

DISCURSOS SOBRE POLÍTICA MIGRATORIA EN EL CAMPO POLÍTICO CHILENO¹

Discourses about migratory policy in the Chilean political field

L. E. THAYER CORREA

Universidad Católica Silva Hernández
lthayer@ucsh.cl

C. DURÁN MIGLIARDI

Universidad Católica Silva Hernández
cduranm@ucsh.cl

S. CORREA

Universidad Diego Portales
sara.correa@mail.udp.cl

C. CORTÉS

Universidad Diego Portales
cn.cortesramirez@gmail.com

Cómo citar/Citation

Thayer Correa, L. E., Durán Migliardi, C., Correa, S. y Cortés, C. (2020).
Discursos sobre política migratoria en el campo político chileno.
Revista de Estudios Políticos, 190, 97-127.
doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.190.04>

Resumen

El objetivo de esta investigación es identificar los discursos sobre la política migratoria que existen en los actores políticos y sociales que componen el campo político chileno. Para ello el trabajo indaga los elementos que componen el discurso más

¹ Investigación financiada por proyecto FONDECYT Regular n.º 1170479 y proyecto Anillos SOC180008

que en las posiciones de los distintos actores. Se basa en el análisis de 55 entrevistas a autoridades del poder ejecutivo, parlamentarios, centros de pensamiento y dirigentes sociales vinculados a los colectivos migrantes. El análisis de los discursos se organizó en las dos dimensiones de la política migratoria: la primera referida a los requisitos de la admisibilidad al territorio, y la segunda a la condicionalidad para el acceso a derechos una vez que los migrantes han sido admitidos. Se concluye con la construcción de una tipología de cuatro modelos discursivos sobre la concepción de la política migratoria en cada uno de esos ejes.

Palabras clave

Políticas migratorias; discursos; campo político; Chile; condicionalidad.

Abstract

The objective of this research is to identify the discourses of the political and social stakeholders that integrate the political field, about the migratory policy. To address this aim the study inquires in the elements that compose the discourse, rather than in the position of the different actors in the field. The work is based on the analysis of 55 interviews with government authorities, parliamentarians, think tanks, and social leaders linked to migrant communities. The discourses analysis was organized in the two dimensions of the migration policy, the first referring to the conditions for the admissibility of migrants and the second to the conditionality associated with the access to rights once migrants have been admitted. It concludes with a typology of four discursive models on the conception of the migration policy in each of these axes.

Keywords

Migration policy; discourses; political field; Chile; conditionality.

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN. II. EL CAMPO POLÍTICO COMO ESCENARIO DE DISPUTA POR LA POLÍTICA MIGRATORIA. III. LA CONTRIBUCIÓN DEL ESTUDIO DE LOS DISCURSOS POLÍTICOS SOBRE LA MIGRACIÓN. IV. ESTRATEGIA METODOLÓGICA. V. LA ARTICULACIÓN DEL CAMPO POLÍTICO EN CHILE EN RELACIÓN CON LAS MIGRACIONES. VI. DISCURSOS EN EL CAMPO POLÍTICO CHILENO EN TORNO A LA MIGRACIÓN. VII. CONDICIONES PARA LA ADMISIBILIDAD. VIII. CONDICIONALIDAD EN EL ACCESO A DERECHOS. IX. CONCLUSIONES. *BIBLIOGRAFÍA.*

I. INTRODUCCIÓN

La llegada de migrantes y su establecimiento en Chile ha tensionado las concepciones tradicionales de la democracia y los principios de tolerancia, igualdad y pluralismo. Ello nos remite a la idea de que el trato que una sociedad dé a los migrantes que recibe expresa el modelo de democracia que esa sociedad intenta construir (Weil y Crowley, 1994; Abrámovich, 2012). En tal sentido el estudio de la forma en que los actores políticos entienden y valorizan la migración nos permite reflexionar acerca del modelo de sociedad y sistema político que se está construyendo.

Esta investigación se propone dar cuenta de las concepciones que los actores del campo político chileno poseen en relación al actual proceso migratorio que vive Chile. Por medio del análisis de discursos generados a partir de la aplicación de 55 entrevistas en profundidad, se caracterizan los discursos con que actores sociales y políticos influyentes en la agenda pública caracterizan este proceso en general y específicamente en relación con las condiciones de la admisibilidad al territorio y la condicionalidad en el acceso a los derechos.

Partimos de la hipótesis de que los actores del campo político chileno cuentan con un procesamiento discursivo limitado respecto de las consecuencias que tienen las distintas posiciones políticas que se pueden asumir frente al proceso migratorio que vive Chile. Por tanto, la capacidad de incidencia para la definición de una política migratoria se basa en argumentaciones fragmentadas, poco informadas y desprendidas de posiciones políticas coherentes.

Esto, sostenemos, contribuye a explicar en gran medida el trayecto que ha seguido el Estado chileno desde lo que García y Griego y Vereá (1988) han llamado «la política de no tener política», hacia una «política del estado de ánimo» (Thayer y Stang, 2017; Thayer *et al.*, 2020) y a una «política de consecuencias inesperadas».

Desde este punto de vista el foco de nuestro análisis se dirige a los elementos discursivos que constituyen el marco de predisposición del campo político al reconocimiento de la población migrante por parte del Estado chileno. Suponemos que allí están presentes los elementos ideológicos y conceptuales que pueden influir tanto en el posicionamiento de los actores como en la formulación de propuestas de política migratoria. El estudio se organiza con base en la separación analítica de los dos ejes de la política migratoria: las condiciones de admisibilidad al territorio y las condiciones para el acceso a los derechos una vez que la población migrante ya se encuentra en el territorio (Castles y Davidson, 2000), o dicho de otro modo, políticas de frontera y políticas de integración.

II. EL CAMPO POLÍTICO COMO ESCENARIO DE DISPUTA POR LA POLÍTICA MIGRATORIA

La circulación de ideas y el establecimiento de posiciones definidas en el campo político nacional en torno a la migración es un proceso incipiente. A diferencia de lo que ocurre en países con una presencia pública más extendida del fenómeno, como España (Zapata, 2009) o Argentina (Domenech, 2007, 2011), por nombrar solo dos casos, en Chile la configuración de un campo discursivo con posiciones claramente identificables aún está en curso. Si bien la literatura ha identificado en la sociedad percepciones y opiniones en torno a la migración (Stefoni, 2003; Thayer *et al.*, 2013; Thayer, 2013; Torres y Garcés, 2013), ello no ha derivado en la identificación de posiciones diferenciadas en el campo político. Justamente aquí buscamos ordenar los elementos del discurso en torno a los dos ejes aludidos arriba en función de identificar un marco de posiciones políticas sobre la migración.

La noción de campo que desarrolla Bourdieu (2001) parte de la premisa de que la sociedad se organiza a partir de sistemas de relaciones diferenciados que articulan las distintas redes de relaciones y estructuran las posiciones de sus actores de modo autónomo. Vale decir: cada campo cuenta con sus propias reglas de producción, reproducción y valorización de los capitales, y cuenta a su vez con su propia lógica de los conflictos, en que los actores pugnan por cambiar o perpetuar la estructura de relaciones imperante. El campo es así una estructura de posiciones, al mismo tiempo que un sistema estructurado por

dichas relaciones: «Es el mismo modelo que permite explicar a la vez porque las cosas son lo que son, la estática, y como cambian, la dinámica» (*ibid.*: 5)

En esta línea el campo político se configura como un microcosmos dentro del espacio social y, al igual que los otros campos, posee sus propias reglas de funcionamiento y sus propios actores que luchan por imponer su visión sobre la sociedad y la forma en que esta se debe organizar. El elemento distintivo de este campo es que el enfrentamiento entre actores se vuelve explícito, aunque el carácter de la lucha es principalmente simbólico, es decir, los actores diferenciados ideológicamente entran en una disputa por imponer su visión sobre el mundo. En este sentido, parte importante de la apuesta de los actores en el campo político es establecer principios de división: «Si digo que la división mayor es la de ricos y pobres, obtengo una cierta estructura social. Si digo que es la división entre franceses y extranjeros, obtengo una estructura totalmente distinta» (*ibid.*: 15).

Si bien el campo político tiende a seguir el principio de la autodeterminación, lo que es estimulado por el proceso de burocratización de las instituciones, no puede cerrarse por completo. Su autonomía es tensionada por el interés de los ciudadanos, y de hecho las luchas dentro del campo se reproducen solo cuando se señalan a sí mismas como un reflejo de disputas que tienen lugar en el espacio social: «Los que están comprometidos en este juego no pueden jugar entre ellos sin hacer referencia a aquellos en nombre de los cuales se expresan y frente a quienes deben, periódicamente, rendir cuentas más o menos ficticiamente» (*ibid.*: 14). En este sentido es crucial también la capacidad productiva del discurso; esto es, que tenga eco en el espacio social y logre convocar a los grupos sociales que buscan representar.

Así se asume que los discursos en el campo político tienen capacidad performativa. Su rol no se limita a ser una herramienta por medio de la cual los actores políticos buscan imponer su visión, sino también como dispositivos de producción de lo real: «*El trabajo político se reduce, en lo esencial, a un trabajo sobre las palabras porque las palabras contribuyen a construir el mundo social*» (Bourdieu, 1982: 98). De acuerdo con esto «poner una palabra por otra es cambiar la visión del mundo social, y por lo tanto, contribuir a transformarlo» (*ibid.*: 100), lo que ubica en el centro de la conformación del campo político la eficacia simbólica del discurso (Bourdieu, 2009).

