2014.*





*Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Departamento de Extranjería y Migración.*

Todo lo anterior constituye la mirada estadística y cuantitativa de la migración en Chile, al menos en términos generales. Para una reflexión posterior, es plausible dejar algunas observaciones que podrían ser útiles.

Primero, podría parecer, a priori, curioso el hecho de que, de todos los trámites relacionados a extranjeros en Chile en la última década, solo un 1% se vincule con la nacionalización, concentrándose muchas veces la migración en permisos temporales. La consecución de objetivos económicos y sociales, con los datos expuestos, resulta notoriamente fundamental para quienes arriban al país, allende incluso de anhelar la participación política en el país que los acogió y del cual forman parte. No obstante, dicho alcance es, en efecto, a priori. ¿Qué factor suscitaría el poco interés por nacionalizarse chileno? ¿Será el desconocimiento respecto a esta instancia? ¿Será tal vez el carácter voluntario o que se conciba como un derecho y no como un deber? ¿O, quizá, se deba al hecho de que las permanencias temporales y definitivas sin nacionalizarse ocurren al existir un mayor grado de cercanía con el país de origen, respecto al país receptor? Las estadísticas descritas en este trabajo ayudan, ciertamente, a comprender que la migración

en Chile es una realidad. Sin embargo, el plano legislativo enseña que, pese a la escasa nacionalización de extranjeros, ellos son personas, sujetos de derecho.

Y, en segundo lugar, debemos incorporar una nueva variable a las estadísticas. La migración chilena no solo consiste en quienes ingresan al país, sino también en quienes abandonan Chile para radicarse a lo largo del mundo. Al mirar el censo 2002, apreciaremos que la población extranjera en Chile se situaba alrededor de las 200.000 personas, mientras que los registros realizados en 2004 por el Ministerio de Relaciones Exterior, en conjunto con otros organismos afines (Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior y el Instituto Nacional de Estadísticas) cifraron 857.781 chilenos residiendo en el mundo, de los cuales 487.174 corresponden a personas nacidas en nuestro país y 370.607, a la generación nacida en el extranjero (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2005). Las cifras también indican que el período con mayor emigración chilena se da entre 1970 y 1990, donde la inestabilidad política muchas veces motivó abandonar el país en busca de un mejor futuro.

### **3. ¿Cómo es percibida la migración en la esfera social y mediática?**

El primer párrafo de un artículo publicado por el diario El País, de España, en noviembre del año pasado reza así: *“Los extranjeros apenas representan un 2,7% de la población total de Chile, pero inesperadamente se han convertido en el centro de un intenso debate político con miras a las parlamentarias y presidenciales de noviembre del año que viene”*

Anteriormente, la incursión se dio en dos aspectos de la migración. Por una parte, un examen acerca de cómo la legislación en materia de este fenómeno ha tenido una larga data en el país, dando cuenta de que, posiblemente, se trataría de un acontecimiento más bien permanente. Por otro lado, una observación estadística que, efectivamente, corrobora que la migración, en mayor o menor grado, está presente e inserta en Chile.

A raíz de los acontecimientos ocurridos en la dictadura, Chile se tornó un país no de inmigrantes, sino más bien de emigrantes. Lo anterior, sumado al hecho de que la legislación, como ya se dijo, dificulta el ingreso de inmigrantes y manifiesta la importancia de lo que se denomina como *seguridad nacional*. Pese a que el régimen militar haya sido reemplazado por una democracia, la ley permanece casi idéntica, exceptuando actos administrativos para los permisos, disposiciones sobre refugiados y acuerdos internacionales. No obstante, la legislación y la estadística no corresponden a áreas aisladas de la vida política. Es más, podemos concebir a la migración, ya sea jurídica, estadística y/o mediáticamente como un problema público (el cual definiremos más adelante). Aquí es donde se incorpora otro actor fundamental, la prensa. Los medios de comunicación, al ejercer sus funciones, estarían informando a la sociedad civil sobre las problemáticas que les conciernen, generando cierta opinión respecto a éstas. Con este motivo, se revisarán algunas notas de prensa publicadas en, lo que aquí se clasificará, dos períodos: El primero, previo al ingreso del proyecto de ley de Migración de este año; y un segundo período, lógicamente posterior al hecho anterior.

