

¿NUEVA ‘CRIMIGRACIÓN’ O LA VIEJA ECONOMÍA POLÍTICA DEL CASTIGO? DOS APROXIMACIONES CRIMINOLÓGICAS PARA ENTENDER EL CONTROL PUNITIVO DE LA MIGRACIÓN EN CHILE¹

NEW ‘CRIMMIGRATION’ OR THE OLD POLITICAL ECONOMY OF PUNISHMENT?
TWO CRIMINOLOGICAL APPROACHES ON THE BORDER CONTROL POLICY IN
CHILE

Daniel Quinteros Rojas

Instituto de Estudios Internacionales, Universidad Arturo Prat
Centro de Investigaciones Criminológicas de la Justicia Penal, Universidad Central de
Chile

danielquinterosr@gmail.com

Resumen

El presente artículo presenta dos aproximaciones teóricas para entender, desde la criminología, el control punitivo del Estado sobre los flujos migratorios. Por un lado, bajo la idea que el control penal y el control migratorio son dos funciones esenciales de la soberanía del Estado, investigaciones recientes han mostrado un novedoso ensamblaje entre éstas, resultando en un control penal de la migración conocido como “crimigración”. Por otro, desde la criminología crítica se insiste en que el control punitivo de la migración no es algo novedoso, sino que representa una dimensión más de la regulación económica desde el Estado, sobretodo en relación al mercado del trabajo, sosteniendo con ello una mirada desde la economía política del castigo.

En un contexto donde Chile ha duplicado la cantidad de población extranjera durante la última década, se discuten los resultados de una investigación reciente sobre aplicación de sanciones administrativas entre los años 2011 y 2014, en las cuatro regiones del país que presentan mayor proporción de migrantes. Así, con el objetivo de explorar y describir la cantidad y tipos de sanciones aplicadas por infracciones a la regulación de extranjería, así como su relación con características del infractor y aspectos procesales de la aplicación de sanciones, se analiza una muestra



representativa de los actos administrativos que imponen sanciones durante este período en las regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta y Metropolitana, a través de pruebas chi-cuadrado y análisis de correspondencias múltiples.

Se concluye que a pesar de ser aparentemente contradictorias, ambas pueden ser de gran utilidad en los estudios sobre control de la migración, sobretodo en relación al significativo flujo de migración latinoamericana que se observa en el país.

Abstract

This article presents the two main theoretical approaches to understand the State's punitive control over migrant population from a criminological perspective. On the one hand, the 'crimmigration' thesis states that we are facing novel assemblages between penal and border control over the past decades, which are two key functions of the State's sovereignty. On the other, from a critical perspective, the idea of novelty has been disputed since punitive control of migration has been claimed to be another regulatory mechanism of labour market and the economy, thus reviving the classical point of view from the political economy of punishment.

In a context where Chile has doubled the size of foreign population during the last decade, results from a recent research on the administrative sanctions imposed due to border control infringements between 2010 and 2014 in four regions of Chile are discussed. Therefore, the present analysis is based on a study that sought to explore and describe the estimated number of sanctions due to border control infringements by type, and its relationship with personal characteristics of the offender and other procedural aspects. For this, a representative sample of administrative acts issued in the regions of Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta and Metropolitana is analysed through chi-square test and multiple correspondence analysis.

Finally, it is concluded that both crimmigration and the political economy of punishment could be very powerful analytical tools to understand border control policy, especially regarding the significant Latin American presence within Chile.

Palabras clave: migración, control migratorio, crimmigración, castigo, Chile.

Keywords: migration, border control, crimmigration, punishment, Chile.

Introducción

El 25 de marzo de 2013, la Corte Suprema de Chile falló a favor de 17 ciudadanos extranjeros que se encontraban ilegalmente detenidos en el Cuartel Borgoño, una estación de la Policía de Investigaciones de Chile (PDI) destinado a los detenidos 'en tránsito' (Corte Suprema de Chile, 2013). Ciudadanos de Brasil, Colombia, Haití, Sudáfrica y Nepal permanecieron encerrados hasta 19 días a la espera de ser expulsados del territorio nacional, junto con otros 4 Nepaleses que a la fecha del fallo ya habían sido sacados del país (Lillo Vera, 2013).

De acuerdo a la sentencia, los detenidos se encontraban detenidos sin ningún fundamento legal y en condiciones realmente miserables: celdas hacinadas, durmiendo en el suelo, con precarias condiciones de iluminación y ventilación, sólo pudiendo salir de sus celdas para satisfacer necesidades sanitarias. Por otra parte, las autoridades policiales aseguraron que éstos habían sido tratados de buena manera y en óptimas condiciones. Pero más allá de este debate, pareciera necesario preguntarse primero cómo fue que llegaron a estar detenidos sin fundamento legal durante todo ese tiempo. Pues bien, como muchos otros extranjeros, acudieron a la estación policial a cumplir con el control de firma y la policía –discrecionalmente– decidió ponerlos tras las rejas hasta que se materializara su expulsión.

Este caso, que pudiera parecer una excepción a la norma, pone de manifiesto un elemento de central importancia para analizar la actual regulación de extranjería: la discrecionalidad bajo la cual pueden operar los funcionarios y autoridades encargados de ejercer el control migratorio. El actual marco normativo, contenido esencialmente en el Decreto Ley 1.094 de 1075 (DL 1094) y su reglamento, establece circunstancias por las cuales a un extranjero se le 'debe' negarla entrada al país, pero también incorpora otras por las cuales se le 'puede' negar su ingreso, lo que abre el espacio para la discrecionalidad del funcionario o autoridad de turno, ya que esas mismas circunstancias son utilizadas como criterios con los cuales la autoridad 'puede' o 'debe' decretar su expulsión. De esta forma, el caso presentado acá bien podría repetirse en el futuro si las autoridades y funcionarios de turno así lo decidieran, lo que se ratifica por la existencia de otros casos que quizás han tenido una menor cobertura mediática, pero que de igual manera representan una expresa vulneración de los derechos de las personas migrantes.²

Frente a este escenario, desde la criminología se abre la posibilidad de explorar y analizar la regulación de los flujos migratorios, con especial énfasis en los



fundamentos, funciones y efectos del control, sobretodo del control punitivo. Más aún, esta perspectiva otorga la posibilidad de reflexionar sobre el despliegue de poder que las agencias del Estado ejercen para controlar la migración, así como las consecuencias que ello tiene en la configuración de identidades culturales, las que constantemente se ven desafiadas por los fenómenos migratorios (Castles, de Haas, y Miller, 2014). En el caso de las identidades culturales tradicionales, es necesario recalcar que éstas se encuentran esencialmente contenidas dentro de un contexto de organización política que domina el mundo moderno, el que ha sido conocido como el 'Sistema Estatal' (Graham y Poku, 1999), basado en la existencia de Estados nacionales soberanos que, en un sentido weberiano, despliegan dominación burocrática sobre un determinado territorio (Weber, 1946).

Desde esta perspectiva, incluso es posible entender la idea de 'territorio', sobre el cual se ejerce la soberanía del Estado, como una tecnología política que principalmente define los contornos de dicha soberanía y los límites de la pertenencia a la nación (Elden, 2010). En este sentido, el concepto de 'ciudadanía' adquiere especial relevancia a la hora de analizar la respuesta del Estado hacia los flujos migratorios, ya que, como bien señala Agamben (2001), define los aspectos formales y esenciales de la relación entre el individuo y el Estado. Así, a través de un continuo proceso de normalización que permite seleccionar quien pertenece a la comunidad nacional y quien no, se configura una idea de ciudadanía con la cual el Estado regula la relación moral respecto a los individuos bajo su soberanía, definiendo con ello una 'verdad oficial' de la ciudadanía (Foucault, 1980).

Así, bajo el contexto de los modernos Estado-nación y la creciente movilidad humana, se ha desarrollado una 'criminología de la movilidad' que permite analizar el impacto que las políticas de control migratorio tienen tanto sobre los imaginarios en torno a la idea de ciudadanía, como también sobre las experiencias de exclusión social que viven los migrantes en diversas partes del mundo (Bhui, 2013). En esta línea, el presente artículo busca reflexionar sobre cómo el ejercicio del poder soberano del Estado-nación define la pertenencia a la comunidad nacional, en un doble proceso orientado a preservar no sólo la supremacía interna a través del derecho penal y la política criminal, sino también la autonomía externa por medio del control fronterizo y las políticas migratorias (Franko Aas, 2013).

Para esto, el caso de Chile presenta un terreno fértil para conducir este tipo de análisis, dado que combina un explosivo crecimiento de los flujos migratorios durante la última década, con una estabilidad política y un crecimiento económico que se



enmarcan dentro de un modelo de Estado neoliberal. Por una parte, se estima que desde el 2006 al 2013 la población extranjera duplicó su tamaño, alcanzando al 2015 las casi 500.000 personas, provenientes en su gran mayoría de países como Perú, Argentina, Bolivia, Ecuador y Colombia (Gobierno de Chile, 2015; Stefoni, 2011b). De esta forma, Chile se ha convertido, en pocos años, en uno de los destinos principales de migración intra-regional en América Latina. Por otra, el crecimiento y la estabilidad que llevó a Chile a convertirse en miembro de la OECD en 2010, presenta altos niveles de inequidad social y desregulación económica, la que en el caso de la migración se manifiesta como la 'política de la no-política' (Stefoni, 2011a), contando actualmente con la regulación migratoria más antigua del continente. En este escenario, se hace interesante realizar un estudio de caso sobre el control de la migración en Chile, observando la respuesta de un Estado marcado por la desregulación, frente al aumento en la intensidad de los flujos migratorios.

Basado en un reciente análisis exploratorio de las sanciones administrativas aplicadas por infracciones a la regulación de extranjería entre los años 2011 y 2014, se presentan y discuten, a modo de hipótesis, dos aproximaciones teóricas para entender el control punitivo de los flujos migratorios. Por un lado, a partir del control migratorio posible de observar en países industrializados, se ha observado un novedoso proceso que combina los elementos más duros de la política criminal y la política migratoria, en lo que se ha conocido como el proceso de 'crimigración' (Franko Aas, 2013; Stumpf, 2006). Por otro, desde la economía política del castigo, se sostiene que la excepción a la protección del Estado y la aplicación del castigo como forma de regulación de población extranjera están lejos de ser algo novedoso y que, en cambio, cumplen una función económica desde los orígenes del capitalismo, controlando históricamente los excedentes de población y disciplinando así el cuerpo de lo social (Melossi 2013).

De esta forma, la siguiente sección presenta dos aproximaciones teóricas provenientes desde la criminología para entender el control punitivo de la migración: 'crimigración' y la economía política del castigo. Posteriormente, se presentan la metodología y los resultados de un análisis exploratorio de sanciones administrativas impuestas por las Intendencias de Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta y Metropolitana, junto con aquellas impuestas por el Departamento de Extranjería y Migración (DEM) del Ministerio del Interior. Finalmente, los datos presentados son discutidos a partir de las hipótesis alimentadas por los enfoques teóricos precedentes, concluyendo que ambos pueden ser de gran utilidad para estudiar tanto las



características del proceso bajo el cual se controla a la población extranjera, como la función que cumple dicho control en cuanto a la regulación –o desregulación- de la economía, en especial del mercado del trabajo.

