



Revista Austral de Ciencias Sociales
ISSN: 0717-3202
ISSN: 0718-1795
revistaustral@uach.cl
Universidad Austral de Chile
Chile

Norambuena, Carmen; Navarrete, Bernardo; Matamoros, Rodrigo
**Entre continuidades y rupturas, mejor la continuidad.
Política migratoria chilena desde comienzo de siglo XX***
Revista Austral de Ciencias Sociales, núm. 34, 2018, pp. 217-237
Universidad Austral de Chile
Chile

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=45959602013>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en [redalyc.org](https://www.redalyc.org)

Entre continuidades y rupturas, mejor la continuidad. Política migratoria chilena desde comienzo de siglo XX*

Between continuities and break ups, it is better continuity. The immigration policies since the beginning of the XXth century

CARMEN NORAMBUENA^{**}
BERNARDO NAVARRETE^{***}
RODRIGO MATAMOROS^{****}

Resumen

El modelo de path dependence permite preguntarse sobre las continuidades o rupturas observables en la institucionalidad migratoria chilena desde el siglo XX hasta la actualidad. Mediante el estudio de caso y la técnica de rastreo de procesos se pone en relieve la trayectoria de la legislación migratoria desde un enfoque ideográfico-histórico y nomotético-politológico. Los avances en términos de política han variado según distintas coyunturas que no logran convertirse en críticas. En este sentido, los últimos proyectos de ley presentados (2013 y 2017) no han logrado concretar cambios profundos en la trayectoria de la legislación chilena. Lo anterior forma parte de una constante que puede observarse desde inicios del siglo XX con el Reglamento de Inmigración Libre de 1905.

Palabras clave: Dependencia de la trayectoria, legislación migratoria, institucionalidad, Chile

Abstract

The path dependence model makes possible the formulation of questions about continuities and or changes in the Chilean migration rules from the XXth century until the present. Through case studies and the follow-up of processes it is possible to follow up the study of the legislation about migration both from a ideographic-historical and nomothetic-political perspectives. The progress in policy making in political terms has had a varied trajectory, mostly determined by particular junctures which never turned to be critical ones. On that score, the latest legislation proposed in 2013 and 2017

* Este artículo es producto del Proyecto Fondecyt N° 1120762 “Hacia una política migratoria en Chile. Agenda, instituciones y jugadores con voto”. Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico. Investigador principal Bernardo Navarrete. Co-investigadora Carmen Norambuena.

** Departamento de Historia. Facultad de Humanidades. Universidad de Santiago de Chile, carmen.norambuena@usach.cl

*** Departamento de Historia. Facultad de Humanidades. Universidad de Santiago de Chile, bernardo.navarrete@usach.cl

**** Academia Diplomática Andrés Bello, rmatamoros@minrel.gob.cl

did not achieve much in terms of changing the status quo. This is a reality that is part of a constant pattern that could be seen as from 1905 with the passing of the Regulations on Free Immigration.

Key words: Trajectory's dependence, immigration legislation, Institutions, Chile

1. Introducción

¿Cuáles han sido las persistencias, continuidades o rupturas observables en las políticas migratorias de Chile durante el siglo XX? y tras el retorno a la democracia ¿se ha producido algún quiebre en la dependencia de la trayectoria de la política migratoria? Responder estas interrogantes demanda un doble enfoque disciplinario. Por un lado, desde la Ciencia Política y, por otro lado, desde la Historia. En este sentido, la Ciencia Política es considerada como una de las disciplinas tardías en el estudio de la migración internacional (Garay y Rodríguez 2005), generando una base teórica débil (Freeman 2005; Hollifield 2000) para entender las políticas de migración y políticas de integración (Doomernik et al. 1997). No extraña entonces que Gary Freeman caracterice los marcos nacionales de incorporación inmigratorio como difíciles de modificar, no del todo coherentes, y que pueden ser descritos, en el mejor de los casos, “como un conjunto de síndromes escasamente relacionados entre sí” (Freeman 2006: 131).

La historia por su parte, ha ligado el desarrollo de las políticas migratorias a los proyectos fundacionales de país que se pusieron en marcha a partir de los procesos de independencia. Así tempranamente se diseñó una política de corte

selectivo, ligada al desarrollo agrario para lo cual se requerían colonos que efectivamente trabajaran la tierra a la vez que contribuyeran a alcanzar el ideal de civilización y progreso (Norambuena 1995; 2008). Durante el siglo XX, la política migratoria se tornó mucho más restrictiva presentando claros y oscuros que no llegaron a constituirse en verdadera oportunidad de romper con la continuidad inaugural de tales disposiciones.

Desde una lectura mucho más contemporánea han aparecido estudios de contenido explicativo nomotético que nos llevan a entender la causalidad de dichos procesos desde otra mirada (Velasco 2009; Arango 2003; Zapata-Barrero 2000).

Dado lo anterior, es necesario dar revisión a un enfoque mucho más institucional para responder los cuestionamientos instalados. La corriente institucionalista parte de la base de que las instituciones formales que funcionan en el país receptor marcan la pauta de los procesos migratorios al disponer de incentivos y restricciones que modifican la estructura de oportunidades y expectativas que poseen los migrantes. De esta manera, las instituciones, definidas como un conjunto de reglas formales (constituciones, leyes, normas, contratos o procedimientos escritos) e informales (costumbres, cultura, expectativas y normas de conducta socialmente aceptadas), crean incentivos que estructuran el comportamiento de los actores, puesto que regulan la conducta y generan restricciones a la actividad humana, además de reducir la incertidumbre para el intercambio humano (North 1990), generan un orden social amparado en patrones de comportamiento (Japperson 1991), conforman las elecciones disponibles; y afectan la

elaboración de políticas públicas estructurando la elección política y determinando el funcionamiento democrático. En consecuencia, el análisis de las estructuras de incentivos debe anteceder al estudio de las decisiones estratégicas de los migrantes (Freeman 2006).

Este artículo aborda la inmigración en Chile desde el Institucionalismo Histórico y de su teoría de Path Dependence -en adelante Dependencia de la Trayectoria- que permite dilucidar qué trayectorias han seguido las instituciones para dar cuenta de sus inicios, continuidades y rupturas y comprender además cómo el Estado chileno sin tener una política migratoria explícita ha condicionado la llegada de migrantes, circunstancia que se sostiene en la actualidad.

Así expuesto, el artículo partirá profundizando la teoría de la Dependencia de la Trayectoria, para luego abordar la metodología de estudio de caso, que permitirá observar tal proceso, pasando posteriormente al análisis de la normativa migratoria desde el enfoque teórico seleccionado, siguiendo los cambios de gobierno y coaliciones en el siglo XX e inicios del XXI.

2. Marco teórico

La convergencia entre un marco explicativo de corte ideográfico (histórico) y otro de corte nomotético (politológico) se cristaliza en el institucionalismo histórico y la dependencia de la trayectoria como mantos teóricos que buscan vislumbrar los trayectos que han seguido las instituciones, dando cuenta de sus inicios, continuidades y rupturas. En esta dirección, la discusión actual sobre la dependencia de la trayectoria revela que existen ciertos grados de

incongruencia entre el abordaje metodológico y el uso teórico de éste (Dobusch y Kapeller 2013; Vergne y Durand 2010; Garud et al 2010). Se afirma que “existe una falla en el vínculo entre metodología y teoría respecto al uso de la dependencia de la trayectoria” (Dobusch y Kapeller 2013: 289), siendo una pregunta abierta al debate ¿cómo demostrar empíricamente el comportamiento del path dependence? (Dobusch y Kapeller 2013).

En términos estrictos de definición, la dependencia de la trayectoria corresponde “al paraguas teórico que alberga una serie de procesos y fenómenos empíricos relatados de distinta perspectiva social en forma de instituciones” (Dobusch y Kapeller 2013: 293). Esta teoría sostiene que “las decisiones políticas que se tomen al formar una institución o al iniciar una actividad tendrán una influencia prolongada y definida sobre la política dominante” (Peters 2003: 99). Así, los institucionalistas históricos afirman que en política “existen elementos de azar, situaciones incontroladas, pero una vez que se adopta una pauta ésta acaba siendo un camino cerrado o un path único, una «trayectoria dependiente», y los actores tienen que ajustar sus estrategias al esquema establecido y prevaleciente” (Sánchez de Dios 2004: 98). En este sentido, las alineaciones temporales se encuentran arraigadas en la historia en cuanto su creación responde a un proceso histórico particular (North 1990), que debe ser analizado a partir de una perspectiva que divida su análisis en etapas o períodos históricos separados por rupturas o momentos críticos del desarrollo sociopolítico (Hall 1986: 233). De esta manera, el autor argumenta que las instituciones actúan como memoria social, reflejando los conflictos del presente a través del legado institucional del pasado, por lo tanto, elucidar estos procesos

es la principal tarea de la investigación histórica desde la ciencia política. Idea que se sustenta en que “para entender por qué surgen las instituciones es necesario llevar a cabo un análisis histórico y de rastreo de procesos, explicar la trayectoria en el tiempo y establecer el momento en que se llevan a cabo rupturas en el marco institucional a través de estudios de casos concretos” (Chaqués Bonafont 2004: 29).