Antes de que ingresara el proyecto de ley sobre migración, estaba presente, al menos en la derecha, la idea de reformar la legislación, con el objeto de *“restringir tanto los requisitos de entrada como los de permanencia para extranjeros en nuestro país”*<sup>27</sup> (leer las iniciativas legislativas después de 1990). No es de extrañarse, pues, que Sebastián Piñera dijera que, en su gobierno, *“Chile se libró de gente que venía a cometer delitos”*<sup>28</sup>, posicionando a quien tuviere antecedentes penales como un indeseable y apoyando al inmigrante que contribuyese al desarrollo, con lo cual mantiene la postura que caracteriza al Decreto Ley 1094. Es más, José María Ossandón declaró que *“hoy existe un fenómeno de inmigración y nuestras autoridades no hacen nada”*<sup>29</sup>, calificándola como un tema negativo. El diputado Issa Kort (UDI) llegó incluso a afirmar que *“algunas regiones de nuestro país están siendo invadidas por personas que vienen de fuera de Chile y que no vienen a trabajar ni a contribuir. Mucha gente está siendo afectada por el crimen y el*

---

<sup>27</sup> La Tercera (fuente digital), 29 de noviembre de 2016.

<sup>28</sup> Ibidem.

<sup>29</sup> Revista Qué Pasa (fuente digital), “Inmigración sobre la mesa”, 30 de noviembre de 2016.

*narcotráfico*<sup>30</sup>, concibiendo una mirada reaccionaria y conservadora acerca del inmigrante y la contribución económica como prisma fundamental de la persona.

También surgió una visión opuesta, la cual rechazaba la postura anterior. En ese sentido, hay que destacar que Hugo Gutiérrez, diputado comunista, expresó que *“el cambio más sencillo [para la ley] es tomar una sola cosa en consideración: que los inmigrantes son seres humanos”*<sup>31</sup>. Se ponía ya de frente un mensaje de no discriminar ni criminalizar la inmigración. En esa misma línea se tiene una interesante afirmación de Michelle Bachelet, en la cual ella sostiene que *“Chile es tierra de migrantes. Algunos parecen olvidar que somos un país que se ha construido desde su diversidad”*<sup>32</sup>, lo cual recuerda que la influencia extranjera en el país no es un asunto menor.

No obstante, los propios inmigrantes también tienen algo que decir. Acción Migrante, una de las agrupaciones que los reúne, tomó, en su minuto, dos planteamientos sobre este problema. El primero consistió en un llamado a no *“tomar este tema como una plataforma política, porque nosotros, que estamos en la calle, lo vivimos permanentemente”* (Albuja, 2016). Aunque lo anterior exhortaba también a dejar a un lado el odio y la xenofobia, lo cierto es que no puede ignorarse el aspecto político que contiene la migración. Así pareció entenderlo Basso, perteneciente al mismo grupo, recomendando una legislación donde predominaran los derechos humanos, pues a su juicio *“no tienen patria, no hay unos con más derechos y otros con menos derechos, son derechos de todas las personas por el puro hecho de ser personas”* (2016). Para concretar aquello, la mirada política resultaría más conveniente que la técnica, dado la problemática que se trata. Entonces, según el mismo Basso, deben modificarse tanto la idea de seguridad nacional como el criterio, emanado desde Piñera, *“en el sentido de una visión muy de mercado, estamos hablando de mercancías y no de personas, si necesitamos ingenieros traemos ingenieros, como si fuera manejable el tema de las migraciones”* (2016). La última oración confirmaría la idea de que las migraciones muchas veces escapan al área técnica. Pese a ello, depender exclusivamente de las decisiones políticas

<sup>30</sup> El Mostrador (fuente digital), 22 de noviembre de 2016.

<sup>31</sup> El Mostrador (fuente digital), 29 de noviembre de 2016.

<sup>32</sup> Radio Cooperativa (fuente digital), 13 de diciembre de 2016.

podría tornarse peligroso, como lo apreciaría la OCDE al indicar que *“Chile es uno de los 10 países de la región que no considera los flujos migratorios en sus estadísticas de largo plazo, lo que podría tener implicancias de todo orden, como en salud, vivienda o educación”*<sup>33</sup>.

