La influencia de los grupos de interés en la política migratoria laboral: El caso del límite legal de los trabajadores extranjeros en empresas chilenas

Beatriz Urrutia Llona

Pontificia Universidad Católica
Escuela de Gobierno
Magister de Políticas Públicas

Actividad Final de Grado

[diciembre de 2020]

Resumen

Objetivo: La inmigración en Chile ha aumentado significativamente en las últimas dos décadas, lo que ha tenido un fuerte impacto en la opinión pública, la economía y sobre las políticas del Estado. Este trabajo analiza los intereses en conflicto que complejizan la adopción de políticas públicas en temas migratorios en Chile, y los factores que influyen sobre la toma de decisión en un país subdesarrollado que experimenta un boom migratorio. El trabajo analiza la trayectoria política de los artículos 19 y 20 del Código del Trabajo chileno —que limitan los trabajadores extranjeros en una misma empresa a un máximo de 15%— como un caso de estudio que ilustra la dificultad de un país en desarrollo para adaptar sus políticas a una explosión migratoria inesperada.

Método: A partir de entrevistas con actores del sector académico, gremial, sindical, gubernamental y no gubernamental, y del seguimiento del debate parlamentario, se analiza la trayectoria política de tres proyectos de ley que han intentado reformar la norma laboral de 1931[1], con la intención de identificar los actores a favor y en contra de su cambio, y sus argumentos al respeto. Específicamente, el trabajo responde a qué se debe la invariabilidad de esta norma en el tiempo a pesar de los cambios significativos de la demografía de Chile, y pese a varios intentos por modificarla, incluyendo intentos de gobiernos de distinto color político a lo largo de veinte años.

Contribución: El trabajo está pensado como un insumo para aprender sobre los actores de decisiones en la política. Se pretende informar a especialistas en regulación migratoria, para ejemplificar como en muchos casos las reformas no dependen de un análisis técnico, sino de la influencia política de los tomadores de decisiones y sus incentivos. Especialistas en otros países en desarrollo que hayan experimentado crecientes procesos migratorios, como Colombia, Perú o Costa Rica, encontrarán paralelos con el caso chileno.

Palabas clave: migración, reforma migratoria, empresas, inserción laboral, actores políticos.

Agradecimientos: Agradezco a Rodrigo Valdés, mi profesor guía, por su orientación, y a Macarena Lobos por toda su ayuda en asuntos jurídicos. También a Alfie Ulloa por todo su apoyo durante el magister y mi retorno a Chile, y a Francisco Urdinez por su tiempo, buena disposición y apoyo fundamental.

[1] Norma levemente modificada en 1987 y 2009.

Índice

1. Introducción 4
2. Contextualización del caso de estudio 5
    2.1. Resumen del conflicto social y económico sobre temas migratorios 5
    2.2. Resumen del fenómeno migratorio en Chile 7
3. Descripción del caso 9
    3.1. Los artículos 19 y 20 del Código del Trabajo 10
    3.2. Proyectos de ley que proponen modificar los artículos 19 y 20 del Código del Trabajo 11
4. Análisis de actores 12
    4.1. Actores involucrados en el debate 12
    4.2. Trayectoria política del Boletín N° 8970-06 18
    4.3. Votaciones e ideología de los actores políticos 21
    4.4. La influencia de los actores en la persistencia del status quo 25
5. Lecciones del caso de estudio 29
Referencias 31
Anexos 34

1. Introducción

La inmigración en Chile ha crecido con fuerza en los últimos veinte años, haciendo del tema uno central en la agenda política. Según estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), en 2002 había 195 mil extranjeros en Chile, y al 31 de diciembre de 2019 eran, aproximadamente, un millón y medio (INE & DEM, 2020). Es decir, un crecimiento de casi 1.000% en menos de veinte años. Esto ha traído consecuencias sociales, económicas y políticas para el país, y en los últimos años se ha visto mayor politización de la migración, su impacto y las opciones de políticas públicas, transformándose en un tema controvertido (Glorius, 2018).

En esto Chile no es una excepción. Países desarrollados en Europa y Norte América muestran reacciones similares ante el boom migratorio, las que obligan a los políticos a posicionarse a favor o en contra de medidas que promuevan la migración, o las condiciones de los migrantes. Algunos asocian la migración con delincuencia y desempleo, otros destacan los factores positivos como la diversidad cultural y el crecimiento económico. A menudo—aunque no exclusivamente—el discurso anti-migración (o de migración selectiva y ordenada) proviene de la derecha, y el enfoque más inclusivo (o migración como derecho humano, más permisivo) de la izquierda. El discurso contra la migración tiende a estar acompañado de una retórica nacionalista y conservadora, en general más arraigado en visiones políticas conservadoras o de derecha. El presidente de Estados Unidos, Donald Trump, el presidente de Brasil, Jair Bolsonaro, o el primer ministro Boris Johnson en Reino Unido son ejemplos. En Chile, es José Antonio Kast del Partido Republicano quien más se acerca a este discurso. Sin embargo, como se demostrará a continuación, los discursos y los votos no siempre coinciden, desnudando contradicciones y reflejando lo complejo y cambiante del tema.

Algunos ejemplos recientes de declaraciones de políticos chilenos a la prensa muestran posiciones claras hacia el fenómeno migratorio:

> *"En los últimos 4 o 5 años, producto de la inmigración, la fuerza de trabajo aumentó en un millón de personas, lo cual significa que la exigencia de crear empleos es mucho mayor que la que teníamos antes, y, por tanto, en parte este aumento muy fuerte de la fuerza de trabajo no ha podido ser contrarrestado uno a uno por la creación de empleos"* – Presidente Sebastián Piñera (San Juan, 2019).

Los partidos políticos de izquierda tienden a tener un discurso más receptivo hacia los inmigrantes, con argumentos que evocan sus derechos humanos, que enfatiza una visión contra la discriminación y hacia su inclusión en la sociedad. Por ejemplo:

> *"Queremos una ley basada en enfoque de derechos humanos, donde seamos ciudadanos iguales no ciudadanos de primera y de segunda, siempre lo hemos dicho porque la migración es un fenómeno global y hay que pensar que muchos de nuestros compatriotas también salen a otros países y queremos que sean tratados con los mismos derechos que todos los ciudadanos"* – Diputada Maya Fernández del Partido Socialista (Castillo, 2017).

Las declaraciones en prensa, sin embargo, no siempre se corresponden con lo que estos mismos actores *hacen* políticamente. Por ejemplo, el presidente Piñera ha criticado abiertamente la inmigración reciente[2], no obstante, ha empujado políticas que facilitan la integración de personas extranjeras en el mercado laboral chileno (Boletín Nº 12025-03 y Boletín Nº 8.970-06). Al mismo tiempo, la Diputada Maya Fernández, que ha defendido abiertamente la inmigración, ha votado en contra de políticas que facilitan la integración laboral de los inmigrantes[3]. ¿Cómo explicar ésta aparente contradicción?

Para responder a esta pregunta, este trabajo analiza los artículos 19 y 20 del Código del Trabajo chileno —normas que limitan los trabajadores extranjeros bajo el mismo empleador—como un caso de estudio que busca ejemplificar cómo los tomadores de decisiones no siempre son consistentes, y son afectados por grupos de interés (sindicatos, empresas, centros de estudio y ONGs) y otros factores.

La estructura de este trabajo es la siguiente. Primero, hace una breve revisión de literatura para contextualizar el caso de estudio, que resume el conflicto social y económico asociado a la inmigración y particularmente el fenómeno migratorio chileno, incluyendo la controversia económica y social de la inmigración en Chile. Segundo, abarca en una descripción del caso de estudio que explica la evolución de la política laboral migratoria en el país, con un enfoque en los artículos 19 y 20 del Código del Trabajo. Tercero, un análisis que mapea los actores involucrados, la trayectoria política de las propuestas de modificaciones a los artículos 19 y 20 en el debate del Congreso y las votaciones e ideología de los tomadores de decisiones. Se concluye con una discusión que busca nuevos aprendizajes.