La temporización relativa o la secuencia es importante dado los procesos de retroalimentación que transforman las consecuencias de desarrollos ulteriores, reforzando la decisión de mantenerse en una determinada senda. Pierson y Skocpol argumentan que “los procesos dependientes de la trayectoria estrictamente definidos involucran una lógica clara: los resultados de una “coyuntura crítica” desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro” (Pierson y Skocpol 2008: 13); entonces, una vez que los actores han decidido un programa de acción es probable que les sea difícil revertir ese curso. En esta línea, cuando un gobierno toma determinado rumbo, hay una suerte de inercia que hace que las decisiones políticas iniciales persistan, a menos que surja una presión o fuerza política capaz de superar la inercia creada (Krasner 1984; Pierson y Skocpol 2008; Hall 1986; Dubosc y Kepeller 2013; Vergne y Durand 2010; Garud et al 2010). Así, lo fundamental de la dependencia de la trayectoria es la idea de que en la acción social, en la toma de decisiones y en la creación de políticas, se produce un efecto de “retroalimentación positiva” o ‘autoreforzamiento’ (Sánchez de Dios 2004: 4). Es decir, una vez establecida una tendencia en la adopción de políticas ésta se va reforzando con el tiempo, así “los pasos dados

en una dirección inducen a nuevos movimientos en la misma dirección” (Pierson 2000: 252).

La formación y cambio institucional provienen de lo que los institucionalistas históricos han denominado como “coyunturas críticas”. En cuanto a su formación, Collier afirma que “los factores de surgimiento institucional devienen de una situación de cambio basada en discontinuidades o interrupciones de los procesos sociales que tienden a convertirse en momentos fundacionales para explicar los procesos de creación de nuevas instituciones y estructuras políticas” (Collier 1992: 2-3). En otras palabras, las coyunturas deben entenderse como “efectos de interacción entre distintas secuencias causales que se unen de determinados puntos del tiempo” (Pierson y Skocpol 2008: 15).

El cambio institucional, por su parte, supone interrupciones en el equilibrio, del mismo modo que las coyunturas críticas en cuanto los mecanismos de reproducción y estabilidad de las instituciones las que, a su vez, abren el camino a la transformación. “El saber cómo se construyen las instituciones proporciona intuiciones también acerca de cómo se pueden deshacer” (Thelen 1999: 399). La mayoría de los diseños institucionales contienen por lo menos algunos elementos disfuncionales o no resueltos, que generan la consiguiente necesidad de cambio (Pierson 2000).

En definitiva, este enfoque presenta dos cuestiones centrales para los análisis políticos; la identificación de branching points o puntos de partida, desde los que se generan las estructuras institucionales como rutas a seguir; y la especificación de ciertos factores que refuerzan las tendencias generadas en los puntos de partida (Pierson 2000; 2004; Pierson y Skocpol

2008). De este modo, la contingencia que preside la formación institucional puede representar una pista para comprender el origen de estructuras institucionales no como respuesta a designios funcionales, sino como producto de eventos discretos y de consecuencias no previstas de estrategias volcadas hacia objetivos inmediatos y circunstanciales.

Desde una mirada epistemológica, la dependencia de la trayectoria comparte una doble categoría (Dobusch y Kapeller 2013; Garud et al 2010). Por un lado, puede considerarse ideográfica, en tanto comprende en su desarrollo una fuerte matriz de descripción y temporalidad (eventos, acontecimientos, historia); mientras que, por otro lado, se ubica al interior de la categoría nomotética, puesto que su principal objetivo es la generalización y búsqueda de patrones de comportamiento en instituciones (Dobusch y Kapeller 2013; Mayntz 2004). Esta división explica el uso disciplinar de la teoría (Bunge 1997), y a su vez el estiramiento conceptual de la misma.

Así, “desde un punto de vista metodológico, la dependencia de la trayectoria debe alimentar el análisis de los procesos desde una perspectiva en tiempo real, es decir: situarse en el momento en que los acontecimientos han ocurrido a partir de los datos que nos permiten mirar el pasado” (Garud et al 2010). En este sentido, utilizar la dependencia de la trayectoria como insumo teórico ideográfico no basta en la descripción de acontecimientos, por ello es necesario que presente una lógica nomotética adjunta que explique el comportamiento de las instituciones (Dobusch y Kapeller 2013).

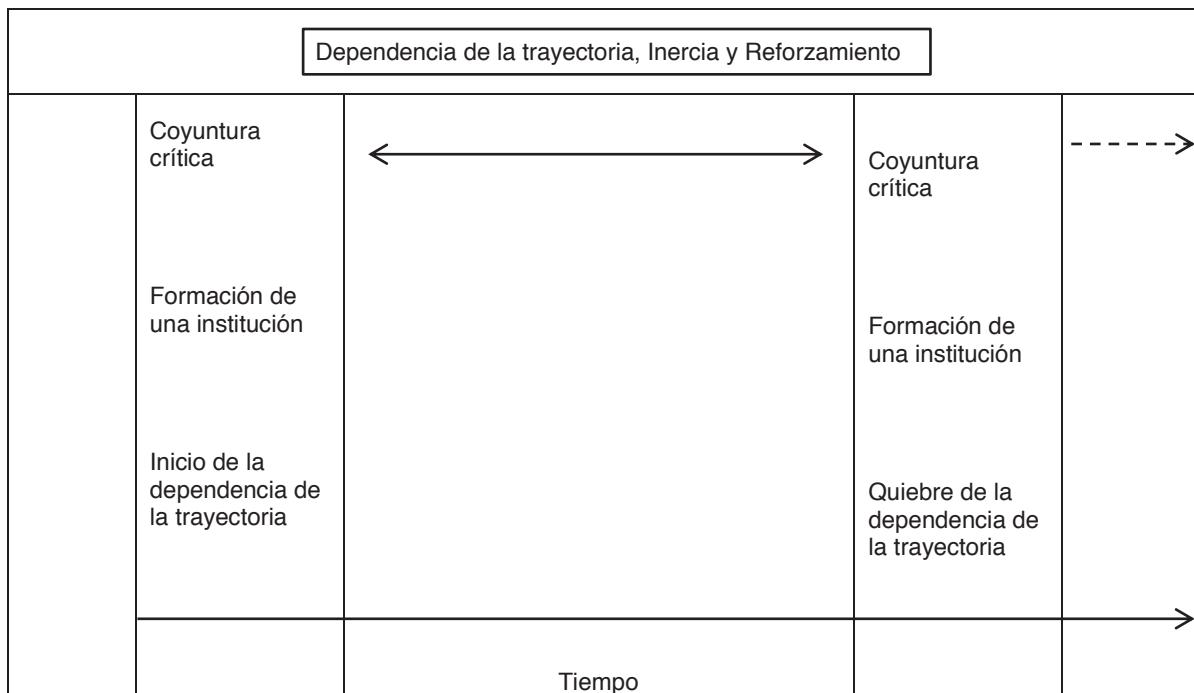
Por tanto, mientras la mirada ideográfica de la dependencia de la trayectoria aportará con la

serie de acontecimientos que vislumbran cierta tendencia, la óptica nomotética buscará explicar el porqué de aquellos acontecimientos y de los equilibrios institucionales que se configuran. Así, se argumenta que la dependencia de la trayectoria debe ser abordada desde el estudio de caso como técnica metodológica, en tanto prima la profundidad y el rastreo de procesos para su comprobación o refutación empírica (Garud et al. 2010).

El siguiente gráfico resume los distintos momentos que plantean los institucionalistas históricos al proponer la teoría del Path Dependence. En primer lugar, da cuenta de la existencia de coyunturas críticas que dan origen a instituciones determinadas; estas instituciones se desarrollan a lo largo del tiempo caracterizadas por su estabilidad, inercia y auto-reforzamiento; requiriéndose, finalmente, de nuevas coyunturas críticas que rompan con la institución, dando origen a nuevos diseños institucionales que seguirán el mismo patrón de estabilidad, inercia y auto-reforzamiento.

Por último, cabe hacer presente algunas precisiones teórico-conceptuales acerca de las políticas migratorias de carácter restrictivo y selectivo. En primer lugar, para distinguir una política migratoria “selectiva” de una “restrictiva”, se debe considerar primero la brecha existente entre, por una parte, los duros discursos de inmigración sostenidos por los políticos y, por otra, las políticas migratorias reales, que suelen ser mucho más matizadas. Una retórica dura frente a la inmigración no siempre tiene su correlato en las políticas migratorias, dando la impresión errónea de que estas últimas se han vuelto más restrictivas (Czaika y De Haas, 2013). Esto se puede explicar porque “los políticos están cada vez

Gráfico 1. Dependencia de la trayectoria



Fuente: Adaptación de la teoría de la Dependencia de la Trayectoria, acorde a la propuesta de Peters, 2003; Hall, 1986; Krasner, 1984; Pierson, 2000; et. al.

más preocupados por el ‘¿qué decimos?’ en lugar de por el ‘¿qué hacemos?’” (Zapata-Barrero, 2008: 17).

Un segundo elemento a tener en consideración es que las políticas migratorias selectivas proliferan en todo el mundo a medida que los gobiernos intentan atraer a científicos y profesionales altamente calificados. Al respecto, se pueden identificar tres modelos ideales: el canadiense de “capital humano” basado en la selección estatal de inmigrantes permanentes que utilizan un sistema de puntos; el modelo “neocorporativista” australiano

basado en el sistema de puntos, con amplia participación empresarial y laboral; y el modelo norteamericano basado en la demanda del mercado, donde el empleador tiene la facultad de realizar la selección (Koslowski 2014).

