



Colombia Internacional

ISSN: 0121-5612

Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios
Internacionales. Facultad de Ciencias Sociales,
Universidad de los Andes

Vásquez, Jorge; Finn, Victoria; Umpierrez de Reguero, Sebastián
Cambiando la cerradura. Intenciones legislativas del proyecto de ley de migraciones en Chile*
Colombia Internacional, núm. 106, 2021, Abril-Junio, pp. 57-87
Departamento de Ciencia Política y Centro de Estudios Internacionales.
Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes

DOI: <https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.03>

Disponible en: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=81266361003>

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



Sistema de Información Científica Redalyc
Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso
abierto

Cambiando la cerradura. Intenciones legislativas del proyecto de ley de migraciones en Chile

Jorge Vásquez
Universidad Diego Portales (Chile)

Victoria Finn
Universidad Diego Portales (Chile), Leiden University (Países Bajos)
y Tallinn University (Estonia)

Sebastián Umpierrez de Reguero
European University Institute (Italia), Universidad Diego Portales (Chile)
y Leiden University (Países Bajos)

CÓMO CITAR:

Vásquez, Jorge, Victoria Finn y Sebastián Umpierrez de Reguero. 2021. “Cambiando la cerradura. Intenciones legislativas del proyecto de ley de migraciones”. *Colombia Internacional* 106: 57-87. <https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.03>

RECIBIDO: 29 de julio 2020

ACEPTADO: 25 de noviembre de 2020

MODIFICADO: 4 de enero de 2021

<https://doi.org/10.7440/colombiaint106.2021.03>

RESUMEN. **Objetivo/contexto:** las democracias latinoamericanas del siglo XXI enfrentan una tensión entre “proteger” la soberanía estatal con políticas inmigratorias más restrictivas y adscribirse a los diálogos y acuerdos internacionales más liberales, que promueven los derechos y la movilidad humana. Una mayor migración intrarregional, especialmente desde Venezuela, ha llevado a varios países a restringir derechos y libertades previamente reconocidos. Nuestro objetivo es profundizar en este giro hacia la restrictividad mediante un análisis empírico de las tendencias e intenciones legislativas de inmigración en Chile. **Metodología:** desde 2018, el Gobierno de Chile ha promovido medidas para “ordenar” y “regular” la inmigración. Entre estas, modificar la Ley de Migraciones de 1975. Empleamos el *índice de políticas de inmigración en comparación* (IMPIC), utilizando el proyecto de Ley 8970-06 y la Ley 20430 de refugiados. **Conclusión:** la administración chilena presenta intenciones legislativas de una mayor restrictividad frente a la inmi-

Agradecemos a Carolina Segovia y Cristóbal Rovira Kaltwasser, por su apoyo metodológico y sugerencias entregadas al inicio de este proyecto de investigación, y también a Antonia González, por sus consejos y apoyo en la recolección de datos. Finalmente, Jorge Vásquez agradece a ANID, a través del Centre for Social Conflict and Cohesion Studies (COES ANID/FONDAP/15130009).

gración económica y la reunificación familiar, que se direccionan a constreñir la movilidad humana. **Originalidad:** el artículo extiende el uso de IMPIC en 2010 a 2019, y lo aplica por primera vez en las intenciones legislativas de un gobierno incumbente para comprender mejor los cambios en las estrategias del país como un Estado migratorio.

PALABRAS CLAVE: gobernanza; índice IMPIC; políticas migratorias; inmigración económica; reunificación familiar; restrictividad; Chile; refugiados.

Changing the Padlock: Legislative Intentions in Chile's Migration Law Proposal

ABSTRACT. Objective/Context: Latin American democracies in the 21st century are torn between “protecting” state sovereignty by increasing restrictiveness in immigration legislation versus adhering to more liberal international agreements advocating human rights and mobility. Increases intraregional migration, especially from Venezuela, have pushed some South American countries to limit rights and freedoms previously included in immigration policies. Our objective is to further examine this shift to restrictiveness by empirically evaluating legislative intentions in Chile. **Methodology:** Since 2018 the Chilean government has implemented various measures aimed to achieve “orderly” and “regular” immigration, as well as proposed a law project to replace the Migration Law of 1975, adopted during the civic-military regime. We apply the Immigration Policies in Comparison (IMPIC) index using Chile's law proposal 8970-06 and its refugee Law 20.430. **Conclusion:** The Chilean administration's legislative intentions indicate tightening restrictions constraining human mobility, especially for labor immigration and family reunification. **Originality:** This article extends the IMPIC index from 2010 to 2019, applying it for the first time to legislative intentions of an incumbent government, to shed light on how countries, as migration states, change strategies over time.

KEYWORDS: governance; IMPIC index; migration policies; labor immigration; family reunification; restrictiveness; Chile; refugees.

Trocando a fechadura. Intenções legislativas do projeto de lei de migrações no Chile

RESUMO. Objetivo/contexto: as democracias latino-americanas do século XXI enfrentam uma tensão entre ‘proteger’ a soberania estatal com mais restrições em suas políticas migratórias e subscrever aos diálogos e acordos internacionais mais liberais, promovendo os direitos e a mobilidade humana. O aumento da migração intrarregional, especialmente da Venezuela, levou vários países a restringir direitos e liberdades anteriormente reconhecidos. Nosso objetivo é o de nos aprofundar nesta inflexão restritiva, através de uma análise empírica das intenções legislativas migratórias do Chile. **Metodologia:** desde 2018, o governo do Chile tem promovido medidas distintas com o objetivo de “regular”

e “ordenar” a imigração. Entre estes, ela modificou a Lei de Migração de 1975. Empregamos o índice de Políticas de Imigração em Comparação (IMPIC), utilizando o Projeto de Lei 8970-06 e a Lei 20.430 sobre refugiados. **Conclusão:** O governo chileno tem intenções legislativas para uma maior restritividade diante da imigração econômica e reunificação familiar, que têm como objetivo restringir a mobilidade humana. **Originalidade:** o artigo estende o uso do IMPIC em 2010 até 2019, aplicando-o pela primeira vez nas intenções legislativas de um governo em exercício para entender melhor as mudanças nas estratégias do país como um estado migratório.

PALAVRAS-CHAVE: governança; índice IMPIC; políticas migratórias; imigração econômica; reunificação familiar; restritividade; Chile; refugiados.

Introducción: seguridad y restrictividad en Chile

Chile todavía aplica su Ley de Migraciones de 1975 (Decreto Ley n.º 1094) (Congreso Nacional de Chile 1975), que posiciona a los extranjeros como una amenaza y prioriza la seguridad nacional (Duran y Thayer 2017; Stefoni 2011a;). Pese a varias legislaciones que han influenciado esta normativa, a diciembre de 2020 sigue vigente sin modificaciones sustantivas. Los extranjeros cargan con el imaginario social ligado al “otro” o “extraño” y, por ende, para ciertas sociedades representan una amenaza al orden social (Penchaszadeh 2008; Penchaszadeh y García 2018). Dicha amenaza refleja la doctrina de la seguridad nacional, principios normativos que se remontan al régimen cívico-militar encabezado por Augusto Pinochet, para mantener el “orden interno” y proteger el territorio del inmigrante “como potencial enemigo” (Stang 2016, 86). A pesar de numerosos avances en la democracia chilena desde inicios de 1990, junto con políticas adoptadas relacionadas con la migración, iniciativas y múltiples procesos extraordinarios de regularización, esta percepción de amenaza e inseguridad caracteriza a una parte considerable de la sociedad chilena frente a la inmigración (Stang 2016; Stefoni 2011a; Thayer 2019; Finn y Umpierrez de Reguero 2020).

Si bien esta caracterización de “amenaza” del extranjero contrasta con los diálogos regionales de los derechos humanos de los migrantes (Domenech 2013; Finn, Doña-Reveco y Feddersen 2019; Stang, Lara y Andrade 2020), encaja con una tendencia regional hacia la restrictividad desde 2017 (Brumat, Acosta y Vera-Espinoza 2018). Aunque la restrictividad se compone por diversas facetas y niveles, en este artículo la conceptualizamos considerando todos los cambios inmigratorios que constriñen el derecho a entrar a un territorio y las actividades (*e. g.*, residir y trabajar) que los inmigrantes desarrollan una vez residen en allá, en comparación

con el *status quo* de la política pública. En este marco, el movimiento actual en la región corresponde a un giro hacia el control y la criminalización de inmigrantes, en un periodo marcado por la “nueva derecha” (Domenech 2017, 12).¹ No es la primera vez que la región experimenta un cambio así, ya que desde la Independencia ha habido varias fluctuaciones en las políticas públicas y el posicionamiento hacia los inmigrantes en los países sudamericanos, incluso con periodos de fronteras relativamente más abiertas o cerradas (Acosta 2018).

Esta vez, parte de la estrategia de la gestión de migraciones corresponde a distinguir entre la (no-)deseabilidad, caracterizada por ser “ordenada/desordenada” y “reducida/masiva” (Domenech 2018, 112-113). Los países receptores de inmigrantes deciden gestionar la movilidad humana para permitir flujos que sean “ordenados” y “aceptables”, es decir, “útiles a los intereses del país de destino” (Stang 2016, 93). En la década actual, Chile sigue reflejando mecanismos de selección dirigidos a ciertas nacionalidades, primero, para prevenir la entrada de personas provenientes de República Dominicana en 2012 y, después, de Haití y Venezuela en 2018 (Finn y Umpierrez de Reguero 2020; Stang, Lara y Andrade 2020; Thayer 2019), en su propósito de excluir parcialmente a dichos grupos “indeseables” o “inaceptables” por su inmigración “desordenada” o “masiva”. Por ende, la ola restrictiva regional tenía claros ejemplos de mecanismos de selección antes de 2017, que han sido ampliados en los últimos años. En efecto, las últimas medidas de Chile, promulgadas entre 2018 y 2020, emplean un lenguaje inclusivo, pero apuntan a resultados restrictivos en materia de política pública (Finn y Umpierrez de Reguero 2020).