2. Contextualización del caso de estudio

2.1. Resumen del conflicto social y económico sobre temas migratorios

Conflicto económico

Existe consenso entre académicos respecto del aporte de los inmigrantes en la economía del país receptor. Los efectos dependen de la participación en el mercado laboral y las calificaciones de los inmigrantes, respecto de los trabajadores nativos; además de otras características de la economía del país receptor. A mayor participación laboral, y a mayor complementariedad con las calificaciones de los nativos, mayor es el aporte. (Borjas, 1995; Card, 2001; Dustmann & Preston, 2006; Recio et al., 2006). El efecto de la migración en los salarios, el empleo y en la productividad, dependerán de estos factores. Cuando las competencias de los inmigrantes son diferentes (complementarios) de los trabajadores nativos, los nacionales reciben efectos positivos (Borjas 1995). Es decir, si los llegados cubren puestos de trabajo vacantes el efecto neto será positivo, aumentando la producción y el empleo (Recio et al., 2006). Si los inmigrantes tienen mayor participación en el mercado laboral, y tienden a emplearse

[2] "Recibir a quienes vienen a contribuir y a respetar las leyes, pero cerraremos las puertas a todos quienes vienen a cometer delito, a quienes traen el narcotráfico o que vienen a causarle daño a nuestra sociedad" (El Mostrador, 12 de julio de 2018).
[3] Letra a) del artículo 171 del Boletín Nº 8.970-06.

en empresas más productivas, además de aumentar el nivel de producto, también aumentarían la productividad. En cambio, si los inmigrantes tienen competencias similares, resultarán sustitutivos al competir por los mismos puestos de trabajo de los nativos. En tal caso la inmigración tendría efectos negativos sobre el salario, las condiciones laborales, y el empleo (Recio et al., 2006).

Es importante mencionar que el perfil demográfico de los países de acogida, y las características de su mercado laboral y sectores productivos, restan validez externa a algunas de estas conclusiones y hacen que los efectos para un país no pueden aplicarse estrictamente a otro (Dustmann et al., 2005). En este sentido, dado que la mayoría de la literatura sobre los efectos económicos de la inmigración están basados en países desarrollados, y no existe una literatura robusta que permita sistematizar dichos efectos en países subdesarrollados, no es posible asumir que un país subdesarrollado como Chile tendrá los mismos efectos que se han registrado en países desarrollados. No obstante, el caso de colombiano puede entregar evidencia útil para Chile, donde la reciente inmigración venezolana resulto en una leve reducción en los salarios y efectos nulos en el empleo (Santamaria, 2020).

Conflicto social

El nivel de educación es un factor relevante en la opinión pública hacia la inmigración. Dustmann y Preston proponen que las personas de mayor nivel educacional (particularmente de educación superior) o las personas con trabajo remunerado tienen una perspectiva más optimista sobre el impacto de la inmigración. En cambio, personas con menor nivel de educación tienen opiniones más negativas, y efectos negativos en el salario y el empleo (Dustmann & Preston, 2006). Se postula que la educación refleja apertura a la diversidad cultural, tolerancia y mayor conocimiento sobre los beneficios económicos de la migración (Cooray et al., 2018).

Aparte de la educación, existen otros factores que influyen en la opinión hacia la migración y los inmigrantes. El interés económico propio hace que una persona realice una evaluación de costo-beneficio sobre la inmigración. Este análisis se enfoca en la competencia en el mercado laboral, los impuestos y la carga pública, y los efectos de bienestar general relacionados a la eficiencia (Dustmann & Preston, 2006). Las personas desempleadas o que están preocupas por perder su trabajo expresan un mayor nivel de rechazo a la inmigración.

Alrededor de una en cada tres personas en el mundo cree que los migrantes les quitan los trabajos a los nativos (Esipova, Pugliese, & Ray, 2015). En este contexto, Cooray et al. 2018 investigan la preferencia de los individuos en términos de la discriminación contra los inmigrantes. Los autores analizaron las respuestas de la oleada 6 del World Values Survey, específicamente de la pregunta: *"¿cuándo los empleos son escasos, los empleadores deben dar prioridad a las personas de este país sobre los inmigrantes?"*. Destaca el que una gran proporción de ciudadanos de diferentes países contestan positivamente a esta pregunta, reflejando estar a favor de discriminar en contra de los inmigrantes en el ámbito laboral. En Chile, un 65% de los encuestados contestó afirmativamente a esta pregunta. Otros países encuestados (y su

porcentaje de acuerdo) incluyen: Argentina (48%), Taiwán (88%), Nueva Zelanda (49%), Polonia (71%), Estados Unidos (52%), Brasil (74%), Jordania (93%).

Las condiciones sociales y económicas son fundamentales para entender la actitud hacia los inmigrantes, la política migratoria y otras políticas públicas relacionadas. Además, la opinión pública influye sobre los legisladores y políticos. Así, una opinión pública negativa hacia la inmigración y una economía en recesión o con poco crecimiento implicarán un obstáculo significativo para la integración de los inmigrantes en la sociedad y el mercado laboral (Torres Matus, 2019).

2.2. Resumen del fenómeno migratorio en Chile

Una de las primeras políticas migratorias de Chile fue La Ley de Inmigración Selectiva de 1845 (*Ley de Colonias de Naturales i Extranjeros*), que tuvo el objetivo de aumentar la inmigración europea en la zona sur del territorio. La ley autorizaba al presidente a fijar asentamientos de personas extranjeras en terrenos eriazos, aportando fondos estatales para el cultivo (Jarufe Bader, 2019). Esto atrajo inmigrantes austríacos, franceses, alemanes, holandeses, italianos y croatas, que se establecieron principalmente en la región de la Araucanía y de Los Lagos. En el siglo XX, la inmigración árabe (principalmente palestinos) llegó al país huyendo la opresión del imperio Otomano y de la Segunda Guerra Mundial, y estos se instalaron principalmente en Santiago (Contreras et al., 2013).

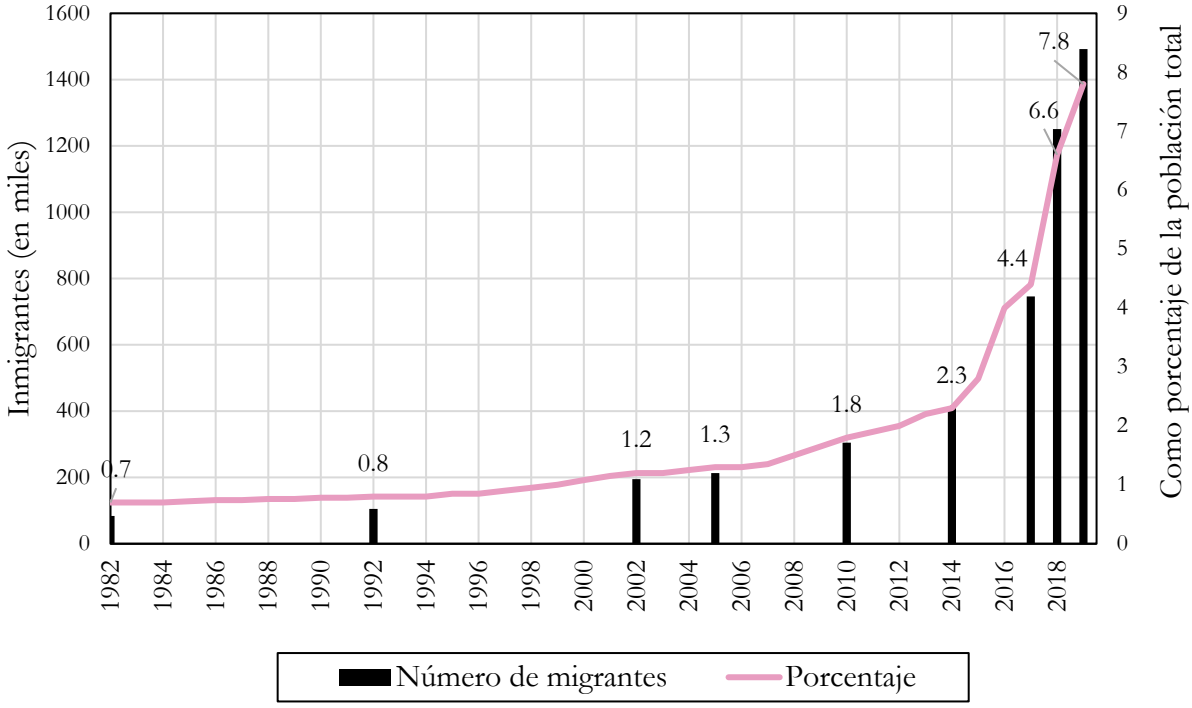
El golpe militar de 1973 marcó un nuevo período. A raíz de esta crisis política y económica, Chile se transformó en un país de emigración, y 500 mil chilenos, voluntariamente o por obligación, migraron a países como Argentina, Australia, Canadá, Venezuela, Francia o Suecia. Simultáneamente, el nuevo régimen político desincentivó el ingreso de nuevos inmigrantes a Chile (Doña Reveco & Levinson, 2012). Si bien el desarrollo económico y el retorno de la democracia hizo que algunos de estos chilenos retornaran, actualmente hay más de un millón de connacionales viviendo fuera del país. En Argentina aún viven más de 190 mil chilenos, siendo la tercera comunidad de inmigrantes en el país transandino (INE, 2017).