La repercusión mediática respecto a la migración también tendría una arista electoral. Recordemos que *“la elección de Donald Trump en EE. UU. y el Brexit de Gran Bretaña tuvieron como factor común un discurso contra los inmigrantes”*<sup>34</sup>, cuya consecuencia resultó en que, en palabras de Nanette Liberona, académica y antropóloga, *“Chile Vamos, y Piñera en particular, pensaron que ésa podía ser una buena herramienta para llamar la atención”*<sup>35</sup>. Es más, dichas intenciones se refuerzan al indicarse que *“durante la administración del expresidente, no se hicieron planteamientos sobre políticas públicas de inmigración que fuesen xenófobas y racistas en esta materia, sino que desde un punto de vista netamente economicista”*<sup>36</sup>, rematando con el hecho de que la Nueva Mayoría también actuaría bajo tal norte, al iniciar recién ahí una discusión que se había abandonado.

La prensa atribuye también el auge de la migración, tanto en términos de discursos políticos como de instalación en la agenda pública, al contexto internacional. Respondiendo a aquello, el sociólogo Cristián Doña sostuvo que:

*en tanto aumenta la probabilidad de que Europa y los Estados Unidos se vuelvan más hostiles hacia la inmigración, y sin una fuerte política migratoria, el país más rico de Sudamérica [Chile] se convertirá en un imán aún mayor para quienes buscan empleos y una vida mejor*<sup>37</sup>.

Entonces, este imán debería ser una preocupación, pues en palabras del mismo profesional, la situación de que *“sin políticas claras, cualquier populista o demagogo pueda impulsar ataques racistas”*, sumado al ambiente de indiferencia que se reflejaba en

<sup>33</sup> La Tercera (fuente digital), 7 de diciembre de 2016.

<sup>34</sup> Revista Qué Pasa (fuente digital), 30 de noviembre de 2016.

<sup>35</sup> Radio Universidad de Chile (fuente digital), 3 de diciembre de 2016.

<sup>36</sup> Ibidem.

<sup>37</sup> El Mostrador (fuente digital), 22 de noviembre de 2016.

la clase política nacional. Rodrigo Sandoval, director del Departamento de Extranjería y Migración en ese momento, compartiría los temores, al advertir que *“los pecados de la inmigración se pagan en cinco, diez años”*. Aun así, la nota de prensa también señala que *“los flujos futuros dependerán más de las oportunidades económicas que de la política gubernamental”*<sup>38</sup> refiriéndose a las cifras económicas que muestra Chile al mundo, siendo atractiva para latinoamericanos.

Después de que Michelle Bachelet ingresara este año el proyecto de ley de migración, la esfera mediática se ha manifestado respecto a dicha situación. Parte de las noticias se ha referido a los cambios que dicha ley presentaría en contraste con la normativa vigente, ya sea en términos de permisos, institucionalidad, límites de ingreso, entre otros. Otra parte analiza los aspectos laborales y económicas que podrían verse alterados por el mencionado proyecto.

Sin embargo, este proyecto no quedó exento de críticas. La iniciativa fue criticada por algunos grupos de inmigrantes, pues seguiría *“visualizando al inmigrante como un problema de seguridad, muchos de los derechos que se reconocen se condicionan a la seguridad nacional. Parece que el tema brilla en el ADN de algunas personas que redactaron esto”*<sup>39</sup>. Junto con ello, se ha planteado la importancia de contar con un equipo intersectorial, autónomo, capaz de atender las necesidades migratorias en áreas como vivienda o salud. Alguien que lanzó también bastantes dardos a cómo se gestiona el tema de la migración en Chile es Rodrigo Sandoval, ex director del Departamento de Extranjería y Migración. En primer lugar, las razones de lo anterior tendrían una raíz más bien cultural y social. Así, afirma que

*generalmente se le da carácter de problemas migratorios a cuestiones que son manifestaciones de la sociedad chilena (...) donde la vulnerabilidad está legitimada como objeto de lucro. La discriminación, la falta de cohesión, no es algo que parta con los extranjeros, es inherente a la sociedad chilena (...) La migración nos ocupa cuando nos preocupa y nos preocupa cuando hay una*

---

<sup>38</sup> El Mostrador (fuente digital), 22 de noviembre de 2016.