Lo tercero, es que una política “restrictiva” no implica, en ningún caso, “inmigración cero”. Dicho escenario es imposible de sostener en el contexto de un mundo globalizado donde los estados democráticos están adoptando, cada vez más, una política migratoria laboral que se identifica con el paradigma de la “migración gestionada” (Belmonte 2015).

3. Metodología

La utilización de marcos teóricos para explicar la realidad tiene su fundamento de origen en la contrastación o confirmación de teoría en virtud de las exigencias que se plantean y los datos que podemos extraer de ella. En consecuencia, “la observación debe ser guiada por la teoría y la teoría, a su vez, debe ser comprobada con datos” (Bunge 1999: 15).

Así, el uso del institucionalismo histórico como fuente de teoría, y a su vez, el abordaje del desarrollo de cierta dependencia de la trayectoria en la explicación de la institución migratoria de Chile encuentra su correlato en la puesta en marcha del “estudio de caso en perspectiva” (Van Evera 2002: 61). En este sentido, la dependencia de la trayectoria se entiende como “un patrón de causalidad en el que eventos o procesos, en algún momento histórico, constriñen fuertemente eventos o procesos futuros” (Collier y Brady 2004: 300), siendo de crucial importancia el auto-reforzamiento de aquellos patrones (Pierson 2004). Respecto de lo anterior, algunos autores indican que la investigación relacionada a dinámicas de politics posee las siguientes características; por un lado, contribuye a la explicación e identificación de configuraciones causales (Mahoney y Rueschemeyer 2003), en tanto que otros dicen que “analiza de manera explícita las secuencias históricas y el resultado de procesos a través del tiempo” (Castiglioni y Fuentes 2015: 14).

El estudio de caso resulta una técnica de investigación idónea en la comprobación de hipótesis ligada a rastreo de procesos. Por consiguiente, es posible, a partir de la conjunción entre teoría y método, explorar el caso con mayor profundidad e intensidad

“para deducir y contrastar explicaciones que detallen la operación de la hipótesis” (Van Evera 2002: 64). En consecuencia, el estudio de caso puede ser utilizado como una herramienta de exploración, comprobación y construcción de teorías, entendiendo que permite establecer una conexión prosémica de actores y procesos, de manera que se pueden extraer conclusiones relevantes respecto la comprensión e interpretación del comportamiento de éstos (Coller 2000; Yin 2009). De esta forma, la definición de estudio de caso que se utilizará en este artículo considera que “un caso es un objeto de estudio con unas fronteras más o menos claras que se analiza en su contexto y que se considera relevante, bien sea para comprobar, ilustrar o construir una teoría o una parte de ella, bien sea por su valor intrínseco” (Coller 2000: 29). Por su parte, Yin declara que “un estudio de caso es una pregunta empírica que investiga un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de vida real, sobre todo cuando los límites entre el fenómeno y contexto no son claramente evidentes” (Yin, 2009: 18), siendo “una estrategia de investigación que comprende todos los métodos con la lógica de la incorporación en el diseño de aproximaciones específicas para la recolección de datos y el análisis de estos” (Yin 1994: 13).

A su vez, el rastreo de procesos permite el examen procedimental donde condiciones iniciales del caso terminan siendo coherentes con el resultado del mismo (Van Evera 2002). En esta línea, la existencia de un vínculo causal entre variable independiente (dependencia de la trayectoria) y dependiente (normativa migratoria) se despliega a través de distintos momentos al interior del proceso analizado, mismos que se ven reflejado en la división diacrónica realizada en esta investigación.

4. Normativa Migratoria en Chile a la luz de la Dependencia de la Trayectoria

Como se indicó al comienzo, este escrito sigue la línea explicativa del Institucionalismo Histórico y su teoría de Path Dependence. En ese marco teórico-explicativo, se sostiene que, durante toda la época republicana, Chile ha tenido una política migratoria de carácter selectivo, cuestión que se presenta con nitidez en el siglo XIX, puesto que se pueden observar momentos en que el rasgo fue más notorio y visible (Norambuena 2013). En el siglo XX las acciones gubernamentales pasaron de un estatus de selectividad relativa a momentos claramente restrictivos. Así, en el transcurso del siglo XX es posible observar momentos de restricción que, no obstante, la rigidez de las medidas en el largo tiempo, se pueden clasificar de coyunturales como lo fueron las adoptadas durante la crisis del Centenario de la República y la dictadura militar de 1973. Sin embargo, como se sostiene desde la dependencia de la trayectoria, en estas coyunturas se establecieron normativas que desencadenaron una estabilidad e inercia de la tendencia restrictiva de la política migratoria, generando mecanismos de auto reforzamiento o retroalimentación positiva de las instituciones, lo cual explica la dificultad de romper con el carácter restrictivo de la política migratoria chilena.

5. Antecedentes: la normativa migratoria S. XIX

Desde los primeros años de la República, el proyecto de nación consideró fundamental el tema de la población, y el gobierno encargó diversos estudios acerca del déficit demográfico y de quienes deberían cubrirlo. Para atender a este propósito se debía, además del aumento numérico, procurar el contacto con gentes provenientes del norte de Europa que mejoraran tanto los

hábitos y costumbres como las características raciales mismas de la población (Domeyko 1850; Pérez Rosales 1854; Vicuña Mackenna 1854, cit. en Norambuena 1995). Esto resulta de gran relevancia puesto que las exigencias de origen y características étnicas del migrante debían cumplir con una serie de condiciones, las que dieron paso a una normativa altamente selectiva, que se constituirá en la base de la política y legislación migratoria través de todo el siglo XIX y XX (Norambuena 1995; Estrada, 1993).

Pese a la tenacidad de los planes gubernamentales y, particularmente, a la acción de la Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA) por atraer selectivamente a técnicos y obreros europeos, la inmigración voluntaria, espontánea y libre siguió siendo la que en mayor número arribó al país. Población que se asentó principalmente en centros urbanos a través de toda la geografía nacional. (Norambuena 1991, 1998, 2008, 2014; Estrada 2002, 2003).

El Censo de 1907 da cuenta de estos resultados, los que no siendo espectaculares marcan, porcentualmente, la presencia del mayor número de extranjeros en el país. Así, en una población de 3.114.755 habitantes, la población extranjera alcanzó la cifra de 134.524 personas. La mayor parte de ellos de asentamiento urbano, de procedencia muy diversa, con notorio predominio de españoles e italianos (Norambuena 1995).

6. Los cambios en tiempos del “Centenario”. Reglamento de 1905: inicio de una dependencia de la trayectoria

La llegada del siglo XX se inicia con las cotas más altas alcanzadas en el arribo de

inmigrantes europeos a América y, por cierto, en los países del Cono Sur. Sin embargo, dada las características de los grupos que llegaban y el desarrollo político y social de Chile, en la llamada crisis del Centenario, hicieron que el asentamiento migrante fuera difícil.

Diversos estudios acerca de la influencia del pensamiento europeo en estas latitudes, revelan cómo las reivindicaciones sociales que los trabajadores inician en la primera década del siglo XX obedecen a la formación que muchos inmigrantes, venidos de Europa, ya traían en su bagaje ideológico y que, al insertarse en el mundo de los trabajadores urbanos, comienzan a resentir y a hacer presente por las iniquidades que observan y sufren en carne propia (González Miranda 2010a, 2010b; Pinto Vallejos 1998; Bayer 1997).

Las normas establecidas para el ingreso de inmigrantes tuvieron varias modificaciones, en el sentido de las restricciones que se fueron instalando a aquellos que sustentaban o propiciaban las nuevas corrientes de pensamiento: el socialismo, comunismo y anarco-sindicalismo (Rodríguez 1986; Grez 2007).

En Chile, las primeras décadas del siglo XX, no fueron propicias para los temas migratorios. Tanto la opinión de algunos políticos como de intelectuales se centró más bien en criticar la migración extranjera. En este escenario se sancionaron dos importantes normativas, en 1905 y 1918, que marcaron un punto de inflexión en la política migratoria chilena. En esta dirección, la institucionalidad migratoria comenzó a caracterizarse por rasgos de selectividad y tintes fuertemente restrictivos. Ambas disposiciones resultan cruciales

para el presente estudio, pues responden principalmente a la coyuntura política y social de la que fueron partícipes los nuevos contingentes migratorios. La disposición de 1905 posee gran relevancia teórica, toda vez que desde el institucionalismo histórico este momento será definido como el inicio de una dependencia de la trayectoria que, como se podrá comprobar, fue luego reforzada a lo largo del siglo mediante lo que se ha denominado como self reinforcement o autoreforzamiento (Page 2006).

