

Puertas cerradas y huellas abiertas: migración irregular, trayectorias precarias y políticas restrictivas en Chile

Closed Doors and Open Footprints: Undocumented Migration, Precarious Trajectories, and Restrictive Policies in Chile

Luis Eduardo Thayer Correa¹

RESUMEN

Este artículo tiene por objetivo mostrar el papel que ha desempeñado el Estado chileno en la producción de la irregularidad administrativa de los migrantes con base en políticas orientadas a obstaculizar el ingreso al territorio. A partir de información secundaria se analiza el efecto que ha tenido la imposición del requisito de visa consular en el incremento de los ingresos clandestinos. El análisis se encuadra en una caracterización de la política migratoria impulsada por el Estado chileno entre los años 1992 y 2018; se nutre de la teoría del reconocimiento y de la noción trayectoria migratoria. Se concluye que los instrumentos de política migratoria que buscan restringir los ingresos, en el marco de una intensificación de las condiciones que llevan a las personas a salir de sus países, inciden en la creación de condiciones para institucionalizar trayectorias precarias en los migrantes.

Palabras clave: 1. estatus legal precario, 2. migración irregular, 3. políticas migratorias, 4. migración latinoamericana, 5. Chile.

ABSTRACT

This research aims to show the role the Chilean State has played in the production of the administrative irregularity of migrants based on restrictive access policies into the territory. From secondary information, the effect that the imposition of the consular visa requirement has had on the increase in undocumented access is analyzed. The analysis is based on a characterization of the immigration policy developed by the Chilean State between 1992 and 2018. It draws on the theory of recognition and the notion of migratory trajectory. It is concluded that restrictive immigration policy instruments, under favorable context for migratory flows, impact the creation of conditions for institutionalizing precarious conditions for migrants' trajectories.

Keywords: 1. precarious legal status, 2. irregular migration, 3. migratory policies, 4. Latin American migration, 5. Chile.

Fecha de recepción: 16 de enero de 2020

Fecha de aceptación: 8 de enero de 2021

Fecha de publicación web: 30 de noviembre de 2021

¹ Universidad Católica Silva Henríquez, Chile, eduardo.thayer@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0003-1993-4287>



INTRODUCCIÓN²

La tensión entre migrantes y Estado democrático tiene su base en la institucionalización de la propia categoría de migrante, que implica por definición la instauración de un conjunto de condiciones para el acceso a los derechos (Sassen, 2010). De modo que la exclusión que enfrentan los migrantes en relación con la ciudadanía legal, no se agota en la discriminación social que habitualmente acompaña sus trayectorias, sino que es producida normativamente por una serie de reglas explícitas que establecen la justificación y los criterios para esa exclusión parcial (Goldring y Landolt, 2013). En este sentido, la política migratoria de cualquier Estado se mueve entre la reducción de esas condiciones en un periodo acotado de tiempo y la creación de un marco institucional que convierte esa condicionalidad en una constante en la vida de los migrantes. Así, la política migratoria se constituye como una entidad paradójica entre los mecanismos que establecen la condicionalidad y los dispositivos que se crean para su superación.

Independiente de la orientación que posea una regulación migratoria, las trayectorias de las personas migrantes suponen un tránsito desde la condición temporal, a la residencia definitiva y eventualmente a la ciudadanía plena (Bauböck, 2006). Ahora bien, uno de los supuestos que asumimos aquí es que si bien la condición de migrante es antagónica a la de ciudadano (Menjívar, 2006; Goldring, Bernstein y Bernhand, 2009), está lejos de ser una categoría homogénea, pues agrupa un conjunto de formas distintas de transitoriedad y de acceso condicionado a los derechos que conforma un sistema de posiciones diversas de estatus legales o estatutos de condicionalidad (Goldring y Landolt, 2013).

Por otra parte, la literatura reciente ha mostrado que además de no ser homogénea, la categoría de migrante supone trayectorias no lineales ni necesariamente ascendentes en esa suerte de escala de derechos que conduce a la ciudadanía (Goldring y Landolt, 2013). Ello cuestiona una de las principales presuposiciones con que había venido abordando la relación entre migración y ciudadanía desde la década de mil novecientos noventa (Castles y Davidson, 2000), que asumía que el tránsito entre las posiciones del “estatus legal” de extranjeros implicaba ascender linealmente en la “escalera de los derechos” (Bauböck, 2006), o atravesar una serie de sucesivas, “puertas de entrada”, en tanto etapas del acceso paulatino a la ciudadanía (López, 2005).

En sentido contrario, la investigación más reciente ha venido mostrando profusamente que para el caso de la América del Norte (Menjívar, 2006; Menjívar y Abrego, 2012; Goldring y Landolt, 2012; Goldring y Landolt, 2013; Goldring, Bernstein y Bernhand, 2009; Bernhand, Goldring, Young, Bernstein y Wilson, 2008) y Europa del Sur (Calavita, 2007), las trayectorias de los migrantes hacia la ciudadanía legal implican la posibilidad de retroceder en el sistema de estratificación de derechos (Castles, 2003; Castles, 1995); o incluso, perpetuarse en una posición prevista por la normativa como transitoria o temporal (Menjívar, 2006).

² Este artículo se enmarca en el proyecto *ANID Anillos SOC180008 Contemporary Migrations in Chile: Challenges to Democracy, Global Citizenship, and Access to Non-discriminatory Rights*.

Las nociones de “temporalidad permanente” o de “legalidad transicional” (*liminal lagality*) que propone Menjivar (2006), permiten dar cuenta justamente de trayectorias en las que el acceso restringido a los derechos se establece como una constante. Se asume así que los migrantes pueden perder el acceso a derechos que hubiesen alcanzados previamente, aun encontrándose en etapas avanzadas de su trayectoria y que, por tanto, la caída en la irregularidad y en la no ciudadanía pueden formar parte del curso habitual de las trayectorias, y no solo como solía suponerse (López, 2005; Solé, 2000), un punto de partida superable para los migrantes.

Partiendo de estos supuestos, el artículo se organiza en base a dos hipótesis. La primera plantea que el estatus legal precario de los migrantes, incluyendo la negación total de la ciudadanía (Bernhard, Goldring, Young, Bernstein y Wilson, 2008), es una condición que el Estado contribuye a producir mediante el cuerpo normativo, los dispositivos administrativos y las prácticas burocráticas que conforman la política migratoria. La segunda plantea que las políticas en materia migratoria impulsadas en los últimos años por el Estado de Chile, que apuntan a obstaculizar selectivamente el ingreso al país para algunos colectivos nacionales mediante la institucionalización de un sistema de visas consulares, conducen a una consolidación de formas de precariedad legal y administrativa en los residentes migrantes.

EL ESTADO FRENTE A LOS MIGRANTES: CONCEPTOS Y ENFOQUE

En términos teóricos, este trabajo se sostiene en dos fuentes complementarias. La primera se inscribe en el campo de los estudios migratorios, específicamente en el marco analítico de los modos de incorporación que pone en relieve el papel del Estado en la definición de las trayectorias migratorias (Portes y Böröcz, 1989; Portes y Rumbaut, 1990; Portes y De Wind, 2006). La tesis de que el Estado incide en las trayectorias de los migrantes se inscribe en un encuadre más complejo, en el que actúan otros dos factores además de la política que impulse el Estado: los prejuicios que posea la sociedad respecto de los distintos colectivos migrantes, y la composición de clase y posición que ocupe el colectivo de inserción en la estructura de la sociedad receptora (Portes y Böröcz, 1989; Portes y Rumbaut, 1990). Con este enfoque se supera la perspectiva individualista neoclásica, que asumía que las trayectorias migratorias dependían de manera exclusiva de las competencias, estrategias y recursos personales de los migrantes (Portes y Rumbaut, 1990). Este trabajo aborda particularmente la variable Estatal del problema, dejando en suspenso las otras dos.

En esta línea, desde mediados de los dos mil se ha desarrollado una corriente que ha formulado una mirada crítica al papel que cumple el Estado como agente productor de la precariedad legal de los migrantes (Menjívar, 2006; Menjívar y Ábrego, 2012; Goldring y Landolt, 2012; Goldring y Landolt, 2013; Goldring, Bernstein y Bernhand, 2009; Bernhard, Goldring, Young, Bernstein y Wilson, 2008). Con ello, y como se ha señalado antes, se ha dado un giro en relación a los supuestos que venía asumiendo la literatura desde la década de 1990 en relación a la tensión entre migración y ciudadanía (Castles y Davidson, 2000; Castles, 2006; Bauböck, 2003; Faist y Gerdes, 2006; Cachón, 2010; Carens, 2004).