‘Crimigración’ y la ‘Economía Política del Castigo’: aportes desde la criminología para entender el control de la migración

Las fronteras internacionales constituyen un eje vulnerable para la seguridad interna. Durante 2014, la PDI tuvo a su cargo 84 controles permanentes (18 aéreos, 31 marítimos y 35 terrestres), controlando aproximadamente el 99,9% de los movimientos migratorios a nivel nacional. En el área de extranjería y policía internacional, se efectuó el control migratorio de 20.155.935 personas, un 2,32% más que el año 2013, registrando 10.573 infractores y 2.489 detenciones. A lo largo del año se implementaron tecnologías de reconocimiento facial y huella dactilar, como también el control de la documentación ‘en línea’, permitiendo así un control en tiempo real de cada paso fronterizo. El costo total de la operación fue de 28 millones de dólares, lo que representó un 7% del presupuesto total para el 2014 (Policía de Investigaciones de Chile, 2015).

Lo anterior es un extracto del Informe Anual 2014 de la Policía de Investigaciones, uno de los dos cuerpos policiales que existen en Chile, cuya función principal es realizar investigaciones criminales y análisis forenses para entregar evidencia que la fiscalía pueda utilizar como medios de prueba en procesos de la justicia penal. Sin embargo, en el año 1975, bajo la dictadura militar de Pinochet, el DL 1094 le entregó a la PDI la responsabilidad adicional de proteger las fronteras internacionales, actividad que se ha incrementado notoriamente en los últimos años: mientras en 2010, 15,7 millones de personas fueron controladas en frontera, durante el año 2014 esa cifra superó los 20 millones (Policía de Investigaciones de Chile, 2015).

El escenario retratado acá no es muy diferente del que otros países han experimentado en las últimas décadas. Una serie de investigadores han estudiado y documentado el endurecimiento de las fronteras en países industrializados, con la consecuente creación y expansión de las facultades para detener, encerrar y expulsar extranjeros (Bosworth, 2014). Siguiendo a Silva Sánchez (2001), esto bien puede ser entendido como parte de un proceso más amplio de expansión del derecho penal, observado principalmente en sociedades post-industriales, el que tiende a endurecer



las sanciones y ampliar el catálogo de conductas tipificadas como delitos. Al respecto, el autor señala que los choques culturales que se producen entre las capas inferiores de la sociedad receptora y los inmigrantes en contextos de marginalidad, fuera de las relaciones laborales estables, “redunda en demandas de una más intensa intervención del Derecho Penal y abona el punitivismo como forma específica de expansión” (Silva Sánchez, 2001: 106)

En el caso particular de la migración, producto de la característica esencialmente desestabilizadora de la globalización y la movilidad humana, hoy se observan ‘nuevos ensamblajes’ en torno a las ideas de territorio, autoridad y derechos (Franko Aas, 2013). Estos conceptos se encuentran íntimamente relacionados al poder soberano del Estado-nación, sobre todo si se entiende al territorio como una tecnología política o un ‘contenedor delimitado del poder’ (Elden, 2010), el que define la legitimidad de la pertenencia y el reconocimiento de derechos, a través de las instituciones legales, jurídicas y políticas. Así, bajo el contexto de la globalización y los flujos masivos de migración que tensionan fuertemente las ideas de soberanía y pertenencia, la relación entre el individuo y el Estado se vuelve cada vez más problemática.

Un aspecto importante a considerar acá es que mientras otras áreas del derecho apuntan a regular la relación entre individuos o corporaciones, el derecho penal y el derecho migratorio comparten la característica común de regular la relación entre el individuo y el Estado (Stumpf, 2006). Como señala Juliet Stumpf (2006), mientras el derecho penal está orientado a proteger a los individuos –y a la sociedad en su conjunto– de las acciones que pudieran dañarlos, el derecho migratorio define quién puede cruzar la frontera y quien es digno de permanecer y residir en el país, o de lo contrario abandonarlo. En este sentido, como señala Franko (2013), la soberanía que se ejerce por medio de estas áreas del derecho, está relacionada tanto con los aspectos internos como externos del Estado, ya que por un lado busca mantener la supremacía interna a través de la política criminal y la vigilancia policial, así como también mantener la autonomía externa, a través de los dispositivos de seguridad en frontera, los cuerpos militares y la legislación migratoria. Lo que resulta problemático entonces, es que a pesar de sus diferencias, la distinción entre estos dos aspectos del aparato legal y político del Estado soberano se está volviendo cada vez más difusa.

De esta forma, uno de los ‘nuevos ensamblajes’ que se pueden observar actualmente en torno a la migración, tiene relación con la fusión entre mecanismos



disparos de control, es decir, una fusión entre el control punitivo y el control fronterizo (Franko Aas, 2013). Los controles de identidad se realizan tanto en la frontera como al interior del territorio nacional; extranjeros en situación de irregularidad están siendo llevados a centros de detención; y otros tantos están siendo expulsados o retornados a sus países de origen (Bosworth, 2014; Mountz, Coddington, Catania, y Loyd, 2012). Más aún, lo que originalmente fue concebido como una herramienta para el control administrativo del ingreso, la permanencia y la salida de personas de un determinado país, hoy se asemeja cada día más a la política penal que frecuentemente queda bajo la responsabilidad de la policía. Esto es lo que Stumpf (2006) ha descrito como el proceso de 'crimigración': la vinculación de los elementos más duros de los fundamentos y procedimientos de lo fronterizo y lo penal.

Un punto interesante es que, a nivel global, este 'nuevo ensamblaje' entre formas diferenciadas de control está afectando el plano de las relaciones internacionales, ya que como señala Castles et al. (2014), la gobernanza global sobre la migración se ha tornado contradictoria. Por un lado, la clase política tiende a aferrarse discursiva y prácticamente a las ideas de soberanía nacional y al cierre de fronteras, pero por otro –y en paralelo–, la complejidad y la fragmentación del poder y de la autoridad resultantes de la globalización, demandan una cooperación internacional entre distintos gobiernos y organizaciones, tanto a nivel regional como a escala global. La existencia de 'La Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores de los Estados miembros de la Unión Europea' (Frontex), es una clara muestra de la cooperación interinstitucional a escala global en torno a la migración. La principal misión de Frontex es promover, coordinar y desarrollar la gestión de la frontera de la Unión Europea (Frontex, 2015), a raíz de lo cual "no sólo han estado exportando extranjeros no deseados, sino también estándares de entrenamiento y equipamiento de vigilancia para el control fronterizo" (Franko Aas, 2013: 27) (traducción propia).

Sin embargo, a pesar de la atractiva lectura que se da en torno al control punitivo de la movilidad humana desde la mirada de la 'crimigración', este enfoque ha sido también objeto de críticas, las que se han concentrado justamente en el carácter novedoso de este 'nuevo ensamblaje'. El poder para expulsar individuos no deseados de la comunidad nacional y de aplicar el sistema penal para controlarlos tiene raíces históricas de larga data. La figura de *homo sacer* creada en el Derecho Romano y utilizada por una variedad de investigadores en el campo de los estudios migratorios, vívidamente describe la excepción a la protección del Estado, considerando a los



extranjeros como enemigos y, por tanto, poniéndolos en una situación de abandono (Johansen, 2013).

En este sentido, podría considerarse que existe una relación histórica entre movilidad humana, capitalismo y criminalización, relación que, de acuerdo a Melossi (2013), fue ampliamente descrita en el análisis realizado por Marx sobre el proceso de acumulación en los orígenes del capitalismo y para quien la migración campo-ciudad tenía una importancia central en la formación de la clase trabajadora. En esta línea, las ideas de Rusche y Kirchheimer (1939) que remarcaban cómo cada forma de castigo está determinado por las relaciones del sistema productivo, dieron origen a lo que se ha desarrollado como la 'economía política del castigo'. Desde acá se entendía que una lectura sociológica de las transformaciones del sistema penal debiera partir por un análisis histórico y estructural de las transformaciones de la economía, sobretodo en relación al mercado del trabajo (De Giorgi, 2013).

En este sentido, muchos estudios en torno a la migración y la economía política del castigo, no logran aún reconocer "la centralidad de los movimientos migratorios para la formación histórica de la clase trabajadora" (Melossi, 2013: 273) (traducción propia). De hecho, en *Pena y Estructura Social*, se observa que tras el fracaso del sistema productivo para enfrentar los crecimiento demográficos hacia comienzos del siglo XVI, "las municipalidades dificultaban a los extranjeros la obtención de la ciudadanía o la participación en las corporaciones, que permanecían cerradas a los recién llegados" (Rusche y Kirchheimer, 1939: 12). En esta línea, autores como De Giorgi (2010) han resaltado la importancia de observar el 'giro punitivo del control migratorio' en el contexto de las economías neoliberales: la aplicación de los castigos propios del aparato penal resultaría en una criminalización del sujeto migrante que refuerza su vulnerabilidad, la que puede ser funcional a los segmentos más precarios y desregulados de las economías post-fordistas.

En el caso particular de Chile, la migración no era materia sujeta al control punitivo del Estado hasta 1918, cuando la Ley de Residencia introdujo la posibilidad de expulsar 'elementos indeseables' del país (Estrada, 2002). Tras la Guerra del Pacífico, un rápido proceso de industrialización y crecimiento económico motivó un fuerte flujo de movimiento campo-ciudad. A raíz de esto, Chile experimentó un crecimiento explosivo de los centros urbanos, lo que llevó a una pauperización de las condiciones de vida, con serios problemas de hacinamiento, salubridad y tasas crecientes de delitos, entre otros problemas. Todo esto, que se conoció como 'La Cuestión Social', llevó a una polarización política de esta población empobrecida, la



que conectaba muy bien con las ideas políticas de grupos europeos revolucionarios, los que se constituían como una amenaza al poder de la oligarquía dominante (Plaza Armijo y Muñoz Cortés, 2013). Por esta razón, la Ley de Residencia contenía la obligatoriedad de expulsar o prohibir el ingreso de personas que causaren agitación política por medio de la violencia, que promovieran doctrinas contrarias al orden social, o a aquellos que realizaren tráfico ilegal contrario a 'la moral y la decencia'. Al mismo tiempo, introdujo la posibilidad de expulsar o prohibir el ingreso –de manera discrecional- a los sospechosos de haber cometido crímenes, a los individuos con condenas anteriores y a los que portaren ciertas enfermedades específicas (Gobierno de Chile, 1918). Lo interesante, es que más allá de las posteriores modificaciones realizadas a la regulación de extranjería, todas estas circunstancias por las cuales se 'puede' o 'debe' expulsar o prohibir el ingreso a una persona, se mantienen vigentes hasta el día de hoy.