Tal limitación es la razón por la que recurrimos al *índice de políticas de inmigración en comparación* (IMPIC, por sus siglas en inglés) de Helbling *et al.* (2013, 2017). Este índice emergió para cubrir el vacío existente en la evaluación de políticas de inmigración en perspectiva comparada, después de revisar otras mediciones relacionadas (Bjerre *et al.* 2018). Reconocemos el regreso establecido del control en las políticas migratorias en la región sudamericana, para después analizar las tendencias e intenciones de continuar o cambiar dicho patrón en el periodo comprendido entre 2010 y 2019, utilizando la Ley 20430 de refugiados y la propuesta de ley de migraciones en Chile en su última etapa legislativa en 2019. Al medir varias dimensiones de la regulación y el control, el IMPIC calcula las políticas migratorias de un país (*outputs*) entre el 0, o nula restrictividad, y el 1, o completamente restrictivo (Helbling *et al.* 2013). Por cada país, expertos

1 La criminalización de los migrantes o del acto de migrar, lo que se refiere como un *giro punitivo* o *crimmigration*, está desarrollada en la literatura, inclusive su conceptualización, sus categorías administrativas y penales, así como su aplicación en varios países. Para una revisión de la literatura existente, ver el libro editado por Koulisch y van der Woude (2020).

en temas migratorios calculan las dimensiones, siguiendo el libro de códigos del índice (Bjerre *et al.* 2016). Es decir, un margen de error existe, dado que el cálculo se basa en la capacidad de identificar y conocer las políticas inmigratorias de cada experto a partir del instrumento del IMPIC.

El proyecto IMPIC considera a una política pública de inmigración como: “Las declaraciones del gobierno de lo que pretende hacer o no hacer (incluidas las leyes, políticas, decisiones u órdenes) en relación con la selección, admisión, el asentamiento y deportación de ciudadanos extranjeros residentes en el país” (Helbling *et al.* 2017, 82). El término *control* normalmente se refiere al rol estatal que establece las reglas de entrada y salida —haciendo énfasis en que la entrada es más problemática que la salida, pues la primera es más controlada (Hollifield y Wong 2015)—. En el IMPIC, Helbling *et al.* (2013) perciben las regulaciones como “las disposiciones legales vinculantes que crean o restringen los derechos [del control y que comprenden] medidas establecidas para garantizar que estas regulaciones se cumplan” (9).

La tendencia de la política de inmigración es permitir que los inmigrantes ingresen a un país, siempre y cuando el país de residencia los considere “beneficiosos”, particularmente en la fuerza laboral; mientras que los controles y regulaciones legales se han inclinado hacia el fortalecimiento (De Haas, Natter y Vezzoli 2015; Domenech 2017; Helbling *et al.* 2017). Como tal, es más difícil para los inmigrantes potenciales recopilar y entregar todos los documentos requeridos relacionados con la burocracia *pre-* y *post-migratoria*, para respectivamente obtener y mantener un estatus legal en el país de residencia (Finn 2019). Por ende, el endurecimiento de las condiciones para ingresar y, *a posteriori*, vivir y trabajar en un país, hace que las políticas de inmigración sean más limitantes. En este sentido, nuestro estudio analiza la tendencia en restrictividad para el gobierno de Chile en 2019 (a través de la ley de refugiados) y sus intenciones legislativas (a través del proyecto de ley de migraciones). Nuestro objetivo es profundizar en las intenciones del gobierno encabezado por Sebastián Piñera, con respecto a cómo regular y controlar la futura inmigración a Chile, con un énfasis en la migración interregional.

En la primera sección, discutimos las variantes de los Estados migratorios y cómo se aplican a Chile desde su retorno a la democracia (1989-1990). En la segunda, presentamos los documentos utilizados para medir la restrictividad, comenzando con la trayectoria cronológica de la propuesta de Ley de Migraciones y los intentos previos para cambiarla y, finalmente, contextualizando la Ley 20430 y su relevancia para este estudio. En la tercera, describimos el método de análisis del IMPIC. Las últimas dos secciones contienen la presentación y discusión de los resultados.

1. Chile y sus distintos tipos de Estado migratorio

En el marco de un régimen de migración internacional, durante la primera década del siglo XXI, ha surgido una nueva forma de clasificar y controlar la movilidad humana internacional, en la cual los Estados —junto a los organismos internacionales— han desempeñado un rol importante en establecer las “reglas del juego” (Domenech 2008, 2013, 2017, 2018; Stang, Lara y Andrade 2020). Hollifield (2004) ha sugerido el término *Estado migratorio* para referirse al conjunto de instituciones públicas que intentan gestionar la migración internacional. No obstante, Adamson y Tsourapas (2019) subrayan que el Estado migratorio original se ha basado en la inmigración económica (laboral) hacia las democracias liberales avanzadas, a lo que llaman *variante democrática liberal*, y la complementan con tres tipos adicionales: de nacionalización, desarrollista y neoliberal. En varios periodos, Chile se ha relacionado con tres de las cuatro variantes. Este artículo busca evaluar el grado de restricción o libertad en las políticas chilenas de inmigración desde 1990, las cuales, en efecto, ayudan a entender mejor los cambios en las estrategias del país como un Estado migratorio.

Chile encaja con la variante democrática liberal original de Hollifield (2004). Desde la Constitución de 1980, ha adoptado políticas económicas orientadas al mercado y ha sido una democracia liberal desde mediados de la década de los noventa (Gárate 2012; Lührmann, Tannenberg y Lindberg 2018). Al respecto, Chile está relativamente más conectado al “norte global”, dado que es uno de los tres países latinoamericanos en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), junto a Colombia y México. Dentro de América Latina, Chile es un destino atractivo para la inmigración laboral, por su historia de estabilidad política desde el retorno a la democracia y por su mercado pujante a partir de la década de los noventa (Bravo y Norambuena 2018; Cepal 2018). A fines de 2018, la mayoría (el 81 %) de los inmigrantes que se mudaron a este país están en edad laboral (INE y DEM 2019). Chile atrae flujos migratorios regionales, considerando que, a finales de 2019, alrededor del 72 % de su población inmigrante provenía de América del Sur y cerca del 89 %, de América Latina y el Caribe (INE 2020).²

Si bien está relativamente más orientado al mercado que múltiples países sudamericanos, Chile también posee un enfoque de política inmigratoria que “protege” al Estado nación. Esta característica hace que se alinee a la segunda

2 Según el último informe disponible del INE (2020), a finales de 2019 las comunidades de inmigrantes más frecuentes provienen de Venezuela (aproximadamente el 31 %), Perú (16 %), Haití (13 %), Colombia (11 %) y Bolivia (8 %).

variante del Estado migratorio de nacionalización, propuesta por Adamson y Tsourapas (2019). Similar a otros Estados de la región, tiene una constitución hiperpresidencialista que permite balancear el poder dirimente hacia el Ejecutivo, en relación con el Legislativo y el Judicial (Palanza 2019; Siavelis 2001; Thayer 2019). El uso de decretos del Ejecutivo para transformar las políticas públicas de inmigración en 2018 y 2019 es una prueba de esto (Finn y Umpierrez de Reguero 2020; Freier y Castillo 2020).

La tercera variante, el Estado migratorio desarrollista, se centra en la emigración, en lugar de la inmigración (Adamson y Tsourapas 2019). Dicha variante, curiosamente, no encaja con Chile, pues las políticas dirigidas a emigrantes en el extranjero y las normativas de salida (correspondientes a la emigración) han sido de menor importancia que las medidas orientadas a inmigrantes en el territorio y las disposiciones de entrada (inmigración). Comenzando después de su Independencia, en 1810, este país se había centrado en invitar a europeos calificados (Durán y Thayer 2017, 434). En sus esfuerzos por “blanquear” a la población, los inmigrantes en Chile bordearon el 4,2 % en 1885 (Censo de población 1885; Lara 2014). Más de 130 años después, en 2017, Chile alcanzó ese mismo porcentaje y continúa aumentándolo hasta finales de 2019 (INE 2017, 2020; INE y DEM 2019). Bajo este contexto, es pertinente acotar que el país sigue priorizando las leyes de inmigración a través de reformas y modificaciones lideradas por el Ejecutivo.

Con respecto al Estado de migración neoliberal, este no prioriza la formulación de políticas de inmigración basadas en derechos (Adamson y Tsourapas 2019). Domenech (2013) ha observado tal restricción encubierta y ha aseverado que, en la década del 2000, los países sudamericanos comenzaron a ajustarse al régimen global de control de la migración —en específico, de control de la migración irregular—, desarrollando lo que denomina políticas de *control con rostro humano*. Los países pueden priorizar el control y la seguridad, incluso en ámbitos más globalizados y enfocados en los derechos humanos, por ejemplo, en Argentina (Penchaszadeh y García 2018) y en Chile (Stefoni 2011a; Stang 2016). Esto contrasta con la descripción de Mármora (2010) en cuanto al modelo sudamericano de gobernabilidad migratoria, como un enfoque de desarrollo humano de la migración.³

3 Consideramos que el enfoque fundamentado en derechos para la gestión de la migración reconoce la migración internacional como un derecho humano. Este planteamiento está consagrado en el marco jurídico de tres países sudamericanos: Argentina (Ley 25871 de 2003/2010), Bolivia (Ley 370 de 2013) y Ecuador (Ley Orgánica de Movilidad Humana de 2017).

En esta investigación, analizamos los niveles de restrictividad desde el regreso a la democracia en Chile (dado que entre 1973 y 1989 se encontraban las Fuerzas Armadas en el poder, dirigidas por Pinochet), para poder comparar dichos niveles solo en un contexto democrático. Como categoriza Thayer (2019), desde entonces Chile ha experimentado tres etapas distintas de política migratoria: la política *por defecto* (1992-2002), la política del *estado de ánimo* (2002-2017) y la política de *ordenar la casa* (2018-presente). Thayer (2019) explica que el Decreto Legislativo 1094 de 1975 dirige la gestión inmigratoria en la primera etapa (a diferencia de iniciativas ejecutivas, características de las siguientes dos etapas) y la regularización extraordinaria de 1997 —reacción administrativa que se repitió en 2007 y 2018—. La segunda etapa encapsula la fragmentación y la falta de institucionalización de las políticas inmigratorias en Chile, y ha sido estudiada a nivel municipal en Santiago por Thayer, Stang y Dilla (2020). En este periodo, como mencionamos arriba, los nacionales de República Dominicana experimentaron mayores restricciones en 2012 para entrar a Chile. Dicho mecanismo de selección resultó en un aumento de inmigrantes irregulares, luego demostrado como un efecto retrasado por los números elevados de dominicanos en la regularización de 2018 (Finn y Umpierrez de Reguero 2020; Thayer 2019). Como punto de partida, comenzamos cuando la estrategia del Estado migratorio cambió nuevamente en 2018. Es aquí, en la tercera etapa, en la que nuestro análisis busca desarrollarse; a saber, cuando Chile posiciona la inmigración como un “problema a solucionar”.

2. La propuesta de Ley de Migraciones en Chile y la Ley 20430 sobre refugiados

Previas administraciones también han planteado nuevas leyes de migración: el primer gobierno de Piñera, en 2013, así como la segunda administración de Michelle Bachelet, en 2017. Como mandatario por segunda vez, en 2018, Piñera intentó renovar nuevamente la Ley de Migraciones de 1975 (“Presidente Piñera anuncia reforma migratoria” 2018). Dada la contingencia del estallido social a partir de octubre de 2019 y la crisis sanitaria desde principios de 2020, el proyecto avanza lentamente a través del proceso legislativo.