Esta noción de la dinámica del campo político implica una toma de distancia de las corrientes inspiradas en la teoría de la elección racional, que reducen el sentido de las decisiones de los actores a una economía de la maximización del rendimiento electoral (Vidal de la Rosa, 2008). Al contrario, aquí asumimos como supuesto que la definición de las posiciones de los actores pasa también por otros criterios como las estrategias de formación de alianzas, las disputas por los espacios de poder en el campo o el ejercicio de construcción de hegemonía de determinado referente ideológico o cuerpo de intereses.

En esta senda, Laclau (2004) plantea que la centralidad de la disputa de las fuerzas políticas está en fijar sus significados y visiones de mundo como hegemónicas. En este sentido las «configuraciones discursivas» (Laclau y Mouffe, 2010) que analizamos en nuestro estudio serían la forma en que se organizan y articulan actualmente los discursos en torno a la migración en función de establecer oposiciones y puntos de encuentro con otros discursos. Este último se entiende así como un espacio en que cada uno de sus componentes ocupa una posición que lo diferencia del resto y cuyo establecimiento no es nunca estático (Lamiquiz, 1988), sino que depende del conjunto de estrategias en juego. Esta idea resulta central para el desarrollo de esta investigación, pues a nivel del análisis nos permite identificar los principales ejes conceptuales que estarían demarcando el campo político en relación con la disputa por el sentido del proceso migratorio y de las políticas migratorias.

III. LA CONTRIBUCIÓN DEL ESTUDIO DE LOS DISCURSOS POLÍTICOS SOBRE LA MIGRACIÓN

En Chile se han abordado diferentes aristas en relación al proceso migratorio contemporáneo, pero el análisis sobre políticas migratorias ha sido solo parcialmente abordado (Norambuena, 1990, 2002; Stefoni, 2011; Durán y Thayer, 2016; Thayer, *et al.*, 2020), y más específicamente, el estudio de los discursos políticos ha estado por completo ausente en la literatura nacional. En este sentido nuestra investigación busca abrir el camino para una nueva línea de trabajo en el campo.

A partir de un análisis de la literatura producida en el contexto de las academias norteamericana y europea² hemos identificado cuatro líneas de trabajo para caracterizar los discursos políticos sobre la migración y su relación con la política. Al tratarse de una organización analítica, estructurada a partir de diferencias en los enfoques teóricos y objetos de estudio, es probable que existan similitudes y diferencias entre las líneas que no son captadas necesariamente por esta categorización.

En primer lugar, podemos agrupar los trabajos inscritos en el enfoque del «análisis crítico del discurso» desarrollado durante décadas por el holandés Teun Van Dijk, que se ha ocupado en términos generales de analizar la ideología que subyace a los discursos políticos (Van Dijk, 2008; Rubio, 2011; Androvicová, 2013; Bunofino, 2004; Abdillahi, 2007). Desde esta mirada el

² Se ha indagado en la literatura de EE. UU., Canadá, España, Francia, Eslovaquia, Italia, Rusia, Reino Unido y Suiza.

discurso político sería una herramienta central en la producción y reproducción de las posiciones de poder de las clases sociales y políticas dominantes. En palabras de Van Dijk, «mientras los discursos de las elites acceden libremente al dominio público, otros discursos son silenciados y excluidos sistemáticamente» (Van Dijk, 2003: 87). En tal sentido los discursos dominantes ocupan una posición estratégica en la reproducción de las relaciones de poder existentes. Por ejemplo, Van Dijk (2000) analiza los debates parlamentarios en Europa en relación con los migrantes y otras minorías, y concluye que en los debates prima una ideología racista, e identifica una dimensión social del racismo referida a las prácticas y otra cognitiva relacionada a las ideologías que legitiman las prácticas discriminatorias.

En la misma línea los trabajos de Rubio (2011) y Abdillahi (2007) para el caso español llegan a conclusiones similares. La primera explora las representaciones sociales de la migración presentes en el discurso del partido Partido Popular, concluyendo que no solo existe una ideología racista que estructura su discurso político en torno a la migración, sino que esta se moviliza mediante un mecanismo de homogenización y criminalización de las personas migrantes. Abdillahi (2007) por su parte, a través del estudio de programas electorales en Murcia, concluye que el discurso político basado en una ideología racista no es exclusivo de los partidos de derecha, sino que también se encuentra presente en las bancadas de izquierda y centro izquierda, donde la migración es vinculada al surgimiento de problemas sociales en los ámbitos de la salud, la educación y la seguridad ciudadana.

En un registro similar, Androvicová (2013) examina debates parlamentarios, programas políticos, prensa diaria y documentos políticos oficiales en Eslovaquia relativos a la migración, donde distingue dos líneas discursivas: una economicista que condiciona la política migratoria al rol económico de los migrantes, y otra centrada en la seguridad nacional y la noción del migrante como una amenaza. Para el caso de Gran Bretaña e Italia, Bounfino (2004) compara los discursos políticos sobre migración, y a pesar de que ambos países han desarrollado modelos de política migratoria diferentes (Castles y Davidson, 2000), encuentra similitudes discursivas en relación con la transversalidad de la relación entre migración y peligro para la sociedad. Martín y Van Dijk (1998), por su parte, exploran la construcción discursiva de la legitimidad en torno a medidas restrictivas como las deportaciones colectivas de migrantes indocumentados basándose en la relación entre migración y amenaza.

En una segunda línea de investigación agrupamos los trabajos centrados temáticamente en el estudio de la *construcción discursiva de la pluralidad cultural*. Nash y Vives (2008), por ejemplo, enlazan las nociones de «orientalismo» de Said (2003) y de «régimen de verdad» de Foucault (2003) para plantear que la integración en España es concebida binariamente como una acción

que busca limitar la expresión de las diferencias culturales. El estudio realizado por Fernández (2015) también en el contexto español, se interroga sobre la forma en que se piensa la integración de los migrantes en los principales partidos políticos españoles y muestra que si bien existe cierta pluralidad, en general la integración se entiende como un punto intermedio entre la acepción asimilacionista (Wieviorka, 1992) promulgada principalmente por la derecha y la multiculturalista (Zapata, 2004) propuesta desde el centro-izquierda.

Desde el enfoque de la negación de la pluralidad Riaño y Wastl-Walter (2006) plantean para el caso suizo que los discursos estatales contribuyen a reforzar las identidades nacionales a partir de la exacerbación de un sentimiento de pertenencia en articulación con la construcción de un sentido de diferenciación respecto de un «otro» amenazante, representado por los migrantes. En tal sentido muestran cómo los discursos diferenciadores han encuadrando la política migratoria en una estrategia de administración del miedo en la ciudadanía. En una línea similar Gil (2007) ha desarrollado una tesis análoga para el caso catalán, sosteniendo la tesis de que la presencia de migrantes en Cataluña es asumida como una puesta en jaque de la definición de lo nacional, de manera que el paradigma de la integración habría operado como instrumento de la construcción nacional catalana contemporánea (Gil, 2007).

En un tercer grupo cercano a la semiología agrupamos los trabajos centrados en el estudio de los *recursos argumentativos* utilizados en los discursos políticos sobre la migración. Una de las estrategias más utilizadas aquí ha sido el estudio de la metáfora como recurso para activar pulsiones inconscientes que reemplacen al pensamiento lógico. Martín (2000) analizó los debates parlamentarios españoles, en los que identifica dos grandes posiciones: una que organiza según las metáforas de «los flujos» migratorios controlados como horizonte de llegada, y otra la del «muro de contención» que constituiría España para frenar la migración hacia Europa. En el Reino Unido el trabajo de Charteris-Black (2006) muestra cómo la derecha política en ese país ha recurrido de manera habitual a recursos metafóricos asociados a desastres naturales para justificar su posición restrictiva ante la migración. Santibáñez y Porto (2015) analizan en el mismo país la argumentación empleada por el partido United Kingdom Independence Party basándose en el análisis de los mensajes contenidos en las infografías de propaganda política elaboradas para las elecciones del año 2014.

Finalmente, existe un conjunto de trabajos más bien politológicos que se han ocupado de indagar la relación entre el *discurso político en torno a la gestión política de la diversidad* (Márquez, 2007). La propuesta de Zapata (2008, 2009) ha centrado la relación entre discurso y acción en el problema de la política del discurso: es decir, en la articulación mediante la cual el discurso político sobre la migración se constituye en una dimensión de la política

migratoria. Desde esta perspectiva los discursos en torno a la migración constituyen una acción política en sí misma; es decir, contribuyen a producir y reproducir sistemas de categorías con que los actores disputan su posición (Zapata, 2008). En esta línea Zapata formula una tipología en que distingue un discurso «reactivo» a la migración con una versión populista y otra tradicionalista (Zapata, 2009), y uno «proactivo» en su versión «instrumental» que acoge la migración como una oportunidad, según la «retórica de la igualdad» o la «ciudadanía», orientadas a reivindicar la igualdad inherente de los extranjeros y su derecho a participar en la esfera pública (*ibid.*, 2009).