La segunda fuente teórica de la que se nutre este trabajo proviene de la teoría del reconocimiento (Honneth, 1997; 2009; 2010; Fraser y Honneth, 2006). Este enfoque permite

comprender el vínculo entre migrantes y Estado como un proceso constitutivo no solo de las condiciones en que se insertan los migrantes, sino también del carácter del Estado y su grado de adhesión a principios democráticos como la igualdad y la justicia (Weil y Crowley, 1994). Desde la teoría del reconocimiento se supone que el Estado y los sujetos se constituyen recíprocamente en una dinámica dialógica e interactiva (Fraser, 2006; Taylor, 2009; Renault, 2007; Haber, 2007; De Lucas, 2007; Fascioli, 2011). La ciudadanía en este sentido no se consume solo con el acceso a los derechos, sino también en base al autoreconocimiento que el sujeto desarrolle como parte del colectivo.

Esta noción de ciudadanía trasciende la formulación que realizara Marshall (2001), donde la primera es considerada como un conjunto de derechos producidos por el Estado y extendidos a la población. Al contrario, una noción de ciudadanía vinculada a la relación de reconocimiento asume que el sentido de pertenencia, o de “identidad cívica” (Kymlicka, 1996), es un elemento ineludible de la ciudadanía, pues es aquello que permite “mantener el nivel de compromiso, acomodación y sacrificio que las democracias requieren” para reproducirse (Kymlicka, 1996, p. 239). A partir de ello, asumimos que el curso de las trayectorias no solo depende del acceso a derechos, sino también del sentido de pertenencia de los sujetos a la comunidad política (Kymlicka, 1996). Este supuesto se sitúa en continuidad con el trabajo de Castles y Miller (1993), quienes sostienen que la conformación de un colectivo migrante en tanto “minoría” (excluida, explotada, subordinada y culturalmente rechazada), o “comunidad” (aceptada, partícipe, igualitaria, culturalmente interactiva), depende tanto de la receptividad del Estado como de las disposiciones de los colectivos (Castles y Miller, 1993, p. 47).

Con respecto a lo anterior las trayectorias migratorias pueden comprenderse como procesos que ponen en marcha una dinámica de reconocimiento recíproco entre sujetos migrantes y Estado, la que finalmente tiene consecuencias tanto para la forma se incluyen los primeros, como para la definición de algunos principios fundamentales del segundo. Así, el sujeto sería el resultado de una de interacción con el entorno que incide en la conformación de este último. Vale decir que sujeto y Estado se constituyen a partir de una relación de reconocimiento recíproco en la que se encuentran, tensionan y definen (Honneth, 1997). La bibliografía que viene nutriendo esta teoría desde la década de 1990 (Honneth, 1997; 2010; Fraser y Honneth, 2006; Haber, 2007; Renault, 2007), permite identificar tres situaciones típicas para abordar este problema.

La primera se basa en una negación total o parcial del reconocimiento por parte del Estado, ante la cual, el sujeto enfrentaría la relación desde el malestar, el *agravio moral* (Honneth, 2009), quedando enfrentado a una autopercepción de *menosprecio* (Honneth, 1997; 2006). Esta negación del reconocimiento, al no ser aceptada por el sujeto, podría motivar la emergencia de una *lucha por el reconocimiento* (Honneth, 1997). La segunda situación típica sería el *falso reconocimiento*, y se da cuando la expectativa de reconocimiento que tiene el sujeto, coincide con el reconocimiento negado o parcial que ofrece el Estado. Con ello la autoimagen que el sujeto desarrolla quedaría inscrita en la situación de desigualdad que el Estado le impone. La identidad del sujeto se convertiría así, como señala Taylor (2009), en el principal instrumento de la propia dominación. Lo que implicaría para el caso, la autoidentificación del migrante con la condición de ciudadanía negada o el estatus legal precario. La tercera situación típica supone un *reconocimiento auténtico* (Taylor, 2009). Esto implica un autoreconocimiento en el marco

de un Estado que crea condiciones normativas para que los sujetos migrantes puedan realizarse en igualdad de condiciones respecto de la población nativa, y una política migratoria que contribuya a crear condiciones para que en el plano de las relaciones sociales los migrantes puedan ser reconocidos en un marco de justicia.

Esta noción de reconocimiento, articulada con la condición de migrante, implica así una concepción de trayectoria migratoria como el resultado de una tensión constante entre sujeto y Estado. La noción de trayectoria migratoria que asumimos aquí (Cachón, 1989) entra en tensión con la lectura lineal y ascendente con que tradicionalmente se ha interpretado el proceso de incorporación de los extranjeros a la esfera de los derechos de la sociedad receptora. Tomamos distancia de la herencia evolucionista, que parte de los estudios sobre migración y ciudadanía han adoptado de la obra clásica de Marshall (2001), asumiendo que el acceso de los migrantes a la ciudadanía es un proceso de ampliación creciente de derechos mediado por un sistema de regulaciones basado en la gradualidad. Por el contrario, asumimos la acción del Estado como un conjunto de dispositivos confrontados a las disposiciones de los sujetos. Lo que induce tanto progresiones hacia los derechos como a lo contrario: el cierre de puertas, el retraso en la posibilidad de atravesarlas, o directamente, la inversión de la dirección de las trayectorias, obligando a los sujetos a cruzar una y otra vez las mismas puertas.

Las trayectorias migratorias se moverían así al interior de una *zona gris* (Menjívar, 2006) de posiciones de estatus precario, heterogéneas y dinámicas, que contradicen la idea de una integración secuencial y creciente en las esferas de los derechos por parte de los migrantes (López, 2005). La noción de trayectoria migratoria, al contrario, asume que el sujeto circula por los distintos estamentos que conforman la condición de migrante en un curso de ida y regreso entre la ciudadanía formal, el estatus precario y la negación de todo estatus legal. Entre esta negación total de los derechos que encarnan los migrantes indocumentados y el acceso a la residencia permanente, cada Estado produce un gradiente de posiciones intermedias transitorias por las que se mueven los migrantes avanzando y retrocediendo. Las trayectorias se van conformando así como una huella situada entre lo impredecible de la experiencia y la rigidez de la burocracia (Bernhard, Goldring, Young, Bernstein y Wilson, 2008).

La precariedad de las posiciones del estatus legal estaría determinada por la condicionalidad, la temporalidad y la dependencia. Goldring y Landolt (2013) afirman que normalmente se expresa en la presencia de alguno de estos elementos o la combinación de ellos: a) falta de autorización de trabajo; b) ausencia del derecho a residir de manera permanente en el país; c) dependencia de los derechos propios respecto del derecho de una tercera persona para residir en el país; d) ausencia del acceso pleno a los derechos garantizados para los residentes permanentes nacionales y extranjeros; y e) sujeción de la autorización de residencia a la condición laboral, de estudiante u otra. Es decir, la precariedad en el estatus legal de los migrantes se define por la institucionalización de una temporalidad de la que deriva un condicionamiento para el acceso a los derechos. A ello es necesario añadir otros dos elementos que inciden en la configuración de trayectorias precarias: la revocabilidad de la posición alcanzada y la expulsabilidad eventual de los sujetos.

De esta manera, la interpretación lineal del proceso de entrada a la ciudadanía por parte de

los migrantes ha quedado expuesta a una crítica profunda que surge del análisis de las trayectorias migratorias. Por una parte, se ha mostrado que en la práctica muchos dispositivos presentes en las regulaciones migratorias inciden en una precarización de las trayectorias, en el sentido de revocar las condiciones que habilitaban el acceso a los derechos. La metáfora del “juego de escaleras y toboganes” (Goldring y Landolt, 2013) expresa una situación que pone en evidencia la inestabilidad del reconocimiento de los derechos de los migrantes. Por otra parte, el cuestionamiento a la linealidad apunta al supuesto de que los derechos políticos constituyen el punto de llegada de esta suerte de movilidad ascendente hacia la ciudadanía. Ello desconocería evidencia que muestra que el alcanzar los derechos sociales y un bienestar similar al de población nativa, opera como un incentivo para que las comunidades migrantes se resten de participar en la esfera política de manera activa (Brubaker, 1989), situación que habría dado origen a la categoría de “semiciudadanía” o “denizenship” (Hammar, 1989; Castles, 2003; Layton-Henry, 1990).

Otra línea de críticas ha apuntado al formalismo del enfoque, que asume una continuidad entre la tipificación de los derechos y su ejercicio efectivo (Hammar, 1989; Castles y Miller, 1993; Castles, 1995; Brubaker, 1989; Layton-Henry, 1990). Ello ha puesto de relieve la discusión en torno a las prácticas institucionales y las relaciones sociales, como una instancia en la que se afirman o tensionan los objetivos perseguidos por la regulación normativa:

Es de todos sabido que la igualdad formal oculta con frecuencia unas grandes desigualdades cualitativas y que los derechos legales pueden tener connotaciones diferentes según el trato que dispensen los funcionarios e incluso los ciudadanos comunes a los titulares de esos derechos (Carens, 2004, p. 410).