Junto a este camino legislativo en 2018, la administración de centro-derecha, mediante el Poder Ejecutivo, implementó un proceso extraordinario de regularización y dos decretos que definen procesos de visado para haitianos y venezolanos (“Presidente Piñera anuncia reforma migratoria” 2018; Stang, Lara y Andrade 2020). Dichos cambios surgieron a partir de los recientes flujos

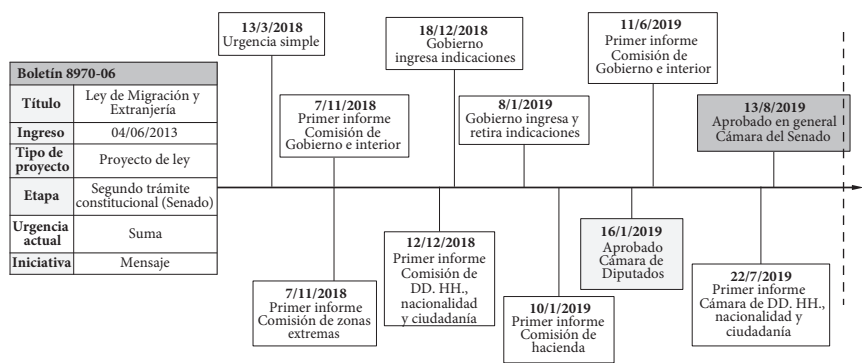
migratorios hacia Chile, los cuales han saturado las oficinas del Departamento de Extranjería y Migración (DEM) con solicitudes de permisos de residencia. Para 2018, se multiplicó exponencialmente la cantidad de visas entregadas con relación a 2005 (ver apéndice 1). El país también ha experimentado una variación en la diversidad de las olas migratorias: colombianos y venezolanos superaron en número de residentes a inmigrantes tradicionales de Ecuador y España (INE 2020). En respuesta a la emigración venezolana, países como Chile, Colombia y Perú han puesto en marcha permisos *ad hoc* para este flujo, mientras que otros, como Bolivia, solo un proceso de regularización (Acosta, Blouin y Freier 2019; Freier y Castillo 2020).

Estas nuevas políticas en Chile, implementadas desde 2018, se perciben como restrictivas, por buscar implícitamente reducir la inmigración de haitianos y venezolanos (Finn y Umpierrez de Reguero 2020), alineándose —mediante el cambio— a una gestión de la gobernanza migratoria más restrictiva en Sudamérica, como ya mencionamos arriba (Brumat, Acosta y Vera-Espinoza 2018; Domenech 2017). También representa la persistencia de la restrictividad en la política inmigratoria desde los años setenta en Chile (Stang 2016).

Para capturar la intención de implementar políticas de inmigración más liberales o restrictivas, utilizamos dos documentos clave: el Boletín de Ley 8970-06 y la Ley 20430 de refugio. Consideramos que para medir la tendencia a la restrictividad en Chile se necesita de ambos documentos, debido a que la ley de refugiados ya cumple nueve años desde su aprobación y el proyecto de ley de migración y extranjería es el que más ha avanzado en el Congreso en la última década, por lo que refleja las intenciones del gobierno de turno.

Codificamos cualitativamente toda la propuesta de ley en su segundo trámite constitucional en 2019 (ver figura 1); luego, interpretamos su contenido con base en las dimensiones asociadas al IMPIC. En Chile, el proceso legislativo consiste en dos trámites constitucionales. Primero, el proyecto debe ser aprobado a nivel general y particular en la cámara de origen (Cámara de Diputados); luego, debe ser aprobado a nivel general y particular en la cámara revisora (Senado) (“Proyecto de Ley de Migración y Extranjería” 2018). En efecto, este proyecto de ley se encuentra en su última etapa (revisión final de los artículos del proyecto), cuyo resultado todavía podría ser: rechazado, modificado mediante indicaciones que deberán ser revisadas, aprobado en su totalidad sin cambios, o admitido y luego vetado por el Ejecutivo. En este último escenario, el proyecto vuelve al Congreso para su reformulación (“Proyecto de Ley de Migración y Extranjería” 2018).

Figura 1. Resumen de la trayectoria cronológica del proyecto de Ley de Migraciones, Chile 2018-2019



Fuente: elaboración propia con base en la tramitación del Senado de Chile (2020).

Nota: La línea segmentada indica el momento en la trayectoria de la ley en el cual se utiliza el documento para su análisis.

La Ley 20430 de refugiados fue promulgada y publicada en abril de 2010. Al revisar la información proporcionada por la base de datos del IMPIC para este año es posible observar que esta ley no fue considerada probablemente debido a que al momento de la medición la legislación no había sido aprobada⁴. La Ley 20430 solo demoró un año en ser aprobada en el Congreso. Esta fue presentada por el gobierno de Michelle Bachelet en concordancia con el Plan de Acción de México de 2004 que reafirma y resalta lo establecido en la declaración de Cartagena de 1984. Así, el Estado de Chile lleva a cabo sus compromisos internacionales en materia de derechos humanos, los derechos y libertades de quienes entran en su territorio y de un derecho a refugio basado en la protección (“Mensaje de s. e. la presidenta de la república” 2009). Este documento se refiere con bastante claridad a las preguntas sobre asilo presentes en el cuestionario de IMPIC, por tal razón no fue necesaria una codificación, sino un análisis detallado del documento por ambos expertos para responder exclusivamente a las preguntas vinculadas a variables de *asilo* y *refugio* (apéndice 2).

Después, cotejamos los resultados de esta política de inmigración en Chile con décadas anteriores, entre 1990 y 2010. Si bien los últimos datos disponibles del proyecto IMPIC corresponden a 33 países de la OCDE entre 1980 y 2010,

4 El no haber considerado proyectos de ley anteriores es metodológicamente acertado de acuerdo con el IMPIC. Utilizamos juntos la Ley 20430 y el proyecto de ley de migraciones para medir las tendencias, y el último para medir las intenciones legislativas.

los datos de Chile incluyen solo el periodo 1990-2010 (Helbling *et al.* 2017). En este sentido, el índice permite comparar a Chile con el resto de sus pares en el respectivo ciclo y también examinar cómo la política migratoria ha variado en su dimensión liberal-restrictiva a través del tiempo. Pese a evaluar varias dimensiones legales, nuestra aplicación del IMPIC implica una perspectiva de las ciencias sociales y no del derecho.

3. Método: la aplicación del índice IMPIC a Chile

El índice IMPIC se compone de cuatro áreas principales de política pública: una de control y tres vinculadas a la regulación —que representan las razones por las que el país admite la inmigración—, la reunificación familiar, la migración económica y el asilo.⁵ Cada una de estas áreas de política pública posee dos niveles, uno externo y otro interno.⁶ Para la regulación, el nivel “externo” se refiere a las políticas y burocracia ligadas a procesos de elegibilidad de inmigrantes y con las condiciones impuestas para obtener un permiso de visado en el país de residencia; mientras el nivel “interno” alude a las políticas que brindan seguridad al estatus migratorio logrado por el inmigrante, y las que protegen o garantizan sus derechos asociados. En términos generales, las tres áreas (reunificación familiar, migración económica y asilo), por los dos niveles (externo e interno), generan seis grupos de indicadores para la regulación. En cambio, para el control, no existen distintos grupos de indicadores que construyan cada nivel externo e interno, sino que se encuentran indicadores que directamente son agregados para obtener un nivel externo y, del mismo modo, uno interno (ver tabla 1 y apéndice 2).

Helbling *et al.* (2017, 7) tuvieron en cuenta cinco principios para operacionalizar la restrictividad hacia la inmigración: 1) incluir múltiples elementos por categoría; 2) incorporar temas ampliamente discutidos en la literatura y considerados importantes por los expertos;⁷ 3) elegir solo elementos existentes y relevantes en la mayoría de los países de la OCDE; 4) hacer que los elementos (potencialmente)

5 Originalmente, dentro del área de política pública de regulación se encuentra la coetnicidad (personas que comparten ciertos aspectos étnicos o culturales), pero sin la nacionalidad en el país de residencia, por lo que el país acepta a este grupo como inmigrantes (Helbling *et al.* 2013, 11). No obstante, Helbling *et al.* (2017) hallaron pocos casos con este tipo de medidas, por lo cual no fueron incorporadas a la medición del índice. Por lo tanto, nuestro análisis tampoco incluye dichas medidas.

6 La división externa-interna no es siempre intuitiva: por ejemplo, la pregunta que determina si la migración irregular se considera un delito o no, aunque ocurre solo una vez dentro de la frontera, cuenta como nivel “externo”, dado que determina la posibilidad de entrar.

7 El cuestionario sobre Chile para sus observaciones de 1990, 2000 y 2010 fue contestado por una investigadora de la Fundación Espacio Público (Bierre *et al.* 2016).

varíen entre países, y 5) que estos sean relativamente fáciles de comparar (es decir, su significado tiene que ser el mismo en los casos estudiados y las fuentes deben estar disponibles). Con base en estos criterios, el índice contiene ocho grupos de indicadores en total. Cada uno se traduce en un conjunto de preguntas o ítems, cuyas respuestas poseen un valor ponderado.

Acerca de la codificación, cada pregunta puede ser contestada con dos o más respuestas, cuyos valores oscilan entre el 0 y el 1, siendo el 0 plenamente liberal (o nula restrictividad) en la política pública y el 1, completamente restrictivo. Para ejemplificar, en el caso de la política de control, en su nivel externo se encuentra el indicador *residencia ilegal* (*illegal residence*), que es evaluado mediante la pregunta: “¿La residencia ilegal es considerada un crimen o un delito?”. Dicha interrogante está dirigida a un año específico y puede ser respondida con una de las siguientes cuatro categorías: a) no; b) sí, administrativo; c) sí, criminal y administrativo; o d) sí, criminal (Bjerre *et al.* 2016). La primera opción de respuesta del IMPIC equivale a “completamente liberal” (por lo que su puntaje es 0); la segunda se clasifica como “medianamente liberal/restrictiva” (su valor es 0,5); la tercera es “mayormente restrictiva” (0,75); y la última categoría está relacionada con una “completa restrictividad” (1).