<sup>39</sup> El Ciudadano (fuente digital), 28 de agosto de 2017.



*contingencia que hace acordarnos que hay migración. Por lo tanto, se ve que nos tocó hablar de migración, veamos como salimos de esto<sup>40</sup>.*

Entonces, social y culturalmente la migración no tiene un real impacto en la población, en términos de que, sencillamente, no le interesa, a menos que deba resolverlo en el plazo inmediatamente corto. Pero allí no acaba el asunto. Sandoval esgrime que, en segundo lugar, hay un trasfondo político, el cual, posiblemente, tenga alguna relación con la primera causa. Según el ex funcionario

*lo que pasa es que en Chile la migración viene a desvelar los vicios de la política, que dejó de ser la acción del coraje llevada a los temas públicos y pasó a ser la entrega de lo popular en las cuestiones que a todos nos importan. Los actores políticos no dicen lo que debieran decir (...) En términos de socialización del debate la única forma que tienes para hacer entender a la población de que la migración no es un riesgo es demostrarle cómo se explica, justifica y le beneficia desde un punto de vista económica<sup>41</sup>.*

Si alguna duda aún cabía sobre el efecto e influencia que tiene la globalización económica en el país, puede ir descartándose. Aquí, entonces, se hallaría el caldo de cultivo para la escasa discusión que se da sobre la migración. Y si ocurre, lo hará entonces de manera económica, porque el ámbito social no tendría llegada a la población, sería casi predicar en el desierto.

Para efectos de este trabajo, se levantó una pequeña encuesta, de carácter local, fundamentalmente en jóvenes estudiantes, para conocer cuál era su postura respecto a la migración, pues se caía en el potencial riesgo de que dicho pensar fuese una reproducción al que esgrime la derecha y un sector de la población. Se les realizó a 55 personas (53 de ellas estudiantes y uno mayor de 30 años) varias preguntas. En la primera de ellas, donde se pretendía saber el conocimiento a priori que se tenía sobre la migración, un 25% declaró saber lo necesario o nada acerca de la migración; un 52.7% indicó que ésta va en

---

<sup>40</sup> El Ciudadano (fuente digital), 28 de agosto de 2017.

<sup>41</sup> Ibidem.

aumento; un 16.4% hizo hincapié en temas sociales como las condiciones de vida, la discriminación, los derechos y la protección a migrantes; un 7.3% apuntó a la necesidad de cambiar la ley; y un 9% postuló la falta de regulación y el antecedente histórico de la migración en el país. Cifras algo curiosas y no menos alarmantes. Una segunda pregunta trató el conocimiento sobre la legislación migratoria actual, de la cual solo un 7.3% declaró leerla completamente; en contraste, un 32.7% la desconoció absolutamente y un 60% conoce fragmentos por la prensa o al leerlos por su cuenta. Al preguntarse sobre el proyecto de este año, quienes la desconocen totalmente conforman un mayoritario 52.7%, frente a un abismante 3.6% que la ha leído en su totalidad y el restante 43.7% que domina extractos del proyecto. Otro dato no menor es que el 69% de los encuestados desconoce estadística alguna sobre migraciones, por más mencionado que ha sido el tema, informándose el 31% restante por medio de datos oficiales y/o que aparecen en prensa. Todo lo anterior puede tener vínculos con el hecho de que el 84% ha interactuado con inmigrantes y que más del 90% de los encuestados demuestra un apoyo hacia la migración en general, por lo que el fenómeno no es para nada lejano y la prensa termina jugando un rol clave en cómo se informan las personas.

A pesar de ser solo 55 personas, podría dar cuenta de una generación que vive la migración y la siente de una forma diferente a la sociedad de años atrás. Donde el tema de la seguridad nacional, bullado en discusiones políticas, apenas se menciona y el enfoque principal es que el inmigrante pueda acceder a una vida digna en el país que lo recibe (Chile). ¿Puede aquello ser una señal de un cambio, lento pero progresivo, de mentalidad? Tal vez, pero no dice tampoco algo significativo. Con lo que sí hay que quedarse es en la importancia que ejerce el medio de comunicación en la sociedad y su forma de relacionarse con los extranjeros. En ese aterrizaje entre el debate político y teórico y la opinión pública, se debe procurar entonces un nivel de discusión racional y con una mirada íntegra, que logre abarcar al migrante como una persona y no tanto como una cifra económica o una inversión.