Dentro de esas modificaciones posteriores, durante el segundo gobierno de Carlos Ibáñez del Campo se promulgó en 1953 la Ley que creaba el Departamento de Migración, en respuesta a la necesidad de un nuevo y efectivo plan migratorio. Este plan, basado en fundamentos demográficos, étnicos, económicos y de supervisión, buscó implementar un flujo selectivo de migración para ocupar los territorios que se encontraban abandonados y aumentar la capacidad productiva, sobre todo en las áreas de industria y agricultura. Más aún, tal como lo señala de manera explícita, esta normativa buscaba 'mejorar las condiciones biológicas de la raza'(Gobierno de Chile, 1953). Finalmente, la normativa de extranjería se modificó parcialmente en 1959, bajo el gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez, donde se introdujeron nuevas categorías para turistas, migrantes y residentes.

En la actualidad, la normativa de extranjería se rige esencialmente por el DL 1.094 de 1975, la que fue dictada bajo el contexto de la dictadura militar y con el Congreso Nacional ya disuelto. Si bien esta regulación buscó reemplazar los anteriores cuerpos legales en la materia, mantuvo básicamente los mismos principios y circunstancias por las cuales se 'debe' o 'puede' expulsar, detener o prohibir el ingreso. Más aún, incorporó nuevas restricciones para entrar y permanecer en el país, ampliando además el catálogo de faltas y creando nuevos tipos penales migratorios, como el ingreso clandestino o el ingreso con documentación falsificada (Gobierno de Chile, 1975).

Acá es importante destacar dos cosas. Por un lado, es necesario resaltar que, a diferencia de lo que ocurre en otros países donde las funciones ligadas control



fronterizo y penal se encuentran separadas, en Chile la Policía de Investigaciones integra ambas. En todo caso, sería interesante analizar hasta qué punto el origen de esta fusión de funciones responde a la tesis de la 'crimigración', teniendo en cuenta el contexto social y político de la época. Por otro, dado que la actual regulación de extranjería se concentra casi exclusivamente en el control de la entrada, permanencia y salida del país, ésta no contiene elementos ni mecanismos que permitan gestionar adecuadamente el fenómeno migratorio. De esta forma, a pesar de que se han firmado y ratificado algunos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos para migrantes y refugiados, junto a la creación e implementación de ciertas políticas sectoriales que se han generado para dar respuesta a problemas en el acceso a la salud y educación, entre otros, la regla hasta acá ha sido la 'política de la no-política' (Stefoni, 2011a).

Esta forma de gestionar la migración, ha facilitado una representación social problemática del sujeto migrante, vinculado frecuentemente a la pobreza, la violencia, el crimen y la marginalidad. Este discurso, que continuamente se observa en autoridades y medios de comunicación, empalma también con procesos históricos de más larga data respecto a la discriminación racial y étnica en Chile (Tijoux, 2016). Como señalan Ruiz-Tagle y López (2014), por ejemplo, diferencias en el color de pelo, color de piel, apellidos o el origen social, se traducen en desigualdades tanto en la posición social, como en el capital cultural al que pueden acceder las personas. En este escenario, el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial ha mostrado su preocupación respecto de la discriminación que sufren un sinnúmero de migrantes latinoamericanos, tanto en los medios de comunicación, como en el trato recibido por las instituciones públicas del Estado (Instituto Nacional de Derechos Humanos, 2013).

Finalmente, lo anterior plantea una mirada en dos niveles. En un primer nivel, el carácter discrecional y restrictivo de la regulación de extranjería, que entrega amplias facultades al funcionario de frontera y las autoridades regionales, obliga a observar el proceso que tiende a combinar las instituciones y prácticas de frontera, con el aparato, la lógica y las prácticas de lo penal. Luego, en un segundo nivel, los mecanismos de control fronterizo deben ser también analizados en relación a otras dimensiones de lo social, como lo plantea la tradición ligada a la economía política del castigo. Para esto, se plantea una pregunta general y exploratoria, que permite levantar información hasta ahora inexistente respecto de la aplicación de sanciones administrativas y comenzar así un análisis respecto al control migratorio: '¿Cuál ha

sido la aplicación de sanciones administrativas por infracciones a la regulación de extranjería en Chile?’.

Objetivos y método de investigación: selección, levantamiento de datos y algunas consideraciones éticas

Para responder la pregunta planteada anteriormente, se utilizó un método inductivo y exploratorio, buscando producir y analizar datos de carácter primario para evaluar el funcionamiento general del sistema de aplicación de sanciones administrativas por infracciones a la regulación de extranjería en Chile. Para esto se seleccionó una muestra representativa de resoluciones y decretos administrativos que impusieron sanciones entre los años 2011 y 2014, en las cuatro regiones con mayor proporción de migrantes respecto a su población total: Arica y Parinacota (6,1%), Tarapacá (6,7%), Antofagasta (3,7%) y Metropolitana (3,4%) (Stefoni, 2011b).

El análisis acá presentado busca discutir el funcionamiento y los posibles efectos de la política vigente en materia de extranjería y migración, para lo cual se plantearon tres objetivos de investigación. En primer lugar, ante la ausencia de información oficial o de otras investigaciones, el estudio buscó explorar y describir la cantidad y tipos de sanciones aplicadas por infracciones contempladas en el Decreto Ley 1.094 (DL1094). En segundo lugar, dicha investigación buscó analizar posibles relaciones entre la gravedad de la sanción, la ofensa cometida y las características personales de los infractores, a lo que se agregaron algunos aspectos procesales que resultaron interesantes a la hora de realizar el análisis. Por último, el estudio buscó reflexionar sobre los resultados arrojados por el análisis de los actos administrativos, a la luz de los actuales patrones migratorios en Chile y la literatura relevante en materia de migración y control fronterizo.

Antes de describir el proceso de selección y recogida de casos para incluir en la muestra, cuatro consideraciones son necesarias: primero, la muestra incluye resoluciones y decretos dictados por cinco autoridades en cuatro regiones -los respectivos gobiernos regionales y el Departamento de Extranjería y Migración (DEM) del Ministerio del Interior, que tiene jurisdicción a nivel nacional pero que en la práctica sólo se ocupa de la Región Metropolitana-; segundo, la selección de las regiones incluyó todas aquellas cuya proporción de población migrante estaba por sobre la media nacional, lo que además coincide con la importante posición geopolítica de cada una -las primeras tres limitando con Perú y Bolivia, mientras que en la última se



ubica Santiago, su capital-; tercero, si bien todos los actos incluidos acá están publicados bajo el amparo de la Ley de Transparencia, el universo original que contenía cerca de 150.000 casos tuvo que ser depurado para excluir tanto los actos administrativos que no correspondían a sanciones de extranjería, como aquellos que presentaban duplicados; y cuarto, las dificultades relativas a datos perdidos, que pueden afectar seriamente el error muestral y la calidad de las estimaciones (Lynn, 2008; Stoop, 2012), fueron afrontadas en dos pasos. En primer lugar, a través de la Ley de Transparencia, se solicitaron los documentos que presentaban un enlace incorrecto o inexistente a la autoridad correspondiente, lo que si bien permitió recuperar varios documentos, no logró superar la dificultad de que la Intendencia de Tarapacá no contaba con la información disponible.³ En un segundo paso, se utilizaron ponderadores de ajuste para contrarrestar el efecto de los datos y casos perdidos, reduciendo así al mínimo el sesgo de las estimaciones (Biemer y Christ, 2011).

Así, una vez finalizado el proceso de depuración del universo de casos, éste contaba con un total de 129.092 actos administrativos relativos a sanciones, incluyendo dos tipos de documentos: actos que imponían sanciones y otros que modificaban o dejaban sin efecto una sanción anterior (estos últimos no fueron considerados para el efecto del análisis acá presentado). Luego, tanto la técnica de muestreo como el procedimiento de selección buscó cumplir con los cuatro requisitos básicos en técnicas de muestreo: igual probabilidad de selección, generalización de los resultados, precisión y costo efectividad, y flexibilidad para usos posteriores no anticipados (Lohr, 2008).

En este sentido, considerando que el estudio buscaba realizar comparaciones a nivel regional, se utilizó la técnica de muestreo aleatorio estratificado con afijación proporcional al tamaño poblacional, a fin de evitar tamaños muestrales muy pequeños a nivel de cada estrato que hicieran imposible garantizar un estándar adecuado de representatividad (Hibberts, Burke Johnson, y Hudson, 2012; Lohr, 1999; Sudman, 1976). Así, tanto el universo muestral como la muestra final, consideran cinco estratos –uno por cada autoridad-, aunque en la práctica se analizan cuatro regiones, ya que el DEM sólo tenía sanciones correspondientes a la región Metropolitana. La Tabla 1 muestra información relativa al tamaño muestral, poblacional y sus respectivos errores, junto al nivel de confianza que se estableció en 92% a nivel de estrato y 95% para el nivel agregado, con errores inferiores al 8% a nivel de estrato y de un 4,05% para el total de la muestra.

Tabla 1: Información muestral de sanciones administrativas en Chile (2011-2014)

Estrato	Universo	%	Muestra	k (N/n)	Whj	Error	N. Conf.
Arica y Parinacota	6.723	5,2%	118	57	56,975	7,98%	92%
Tarapacá	17.795	13,8%	119	150	149,538	7,99%	92%
Antofagasta	11.467	8,9%	119	97	96,361	7,98%	92%
Metropolitana	1.010	0,8%	107	10	9,439	8,00%	92%
DEM	92.097	71,3%	120	768	767,475	7,98%	92%
Total	129.092	100%	583			4,05%	95%

Fuente: elaboración propia a partir de una muestra representativa de actos con efectos sobre terceros desde www.gobiernotransparentechile.cl

Esta estrategia metodológica tuvo que ser complementada con los ponderadores que se muestran bajo la columna 'Whj', a fin de corregir los efectos de la estratificación (Lohr, 1999) y cumplir así con el principio de igual probabilidad de selección. Luego, una vez establecidos los tamaños muestrales, se realizó una selección sistemática dentro de cada estrato los que, al estar ordenados por fecha, aseguraron una 'estratificación implícita' (Hibberts et al., 2012), respetando con ello la proporción de casos por año. Así, las unidades primarias de la muestra se seleccionaron aleatoriamente entre 1 y k ($k = N/n$), que corresponde al coeficiente de elevación con el cual se seleccionan los casos hasta lograr el tamaño buscado (Lohr, 1999; Sudman, 1976). Además, dado que el tamaño del universo era finito y conocido, se introdujo una corrección para poblaciones finitas, quedando la muestra definida por:

$$n_h = \frac{Z_{(1-\frac{\alpha}{2})}^2 * N_h * p * (1 - p)}{Z_{(1-\frac{\alpha}{2})}^2 * p * (1 - p) + (N_h - 1) * e_h^2}$$