Esta línea se sitúa explícitamente en el análisis de las disputas en el campo político, lo que sitúa nuestro trabajo en sintonía con ella tanto en cuanto al tipo de análisis que realizamos como a la concepción del discurso en tanto dispositivo de acción política. Esto tensiona las oposiciones clásicas establecidas entre conocimiento y opinión, entre denotación y connotación, o entre verdad y falsedad (Santander, 2011). También en sintonía con esta línea asumimos que un discurso es un conjunto de enunciados comunicativos (Martí, 2003) compuesto por elementos que se encuentran contingentemente articulados entre sí, al punto de conformar una totalidad parcial de sentido (Renkema, 1999; Vasilachis, 2013; Laclau, 2005) que no necesariamente se configura coherentemente ni se constituye en los términos de una agrupación lógica ni responde a intereses supuestamente objetivos. Ello implica que reconocemos un discurso cuando diversos enunciados participan en la configuración de una totalidad referida a algún objeto por él construido. Esto nos permite establecer distintas «configuraciones discursivas» que organizan y articulan los discursos en función de las oposiciones y puntos de encuentro en que cada uno de sus componentes ocupa una posición relacional (*id.*)

De acuerdo con esto, en lo que viene nos ocupamos de identificar y caracterizar las configuraciones discursivas en torno a la migración que expresan los actores del campo político en las dimensiones de las condiciones de admisibilidad al territorio y las condiciones para el acceso a derechos por parte de la población migrante. En este sentido, hemos orientado el análisis a la comprensión de las concepciones que constituyen el marco de predisposición de los actores políticos y sociales respecto del reconocimiento e integración de la población migrante. Suponemos que aquí encontraremos elementos ideológicos y conceptuales del encuadre para la elaboración de políticas migratorias.

IV. ESTRATEGIA METODOLÓGICA

Se optó por una estrategia analítica dirigida a la identificación de las significaciones discursivas resultantes de un total de 55 entrevistas

semiestructuradas realizadas a actores ubicados en distintas posiciones del campo político-institucional y social que tuvieran relación con el proceso de definición y elaboración de políticas migratorias. El criterio para la selección de entrevistados fue el tipo de actor: político, institucional y social, distinguiendo entre los primeros posiciones de izquierda, centro y derecha; entre los segundos los sectores de incidencia en que se sitúan, y en los terceros si se trata de actores nacionales o migrantes. La muestra se distribuyó de la siguiente forma.

Tabla 1. *Muestra de actores participantes del campo político*

Tipo de actor	Posición	Entrevistas
Político: parlamentarios, dirigentes de organizaciones políticas y miembros de centros de estudios con inscripción partidaria.	Izquierda (API)	9
	Centro (APC)	9
	Derecha (APD)	9
Institucional: autoridad o funcionario del poder ejecutivo	Interior, Trabajo, Educación, Cultura y Justicia (APE)	10
Social: miembros de organizaciones sociales, representantes de centros de estudios universitarios y de organismos de la sociedad civil en general	Nacionales (ASN)	9
	Migrantes (ASM)	9

Fuente: elaboración propia.

Las entrevistas semiestructuradas se ejecutaron de acuerdo con una pauta basada en las dimensiones de las condiciones para admisibilidad al territorio y la condicionalidad para el acceso a derechos (Goldring y Landolt, 2013). El análisis de la información se realizó bajo un procedimiento inductivo orientado a construir categorías emergentes a partir de una condensación de las significaciones relevadas de las entrevistas (Conde, 2010). Centrado en la dimensión semántica de las significaciones abordadas (Van Dijk, 2008), el análisis categorial se condujo hacia la elaboración de un mapa de significaciones en relación con los ejes de condiciones de admisibilidad y acceso a derechos. La estrategia de análisis recogió también algunos criterios procedimentales propios del análisis estructural del discurso (Alonso, 1998), como la codificación textual en función de los principios de oposición, que permite articulaciones binarias en torno a una misma unidad de significado y la asociación que permite condensar en un mismo código enunciados diversos.

V. LA ARTICULACIÓN DEL CAMPO POLÍTICO EN CHILE EN RELACIÓN CON LAS MIGRACIONES

El ciclo migratorio iniciado en Chile a mediados de la década de los noventa, y su sostenido crecimiento en los sucesivos veinte años, no ha ido acompañado de una concordante presencia de la migración como un asunto público. La falta de definiciones en cuanto a la política migratoria a nivel del Estado se expresa en la escasa discusión parlamentaria en torno a esta materia y en el alto nivel de desarticulación de las acciones y políticas impulsadas tanto desde el Gobierno central como desde los municipios (Thayer y Stang, 2017). En tal sentido, la inexistencia de una política migratoria en el país no se expresa tanto en la ausencia total de iniciativas como en la fragmentación entre ellas y en la indefinición de objetivos de largo plazo para resolver la relación migrantes/Estado (Thayer, *et al.*, 2020).

El incremento de los flujos migratorios en Chile y la diversificación de los orígenes de los migrantes ha transformado la configuración social y cultural del territorio. Desde 1992 a 2018 el número de migrantes ha pasado desde 114 000 a poco más de 1 251 225 según la estimación entregada en abril de 2019 por el Instituto Nacional de Estadísticas. Esto supone un crecimiento de más del 1000%. lo que sitúa la tasa de migración nacional en torno al 6,6%.

Si atendemos a la actividad del Estado chileno desde la década de 1990 hasta la actualidad en materia de políticas migratorias, podemos distinguir tres etapas caracterizadas tanto por el ritmo de actividad como impacto de las políticas impulsadas. La primera se sitúa entre 1992 y 2004, en la que predominó lo que podemos definir como una *política por defecto*, caracterizada por la gestión basada en la vigencia del Decreto de Ley 1094 impuesto en 1975 durante la dictadura de Augusto Pinochet. Con esta normativa como principal instrumento de regulación migratoria se abordó la gestión fronteriza de un flujo iniciado a mediados de 1990, es decir, quince años después de decretada dicha normativa. En materia administrativa esta etapa se caracterizó por la escasez de iniciativas de parte del Ejecutivo, y en ella destacó casi de manera exclusiva la apertura de un proceso de regularización extraordinario en el que se inscribieron casi 45 000 personas, la mayoría de las cuales se encontraba en una situación de irregularidad devenida, es decir, que habían ingresado regularmente al país, pero contaban con la documentación vencida, se encontraba en proceso de tramitación o bien habían perdido su permiso de residencia en virtud de haber perdido el contrato de trabajo al que este estaba sujeto. Otras medidas que se impulsaron desde el Ejecutivo fueron la creación de la categoría de residente de zona fronteriza, que otorga un régimen de circulación especial a extranjeros residente localidades colindantes a la frontera chilena, y la ratificación del principio de no devolución emanado de la Convención

sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, aprobada por el Congreso como ley el año 1996 (Thayer, 2019). Más allá de estas medidas, el periodo estuvo marcado por una ausencia de discursos y de acciones en este ámbito.

La segunda etapa en materia de políticas migratorias se instala entre los años 2005 y 2017, y comprende el último año 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). Esta etapa está marcada por tres factores: el incremento significativo de las acciones del Estado, tanto en el nivel central como local; la discontinuidad en cuanto al sentido de las acciones y, en relación con esto, el bajo nivel de institucionalización de las medidas. Lo que en otra parte hemos denominado en relación con la acción de los Gobiernos locales la «política del estado de ánimo» (Thayer y Stang, 2017; Thayer, *et al.*, 2020), da cuenta de una sujeción general de las medidas adoptadas y las acciones impulsadas por el Estado a las disposiciones y voluntades particulares de funcionarios y autoridades de turno como respuesta a la nueva demanda generada por la llegada de migrantes. Ello supone una dependencia de la continuidad de esas acciones de la permanencia o no de esos funcionarios o autoridades específicas. La falta de definiciones en el discurso público por parte de los actores del campo político ha sido el correlato de la ausencia de líneas de acción políticas consistentes en el ámbito migratorio.

Esto se ha reflejado, por ejemplo, en la anulación por parte de una autoridad de algunos decretos promulgados por autoridades precedentes, o por la suspensión de algunos programas iniciados que luego fueron clausurados por distintas autoridades dentro de un mismo período de gobierno. También expresa esta falta de consistencia y lineamientos políticos el fracaso de los dos proyectos de ley presentados al Congreso en esta etapa. El primero, enviado el 2013 por el Gobierno de Piñera, no avanzó en el trámite parlamentario debido a que no fue priorizado por el propio Ejecutivo; y el segundo, enviado a la Cámara de Diputados en agosto de 2017 por el Gobierno de Bachelet, fue rechazado en el primer trámite parlamentario con votos de diputados pertenecientes a la propia coalición gobernante.

En cuanto a las acciones de mayor trascendencia de política pública impulsadas en el período, destaca la activación de la política a nivel de los Gobiernos locales con mayor concentración de migrantes (Thayer y Stang, 2017). Si bien tampoco puede identificarse una consistencia entre estas acciones municipales, y constituyen más bien una respuesta reactiva a la demanda pública por parte de crecientes colectivos migrantes, representaron una señal cada vez más patente de la necesidad de generar políticas dirigidas a abordar la nueva realidad migratoria del país. Por otra parte, durante el año 2007 se realizó un segundo proceso de regularización extraordinario de similares características que el de 1997, cuyo resultado fue que aceleró la entrega de documentación a poco menos de 50 000

personas, la mayoría en situación de irregularidad devenida. Durante el periodo además se publicaron una decena de documentos administrativos para implementar medidas sectoriales orientadas a facilitar el acceso a algunos derechos sociales. Al mismo tiempo, y tal como se indicó arriba, se elaboraron y enviaron al Congreso dos proyectos de ley de cara a la modificación del marco regulatorio vigente, ninguno de los cuales avanzó en su tramitación durante el período.