La normativa tuvo, efectivamente, un carácter más bien restrictivo pues los requisitos que se comenzaron a exigir dan cuenta de que la política se alejaba de las pretensiones estatales de atraer a un gran número de inmigrantes. Así, el Reglamento de Inmigración Libre de 24 de junio de 1905 definía en primer lugar la calidad de libre estipulando que se consideraría como tal

a todo extranjero de origen europeo o de los Estados Unidos, agricultor, minero o capaz de ejercer un oficio, comercio o industria, que siendo menor de cincuenta años; acreditando su moralidad y aptitudes, llegare a la República por conductos de las Agencias de Inmigración para colocarse en trabajos e industrias existentes en el país o que se propusiere implantar (Reglamento de Inmigración Libre 1905)

Esta misma normativa exigía a los candidatos una serie de requerimientos, entre otros, certificado de nacimiento para todo individuo que desee entrar a Chile, de sanidad, de moralidad, de oficio, de industria o comercio que ejerciera (Norambuena, 1986). Un nuevo decreto ley de 26 de septiembre de 1907, bajo el mismo título de Reglamento de Inmigración Libre, creaba en Europa la Agencia General de Inmigración con sede en Génova, Italia, cuyo papel fue más bien de fiscalizador del proceso, ahora, preferentemente en manos de empresas particulares de inmigración.

En ese mismo año, se reemplaza la Agencia General de Inmigración por la Inspección General de Colonización e Inmigración, estructurándola en dos reparticiones: una de colonización y otra de inmigración. Estas medidas cierran otro momento del proceso migratorio en Chile. De ahí en adelante, los migrantes disminuirán paulatinamente en número, perdiendo el dinamismo que se le quiso dar en la década de los ochenta del siglo XIX.

La secuencia decenal de la información censal chilena permite certificar la premisa sostenida, luego del *peak* de 1907 (Norambuena 1990; Pinto, 2010; Pizarro 2014).

Tabla 1. Chile: Población extranjera, Porcentaje sobre población total 1854-2002

Censo	Pob. Total del País	Pob. Extranjera	% Pob. Ext.
1854	1.439.120	19.669	1.36
1865	1.819.223	42.009	1.31
1875	2.075.971	26.635	1.28
1885	2.527.320	87.122	3.44
1895	2.712.145	79.056	2.91
1907	3.114.755	134.524	4.31
1920	3.753.799	120.436	3.20
1930	4.287.445	105.463	2.45
1940	5.023.539	107.273	2.10
1952	5.932.995	103.878	1.75
1960	7.374.115	104.853	1.42
1970	8.884.768	90.441	1.02
1982	11.275.440	84.345	0.75
1992	13.348.401	105.070	0.79
2002	15.116.435	184.464	1.22

Fuente: Elaboración propia con datos de los Censos de la República de Chile. Instituto Nacional de Estadística (INE). 1854-2002

Siguiendo la lógica de análisis del Path Dependence, expresada en el gráfico N°1, la institucionalidad migratoria que se inicia con el Reglamento de 1905 representa el inicio de una dependencia de la trayectoria de la política migratoria chilena, que estará caracterizada, de ahí en adelante, por ser eminentemente restrictiva.

7. Política migratoria del siglo XX: Ley “de los indeseables” de 1918 - D.L de Extranjería de 1975, confirmación de la dependencia de la trayectoria

Lo anteriormente dicho fue claramente el preámbulo de lo que acontecería en 1918 cuando se sanciona la Ley N° 3446 que impide la entrada al país o la residencia en él de elementos indeseables. En su artículo número 1°, la Ley señala:

Podrá impedirse la entrada al país de los extranjeros que hayan sido condenados o estén actualmente procesados por delitos comunes que el Código Penal califique de crímenes; de los que no tengan o no puedan ejercer profesión u oficio que los habilite para ganarse la vida, i de los que aparezcan comprendidos en algunos de los casos de enfermedad que señala el inciso 2°, del artículo 110 del Código Sanitario. (Boletín de Leyes y Decretos 1918)

Este artículo refleja la existencia de criterios de restricción importantes en atención, por ejemplo, a la condición penal que hayan tenido los migrantes previo a su ingreso al país, así como a la condición sanitaria de éstos. Por su parte, el artículo número 2° introduce una serie de elementos referidos a la situación política de los migrantes, estableciendo con esto un cambio en la normativa, que verá reforzada su tendencia fuertemente restrictiva. Tal como

afirmara Giustiniani para la Argentina (2004; Matamoros, 2014.) en el caso chileno la ley 3446 de 1918, confirma las restricciones del Reglamento de 1905, reflejando un cambio de percepción del fenómeno migratorio por parte del gobierno, pasando a ser considerado un fenómeno policial y de seguridad nacional. El artículo 2 de la ley establece que:

Se prohíbe entrar al país a los extranjeros que practican o enseñan la alteración del orden social o político por medio de la violencia. Tampoco se permitirá el avenidaamiento de los que de cualquier modo propagan doctrinas incompatibles con la unidad o individualidad de la Nación; de los que provocan manifestaciones contrarias al orden establecido, i de los que se dedican a tráficos ilícitos que pugnan con las buenas costumbres o el orden público. (Boletín de Leyes y Decretos 1918)

Las medidas restrictivas no se cierran con las disposiciones antes citadas. En la década siguiente se dicta una normativa relacionada con la expulsión de los gitanos (Prado 2013)¹. Cuestión que mereció una amplia discusión a través de la prensa y que finalmente debió derogarse (Prado 2013)². Al igual que en los demás países de América del Sur, en Chile, el vertiginoso movimiento migratorio que se había observado en el tiempo finisecular, se vio claramente disminuido por los efectos de la crisis económica de 1929 habiendo consenso entre los especialistas que este país fue el más afectado económica y socialmente (Bravo 1987, 1990, 1995/96). Tiempo también en que los flujos migratorios europeos se orientan hacia los países más industrializados. Para 1930 el porcentaje de extranjeros en Chile llegaba a un 2%. De un total de 4.287.445 habitantes solo 105.463 eran extranjeros (Norambuena 2008).

¹ Se refiere al Decreto número 1.451 del Ministerio del Interior de 18 de marzo de 1927.

² Se refiere al Decreto N° 2.883 del Ministerio del Interior de 2 de mayo de 1927.

Los efectos de la crisis económica de 1929 influyeron en los lineamientos de la política migratoria chilena, lo que se tradujo en una reducción del número de inmigrantes que el país podía aceptar. Así, durante la presidencia de Arturo Alessandri Palma (1932-1938) se fijaron cuotas de ingreso a los inmigrantes de origen judío, de 50 familias anuales y, más aún, se dictaron reglamentos específicos colocando exigencias particulares para su ingreso, no válidas para otros inmigrantes (Brahm y Montes 2012). Estas disposiciones gubernamentales que se fueron sucediendo con posterioridad a la sanción de la Ley 3446 de 1918, no hicieron más que confirmar la tendencia restrictiva de la política migratoria iniciada en 1905, reforzando su carácter y, haciendo cada vez más difícil la posibilidad de romper con ella.

El presidente Pedro Aguirre Cerda (1938-1942) eliminó las trabas a la inmigración judía, pero el personal del Ministerio de Relaciones Exteriores continuó obstaculizando dicho flujo migratorio. La política del Frente Popular estuvo basada en el criterio de “abrir las puertas”, con la sola limitación de que fueran personas cuyos antecedentes de honradez y de trabajo fueran garantía para el bienestar de la República.

Pedro Aguirre Cerda, en el mensaje del 21 de mayo de 1940 manifestó que “por obvias consideraciones humanitarias había que dar mayor elasticidad a esta restricción”, refiriéndose a que “las persecuciones raciales y el estado de guerra en Europa precipitaron inopinadamente una afluencia de inmigrantes a Chile, especialmente de refugiados españoles y semitas”, ya que la norma vigente intentaba frenar la inmigración. Se refería más que nada a los españoles que huían de la dictadura de Franco después de la derrota republicana en

la Guerra Civil Española. Se calcula en unos tres mil los exiliados españoles que arribaron a Chile, denominándose en general “migración del Winnipeg”, nombre del barco que transportó a unos 2.200 transterrados, fruto de las acciones del gobierno chileno mayoritariamente, pues el resto del contingente arribó en otros barcos o en el ferrocarril a través de la cordillera de los Andes por iniciativas personales (Norambuena y Garay 2002).

El inminente término de la Segunda Guerra Mundial y dada las perspectivas de la población en tiempos de postguerra, permitió que el Gobierno de Chile tomara medidas encaminadas a recibir gran parte de los desplazados. El argumento del gobierno estuvo centrado en el ejemplo de otras repúblicas latinoamericanas cuyo mayor desarrollo lo debían a haber sido favorecidas por las corrientes migratorias europeas. El perfil del inmigrante esperado debía responder a las siguientes características: armonía racial entre el inmigrante y la raza chilena; equivalencia de clima entre en país del cual procede el inmigrante y la zona a la que sería destinado en Chile y, las posibilidades de la industria fabril y agropecuaria en relación con su capacidad de absorción de técnico especialista o manuales. Estos fundamentos expresados, en ese tiempo, por el presidente de la República, Juan Antonio Ríos (1942-1946), no diferían mucho del tenor del discurso decimonónico. En estas disposiciones, se observa que lejos de atenuarse la tendencia restringida de la normativa, se mantienen intactos los rasgos selectivos de ella, haciéndose alusión a la armonía racial que debían tener aquellos que arribaran al país. Instancias como éstas, en las que el país se dispuso a aceptar a migrantes desplazados por la Guerra, no tuvieron un impacto que pudiese romper con la tendencia restrictiva de la institucionalidad migratoria chilena.

Se corrobora así que una vez que una institución ha seguido un camino determinado, resulta muy difícil poder romper con él, por cuanto las instituciones tienden a la inercia y a su estabilidad, requiriéndose coyunturas o cambios políticos más fuertes y potentes para modificarlas o terminarlas.