Donde:

n_h : tamaño muestral del estrato h



$Z^2_{(1-\frac{\alpha}{2})}$: puntaje z para nivel de confianza deseado

N_h : tamaño poblacional del estrato h

p : probabilidad de que ocurra el evento buscado (0,5 si es desconocido)

e_h : error buscado para el estrato h

Además, el error absoluto quedó definido por:

$$E_h = Z^2_{(1-\frac{\alpha}{2})} \sqrt{\frac{p(1-p)}{n_h} * \frac{N_h - n_h}{N_h - 1}}$$

Donde:

E_h : error absoluto para el estrato h

n_h : tamaño muestral del estrato h

N_h : tamaño poblacional del estrato h

p : probabilidad de que ocurra el evento deseado (0,5 si es desconocido)

El levantamiento de datos se realizó directamente desde el portal de transparencia www.gobiernotransparentechile.cl, entre el 21 de julio y el 03 de agosto de 2015. Desde allí se codificaron diferentes aspectos de los actos administrativos, buscando recoger la mayor cantidad de información y al menos obtener: nacionalidad, edad y sexo del sujeto infractor, tiempo de residencia, lugar de ingreso, fundamentos de la sanción y la autoridad que dictó la resolución o el decreto respectivo. Es importante acá señalar que si bien esta investigación incluye todo el catálogo de sanciones por infracciones a la regulación de extranjería, no incluye necesariamente todos los mecanismos por los cuales un extranjero puede ser expulsado, ya que desde el año 2012 se encuentra vigente una medida alternativa en el sistema penal, que permite la conmutación de condena con reclusión inferior a 5 años, por la pena de expulsión (Gobierno de Chile, 2012). Asimismo, existen otros casos en donde junto con rechazar la solicitud de un permiso de residencia, se impone la obligación de abandonar el país, las que no fueron consideradas acá, ya que técnicamente no pueden ser consideradas sanciones.



Posteriormente, ya con los datos recogidos, depurados, revisados y codificados, se realizó un análisis multivariado dirigido a comparar las sanciones y a explorar su relación con características del infractor, la falta cometida y el proceso llevado a cabo, lo que ha probado ser adecuado para información categórica (Greenacre y Blasius, 2006) y para lo cual se utilizaron dos técnicas. En primer lugar, se presentan pruebas de chi-cuadrado a fin de probar el grado de asociación entre las variables (Lynch, 2013), para lo cual se presentan cuatro gráficos con las frecuencias absolutas y relativas estimadas a partir de la muestra. Esto se complementa con la prueba de homogeneidad, para probar la hipótesis nula relativa a la independencia entre las variables observadas (Greenacre, 2007), la que fue complementada con una prueba para la falta de ajuste, por lo que se presenta el valor chi-cuadrado, los grados de libertad y el nivel de significancia. En segundo lugar, con el objetivo de describir y explorar las múltiples relaciones entre las variables, se presenta el Análisis de Correspondencias Múltiples (ACM), lo que presenta una ventaja importante al modelar gráficamente esas distancias chi-cuadrado y mostrarlas como distancias euclidianas ordinarias (Greenacre y Blasius, 2006).

Finalmente, un aspecto que frecuentemente está ausente en las investigaciones que involucran sujetos vulnerables -como los migrantes en situación irregular-, tiene relación con el deber de contemplar resguardos especiales para proteger a los participantes e incorporar consideraciones éticas en el desarrollo de la investigación. Si bien es claro que la investigación cualitativa impone más desafíos éticos que la cuantitativa (van Liempt y Bilger, 2012), es necesario reconocer que acá se levantó información 'sensible' respecto de sujetos 'vulnerables' (Duvell, Triandafyllidou, y Vollmer, 2008). Así, a pesar de que toda la información analizada es de carácter público, fue necesario adoptar un 'enfoque ético' (Lowman y Palys, 2014) para minimizar el daño potencial, así como también para garantizar la confidencialidad y anonimato en el uso de la información.

En este sentido, como señala Duvell *et al.* (2008), fue necesario identificar los efectos negativos no buscados, anticipar los potenciales usos maliciosos de la información y tomar acciones preventivas. Así, se identificaron tres riesgos potenciales que fueron objeto de prevención: primero, no se eliminaba completamente la trazabilidad de la información; segundo, la transparencia activa puede potenciar usos maliciosos o incorrectos de la información, como por ejemplo, revisar antecedentes o sanciones previas, lo que agravaría su posición de vulnerabilidad; tercero, las diferencias en la aplicación de sanciones pueden ser mal atribuidas como



simple consecuencia de una mayor proporción de infracciones por parte de grupos específicos, en lugar de entenderlas como indicadores de las actividades sesgadas y diferenciadas de un aparato de control más amplio, contribuyendo así a su situación de exclusión y criminalización.

Para enfrentar estos riesgos, evitar la trazabilidad de la información y asegurar así el anonimato, se creó un identificador genérico, evitando incorporar información sensible en la base de datos, como los nombres, números de pasaporte, fechas y autoridades que firmaban. Además, se re-categorizaron las infracciones cometidas y, hasta la fecha, la base de datos acá trabajada no se ha hecho pública. Sólo en casos calificados y certificados se podrán entregar estos datos, bajo consentimiento expreso del autor.

Análisis exploratorio de sanciones administrativas entre 2011 y 2014: evidencia a partir de una muestra representativa en 4 regiones de Chile

En primer lugar, al observar la distribución de sanciones por tipo según región, que se presenta en el Gráfico 1, lo primero que llama la atención es la diferencia en la proporción de sanciones aplicadas. Mientras en Tarapacá y Arica y Parinacota, 1 de cada 5 sanciones corresponden a expulsiones, Antofagasta exhibe un 4,4% de expulsiones y la región Metropolitana sólo un 1,1%. A la inversa, Antofagasta es la región que tiene la mayor proporción en aplicación de multas durante el período, alcanzando un 81,4%, seguido por Metropolitana con un 75,6%. Esta última, junto a Arica y Parinacota, tienen la mayor proporción de amonestaciones: 1 de cada 4 sanciones corresponden a conmutaciones de multas por amonestación. Si bien la información acá levantada no permite explicar el porqué de estas diferencias, la variabilidad regional es una clara muestra de la discrecionalidad con la que pueden operar las autoridades del nivel sub-nacional.

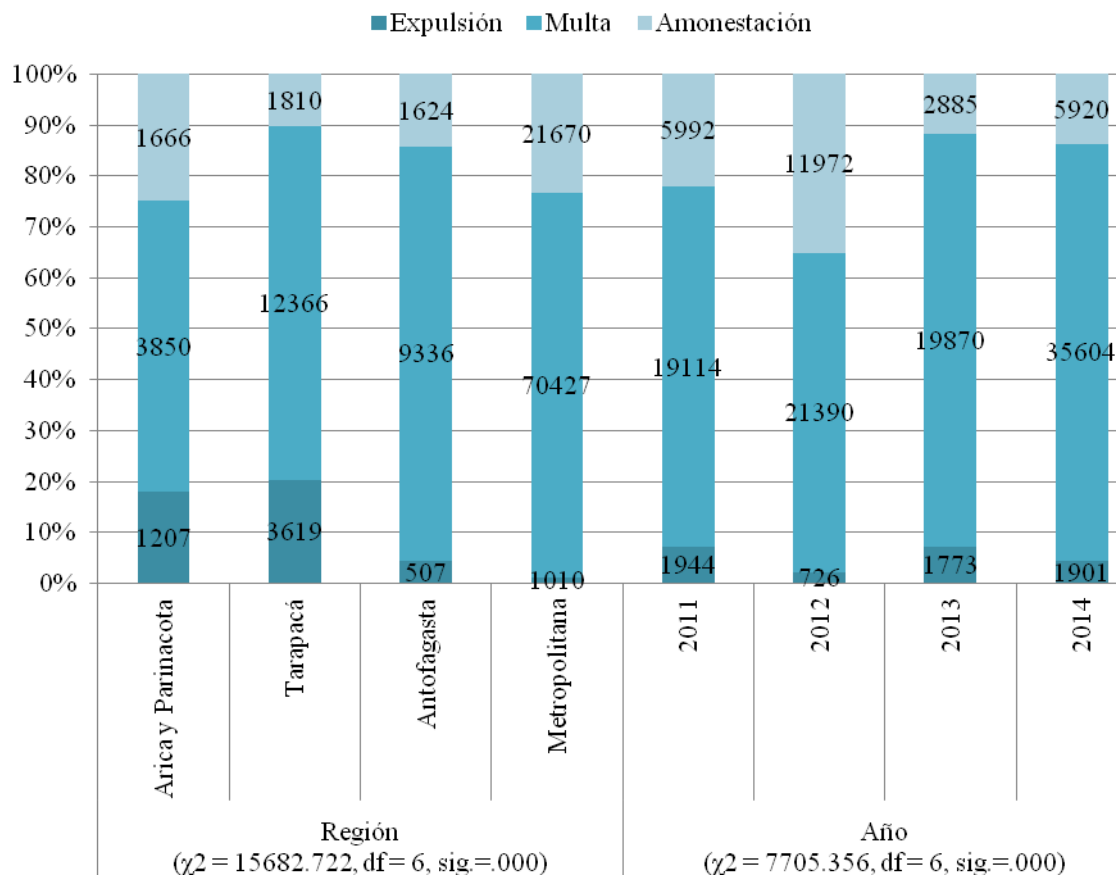
Luego, en relación a la sanción aplicada según año, resulta interesante observar que la cantidad y proporción de expulsiones en 2012 son significativamente menores que en otros años. Asimismo, la cantidad total de sanciones tuvo una disminución importante durante el año 2013, respecto a la tendencia que exhiben los demás años. Una posible explicación de estas diferencias, puede tener relación con el efecto de la ya comentada Ley 20.603 del año 2012, que permite conmutar penas de cárcel por la pena sustitutiva de expulsión en ciertos casos. Así, resulta interesante



observar también la mayor cantidad y proporción de amonestaciones aplicadas durante el año 2012, que prácticamente duplican las observadas durante el 2011 y el 2014, siendo también 4 veces mayor que durante el 2013.

El Gráfico 1 muestra, además, valores altos de chi-cuadrado para ambas variables, mostrando una relación entre éstas y el tipo de sanción que se impone. Más aún, el nivel de significancia permite rechazar la hipótesis nula, confirmando así la ausencia de independencia entre tipo de sanción con relación a la región y el año. En este sentido, la evidencia debiera alertar sobre la importancia de analizar estas diferencias, explorando así posibles cambios en la dirección de la política de control migratorio y los posibles efectos de la Ley 20.603, entre otros.