En 2018, con la llegada de Sebastián Piñera por segunda vez a la Presidencia de la república, se inicia una nueva fase en materia de políticas migratorias caracterizada por cuatro factores: en primer lugar, la gestión en materia de migraciones se instala como una prioridad del Gobierno, cuestión que constituye una novedad respecto de los otros dos períodos señalados y, en general, en relación a la política desde inicios del siglo xx; en segundo lugar, se ejecutan en un período de tiempo acotado una serie de medidas consistentes entre sí en cuanto a sus objetivos y centralizadas en el Ejecutivo, lo que implica que pueda hablarse de una política propiamente tal y ya no de un conjunto de acciones y medidas parciales y relativamente inconexas entre sí; en tercer lugar, se crea una estrategia de comunicación basada en la política migratoria, con el mensaje central de la necesidad de «ordenar la casa» en el contexto de un supuesto caos migratorio derivado justamente de la ausencia previa de política, y finalmente se revitaliza la tendencia histórica del Estado chileno de elaborar una política migratoria de corte selectivo y con un énfasis fuertemente en la dimensión de la frontera, dejando de lado la dimensión de las políticas de acogida o reconocimiento de derechos. En tal sentido, la política migratoria de la segunda Administración Piñera revive los principios inspiradores de entender la política migratoria como una fuerza omnipotente y autosuficiente, independiente de la consideración de condiciones sociales y estructurales que incitan la emergencia y reproducción de flujos migratorios hacia Chile.

En este marco de acción en el campo político se comienzan a configurar discursos en torno a la migración y la política migratoria. El trabajo de investigación realizado aborda los elementos emergentes de unos discursos que comienzan de manera incipiente a ordenarse justamente en relación al juego de la disputa política. El periodo de aplicación de las entrevistas coincide con el final de la segunda etapa (2016-2017), por lo que recoge los elementos de una disputa política muy incipiente.

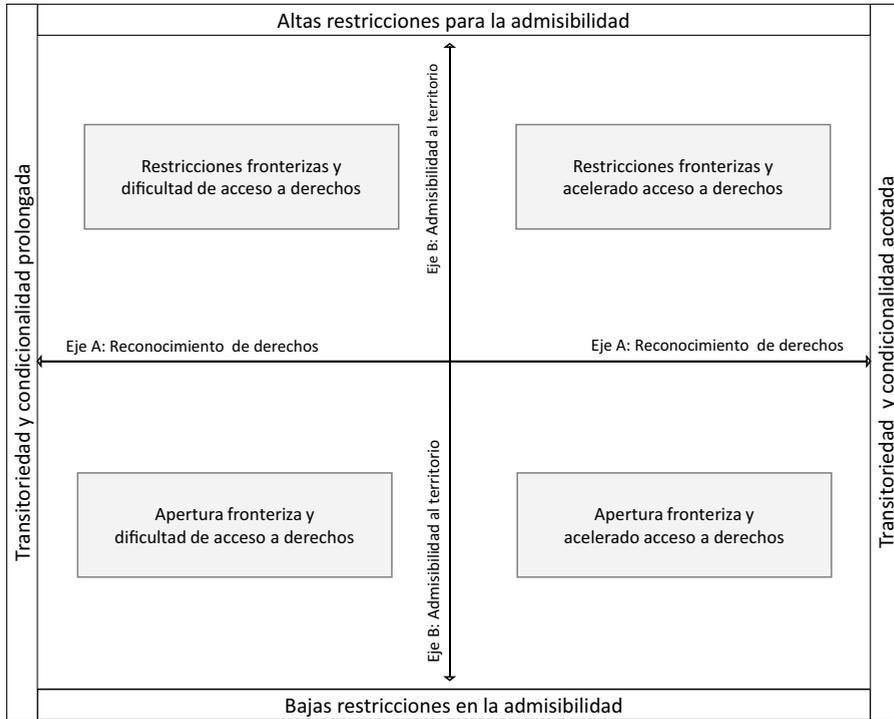
VI. DISCURSOS EN EL CAMPO POLÍTICO CHILENO EN TORNO A LA MIGRACIÓN

Para estructurar el análisis hemos ordenado los enunciados en torno a los ejes de la frontera o condiciones de admisibilidad, y al de las políticas de

reconocimiento. La política migratoria es un sistema de condicionalidades irreductible, pero al mismo tiempo que establece las condiciones para acceder a los derechos crea los mecanismos para superar esa condicionalidad. En tal sentido, los sistemas de política migratoria, tanto en su dimensión de frontera como en la dimensión del reconocimiento, pueden situarse en un gradiente que va en un extremo desde aquellos sistemas que institucionalizan la condicionalidad como una situación permanente en las trayectorias migratorias, y aquellos sistemas que se basan en instrumentos para su superación en el corto plazo.

El esquema 1 presenta las dimensiones del análisis y la definición de los tipos ideales derivados del cruce de ambas. El eje horizontal A distingue entre una concepción de la política de reconocimiento de derechos que incide en institucionalizar la condicionalidad como un rasgo permanente, y una que incita a una condicionalidad acotada. En el eje vertical B, por su parte, se expresa la oposición entre una concepción de la admisibilidad al territorio en la frontera basada en restricciones políticas, frente a una concepción que asume menos restricciones en el acceso en consideración de las condiciones sociales en que se insertan los flujos migratorios. Del cruce de ambos ejes surgen cuatro tipos ideales: el cuadrante superior izquierdo articula políticas de frontera restrictivas y, a la vez, genera mecanismos que retrasan el reconocimiento de derechos. Un ejemplo de este tipo se encuentra en los programas de trabajadores invitados impulsados por Alemania durante las décadas de los años cincuenta y sesenta (Castles y Davidson, 2000), y actualmente por los países del golfo Pérsico (Arango, 2007). En el cuadrante superior derecho se enlazan políticas de restricción y selección en la frontera y garantías de acceso a derechos en el corto plazo. En esta línea se han inscrito tradicionalmente los sistemas de política migratoria canadiense, centroeuropea o australiana (Castles y Davidson, 2000).

En el cuadrante inferior izquierdo se articula una política abierta de acceso al territorio y obstáculos para el reconocimiento de derechos a los extranjeros, un régimen que teóricamente resulta contradictorio en los términos, pero que se da con cierta frecuencia en países que poseen una tradición de cierta apertura en la frontera, como son la mayoría de países latinoamericanos (Acosta, 2018), y en paralelo carecen de instrumentos que contribuyan a que los migrantes superen en el corto plazo su estatus legal precario o que cuentan con instrumentos que tienden a perpetuar este estatus, como ocurre con los permisos de residencia sujetos a contratos de trabajo específicos, existente en Chile. Finalmente, en el cuadrante inferior derecho se cruza un marco apertura en la frontera a la vez que la existencia de garantías para la superación de la condicionalidad en el acceso a derechos. Sistemas migratorios como el de la Unión Europea para los ciudadanos de países miembros, o tratados multilaterales como el Acuerdo de Residencia de Mercosur constituyen ejemplos de este tipo de política migratoria.

Esquema 1. *Dimensiones y tipos ideales de la política migratoria*

Fuente: elaboración propia.

Antes de ahondar en los resultados del análisis en torno a los dos ejes definidos, cabe destacar algunas concepciones transversales halladas en torno a la política migratoria. Lo primero es que existe un consenso entre los actores en cuanto a la ausencia de una acción de Estado en torno a la migración. La política en este ámbito se asocia a ideas como la «improvisación», la «parcialidad», un marco de «incertidumbre legal y jurídica», una «política anticuada» y una disposición «reactiva». Respecto de esto, es necesario señalar que las referencias aluden de manera primordial a la legislación, por lo que existe una concepción de la política migratoria fuertemente asociada a la ley de migraciones.

No, no existe una política migratoria, nosotros nos hemos ido adaptando. Han sido adecuaciones muy lentas al principio, muy malas, muy improvisadas; hacemos cambios reglamentarios, que necesitan contrato de trabajo, pasaje para volver, qué sé yo; al día siguiente, no, que pueden venir sin contrato; o sea, muy intuitivo todo. No, no hay una política porque este tema no es prioritario, porque no hay ningún consenso y porque nadie quiere meterse en un tema que

todos sabemos que es necesario, pero que no sabemos nuestros auditores van a reaccionar. Entonces, es supersecundario (APD).

En segundo término, los actores coinciden en el hecho de que la ausencia de líneas claras de acción está asociada a una falta de discusión pública sobre la materia, tanto a nivel de las instituciones políticas como a nivel del espacio público y mediático. Sobre este punto los actores subrayan de manera transversal que la ausencia de debate en torno a la política migratoria se explica en gran medida por lo borroso que resulta el efecto en la adhesión ciudadana, el asumir posiciones en relación con ello. Se entiende que los migrantes son sujetos inactivos electoralmente y que, por tanto, la ganancia es baja y a la vez los costos electorales que implicaría levantar el tema podrían ser altos.