Con relación a la validez interna del método utilizado por IMPIC, los autores mencionan que “la lógica de la formulación de políticas de inmigración puede considerarse estructurada de acuerdo con propósitos divergentes en relación con los distintos grupos de inmigrantes y el control de la inmigración” (Schmid y Helbling 2016, 26). Es la conceptualización y categorización de los tipos de políticas públicas (económica, de reunificación familiar, control y asilo) la que permite evitar una autocorrelación entre sus mediciones debido a que cada política apunta a diversos grupos de inmigrantes y a diferentes políticas institucionales. Con relación a su validez externa (para comparar países de la OCDE), el índice posee una gran cantidad de datos a través del tiempo, lo que permite obtener medidas de restrictividad que oscilan según cada país y en periodos de tiempo. Schmid y Helbling (2016) apoyan la validez externa del IMPIC en su variabilidad y en el hecho de que las tendencias de restrictividad que entrega son similares a las obtenidas por otros índices de confianza, los generados por el proyecto Determinantes de Política Migratoria (Demig 2015).

Para calcular el índice IMPIC, primero se promedian los valores de restrictividad de grupos de indicadores (ver tabla 1). Cada respuesta a la pregunta de un indicador tiene el mismo peso que la otra dentro de su grupo. Segundo, una vez que se obtienen los puntajes de cada grupo (por ejemplo, “elegibilidad” en el área de “reunificación familiar”), es posible calcular el valor de sus niveles externos e internos para las tres áreas de política pública de regulación. Para la política pública de control, sus indicadores están ya agrupados en un nivel

externo o interno. Tercero, se promedia el nivel externo con el interno para cada una de las cuatro áreas de política pública (A1: reunificación familiar, A2: inmigración económica, A3: asilo y A4: control), de lo que resultan cuatro estimaciones de restrictividad. Finalmente, el promedio de estos cuatro valores entrega un valor uniforme y final de la política pública inmigratoria. Aunque el IMPIC mide la restrictividad, destacamos que el índice en realidad evalúa un continuo entre 0 y 1, o entre una política completamente liberal y una totalmente restrictiva.

Tabla 1. Resumen del cálculo del IMPIC

El índice IMPIC		
La restrictividad de la política pública de inmigración		
F: promedio de las cuatro áreas de política pública \bar{X}_{A1-A4}		
Áreas de política pública de regulación (R. familiar [A1]; económica [A2]; asilo [A3]) F: promedio de nivel externo e interno $\bar{X}_{Ex, In}$	Área de política pública de control (Control [A4]) F: promedio de nivel externo e interno $\bar{X}_{Ex, In}$	
Nivel externo de A1, A2 y A3 (Ex) F: promedio de E y C $\bar{X}_{E, C}$		Nivel externo (Ex) F: promedio de indicadores específicos \bar{X}_{1-n}
Elegibilidad (E) F: promedio de indicadores específicos \bar{X}_{1-n}	Condiciones (C) F: promedio de indicadores específicos \bar{X}_{1-n}	
Nivel interno de A1, A2 y A3 (In) F: promedio de S y D $\bar{X}_{S, D}$		Nivel interno (In) F: promedio de indicadores específicos \bar{X}_{1-n}
Seguridad del estatus migratorio (S) F: promedio de indicadores específicos \bar{X}_{1-n}	Derechos asociados (D) F: promedio de indicadores específicos \bar{X}_{1-n}	

Fuente: elaboración propia con base en Bjerre *et al.* (2016).

Nota: F indica la fórmula para calcular el nivel de medición. Las áreas de política pública de regulación se diferencian de las de control en que, para obtener los valores de los niveles externo e interno de las primeras, es necesario hacer un cálculo previo de grupos de indicadores de *elegibilidad* y *condiciones* (para el nivel externo) y de *seguridad del estatus migratorio* y *derechos asociados* (para el nivel interno). En el caso de la política pública de control, sus niveles externo e interno son calculados cada uno por un grupo de indicadores respectivo.

El conjunto de preguntas en el cuestionario, correspondiente a los indicadores de las cuatro áreas de política pública en su totalidad, permiten obtener como resultado final una medición del nivel de restrictividad de la política pública de inmigración en un país y año determinados. Para contestar dicho cuestionario original (1980-2010), el equipo del IMPIC trabajó con un experto de cada uno de los 33 países de la OCDE y además realizó un proceso interno de revisión de pares, llevado a cabo por miembros de su equipo (Bjerre *et al.* 2016).

Con la intención de replicar este proceso, dos expertos independientes con conocimiento en política migratoria en Chile analizaron los documentos de política migratoria: el Boletín 8970-06 de 2019 (para reunificación familiar, inmigración económica y control) y la Ley 20430 (para asilo). Luego contestaron aparte el cuestionario. Una vez logrado el análisis por separado, las respuestas de ambos que no coincidieron fueron discutidas y consensuadas, con el propósito de afinar criterios de evaluación. Para el caso de las respuestas cuyos valores se aproximaban, se trabajó con medias aritméticas, de tal forma que existía una sola medida agregada, extraída de las dos opiniones especializadas.

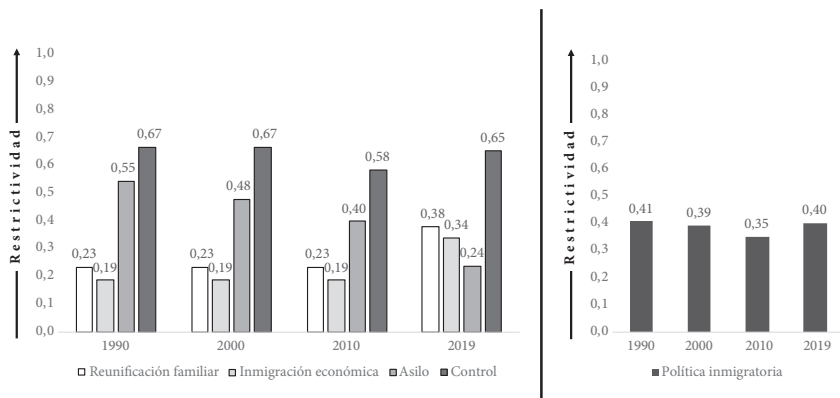
Para la codificación, hemos utilizado el cuestionario del IMPIC, que requiere de documentos de política pública que sea legalmente vinculante; es decir, la ley que ha entrado en vigor a través del proceso legislativo parlamentario (Helbling *et al.* 2017). Para contestarlo, hemos empleado el documento del proyecto de ley en el Boletín 8970-06 (Senado de Chile 2020), ya que nuestro objetivo es conocer tendencias e intenciones legislativas. Codificamos entonces el proyecto de ley en su etapa final en el Congreso chileno (ver figura 1). El proyecto hasta el 13 de agosto de 2019 había recorrido un extenso trayecto que, a nuestro juicio, permite representar las intenciones legislativas del Poder Ejecutivo. Dicho documento permitió contestar las secciones vinculadas a reunificación familiar, inmigración económica y control. Para responder el apartado dedicado al asilo, se utilizó exclusivamente el documento de la Ley 20430, aprobado en 2010. Una vez que fue respondido el cuestionario, se realizó el cálculo del índice, para medir los niveles de restrictividad de Chile en política migratoria. Luego, para comprender la restrictividad de las intenciones legislativas en torno a la política de inmigración de la segunda administración de Sebastián Piñera, se analizaron los cambios en restrictividad de reunificación familiar, inmigración económica y control.

4. Resultados del índice IMPIC, Chile 1990-2019

Los valores obtenidos muestran las tendencias sobre políticas de inmigración, en términos de reunificación familiar, inmigración económica, asilo y control. También exhiben la medida agregada del nivel de restrictividad de la política de

inmigración (la *política inmigratoria* en la figura 2). Los datos de tres décadas proporcionados por el IMPIC, sumados a la información adquirida por nuestra propia investigación, permiten obtener mediciones de restrictividad para cuatro periodos de política migratoria en Chile: 1990, 2000, 2010 y 2019 (ver figura 2).

Figura 2. Niveles de restrictividad para las cuatro áreas de política pública y su promedio (*política inmigratoria*), Chile 1990-2019



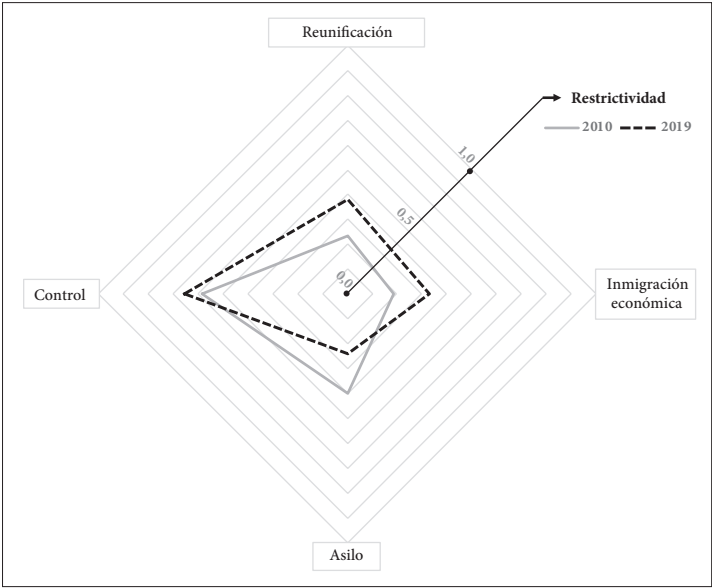
Fuente: elaboración propia a partir de datos recogidos por el proyecto IMPIC 1990, 2000 y 2010 (Helbling *et al.* 2017), combinado con nuestra medida para Chile 2019.

Como la figura 2 demuestra, hasta 2010, la restrictividad de la política de inmigración chilena —observada en el gráfico de barras de la derecha— descendió gradualmente en un 14,6 %, lo que representa un cambio hacia una política inmigratoria más liberal que restrictiva. En 2019, la restrictividad aumentó un 14,2 %, pese a los avances obtenidos hasta 2010, lo que hizo que la política migratoria de 1990 a 2010, de carácter cada vez más liberal, cambiara de dirección.

Destacamos que, en todas las décadas, la política inmigratoria se ha inclinado hacia el lado liberal del IMPIC, a saber, entre 0 y 0,5, en una escala donde 0 es completamente liberal y 1, totalmente restrictivo. No obstante, el último cambio entre el 2010 y 2019 es crítico, justamente porque rompe con el patrón anterior, el cual tiene su punto culmine con la Ley 20430, ingresada al Congreso en 2009 durante la primera administración de Michelle Bachelet y aprobada en la primera administración de Sebastián Piñera en 2010. Considerando la importancia de los derechos de migrantes, es pertinente analizar las intenciones del Gobierno en esta década frente al aumento de la inmigración en Chile como país de destino. En cuanto a los indicadores, la reunificación familiar y la inmigración económica, cuyas políticas públicas emergen desde el proyecto de ley de

migración y extranjería (figura 1), se encaminaron hacia la restrictividad en 2019 (ver apéndice 3). Solo comparando entre 2010 y 2019, el incremento es de 65,2 % para reunificación familiar y de 73,7 % para inmigración económica (ver figura 3).