De este modo, las normas que establecen garantías para el acceso a los derechos de los migrantes, se conciben como una condición necesaria pero no suficiente para el acceso efectivo a esos derechos consagrados (Brubaker, 1989).

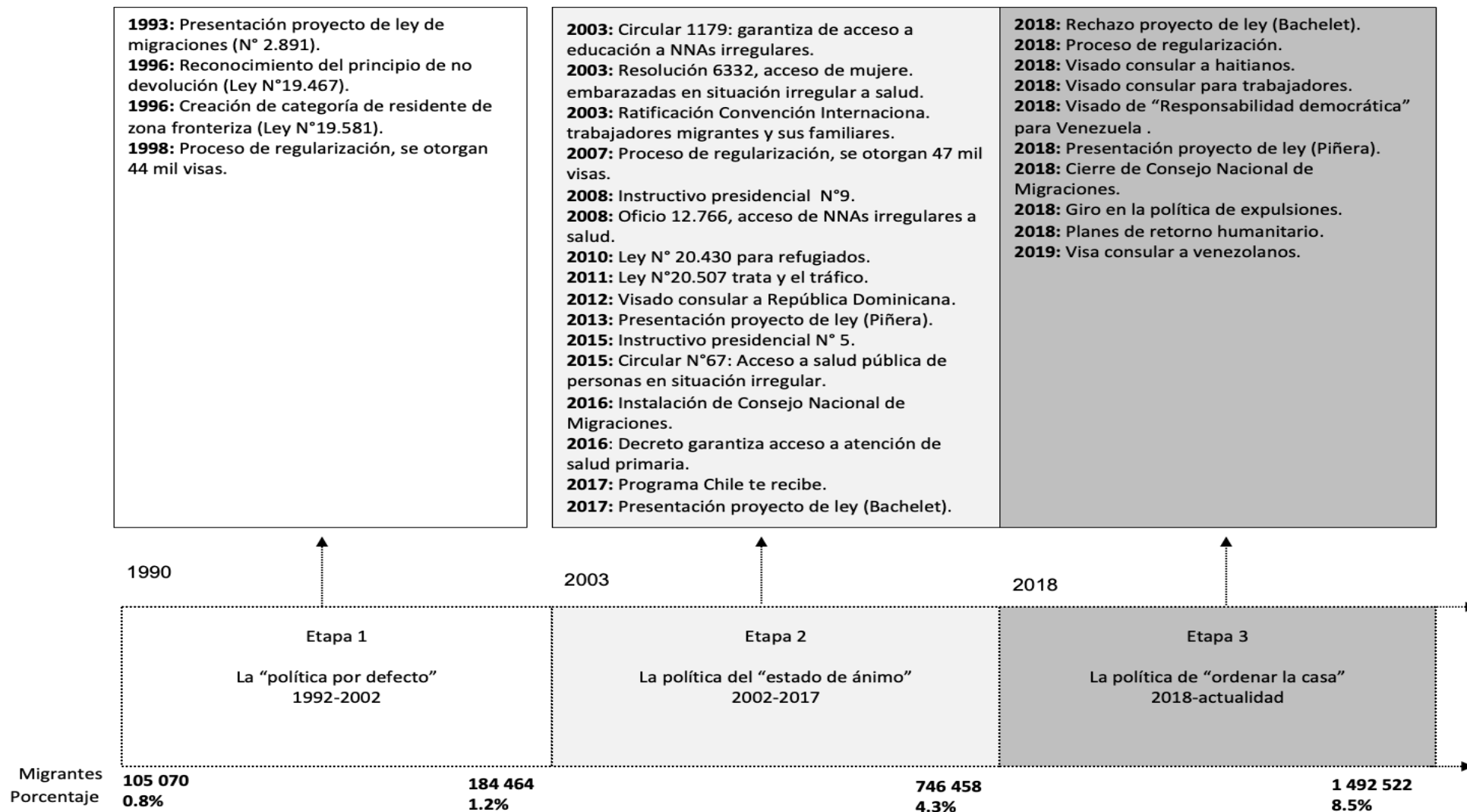
Estas críticas tensionan la concepción de la incorporación de los migrantes en la esfera política como un tránsito lineal y conducente a la plena ciudadanía, pero también cuestionan la idea de que entre la ciudadanía y la no ciudadanía existe una frontera única que divide una bipolaridad. Estas miradas críticas sugieren al contrario, que entre la ciudadanía y la negación de la ciudadanía existe un sistema de fronteras permeables, asentado en regulaciones formales y prácticas sociales que conformarían una “zona gris” de estatus intermedios, que tendería a convertirse en una constante en las trayectorias migratorias, limitando al autoreconocimiento de los migrantes en la sociedad receptora, y la posibilidad de desplegar un sentido de pertenencia a ésta. De este modo, la heterogeneidad real que define las distintas formas de producción estatal de la condición de migrante permite superar la concepción binaria: regularidad/irregularidad; legal/ilegal; ciudadanía/no ciudadanía, con que habitualmente la literatura ha abordado el problema de acceso a los derechos de ciudadanía de la población extranjera (Goldring, Bernstein y Bernhand, 2009).

POLÍTICA MIGRATORIA RECIENTE EN CHILE: LA INSTITUCIONALIZACIÓN DE TRAYECTORIAS PRECARIAS

La relación entre la política que en materia de migraciones ha impulsado el poder ejecutivo los últimos 30 años a través de sus atribuciones administrativas, y la ley de extranjería vigente, ha pasado por tres momentos. Es posible identificar una primera fase que va desde el retorno de la democracia en 1990 hasta el año 2003, en el que el ejecutivo permanece muy poco activo ante la emergencia del proceso migratorio nuevo, que perdura hasta la actualidad (Thayer, Stang y Dilla, 2020). En esta etapa, la ausencia de una política impulsada desde el ejecutivo hizo que las trayectorias de los extranjeros residentes estuvieran influidas casi exclusivamente por el efecto de la ley. En el segundo momento, que va desde 2003 hasta 2017, la política de migraciones comienza a ocupar un lugar cada vez más relevante en la agenda, y va tensionando una ley asentada en un enfoque de seguridad nacional, desde acciones y medidas, que en líneas gruesas apunta a rectificar los problemas de exclusión que generaban la aplicación de la ley. En la tercera fase, iniciada en 2018, el ejecutivo ha buscado establecer una continuidad de sentido y objetivos entre la ley y la política, mediante un giro en ambos ni niveles hacia un enfoque restrictivo y centrado principalmente en la gestión de la frontera. En esta sección realizamos una caracterización general de la relación entre ley y política migratoria de estos tres momentos (ver figura 1).

El principal rasgo de la primera etapa, que va de 1990 a 2003, es la baja actividad a nivel del ejecutivo en materia de políticas migratorias, lo que se expresa, en parte, su lugar secundario en la agenda pública. Por lo mismo, no es posible realizar una caracterización del sentido de las medidas tomadas durante este período, pues no hay definiciones políticas consistentes. Es una fase en que la ley opera como “política por defecto”. La principal acción administrativa llevada a cabo el año 1997 fue la implementación de un proceso de regularización extraordinario que entregó visas temporales a poco más de 40 000 personas. La mayoría de ellas se encontraba en situación de irregularidad devenida, vale decir había ingresado regularmente al país y había permanecido más allá del plazo de 90 días dispuesto por la ley para la visa transitoria de turista, instrumento habitualmente utilizado al inicio de las trayectorias. Dado que la ley contiene un mecanismo de regularización ordinario para quienes se encontraran en esa situación, mediante la obtención de una oferta laboral y el pago de la multa correspondiente, el proceso de regularización implicó, más que la apertura de una oportunidad no contenida en la normativa, la agilización de un procedimiento engorroso, costoso y extenso en el tiempo.

Figura 1. Esquema de las etapas de la política migratoria en Chile



Fuente: Elaboración propia a partir de base de datos incluida en Observatorio de Políticas Migratorias-CISJU-UCSH (2019).