Gráfico 1: Cantidad y proporción de sanciones por tipo, según región y año



Fuente: elaboración propia a partir de una muestra representativa de actos con efectos sobre terceros desde www.gobiernotransparentechile.cl



En segundo lugar, en relación a la infracción por la cual se aplica la sanción, también se observan claras diferencias. Si bien esto es de alguna manera esperable, dado que la actual regulación establece diferentes sanciones según el tipo de infracción, de todas formas es interesante observar las diferencias ahí donde la regulación entrega espacios de discrecionalidad para funcionarios y autoridades. Así, en relación a las expulsiones, el Gráfico 2 muestra claramente que el ingreso clandestino, tener condenas previas o ser condenado, junto a no reportarse frente a la autoridad a cargo de su control –generalmente, la Policía de Investigaciones-, conllevan siempre la sanción de expulsión.

Acá es importante señalar que otras infracciones menores que comúnmente se sancionan con multas o amonestaciones, pueden terminar en una obligación de abandonar el país para los ciudadanos de Perú que ingresan bajo el Convenio Arica-Tacna. Si bien es una regulación que dejó de aplicarse en 2014 bajo la administración Bachelet, es importante tener en cuenta que es una normativa que legalmente sigue vigente y que podría ser aplicada en cualquier minuto, dependiendo de la voluntad de la autoridad correspondiente. Al menos durante el período acá analizado, esta normativa significó la obligación de abandonar el país –lo que puede considerarse una cuasi-expulsión-, para un número importante de personas peruanas por permanecer más de 7 días (9,3%), salir de los límites urbanos de Arica (6,9%) o desarrollar una actividad económica sin autorización previa (2,7%).

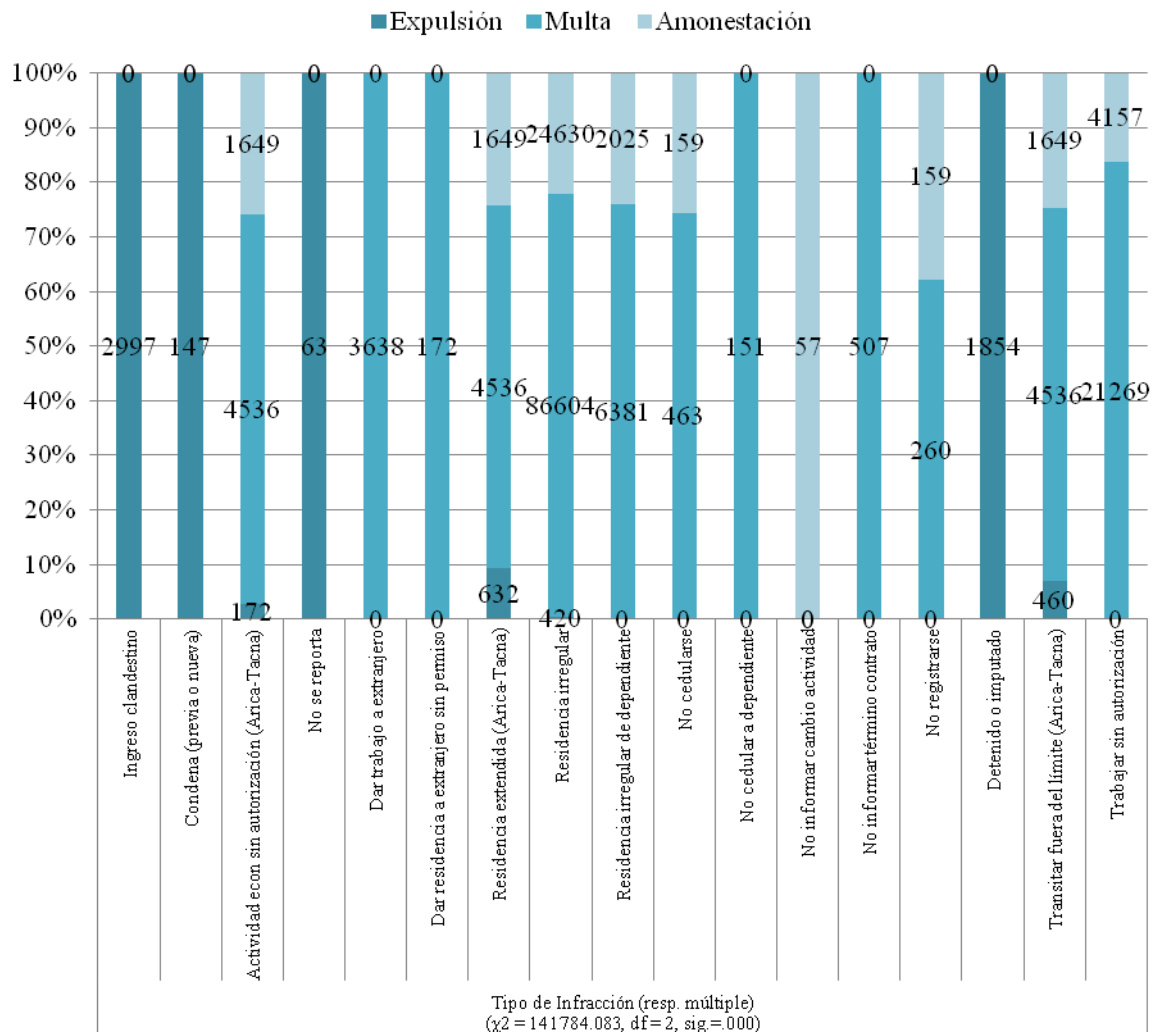
Además, es necesario advertir que un acto administrativo puede aplicar una sanción por una o múltiples infracciones, por lo que el Gráfico 2 presenta la cantidad y proporción de sanciones, las que pueden sumar más de 100%. Así, de las cerca de 130.000 sanciones acá consideradas, las infracciones más frecuentes corresponden a residencia irregular, con una estimación de 111.654 y trabajar sin autorización, con 25.426. En relación a éstas, ambas reciben un tratamiento similar, ya que 8 de 10 infracciones se sancionan con multa y la aplicación de expulsión es casi inexistente frente a éstas. Asimismo, es necesario señalar que las infracciones cometidas por nacionales sólo son sancionadas con multas, ya que no es posible conmutarla por otra sanción, frente a lo cual existe un mecanismo de apelación que exige el pago del 50% previo a la presentación de ésta, lo que comúnmente termina en la condonación del restante 50% de la multa.

Por último, el test de chi-cuadrado confirma la significativa asociación estadística entre tipo de infracción y tipo de sanción, lo que –como se dijo- era esperable. De todas formas, es una fuerte confirmación que permite avanzar hacia el



análisis multivariado, ya que el ACM permite relacionar éstas asociaciones con las características personales del infractor y otros aspectos propios del proceso, los que son examinados más adelante.

Gráfico 2: Cantidad y proporción de sanciones por tipo, según tipo de infracción



Fuente: elaboración propia a partir de una muestra representativa de actos con efectos sobre terceros desde www.gobiernotransparentechile.cl

En tercer lugar, en relación a las características individuales de los sujetos que reciben la sanción, el Gráfico 3 presenta información del tipo de sanciones impuestas según su nacionalidad, edad y sexo. Acá es necesario señalar que, pese a que Chile se presenta como una nacionalidad en el Gráfico 3, no fue analizada ya que la gran mayoría correspondía a empresas –personas jurídicas- y no a personas naturales.



Esto se debe a que el DL 1094 contempla un catálogo de sanciones pecuniarias a empleadores que den trabajo a migrantes en situación de irregularidad o bien, a corporaciones y personas que brinden alojamiento a extranjeros en esta situación. De todas formas, esto debiera alertar sobre la aplicación de una regulación que es poco conocida por la población y sobre la cual se piensa que está dirigida exclusivamente a los no nacionales.

El Gráfico 3 presenta una marcada disparidad de la aplicación de sanciones, según las características personales del extranjero sancionado. Así, en relación a la nacionalidad, es posible identificar que los ciudadanos de República Dominicana (36,2%) y Bolivia (20%) enfrentan, por lejos, más expulsiones que los nacionales de Ecuador (7,4%), Colombia (4,4%), Argentina (2,7%) y Perú (2,3%), sin mencionar la casi nula aplicación de expulsiones para extranjeros de otras nacionalidades, como brasileños, europeos y norteamericanos. Esto pareciera evidenciar el resultado de la exigencia impuesta a ciudadanos dominicanos respecto a la obtención de una visa consular que debe ser tramitada en el país de origen. A la inversa, la aplicación de amonestaciones –que corresponde a una facultad discrecional de la autoridad para dejar sin efecto la multa-, son aplicadas mayormente a ciudadanos de Argentina (79,2%), mientras que el resto de las nacionalidades, a excepción de República Dominicana, muestran una aplicación de amonestaciones inferior al 30%. Asimismo, las multas tienden a ser la regla general para nacionales de Perú (81,4%), Colombia (68,2%), Ecuador (66,1%), Bolivia (60,5%), ‘otros latinoamericanos’ (84,7%) y ‘otros no latinoamericanos’ (72,4%).

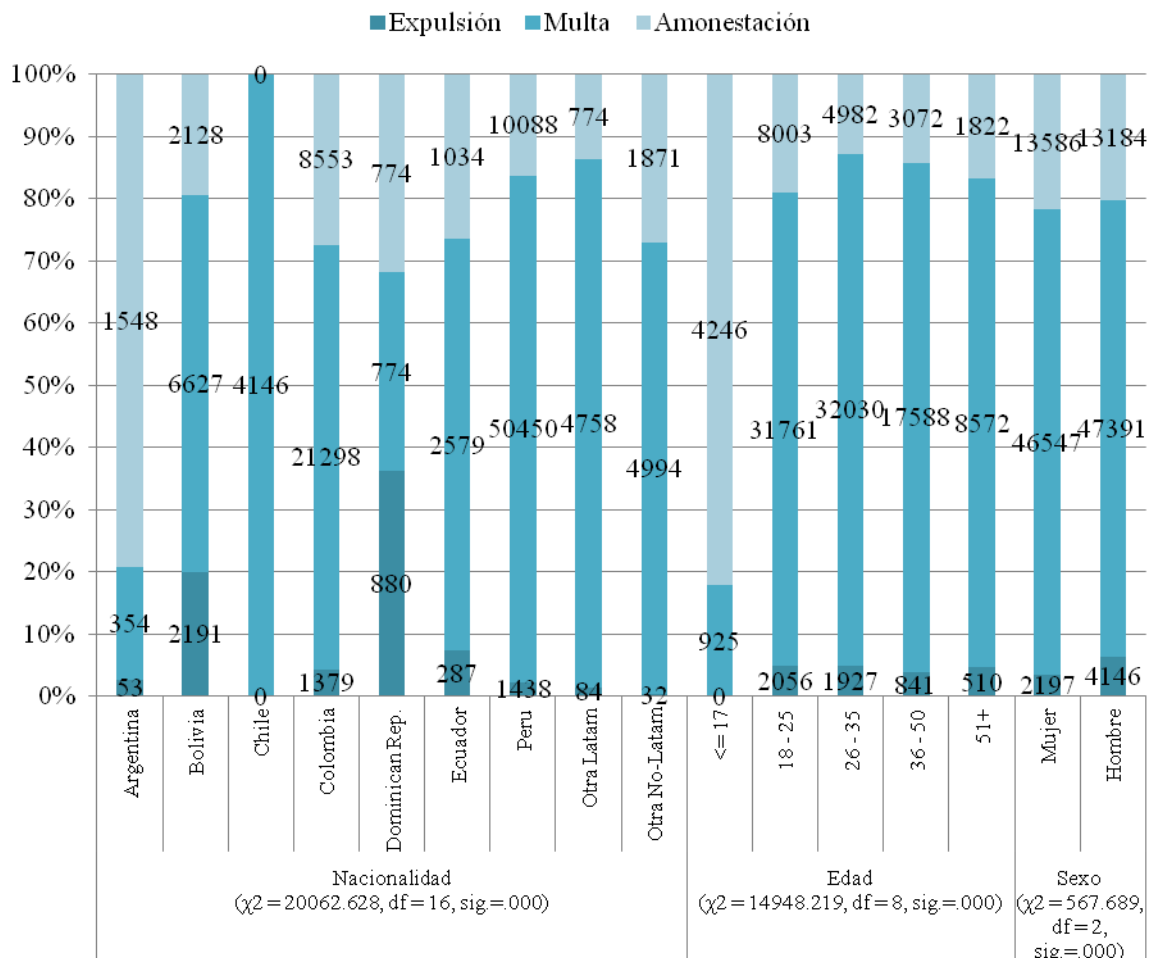
Luego, al examinar las edades y el sexo de los extranjeros sancionados, también es posible observar disparidades. Por un lado, las multas son mayormente utilizadas para personas entre 18-25 y 36-50, mientras que las amonestaciones muestran una mayor proporción en los menores de 18 y los mayores de 50 años. Por otro lado, mientras la cantidad y proporción de multas y amonestaciones son relativamente similares para cada sexo, las expulsiones muestran una mayor cantidad y proporción en hombres, con un total estimado de 4.146 expulsiones (6,4%), que en mujeres, con un total estimado de 2.197 (3,5%), situación que resulta altamente interesante si se considera que el fenómeno migratorio en Chile muestra una marcada y sostenida tendencia a la feminización.