Figura 3. Comparación entre las políticas de inmigración en Chile en 2010 y las tendencias legislativas en 2019



Fuente: elaboración propia a partir de los datos recopilados del 2010 por el proyecto IMPIC (Helbling *et al.* 2017) y nuestra medida para Chile del 2019. La línea gris continua refleja el estado de la restrictividad para la medición realizada por IMPIC en 2010. La línea segmentada refleja la restrictividad de las tendencias de política migratoria en relación con los cuatro tipos de política pública mencionados en este artículo. El contraste entre ambas áreas permite visualizar el movimiento de la restrictividad en una década.

Con respecto a políticas de asilo y de control, la primera presenta una clara tendencia hacia una política liberal mientras que la segunda se mantiene estable a través de los treinta años, exceptuando la década de 2010, cuando se observa una mayor liberalización. Al comparar 1990 con 2019, corroboramos que la medición de asilo arroja un notable desplazamiento hacia la liberalización, debido a la Ley 20430 de refugiados. Un mayor reconocimiento de los tratados y convenciones internacionales, asociado al cumplimiento de los derechos humanos, facilitó además el acceso al refugio; ya para 2010, Chile había adoptado la posibilidad de apelar los rechazos de solicitudes (Helbling *et al.* 2017). Al participar en los programas de reubicación de la Agencia de la Organización de las Naciones Unidas

para los Refugiados (Acnur), Chile usaba cuotas de asilo desde inicios del 2000 y, por ende, la restrictividad en la política de asilo descendió en un 12,7 % entre 1990 y el 2000. Finalmente, en 2019, la restrictividad refleja la misma tendencia, y bajó un 40 % en la última década (ver figura 2).

Como forma alternativa de visualizar los cambios notables en los cuatro indicadores, la figura 3 representa que la restrictividad de una década a otra aumenta un 12 % en políticas de control y desciende un 40 % en asilo (con una tendencia más liberal). En reunificación familiar, la cifra se incrementa en un 65 % aproximadamente. Asimismo, en política de inmigración económica, el aumento de restrictividad es mayor al 70 %. En la figura 3 es posible observar cómo en 2019 las políticas de asilo avanzan hacia la liberalidad y el resto, hacia la restrictividad.

5. Discusión de los resultados

Los resultados demuestran un aumento en la restrictividad en todas las áreas de política pública de inmigración en Chile entre 2010 (con base en los resultados del IMPIC) y 2019 (medido en el proyecto de ley de migraciones). Este giro se alinea con la ola de restrictividad de la región desde la presidencia de Mauricio Macri (2015-2019) en Argentina (Brumat, Acosta y Vera-Espinoza 2018), agravada por la emigración interregional, particularmente de venezolanos, y la reaparición de la derecha en varios gobiernos latinoamericanos. En esencia, la discusión de la restrictividad en Chile no solo ayuda a corroborar la tendencia de la región, sino que también evidencia una brecha en materia de derechos en política migratoria.

A diferencia del giro en promedio hacia la liberalidad de los países miembros de la OCDE, la iniciativa legislativa del gobierno actual de Chile para reemplazar la Ley de Migraciones de 1975 retrocede en cuanto a las libertades y derechos asociados a la inmigración económica y la reunificación familiar. Comparando las medidas del IMPIC en Chile con las etapas propuestas por Thayer (2019), en el periodo de la política por defecto (1992-2002) existen cambios mínimos en lo que respecta a las cuatro áreas de política migratoria. Entre 1990 y 2000, solo la política de asilo puede clasificar como más liberal a partir de los datos del IMPIC. Entre tanto, encontramos correspondencia entre la fase de la política de ordenar la casa (2018-presente) con una restrictividad más fuerte, en comparación con las otras décadas medidas.⁸ Los decretos de 2018 sobre los inmigrantes de Haití y Venezuela y la iniciativa legislativa para reemplazar la Ley de Migraciones permiten que este

8 No comentamos la etapa de la política del estado de ánimo (2002-2017) (ver Thayer 2019; Thayer, Stang y Dilla 2020), porque los años de análisis difieren con las medidas que recogemos del IMPIC, de 2000 y 2010.

artículo corrobore un movimiento hacia la restrictividad previamente indicado por la literatura reciente sobre gobernanza migratoria en Chile (Finn y Umpierrez de Reguero 2020; Stang, Lara y Andrade 2020).

Al comparar las mediciones de 2010 y 2019, en este último año la restrictividad aumentó alrededor del 65 % con respecto a la reunificación familiar, un 74 % en inmigración económica y un 12 % en control, mientras disminuyó un 40 % en asilo (ver figuras 2 y 3). Si bien la política de control es la que menos ha variado entre 2010 y 2019, es, en cambio, la más restrictiva en el índice: en 2019 obtuvo un 0,65 sobre 1 (ver apéndice 3). Podemos observar que el avance hacia la liberalidad, producto de las políticas de asilo, contrarresta el avance restrictivo propuesto por la iniciativa de ley del Gobierno en materia de reunificación familiar e inmigración económica. Dicha iniciativa puede interpretarse como una respuesta al aumento de los residentes extranjeros en Chile. Ahora más que nunca, las políticas de reunificación familiar son necesarias y más solicitadas por los inmigrantes, así como la búsqueda de oportunidades laborales que permitan el envío de remesas (Stefoni 2011b). El alza estable entre 2009 y 2017 del número de visas otorgadas cambió drásticamente, con un incremento del 67 % entre 2017 y 2018, y después con una disminución del 25 % en 2018-2019 (ver apéndice 1); este último, uno de los primeros efectos luego de implementar las medidas inmigratorias de 2018.

Por ende, los resultados permiten corroborar que, al aumentar la restrictividad, la nueva normativa pretende ser una herramienta que disminuya los flujos inmigratorios que durante los últimos años han llegado a Chile. Según Finn y Umpierrez de Reguero (2020), disminuir los flujos de origen de Haití y Venezuela fue un objetivo de los decretos orientados a esos dos grupos, resoluciones diseñadas e implementadas en 2018 por el mismo gobierno que propone este proyecto de ley de migraciones actualmente. Como enfatizan Stang, Lara y Andrade (2020, 177), las medidas llevadas a cabo con relación a los haitianos —en particular, su “expulsabilidad”— ocurren bajo un velo de “retórica humanitaria”. Dado el aumento en la restrictividad de las políticas de reunificación familiar e inmigración económica, cabe profundizar en los cambios que experimentaron los indicadores de políticas públicas en el proyecto de ley.⁹

Hay un incremento de restrictividad observado en cuatro de los indicadores para la medición de la política de reunificación familiar. Primero, esta iniciativa legislativa no es clara con respecto a los requisitos de edad en la

9 Bjerre *et al.* (2016) sugieren la posibilidad de discrecionalidad al responder al cuestionario del IMPIC, “si no hay regulaciones sobre los derechos asociados, esto no significa que no haya una política de inmigración. En cambio, significa que la política es más restrictiva” (23).

solicitud de permisos de residencia de cónyuges de extranjeros residentes en Chile. Segundo, no se establece un esquema acerca del costo del visado para la reunificación familiar, lo que concede libertad para que este fluctúe entre bajo y alto, en función del periodo y del país de origen. Algo similar ocurre en el caso del tiempo de permanencia al momento de solicitar la reunificación familiar. La falta de inclusión permite otras fluctuaciones *ad hoc* para restringir la reunificación, por ejemplo, al implementar políticas inmigratorias o modificar el tiempo de duración. Finalmente, un vacío importante corresponde a la inexistencia de una política que permita a cónyuges optar por un visado en caso de divorcio. Las condiciones de un nuevo visado para excónyuges pueden variar en cuanto al “tiempo previo de residencia”, la presencia de hijos y los costos de un nuevo visado. Todo esto deja en situación de mayor vulnerabilidad a cónyuges con intenciones de solicitar un divorcio, debido a la posibilidad de arriesgar su residencia en Chile.

Con respecto a políticas de inmigración económica, es posible encontrar cuatro aspectos que presentan un aumento en su restrictividad o, alternativamente, la omisión de ciertos detalles que podrían resultar en limitaciones para ciertos grupos. Primero, la legislación excluye definiciones relativas a las calificaciones técnicas o educacionales requeridas para la inmigración. Segundo, no presenta límites de edad para la inmigración económica (por motivos laborales). Tercero, con relación a la necesidad de ingresos o fondos financieros para acceder a visas temporales, la propuesta de ley solo establece que se debe acreditar la tenencia de ingresos que permitan solventar los gastos personales y de sus dependientes, pero no plantea cifras o lineamientos a seguir. Cuarto, los costos de solicitud de visas de trabajo no están especificados. Entonces, se abre la oportunidad de establecer un costo de solicitud asociado tanto para empleadores como para inmigrantes, que oscila de acuerdo con el país de origen, el periodo u otros mecanismos de selección.

Frente al crecimiento de la inmigración en Chile, la ambigüedad en las políticas previamente mencionadas da paso a rutas legales que pueden resultar en un aumento de la restrictividad, así como también crea la posibilidad de discrecionalidad al momento de aplicar la ley. Los cambios en los indicadores evaluados son críticos en el futuro diseño, la implementación y la adaptación de condiciones, políticas de control, exigencias de elegibilidad y requisitos de permanencia. En cuanto a lo anterior, es importante considerar el incremento en la población inmigrante de origen haitiano y venezolano, así como los decretos de 2018 ya establecidos. En la iniciativa legislativa se sugiere, entre líneas, la relevancia de generar una restrictividad selectiva *ad hoc* que podría emplearse como un bloqueo hacia ciertos inmigrantes.