Durante la mayor parte de su historia, Chile no ha sido un destino relevante de la inmigración en comparación con otros países latinoamericanos (Martínez, 2003). A partir del 2000 esta situación cambió, posicionándolo como un destino especialmente atractivo gracias a su estabilidad política y crecimiento económico sostenido (Rojas & Silva, 2016). El Gráfico 1 muestra el crecimiento de los migrantes como porcentaje de la población total de Chile.

Según estimaciones del INE, la cantidad de personas extranjeras viviendo en el país bordea los 1,5 millones, siendo 763.776 hombres y 728.746 mujeres (INE & DEM, 2020). Un fenómeno migratorio con esta magnitud es nuevo para Chile, y poco frecuente en países en desarrollo, a diferencia de otros países de la OCDE donde hace décadas tienen cifras importantes de inmigración. Otros países de América Latina han recibido flujos importantes de inmigrantes en los últimos diez años, especialmente

desde Venezuela (Grafico A, Anexo 1), debido a que cuatro millones de venezolanos han sido desplazados de su país hasta fines de 2019 (OIM, 2020).

Gráfico 1. Población migrante como porcentaje de la población total



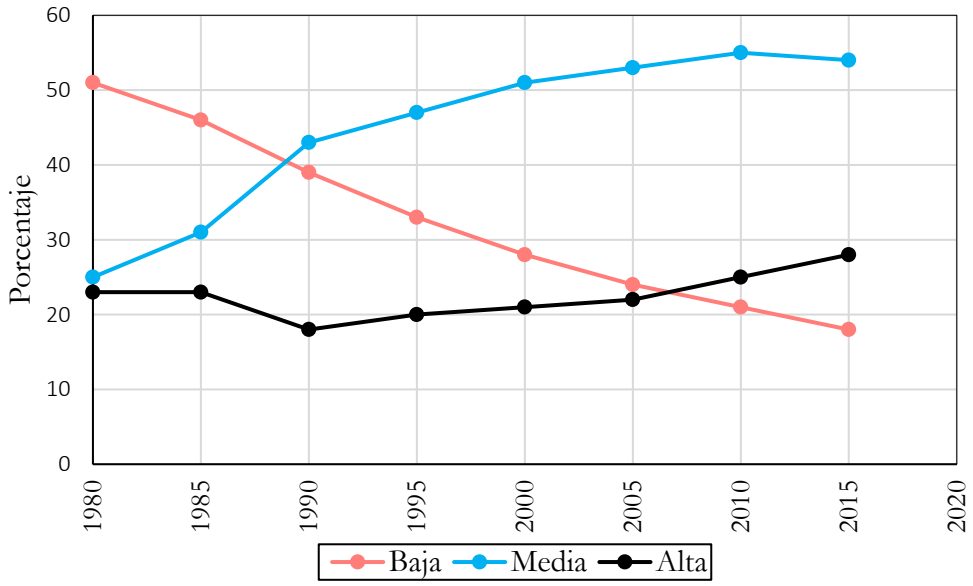
Fuente: Elaboración propia con datos del INE y el Departamento de Extranjería y Migración (DEM).

Entre 2000 y 2009, la mayoría de los extranjeros viviendo en Chile eran peruanos, siendo el 47,6% del total de inmigrantes (Aninat & Vergara, 2019). Entre 2010 y 2019, la población extranjera está compuesta principalmente nacionales de Venezuela, Perú, Haití y Colombia (ver Tabla A, Anexo 1).

Según datos del Brain Drain del Institute for Employment Research (IAB)[4], desde los 1990 los trabajadores con calificación media y alta han crecido 10 puntos porcentuales como porcentaje total de inmigrantes en Chile (ver Gráfico 2). Los inmigrantes poco calificados han pasado de 40% a 20% en el mismo período. Si a esto lo interpretamos a la luz del Gráfico 1, hay que considerar que el volumen de inmigrantes calificados ha crecido considerablemente en el plazo de 20 años (Brücker, Capuano & Marfouk, 2013). En promedio, los inmigrantes tienen mayor nivel educacional que los chilenos con 37,1% con educación media completa (30,4% de los chilenos) y 35,8% con educación superior completa (17,4% de los chilenos) en 2017 (Ministerio de Desarrollo Social, 2018).

[4] Se calcula el nivel de calificación de los trabajadores migrantes de la siguiente manera: (a) "poco calificados" incluye personas con el primer ciclo de la enseñanza secundaria incompleto, enseñanza primaria y los no escolarizados; (b) "calificación media" incluye aquellos con enseñanza secundaria completa o con enseñanza terciaria incompleta y; (c) "alta calificación" que incluye aquellos con certificado de fin de estudios terciarios (Brücker, Capuano & Marfouk, 2013).

Gráfico 2. Migrantes en Chile por nivel de calificación



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del IAB. Nota: Los datos de 2015 se interpolaron.

Aspectos económicos y sociales

En 2014, según el World Values Survey el 65% de los chilenos estaban a favor de la frase, *"cuándo los empleos son escasos, ¿los empleadores deben dar prioridad a las personas de este país sobre los inmigrantes?"*. En 2018 la adhesión a esta respuesta bajó a 55%. Según la Encuesta Bicentenario, entre 2017 y 2019, cerca de un 43% de los chilenos estuvo "de acuerdo o muy de acuerdo" con la frase: "*Los inmigrantes limitan las posibilidades de encontrar trabajo de los chilenos"* (Encuesta Nacional Bicentenario 2017 & 2019). Aunque se muestra una disminución de opiniones negativas hacia la inmigración, las cifras reflejan que a 2019 casi la mitad de la sociedad chilena percibe la inmigración como una amenaza laboral.

Sin embargo, la evidencia respecto del efecto de la inmigración en Chile no muestra efectos negativos significativos sobre el mercado laboral (empleo y salarios), y que los temores y las percepciones al respecto no tienen fundamento. La Comisión Nacional de Productividad (CNP) muestra que la migración no ha tenido efectos negativos sobre los salarios de los no-migrantes (CNP, 2018). Por otro lado, la evolución del desempleo de 2010 a 2019 no muestra crecimiento a pesar de la llegada de cerca de un millón de personas en el período. En cambio, la tasa de desocupación se mantuvo estable en torno a 7% - 8% durante el período, mostrando que el mercado laboral tuvo la capacidad de absorber la nueva oferta laboral generada por los migrantes (Urria Yañez, 2020). Más aun, dado que los inmigrantes arribados al país hasta 2018 parecen tener un set de competencias complementarios a los de la fuerza laboral chilena, los que explica el nulo impacto sobre el desempleo; y más aun dado que los inmigrantes en promedio tienen mayor capital humano, podría aumentar la demanda por capital y eventualmente la productividad y los sueldos a nivel agregado (CNP, 2018).