Acá es importante hacer una consideración especial en relación a las sanciones impuestas a los menores de 18 años. Si bien es más frecuente encontrar sanciones aplicadas a los padres, madres o tutores de personas bajo los 18 años, la



cantidad estimada de sanciones aplicadas a este grupo, supera las 5.000 durante los 4 años analizados. Esto debiera llamar la atención de autoridades, funcionarios e investigadores, ya que se encuentran protegidos por estándares jurídicos de mayor nivel, considerando que Chile firmó y ratificó la Convención de los Derechos del Niño, lo que hace imposible considerar su permanencia en el país como 'irregular'. A modo de ejemplo, en el curso del levantamiento de información se encontró un caso, cuya información se omite por consideraciones éticas, que imponía sanción de amonestación por residencia irregular a un niño que a la fecha del acto administrativo tenía sólo 3 años, lo que es un claro reflejo de la discrecionalidad con la que opera el sistema.

Gráfico 3: Cantidad y proporción de sanciones por tipo, según nacionalidad, edad y sexo



Fuente: elaboración propia a partir de una muestra representativa de actos con efectos sobre terceros desde www.gobiernotransparentechile.cl



Por último, es necesario destacar que la nacionalidad, la edad y el sexo muestran valores altos de chi-cuadrado, respecto del tipo de sanción aplicada. Al momento de evaluar la hipótesis nula de independencia entre las variables, todas estas probaron ser estadísticamente significativas, por lo que existe evidencia suficiente para rechazar la hipótesis nula, confirmando así su asociación. En este sentido, más allá de la sensibilidad de los test de chi-cuadrado al tamaño muestral – que acá se encuentra aumentado por factores de expansión-, esta información resulta interesante para incluir dichas variables en el análisis multivariado que se presenta más adelante.

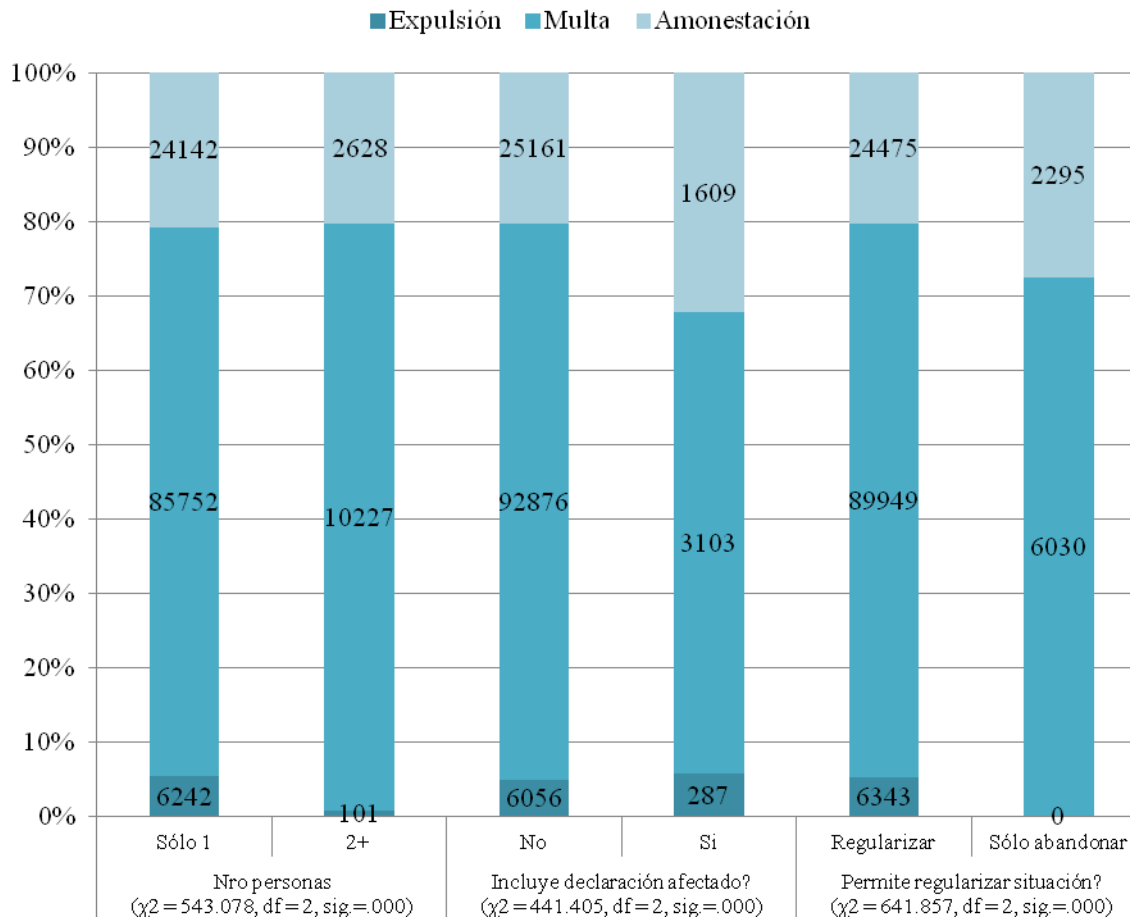
En cuarto lugar, el Gráfico 4 muestra la relación del tipo de sanción aplicada con algunos aspectos propios del procedimiento que pudieron ser rescatados a partir de la revisión de los expedientes, como el número de personas incluidas en el mismo acto administrativo, la inclusión de la declaración del afectado y la posibilidad de regularizar su situación. Estas variables también fueron sometidas a la prueba de chi-cuadrado, pudiendo observarse que existe un grado de relación estadísticamente significativo, que permite rechazar la hipótesis nula de independencia.

Primero, si bien es posible observar que la gran mayoría de los actos administrativos refieren a sanciones individuales, existe alrededor de un 10% de sanciones que se imponen conjuntamente a dos o más personas, generalmente con lazos familiares. En este sentido, es posible observar que aunque la proporción de amonestaciones y multas es muy similar, las expulsiones tienden a concentrarse en los actos individuales.

Segundo, al observar la inclusión de la declaración del afectado, es importante señalar que, pese a la obligación que establece el DL 1094 de incluirla en ‘todos los casos donde sea posible’, sólo 5.000 actos consignaron esta información, lo que representa tan sólo un 4%. Más aún, a pesar de que ambos muestran una similar proporción de expulsiones, preocupa que tan sólo un 4,5% de las expulsiones consideraran la declaración del afectado. Además, es posible observar que la declaración del afectado afecta decisivamente en la conmutación de multa por amonestación, ya que cuando ésta se incluye, se favorece la aplicación de amonestaciones en lugar de multas.



Gráfico 4: Cantidad y proporción de sanciones por tipo, según número de personas, declaración del afectado y posibilidad de regularizar



Fuente: elaboración propia a partir de una muestra representativa de actos con efectos sobre terceros desde www.gobiernotransparentechile.cl

Tercero, se pudo observar un procedimiento administrativo de alta discrecionalidad que consiste en disponer una obligación de abandono, al no permitir regularizar la situación migratoria. 7 de cada 10 sanciones que imponen la obligación de abandonar el país imponen además el pago de una multa, lo que puede considerarse como una pena más gravosa, violando así el principio de *non bis in idem*, por el cual una persona no puede ser sancionada dos veces por la misma falta o delito. De todas formas, es importante señalar que pese a que la gran mayoría de amonestaciones y multas entregan la posibilidad de regularizar el estatus migratorio, ésta tiene un plazo acotado que va desde los 10 a los 30 días. Una vez expirado el



plazo, la persona pierde la opción de regularizar su situación, lo que profundizar aún más su situación de irregularidad y de vulnerabilidad.

Finalmente, a partir de la revisión de las relaciones entre las variables acá analizadas y el tipo de sanción que se impone, a continuación se presentan los resultados del análisis multivariado que se realizó a través de la técnica del Análisis de Correspondencias Múltiples, que es posible de observar en el Gráfico 5. Este tuvo como objetivo explorar las múltiples relaciones que existen entre cada tipo de sanción y las características personales del sujeto, la infracción por la cual se impone la sanción y los aspectos procesales antes descritos.

En este contexto, es necesario hacer una pequeña precisión respecto del ACM, ya que dado que el análisis estaba originalmente intencionado hacia explorar las formas en que el Estado puede excluir a los individuos de la comunidad nacional a través de la aplicación de la política de control migratorio, las sanciones fueron reagrupadas con ese fin. Por lo mismo, excluyendo las expulsiones, las sanciones de multa y amonestación fueron re-categorizadas, agrupándolas según disponían la obligación de abandono o bien, entregaban la posibilidad de regularizar la situación migratoria.