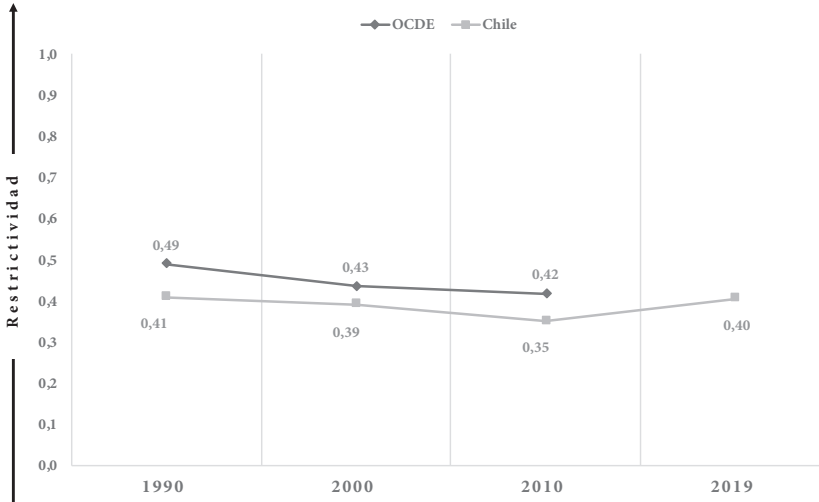
El tener más limitaciones no necesariamente representa una menor inmigración a largo plazo, pero sí un incremento en la irregularidad (ver, por ejemplo,

Thayer 2019). Una vez en el país de destino, como Finn (2019) desarrolla, al requerir más documentos o trámites más complejos para cruzar la frontera, así como para obtener y mantener un estatus legal —conocidos como burocracia pre- y post-migratoria—, se reduce la posibilidad de participación formal en la sociedad. Debido a que estas perspectivas corresponden a la inmigración también afuera de la región, incluimos una comparación de series temporales de las políticas inmigratorias en Chile con varios países en la OCDE.

a. Tendencias en restrictividad, Chile y la OCDE

Analizamos las tendencias de restrictividad de Chile con los 33 países de la OCDE incluidos en los datos del IMPIC, enfocándonos en dos aspectos principales. Primero, evaluamos las diferencias y semejanzas entre el conjunto de países de la OCDE y Chile de 1990 a 2010. Segundo, abordamos ciertos escenarios para Chile, a partir de 2019, con la meta de contrastarlos con sus tendencias en el pasado y con las inclinaciones de la OCDE. El análisis comparativo comienza en 1990, por la disponibilidad de datos del IMPIC y con el fin de mantener nuestro análisis solo dentro de un periodo democrático. Además, previo a la democracia, la situación política redujo notoriamente la inmigración internacional hacia Chile (Lara 2014; Stefoni y Stang 2017).

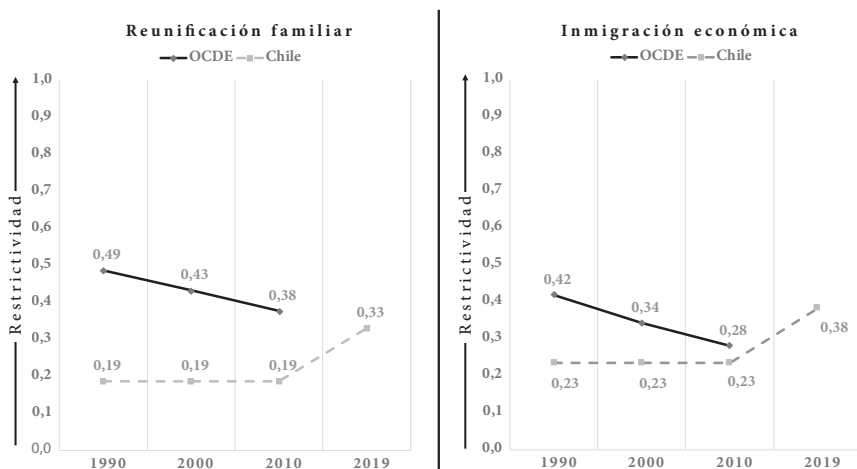
Figura 4. Las medidas del IMPIC: comparación entre Chile y países de la OCDE, 1990-2010, y las tendencias legislativas en Chile 2019



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de 1990-2010 del proyecto IMPIC (Helbling *et al.* 2017) y nuestra medición para Chile en el 2019.

Las tendencias hacia la restrictividad en política inmigratoria en Chile, desde 1990 a 2010, se han mantenido por debajo de 0,5, en el umbral de libertad (ver figura 4). Además, podemos notar que desde 1990 a 2010, esta característica se sostenía con una ligera inclinación a la baja. Para el caso de la OCDE en 1990, sus niveles se encontraban en la media entre restrictividad y libertad. Empero, existe una clara orientación a reducir sus niveles de restrictividad hasta 2010. Finalmente, es posible observar que los datos son consistentes con las tendencias a la libertad en política inmigratoria en países miembros de la OCDE, incluyendo a Chile entre 1990 y 2010 (De Haas, Natter y Vezzoli 2015; Helbling *et al.* 2017). Sin embargo, y de acuerdo con nuestra propia aplicación del IMPIC del 2019, Chile mantiene sus niveles de restrictividad, lo cual no se debe a la falta de nuevas políticas públicas. Por tal razón, en la figura 5, detallamos los cambios en las áreas de mayor interés.

Figura 5. Los resultados del IMPIC en reunificación familiar e inmigración económica: Chile en comparación con otros países de la OCDE



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de 1990-2010 del proyecto IMPIC (Helbling *et al.* 2017) y nuestra medición para Chile en 2019 a partir del proyecto de Ley 8970-06.

Desde 1990 a 2010, Chile no reporta cambios en su política de reunificación familiar o de inmigración económica, mientras que la OCDE sí presenta una tendencia evidente hacia la liberalización para ambas políticas inmigratorias (ver figura 5). En cuanto a la política de reunificación familiar para los países de la OCDE incluidos en el IMPIC, el periodo de 1990 a 2010 comienza en un nivel intermedio entre ser restrictivo y liberal, y luego reduce su restrictividad en un

22,4 %. Por su parte, Chile mantiene constante, en bajos niveles, su restrictividad en políticas de reunificación familiar en el mismo periodo, mientras que experimenta un alza notable en 2019. Con este incremento, Chile se acerca al promedio registrado por la OCDE en 2010, lo que puede indicar que el país busca ajustar su política de inmigración familiar a niveles de restrictividad intermedios presentes en la OCDE. Para la inmigración económica, la OCDE mantiene cifras de libertad (es decir, bajo 0,5) entre 1990 y 2010, y presenta una baja de restrictividad, de un 33,3 %, en dicho periodo. Ahora bien, Chile no sigue dicha tendencia a descender, pues mantuvo constante su política de inmigración económica en bajos niveles de restrictividad. En 2019, supera la media de la OCDE de 2010 con respecto a la restrictividad de su política de inmigración económica, resultado que puede equivaler a una intención implícita de reducir los flujos migratorios laborales.

Finalmente, nuestro análisis genera perspectivas novedosas en relación con las tendencias de Chile en contraste con las de la OCDE, considerando los últimos datos del país en 2019. Podemos resumir dichos hallazgos en los siguientes elementos: las tendencias de liberalización de la OCDE en sus políticas de reunificación familiar e inmigración económica avanzaron considerablemente hacia la restrictividad. Nuestros datos de 2019 también permiten visualizar reacciones reactivas del Gobierno ante el aumento de la inmigración, por lo que se aleja de las tendencias de las últimas décadas de la OCDE y alcanza niveles de restrictividad iguales o mayores a los que la OCDE reportaba en 2010.

Conclusión

Al extender el índice IMPIC al proyecto de ley de migraciones de 2019 y a la Ley 20430 de refugiados de 2010, demostramos principalmente dos aspectos de la política migratoria en Chile. En primer lugar, que el país mantiene su medida de restrictividad bastante cercana a las medidas anteriores y al promedio de la OCDE. En 2019, el promedio de las cuatro áreas de política pública de Chile alcanzó 0,40, en una escala donde 0 es “completa restrictividad” y 1 “total libertad”, según las pautas del IMPIC. En segundo lugar, demostramos que hay una clara diferencia entre los cambios de restrictividad para los cuatro tipos de política pública. En el caso de la política de asilo, la que está en funcionamiento refleja una muy baja restrictividad, de 0,24. Aunque su contenido permanece vinculado al refugio visto desde la protección, hacemos hincapié en las posibles medidas administrativas que ponen en riesgo su aplicación a futuro.

A propósito del reciente aumento en el número de inmigrantes, principalmente los provenientes de Venezuela, la evidencia indica que Chile está cambiando su estrategia como Estado migratorio. Desde 2018, su política

migratoria está asociada a un periodo de la política de ordenar la casa (Thayer 2019). Nuestros resultados de las políticas de reunificación familiar, inmigración económica y control, que se verían afectadas por el proyecto de ley de migraciones, extienden las conclusiones de Finn y Umpierrez de Reguero (2020) de que Chile diseñó políticas migratorias restrictivas, particularmente hacia los haitianos, con respecto a la reunificación familiar, y hacia los venezolanos, en relación con la inmigración económica.

A través de las medidas del índice, podemos aseverar que Chile se alinea con la clasificación de Estado migratorio original de Hollifield (2004), con base en la inmigración económica en una democracia liberal. Sin embargo, encontramos rasgos de otras dos variantes del Estado migratorio, definidos por Adamson y Tsourapas (2019): neoliberal y de nacionalización. Al no priorizar la formulación de políticas de inmigración fundamentadas en derechos, y por cuanto las decisiones migratorias son dirigidas por el Ejecutivo, las motivaciones del Gobierno chileno son más políticas y reactivas que asentadas en derechos. Aunque emplea un lenguaje inclusivo influenciado por los diálogos regionales (Finn, Doña-Reveco y Feddersen 2019; “Presidente Piñera defiende posición” 2018), Chile puede percibirse como un ejemplo de lo que Domenech (2013) denomina políticas de control con rostro humano.

La nueva legislación propuesta en Chile en 2019 toma una dirección completamente opuesta a la de la Ley 20430 de refugiados. En promedio, la propuesta de ley del Gobierno de Chile aumentó un 29 % la restrictividad del país en 2019 (en sus tres indicadores) con respecto a 2010, lo cual se ve contrarrestado por la disminución de un 40 % en el indicador de asilo. Esto explica por qué Chile, a pesar de presentar una iniciativa de ley más restrictiva, la Ley 20430 de refugiados contrarresta este efecto, lo que resulta en una tendencia a mantener sus niveles de restrictividad acordes con la de 2010 y con las tendencias liberales que Helbling *et al.* (2017) observan en este conjunto de países desde inicios de 1990.

Las intenciones legislativas de Chile sobre las políticas de control se alejan de las tendencias liberales y se acercan a las de sus pares de la OCDE. No obstante, las lleva a cabo desde una perspectiva de control no fundamentada en derechos. Este camino contradice algunas pautas de la agenda global y el avance de estrategias de la gobernanza migratoria (ver Domenech 2008, 2017, 2018), lo que demuestra los límites de poder de los organismos y acuerdos internacionales al momento de influenciar políticas nacionales.

Para ejemplificar nuestras conclusiones, el Gobierno chileno anunció en 2018 que no procedería a firmar el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. En palabras de Sebastián Piñera, “no nos parece conveniente, ni para Chile ni para los chilenos, suscribir un pacto que dificulta el

proceso de poner orden en nuestra casa, en materia de migraciones” (“Presidente Piñera defiende posición” 2018). El ministro de Relaciones Exteriores en esa época reforzó la afirmación de que el Pacto “choca con las normas de Chile para tener una migración segura, ordenada y regular”, y además sostuvo que este puede ser usado en contra de la soberanía de Chile (“Chile no va a adherir” 2018).