3. Descripción del caso de estudio

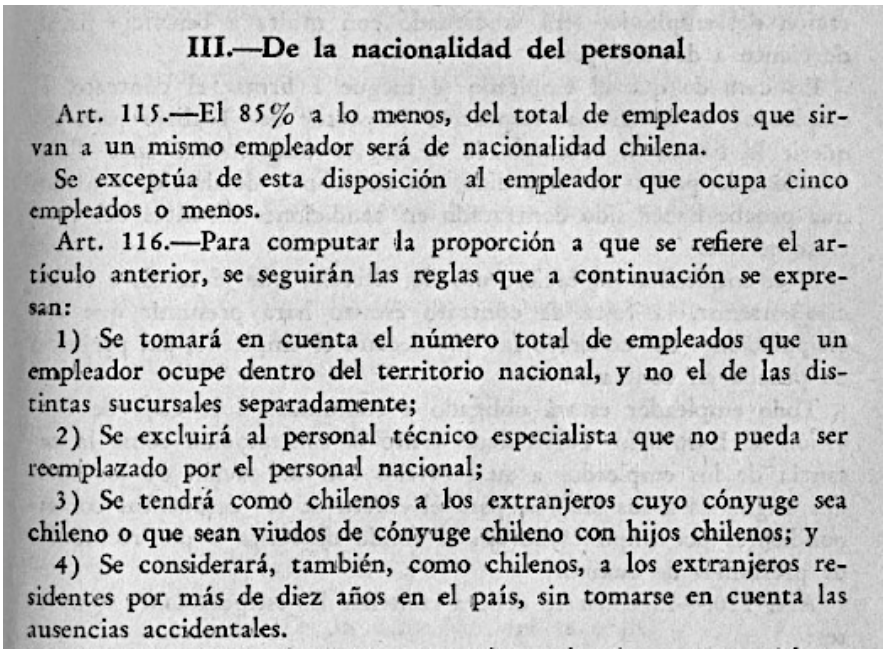
3.1. Los artículos 19 y 20 del Código del Trabajo

Aunque en los últimos años han existidos cambios en la regulación migratoria—el establecimiento del principio de no devolución y nuevas visas—el Estado chileno no tiene un marco legal adecuado para la actual realidad migrante que el país enfrenta. Esto se evidencia con la Ley de Extranjería (Decreto-Ley N.°1094) que permanece vigente a pesar de haber sido implementada en 1975 durante la dictadura, cuando en Chile había más emigración que inmigración (Doña Reveco, 2018), y haber sido motivado por un enfoque en seguridad nacional que buscaba restringir la inmigración (Escalona, 2014).

En los últimos años, y motivados por la nueva realidad del fenómeno migratorio, los gobiernos han mostrado interés por modificar la Ley de Extranjería, ingresando tanto la ex presidenta Bachelet como el Presidente Piñera proyectos de ley con este fin, que también incluyen modificaciones para los artículos 19 y 20 del Código del Trabajo.

El Código del Trabajo de la República de Chile funciona como el cuerpo legal que establece, coordina y sistematiza las normas asociadas a las leyes laborales, regulando las relaciones entre los empleadores y trabajadores (Thayer et al, 2008). El primer Código del Trabajo se publicó en el Diario Oficial el 28 de mayo de 1931. Este fue reemplazado en 1987, en 1994 y 2001. El D.F.L. N° 1 del trabajo publicado en el Diario Oficial el 16 de enero de 2003 (con diversas modificaciones), es el cuerpo normativo vigente (Hevia, 2008). Los artículos 19 y 20 del Código vigente regulan la contratación de las personas extranjeras en las empresas. Sin embargo, estos provienen del código original de 1931 (entonces en los artículos 115 y 116).

Foto 1. Texto del Código de Trabajo de 1931



III.—De la nacionalidad del personal

Art. 115.—El 85% a lo menos, del total de empleados que sirvan a un mismo empleador será de nacionalidad chilena.

Se exceptúa de esta disposición al empleador que ocupa cinco empleados o menos.

Art. 116.—Para computar la proporción a que se refiere el artículo anterior, se seguirán las reglas que a continuación se expresan:

1) Se tomará en cuenta el número total de empleados que un empleador ocupe dentro del territorio nacional, y no el de las distintas sucursales separadamente;

2) Se excluirá al personal técnico especialista que no pueda ser reemplazado por el personal nacional;

3) Se tendrá como chilenos a los extranjeros cuyo cónyuge sea chileno o que sean viudos de cónyuge chileno con hijos chilenos; y

4) Se considerará, también, como chilenos, a los extranjeros residentes por más de diez años en el país, sin tomarse en cuenta las ausencias accidentales.

Fuente: Biblioteca Nacional Digital.

La modificación de 1987 repitió la norma de un mínimo de 85% de nacionales en una empresa, aunque la regla pasó de aplicarse a empresas de más de 5 empleados a empresas de más de 25 (artículo 20). El artículo 21 introdujo las mismas cuatro especificaciones a esta regla que el texto de 1931, excepto por una leve modificación (numeral 4) que disminuyó la cantidad de años de residencia exigida de 10 a 5 años. La modificación se lee: "4. se considerará también como chilenos a los extranjeros residentes por más de cinco años en el país, sin tomarse en cuenta las ausencias accidentales" (BCN, 2020). La modificación de 1994 cambió el número de los artículos (pasó del artículo 20 al 19, y las reglas relacionadas del 21 al 20), pero el contenido de la norma permaneció igual (BCN, 2020).

En 2009 se modificó levemente las reglas sobre cómo aplica el límite de 15% de trabajadores extranjeros. El Gobierno de la presidenta Bachelet[5] modificó algunos aspectos del articulo 20 facilitando la contratación de inmigrantes. La modificación se leía: "Elimínese del número 2 del artículo 20 del Código del Trabajo, la frase *"que no pueda ser reemplazado por personal nacional"*. En la práctica esto permitió que, en casos de personal técnico especializado, la restricción de 85% de personal nacional no sea aplicable. Dicha modificación fue aprobada (Código del Trabajo de Chile, 2003, Artículos 19 y 20).

3.2. Proyectos de ley que proponen modificar los artículos 19 y 20 del Código del Trabajo

En los últimos años se ha intentado modificar los artículos 19 y 20 del Código del Trabajo con tres proyectos de ley. Ninguno ha sido aprobado. Quienes están a favor de aumentar el porcentaje de trabajadores extranjeros argumentan que éste no responde a la realidad de la inmigración en Chile, y que está contra los derechos laborales de las personas migrantes al obstaculizar el trabajo formal y la inserción al mercado laboral. Quienes se oponen declaran que los extranjeros le quitarían el trabajo a los nacionales, o que podría redundar en peores condiciones laborales para los migrantes y los chilenos.

En su primer mandato, el presidente Piñera envió el Proyecto de Ley de Migración y Extranjería (Boletín Nº 8.970-06) que ingresó en 2013. Esta iniciativa no intentaba modificar el porcentaje de trabajadores migrantes, sino crear excepciones a la norma mediante el artículo 20. Se buscó añadir una exclusión para los extranjeros cuyo permiso de residencia o permanencia tuviese un plazo de estadía menor a un año, y no permitiese postular a la residencia definitiva, además de excepciones para empresas que desarrollen actividades estacionales, como el caso de la agricultura. Luego de siete años de tramitación, actualmente, el proyecto de Ley de Migraciones y Extranjería impulsado por el presidente Piñera (Boletín Nº 8.970-06), se encuentra en el trámite de finalización en Cámara de Origen[6]. Sin embargo, las modificaciones propuestas al límite de trabajadores extranjeros del Código del Trabajo fueron ya suprimidas.