Además de esta medida, se realizaron algunos cambios legales, como la reforma al decreto de ley N°1.094 a través de la ley N°19.476, que consagra el principio de no devolución y otros aspectos en relación al reconocimiento de la condición de refugiado, o la creación, a través de la ley N°19.581 de 1998, de la categoría de habitante de zona fronteriza. En esta línea, en 1993 el ejecutivo presentó al Congreso un proyecto de reforma a la ley migratoria que no prosperó más allá del primer trámite parlamentario y fue archivado en 1997. Finalmente, en materia de regulación internacional, en 1993 el Estado de Chile suscribe la Convención Internacional para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, y en 1994 el presidente Eduardo Frei sometió su ratificación a consideración de la Cámara de Diputados, que la aprobó luego de tres años de tramitación, pasando en diciembre de 1997 al Senado, donde la tramitación no se reactivó hasta 2003. La ausencia casi total de políticas en el nivel administrativo y los escasos avances en materia legislativa, configuraron un período en que el Decreto de Ley N° 1.094 de 1975 que establece la ley de Extranjería opera directamente sobre las trayectorias de las personas migrantes sin la mediación de una política ni de medidas de rectificación de los vacíos que este decreto contiene.

El segundo momento va desde 2003 a 2017 y comprende el período final del gobierno de Ricardo Lagos, el primer y segundo gobierno de Michelle Bachelet (2006-2010), y (2014-2018) y el primer período de Sebastián Piñera (2010-2014). Durante estos años hubo una intensificación de las acciones por parte del ejecutivo, que sin embargo no se desarrollaron articuladamente ni decantaron en una institucionalización que las hiciera sostenibles en el tiempo. Más que una política, se desplegó un conjunto de acciones fragmentadas, sin continuidad, ni ordenadas por la definición de objetivos aglutinadores. En otro trabajo he denominado este momento como la “política del estado de ánimo” (Thayer *et al.*, 2020), en el sentido de que las medidas estuvieron sujetas a las disposiciones y voluntades de funcionarios y autoridades de turno, como una respuesta coyuntural a la creciente presencia de migrantes, y no como resultado de definiciones de Estado, o incluso de gobierno.

A pesar de la fragmentación de las medidas y de la poca continuidad entre ellas, se puede reconocer que, en este segundo momento, las políticas migratorias se orientaron por lo general a rectificar los condicionamientos y las restricciones establecidas para el acceso a derecho de la población migrante, derivadas de la aplicación de la normativa legal vigente. Los principales nudos contenidos en la ley, tensionados por la política, estuvieron vinculados por una parte con las restricciones asociadas a la situación administrativa irregular, y por otra, con el vacío que expresa el D.L. 1.094 en relación a la consagración de derechos para población extranjera residente. Respecto a lo primero, cabe señalar que este marco legal no establece protección o garantía alguna para quienes se encuentren en situación administrativa irregular, sea esta devenida o de origen. De hecho, es una situación administrativa consagrada como delito cuando es consecuencia de un ingreso no autorizado. En cuanto a lo segundo, la ley no contempla ninguna referencia a derechos, ni consagran principios para acceder a ellos. El sentido de esta ley se circunscribe en gestionar la frontera, así como definir y administrar las faltas y delitos que define como tales, y establecer los condicionamientos para a las autorizaciones de residencia y trabajo. Es un marco que, en definitiva, rehúsa consagrar criterios y principios para el reconocimiento de un catálogo de derechos.

De manera que durante este último período la tensión que establecen las políticas respecto a la ley se expresa en la emisión de decretos, instructivos presidenciales y la implementación de programas de integración sectoriales orientados a establecer condiciones de acceso efectivo a sus derechos sociales. Cabe precisar que entre 2010 y 2014 la actividad política en materia de migraciones se ralentiza, y se orienta más a la gestión de la frontera que a políticas de integración. Identificamos aquí, además de una pausa en el proceso que se venía desarrollando, una versión incipiente y anticipada del giro hacia la política migratoria que se daría posteriormente en 2018 durante el segundo período presidencial de Sebastián Piñera. En efecto, la principal medida administrativa entre 2010 y 2014 fue la imposición del requisito de visa consular por motivos de turismo a los ciudadanos dominicanos. Una medida que, como se verá más adelante, es uno de los principales dispositivos de incentivo para el incremento de ingresos clandestinos en ese período. Esta medida, tomada en 2012 para ciudadanos dominicanos, constituye un antecedente claro de las políticas que se implementarían a partir de 2018.

El año 2003 resulta clave para comprender esta segunda fase, puesto que es visible que se comienzan a tomar algunas medidas orientadas en rectificar la discriminación institucionalizada en la ley de la que son objeto los extranjeros residentes. Son ejemplares en este sentido los oficios N°1.179 y N°6.232 del Departamento de Extranjería y Migración, que tienen por objetivo declarado “*reducir de manera creciente la discriminación de que son objeto los ciudadanos extranjeros que residen en nuestro país*” (Oficio 1.179, 2003, p.1.). En particular, estos documentos instruyen el acceso por una parte de los menores de edad extranjeros en situación irregular a visas de estudiantes, y en el caso de las mujeres embarazadas, a visas temporales. Ello con el propósito de facilitar el proceso de integración de estos grupos, y regularizar el ejercicio del derecho a la asistencia en salud en el caso de mujeres embarazadas, y a la educación escolarizada, en el de los menores.

El año 2003 resulta clave para comprender esta segunda fase, puesto que es visible que se comienzan a tomar algunas medidas orientadas en rectificar la discriminación institucionalizada en la ley de la que son objeto los extranjeros residentes. Son ejemplares en este sentido los oficios N°1.179 y N°6.232 del Departamento de Extranjería y Migración, que tienen por objetivo declarado “*reducir de manera creciente la discriminación de que son objeto los ciudadanos extranjeros que residen en nuestro país*” (DEM, 2003a, p. 1; DEM 2003b, p. 1). En particular, estos documentos instruyen el acceso por una parte de los menores de edad extranjeros en situación irregular a visas de estudiantes, y en el caso de las mujeres embarazadas, a visas temporales. Ello con el propósito de facilitar el proceso de integración de estos grupos, y regularizar el ejercicio del derecho a la asistencia en salud en el caso de mujeres embarazadas, y a la educación formal, en el de los menores.

Si bien estas medidas tienen un alcance limitado, constituyen dispositivos que rectifican la discriminación institucional en la que se encontraban hasta ese entonces los dos grupos referidos. En efecto, el propio hecho de estar dirigidas a grupos específicos, mujeres embarazadas y menores de edad, y no a la población migrante en general, supone una limitación en la extensión del derecho. Lo mismo que el estar orientadas exclusivamente a personas en situación de irregularidad devenida, vale decir, que hubieran permanecido residiendo en Chile más allá del plazo establecido por el visado de turismo con el que ingresaron, lo que excluye a quienes hubieran ingresado al país clandestinamente.

En la misma línea, en diciembre de 2003 se envía al Senado de la República, por decisión del Ministerio de Relaciones Exteriores, el informe recogido en el boletín N° 1256-10 para avanzar en la tramitación de la ratificación de la Convención Internacional Sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares. La que, como señalamos arriba, había sido aprobada por la Cámara de Diputados en 1997, y por tanto, llevada seis años sin ser tramitada. Finalmente, el Senado aprobó la convención en la que se promulga y entra en vigencia en Chile con el Decreto N°84 de 2005. Con ello, se consagra el compromiso del Estado de promover la regularidad (Artículo 69). Al mismo tiempo que se avanza en el reconocimiento del derecho a la educación y la atención a la salud en determinadas condiciones, pero independiente de la su situación administrativa. Haciendo eco de ello, en junio de 2008 el Departamento de Extranjería y Migración publicó el Oficio N°12.766, en que se fijan los principios de un convenio con el Ministerio de Salud para garantizar el acceso a la atención de salud a menores de edad, independiente de su situación administrativa, aunque solicitar como requisito contar con la tarjeta de turismo supone la exclusión de las personas en situación irregular que hayan ingresado clandestinamente al país.

Por otra parte, este segundo período está marcado por la publicación de dos instructivos presidenciales, el N°9 de 2008 y el N°5 de 2015, que fijan lineamientos de políticas sectoriales orientadas a la integración igualitaria de los migrantes. A pesar de haber sido emitidos en las dos administraciones de Michelle Bachelet, el primero, publicado durante su primer gobierno, cumple con respecto a algunos derechos como el acceso a la salud con un estándar más garantista que el segundo, aunque también con limitaciones. En efecto, el Instructivo N°9 de 2008 plantea que *“no se podría en ningún caso denegar prestaciones de salud a los extranjeros que lo requieran, de acuerdo con su situación previsional”* (Gobierno de Chile, 2008, p. 4); vale decir que se establece la garantía, pero se la condiciona a la situación previsional de la persona.