#### **IV. Algunas conclusiones finales**

Al final del día, se pueden generar algunas impresiones tras realizar el análisis descrito en este trabajo. En primer lugar, señalar la enorme dificultad de revisar la política migratoria de un país sin atender a las circunstancias, inexorables, internacionales y sus dinámicas. Segundo, plantear que una legislación migratoria no será estática, sino que más bien tiende a ajustar sus valores de acuerdo al tiempo en el cual está inserta. Tercero, las estadísticas han disipado ciertos prejuicios concebidos sobre la población extranjera, adquiriendo entonces un rol no menor en cualquier investigación. Y, por último, hay que destacar el importantísimo poder que llega a ejercer un medio de comunicación sobre la opinión, pensamiento y/o postura de una persona. Debe, eso sí, tenerse siempre en consideración que todo lo expresado y afirmado aquí no será de ningún modo una palabra definitiva acerca del tema.

Los informes migratorios nacionales (algunos de ellos consultados a efectos de este trabajo), si bien muchas veces lo hacen con brevedad, incluyen ciertamente los aspectos que se han trabajado aquí. ¿Por qué ocurre esto? El título contiene una interrogante que implicó, de alguna u otra manera, acercarse a la situación migratoria del Chile actual. Sin embargo, como se ha observado, realizar aquello no se logró analizando al país de forma aislada. Al examinarse conceptualmente la migración y globalización, se mantiene clara la idea de que Chile, por sus circunstancias históricas, también está inserto en la aldea global. Las migraciones internacionales se corresponden, entonces, con la globalización y, por ende, con la noción de Estado. Una pregunta que quedaría abierta sería ¿hasta qué punto la apertura e integración económica de la globalización debiese convivir con la autonomía política de Chile?

Y resulta interesante detenerse en aquello de la autonomía política nacional. Mirando globalmente las leyes de migración chilenas, tanto aquellas promulgadas como las que quedaron en el debate, suele manifestarse la idea de que el país debe procurar cuidarse de quien represente una amenaza hacia éste. Se genera una suerte de protección de la

identidad y de la política nacional, aunque ciertamente la influencia extranjera traspasa dicha barrera, incluso con el beneplácito de las autoridades. El marco jurídico general, el pasado colonial, los programas de asentamiento, entre otros elementos tienen un antecedente foráneo. Un ejemplo más reciente de lo dicho con anterioridad se halla en los tiempos de la Guerra Fría, cuando la política exterior de Estados Unidos fue crucial en cómo los gobiernos latinoamericanos tomaban decisiones políticas. No es coincidencia, pues, que, sumado al hecho de que la región en conjunto vio surgir regímenes autoritarios, se implantara un pensamiento de seguridad nacional, el de protección frente a un enemigo, interno o externo, que pone supuestamente en tela de juicio los valores de la civilización occidental (encontrándose aquí una confrontación entre el rol del Estado en la gestión nacional, en contraste al rol privado en la gestión nacional).

Una mentalidad que no dio atisbos de desaparecer, pudiendo contribuir a ello la vigencia de una legislación concebida en dictadura. Entre ellas, la ley migratoria, que se ha mantenido vigente por tantos años. Entonces, los medios de comunicación, en ocasiones, tienden a reproducir la misma noción sobre la migración que se ha mantenido desde el siglo XIX: una mirada economicista, donde lo más importante es no alterar el orden y generar una ganancia neta para el país. Esto, frente a una postura más humanista, que mira al inmigrante como una persona, más que un aporte/estorbo. Así, pues, ¿cuánto impacto tiene el medio de comunicación en la construcción de un pensamiento acerca de la migración?, pero más fundamentalmente, ¿la ausencia o presencia de un pensamiento crítico en la prensa afecta al modo en que la sociedad civil piensa respecto de dicho tema?