El Proyecto de la Nueva Ley de Migraciones (Boletín N° 11395-06), presentado el 23 de agosto de 2017 durante el segundo gobierno de Michelle Bachelet propuso un aumento al mínimo de

[5] Mensaje 1063-357/

[6] Senado aprobó las propuestas formuladas por la Comisión Mixta el 3 de enero 2020.

contratación de trabajadores inmigrantes de 15% a 25%. El proyecto se presentó a la Cámara de Diputados, con el patrocinio el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Interior y Seguridad Pública, y el Ministerio de Relaciones Exteriores. El proyecto fue rechazado en general por la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización de la Cámara de Diputados y Diputadas en su votación general, por lo que los artículos específicos no fueron discutidos en particular.

Finalmente, en 2018, dentro del Proyecto de Ley de Productividad y Emprendimiento (Boletín Nº 12025-03), y siguiendo la línea de una recomendación de la Comisión Nacional de Productividad[7] (CNP, 2016), el segundo gobierno del presidente Sebastián Piñera intentó modificar el artículo 19 del Código del Trabajo para aumentar el límite para la contratación de extranjeros de 15% a 30%. Además, buscaba exceptuar a empresas que desarrollan actividades estacionales o de temporada, modificando el artículo 20. Dos senadores presentaron indicaciones[8] al respecto. El proyecto se originó en el Senado y sólo ha sido votado en general, por lo que no ha existido pronunciamiento formal sobre la norma de contratación de extranjeros.

Las pocas modificaciones a los artículos 19 y 20 del Código del Trabajo y la inhabilidad de los Gobiernos de Piñera y Bachelet de modificar dichos artículos, demuestra una persistencia en el *status quo* legislativo. A pesar de los cambios en la demografía de los inmigrantes en Chile, la norma laboral que regula su inserción al mercado laboral ha permanecido relativamente inalterada desde 1931.

4. Análisis de actores

4.1 Actores involucrados en el debate

En el proceso de formación de políticas públicas interactúan actores formales e informales con distintos intereses y niveles de influencia. Los principales actores involucrados o con interés en el límite de contratación de extranjeros en Chile son las empresas, los sindicatos, políticos, académicos y las organizaciones no gubernamentales. Cada uno de estos actores tiene su propio rol, que de forma directa o indirecta promueve o no, modificar los artículos 19 y 20 del Código del Trabajo.

Para un análisis de la opinión de estos actores se buscó información pública en los informes de las diversas comisiones que conocieron de la iniciativa en su tramitación en el Congreso, y a través de entrevistas (ver Tabla 1). Es importante destacar que, aunque la mayoría de estos actores han participado en la tramitación del proyecto de Ley de Migración y Extranjería (Boletín Nº 8.970-06), es difícil encontrar citas que mencionen específicamente los cambios a los artículos 19 y 20 del Código del Trabajo, ya que estos cambios son una parte muy pequeña en la discusión de la ley. En cuanto a los otros proyectos revisados, dado que no fueron aprobados en general en su discusión en el Congreso, se dispone de aun menos información.

[7] "Eliminar la limitación del Código del Trabajo para la contratación de extranjeros".
[8] La Senadora Ebensperger (UDI) propuso suprimir la modificación y el Senador Galilea (RN) sugirió eliminar por completo el porcentaje de contratación para los extranjeros con los permisos laborales requeridos.

En el debate de los artículos 19 y 20 del Código de Trabajo participan las empresas y gremios empresariales, este grupo de interés central dispone de amplios recursos para influenciar las políticas migratorias. Participan también los sindicatos y las multi-sindicales, que se organizan para defender los intereses de sus afiliados. Tradicionalmente el poder sindical ha radicado en su capacidad de acción colectiva y actuar como base electoral de los partidos (Donnelly et al., 2020). Ambos grupos hicieron declaraciones públicas sobre los artículos 19 y 20, y han estado presentes en las sesiones del Congreso donde se discutieron las modificaciones a dichos artículos.

Tabla 1. Lista de Entrevistas

Código de entrevista	Nombre	Cargo	Fecha
A	Gustavo Tapia	Presidente de la Federación de Trabajadores del Cobre	11 de noviembre, 2020, vía telefónica
B	Anónimo	Congresista, ex Ministro de Estado	10 de noviembre, 2020, vía telefónica
C	Anónimo	Economista de la Fundación de Instituto de Estudios Laborales, Central Unitaria de Trabajadores (CUT)	12 de noviembre, 2020, vía telefónica
D	Miguel Yaksic	Profesor adjunto de la Escuela de Gobierno UC, ex director del SJM	9 de octubre, 2020, vía Zoom
E	Joseph Ramos	Vicepresidente de la Comisión Nacional de Productividad (CNP)	15 de octubre, 2020, vía telefónica
F	Anónimo	Sociedad de Fomento Fabril (SOFOFA)	16 de noviembre, 2020, vía telefónica
G	Juan Pablo Ramaciotti	Director de Incidencia y Estudios del SJM	30 de octubre, 2020, vía Zoom
H	Roberto Godoy	ex Asesor del Ministro de Hacienda, ex jefe de asesores del Ministerio del Trabajo	16 de octubre, 2020, vía Zoom
I	Cecilia Aguayo	Presidenta de Función Frè, Asistente Social UC	14 de octubre, 2020, vía Zoom
J	Francisca Ibañez	Responsable Programa laboral del Servicio Jesuita a Migrantes	3 de noviembre, 2020, vía Zoom
K	Jessica Parada	Directora Social Fundación Emplea	6 de octubre, 2020, vía Zoom
L	Anónimo	Abogado en asuntos de derecho internacional del trabajo	18 de noviembre, vía Zoom
M	Anónimo	Confederación de la Producción y del Comercio (CPC)	13 de noviembre, vía telefónica
N	Anonimo	Angencia Chilena de Atracción de Inversiones	17 de noviembre, via Zoom

Fuente: Elaboración propia.

Organizaciones no gubernamentales

Las organizaciones migrantes y pro-migrantes (internacionales y nacionales) tienen un rol activo en el debate de política migratoria. En Chile existen diversas opiniones entre estas organizaciones, sin embargo, existe un consenso general de que debería existir menos restricciones para la inserción laboral de las personas migrantes (ver Anexo 2).

La organización migrante nacional más influyente es el Servicio Jesuita a Migrantes (SJM). Durante la sesión del 12 de junio de 2018 de la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización (Boletín N 8970-06), el entonces Director Social del SJM, Pablo Valenzuela, abogó por eliminar por completo los artículos del Código del Trabajo que limitan la contratación de extranjeros en una misma empresa, dado que infringen el derecho de acceso al trabajo decente para las personas migrantes. Un año después, en una publicación el SJM sugirió que se eleve el tope a un 50% (SJM, 2019). Durante de misma sesión del 12 de junio de 2018, Jaime Esponda, Asesor Jurídico de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) expresó que el proyecto presentado "constituye un importante avance… en virtud de la cual los trabajadores de temporada serán excluidos de la limitación establecida en el Código del Trabajo".

Además, dos representantes de fundaciones con un foco en empleo (Entrevistas I y K) opinaron que no debiese haber un tope en la contratación de extranjeros, ya que es una norma discriminatoria y genera mayor estigmatización. Por otro lado, Francisca Ibañez, responsable del Programa laboral del SJM, opinó que no esta cómoda recomendando un porcentaje específico para la contratación, pero sí cree que debiera existir un tope para evitar crear "guetos" en sectores laborales que puedan traer problemas. Ibañez puso más énfasis el en rol del Estado en responder a los nichos de vacantes de empelo que están emergiendo (Entrevista J).