Por su parte, el Instructivo N°5 de 2015 ordena a los órganos de la administración del Estado que en materia de salud se debe *“asegurar la elección del sistema de salud y en todo caso garantizar el acceso efectivo a la salud a las mujeres embarazadas, a los niños, niñas y adolescentes, a la atención de urgencia y a los bienes de salud pública”* (Gobierno de Chile, 2015, p. 7). Con ello, además de ratificar las garantías ya establecidas en 2003 de acceso a la salud focalizadas en los grupos de mujeres embarazadas y menores de edad, la instrucción de 2015 solamente indica que las personas migrantes podrán elegir el sistema de salud al que afiliarse. La diferencia entre estos instructivos, emitidos durante el primer y segundo períodos de Bachelet, nos sirve para confirmar la naturaleza de esta etapa, marcada por avances parciales en el enfoque de derechos, que sin embargo tensionan las restricciones derivadas de la ley y con medidas administrativas poco consistentes entre sí.

En línea con el derecho a la salud y el reconocimiento orientado a la población en situación irregular el Ministerio de Salud (2016) publica el Decreto N°67, uno de los últimos documentos administrativos del período orientados a rectificar las exclusiones derivadas de la ley. En este se establece que aquellas personas extranjeras que se encuentren en situación administrativa irregular podrán acceder a las prestaciones del sistema público de salud, al ser incluidos en el Fondo Nacional de Salud (Fonasa), en la “categoría A”, como “carentes de recursos o

indigentes”. Este documento es probablemente el más significativo en materia de reconocimiento de derechos de las personas en situación migratoria irregular, puesto que no distingue ni en el texto ni en los requisitos entre personas en situación de irregularidad devenida o de origen. El decreto define como en condición de irregular a toda “*persona inmigrante que carece de documentos o permisos de residencia, que suscribe un documento declarando su carencia de recursos*” (Ministerio de Salud, 2016, p. 1), lo que incluye por omisión a quienes hubieran ingresado clandestinamente al país.

Todas estas medidas administrativas representan las principales acciones que en materia de políticas migratorias tensionaron la ley vigente, aunque cabe señalar que en dos instancias del periodo se buscó modificar la ley de extranjería. Primero en 2013, durante en primero gobierno de Piñera, y luego en 2017, durante el último periodo de Bachelet. La falta de un acuerdo entre los actores políticos, y de la voluntad del ejecutivo para priorizar estas reformas, condujo a que ambas iniciativas se estancaran en el Congreso de la República. La última, de manera definitiva, al ser rechazada en su primer trámite parlamentario con votos de diputados de la misma coalición gobernante que presentó el proyecto; y la primera en 2018, cuando en su segunda administración Sebastián Piñera prioriza en la agenda legislativa la tramitación de la iniciativa legal presentada en 2013.

De este modo, el tercer período en cuestión, que se inicia en 2018, surge desde la voluntad del poder ejecutivo de priorizar una agenda en materia de migraciones. Ello implicó impulsar acciones coordinadas y consistentes en materia de reforma legislativa, medidas administrativas, y no menos importante, en la construcción de un relato y una estrategia de comunicaciones que ordenó, por primera vez desde 1990, los principios una política migratoria propiamente dicha. En este sentido, en 2018 se experimentó un giro hacia una política migratoria que tiene objetivos claros que ordenan las acciones, y que permiten construir una relación de concordancia entre el plano de la ley y las medidas administrativas. Ahora bien, este giro tiene otros dos componentes de sentido relevantes, por una parte establece como prioridad exclusiva la gestión de la frontera, con lo que se abandona la preponderancia de las políticas en el plano del reconocimiento de derechos y de la integración de las personas migrantes. Y por otra, establece una orientación abiertamente restrictiva y de control fronterizo, que modifica los criterios de acceso al territorio nacional existentes desde 1975.

Si hasta 2018 las medidas administrativas apuntaron a rectificar las condiciones de exclusión de los extranjeros derivadas de la ley, el giro de ese año consiste precisamente en que las acciones impulsadas desde el ejecutivo han buscado, desde entonces, institucionalizar por la vía administrativa las condiciones de esa exclusión.

EL CIERRE DE LA FRONTERA COMO FORMA DE PRODUCCIÓN DE LA IRREGULARIDAD

A las pocas semanas de haber asumido la presidencia, Sebastián Piñera anunció un paquete de medidas en materia de migraciones enmarcadas en un discurso basado por una parte en la idea de “ordenar la casa”, ante un flujo migratorio descrito como caótico, “ilegal” y causante de graves problemas sociales, como la delincuencia, la saturación de los servicios públicos, el incremento de la pobreza extrema y la degradación de las condiciones de trabajo de los

trabajadores nacionales. Así, el paquete de medidas vendría a corregir lo que se planteó como la negligencia del gobierno anterior, que supuestamente habría descuidado la frontera, dando paso al caos migratorio.

En términos concretos, las medidas decretadas a partir de 2018 pueden agruparse en tres líneas de acción articuladas: primero, se anuncia la reactivación en el congreso de la tramitación del proyecto de ley migratoria presentado en 2013 por la primera administración de Piñera; para ello se presenta al Congreso Nacional una nueva versión de dicho proyecto con más de 100 indicaciones que modifican la primera versión. Al presentarlo con la categoría de “urgente”, el proyecto se estableció como una de las prioridades de la discusión parlamentaria del primer año de gobierno, aprobándose en la Cámara de Diputados en enero de 2019.

En segundo lugar, se anuncia la apertura de un proceso de regularización extraordinario, que según cálculos del gobierno, permitiría inscribir en un plazo de tres meses a más de 300 000 migrantes, que estimaban se encontraban en situación administrativa irregular. Sin embargo, al cierre del proceso se inscribieron poco más de 155 000 personas, de las que en torno a 90 por ciento se encontraba en situación de irregularidad devenida. Por lo que esa mayoría contaba al momento de iniciarse el proceso con mecanismos de regularización ordinarios en la ley. Finalmente, se implementó una serie de medidas administrativas orientadas a establecer selectivamente requisitos de ingreso particulares para migrantes por su condición nacional o por su nivel de calificación. Con ello se instauró un sistema de visas consulares como requisito de ingreso al mercado de trabajo. Un antecedente de esta política lo encontramos en 2012, año en que justamente en la primera administración Piñera se estableció el requisito de visa consular para las personas provenientes de República Dominicana.

La creación de este sistema de acceso por la vía consular limitó las posibilidades de obtener una autorización en la frontera conducente a la residencia temporal. Con ello se cerró el principal mecanismo que durante las décadas anteriores había utilizado la población extranjera para acceder regularmente al mercado de trabajo. Tanto la creación del sistema de visas consulares, como las restricciones al cambio de estatus migratorio para quienes obtengan un visado en la frontera, se ejecutaron por la vía administrativa y a la vez se incorporaron en la propuesta de modificación del proyecto de ley de migraciones reactivado en el Congreso. De este modo, la política y la ley dejaron de estar tensionadas para pasar a una fase de articulación consistente, que tuvo por propósito la instauración de una política migratoria selectiva y restrictiva.

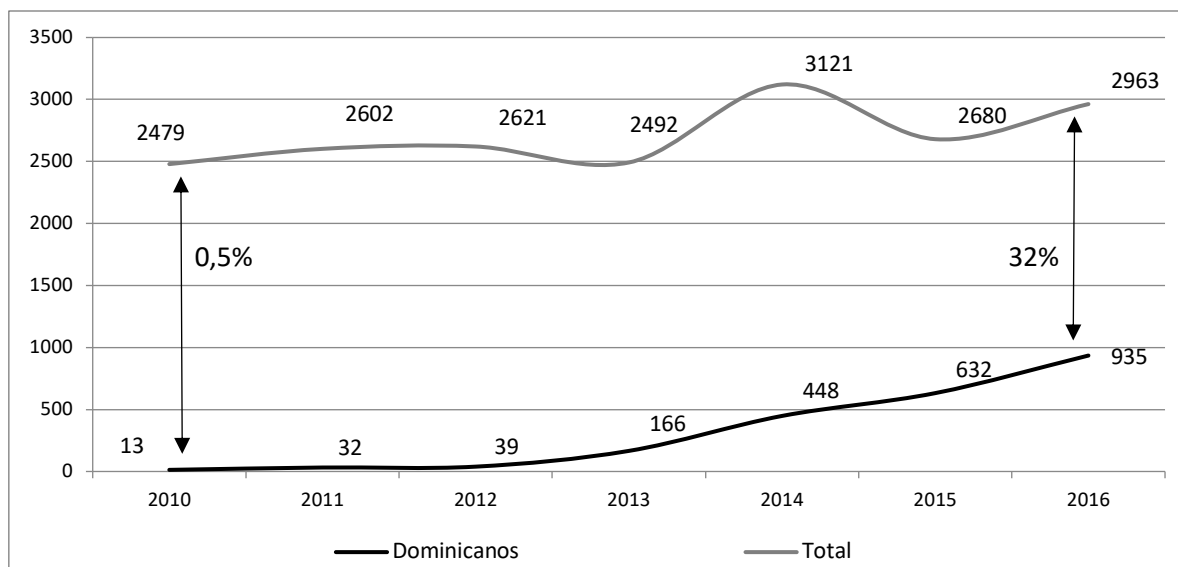
Desde el punto de vista del acceso a los derechos, estas medidas implementadas en un contexto de condiciones económicas y sociales favorables para la llegada de migrantes han redundado en un incentivo a la irregularidad de origen, lo que representa uno de los principales obstáculos que encuentran los extranjeros para acceder a los derechos. En efecto la información del propio Ministerio de Interior muestra que las denuncias por ingreso clandestino pasaron en 2019 de 2 905 en 2017 a casi 9 000. Ello es atribuible al incremento del flujo migratorio desde países de la región, en condiciones de restricción fronteriza para los ingresos regulares. Las consecuencias que se vienen observando con relación a la población dominicana desde 2013 en

adelante que se presentan a continuación, constituyen un anticipo de una realidad que previsiblemente se extenderá a otros colectivos de migrantes a los que se les impide el ingreso.