En las décadas posteriores, Chile seguirá teniendo una clara opción por la población europea por sobre la de carácter fronterizo (Norambuena 2008). Se observa en el trasfondo legislativo, la idea de mantener la ley y el espíritu original de aquella declaración decimonónica, claramente selectiva pero que, sin embargo, se vio trastocada por decretos y reglamentos específicos y mucho más taxativos.

8. Decreto Ley 1975, migración al alero de la seguridad nacional

El siguiente hito relevante en temas migratorios lo marcarán las disposiciones impuestas por el régimen militar (1973 y 1989), caracterizado por la aplicación de normas muy estrictas y prohibitivas respecto del ingreso de extranjeros. La nueva política migratoria estuvo inserta en la Doctrina de Seguridad Nacional, donde cualquier extranjero podía ser sospechoso de atentar contra el estado político del país. Esta secuencia de normas, más que una política migratoria fue un instrumento acorde con las restricciones a las libertades y a los derechos humanos, prohibiendo el ingreso al país a extranjeros que propagaran de palabra o por escrito doctrinas que fueran en contra el orden establecido, agitadores y, en general, quienes atentaran contra la seguridad interior y exterior, la soberanía nacional y orden público (Norambuena 2013).

En concordancia con lo anterior, se dictó en 1975, bajo el mandato del General Pinochet, el Decreto Ley 1.094 conocido como Ley de Extranjería. Este decreto ley se distinguió por la rigurosidad en el control de admisión de extranjeros, con el fin de evitar el ingreso de migrantes que pudiesen atentar contra la seguridad y el orden del país (Cano et al. 2009). En esta línea, el artículo N° 2 señala que “mediante decreto supremo podrá prohibirse el ingreso al país de determinados extranjeros por razones de interés o de seguridad nacionales”. Si bien esta normativa viene a derogar la Ley 3446 de 1918, lo que hace en la práctica es profundizar las restricciones a la inmigración, nuevamente por razones de índole política.

En este sentido, tanto ésta como las distintas normativas que se sancionaron a lo largo del siglo XX vinieron a reforzar el carácter delimitado de la política migratoria, lo que concuerda con lo propuesto por Hall y Taylor, respecto a que la persistencia de las instituciones responde a una suerte de “Equilibrio de Nash”, bajo el cual los individuos optarían por mantener un curso de acción ya tomado, toda vez que su desviación conlleva un costo mayor (Hall y Taylor 1996).

El retorno a la democracia y la vigencia formal que mantiene la ley de extranjería antes reseñada, hace perentorio la formulación de una nueva política migratoria. Esto, teniendo en cuenta el nuevo contexto político, económico, social y cultural que vive el país en la segunda década de este siglo y que dista mucho de aquel en que se originó el mencionado decreto 1.094.

Siguiendo lo expuesto en el presente apartado, el Gráfico N° 2 da cuenta de los dos primeros momentos que postula la teoría de la Path

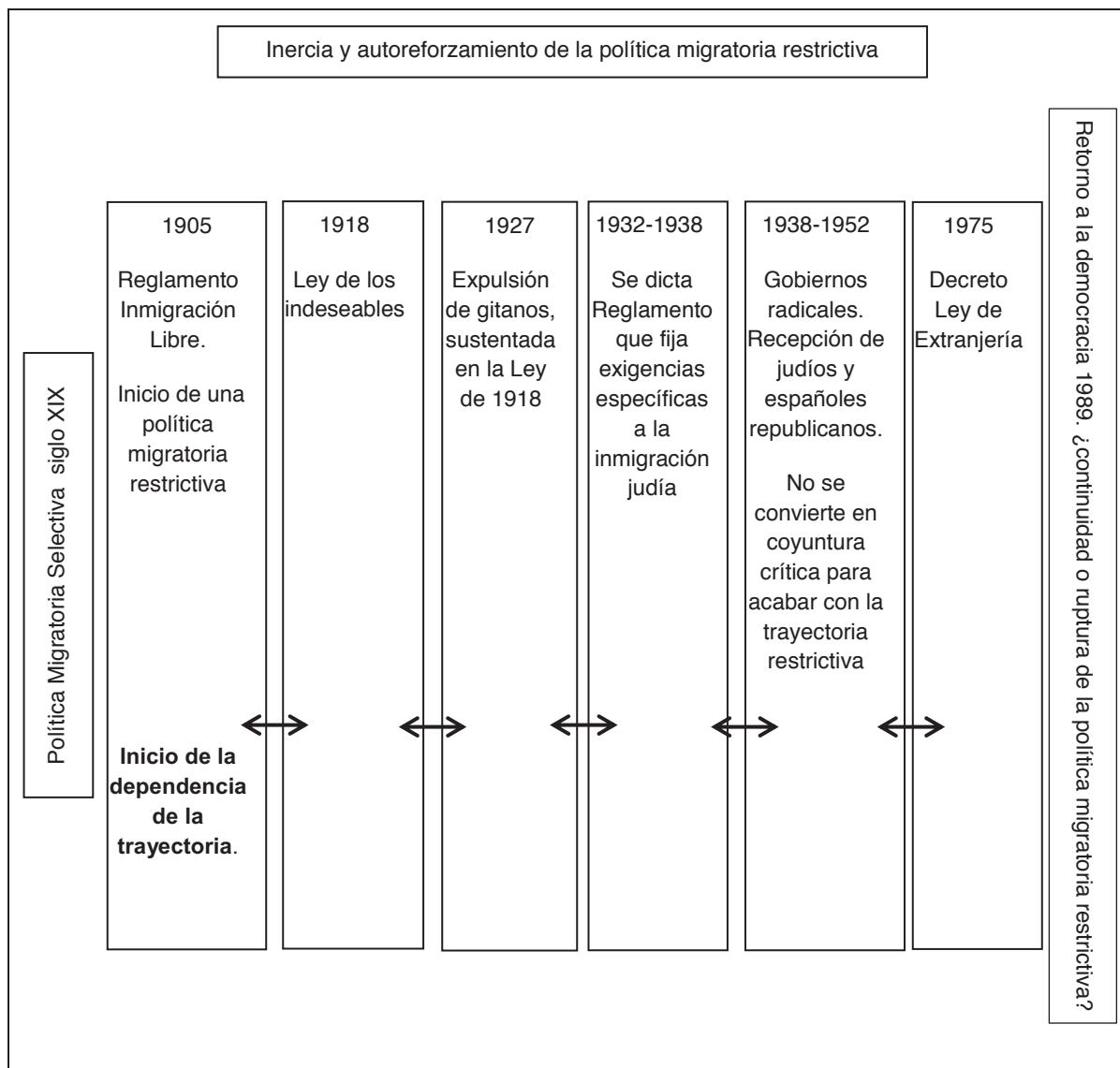
Dependence, inicio de la dependencia de la trayectoria, e inercia y reforzamiento de la institucionalidad creada, aplicados a la normativa migratoria chilena.

El inicio del Path Dependence se identifica en el denominado Reglamento de Inmigración Libre de 1905, el cual marca un punto de inflexión respecto de la política migratoria seguida durante el siglo XIX, dando origen a una normativa de carácter restrictivo. Luego, en el gráfico se presenta una serie de disposiciones y normativas migratorias que se sancionaron a lo largo del siglo XX, y cuyo contenido vino a reforzar la institucionalidad migratoria restrictiva originada el año 1905. Considerando estos dos momentos, la pregunta que deja planteada el Gráfico N° 2 se enfoca en develar si el retorno de la democracia en Chile, y las normativas que se sucedieron con sus respectivos gobiernos, implicaron un quiebre o una continuidad de la política migratoria restrictiva que caracterizó el siglo XX, cuestión que será abordada en el siguiente apartado.

9. Retorno a la democracia ¿continuidad o ruptura?

La trayectoria de la normativa revisada hasta ahora, da cuenta de una política selectiva gestada durante el siglo XIX, que tuvo su punto de inflexión a inicios de siglo XX, tornándose restrictiva, cuyo carácter se reforzó y retroalimentó a lo largo de la centuria. Desde los preceptos teóricos definidos, este estudio sostiene que la coyuntura crítica que dio origen a la política migratoria restrictiva representa, efectivamente, el inicio de una dependencia de la trayectoria, que fue confirmada y reforzada con las disposiciones normativas del siglo XX.

Gráfico 2. Inicio de la Dependencia de la Trayectoria y Reforzamiento de ésta, aplicado a la normativa migratoria chilena del siglo XX



Fuente: Elaboración propia a partir de los preceptos teóricos de la Dependencia de la Trayectoria.

La interrogante que entonces se debe responder es si, a más de dos décadas del retorno de la democracia, ¿se ha producido el quiebre de la dependencia de la trayectoria de la política migratoria de Chile?

10. Los gobiernos democráticos 1990-2016

Los primeros gobiernos de la Concertación por la Democracia estuvieron mayormente centrados en el retorno de los chilenos que habían salido al exilio y, acto seguido, se generaron acciones concretas destinadas a regularizar la situación de los migrantes en Chile. Fue así como durante el gobierno del presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), 40 mil migrantes accedieron al programa de regularización, de los cuales el 50% recibió permiso de permanencia definitiva. Es en el gobierno del presidente Ricardo Lagos (2000-2006), donde se dan los primeros pasos en pos de una política migratoria, a través de la creación de la comisión que elaboraría las bases para una futura legislación sobre el tema.