La legislación debe ajustarse a los nuevos tiempos, en efecto. Pero el asunto va allende eso. Si el medio de comunicación sigue reproduciendo mecánicamente dinámicas contradictorias, se cae en el riesgo de que el multiculturalismo ocasionado por las migraciones no solo no genere un enriquecimiento de la sociedad chilena, sino que simplemente sea repelido y arrastrado al rincón marginal de una minoría, cuando justamente las minorías son quienes impulsan los cambios.

A modo de una mirada más personal, nuevamente he de destacar la paradoja entre el hecho de que discutir legislativamente sobre migración no resulta *nihil novum sub sole*, frente a una situación donde esta problemática no suele ser abordada, salvo en tiempos electorales. Ahora bien, estos dos factores en realidad serían convergentes y podrían dar una orientación respecto a los términos en que se debatiría el proyecto más reciente en ley de migración. No debe, entonces, parecer sorprendente el momento en el cual se ingresó el proyecto, tornándose un arma de doble filo. Por un lado, se presenta la concreción de un compromiso que había sido aplazado (bajo motivos sobre los cuales valdría bien la pena no especular) durante gran parte del gobierno de Michelle Bachelet y, por otra parte, dado un año de elecciones, se tiene la consciencia de que el proyecto, muy probablemente, sea recién discutido en el siguiente gobierno. No obstante, lo anterior también resulta equivalente a jugar con fuego. Hay señales previas, es cierto. Dos proyectos de Ley de Migración, ambos estancados. Diversas iniciativas parlamentarias particulares, todas estancadas. ¿Nulo debate? ¿Desacuerdos políticos? Ahora, dos posturas contrarias y sumamente reacias al diálogo con su oponente. Un bando aperturista, sociocultural y económicamente a la globalización. Y otro bando que, financieramente, propugna abiertamente la libertad individual y su capacidad de aportar en dichos términos, y que social y culturalmente dista de aquello. En este escenario, y en año de elecciones, quienes resulten electos jugarán un rol fundamental en el debate que se genere en torno a la migración, puesto que, por ejemplo, un giro hacia la derecha podría suscitar estancar este proyecto y resucitar su propia iniciativa. El doble filo de la herramienta desplegada por el actual gobierno tendría un desequilibrio, pudiendo ser potencialmente más perjudicial que benéfico, radicando la causa casi únicamente en que puso muchas, sino todas, sus fichas en los comicios, casi con certeza de que la línea ideológica se mantendría. Entonces, la migración sufrió también una desigualdad entre ser una materia técnica y una política. Esta dicotomía, pues, pareciera ser el núcleo de su discusión y ejecución.

## V. Bibliografía y referencias

- Aguilar, L. (2015). *Gobierno y administración pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Anguita, R. & Valerio, Q. (1902). *Leyes promulgadas en Chile desde 1810 hasta 1901*. Imprenta Nacional. Santiago. Vol. 1, p. 473-474.
- Arango, J. (1985). *Las 'leyes de las migraciones' de E.G. Ravenstein, cien años después*. *Reis*, (32), 7-26; p. 9.
- AMUCH (2016). *Inmigrantes con permanencia definitiva en las comunas de Chile: caracterización de edades, estudios y principales profesiones para el período 2005-2015*. Dirección de Estudios AMUCH, 8-13.
- Banco Mundial. *Grupo de países y préstamos del Banco Mundial*. Recuperado de [https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519#High\\_income](https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519#High_income)