No es un tema que entusiasme a la gente que está dedicada al Congreso, no es un tema que da votos, los inmigrantes no votan, y los chilenos probablemente no lo apoyen también. Entonces, una nueva ley migratoria, la gran conclusión de eso es que aquí no hay respaldo político para una ley de ese tipo; no es una cosa que este en el programa de ningún diputado ni ningún senador preocuparse del tema de la migración de manera clara, a menos que sea voto en contra (APC).

Estos dos puntos iniciales no solo ponen en evidencia el estado del debate público en torno a las migraciones hasta 2018 en las instituciones políticas, sino también da cuenta del bajo procesamiento que los propios actores entrevistados habían desarrollado hasta ese entonces en cuanto a propuestas concretas de política pública, instrumentos jurídicos o discursos públicos en torno a la materia. En lo que viene analizamos los discursos de los actores situándolos analíticamente en los dos ejes descritos arriba.

VII. CONDICIONES PARA LA ADMISIBILIDAD

Las concepciones normativas que los actores políticos y sociales poseen respecto de la frontera y las condiciones de admisibilidad al territorio se pueden agrupar, tal como muestra el cuadro 1, en cuatro nociones típicas sobre la relación Estado y migrantes. Cada modelo permite agrupar elementos del discurso para situar a los actores en el eje vertical del esquema 1. Mientras que los modelos *selectivo planificador* y *selectivo por incentivos* tienden a situarse en la parte alta de ese eje, más cercana a una concepción de la política de frontera basada en restricciones y controles políticos, las dos segundas, el modelo «abierto instrumental» y «abierto garantista», se sitúan en la parte baja del eje, pues definen la política de admisibilidad según las condiciones sociales que impulsan los flujos.

Cuadro 1. *Modelos de políticas de admisibilidad*

Modelo selectivo planificador	Modelo selectivo por incentivos	Modelo abierto instrumental	Modelo abierto garantista
El Estado produce los flujos y los detiene.	El Estado incentiva y desincentiva los flujos.	El mercado de trabajo activa y desactiva los flujos.	Los flujos son inherentes al ser humano.
Concepción del control total de la frontera por parte del Estado.	Políticas de incentivos y desincentivos centradas en el individuo.	Principio de selectividad espontánea.	Ausencia de criterios de selectividad.
Selectividad de los migrantes en función de necesidades de desarrollo nacional para el largo plazo: equilibrio demográfico.	Flexibilidad de criterios de admisibilidad según necesidades del mercado de trabajo y el ciclo económico.	Autorregulación en la frontera en base a dinámica de los mercados de trabajo.	Concepción de la migración como un derecho humano.
Políticas de selección de la magnitud del flujo y tipo de migrante por condición nacional y capitales de los colectivos.	Concepción de la gestión migratoria y administración de flujos.	Concepción de la migración como un factor de distribución territorial de los factores productivos.	Principio de que las sociedades deben adaptarse a la migración.
Condición de exclusión: antecedentes judiciales y estado de salud.	Condición de exclusión: antecedentes judiciales y estado de salud.	Condiciones de exclusión: antecedentes judiciales y estado de salud.	La migración la regulan las condiciones de vida y las desigualdades.
			Ausencia de condiciones, libre acceso con restricciones excepcionales.

Fuente: elaboración propia.

En un sentido más específico, el modelo *selectivo planificador*, que no se sitúa expresamente en un sector político de manera exclusiva, sino que es más bien transversal, asume que el Estado es un agente *productor* del flujo en virtud de programas o planes para atraer migrantes de rasgos específicos en atención a las necesidades del país. La noción de atracción de fuerza de trabajo se asocia en este sentido a la noción de reclutamiento de trabajadores y se asume como

uno de los factores preponderantes en la determinación del carácter de los migrantes y la magnitud del flujo. Hay en esta concepción un supuesto de omnipotencia y autosuficiencia del rol de la política de frontera en la determinación de los flujos. Por otra parte, el modelo se asienta en la idea de promover la selectividad de la migración en función de un proyecto de país de largo plazo y la necesidad de asegurar las condiciones para su desarrollo económico y su reproducción demográfica.

Yo creo que ese objetivo migratorio en Chile todavía no está dado. Y no está dado porque el modelo de desarrollo no está dado. Entonces quiero plantear en primer lugar que para mí hay una definición que es cómo Chile va a resolver esa tensión entre cuál es la migración que desea para sus intereses nacionales que son superlegítimos (APC).

Nosotros tenemos una tasa de fecundidad de países desarrollados [...], pero somos un país en desarrollo todavía. Entonces creo que la migración puede ser un elemento importante para nosotros, en la medida en que lo encaucemos bien (APC).

Efectivamente falta mano de obra. Nosotros tenemos una población que envejece, no a pasos agigantados, pero que está envejeciendo, y todos los países civilizados han enfrentado esto con migración, ¿por qué?, porque necesitan mano de obra (APD).

Esta primera noción de las políticas de frontera selectivas tiene su anverso en la forma en que se conciben las restricciones para la admisibilidad. Por una parte, se asume que el Estado puede definir quién ingresa. Por otra, se entiende que tiene capacidad de restringir el ingreso de los que se definan como no admisibles. Esta noción de la frontera, a diferencia de otras, no asigna un papel relevante a los factores sociales, económicos, institucionales e históricos que incentivan la reproducción de los flujos. Más bien la entiende como una llave de paso cuyo control exclusivo se encuentra en manos del Estado.

En un registro similar, pero menos centrado en una noción autosuficiente de las capacidades estatales para determinar los flujos migratorios, y más consciente de los efectos que tienen los condicionamientos estructurales sobre estos, identificamos una segunda concepción selectiva, pero ahora basada en la noción de regulación por incentivos. Este modelo de política de admisibilidad *selectiva por incentivos* comparte con el anterior el supuesto de que el Estado puede incidir en la naturaleza y magnitud del flujo migratorio, pero basándose en una lógica de producción directa mediante políticas de reclutamiento y restricciones totalmente eficaces, sino a partir de una política

de incentivos y desincentivos capaces de inducir indirectamente el sentido, composición y magnitud del flujo.

Se producen incentivos, tú produces incentivos positivos, lo que quiere decir que hay fronteras abiertas pero si no tienes recursos tuyos, fomentas y haces estas cosas [...] promover algunas cosas por sobre otras, o sea, no discriminaría pero diría: «A Chile le faltan oftalmólogos» y listo, si usted es oftalmólogo, venga de donde venga, los primeros dos años no va a pagar tal cosa, o sea, asumir que en Chile por ser oftalmólogo te dan un bono, un premio, una capacitación, vivienda... hay que buscar (API).

En este modelo hay una concepción del migrante como capital humano y como una oportunidad para que el país capture un recurso escaso en el territorio nacional. En este sentido, la migración sería una fuente potencial para crear ambientes de especialización profesional, científica o cultural que fortalezcan las condiciones para un desarrollo endógeno. Si el modelo selectivo planificador asume el supuesto de eficacia absoluta de las políticas de reclutamiento y restricción, en este segundo modelo se le otorga un valor determinante a los incentivos económicos, y se asume que el migrante es un individuo racional que responde con altísima eficacia a esos incentivos.

El tercer modelo sobre políticas de admisibilidad se centra en el mercado de trabajo como mecanismo regulador de los flujos. Entiende la política de frontera en base a un modelo *abierto instrumental*, y asume que la ausencia de restricciones en el acceso al territorio va a contribuir a una distribución racional de los factores productivos que redundará en el progreso económico del país. A diferencia del modelo selectivo por incentivos, en este modelo en principio se niega la pertinencia de una política migratoria distinta de la política de acceso fluido al mercado laboral. La mejor política migratoria es en este sentido la que se encuentra subordinada al objetivo de depurar el acceso competitivo al mercado de trabajo. Por ello, la concepción de la política migratoria está fuertemente vinculada a las dificultades o facilidades que se establecen para la obtención de visas de trabajo:

Es una autoselección [...]. No puedes tener cerrados los mercados laborales, ni cerrarte a la migración laboral [...] los Gobiernos tienen que adecuar su institucionalidad al desafío migrante [...] creo que hay un desafío de fomentar una política más de puertas abiertas (API).

Un supuesto central de este modelo es que la determinación del comportamiento de los migrantes proviene más de la acción del mercado que de las políticas. Por tanto, oponerse a lo primero basándose en las segundas constituiría un ejercicio infructuoso en cuanto a su resultado, e incoherente en relación con las necesidades de la economía. Al mismo tiempo, este modelo comparte el supuesto de que en la base de la migración se encuentra el individuo racional que supone el liberalismo neoclásico.

Yo creo en la libertad individual. [...] tú no sacas nada con decir como país, «mire, nosotros vamos a centralizar los salmones», si hay un señor que quiere cultivar ostiones, va a cultivar ostiones y no te va a cultivar salmones (APD).

Finalmente, el cuarto enfoque en relación con las políticas de admisibilidad se sitúa en el modelo *abierto garantista*, en el que la migración es vista como un rasgo antropológico del ser humano y, por tanto, se asume que la libertad de migrar debiese ser resguardada en la institucionalidad del Estado como un derecho humano. Desde esta mirada tiende a predominar una noción de la frontera en términos en los que se antepone la libertad del ser humano antes que el derecho del Estado nacional de ejercer su soberanía territorial en términos de restricciones para el acceso. En cuanto a las políticas de frontera se formula un discurso general con alusiones centradas en la normativa internacional y en la subordinación de la política nacional a ella.