Empresas

Dirigentes de gremios empresariales de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), la Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa), la Asociación de Industrias Metalúrgicas y Metamecánicas (Asimet), la Asociación Gremial de Productores y Exportadores de la Región O'Higgins y la Cámara Nacional de Comercio (CNC), entre otros, han expresado abiertamente su rechazo al límite a la contratación de migrantes en el Código del Trabajo. Esto también es relevante para consultores como Hermann Consultores y HumanNet Consultores (ver Anexo 3).

Un afiliado a la Confederación de la Producción y del Comercio (CPC) opinó, "Establecer un porcentaje no es algo que me parezca importante" (Entrevista M). En esta línea, un integrante del equipo de Políticas Públicas de la Sofofa opinó que: "El tope respondía a una época que es muy distinta de la actual. No tiene sentido un 15% o un 30% o 50%. Es muy difícil establecer en términos técnicos un determinado porcentaje para la contratación de extranjeros" (Entrevista F).

Académicos y centros de estudio

Entre académicos y centros de estudio existen opiniones diversas respecto a si debería eliminarse por completo o aumentar el tope. El Centro de Estudios Públicos (CEP) y Juan Bravo, investigador del Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales (Clapes UC) sugiere eliminar la restricción de la contratación de extranjeros. Además, algunos académicos resaltan los beneficios de aumentar el límite de contratación, como Tomás Flores, director del Centro de Investigación en Políticas Públicas de la U. Mayor, en términos de reducirse la informalidad y Juan Pedro Eberhard, economista y académico de la Escuela de Negocios UAI en términos de potenciar las medidas pro-productividad del Gobierno (ver Anexo 4).

De acuerdo con un abogado en asuntos internacional del trabajo, que prefirió mantenerse anónimo dado su cargo público, no debiese haber restricciones: "Creo que no debiese haber ninguna restricción al limite de trabajadores por empresa. El fundamento para mi posición es que Chile ha asumido compromisos internacionales en materia de derechos humanos y en general […] convenios de OIT, el Convenio 111 sobre discriminación (en vigor desde 1960), donde los principales instrumentos internacionales no nos avalan, no nos permitirían tener una norma como esa" (Entrevista L).

Miguel Yaksic, profesor de la PUC y ex director del SJM, declaró en entrevista algo similar, si bien con resguardos: "Yo estoy de acuerdo que se tiene que modificar ese articulo, es una restricción a la libertad del trabajo, es una construcción que no tiene sentido con una economía globalizada como la nuestra, son perspectivas muy proteccionistas, disminuye la competitividad, la competencia, la creatividad […] pero también hay que tener ciertas políticas que favorezcan la inclusión y la integración entre chilenos y extranjeros y no tener mercados o sectores del trabajo que estén puramente ocupados por extranjeros, porque eso puede tener muchos efectos negativos para el salario, en el empleo, pero también las relaciones interculturales entre las personas" (Entrevista D).

Un Economista de la Fundación de Instituto de Estudios Laborales, por mandato de la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) declaró en entrevista: "No debiera haber un limite. Lo que nosotros deberíamos tener son políticas que apunten a la regularización de los trabajadores para que estén con todos sus papeles al día y de esa manera acceder a empleos de calidad" (Entrevista C).

Sindicatos

La postura general de los sindicatos y agrupaciones de trabajadores es contraria el aumento del porcentaje de trabajadores migrantes. La Central Unitaria de Trabajadores (CUT), la multi-sindical más activa en esta discusión está contra el aumento de porcentaje de contratación de extranjeros, argumentado la posible precarización laboral en los trabajadores nacionales. En este sentido, la vicepresidenta de la CUT Amalia Pereira, declaró a la prensa que "la precarización esta llegando al mundo del trabajo porque el empresariado va a decir que 'el migrante me trabaja más, es más comprometido, voy a abusar de ellos'. Eso va a repercutir en los connacionales, y eso es una realidad" (Cooperativa, 2018). La CUT

también apunta que entre los inmigrantes existe bajo poder de sindicalización, y poca influencia de denuncia ante los posibles abusos por parte de los empleadores.

Aun así, durante la tramitación del Proyecto de Ley de Migración y Extranjería, el Informe de la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía muestra que la propia Pereira indicó que, "la cuota del 15% de los trabajadores extranjeros debe considerarse como un piso de partida", y que todo aumento de este porcentaje debe ser concordado con los sindicatos en cada empresa. En caso de no existir sindicato, este piso podría incrementarse sobre la base de un informe emitido por la Dirección del Trabajo y del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, validado por el Consejo Superior Laboral".

Gustavo Tapia, presidente de la Federación de Trabajadores del Cobre (una multi-sindical de la industria minera) comentó que "La legislación vigente me parece adecuada […] Chile es un país que esta recién en vías de desarrollo, y ahora con la pandemia quedó completamente claro lo endeble que es nuestra economía en términos de puestos de trabajo, de acceso al trabajo, el número de cesantes hoy en día es altísimo…no es con un ánimo de alguna discriminación, sino que considerando que es este país, no somos un país desarrollado" (Entrevista A).

Políticos

Como se mencionó, el segundo Gobierno de Bachelet, y el primer y segundo Gobierno de Piñera intentaron modificar los artículos 19 y 20 del Código del Trabajo. Esto muestra un interés muy claro por parte de gobiernos con orientaciones políticas y valores distintos. Se comparte la idea por parte de los gobiernos que el actual porcentaje de contratación es restrictivo y debería aumentar. En particular, se distingue el liderazgo del Ejecutivo en la modificación de los artículos mencionados, haciéndolo un actor relevante en la discusión.

Dado que la modificación de los artículos 19 y 20 no tienen una alineación política clara de derecha o izquierda, no resulta fácil determinar qué parlamentarios están a favor o en contra de dicha modificación. El proyecto de ley de la Nueva Ley de Migraciones presentado por la ex Presidenta Bachelet puede posicionarse dentro del marco de integración de inmigrantes en la sociedad, lo cual se alinea ideológicamente más a la izquierda y centro izquierda. En tanto, el proyecto de Ley de Productividad y Emprendimiento presentado por el Presidente Piñera busca aumentar el nivel de producción de empresas, alineándose con los sectores de derecha y centro derecha. Por último, el proyecto de ley de Migración y Extranjería que se está trámite finalización, también impulsado por el Presidente Piñera, apunta al factor de eficiencia económica y migración ordenada. Dado esto, para los parlamentarios, estar contra o a favor de aumentar el porcentaje de trabajadores extranjeros en empresas no se puede simplemente analizarse dentro de su partido político (ver Anexo 5).

Joseph Ramos, vicepresidente de la Comisión Nacional de Productividad (CNP) explica, "Nosotros en la CNP, sacamos recomendaciones que habían hecho gobiernos anteriores y propusimos elevar el

límite al 30% [...] Mi opinión es que no deberá haber un límite, pero si hay uno de 30% sería como no tener un tope" (Entrevista E).

Por otro lado, Roberto Godoy, ex Asesor del Ministro de Hacienda, ex jefe de asesores del Ministerio del Trabajo del gobierno de Bachelet declaró que en su opinión no debería haber un porcentaje fijo. Comento: "La política migratoria debe estar en otro espacio y debe ser una política que no puede corresponder a un porcentaje fijo. Creo que eventualmente en el país pueden existir cuotas de ingreso a personas migrantes, con periodos donde uno esté disponible para aceptar más o menos migrantes, dependiendo en el ciclo económico y las necesidades del mercado laboral" (Entrevista H).

En la a discusión del Proyecto de Ley de Migración y Extranjería (Boletín N° 8970-06), varios actores políticos comentaron al respecto de cambiar el porcentaje de contratación de extranjeros (artículo 19) y de establecer excepciones a la norma a aquellas empresas que desarrollen actividades estacionales o de temporada, o excluir a aquellos extranjeros cuyo permiso de residencia o permanencia tenga un plazo de estadía menor a un año y no permita postular a la residencia definitiva (artículo 20).