En este sentido, el modelo fue realizado utilizando los factores de expansión correspondientes, con lo cual se consideraron 116.485 casos. Acá, para facilitar el análisis gráfico y siguiendo el principio de parsimonia, el análisis consideró sólo dos dimensiones. El modelo en su conjunto probó ser robusto para explorar las asociaciones entre los atributos de cada variable, con altos niveles de confianza y precisión, con un valor de *Alpha de Cronbach* igual a 0,716, un *Eigenvalue* de 2,679 y una *Inertia* de 0,335. Además, considerando las medidas de discriminación, fue posible observar que la variable con mayor carga factorial en el modelo es el tipo de infracción cometida (0,884), con una carga factorial de 0,906 en la primera dimensión y de 0,863 en la segunda dimensión.

Luego, dado que el tipo de sanción (0,799) y el tipo de visa (0,763) mostraron una carga factorial importante en la primera dimensión, pero no en la segunda, ésta fue considerada como la dimensión relativa a la 'severidad de la sanción'. A la inversa, aparte de la infracción, la variable que mostró mayor contribución en la segunda dimensión fue la existencia de residencia irregular de dependientes (0,815), por lo que esta dimensión se consideró como relativa a 'infracciones que incluyen dependientes'.

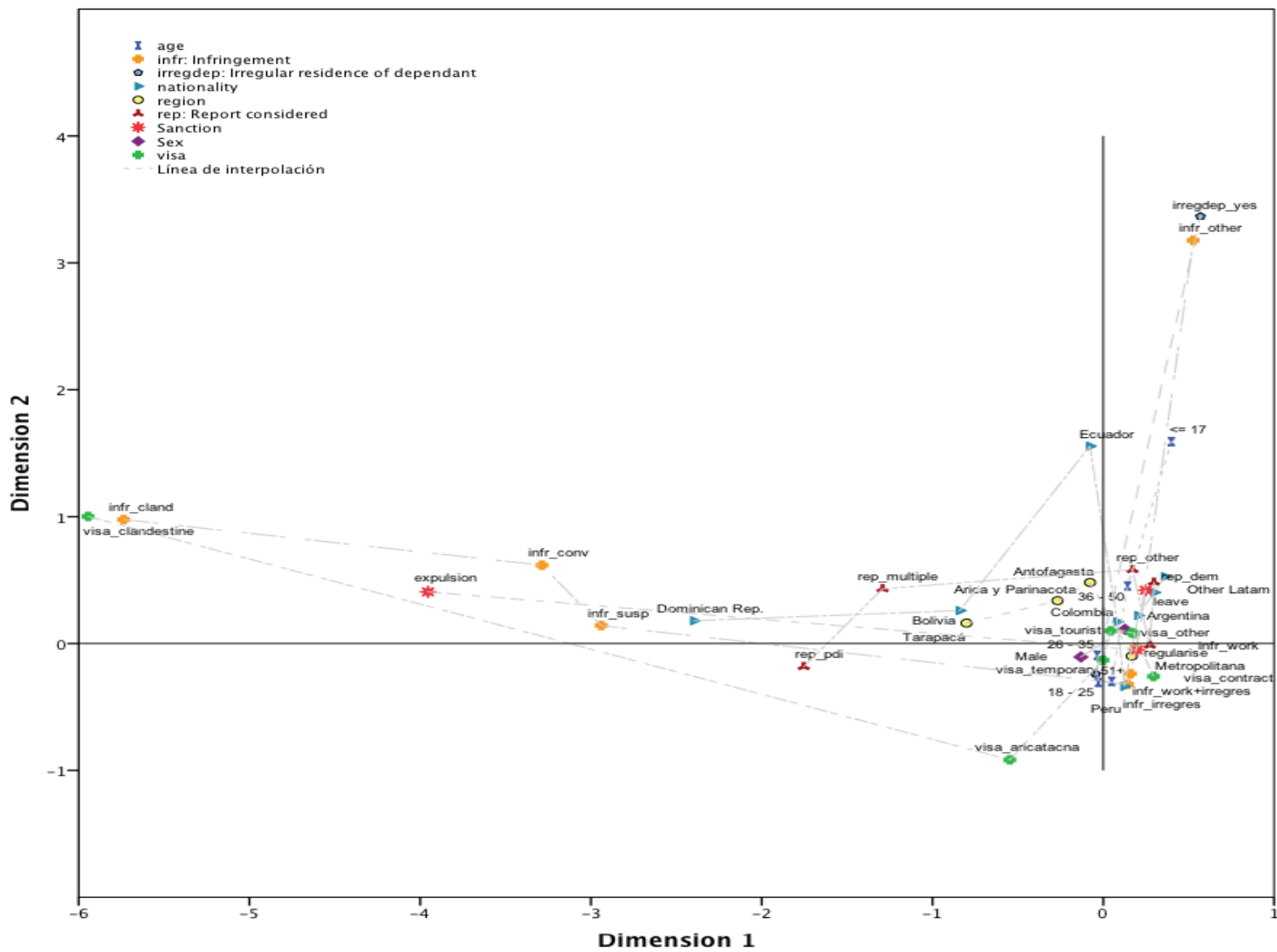
En este sentido, dado que la primera dimensión se caracteriza fuertemente por las expulsiones, es posible considerar que las expulsiones son el centroide



geométrico de las infracciones que siempre fueron sancionadas con expulsión. Estas son el ingreso clandestino, ser sospechoso de un delito o crimen (tanto en calidad de detenido, como de acusado) o bien, presentar condenas nuevas o anteriores. Además, no estar en posesión de un permiso de residencia válido y vigente al momento de ser controlado por la policía u otra institución pública, ha sido automáticamente considerado como un ingreso clandestino, sin contar con un sistema que permita acreditar la infracción, bajo las reglas del debido proceso y la presunción de inocencia. Más aún, existe una fuerte asociación entre las infracciones señaladas, las expulsiones y la actividad de la policía, con nacionales de República Dominicana y Bolivia.

Por otra parte, en relación a la segunda dimensión, la obligación de abandonar el país sin la posibilidad de regularizar mostró una mayor asociación con la existencia de dependientes. En este sentido, las multas y amonestaciones que imponen esta obligación están mayormente relacionadas con personas menores de 18 años o personas entre 36-50 años. Además, los actos relativos a ciudadanos de Ecuador, Argentina, Colombia y 'otros países latinoamericanos', están más asociados a la obligación de abandono. A la inversa, los actos que no estaban relacionados a la existencia de dependientes recibieron sanciones menos severas, otorgando además la posibilidad de regularizar su situación. Es interesante observar que los hombres entre 18-25 o mayores de 51, que hayan sido sancionados por residencia irregular y/o trabajar sin autorización, están más asociados con las sanciones que permiten la regularización.

Gráfico 5. Gráfico de Categorías Conjuntas (Análisis de correspondencias múltiples)



Conclusión: Hacia una agenda de investigación sobre el control migratorio

El análisis acá presentado estuvo principalmente dirigido a examinar los efectos que las políticas de control migratorio tienen sobre la construcción de ciudadanía y el sentido de pertenencia a la comunidad nacional. En este sentido, dos hipótesis fueron contrastadas en relación a la expansión y fortalecimiento del control migratorio. Por un lado, la idea de 'crimigración' describe la novedosa combinación que se puede observar entre las funciones internas y externas del estado soberano, sobretudo en relación al endurecimiento del control fronterizo. Por otro, la economía política del castigo da cuenta de la función disciplinaria del control estatal, dirigido a regular los excedentes de población del mercado del trabajo, en una economía neoliberal que ha sido creada y mantenida por el mismo Estado. El presente estudio, lejos de escoger alguna de ellas por sobre la otra, muestra evidencia que soporta ambas pero en diferentes niveles.

Por un lado, la evidencia muestra que el control migratorio tiende a excluir con mayor fuerza a aquellos que son considerados como no-necesarios para el proceso productivo. Esto es posible de observar en la exclusión casi automática de quienes entran en contacto con el sistema de justicia penal, en cualquiera de sus etapas y agencias. También es posible notarlo en la obligación de abandono que se impone con mayor frecuencia hacia aquellos que migran con dependientes, en su mayoría grupos familiares, los que pueden ser considerados como una carga económica para la sociedad receptora. Por otro, la forma en que el Estado controla el ingreso y la permanencia, se asemeja cada vez más al proceso penal, aunque sin los estándares legales como la presunción de inocencia y el debido proceso.

En este sentido, es posible elaborar una conclusión en dos niveles. En un primer nivel, la política de control migratorio efectivamente actúa como una 'válvula reguladora' de la migración no-deseada, lo que se pudo observar en la mayor exclusión de población latinoamericana y grupos familiares, así como también en la mayor posibilidad de regularizar que se impone sobre la población en edad económicamente activa. En un segundo nivel, esta 'válvula reguladora' está tomando algunos de los elementos más punitivos del sistema de justicia criminal, como es posible de observar en el caso del Cuartel Borgoño o el explosivo aumento de los recursos financieros, humanos y tecnológicos que se entregan a la Policía de Investigaciones y otras agencias de control. De esta forma, mientras el 'fondo' de dicha 'válvula reguladora' puede considerarse en línea con la propuesta de Melossi



(2013) sobre la economía política del castigo, la 'forma' en que se aplica da cuenta del proceso de 'crimigración' planteado por Stumpf (2006).

Sin embargo, tanto las causas como los efectos de la aplicación de la política de control migratorio aún están abiertos para el debate, la reflexión y la discusión. A esta altura queda claro que muchos migrantes latinoamericanos reciben un trato discriminatorio al enfrentar las expulsiones u otras sanciones sin los estándares mínimos del debido proceso, al punto que ni siquiera se incluye su declaración. Esto debiera llamar la atención de autoridades en relación a construir una política migratoria que vaya más allá del control fronterizo y permita gestionar adecuadamente el fenómeno migratorio, considerando las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos que se encuentran vigentes en el país. La imagen criminalizada de los migrantes sobre los cuales se aplica el control migratorio ha sido materia de preocupación internacional y debiera inspirar un 'nuevo trato' con los migrantes. Esto resulta especialmente pertinente en la segunda administración Bachelet que originalmente contemplaba una reforma a esta normativa, la cual sigue durmiendo en los escritorios de jefes de servicios públicos, subsecretarios, ministros y parlamentarios.

La investigación acá presentada ha buscado abrir una línea de investigación en relación al control punitivo de las agencias del estado en materia de migración. Sin embargo, ciertamente se requiere de más y mejor investigación para dar cuenta de este proceso con mayor detalle, a partir de las limitaciones inherentes a esta primera aproximación exploratoria. Así por ejemplo, la dominación burocrática que despliega el Estado a través de las agencias de control debiera ser contrastada con la 'agencia' y las estrategias de resistencia que construyen los migrantes, para caracterizar de mejor forma el poder desplegado por el Estado, su efecto sobre las narrativas de los migrantes y los procesos históricos que subyacen las prácticas de discriminación acá descritas.

Además, esta línea de investigación debiera conectar de mejor manera con la literatura existente sobre migración latinoamericana, estudiando la relación del control con la feminización de los flujos migratorios y el rol pivotal de la mujer, la constante lucha por el reconocimiento y la construcción de redes sociales y comunitarias, entre otros procesos que hasta ahora se han descrito. La tarea final está lejos de ser terminada, pero el deseo es que al menos esta investigación haya contribuido a inspirar, alimentar y promover esta agenda, tan necesaria en el marco de los procesos migratorios que hoy se observan en Chile y Latinoamérica.