Los gobiernos de la Concertación se sucedieron uno tras otro sin lograr una ley migratoria acorde con los desafíos del mundo contemporáneo. No obstante, el gobierno de Chile adhirió a tratados internacionales destinados a la protección de los derechos de los inmigrantes. El año 2003, bajo el gobierno del presidente Lagos, el país suscribió la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, más conocida como Protocolo de Palermo. Además, bajo el mismo gobierno, el año 2005, el país adhirió a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (Cano et al. 2009). Ambas convenciones buscan, cada una en su área específica, avanzar en el

reconocimiento de los derechos humanos de los migrantes. Sin embargo, si bien el país las ha reconocido, este hecho no ha trastocado el fondo de la normativa, toda vez que tales convenciones entran en contradicción con la vigencia formal del decreto ley de Extranjería de 1975, sancionado en dictadura.

Posteriormente, es la presidenta Michelle Bachelet (2006-2010) quien en su programa de gobierno explicita el tema migratorio y logra esbozar una política moderna, tomando en consideración los procesos de transnacionalismo y ciudadanía. A partir del 2008 las acciones gubernamentales estuvieron centradas en el espíritu de lo expresado en las disposiciones del Instructivo Presidencial N°9 del año 2008, instrumento que no llegó a concretarse en una Ley.

El gobierno de la presidenta Bachelet puso en acción el mencionado Instructivo, que dispone acciones específicas en cuanto a la admisión y protección de los migrantes. El instructivo, aun cuando es extremadamente breve, trasunta conceptos básicos de respeto a los derechos humanos. Así, esta normativa, aunque transitoria, estuvo fundada en las orientaciones y políticas internacionales que recogen las disposiciones referidas al respeto por los derechos humanos, independientemente de la situación documentada e indocumentada que detente el migrante.

El tenor del documento se expresó bajo el slogan “Chile país de acogida”, al amparo de los acuerdos internacionales suscritos. La integración de los migrantes con respeto a sus peculiaridades culturales, pero, a la vez, creando espacios de integración y tratamiento internacional, involucrando a los Estados de

origen, tránsito y destino. Asimismo, subrayó la capacidad de regulación, administración y orientación, por la cual el Estado de Chile tiene el derecho y deber de establecer marcos migratorios para la protección y seguridad de su población y para conseguir mejores niveles de bienestar.

El Instructivo presidencial concluyó en declarar la urgencia de una nueva Ley de Política Migratoria “con el fin de adaptar la legislación vigente a los nuevos modelos de desarrollo definidos por el país, especialmente los referidos a la integración y complementación económica” (Instructivo 009 sobre Política Nacional Migratoria 2008: 6).

Finalizada la saga de gobiernos concertacionistas, sin resultados legislativos concretos respecto de una política migratoria, el presidente Sebastián Piñera (2010-2014) proveniente de la coalición política Alianza por Chile, retoma los temas migratorios delegando en el Ministerio del Interior, Departamento de Extranjería, la elaboración de un proyecto de ley sobre migraciones, enviado por el ejecutivo en junio de 2013 al Congreso Nacional para el inicio de su discusión, y cuyo Mensaje del Presidente de la República data del 20 de mayo del mismo año.

No obstante los propósitos de los gobiernos concertacionistas y del gobierno del presidente Piñera, la política migratoria chilena ha seguido el rumbo de anteriores décadas, en un escenario relativamente más flexible. Congruente a la vez con las directrices y políticas internacionales de mayor apertura y resguardo a los migrantes, especialmente, a los provenientes de países fronterizos y transfronterizos (Norambuena 2013).

La persistencia de la institucionalidad migratoria restrictiva y la ausencia de un nuevo marco legal

que norme los temas migratorios conforme las particularidades que éstos comportan en los tiempos que corren, radica, siguiendo los postulados del institucionalismo histórico, en la inercia y estabilidad que caracteriza a las instituciones una vez creadas. Desde este punto de vista, es crucial considerar que tal inercia penetra e influye en las distintas áreas de la sociedad, teniendo un impacto directo en la conformación de la opinión pública frente a temas específicos. Ante esto se puede observar, en el caso de Chile, que, a pesar de los intentos por modernizar la política migratoria, en el sentido de hacerla más abierta, se detecta en la opinión pública una actitud reservada, cuidadosa y precavida frente a la masividad de la actual migración hacia este país. En este contexto, tal disposición de la opinión pública formada acorde con la institucionalidad vigente, se presenta como obstáculo retardatario a los intentos de modernización y apertura de la normativa migratoria.

La victoria electoral del pacto “Nueva Mayoría” en las elecciones presidenciales con la figura de Michelle Bachelet (2014-2018) por delante significó un aumento de las expectativas en materia de legislación migratoria, teniendo como antecedentes las medidas diseñadas en su primer gobierno (2006-2010). En este sentido, dicho gobierno propuso el desarrollo de una nueva política migratoria con calidad de Ley, para lo cual se dictó un nuevo Instructivo, N° 9 de diciembre de 2015, donde se señalan las bases para la elaboración del nuevo proyecto de ley sobre migraciones. Éste tendría como principio rector, el respeto y reconocimiento de los instrumentos internacionales acordados, siendo consciente de que no hay coherencia entre el juego a dos niveles existente (internacional-nacional). En consecuencia, las

convenciones acordadas durante los gobiernos democráticos no se han traducido en un quiebre de la dependencia de la trayectoria en materia migratoria.

En esta dirección, de acuerdo a la discusión política, los objetivos del proyecto de ley migratoria de la segunda administración de Michelle Bachelet estaban centrados en promover, proteger y garantizar los derechos humanos de la población migrante con el objetivo de erradicar toda discriminación al aporte cultural que ellos realizan al país (Diario La Tercera, 12 de diciembre de 2015). Para concretar lo anterior, se pensó en una lógica institucional y administrativa intersectorial entre ministerios con el objetivo de una mayor eficacia en la coordinación y desarrollo de políticas vinculadas a la cuestión migratoria; además de la reducción de categorías de visas solo a residentes y no residentes, con sus respectivas derivaciones (EMOL, 21 de febrero de 2016).

El proyecto de ley no se diseñó sólo en términos verticales, referidos a las instituciones de gobierno, sino también de forma horizontal, incluyendo actores de la sociedad civil y gobiernos locales (EMOL, 21 de febrero de 2016). Sin embargo, y a pesar de los esfuerzos desplegados, el proyecto no llegó a constituirse en una nueva ley de migraciones, dejando la tarea pendiente para el gobierno entrante.

Con base en lo anterior, vemos como a pesar de la posible convergencia entre corrientes múltiples (Kingdon 1995), ésta se diluye en desmedro de la dependencia de la trayectoria. Misma que cuenta con inercia y se autorefuerza cada vez más a medida que pasa el tiempo. Conforme lo expuesto precedentemente, el Gráfico N° 3 resume la dependencia de la trayectoria de la

política migratoria chilena, considerando las medidas que se han tomado desde el retorno de la democracia, que, sin embargo, y acorde con la premisa del presente trabajo, no han producido el quiebre de la institucionalidad migratoria vigente.