- Bodemer, K. (1998). *La globalización: Un concepto y sus problemas*. Nueva Sociedad, N°156; pp. 59-60.
- Borcoski, N. (2017). *Gobierno rechazó discriminación a dos haitianos en mall de la capital*. Diario La Nación (fuente digital). Recuperado de <http://lanacion.cl/2017/09/23/gobierno-rechazo-discriminacion-a-dos-haitianos-en-mall-de-la-capital/>
- Bouzas, R. & Ffrench Davis, R. (1998). *La globalización y la gobernabilidad de los países en desarrollo*. Revista de Cepal, número extraordinario, 125-137.
- Cabieses, B; Pedrero, V. & Oyarte, M. (2017). *Perfil sociodemográfico de migrantes internacionales en Chile*. La migración internacional como determinante de la salud en Chile, cap. 8, 122-126.
- Cano, M; Soffia, M & Martínez, J. (2009). *Conocer para legislar y hacer política: los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio*. CEPAL, Población y desarrollo, n. 88.
- Carreño, C. (2016). *Piñera: Muchas de las bandas de delincuentes en Chile son de extranjeros*. La Tercera (fuente digital). Recuperado de <http://www.latercera.com/noticia/pinera-muchas-las-bandas-delincuentes-chile-extranjeros/>
- Casilda, R. (2004). *América Latina y el Consenso de Washington*. Boletín Económico de ICE n. 2803, 19-38.
- Cerdas, R. (1997). *América Latina, globalización y democracia*. C.R. Flacso. Cuaderno de Ciencias Sociales, N°47.
- Departamento de Extranjería y Migración (2008). *Informe Anual*, pp. 3-11.
- Departamento de Extranjería y Migración (2016). *Anuario estadístico nacional, migración en Chile 2005-2014*, pp. 25-44; 180.
- Derecho Internacional sobre Migración N°7, *Glosario sobre Migración*. 2006, p. 38.

- Edwards, A. (2015). *¿Refugiado o migrante?* ACNUR, recuperado de <http://www.acnur.org/noticias/noticia/refugiado-o-migrante-acnur-insta-a-usar-el-termin-o-correcto/>
- El Mostrador (2016). *Inmigración: sin opción con Trump y Brexit, pobres del continente se vienen a Chile* (fuente digital). Recuperado de <http://www.elmostrador.cl/mercados/2016/11/22/inmigracion-en-chile-sin-opcion-con-trump-y-brexit-pobres-del-continente-se-vienen-a-chile-y-podria-desatar-el-populismo/>
- El Mostrador (2016). *Diputado Gutiérrez no da tregua a Piñera y dice que Gobierno debe enviar proyecto de migración para que ‘deje de hablar tonteras’* (fuente digital). Recuperado de <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2016/11/29/diputado-gutierrez-no-da-tregua-a-pinera-y-dice-que-gobierno-debe-enviar-proyecto-de-migracion-para-que-deje-de-hablar-tonteras/>
- Ferrer, A. (1998). *América Latina y la globalización*. Revista de la CEPAL. Número extraordinario, pp. 155-162.
- Flor Patiño, Y. (2006). *¿Realidad o discurso? Los derechos humanos de los migrantes centroamericanos en México*. México. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie Doctrina Jurídica (696); p. 13.
- FMI (2016). *Perspectivas de la economía mundial. Demanda reprimida: Síntomas y remedios*. Publication services.
- Fuentes, R. (2016). *La dura realidad de la migración haitiana en Chile*. Radio Universidad de Chile (fuente digital). Recuperado de <http://radio.uchile.cl/2016/09/25/la-dura-realidad-de-los-migrantes-haitianos-en-chile/>
- Giménez, C. (2003). *Qué es la inmigración. Problema y oportunidad. Cómo lograr la integración de los inmigrantes. Multiculturalismo o interculturalismo*. R.B.A. Integral, Barcelona; p. 20.