Específicamente, informes del Congreso[9] revelan que el Senador Pedro Araya (Independiente), el Diputado Pedro Velásquez (Independiente), y el Diputado Andrés Longton (RN) se muestran contrarios a aumentar el límite de trabajadores extranjeros, pero por distintas razones. El Diputado Longton dijo que antes de modificar el porcentaje había que preocuparse de mejorar las condiciones laborales de los migrantes. El Senador Araya indicó que la modificación atenta contra normas de protección al trabajador, en especial de trabajadores chilenos y agregó que podría considerarse alguna área profesional en que pudiera liberarse de la limitación. El Diputado Velásquez propuso hacer el tope más restrictivo, comentando que estaba a favor de que el porcentaje establecido en el artículo 19 se aplique a todas las empresas por igual, no solo a aquellas con más de 25 trabajadores (Anexo 5).

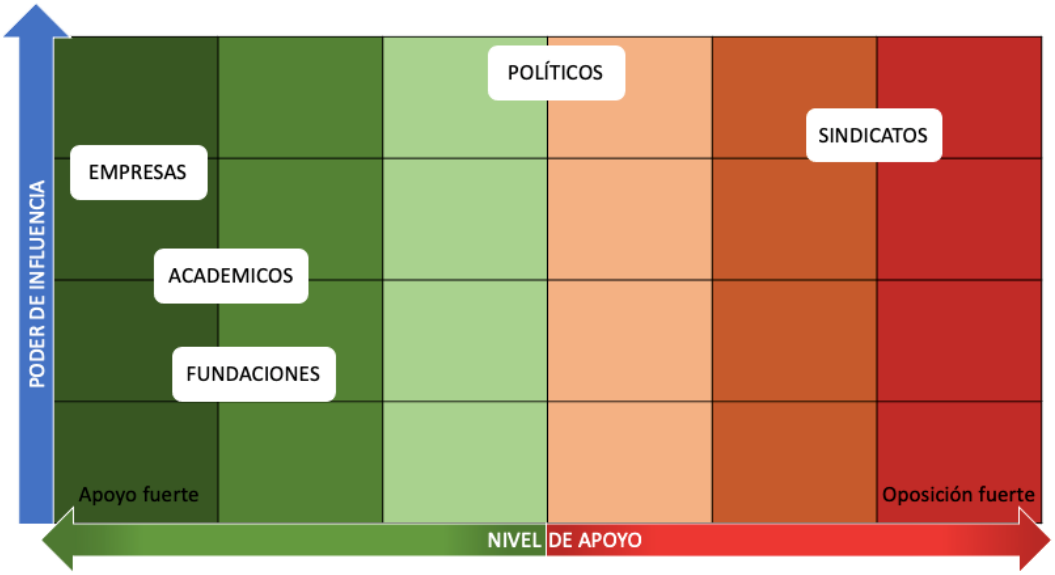
Por otro lado, el Diputado Francisco Undurraga (Evópoli), la Diputada Hernando (PR), el Diputado Molina (Evópoli), la Diputada Parra (PPD), la Senadora Ebensperger (UDI) y el Senador Galilea (RN) están a favor de modificar el artículo 19 (Anexo 5). El Diputado Molina sostuvo que la indicación para modificar estos artículos está alineada con el propósito de otorgar igualdad de oportunidades a los migrantes respecto de los nacionales. Añadió que actualmente muchas empresas infringen esta limitación, precisamente porque ella no guarda relación con la realidad, y propuso en incluir a las empresas medianas dentro de la excepción del inciso segundo del artículo 19.

Las opiniones de los diversos actores involucrados indican que la gran mayoría de ellos quieren modificar el artículo 19 del Código del Trabajo. Los empresarios, fundaciones y académicos buscan al menos aumentar el porcentaje de contratación, y algunos eliminar la limitación. Los sindicatos, están en la posición contraria y no quieren aumentar el porcentaje de 15%. Entre los parlamentarios hay opiniones mixtas. Tomando como hecho el que este porcentaje no ha sido modificado, aun a pesar

[9] El informe de la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía y el informe de la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización del Boletín N° 8970-06

de tres intentos, podemos concluir que ha primado la visión de los sindicatos y de algunos parlamentarios. Parece ser que, aunque los empresarios y gremios tengan mucho poder de influencia (dado su tamaño y recursos), no han podido imponer su visión respecto a los artículos 19 y 20 del Código del Trabajo (Gráfico 3).

Gráfico 3. Grupos de influencia a favor de cambiar porcentaje de contratación de extranjeros



Elaboración propia a partir de entrevistas y comentarios de la prensa.

4.2. Trayectoria política del Boletín N° 8970-06

El 4 de julio de 2013 ingresó el Proyecto de ley de Migración y Extranjería (Boletín N° 8970-06) por parte del Presiente de la República, Sebastián Piñera a la Cámara de Diputados. En su mensaje destaca como objetivo "aprovechar las potenciales ventajas de la migración internacional en beneficio del país […] se concibe la ley como una herramienta capaz de atraer talento y fuerza laboral en sectores y lugares determinados"[10]. Actualmente el proyecto está en el trámite de finalización en Cámara de Origen, lo cual no ataña al tema objeto de este trabajo. A continuación, se resume la trayectoria política de este proyecto de ley con un foco en las modificaciones propuestas para los artículos 19 y 20 del Código del Trabajo (Anexo 1, Tabla B).

Ley vigente

El artículo 19 del Código del Trabajo de la República de Chile establece que, "el ochenta y cinco por ciento, a lo menos, de los trabajadores que sirvan a un mismo empleador será de nacionalidad chilena. Se exceptúa de esta disposición el empleador que no ocupa más de veinticinco trabajadores". El artículo 20, especifica:

1. Se tomará en cuenta el número total de trabajadores que un empleador ocupe dentro del territorio nacional y no el de las distintas sucursales separadamente;

[10] Mensaje N° 089-361/

2. Se excluirá al personal técnico especialista;
3. Se tendrá como chileno al extranjero cuyo cónyuge o conviviente civil o sus hijos sean chilenos o que sea viudo o viuda de cónyuge chileno, y
4. Se considerará también como chilenos a los extranjeros residentes por más de cinco años en el país, sin tomarse en cuenta las ausencias accidentales (BCN, 2003).

Modificaciones propuestas a ley vigente por el Proyecto de ley de Migración y Extranjería:
Artículo 170- *Modificaciones de otras normas*, numeral 5:
Introdúzcanse las siguientes modificaciones en el Código del Trabajo:

a) En el artículo 19 agréganse los siguientes incisos tercero y cuarto:

"También estarán exceptuados de la disposición del inciso primero aquellas empresas que desarrollen actividades estacionales o de temporada y que requieran un incremento sustantivo de su personal durante dicha estación o temporada.

Para poder acogerse a la excepción señalada en el inciso anterior, la empresa deberá solicitar y obtener de la Dirección del Trabajo un pronunciamiento fundado que así lo autorice.".

b) En el artículo 20:

i. Reemplázase en el numeral 3 la expresión ", y" por un punto y coma.

ii. Sustitúyese en el numeral 4 el punto por la expresión ", y".

iii. Agrégase el siguiente numeral 5:

"5.- se excluirá a aquellos extranjeros cuyo permiso de residencia o permanencia tenga un plazo de estadía menor a un año y no permita postular a la residencia definitiva.".

Primer Trámite Constitucional – Cámara de Diputadas y Diputados

En la Comisión del Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización de la Cámara se propusieron varias indicaciones relacionadas a los artículos 19 y 20 del Código del Trabajo. Una indicación buscaba específicamente modificar el porcentaje mínimo de chilenos a ser contratados en una misma empresa. La indicación de los Diputados (as) Hernando, Parra, Pérez, Catalina, Saldivar, Tohá y Undurraga, proponía, "Reemplázase en su inciso primero, la expresión "ochenta y cinco" por "sesenta". En dicha comisión la indicación fue aprobada por simple mayoría[11].