El requisito de contar con una visa emitida por la vía consular para la población dominicana se instaure a través de una nota verbal transmitida telefónicamente por la Dirección General de Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores al Gobierno de República Dominicana. El requerimiento administrativo vigente desde el 1 de septiembre de 2012, exige a los ciudadanos de ese país que deseen ingresar a Chile por motivos de turismo, realizar la solicitud de la autorización en el consulado chileno ubicado en la capital dominicana, y no en la frontera chilena como ocurría hasta ese entonces. La justificación expresada por el Ministerio, que consta en que para esta determinación fue la necesidad de controlar la creciente presencia de situaciones de trata y tráfico de personas vinculadas a la explotación sexual. Es importante señalar que en 2012 el número de personas dominicanas residentes en Chile representaba una proporción baja en relación al volumen total de extranjeros residentes en Chile. En efecto en 2014 la población dominicana representaba menos del 1 por ciento de la población extranjera residente de manera permanente en Chile (DEM, 2016). En este sentido, se puede afirmar que el volumen no constituyó un factor relevante para establecer el requisito como ha ocurrido posteriormente en con otros grupos nacionales a los que se les ha impuesto el requisitos como haitianos (2018) y venezolanos (2019).

Según información publicada por el Ministerio de Interior y Seguridad Pública de (DEM, 2016), el ingreso clandestino de población dominicana estimado a partir de las expulsiones decretadas por ese motivo, se multiplicó por 24, vale decir que creció en un 2 400 por ciento entre 2010 y 2016 (gráfica 1). En relación a la proporción de expulsiones de personas dominicanas sobre el total de expulsiones, estas pasaron de representar en ese período 0.5 por ciento a constituir 32 por ciento de ese total. Si bien el dato de expulsiones por ingresos clandestinos no expresa la real magnitud de estos ingresos y tiende a subestimarlos, constituye una aproximación válida para representar la curva probable de evolución de estos ingresos.

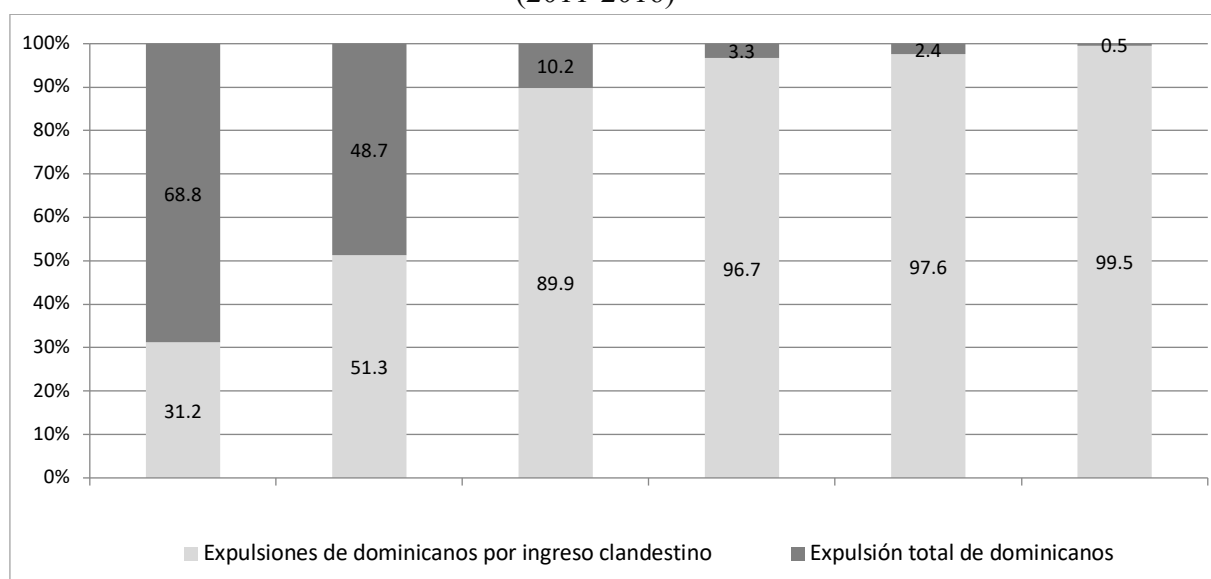
Grafica 1. Expulsiones totales y a dominicanos por ingresos clandestino (2010-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de informe del Departamento de Extranjería (DEM, 2016).

En la misma línea, y como se observa en la gráfica 2, las expulsiones por ingresos clandestinos de dominicanos pasaron en 2011 de representar un 31 por ciento de total de expulsiones a este colectivo a representar casi 100 por ciento en 2016. Es decir, luego de imponerse el visado consular a este colectivo el año 2012, prácticamente la totalidad de las expulsiones se ha debido a ingresos clandestinos.

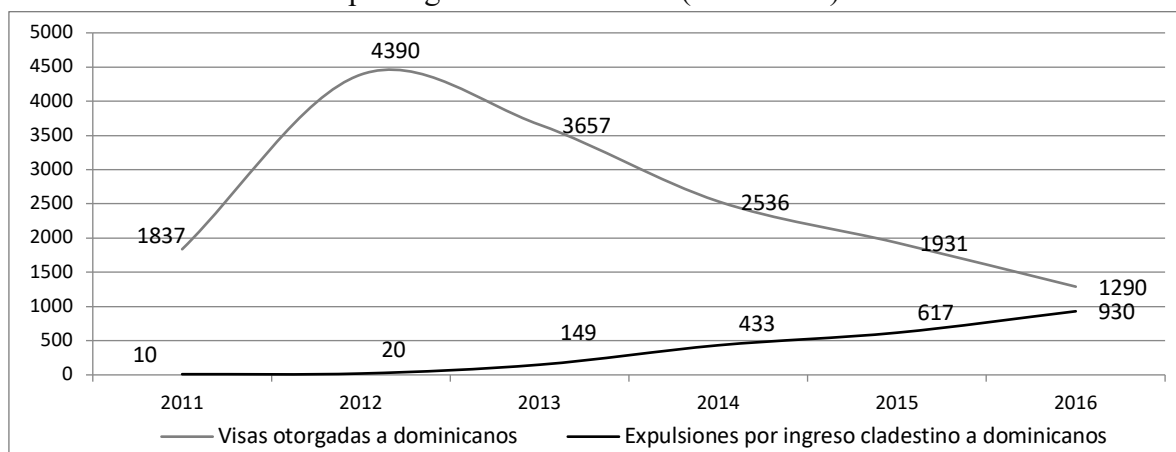
Grafica 2. Expulsiones a población dominicana. Total y por ingreso clandestino (2011-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de informe del Departamento de Extranjería (DEM, 2016).

Finalmente, cabe señalar que el instrumento de la visa consular opera en la práctica como un recurso de cierre de la frontera. Así lo muestra la baja en las visas otorgadas una vez que se instaura el requisito. En la gráfica 3 se puede observar que a partir del año 2012 y hasta 2016, las visas entregadas a ciudadanos dominicanos a través del consulado chileno en ese país se redujeron significativamente, pasando de 4 390 en 2012 a 1 290 en 2016, a la par que las expulsiones por ingresos clandestinos se incrementaron en una relación inversa. Al respecto, cabe señalar que el descenso en el otorgamiento de visas puede estar también influido por el hecho de que un vez que se niegan las solicitudes, las personas tienden a inhibirse de realizar solicitudes ante las autorizaciones.