Que Chile en el fondo recoja los tratados internacionales, que un ciudadano de un país cualquiera no pierde su calidad de ciudadano porque cruza una frontera (ASN).

VIII. CONDICIONALIDAD EN EL ACCESO A DERECHOS

En cuanto a las condiciones para el reconocimiento de derechos, los discursos se ordenan en torno a visiones diferenciadas sobre la capacidad del Estado para determinar las trayectorias de asentamiento de los extranjeros y en relación con el sentido que deben tener esas trayectorias. Sobre ese eje se articulan cuatro modelos categoriales sintetizados en el cuadro 2: el modelo de *asentamiento planificado*, el de *asentamiento excluyente*, el que asume una *condicionalidad por defecto*, y el modelo *garantista de condicionalidad limitada*.

Cuadro 2. *Modelos de políticas de reconocimiento*

Modelo de asentamiento planificado	Modelo de asentamiento excluyente	Modelo de condicionalidad por defecto	Modelo garantista de condicionalidad limitada
Control de asentamiento territorial sobre la base de la planificación.	Influencia en asentamiento territorial mediante incentivos.	Principio de no intervención en el proceso de incorporación.	Acceso a la ciudadanía plena en base a la temporalidad.
Principio de dispersión funcional en el territorio.	Políticas de acceso focalizado al mercado de trabajo.	Negación de políticas migratorias particulares.	Acceso inmediato a derechos sociales y condicionado por el tiempo de residencia para derechos políticos.
Control de inserción en mercado de trabajo.	Creación de incentivos a la permanencia de los migrantes «deseados» y desincentivos a los «no deseados».	Requisito de adaptación a las condiciones sociales y culturales: lógica asimilacionista.	Temporalidad acotada y acceso acelerado a la permanencia definitiva.
Acceso a derechos condicionado a contribución económica.	La regularidad como condición de acceso a derechos.	La regularidad como condición de acceso a derechos.	La regularidad no es una condición para el acceso a los derechos.
La regularidad como condición de acceso a derechos.	Principio de exclusión de derechos políticos.	El individuo es responsable de situación administrativa.	Derechos culturales y reconocimiento de la diferencia en el espacio público.
Principio de exclusión de derechos políticos.	Principio asimilacionista en relación con la diferencia cultural.	La ausencia de regularidad es objeto de sospecha de comportamiento inadecuado.	Principio de derechos humanos y ciudadanía por residencia.
<i>Expulsabilidad</i> como condición permanente.	La falta de regulación genera problemas en el mercado de trabajo.		La expulsión como instrumento ilegítimo para residentes.
La falta de planificación genera problemas de seguridad, insalubridad y desorden. Sin planificación la migración se vuelve una amenaza.	Sin regulación la migración se vuelve una amenaza.		

Fuente: elaboración propia.

Desde el modelo de *asentamiento planificado* se asume a priori que la distribución espontánea de la población migrante conduce a un patrón concentrado que genera problemas de inseguridad ciudadana, insalubridad habitacional y disfuncionalidad económica. En este sentido se entiende que el Estado debe intervenir para garantizar una distribución de los migrantes en el territorio en consideración de un principio de dispersión funcional. Además de suponer la disfuncionalidad de la concentración se asume que el Estado tiene el poder y la capacidad para direccionar las trayectorias territoriales de las personas.

Yo, en ese sentido, creo que la mirada tiene que ir en otra dirección, vuelvo a repetir, no tengo la receta única, pero sí creo que a lo menos debiese haber un criterio de distribución territorial; o sea, que si van a llegar migrantes a Chile que haya una regulación de que no todos se concentren en una misma comuna, que haya una distribución territorial, que haya ciertas seguridades mínimas respecto de los recursos con los que va a poder contar. ¿Para qué? Para evitar que haya delincuencia, que haya cierta seguridad respecto del trabajo, que haya normativas laborales que también corran para ellos, que haya adaptación en los servicios públicos para poder comunicarse (API).

Al mismo tiempo este eje discursivo asume una posición crítica respecto del Estado chileno por no haberse hecho cargo de la creación de condiciones para el asentamiento funcional de los migrantes, lo que terminaría por perjudicarlos. En efecto, para este modelo el acceso a derechos por parte de la población migrante debe estar condicionado a su situación administrativa y a la contribución que realicen a la sociedad, algo que una lógica de asentamiento espontáneo dificultaría. En la base de la argumentación planificadora se encuentra la idea de que la legitimidad del acceso a derechos está mediada por una distribución funcional de los migrantes que evite los costos de un asentamiento espontáneo y disfuncional.

Cuando hay política al respecto, cuando hay desarrollo en relación a cómo vincular la distribución territorial con la distribución laboral, con los derechos fundamentales, con la regulación de ingresos al país, en fin, no debiese traernos ese tipo de costos. Yo creo que los costos que tenemos hoy día son producto, lo vuelvo a decir, de la falta de voluntad política y de la falta de ausencia de políticas públicas (APC).

El segundo modelo de *asentamiento excluyente* comparte la idea de que la espontaneidad en el asentamiento constituye una amenaza para el sistema y para el desarrollo normal de la vida de los chilenos. Sin embargo, asume que

el Estado debe cumplir un rol más regulador que planificador. La política migratoria se entiende como un conjunto de incentivos para moldear el asentamiento de ciertos grupos de migrantes, posibilitando su adaptación laboral y cultural. Así, se espera que el Estado facilite la integración los migrantes considerados necesarios y, al mismo tiempo, establezca instrumentos que desincentiven la permanencia de grupos evaluados como menos funcionales, retrasando su acceso a algunos derechos y extendiendo su temporalidad. La política migratoria operaría como un sistema de incentivos y desincentivos funcionales en el mercado de trabajo, y el acceso a los derechos se asume como una condición derivada de ello.

Lo que se está diciendo es en el fondo que son iguales, pero si como sociedad hemos determinado que existe algún área en la que parece sensato establecer una excepción, yo creo que es el caso de la postulación a cargos públicos, el acceso al Pilar Solidario, el subsidio a la vivienda, me parece que son cuatro ejemplos en los que creo que hay cierto grado de consenso (APD).

La política derivada de esta modelo implica el establecimiento de desigualdades formales en el acceso a derechos tanto entre migratorios y población nacional como entre los distintos colectivos migratorios. El supuesto utilizado para argumentar en favor de esta exclusión selectiva de derechos consiste en asumir la disposición a pervertir el sistema como una disposición generalizada en la población migrante y central.

Yo creo que nadie puede defender que un boliviano, un país con el cual tenemos un diferencial de ingresos importante, pueda a los 59 años obtener una visa temporal por un año, luego permanencia definitiva y en un año acceder a la seguridad social, o sea, esa cuestión, quiebra cualquier país. [...] lo que pasa es que como todo en la vida, de un enorme universo de personas honestas y bien intencionadas siempre hay minoría que cuando existe el espacio para abusar lo va a hacer, y bueno, digamos, aunque la tasa de delincuencia sea menor al 0,5 % de la población, todos tenemos rejas en nuestras casas y todos sabemos que tenemos que dejar el auto cerrado con llave. Esto yo creo que es lo mismo. Para ese porcentaje mínimo de personas que ponen en riesgo el sistema, hay que establecer restricciones, es imprescindible (APD).

El tercer modelo de asentamiento se inspira en la lógica liberal basada en un Estado inhibido y un mercado capaz de regular las relaciones sociales y que genera un marco de justicia y funcionalidad. Se asume que en la medida en que los extranjeros cumplan la ley y se encuentren con la documentación al día debería haber igualdad en el acceso a derechos, y que por tanto el papel del

Estado no debiera ser otro que el de proveer las condiciones para que ello ocurra. En tal sentido se desconoce que los migrantes se encuentran en una situación de *condicionalidad por defecto* que establece una desigualdad *de facto* como punto de partida.

Desde este enfoque se supone que la declaración formal de la igualdad en el acceso a derechos conduce a un acceso efectivamente igualitario, lo que implica asumir que el principio abstracto de igualdad universal de los sujetos es una realidad empírica. El efecto que ello tiene es el desconocimiento de que la situación por defecto de los migrantes en una sociedad es de desigualdad y condicionalidad, de manera que la ausencia de una política de reconocimiento en los migrantes redundaría en un modelo de política que reproduce esa condicionalidad, y con ello la desigualdad efectiva en el acceso a los derechos.

Para poder buscar oportunidades legítimas y adecuadas en otro país, tienes que tener los mismos derechos que otros con respecto a beneficios sociales de acuerdo a la situación socioeconómica de cada persona; o sea, si aquí alguien en igualdad de condiciones tiene derecho a acceder a la educación pública, todos tiene ese derecho porque si no, sería una discriminación, que es lo mismo que ocurre con los chilenos en el extranjero (APD).

En la medida que todos cumplan con la ley, obedezcan la ley [...], no veo obstáculo que impida a los migrantes acceder a los mismos derechos que los nacionales (APC).