Con la aplicación del índice IMPIC, apoyada por literatura académica y cambios en el posicionamiento y en las políticas públicas anteriores de Chile, nuestro análisis subraya que, a pesar de los avances liberales en materia de refugiados, el proyecto de ley de migraciones es considerado un retroceso hacia la restrictividad. Por lo tanto, para el 2019, Chile mantiene un nivel de restrictividad en políticas inmigratorias similar al de décadas anteriores. También nuestro análisis revela que el diseño de las políticas de reunificación familiar, la inmigración económica y el control condicen en la intención de mantener el uso de mecanismos de selección. Las políticas de exclusión de los inmigrantes “indeseables” han variado en los marcos legales sudamericanos desde hace siglos (Acosta 2018). El proyecto chileno enviado para reformar la Ley de Migraciones de 1975 demuestra las intenciones legislativas de fortalecer la cerradura chilena, pero fortalecerla más para algunas personas que para otras.

Referencias

1. Acosta, Diego. 2018. *The National versus the Foreigner in South America: 200 Years of Migration and Citizenship Law*. Cambridge: Cambridge University Press.
2. Acosta, Diego, Cécile Blouin y Luisa Feline Freier. 2019. “La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas”. *Documentos de Trabajo* (Fundación Carolina) 3. <file:///C:/Users/Bibiana/Downloads/Dialnet-LaEmigracionVenezolana-7097487.pdf>
3. Adamson, Fiona B. y Gerasimos Tsourapas. 2019. “The Migration State in the Global South: Nationalizing, Developmental, and Neoliberal Models of Migration Management”. *International Migration Review*: 853-882. <https://doi.org/10.1177/0197918319879057>
4. Bjerre, Liv, Marc Helbling, Friederike Römer y Malisa Zobel. 2016. *The Immigration Policies in Comparison (IMPIC) Dataset: Technical Report*. Documento de trabajo. Berlín: WZB Berlin Social Science Center.
5. Bjerre, Liv, Marc Helbling, Friederike Römer y Malisa Zobel. 2018. “Conceptualizing and Measuring Immigration Policies. A Comparative Perspective”. *International Migration Review* 49 (3): 555-839. <https://doi.org/10.1111/imre.12100>
6. Bravo Acevedo, Guillermo y Carmen Norambuena Carrasco. 2018. *Procesos migratorios en Chile: una mirada histórica-normativa*. Chile: Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos 43.
7. Brumat, Leiza, Diego Acosta y Marcia Vera-Espinoza. 2018. “Gobernanza migratoria en América del Sur: ¿hacia una nueva oleada restrictiva?”. En *Anuario política internacional y política exterior 2017-2018*, editado por Lincoln Bizzozero Revelez y Wilson Fernández Luzuriaga, 205-211. Montevideo: FCS, Cruz del Sur.

8. Censo de Población. 1885. Instituto Nacional de Estadísticas. Consultado el 1.º de julio de 2020. <https://www.ine.cl/estadisticas/sociales/censos-de-poblacion-y-vivienda/poblacion-y-vivienda>
9. Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 2018. *Observatorio Demográfico América Latina y el Caribe. Migración internacional 2018*. Santiago de Chile: Cepal. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/44411-observatorio-demografico-america-latina-2018-migracion-internacional-demographic>
10. “Chile no va a adherir a nada que pueda ser usado en su contra y que atente contra nuestra soberanía”. 2018. Ministerio de Relaciones Exteriores, Sala de Prensa, 10 de diciembre. Consultado el 28 de julio de 2020. <https://minrel.gob.cl/chile-no-va-a-adherir-a-nada-que-pueda-ser-usado-en-su-contra-y-que/minrel/2018-12-10/160709.html>
11. Congreso Nacional de Chile. 1975. Decreto Ley 1094. “Establece normas sobre extranjeros en Chile”. Congreso Nacional de Chile. Consultado el 1.º de julio de 2020. <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6483>
12. De Haas, Hein, Katharina Natter y Simona Vezzoli. 2015. “Conceptualizing and Measuring Migration Policy Change”. *Comparative Migration Studies* 3 (1): 1-21. <https://doi.org/10.1186/s40878-015-0016-5>
13. DEM (Departamento de Extranjería y Migración). 2020. Estadísticas migratorias. Consultado el 15 de junio de 2020. <https://www.extranjeria.gob.cl/estadisticas-migratorias/>
14. Demig (Determinants of International Migration). 2015. *Demig Policy*, version 1.3. Oxford: International Migration Institute, University of Oxford. <https://www.migrationinstitute.org/completed-projects/demig>
15. Domenech, Eduardo. 2008. “La ciudadanización de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global”. En *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*, editado por Susana Novick, 53-72. Buenos Aires: Catálogos / Clacso.
16. Domenech, Eduardo. 2013. “Las migraciones son como el agua? hacia la instauración de políticas de ‘control con rostro humano’”. *Polis Revista Latinoamericana* 35: 2-17. <http://journals.openedition.org/polis/9280>
17. Domenech, Eduardo. 2017. “Las políticas de migración en Sudamérica: elementos para el análisis crítico del control migratorio y fronterizo”. *Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política* 8 (1): 19-48. <http://hdl.handle.net/11336/58156>
18. Domenech, Eduardo. 2018. “Gobernabilidad migratoria: producción y circulación de una categoría de intervención política”. *Temas de Antropología y Migración* 10: 83-128. <http://hdl.handle.net/11336/93417>
19. Durán Migliardi, Carlos y Luis Eduardo Thayer Correa. 2017. “Los migrantes frente a la ley: continuidades y rupturas en la legislación migratoria del Estado chileno (1824-1975)”. *Historia* 396 7 (2): 429-361. <http://www.historia396.cl/index.php/historia396/article/view/212>
20. Finn, Victoria. 2019. “Entre el individuo y el Estado: Burocracia pre- y post-migratoria”. *Remhu: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana* 26 (56): 159-178. <https://doi.org/10.1590/1980-85852503880005609>
21. Finn, Victoria, Cristián Doña-Reveco y Mayra Feddersen. 2019. “Migration Governance in South America: Regional Approaches versus National Laws”. En *The Dynamics of Regional Migration Governance*, editado por Andrew Geddes, Marcia Vera-Espinoza, Leila Hadj-Abdou y Leiza Brumat, 36-53. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781788119948.00008>

22. Finn, Victoria y Sebastián Umpierrez de Reguero. 2020. "Inclusive Language for Exclusive Policies: A Case of Restrictive Migration Governance, Chile, 2018". *Latin American Policy* 11 (1): 42-61. <https://doi.org/10.1111/lamp.12176>
23. Freier, Luisa Feline y Soledad Castillo Jara. 2020. "El presidencialismo y la 'securitización' de la política migratoria en América Latina: un análisis de las reacciones políticas frente al desplazamiento de ciudadanos venezolanos". *Internacia: Revista de Relaciones Internacionales* 1: 1-28. <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/internacia/article/view/21840>
24. Gárate Chateau, Manuel. 2012. *La revolución capitalista de Chile*. Santiago: Ediciones Universidad Alberto Hurtado.
25. Helbling, Marc, Liv Bjerre, Friederike Römer y Malisa Zobel. 2013. "The Immigration Policies in Comparison (IMPIC) Index: The Importance of a Sound Conceptualization". *Migration and Citizenship* 1 (2): 8-14.
26. Helbling, Marc, Liv Bjerre, Friederike Römer y Malisa Zobel. 2017. "Measuring Immigration Policies: The IMPIC Database". *European Political Science* 16 (1): 79-98. <https://doi.org/10.1057/eps.2016.4>
27. Hollifield, James F. 2004. "The Emerging Migration State". *International Migration Review* 38 (3): 885-912. <https://doi.org/10.1111/j.1747-7379.2004.tb00223.x>
28. Hollifield, James F. y Tom K. Wong. 2015. "The Politics of International Migration". En *Migration Theory: Talking across Disciplines*, editado por Caroline B. Brettell y James F. Hollifield, 227-288. Nueva York: Routledge.
29. INE (Instituto Nacional de Estadísticas). 2017. Censo de 2017. Consultado el 1.º de julio de 2020. <http://www.censo2017.cl/inmigracion/>
30. INE (Instituto Nacional de Estadísticas). 2020. "Según estimaciones, la cantidad de personas extranjeras residentes habituales en Chile bordea los 1,5 millones al 31 de diciembre de 2019". Prensa, Instituto Nacional de Estadísticas. Consultado el 15 de junio de 2020. <https://www.ine.cl/prensa/2020/03/12/seg%C3%Ban-estimaciones-la-cantidad-de-personas-extranjeras-residentes-habituales-en-chile-bordea-los-1-5-millones-al-31-de-diciembre-de-2019>
31. INE y DEM (Instituto Nacional de Estadísticas y Departamento de Extranjería y Migración). 2019. "Estimación de personas extranjeras residentes en Chile al 31 de diciembre 2018. Informe metodológico". Instituto Nacional de Estadísticas y Departamento de Extranjería y Migración, Santiago de Chile. <https://www.extranjeria.gob.cl/media/2019/07/Estimaci%C3%B3n-Poblaci%C3%B3n-Extranjera-en-Chile.pdf>
32. Koulisch, Robert y Maartje van der Woude orgs. 2020. *Crimmigrant Nations: Resurgent Nationalism and the Closing of Borders*. Nueva York: Fordham University Press.
33. Lara Escalona, María Daniela. 2014. "Evolución de la legislación migratoria en Chile: claves para una lectura (1824-2013)". *Revista de Historia del Derecho* 47: 59-104.
34. Lührmann, Anna, Marcus Tannenberg y Staffan I. Lindberg. 2018. "Regimes of the World (RoW): Opening New Avenues for the Comparative Study of Political Regimes". *Politics & Governance* 6 (1): 60-77. <http://dx.doi.org/10.17645/pag.v6i1.1214>
35. Mármora, Lelio. 2010. "Modelos de gobernabilidad migratoria. La perspectiva política en América del Sur". *Remhu: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana* 18 (35): 71-92.