Gráfica 3. Visas otorgadas a población dominicana y expulsiones por ingresos clandestinos (2011-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de informe del Departamento de Extranjería (DEM, 2016).

En esta misma línea, el balance de mayo de 2018 realizado por las autoridades de gobierno sobre el proceso de regularización extraordinario iniciado en abril de 2018, mostró que de los 9 720 dominicanos residentes en Chile en ese momento, durante el primer mes se inscribieron 6 200, esto es 64 por ciento del colectivo, una proporción significativamente superior a 30 por ciento de haitianos, 17 por ciento de venezolanos, 12 por ciento de colombianos y 7 por ciento de peruanos inscritos durante ese primer mes. El motivo por el cual la población dominicana se inscribió en una proporción tan elevada probablemente se deba a la alta tasa de irregularidad de origen en el colectivo, ya que según se estableció en el decreto del proceso de regularización, quienes hubieran ingresado clandestinamente a Chile solo tendrían 30 días para inscribirse en el registro, a diferencia de quienes hubieran ingresado regularmente al país y hubieran perdido la documentación, o no la hubiesen renovado a la fecha, a quienes se otorgó un plazo mayor de inscripción, que alcanzó los tres meses.

La información muestra en primer lugar que el mecanismo del visado consular tiene una funcionalidad para limitar las autorizaciones de ingreso selectivo. Así lo confirma la información reciente con respecto al requisito consular impuesto a haitianos y venezolanos en 2018 y 2019, respectivamente. De las 40 000 visas consulares de turismo que solicitaron ciudadanos de estos países durante esos dos años, se concedieron poco más de 5 000, 15 por ciento del total, y se rechazaron 26 000, lo que representa 66 por ciento. El 16 por ciento se encontraba en trámite o sin resolver. En segundo lugar, la información muestra que la imposición de restricciones para el ingreso en el caso de la frontera chilena, no detiene los accesos, sino que incide en que estos se realicen de manera clandestina. En este sentido, se puede decir que si en seis años se ha incrementado de manera significativa la irregularidad de origen de un colectivo relativamente pequeño como el dominicano, la proyección de esa cifra en otros colectivos mayores y que provienen de países en condiciones más críticas, nos pone frente a la perspectiva del mediano plazo de un incremento significativo de la irregularidad de origen.

DISCUSIÓN FINAL

En Chile, como en el resto de países receptores sudamericanos, se da una serie de condiciones que, sumadas, hacen que en la práctica nuestras fronteras sean muros muy frágiles, frente a la potencia de los procesos sociales y estructurales que incentivan los flujos migratorios en la región. La demanda de fuerza de trabajo extranjera en los mercados de trabajo locales, la profundización de las desigualdades regionales, y la presencia de redes sociales y familiares cada vez más densas y extensas, estimulan la reproducción de los flujos migratorios en el sistema migratorio del que Chile forma parte. A ello se suma la persistencia de vínculos históricos, económicos y culturales que en muchos casos se sostienen en flujos migratorios que preceden la propia constitución de los Estados nacionales, y elementos institucionales como el Acuerdo de Residencia Mercosur o el Estatuto Migratorio de los Países de la Comunidad Andina.

Si bien puede señalarse que en términos generales las políticas de seguridad y control fronterizo logran parcialmente su objetivo de reducir los ingresos de los migrantes, consiguen también, y de manera ineludible, incrementar la muerte de migrantes en los trayectos, incentivar las redes de trata y tráfico, multiplicar la irregularidad y la vulneración de derechos en los migrantes. Además, aumentan el costo de los traslados y contribuyen a estigmatizar como residentes ilegítimos a los migrantes que ya residen en los países de recepción, y a los nuevos migrantes, lo que redundará en la discriminación y el racismo en las sociedades receptoras (Thayer, 2016). En este sentido, las políticas de seguridad fronteriza activan todo un complejo sistema de incentivos a la inseguridad migratoria. Al mismo tiempo, los instrumentos de política migratoria restrictiva incentivan la incorporación precarizada de los inmigrantes al mercado de trabajo, tal como ha mostrado Calavita (2007) para el contexto de la migración hacia el sur de Europa.

De la misma manera, las políticas restrictivas impuestas recientemente en Chile, de las que el sistema de visas consulares es solo una parte, además de tener consecuencias que afectan directamente los derechos de las personas, crean las condiciones para la institucionalización de mecanismos permanentes de ingreso precario en el mercado de trabajo, incentivando la formación de una subclase de trabajadores, situada por debajo de la clase trabajadora nacional en cuanto a condiciones de vida, tipo de empleo, nivel de salarios, seguridad, regulaciones laborales, acceso a derechos sociales y acceso al poder. Esta interpretación permite avanzar hacia una lectura de las políticas restrictivas que vaya más allá del problema formal del acceso a la ciudadanía y a los derechos. En este sentido, la escala de grises que separa la ciudadanía de la negación de la misma sería un esquema de normas para la institucionalización de una ciudadanía precarizada, como una función para mantener o incrementar los márgenes de ganancia de aquellos sectores en que se incorporan los trabajadores migrantes. Esto abre una perspectiva de investigación potente y aún muy poco explorada en América Latina, y con bastante desarrollo Norte América (Goldring y Landolt, 2013).

Más allá de la agenda de investigación que se abre, el escenario de América Latina, marcado por la intensificación y expansión de crisis sistémicas que expulsan cada vez a más personas de sus países, a la par que muchos Estados receptores, como el chileno, dan un giro incipiente hacia políticas de frontera restrictivas instala desafíos importantes, en los que se juega nada menos que la vida y el bienestar de muchas personas. La creación de dispositivos de frontera

que dejen de incentivar ingresos clandestinos es uno de esos desafíos, que se enmarca ciertamente en uno mayor, que consiste en establecer criterios regionales para pensar nuestras fronteras desde un enfoque humanitario, pero sobre todo, realista.

En el mismo sentido, las políticas que afectan las trayectorias migratorias extendiendo la temporalidad o la condición transitoria del reconocimiento legal, exponen a las personas a caídas y retrocesos en su estatus alcanzado, lo que afecta las posibilidades de desarrollo de sus proyectos de vida en condiciones de autorespeto, lo que incide en la segmentación social en el acceso a derechos y al trabajo. En este sentido, la temporalidad pone a los migrantes en el borde de la irregularidad, por lo que extenderla implica exponer a los sujetos a una más probable precarización de su vida. El mismo efecto tienen los dispositivos que sujetan la residencia temporal al contrato de trabajo, que exacerbaban la asimetría inherente de la relación empleador/trabajador, y al mismo tiempo, exponen a los migrantes que pierden su contrato de trabajo a dificultades adicionales para conseguir un nuevo contrato que les permita renovar su permiso legal de residencia.

Evitar la institucionalización de dispositivos políticos que incentivan la irregularidad administrativa resulta tan crucial como establecer mecanismos de regularización permanentes. No existe frontera ni sistema de acceso a la ciudadanía para extranjeros que por definición no implique la institucionalización de la condicionalidad y la restricción. La política migratoria empuja así de manera natural hacia la irregularidad, o al menos, crea las condiciones que la posibilitan y la hacen un destino probable y verosímil en la vida de quienes toman la decisión de migrar. Es resorte del mismo Estado es entonces hacerse cargo de contar con instrumentos para rectificar esta situación, y evitar que la pérdida del estatus o la caída en la irregularidad se vuelva una vía hacia callejón sin salida.

Como lugar de destino, Chile y los países de procedencia sus migrantes –90 por ciento sudamericanos y caribeños–, forman parte de un sistema migratorio territorialmente articulado por la historia, la economía, la cultura y los vínculos sociales de sus habitantes. Desplegar una política migratoria que desconozca esta articulación, pretendiendo regular y restringir normativamente los lazos que la estructuran, supone remar a contracorriente de la realidad. La intensificación de las condiciones de expulsión en países de Sudamérica y el Caribe, y las desigualdades relativas, inducen más bien a repensar las políticas migratorias y de frontera a la luz de una perspectiva de integración regional, que asuma como criterio de base la realidad de la región, y no el deseo de un Estado cuyo destino está irrevocablemente enlazado a ella.

REFERENCIAS

- Bauböck, R. (2003). Towards a political theory of migrant transnationalism. *The International Migration Review*, 37(7), 700-723.
- Bauböck, R. (2006). Migración y ciudadanía. *Zona Abierta*, (116/117), 135-169.
- Bernhard, J., Goldring, L., Young, J., Bernstein, C. y Wilson, B. (2008). Living with precarious legal status in Canada: implications for the well-being of children and families. *Canada's Journal of Refugee*, 24(2), 101-114.