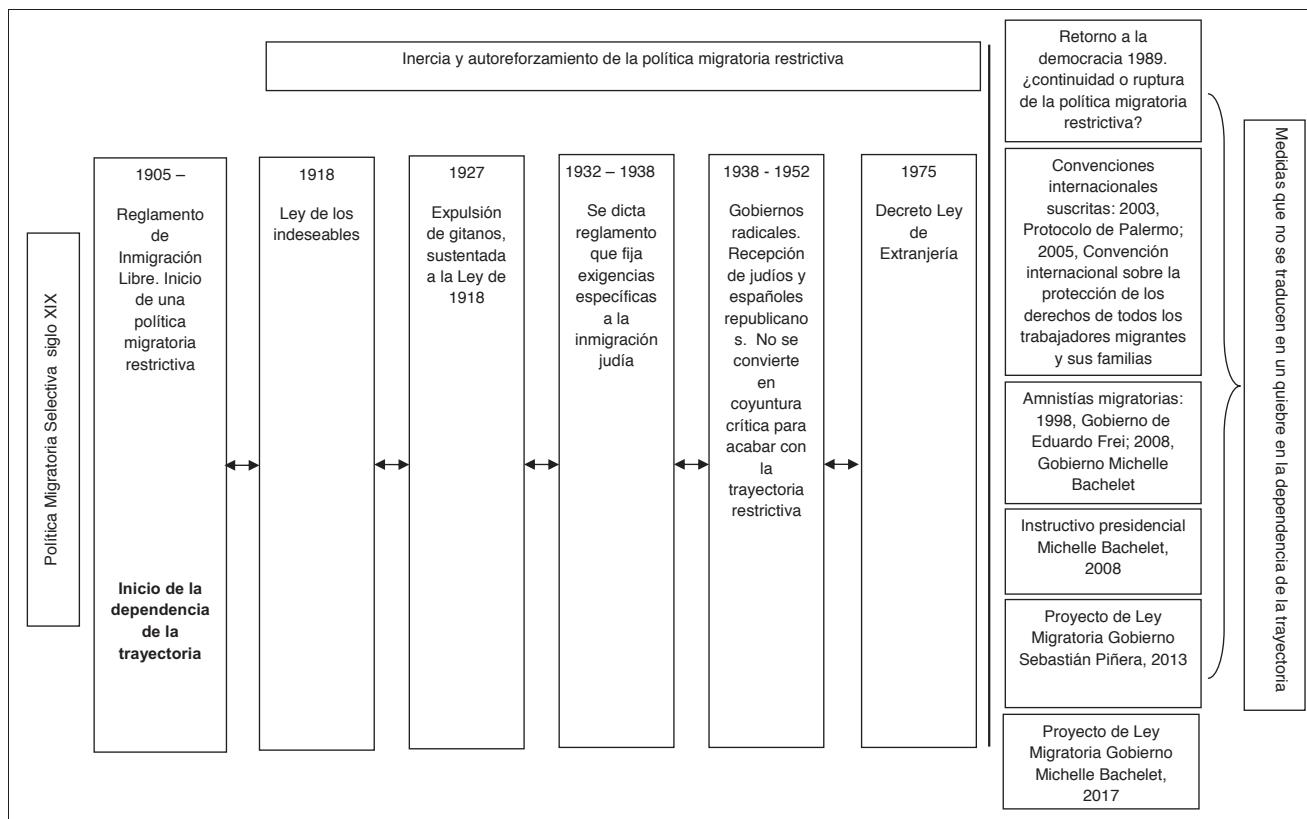
11. Conclusión

El institucionalismo histórico con la dependencia de la trayectoria como estandarte permite explicar el devenir de la legislación migratoria nacional desde el siglo XIX hasta la actualidad. En este sentido, el path dependence detalla con claridad como las instituciones se mantienen por medio de determinadas fuerzas que conducen a la inercia y a un autoreforzamiento que trasciende los contextos y las coyunturas aparentemente críticas.

La presente investigación por medio de la dualidad epistemológica que contiene la dependencia de la trayectoria en sí misma; es decir: por medio del recurso ideográfico y por la intencionalidad nomotética; despliega una serie de explicaciones causales que permiten, en primer lugar, identificar cuáles han sido las persistencias, continuidades o rupturas observables en las políticas migratorias de Chile durante el siglo XX; y, en un segundo momento, explicar con un énfasis heurístico por qué no se produce un quiebre en la trayectoria de la institucionalidad migratoria chilena.

En este escrito se han ensayado algunas respuestas a la pregunta sobre continuidades y rupturas, las que están contenidas en las gráficas que explican la dependencia de la trayectoria en Chile, identificándose momentos donde el discurso restrictivo se vio reemplazado

Gráfico 3. Dependencia de la Trayectoria de la normativa migratoria chilena



Fuente: Elaboración propia a partir de los preceptos teóricos de la Dependencia de la Trayectoria

por uno de mayor apertura, como fueron los gobiernos de Pedro Aguirre Cerda (1938-1942) y de Michelle Bachelet (2014-2018). Dentro de los momentos más restrictivos o, si se quiere en algunos casos, selectivos, se encuentran el Reglamento de Inmigración Libre de 1905, la Ley de los indeseables de 1918 y el Decreto Ley de Extranjería N° 1.094 de 1975. En este sentido, el modelo causal ideográfico propuesto en esta investigación permite vislumbrar los procesos de causalidad por medio del rastreo de procesos explicitado en la metodología del artículo.

Frente a la pregunta sobre el quiebre de la trayectoria pos transición a la democracia, es importante destacar que han existido voluntades políticas y legislativas de cambiar el curso de la dependencia, como el Instructivo Presidencial de 2008 del primer gobierno de Michelle Bachelet, el proyecto de Ley Migratoria de 2013 del primer gobierno de Sebastián Piñera y el proyecto de Ley Migratoria de 2017 del segundo gobierno de Michelle Bachelet. A pesar de ello, resulta fundamental que dichos esfuerzos y voluntades terminen materializándose en una

nueva Ley y política migratoria que disponga los mecanismos necesarios para modernizar la gestión, de tal manera que los tomadores de decisiones cuenten con información certera para la regulación en este ámbito de acción.

En este sentido, independiente del carácter que adopte la futura ley de migraciones,

esta debe resguardar el cumplimiento de los compromisos internacionales adquiridos por Chile en materia de derechos humanos. Esto, teniendo siempre presente que el Estado es soberano para disponer las medidas necesarias en pos de atraer ciertos flujos migratorios por sobre otros, con base en las necesidades del país.

Bibliografía

- Arango, J. 2003. "La explicación teórica de las migraciones: luz y sombra". *Migración y Desarrollo*. México 1 (1): 1-30.
- Bayer, O. 1997. *La Patagonia Rebelde* (4 tomos). Buenos Aires: Editorial Espejo de la Argentina.
- Belmonte, M. (2015, Septiembre). Selective Migration Policy in the EU: Dream or Reality?. In UACES.
- Brahm, E., y Montes, J. 2012. "El Frente Popular y la inmigración judía a Chile: de la apertura al cierre total". *Revista Chilena de Derecho* 39(3): 891-907.
- Bravo, G. 1987. "La crisis de 1929 y los problemas de la sociedad urbana en Valparaíso". *Valparaíso 1536-1986*. Instituto de Historia, Universidad Católica de Valparaíso.
- Bravo, G. 1990. "La crisis de 1929 en la Sociedad Salitrera". *Historia de Chile III*. Santiago: Editorial Ercilla.
- Bravo, G. 1995-1996. Chile 1929-1933: el impacto de la crisis mundial en la región agrícola central. *Dimensión histórica de Chile*, (11/12), 131-153.
- Bunge, M. 1999. *Buscar la filosofía en las ciencias sociales*. Madrid: Siglo Veintiuno..
- Bunge, Mario A. 1997, *Mechanism and Explanation, Philosophy of the Social Sciences* 27, 410-465.
- Boletín de Leyes y Decretos. 1918. Santiago Imprenta Nacional. 2.
- Cano, M., Sofía, M. y Martínez, P. 2009. "Conocer para legislar y hacer política: los desafíos de Chile ante un nuevo escenario migratorio". Series *Población y Desarrollo* (88) CELADE-CEPAL, Santiago de Chile, 1-84.
- Castiglioni, R. y Fuentes, C. 2015. "Debates y agendas en torno a la política comparada sobre América Latina". En Rossana Castiglioni y Claudio Fuentes (eds.). *Política comparada sobre América Latina: teorías, métodos y tópicos*. Santiago. Universidad Diego Portales Ediciones.
- Chaqués Bonafont, L. 2004. *Redes de políticas públicas*. Madrid: CIS, Siglo Veintiuno de España Editores.
- Collier, X. 2000. "Estudios de Caso". *Colección de Cuadernos Metodológicos*. España: CIS.
- Collier, D. y Brady, H. 2004. "Glosary". David Collier y Henry Brady (eds.). *Rethinking social enquiry: diverse tools, shared*
- standars
- standars. Lanham: Rowman and Littlefield Publishers.
- Collier, R. 1992. *The Contradictory Alliance: State-Labor Relations and Regime Change in México*. Berkeley: University of California at Berkeley, International and Area Studies.
- Czaika, M. y De Haas, H. (2013), The Effectiveness of Immigration Policies. *Population and Development Review*, 39: 487-508.
- Departamento de extranjería y migración. "Ley de Migraciones será un marco normativo para aplicar varios tipos de política migratoria. 04 de Diciembre de 2015, <http://www.extranjeria.gob.cl/noticias/2015/12/04/jefe-de-extranjeria-ley-de-migraciones-sera-un-marco-normativo-para-aplicar-varios-tipos-de-politica-migratoria/> Consultado en marzo 2016..
- Dobusch, L y Kapeller, J. 2013. "Breaking new paths: Theory and method in path dependence research". *School of Business and Economics*. (65): 288-311.
- Doomernik, J., Rinus, P. y Hans van Amersfoort 1997. *A Migration Policy for the Future. Possibilities and Limitations*, Bruselas: Migration Policy Group.
- El Mercurio. La crisis migratoria en el arte actual. 21 de febrero de 2016. <http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=21-02-2016 0:00:00&NewsID=384320&dtB=11-06-2016 0:00:00&BodyID=6&Paginald=6> Consultado en marzo 2016.
- Estrada, B. (Ed.).1993. *Presencia italiana en Chile*. Chile: Ediciones Universitarias, Universidad Católica de Valparaíso.
- Estrada, B. 2004. "La historia infasta de la inmigración en Chile, a través de los conflictos sociales y políticos. Historia, vol.35. 2002.
- Estrada, B. 2003. "Conflictos y fracasos de un proceso migratorio: la colectividad española en Chile, 1900-1930". Boletín de la Academia Chilena de la Historia. N°112.
- Freeman, G. 2005. "Political Science and Comparative Immigration Politics". *International Migration Research: Constructions, Omissions, and the Promises of Interdisciplinarity*. Eds. Michael Bommes, Michael y Ewa Morawska, 111-128.
- Freeman, G. 2006. "La incorporación de inmigrantes en las democracias occidentales" Portes, A. y De Wind, J. *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*. México: Miguel Ángel Porrúa.