36. “Mensaje de s. e. la presidenta de la republica con el que inicia un proyecto de ley de protección de refugiados”. 2009. Biblioteca del Congreso Nacional, Chile. Consultado el 20 de diciembre de 2020. <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/4812/>
37. Palanza, Valeria. 2019. *Checking Presidential Power: Executive Decrees and the Legislative Process in New Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
38. Penchaszadeh, Ana Paula. 2008. “La cuestión del extranjero. Una mirada desde la teoría de Simmel”. *Revista Colombiana de Sociología* 31: 51-67. <http://dx.doi.org/10.15446/rscs>
39. Penchaszadeh, Ana Paula y Lila Emilse García. 2018. “Política migratoria y seguridad en Argentina hoy: ¿el paradigma de derechos humanos en jaque?”. *Urvio, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad* 23: 91-109. <http://dx.doi.org/10.17141/urvio.23.2018.3553>
40. “Presidente Piñera anuncia reforma migratoria”. 2018. Prensa Presidencia, Gobierno de Chile, 9 de abril. Consultado el 28 de mayo de 2020. <https://prensa.presidencia.cl/discurso.aspx?id=73020>
41. “Presidente Piñera defiende posición de no sumarse al Pacto Mundial para la Migración”. 2018. Prensa Presidencia, Gobierno de Chile, 10 de diciembre. Consultado el 12 de junio de 2020. <https://prensa.presidencia.cl/comunicado.aspx?id=88452>
42. “Proyecto de Ley de Migración y Extranjería (boletín n.º 8970-06) y sus recientes indicaciones”. 2018. Informe preparado por Juan Pablo Jarufe Bader, asesoría técnica parlamentaria. Biblioteca del Congreso Nacional, Chile. Consultado el 15 de junio de 2020. https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/25229/1/Proyecto_de_Ley_de_Migracion_y_Extranjeria__Boletin_N___8970_06__y_sus_recientes_indicaciones.pdf
43. Schmid, Samuel D. y Marc Helbling. 2016. “Validating the Immigration Policies in Comparison (IMPIC) Dataset”. Discussion Papers, various Research Units SP VI 2016-202. WZB Berlin Social Science Center. <https://econpapers.repec.org/paper/zbw/wzbddiv/spvizo16202.htm>
44. Senado de Chile. 2020. “Tramitaciones, boletín 8970-06”. Consultado el 1.º de julio de 2020. <https://www.senado.cl/appsenado/templates/tramitacion/index.php?>
45. Siavelis, Peter. 2001. *Chile: las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo después de Pinochet*. Buenos Aires: Clacso.
46. Stang, María Fernanda. 2016. “De la doctrina de la seguridad nacional a la gobernabilidad migratoria: la idea de seguridad en la normativa migratoria chilena, 1975-2014”. *Polis Revista Latinoamericana* 44: 83-107. <http://journals.openedition.org/polis/11848>
47. Stang, María Fernanda, Antonia Lara Edwards y Marcos Andrade Moreno. 2020. “Retórica humanitaria y expulsabilidad: migrantes haitianos y gobernabilidad migratoria en Chile”. *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos* 20 (1): 176-201. <http://dx.doi.org/10.4067/S0719-09482020000100176>
48. Stefoni, Carolina. 2011a. “Ley y política migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante”. En *La construcción social del sujeto migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías*, editado por Bela Feldman-Bianco, Liliana Rivera Sánchez, Carolina Stefoni y Marta Inés Villa, 59-87. Quito: Flaccso; Clacso; Universidad Alberto Hurtado.

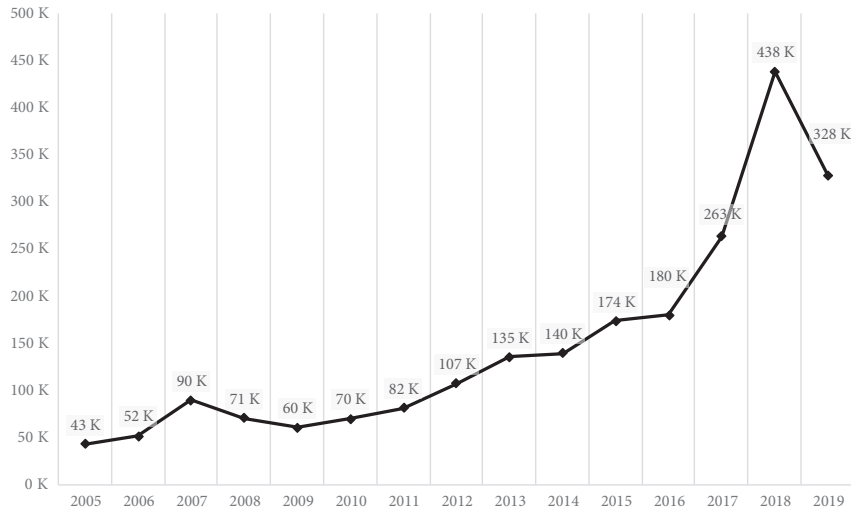
49. Stefoni, Carolina. 2011b. “ Migración, remesas y desarrollo: estado del arte de la discusión y perspectivas”. *Polis Revista Latinoamericana* 10 (30): 495-521. <http://journals.openedition.org/polis/2389>

50. Stefoni, Carolina y María Fernanda Stang. 2017. “La construcción del campo de estudio de las migraciones en Chile: notas de un ejercicio reflexivo y autocrítico”. *Íconos. Revista de Ciencias Sociales* 58: 109-129. <http://dx.doi.org/10.17141/iconos.58.2017.2477>

51. Thayer Correa, Luis Eduardo. 2019. “Causas y consecuencias de la migración irregular en Chile”. En *Migración en Chile. Evidencia y mitos de una nueva realidad*, editado por Nicolás Rojas Pedemonte y José Tomás Vicuña Undurraga, 297-334. Santiago: Servicio Jesuita a Migrantes.

52. Thayer Correa, Luis Eduardo, María Fernanda Stang y Charlene Dilla Rodríguez. 2020. “La política del estado de ánimo. La debilidad de las políticas migratorias locales en Santiago de Chile”. *Perfiles Latinoamericanos* 28 (55): 171-201. <http://dx.doi.org/10.18504/pl2855-007-2020>

Apéndice 1. Número total de visas otorgadas en miles (K), Chile 2005-2019



Fuente: elaboración propia con base en DEM (2020).

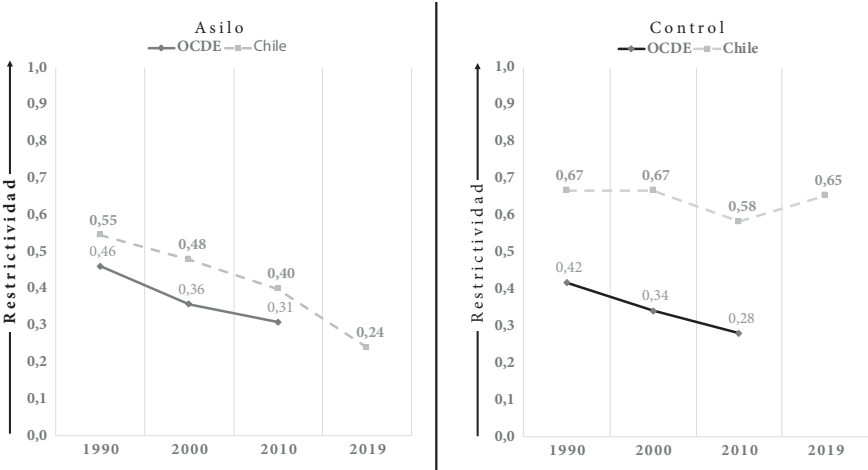
Apéndice 2. Resumen de áreas de política pública, sus niveles e indicadores del IMPIC

		Áreas de política pública del IMPIC			
		Regulación			Control
		Reunificación familiar	Inmigración económica	Asilo y refugio	
Externo	Elegibilidad	Requisitos para la residencia; límite de edad de familiares; cantidad de familiares	Perfiles de inmigrantes; cuotas; límites de edad; beneficio a la juventud	Existencia de protección humanitaria; nacionalidades; cuotas de asilo; tercer país; países de origen; acuerdos de relocalización	Residencia ilegal; multas a las aerolíneas; registro de extranjeros; intercambio de información internacional; información biométrica; documentos expirados
	Condiciones	Requisitos financieros; requisitos de alojamiento; nivel de idioma; costos de postulación	Ingreso mensual; fondos monetarios; nivel de idioma; costo de postulación; condiciones de igualdad laboral; tipos de ocupaciones; pruebas de compatibilidad con el mercado laboral	Lugar de postulación	
Interno	Seguridad del estatus migratorio	Permiso de residencia; permiso de residencia autónomo	Validez del permiso laboral; renovación del permiso; permiso transitorio o permanente; pérdida de empleo	Validez del permiso; renovación del permiso; permanencia; derecho a apelar; estatus una vez que termina la crisis del país de origen	Asistencia a inmigrantes irregulares; identificación; programas de amnistía; acceso a escuelas públicas sanciones a empleadores; matrimonio por conveniencia; detenciones
	Derechos asociados	Trabajo independiente	Flexibilidad del empleo	Libre movimiento; trabajo independiente; forma de los beneficios	

Fuente: elaboración propia con base en Helbling *et al.* (2017).

Notas: Acerca de las cuatro subdimensiones de la regulación: elegibilidad significa acceso, las condiciones son los requisitos, la seguridad del Estado indica la duración y la renovación del estatus del migrante, y los derechos asociados se refieren a los derechos proporcionados por el Estado.

Apéndice 3. Los resultados de IMPIC, asilo y control,
Chile en comparación con la OCDE



Fuentes: elaboración propia a partir de los datos de 1990-2010 del proyecto IMPIC (Helbling *et al.* 2017) y nuestra medida para Chile en el 2019.

Jorge Vásquez es candidato a magíster en Pensamiento Contemporáneo: Filosofía y Pensamiento Político en el Instituto de Filosofía de la Universidad Diego Portales (Chile). Licenciado en Ciencia Política de la misma institución. Becario del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (COES). Sus intereses de investigación se enfocan en migración, multiculturalidad y teoría política. ✉ Jorge.vasquez@mail.udp.cl

Victoria Finn es actualmente académica visitante en la Universidad de Tallinn, Estonia, y es además doble candidata a doctora, en Ciencia Política por la Universidad Diego Portales (Chile) y en Humanidades por la Universidad de Leiden (Países Bajos). Magíster en Asuntos Internacionales de la George Washington University, EE. UU. Sus líneas de investigación se centran en la ciudadanía, la participación política de migrantes y la gobernanza migratoria en Sudamérica. Sus últimos trabajos han sido publicados en *Citizenship Studies*, *Latin American Policy* y *Remhu. Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*. ✉ VickijFinn@gmail.com

Sebastián Umpierrez de Reguero es doble candidato a doctor, en Ciencia Política por la Universidad Diego Portales (Chile) y en Humanidades por la Universidad de Leiden (Países Bajos). Magíster en Ciencia Política, con mención en Relaciones Internacionales, de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Actualmente, es investigador asociado en la Universidad Diego Portales y en el Instituto Universitario Europeo (Italia). Sus intereses de investigación se centran en los estudios electorales, política legislativa y migración. Sus trabajos han sido publicados en *Frontiers in Political Science*, *Latin American Policy*, *Latin American Politics and Society*, entre otras revistas regionales e internacionales.

✉ sebastian.umpierrez@mail.udp.cl