- González, T. (2016). *Experta en migración: Se usa a los inmigrantes como caballito de batalla electoral*. Radio Universidad de Chile (fuente digital). Recuperado de <http://radio.uchile.cl/2016/12/03/experta-en-migracion-se-usa-a-los-inmigrantes-como-caballito-de-batalla-electoral/>
- González, V. (2017). *En ninguna parte del mundo hay capacidad de absorber un aumento del 30 o 40% (de trámites migratorios)*. El Mercurio, sección Economía y Negocios (fuente digital). Recuperado de <http://www.economiaynegocios.cl/noticias/noticias.asp?id=401125>
- Guarda, P. (2016). *Ocde: Chile no considera migración en el Presupuesto*. La Tercera (fuente digital). Recuperado de <http://www.latercera.com/noticia/ocde-chile-no-considera-migracion-presupuesto/>
- INE (2014). *Anuario de Estadísticas Vitales 2014*, pp. 27-28.
- Instituto Nacional de Estadísticas & Ministerio de Relaciones Exteriores (2005). *Chilenos en el exterior: dónde viven, cuántos son y qué hacen los chilenos en el exterior*, pp. 17-25.
- Mària, J. (2000). *El Consenso de Washington, ¿paradigma económico del capitalismo triunfante?* Revista de Fomento Social (217), 29-45.
- Martínez, R. & Reyes, E. (2012). *El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina*. Política y Cultura (37), 35-64. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-774220120001000034](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-774220120001000034)
- Micolta, A. (2005). *Teorías y conceptos asociados al estudio de las migraciones internacionales*. Trabajo Social N°7. Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia. 59-76; pp. 60-61.
- Ministerio de Desarrollo Social (2016). *Inmigrantes, principales resultados, encuesta Casen 2015*. [34-35]. Recuperado de [http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN\\_2015\\_INMIGRANTES\\_21122016\\_EXTENDIDA\\_publicada.pdf](http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/CASEN_2015_INMIGRANTES_21122016_EXTENDIDA_publicada.pdf)

- Mittelman, J. (1996). *Globalization: Critical Reflections*. International Political Economy Yearbook, Vol. 9. Lynne Rienner.
- Montes, R. (2016). *La derecha chilena pretende endurecer la ley migratoria*. El País (fuente digital). Recuperado de [https://elpais.com/internacional/2016/11/30/america/1480545383\\_747680.html](https://elpais.com/internacional/2016/11/30/america/1480545383_747680.html)
- Morales, A. (2000). *Globalización: Conceptos, características y contradicciones*. Revista Educación 24(1); 7-12.
- OCDE. *Miembros del Comité de Asistencia para el Desarrollo*. Recuperado de <http://www.oecd.org/dac/dacmembers.htm>
- Olivares, N. & Ruiz, L. (2016). *Inmigración sobre la mesa*. Revista Qué Pasa (fuente digital). Recuperado de <http://www.quepasa.cl/articulo/politica/2016/11/inmigracion-sobre-la-mesa.shtml/>
- ONU (2000). *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención contra la Delincuencia Organizada Transnacional*; art. 3.
- PNUD (2016). *Informe sobre Desarrollo Humano. Panorama General*.
- Radio Cooperativa (2016). *Presidenta Bachelet: Chile es tierra de migrantes, algunos parecen que lo olvidaron* (fuente digital). Recuperado de <http://www.cooperativa.cl/noticias/pais/poblacion/inmigrantes/presidenta-bachelet-chile-es-tierra-de-migrantes-algunos-parecen-que/2016-12-13/113903.html>
- Robredo, J. & Sandoval, R. (2017). *Rodrigo Sandoval, ex director de Extranjería y Migración: Creo que a Chile le falta migración, creo que el país necesita migración*. El Ciudadano (fuente digital). Recuperado de <http://www.elciudadano.cl/entrevistas/rodrigo-sandoval-ex-director-de-extranjeria-y-migracion-creo-que-a-chile-le-falta-migracion-creo-que-el-pais-necesita-migracion/08/28/>

- Rojas, N & Silva, C. (2016). *La migración en Chile: breve reporte y caracterización*. Observatorio Iberoamericano sobre Movilidad Humana, Migraciones y Desarrollo, 30-34.
- Stefoni, C. (2011). *Perfil migratorio de Chile*. Organización Internacional para las Migraciones.
- Stiglitz, J. (2002). *Globalization and Its Discontents*, pp. 3-214.
- Varlez, L. (1927). *Les migrations internationales et leur réglementation*. Recueil de course de L'Academie de Droit International, Vol. XX ; p. 176.
- Vedoya, S. (2017). *Ley de migración: condenados por DD.HH. no podrán ingresar a Chile*. La Tercera (fuente digital). Recuperado de <http://www.latercera.com/noticia/ley-migracion-condenados-dd-hh-no-podran-ingresar-chile/>
- Warda, N. (2008). *Las migraciones internacionales*. 'Ilu. Revista de Ciencias de las Religiones, Anejo XXI, 33-50; pp. 37-38.
- Williamson, J. (1994). *The Political Economy of Policy Reform*. Peterson Institute, 26-28.