- Garay, L. y Rodríguez A. 2005. "La Migración Internacional: Una Síntesis Analítica de Aproximaciones Teóricas Alternativas". *Alianza País*. Cuaderno N°2, 13-29. Bogotá: Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia y OIM.
- Garud, Raghu, Arun Kumaraswamy, and Peter Karnøe 2010. "Path dependence and creation". *Journal of Management Studies* 47, 760-774.
- Giustiniani, R. 2004. *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- González, S. 2010a. "Nación, salitre y frontera: siete momentos clave del proceso de integración de Tarapacá a Chile, 1880-1929". *Nacionalismos e Identidad Nacional en Chile, Siglo XX*. Santiago: Editorial Bicentenario.
- González, S. 2010b. "En busca de las huellas de la tecnología salitrera del Siglo XIX". *Temporalidad, interacción y dinamismo cultural*. Antofagasta: Editorial Universidad Católica del Norte.
- Grez, S. 2007. *Los Anarquistas y el movimiento obrero: la alborada de "la Idea" en Chile, 1803-1915*. Santiago: LOM Ediciones.
- Hall, P. 1986. *Governing the Economy*. Nueva York: Oxford University Press.
- Hall, P. and Taylor, Rosemary 1996. "Political science and the three new institutionalisms". *Political Studies*. 44 (5): 936-957.
- Hollifield, J. 2000. "The Politics of International Migration. How Can We 'Bring the State Back In'". Caroline Brettell y James Hollifield (Eds), *Migration Theory: Talking Across Disciplines*. Nueva York: Routledge.137-186.
- Japperson, R. 1991. "Institutions, institutional effects and institutionalism". Paul DiMaggio y Walter Powell (Eds). *The New Institutionalism in organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago.
- Kingdong, J.W. 1995. *Agendas, alternatives, and public policies*. Longman. New York
- Koslowski, R. (2014), Selective Migration Policy Models and Changing Realities of Implementation. *Int Migr*, 52: 26-39. doi:10.1111/imig.12136
- Krasner, S. 1984. "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics". *Comparative Politics*, 16: 226-246.
- La Tercera. Nueva política migratoria refuerza protección de DD.HH., empleo y acceso a justicia. 12 de Diciembre de 2015; <http://www.latercera.com/noticia/nacional/2015/12/680-659860-9-nueva-politica-migratoria-refuerza-proteccion-de-ddhh-empleo-y-acceso-a-justicia.shtml> Consultado marzo 2016.
- Mahoney, J. y Rueschemeyer, D. 2003. "Comparative historical analysis: achievements and agendas". James Mahoney y Dietrich Rueschemeyer (eds.). *Comparative historical analysis in the social sciences*. New York: Cambridge University Press.
- Mayntz, Renate 2004. "Mechanisms in the analysis of social macro-phenomena". *Philosophy of the Social Sciences* 34: 237-259.
- Martínez Pizarro, J. 2004. El encanto de los datos: sociodemográfica de la inmigración en Chile según el censo de 2002 de población.2004. <http://prami.ibero.mx/wp-content/uploads/2012/03/Cepal-Chile2002.pdf>.
- Matamoros, R. Ley de migraciones 25871 ¿Cómo una ventana de oportunidades puede romper con la dependencia de la trayectoria? El caso de la política migratoria argentina. Tesis para optar al título de Analista en Política y Asuntos Internacionales. Universidad de Santiago de Chile. 2014.
- Norambuena, C. 1990a. "Consideraciones demográficas y económicas acerca de la presencia española en Chile". *Actas Colombinas N°1*. Universidad de la Serena, Chile.
- Norambuena, C. 1990b. *Política y Legislación Inmigratoria en Chile, 1830-1930*. Cuadernos de Humanidades N° 10. Santiago. Universidad de Santiago de Chile (3): 32-40
- Norambuena, C. 1990c. Recopilación Estadística sobre el proceso de inmigración a Chile 1850-1930, en "Inmigración y Estadísticas en el Cono Sur de América. Argentina, Brasil, Chile, Uruguay." Serie Inmigración ", volumen VI, OEA-IPG, Montevideo. Uruguay.
- Norambuena, C. 1991. "Colonización e Inmigración, un problema nacional recurrente 1882-1894". *Dimensión Histórica de Chile*, N°8, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación. Santiago de Chile.
- Norambuena, C. 1991. "Colonización e Inmigración, un problema nacional recurrente 1882-1894". *Dimensión Histórica de Chile*, N°8, Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación. Santiago de Chile.
- Norambuena, C. 1995. "La inmigración en el pensamiento de la intelectualidad chilena". *Revista Contribuciones Científicas y Tecnológicas* N°109.
- Norambuena, C.1998. "La Araucanía y el proyecto modernizador del siglo XIX: ¿éxito o fracaso?". En *Modernización, inmigración y mudo indígena*. Ediciones UFRO. Temuco. Chile.
- Norambuena, C. 2014. "Chile: un caso de proyectos migratorios fallidos" en Claudio Pereira Elmir, y Marco Antonio Witt. *Imigração na América Latina: histórias de fracassos*. Coleção ehila vol.15. Editorial OIKOS. Brasil. <http://oikoseditora.com.br/obra/index/id/601>;
- Norambuena, C. 2008. "Revisión Histórica de los Movimientos Migratorios en Chile". Luis C. Parentini *Historiadores Chilenos Frente al Bicentenario*. Cuadernos del Bicentenario. Santiago. 329-336 <http://finisterrae.cl/ediciones/item/historiadores-chilenos-frente-al-bicentenario>.
- Norambuena, C. 2008. "Revisión Histórica de los Movimientos Migratorios en Chile". Luis C. Parentini *Historiadores Chilenos Frente al Bicentenario*. Cuadernos del Bicentenario. Santiago. 329-336.
- Norambuena, C. 2013. "Chile y Argentina: Análisis comparado de dos procesos migratorios en el Cono Sur de América". *Hispanismo, Inmigración y Nueva Civilización*, Universidad Muhamed I. Depto. de Estudios Hispánicos. Facultad Pluridisciplinar de Nador. Marruecos.
- Norambuena, C. 2013. "Chile y Argentina: Análisis comparado de dos procesos migratorios en el Cono Sur de América". *Hispanismo, Inmigración y Nueva Civilización*, Universidad Muhamed I. Depto. de Estudios Hispánicos. Facultad Pluridisciplinar de Nador. Marruecos.
- Norambuena, C. y Garay, C. 2002. *España 1939: Los frutos*

- de la memoria. *Disconformes y exiliados: artistas e intelectuales españoles en Chile. 1939-2000*. Santiago: Embajada de España en Chile - USACH.
- North, D. 1990. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México. Fondo de Cultura Económica.
- Page, S. 2006. "Path Dependence" *Quarterly Journal of Political Science* 1 (1), 87-115.
- Peters, G. 2003. *El nuevo institucionalismo*. Barcelona: Editorial Gedisa.
- Pierson, P. 2000. "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics". *American Political Science Review* (2): 251-267.
- Pierson, P. 2004. *Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis*. Princeton University Press.
- Pierson, P. y Skocpol, T. 2008. "El Institucionalismo Histórico en la Ciencia Política Contemporánea". *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 17 (1): 7-38.
- Pinto, J. 1998. *Trabajos y rebeldías en la Pampa salitrera. El ciclo del salitre y la reconfiguración de las identidades populares (1850-1900)*. Santiago: Editorial Universidad de Santiago.
- Pinto Rodríguez, J. 2010. Los censos chilenos del siglo XX. Serie Historia N°2 PEDCH. Osorno. Chile.
- Prado, J.G. 2013. Jornadas de Estudios Migratorios. "Migraciones, exilios, errancias". *La Expulsión de los Gitanos de Chile*. Santiago.
- Sandoval, R. Radio Universidad de Chile. Gobierno posterga nueva Ley Migratoria por "reorganización de recursos". 07 de Mayo de 2016, <http://radio.uchile.cl/2016/05/07/gobierno-posterga-nueva-ley-migratoria-por-reorganizacion-de-recursos> Consultado marzo 2016.
- Reglamento de Inmigración libre. 1905. Santiago. Imprenta Cervantes.
- Rodríguez, M. E. 1986. *América Latina en sus ideas. "El emigrante europeo"*. México: Siglo XXI Editores.
- Sánchez de Dios, M. 2004. "Estudio Comparado de Path Dependence del Estado de Bienestar en los casos de USA, Suecia y España". *Revista de Estudios Políticos Nueva Época*, 95-128.
- Thelen, K. 1999. "Historical institutionalism in comparative politics". *Annual Review of Political Science* (2): 369-404.
- Van Evera, S. 2002. *Guía para estudiantes de ciencia política. Método y recursos*. España: Gedisa.
- Velasco, J. C. 2009 "Transnacionalismo migratorio y ciudadanía en mutación". *Revista Claves de Razón Práctica*. (197).
- Vergne, Jean-Philippe and Rodolphe Durand 2010, "The missing link between the theory and empirics of path dependence: Conceptual clarification, testability issue, and methodological implications". *Journal of Management Studies* 47: 736-759.
- Yin, R. 2009. *Case Study Research: Design and Methods*. Cuarta Edición. California: SAGE Publications.
- Zapata, Barrero 2000. "La época de la inmigración y su tratamiento Politológico: una nota bibliográfica". *Revista Española de Ciencia Política* (3): 167-180.
- Zapata-Barrero, R., (2008) "Introducción. El discurso como indicador del proceso de cambio" en Zapata-Barrero, R., González, E., & Sánchez Montijano, E. (2008). El discurso político en torno a la inmigración en España y en la UE. Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración; 16.