En este modelo se entiende el asentamiento desde una lógica individualista y racional, pues se atribuye al individuo la responsabilidad de acceder a la documentación que permite ejercer los derechos. Con ello se obvian los mecanismos institucionales y sociales excluyentes que dificultan el acceso y perpetúan la condicionalidad. Este principio individualista opera también en el plano de las diferencias culturales, ya que se asume que es el sujeto quien debe adaptarse a los códigos locales, y se rechaza la idea de que las instituciones deban modificar algunos dispositivos para adaptarse a la particularidad cultural de los migrantes. En concordancia con esto se asume que los extranjeros indocumentados o que no comprenden los códigos locales se encuentran en una situación de morosidad que justifica su exclusión o sanción. La falta de documentación se asocia al desdén o a la sospecha, mientras que la expresión de la particularidad cultural al desprecio por la cultura local.

La documentación es supernecesaria porque aquellos que están dispuestos a documentarse, lo que te están diciendo en el fondo es que están dispuestos a vivir de

forma sana en tu país, y aquellos que no están dispuestos a documentarse es porque detrás de eso hay redes ilegales y comportamientos no adecuados (APD).

Tienen que aprender español, eso forma parte del costo del cambio que cualquier migrante está dispuesto a pagar o tiene que asumir, digamos. No queda otra, no puedes llegar a un lugar y esperar que todo esté adaptado a ti (API).

Finalmente, el cuarto modelo de política de reconocimiento asume una mirada *garantista* que limita la condicionalidad, pues la única condición que se considera legítima para el acceso a derechos de la población extranjera es el tiempo de residencia en el país, y solo en relación a los derechos políticos. En este eje discursivo se enlazan dos supuestos en cuanto a la concepción de ciudadanía; el primero pone de relieve la referencia a la residencia como condición para el reconocimiento, lo que remite teóricamente al principio del *ius domicili* como fundamento de la ciudadanía (Castles y Davidson, 2000; Acosta, 2018), y el segundo, a diferencia de los otros tres ejes discursivos, remite a los derechos humanos y la legislación internacional como referente para la política migratoria.

Yo entiendo que si la persona es residente, es residente, y debiera acceder a los mismos derechos. Y yo creo que ahí uno podría definir cuáles son los derechos de los que sean más transitorios y a lo mejor podría ser distinto, no sé. Ahora, en rigor, yo creo que todas las personas tienen derecho a todo; el tema es cómo lo acreditamos o cómo lo hacemos (ASN).

Los migrantes tienen derechos que deben ser respetados. Eso está reconocido a nivel internacional; no en todas partes se hace, pero esos derechos consisten en el derecho al trabajo, a la libre expresión, al derecho a la educación, a la salud, a la vivienda, a insertarse en la comunidad donde están con plenitud de derechos de acuerdo a la función que ellos cumplan. Y eso tiene que estar garantizado en la Constitución. Cualquier norma migratoria, necesariamente, debe reconocer eso (APC).

La vinculación de la ciudadanía con los derechos humanos y al derecho por residencia no aparece como una dicotomía, sino en una relación de complementariedad. Los primeros se asumen como principio básico para el acceso a los derechos sociales y civiles, mientras que el segundo en relación con los derechos políticos. Al mismo tiempo, en este eje emergen los derechos culturales como una dimensión del reconocimiento que es necesario tomar en cuenta, lo que también marca una diferencia respecto de los otros tres modelos que abordan la diferencia cultural desde una aproximación asimilacionista.

Yo creo que tienen que acceder a los mismos derechos. Ahora yo creo que, si bien aquí hay que entender dos fenómenos, o sea, por una parte está el aseguramiento de derechos universales y del derecho a la ciudadanía, más allá de la nacionalidad, pero yo creo que también hay que entender la diversidad; o sea, la universalidad, pero también el reconocimiento de la diversidad; o sea, si bien las políticas públicas tienen que ser para todos iguales, pero también yo creo que tienen que reconocer esa diversidad cultural, de idiomas, etc., que tienen los migrantes respecto a los chilenos. Entonces, yo creo que el tratamiento también tiene que reconocer esa diversidad (ASN).

Por último, es importante subrayar que en este eje se hace explícita la separación entre el ejercicio sustantivo de los derechos y la expresión burocrática de la situación administrativa. La legitimidad en el acceso a la ciudadanía se da según la condición de sujetos y no según la situación migratoria. Si bien no se desarrolla la relación entre los distintos derechos y la situación administrativa, se establece la legitimidad e un acceso a los derechos no condicionado a la regularidad.

Hay que tener políticas migratorias donde se haga un distingo de lo que es la migración legal de la irregular. En muchas partes al migrante irregular se le trata como un inmigrante ilegal y no es así, o sea, lo que hay es una irregularidad en ese migrante que, en un momento determinado, no ha conseguido sus papeles, no tiene los permisos adecuados. Digo esto porque en Europa y en Estados Unidos se tiende a criminalizar al migrante y esa no puede ser una política decente o adecuada para un país moderno como el nuestro. Entonces, tiene que haber ese distingo y esa calidad, incluso el migrante irregular tiene también que ser garantizado en sus derechos mínimos. Los derechos de los migrantes son tan derechos como los de los ciudadanos propios de un país (APC).

IX. CONCLUSIONES

A partir de nuestra investigación pudimos extraer cinco conclusiones que permiten proyectar nuevas indagaciones en el ámbito del análisis de los discursos políticos en torno a la migración. La primera dice que en relación con la incipiente definición de posiciones en el campo político nacional en torno a la política migratoria, se observa un escaso procesamiento de la discusión, lo que se refleja en la ausencia de propuestas específicas y programáticas en los discursos y en la relevancia que cobran las referencias a patrones ideológicos específicos. Tanto las definiciones sobre las políticas de admisibilidad

como las de reconocimiento carecen en general de consistencia argumental y tienden a resolverse más por la relación que se logra establecer con imaginarios ideológicos particulares. Aparecen, así, referencias vinculadas a nociones liberales, garantistas y fundadas en el enfoque de derechos o entroncadas en los principios del desarrollismo clásico, que son articuladas pragmáticamente por cada actor en relación a los distintos tópicos tratados.

En relación con esto, la segunda conclusión consiste en que las posiciones caracterizadas tanto en el eje de la accesibilidad al territorio como en el del reconocimiento de derechos no dan cuenta de una articulación exclusiva del clivaje izquierda/derecha, sino la superposición de este a otros factores que se hacen presentes en los discursos, como la pertenencia territorial de los actores y la magnitud de la presencia de migrante en ellos. Así, aquellos actores que trabajan en/o representan a territorios con alta presencia de migrantes poseen un relato más articulado y procesado en relación con la política migratoria que aquellos vinculados a territorios sin esta presencia. Un segundo factor relevante es el tipo de actor: los actores sociales tienen, por lo general, un discurso más procesado y más tendente a las posiciones garantistas que los actores del mundo político, quienes tienden, independiente de su posición, a adherirse a posiciones de mayor condicionalidad en el acceso a derechos y al territorio.

En tercer lugar, el análisis de los discursos permitió identificar cuatro posiciones diferenciadas en relación con la concepción de las políticas de admisibilidad y cuatro en relación con las políticas de reconocimiento de derechos. En relación a las posiciones de los actores, estos no elaboran discursos basándose en un alineamiento ideológico consistente entre ellas; es decir, actores que en la dimensión de las políticas de admisibilidad al territorio se adhieren a la posición selectiva vinculada ideológicamente al desarrollismo clásico, en materia de políticas de reconocimiento se sitúan en la posición garantista, fundada en el enfoque de derechos humanos. Esta aparente inconsistencia es consecuencia en algunos casos del bajo grado de elaboración argumental y de deliberación pública en materia de políticas migratorias, y en otros de la propia complejidad del campo discursivo.

En cuarto lugar, tiende a predominar una concepción del migrante basada en el individualismo y la racionalidad coste/beneficio, lo que incide en que las posiciones en torno a las políticas de frontera tiendan a desconocer los factores estructurales, sociales e históricos como impulsores de los flujos migratorios. Esto conduce a basar los argumentos de la política en la supuesta eficacia de los incentivos y desincentivos individuales, y ello tanto en lo que se refiere a la política de incentivos para acceder al territorio como a la política de incentivos para la permanencia o no en este. En concordancia con esto, la concepción que se tiene del Estado como agente ejecutor de la política

migratoria también tiende a desconocer los factores contextuales para explicar el comportamiento de los migrantes, lo que conduce a argumentaciones basadas en una supuesta eficacia total, ya sea por acción u omisión, para conseguir los objetivos propuestos en la política migratoria.

Finalmente cabe consignar que en todos los ejes del discurso la condición política de las personas migrantes se circunscribe a su condición de objeto de las políticas y no como sujeto político. Es decir, no aparece en los actores del campo la referencia a los migrantes como actores incidentes en la política, ya sea a través de mecanismos participativos institucionalizados o a través del activismo. En este sentido la concepción predominante en el campo político constituye más un obstáculo que un aliciente para la conformación de los propios migrantes como un actor con capacidad de incidir en la construcción de la democracia y de las condiciones que configuran su propio destino.