Referencias bibliográficas

- Agamben, Giorgio. (2001). *Medios Sin Fin. Notas sobre la política* (Pre-Textos). Valencia: Pre-Textos.
- Bhui, Hindpal Singh. (2013). Introduction: Humanizing Migration Control and Detention. En Katja Franko y Mary Bosworth (Eds.), *The Borders of Punishment. Migration, Citizenship, and Social Exclusion* (pp. 1–18). Oxford, UK: Oxford University Press.
- Biemer, Paul, y Christ, Sharon. (2011). Weighting Survey Data. En Edith D. de Leeuw, Joop Hox, y Don Dillman (Eds.), *International Handbook of Survey Methodology* (p. 558). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203843123>
- Bosworth, Mary. (2014). *Inside immigration detention*. Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.
- Castles, Stephen, de Haas, Hein, y Miller, Mark. (2014). *The Age of Migration: international population movements in the modern world* (fifth edit). Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Corte Suprema de Chile. Habeas Corpus: Caso Cuartel Borgoño (Nr. 1651-2013), Pub. L. No. Rol 1651-2013 (2013). Chile.
- De Giorgi, Alessandro. (2010). Immigration control, post-Fordism, and less eligibility: A materialist critique of the criminalization of immigration across Europe. *Punishment & Society*, 12(2), 147–167. <https://doi.org/10.1177/1462474509357378>
- De Giorgi, Alessandro. (2013). Punishment and political economy. *The SAGE handbook of punishment and society.*, 40–59. <https://doi.org/10.4135/9781446247624.n3>
- Duvell, Franck, Triandafyllidou, Anna, y Vollmer, Bastian. (2008). *Ethical issues in irregular migration research*. Athens. Recuperado a partir de http://irregular-migration.net/typo3_upload/groups/31/4.Background_Information/4.1.Methodology/EthicalIssuesIrregularMigration_Clandestino_Report_Nov09.pdf
- Elden, Stuart. (2010). Land, terrain, territory. *Progress in Human Geography*, 34(6), 799–817. <https://doi.org/10.1177/0309132510362603>
- Estrada, Baldomero. (2002). La Historia Infausta de la Inmigración Española en Chile a través de los Conflictos Comerciales y Políticos. *Historia (Santiago)*, 35, 63–89. Recuperado a partir de http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0717-71942002003500005&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- Foucault, Michel. (1980). *Power/Knowledge. Selected interviews and other writings 1972-1977*. New York: Pantheon Books.
- Franko Aas, Katja. (2013). The Ordered and the Bordered Society: Migration Control,



Citizenship and the Northern Penal State. En Katja Franko y Mary Bosworth (Eds.), *The Borders of Punishment* (pp. 21–39). Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.

Frontex. (2015). Mission and Tasks. Recuperado 20 de agosto de 2015, a partir de <http://frontex.europa.eu/about-frontex/mission-and-tasks/>

Gobierno de Chile. Lei número 3.446 que impide la entrada al país o la residencia en él de elementos indeseables (1918). Chile. Recuperado a partir de <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=23974>

Gobierno de Chile. DFL 69 Crea el Departamento de Inmigración y Establece Normas sobre la Materia (1953). Chile. Recuperado a partir de <http://www.leychile.cl/N?i=4418&f=1979-12-29&p=>

Gobierno de Chile. Decreto Ley 1094 Establece Normas sobre Extranjeros en Chile (1975). Chile. Recuperado a partir de <http://www.leychile.cl/N?i=6483&f=2011-04-08&p=>

Gobierno de Chile. Ley 20.603 que Modifica la Ley 18.216 que Establece Penas Alternativas a las Penas Privativas o Restrictivas de Libertad (2012). Chile.

Gobierno de Chile. (2015). *CASEN 2013: Immigrantes*. Santiago.

Graham, David T., y Poku, Nana. (1999). *Migration, globalisation and human security: Routledge research in population and migration 2*. Routledge Ltd. Recuperado a partir de <https://www.dawsonera.com:443/abstract/9780203980675>

Greenacre, Michael. (2007). *Correspondence Analysis in Practice*. Recuperado a partir de <http://books.google.co.uk/books?id=uL6-PKdS0lAC&pg=PP1&dq=Correspondence Analysis in Practice, Second Edition&pg=PR4#v=onepage&q=Correspondence Analysis in Practice, Second Edition&f=false>

Greenacre, Michael, y Blasius, Jörg (Eds.). (2006). *Multiple Correspondence Analysis and Related Methods*. Boca Raton: Taylor and Francis Group. Recuperado a partir de <https://books.google.com/books?hl=es&lr=&id=uAXOBQAAQBAJ&pgis=1>

Hibberts, Mary, Burke Johnson, R, y Hudson, Kenneth. (2012). Common Survey Sampling Techniques. En Lior Gideon (Ed.), *Handbook of Survey Methodology for the Social Sciences* (pp. 53–74). New York, NY: Springer New York. https://doi.org/10.1007/978-1-4614-3876-2_5

Instituto Nacional de Derechos Humanos. (2013). Informe Anual 2013. Situación de los Derechos Humanos en Chile, 3.

Johansen, Nicolay. (2013). Governing the Funnel of Expulsion: Agamben, the Dynamics of Force, and Minimalist Biopolitics. En Katja Franko Aas y Mary Bosworth



(Eds.), *The Borders of Punishment* (first edit, pp. 257–272). Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.

Lillo Vera, Rodrigo. (2013). Y verás cómo quieren en Chile al amigo cuando es forastero. *El Mostrador*. Santiago de Chile.

Lohr, Sharon. (1999). *Sampling: Design and Analysis*. New York (Vol. 13). [https://doi.org/10.1016/0168-9274\(93\)90096-A](https://doi.org/10.1016/0168-9274(93)90096-A)

Lohr, Sharon. (2008). Coverage and Sampling. En Edith D. de Leeuw, Joop Hox, y Don Dillman (Eds.), *International Handbook of Survey Methodology* (p. 558). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203843123>

Lowman, John, y Palys, Ted. (2014). The betrayal of research confidentiality in British sociology. *Research Ethics*, 10(2), 97–118.

Lynch, Scott M. (2013). *Using Statistics in Social research*. <https://doi.org/10.1007/978-1-4614-8573-5>

Lynn, Peter. (2008). The Problem of Nonresponse. En Edith D. de Leeuw, Joop Hox, y Don Dillman (Eds.), *International Handbook of Survey Methodology* (p. 558). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203843123>

Melossi, Dario. (2013). People on the Move: From the Countryside to the Factory/Prison. En Katja Franko y Mary Bosworth (Eds.), *The Borders of Punishment* (first edit, pp. 273–290). Oxford, United Kingdom: Oxford University Press.

Mountz, Alison, Coddington, Kate, Catania, R. Tina, y Loyd, Jenna M. (2012). Conceptualizing detention: Mobility, containment, bordering, and exclusion. *Progress in Human Geography*, 37(4), 522–541. <https://doi.org/10.1177/0309132512460903>

Plaza Armijo, Camilo, y Muñoz Cortés, Víctor. (2013). La Ley de Residencia de 1918 y la persecución a los extranjeros subversivos. *Revista de Derechos Fundamentales*, 10, 107–136.

Policía de Investigaciones de Chile. (2015). *Informe de Resultados Gestión Operativa Año 2014*. Santiago. Recuperado a partir de <http://www.policia.cl/extranjeria/portada.htm>

Ruiz-Tagle, Javier, y López, Ernesto. (2014). El estudio de la segregación residencial en Santiago de Chile: Revisión crítica de algunos problemas metodológicos y conceptuales. *Eure*, 40(119), 25–48. <https://doi.org/10.4067/S0250-71612014000100002>

Rusche, Georg, y Kirchheimer, Otto. (1939). *Pena y estructura social*. 1984 (Edición Te). Bogotá: Temis.

Silva Sánchez, Jesús-María. (2001). *La expansión del derecho penal*. Aspectos de la



política criminal en las sociedades postindustriales.

Stefoni, Carolina. (2011a). Ley y política migratoria en Chile. La ambivalencia en la comprensión del migrante. En FLACSO-CLACSO-Universidad Alberto Hurtado (Ed.), *La Construcción Social del Sujeto Migrante en América Latina. Prácticas, representaciones y categorías* (pp. 79–109). Quito.

Stefoni, Carolina. (2011b). *Perfil Migratorio de Chile*. Buenos Aires: Organización Internacional para las Migraciones OIM.

Stoop, Ineke. (2012). Unit Non-Response Due to Refusal. En Lior Gideon (Ed.), *Handbook of Survey Methodology for the Social Sciences*. New York, NY: Springer New York. <https://doi.org/10.1007/978-1-4614-3876-2>

Stumpf, Juliet P. (2006). The crimmigration crisis: immigrants, crime, and sovereign power. *American University Law Review*, 56(2), 367–420.

Sudman, Seymour. (1976). *Applied sampling*. New York: Academic Press.

Tijoux, María Emilia (Ed.). (2016). *Racismo en Chile. La piel como marca de la inmigración*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.

van Liempt, Ilse, y Bilger, Veronika. (2012). Ethical challenges in research with vulnerable migrants. En Carlos Vargas-Silva (Ed.), *Handbook of Research Methods in Migration* (pp. 451–466). Edward Elgar Publishing. Recuperado a partir de <https://books.google.com/books?id=feyCY3dY-GsC&pgis=1>

Weber, Max. (1946). *Politics as a Vocation*. New York: Oxford University Press.

Notas

¹ El autor agradece las colaboraciones y comentarios de Juanjo Medina-Ariza, Jon Spencer, Maríajosé Martínez, Anita Morales, Jorge Sánchez y Juan Pablo Troncoso, así como al equipo del Servicio Jesuita a Migrantes en Chile. Todas las falencias, errores y debilidades, son responsabilidad exclusiva del autor.

² Ver, por ejemplo, el caso de Jennifer Candelo, quien permaneció más de 2 meses detenida ilegalmente en la ciudad de Arica. Corte de Apelaciones de Arica, Recurso Amparo, Rol 10-2013.

³ Por esta razón, no fue posible incluir en el análisis las sanciones correspondientes al año 2010. De todas formas, se presentó un reclamo ante el Consejo para la Transparencia, en contra de la Intendencia de Tarapacá, por falta al principio de transparencia activa, la que obliga a todos los órganos del Estado a mantener registros públicos y actualizados de todos los actos administrativos con efectos sobre terceros, entre los cuales se incluyen las sanciones administrativas. Dicho reclamo fue acogido y en la actualidad esa documentación se encuentra disponible en www.gobiernotransparentechile.cl

Fecha de recepción: 2 de septiembre de 2016. Fecha de aceptación: 14 de diciembre de 2016.