- Brubaker, W. R. (1989). Membership without citizenship: the economic and social rights of noncitizens. En W. R. Brubaker (Ed.), *Immigration and the politics of citizenship in Europe and North America*, (pp. 379-407). Nueva York: New York University Press.
- Cachón, L. (1989). *¿Movilidad social o trayectorias de clase? Elementos para una crítica de la sociología de la movilidad social*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas-CIS.
- Cachón, L. (2010). *La España inmigrante: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*. Barcelona: Anthropos.
- Calavita, K. (2007). Law, immigration and exclusion in Italy and Spain. *Papers: Revista de sociología*, (85), 95-108.
- Carens, J. (2004). La integración de los inmigrantes. En G. Aubarell y R. Zapata (Eds.), *Inmigración y procesos de cambio*, (págs. 393-420). Barcelona: Icaria.
- Castles, S. (1995). How nation states respond to immigration and ethnic diversity. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 21(3), 293-308.
- Castles, S. (2003). Jerarquías de ciudadanía en el nuevo orden global. *Anales de la Catedra Francisco Suárez*, 37, 9-33.
- Castles, S. (2006). Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias. En A. Portes y J. De Wind (Coords.), *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, (pp. 33-66). Zacatecas: Universidad de Zacatecas.
- Castles, S. y Davidson, A. (2000). *Citizenship and migration: globalization and the politics of belonging*. Nueva York: Routledge.
- Castles, S. y Miller, M. (1993). *La era de la migración. Movimientos internacionales de población en el mundo moderno*. México: INM-Fundación Colosio.
- De Lucas, J. (2007). Inmigración, diversidad cultura y reconocimiento político. *Papers: revista de sociología*, (94), 11-27.
- Decreto de Ley 1.094. (1975). Establece normas para extranjeros en Chile. Chile: Ministerio de Interior. Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6483>
- Decreto N° 84. (2005). Promulga la Convención Internacional sobre la Protección de los Trabajadores Migratorios y Sus Familiares. Chile: Ministerio de Relaciones Exteriores. Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=238928>
- Departamento de Extranjería y Migración. (2003a). Oficio circular N° 1.179.
- Departamento de Extranjería y Migración. (2003b). Oficio circular N°6223.
- Departamento de Extranjería y Migración. (2008). Oficio Circular N° 12.766.
- Departamento de Extranjería y Migración. (2016). *Boletín informativo N°2: inmigración dominicana en Chile*. Santiago: Ministerio del Interior.
- Faist, T. y Gerdes, J. (2006). La doble ciudadanía como un proceso dependiente de la trayectoria. En A. Portes y J. De Wind (Coords.), *Repensando las migraciones: nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, (pp. 97-130). Zacatecas: Universidad de Zacatecas.
- Fascioli, A. (2011). Justicia social en clave de capacidades y reconocimiento. *Areté*, 23(1), 53-78.
- Fraser, N. (2006). La justicia social en la era de la política de la identidad: redistribución, reconocimiento y participación [Trad. P. Manzano Bernárdez]. En N. Fraser y A. Honneth (Autoras), *¿Redistribución o reconocimiento?* (pp. 17-88). Madrid: Morata.

- Fraser, N. y Honneth, A. (2006). *¿Redistribución o reconocimiento?*. Madrid: Morata.
- Gobierno de Chile. (2008). Instructivo Presidencial N°9: Imparte Instrucciones sobre la Política Migratoria.
- Gobierno de Chile. (2015). Instructivo Presidencial N°5: Lineamientos de Instrucciones para la Política Migratoria.
- Goldring, L. y Landolt, P. (2012). *The impact of precarious legal status in immigrants economic outcomes*. Institute for Research on Public Policy. Montreal: Institute for Research on Public Policy.
- Goldring, L. y Landolt, P. (2013). *Producing and negotiating non-citizenship. Precarious legal status in Canadá*. Canadá: University of Toronto Press.
- Goldring, L., Bernstein, C. y Bernhand, J. (2009). Institutionalizing Precarious Migratory Status. *Citizenship Studies*, 13(3), 239-265.
- Haber, S. (2007). Reconocimiento, justicia y patologías sociales en los trabajos recientes de Axel Honneth. *Revista de Ciencia Política*, 27(2), 159-170.
- Hammar, T. (1989). Comparing european and north american internacional migration. *International Migration Review*, 23(3), 631-637.
- Honneth, A. (1997). *La lucha por el reconocimiento*. Barcelona: Grijalbo-Crítica.
- Honneth, A. (2006). Redistribución como reconocimiento: respuesta a Nancy Fraser [Trad. P. Manzano Bernárdez]. En N. Fraser y A. Honneth (Autoras), *¿Redistribución o Reconocimiento?* (pp. 89-148). Madrid: Ediciones Morata.
- Honneth, A. (2009). *Crítica del agravio moral. Patologías de la sociedad contemporánea*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Honneth, A. (2010). *Reconocimiento y menosprecio*. Buenos Aires: Katz editores.
- Kymlicka, W. (1996). *Ciudadanía multicultural*. Barcelona: Paidós.
- Layton-Henry, Z. (1990). Citizenship or denizenship for migrant workers? En Z. Layton-Henry (Ed.), *The political right of migrant workers in western Europe*, (pp. 186-195). Londres: Sage.
- Ley N°1.9476. (1996). Introduce Modificaciones el D.L. 1.094, de 1975 Sobre Refugiados Chile: Ministerio de Interior. Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=30843>
- Ley N°19.581. (1998). Establance Categoría de Habitante de Zona Fronteriza. Chile: Ministerio de Interior. Recuperado de <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=123603>
- López, A. M. (2005). *Inmigrantes y Estados: la respuesta política a la cuestión migratoria*. Barcelona: Anthropos.
- Marshall, T. H. (2001). *Ciudadanía y clase social*. Madrid: Alianza.
- Menjívar, C. (2006). Liminal Legality: Salvadoran and Guatemalan immigrants' lives in the United States. *American Journal of Sociology*, 111(4), 999-1037.
- Menjívar, C. y Ábrego, L. (2012). Legal violence: immigration law and lives on Central American immigrants. *American Journal of Sociology*, 117(5), 1380-1421.
- Ministerio de Salud. (2016). Decreto N°67 Modifica Decreto N°110 de 2004 que fila las Circunstancias y Mecanismos para Acreditar a las Personas como Carentes de Recursos o Indigentes.

- Portes, A. y Böröcz, J. (1989). Contemporary immigration: theoretical perspectives on its determinants and modes of incorporation. *International Migration Review*, 23(3), 606-630.
- Portes, A. y De Wind, J. (2006). Un diálogo transatlántico: el progreso de la investigación y la teoría en el estudio de la migración internacional. En A. Portes y J. De Wind (Coords.), *Repensando las migraciones: nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, (pp. 7-32). Zacatecas: Universidad de Zacateca.
- Portes, A. y Rumbaut, R. (1990). *Immigrant America: a portrait*. Los Ángeles: University of California Press.
- Observatorio de Políticas Migratorias-Centro de Investigación en Ciencias Sociales y Juventud (CISJU) -Universidad Católica Silva Henríquez (UCSH). (2019). *Migraciones contemporáneas en Chile: desafíos para la democracia, ciudadanía global y acceso no discriminatorio a derechos*. [Reporte], Proyecto Anillos SOC180008. Universidad de Chile y Universidad Católica Silva Henríquez.
- Renault, E. (2007). What is the use of the notion of the struggle of recognition? *Revista de Ciencia Política*, 27(2), 195-205.
- Sassen, S. (2010). *Territorio, autoridad y derechos. De los ensablajes medievales a los ensablajes globales*. Buenos Aires: Katz.
- Senado de la República de Chile. (1994). Boletín N° 1256-10 05 de Jul. Acuerdo relativo a la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada por las Naciones Unidas y suscrita por el Gobierno de la República de Chile.
- Solé, C. (2000). Derechos y deberes frente al racismo y la integración de los inmigrantes en la sociedad receptora. *Sociedad y Utopía: Revista de ciencias sociales*, (16), 119-132.
- Taylor, C. (2009). *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Thayer, L. E. (2016). Migración, Estado y Seguridad. *Polis, Revista Latinoamericana*, (44), 109-129.
- Thayer, L. E., Stang, F. y Dilla, C. (2020). La política del estado de ánimo. Derechos limitados, institucionalidad débil y reconocimiento parcial en las políticas migratorias locales en Santiago de Chile. *Perfiles Latinoamericanos*, 28(55), 171-201.
- Weil, P. y Crowley, J. (1994). Integration in the theory and practice: A comparison of France and Britain. *Journal of West European Politics*, 17(2), 110-126.