Bibliografía

- Abdillahi, M. (2007). La inmigración en la región de Murcia. En R. Zapata y T. Van Dijk *Discursos sobre la inmigración en España* (pp.159-200). Barcelona: CIDOB.
- Abrámovich, V. (2012). Ciudadanía, política e integración regional. *Página 12*, 19-9-2012. Disponible en : <https://bit.ly/3hTZ7ow>.
- Acosta, D. (2018). *The national versus de foreínger in South America. 200 years of migration and citizenship law*. Cambridge: Cambrige Univerity Press. Disponible en: <https://doi.org/10.1017/9781108594110>.
- Alonso, L. E. (1998). *La mirada cualitativa en sociología*. Madrid: Fundamentos.
- Anrovcová, J. (2013). Immigration in Current Political Discourse. The Case of Slovakia within the European Union. *Annual of Language and Politics and Politics of Identity*, 13 (1), 2-55. Disponible en: <https://bit.ly/2G1SvXT>.
- Arango, J. (2007). Las migraciones internacionales en un mundo globalizado en Vanguardia. *Vanguardia Dossier*, 22, 6-15.
- Bourdieu, P. (1982). *¿Qué significa hablar?* Madrid: Akal.
- (2001). *El campo político*. La Paz: Plural.
- (2009). *La eficacia simbólica: religión y política*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Bunofino, A. (2004). *Politics, Discourse and Immigration an Security Concern un the European Union*. Uppsala: [s. n.].
- Castles, S. y Davidson, A. (2000). *Citizenship and migration: globalization and the politics of belonging*. New York: Routledge.
- Charteris-Black, J. (2006). Britain as a container: immigration metaphors in the 2005 election campaign. *Discourse y Society*, 563-581. Disponible en: <https://doi.org/10.1177/0957926506066345>.
- Conde, F. (2010). *Análisis sociológico del discurso*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Domenech, E. (2007). La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina. *Revue europeenne des migrations internationales*, 23(1), 71-94. Dispñible en: <https://doi.org/10.4000/remi.3611>.

- (2011). Cronica de una «amenaza» anunciada. Inmigración e ilegalidad: visiones de Estado en la Argentina contemporánea. En B. Fledman, L. Rivera, C. Stefoni y M. Villa (comps). *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías* (pp. 31-78). Quito: Flacso.
- Durán, C. y Thayer, L. E. (2016). Los migrantes frente a la ley: continuidades y rupturas en la legalización migratoria del Estado chileno (1924-1975). *Historia* 396, 7 (2), 429-461. Disponible en: <https://bit.ly/3cs8J91>.
- Fernández, B. (2015). El discurso político de integración de los inmigrantes en el nivel regional en España: la division entre políticas de identidad y políticas sociales. *Tomo*, 26, 38-65. Disponible en: <https://doi.org/10.21669/tomo.v0i0.4402>.
- Foucault, M. (2003). *La verdad y las formas jurídicas*. Barcelona: Gedisa.
- García y Griego, M. y Vereá, M. (1988). *México y Estados Unidos fente a la migración de indocumentados*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Gil, S. (2007). Discursos políticos sobre la nación en las políticas catalanas de integración de inmigrantes. En R. Zapata y T. Van Dijk (eds.). *Discursos sobre la inmigración en España* (pp. 223-268). Barcelona: CIDOB.
- Goldring, L. y Landolt, P. (2013). *The impact of precarious legal status in immigrants economic outcomes*. Montreal: Institute for Research on Public Policy.
- Laclau, E. (2004). Discurso. *Estudios: filosofía, historia y letras*, 68 (2), 7-18. Disponible en: <https://doi.org/10.5347/01856383.0068.000173245>.
- (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económico.
- y Mouffé, C. (2010). *Hegemonía y estrategia socialista*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Lamiquiz, V. (1988). Configuraciones discursivas en textos orales. *Cahiers d'Etudes Hispaniques Médiévales*, 7, 457-467. Disponible en: <https://doi.org/10.3406/cehm.1988.2142>.
- Martí, M. (2003). *Construcción e interpretación de discursos y enunciados: Los marcadores*. Madrid: Edinuman.
- Martín, L. (2000). Enfrentamiento y consenso en los debates parlamentarios sobre la política de inmigración en España. *Oralia*, 3, 113-148.
- y Van Dijk, T. A. (1998). Había un problema y se ha solucionado. La legitimación de la expulsión de inmigrantes ilegales. En L. Martín y R. Whittaker (eds.). *Poder decir o poder de los discursos* (pp. 269-234) Madrid: Arrecife.
- Nash, M. y Vives, A. (2008). La construcción del inmigrante: prácticas discursivas político-institucionales. En R. Tello, N. Benach y M. Nash (eds.). *Intersticios. Contactos interculturales, genero y dinámicas identitarias en Barcelona* (pp. 29-89). Barcelona: Anthropos.
- Norambuena, C. (1990). Política y legislación migratoria en Chile 1830-1920. *Cuadernos de Humanidades*, 10.
- (2002). *Políticas migratorias en Chile: la inmigración deseada y la inmigración real*. Cuadernos de Difusión Académica de la Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, 5.
- Renkema, J. (1999). *Introducción a los estudios sobre el discurso*. Barcelona: Gedisa.
- Riaño, Y. y Wastl-Walter, D. (2006). Immigration policies, state discourses on foreigners, and the politics of identity in Switzerland. *Environment and Planning A. Economy and Space*, 38 (9), 1693-1713. Disponible en <https://doi.org/10.1068/a37411>.

- Rubio, G. (2011). *Los discursos políticos del Partido Popular sobre inmigración*. Barcelona: Universitat Pompeu Fabra.
- Said, E. (2003). *Orientalismo*. Madrid: Debate.
- Santander, P. (2011). Por qué y cómo hacer análisis de discurso. *Cinta de Moebio*, 41, 207-224. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0717-554X2011000200006>.
- Santibañez, C. y Porto, P. (2015). Imágenes del populismo anti-inmigratorio: un análisis argumentativo visual de la campaña europea de UKIP. *Caleidoscopio*, 13 (2), 176-188. Disponible en: <https://doi.org/10.4013/cld.2015.132.04>.
- Stefoni, C. (2003). *Inmigración peruana en Chile. Una oportunidad a la integración*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- (2011). Ley y política migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante. En: B. Fledman, L. Rivera, C. Stefoni, M. Villa (comps.). *La construcción social del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías* (pp. 79-110). Quito: Flacso.
- Thayer, L. E. (2013). Expectativas de reconocimiento y estrategias de incorporación: la construcción de trayectorias degradadas en migrantes latinoamericanos residentes en la Región metropolitana. *Polis, Revista Latinoamericana*, 12 (35), 259-286. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682013000200012>.
- (2019). Causas y consecuencias de la irregularidad migratoria. En N. Rojas y J. T. Vicuña (eds.). *Migración en Chile. Evidencia y mitos de una nueva realidad*. Santiago de Chile: LOM.
- , Córdova, G. y Ávalos, B. (2013). Los límites del reconocimiento: migrantes latinoamericanos en la Región Metropolitana de Santiago de Chile. *Perfiles Latinoamericanos*, 21 (42), 163-192. Disponible en: <https://org.doi/10.18504/pl2142-163-2013>.
- y Stang, F. (2017). Entre la debilidad institucional y el voluntarismo individual: reconocimiento parcial y derechos limitados en las políticas migratorias locales en Santiago. En C. Vial y J. Hernández (eds.). *¿Para qué descentralizar? Centralismo y políticas en Chile: análisis y evaluación por sectores* (pp. 97-132) Santiago de Chile: Universidad Autónoma de Chile.
- , Stang, F. y Dilla, C. (2020). La política del estado de ánimo. La debilidad de las políticas migratorias locales en Santiago de Chile. *Perfiles Latinoamericanos*, 28 (55), 171-201. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.18504/PL2855-007-2020>.
- Torres, O. y Garcés, A. (2013). Representaciones sociales de migrantes peruanos sobre su proceso de integración en la ciudad de Santiago de Chile. *Polis. Revista Latinoamericana*, 12 (35), 309-336. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682013000200014>.
- Van Dijk, T. A. (2000). Ideologies, racism, discourse: debates on immigration and ethnic issues. En J. T. Wal y M. Verkuyten (eds.). *Comparative perspectives on Racism* (pp. 91-116). Londres: Routledge. Disponible en: <https://doi.org/10.4324/9781315196374-5>.
- (2003). *Racismo y discurso de las élites*. Barcelona: Gedisa.
- (2008). *Discourse and power*. Nueva York: Palgrave Macmillan. Disponible en: <https://doi.org/10.1007/978-1-137-07299-3>.
- Vasilachis, I. (2013). *Discurso científico, político, jurídico y de resistencia*. Barcelona: Gedisa.
- Vidal de la Rosa, G. (2008). La teoría de la elección racional. *Sociológica*, 23 (67), 221-236. Disponible en: <https://bit.ly/33TFJD8>.

- 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. Disponible en: <https://doi.org/10.1080/01402389408425017>.
- Wieviorka, M. (1992). *El espacio del racismo*. Barcelona: Paidós .
- Zapata, R. (2004). *Multiculturalidad e inmigración*. Madrid: Síntesis .
- (2008). Democracia y multiculturalidad. El «ciudadanismo» como argumentación política. *Sistema: revista de ciencias sociales*, 203-204, 171-195.
- (2009). *Fundamentos de los discursos políticos en torno a la inmigración*. Madrid: Trotta.