Otra indicación agregó los siguientes incisos: "También estarán exceptuados de la disposición del inciso primero, aquellas empresas que desarrollen actividades estacionales o de temporada y que requieran un incremento sustantivo de su personal durante dicha estación o temporada. Para poder acogerse a la excepción señalada en el inciso anterior, la empresa deberá solicitar y obtener de la Dirección del Trabajo un pronunciamiento fundado que así lo autorice". En dicha comisión la indicación fue aprobada por unanimidad (los 12 Diputados presentes). También se aprobó por unanimidad una indicación del Ejecutivo que proponía excluir de la norma "a aquellos extranjeros cuyo permiso de residencia

[11] Aprobada por 8 votos a favor, 3 en contra y 1 abstención.

o permanencia tenga un plazo de estadía menor a un año y no permita postular a la residencia definitiva.".

Por otro lado, la Comisión rechazó (por unanimidad) indicaciones como la que propuso reemplazar el mínimo de contratación de chilenos de "ochenta y cinco" por "cincuenta" y reemplazar, la expresión "no ocupa más de veinticinco trabajadores" con el uso de la clasificación de "micro, pequeña o mediana empresa". Se rechazó también una indicación que buscaba reemplazar el mínimo de contratación de trabajadores chilenos de "ochenta y cinco" a "setenta" porciento; y otra que proponía sustituir el tamaño de una empresa donde se aplica el límite de contratación de extranjeros de "25" a "99" (ambas por simple mayoría[12]).

Después de que la Comisión del Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización terminó la discusión y votación de este proyecto, se remitió para su análisis y votación a otras tres comisiones: la de Zonas Extremas, la de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía, y la de Hacienda. La Comisión de Zonas Extremas ratificó el texto, la Comisión de Derechos Humanos, Nacionalidad y Ciudadanía no se abocó al estudio de los artículos relacionados a las modificaciones relativas al Código del Trabajo, y la Comisión de Hacienda no analizó las modificaciones, ya que no fueron consideradas materias de su competencia.

Las modificaciones del Código del Trabajo aprobadas en las comisiones llegaron a la Sala de la Cámara de Diputados y Diputadas, y dado que las indicaciones para cambiar el porcentaje de "ochenta y cinco" a "setenta" y de "ochenta y cinco" por "cincuenta" fueron rechazadas previamente, se votó exclusivamente la propuesta para remplazar la expresión "ochenta y cinco" por "sesenta". Esta indicación se rechazó[13]. Dado que la indicación fue rechazada por simple mayoría, el texto (Artículo 170, numeral 5) despachado al Senado acabó siendo el mismo que el Ejecutivo propuso en el mensaje del proyecto de ley de Migración y Extranjería, el cual no incluía una modificación en el porcentaje de contratación, sino solo las excepciones antes mencionadas.

Segundo Trámite Constitucional – Senado

Durante el análisis en la Comisión de Gobierno del Senado fueron presentadas otras indicaciones. Mediante indicaciones (452, 453 y 454) se propuso remplazar la expresión "ochenta y cinco" por "cincuenta" y agregar: "También estarán exceptuados de la disposición del inciso primero aquellas empresas que desarrollen actividades estacionales o de temporada y que requieran un incremento sustantivo de su personal durante dicha estación o temporada"[14]. Otra indicación (455) propuso cambiar el límite "ochenta y cinco" por "setenta", y otra "ochenta y cinco" por "ochenta" (456). Las indicaciones 452 a 455 fueron rechazadas por la unanimidad de los miembros presentes de la Comisión de Gobierno del Senado, mientras la 456 por mayoría simple.

[12] 3 votos a favor y 9 en contra.
[13] 22 votos a favor, 122 en contra y 5 abstenciones
[14] "Para poder acogerse a la excepción señalada en el inciso anterior, la empresa deberá solicitar y obtener de la Dirección del Trabajo un pronunciamiento fundado que así lo autorice."

La indicación 457 pretendía agregar que, "Sin perjuicio de lo anterior, aquellos trabajadores que cuenten con residencia temporal o definitiva no serán considerados como extranjeros para efectos del cálculo del porcentaje a que se refiere el inciso anterior" la que también fue rechazada por unanimidad por parte de los miembros presentes de la Comisión de Gobierno. En una sesión posterior se solicitó la reapertura del debate, lo que se aprobó por unanimidad, sin embargo, puesta nuevamente en votación la indicación fue rechazada[15].

El rechazo de las indicaciones implicó que la Comisión de Gobierno del Senado despachara el proyecto con el Artículo 170 (que pasó a ser 174 y luego 176) sin el numeral 5 que modificaba el Código del Trabajo. Esto fue ratificado posteriormente por la Comisión de Derechos Humanos y de Hacienda, y la Sala del Senado.

Tercer trámite Constitucional – Cámara de Diputadas y Diputados

La Diputada Hernando manifestó no estar de acuerdo con las enmiendas introducidas por el Senado en el segundo trámite constitucional respecto al Código del Trabajo. Expresó que el Senado había suprimido la flexibilidad que había incorporado la Cámara de Diputados durante el primer trámite constitucional en cuanto a la contratación de trabajadores extranjeros. Sometida a votación esta enmienda en la Comisión de Gobierno Interior, Nacionalidad, Ciudadanía y Regionalización se rechazó, por simple mayoría, la propuesta del Senado de eliminar estos cambios[16].

No obstante, sometido el proyecto a votación en la Sala de la Cámara de Diputados y Diputadas, se omitió pedir votación separada de las modificaciones propuestas Código del Trabajo que el Senado proponía eliminar, por lo que sin debate específico se consolidó dicha eliminación por 137 votos a favor, 1 en contra y 2 abstenciones.

4.3. Votaciones e ideología de los actores políticos

A partir de la trayectoria del Proyecto de Ley de Migración y Extranjería, se observa que las votaciones de los parlamentarios (as) no responden a un clivaje de izquierda o derecha, ni tampoco a un criterio geográfico. Más bien parece responder a los juicios individuales de los propios legisladores, lo que desnuda una ausencia de claridad sobre cuál política migratoria laboral es la mejor para el país. Parece ser que estos actores responden con opiniones aleatorias que resulta difícil explicar en algunos casos, ya que muestran inconsistencias en las votaciones. Algunos políticos votan a favor de aumentar el porcentaje de contratación de extranjeros, y luego votan en contra durante otra sesión (ver Tabla C, Anexo 1).

[15] Ídem.
[16] 4 votos a favor y 5 en contra.

Dado que la migración se ha politizado, según Concha Villanueva (2018), en términos generales, pueden describirse tres modelos de gobernanza migratoria alternativos: i) modelo de seguridad, ii) modelo de beneficios comparados, y iii) modelo de desarrollo humano para las migraciones (ver Tabla 2). El modelo de seguridad busca controlar y reducir la migración, con un enfoque en seguridad nacional que suele expresarse en políticas migratorias restrictivas y el control de fronteras (Hanieh, 2019). El modelo de beneficios comparados busca políticas migratorias que crean un beneficio económico y regula la inmigración con una lógica de mercado. El modelo de desarrollo humano para las migraciones se preocupa de los derechos humanos, y promueve políticas migratorias de libre circulación. Estas diversas políticas son articuladas en toda la esfera pública por los actores políticos, los cuales afectan el marco jurídico y regulatorio de la migración en los Estados (Overbeek, 2002).

Tabla 2. Modelos de Gobernanza Migratoria

	Modelo de securitización	**Modelo de beneficios compartidos**	**Modelo de desarrollo humano para las migraciones**
Política migratoria	Políticas migratorias enfocadas en resguardar la seguridad nacional, social, cultural y laboral del país receptor.	Políticas migratorias enfocadas en lograr beneficios económicos tanto para el país emisor como para el receptor.	Políticas migratorias que parten de una posición ética que vincula las migraciones con los derechos humanos.
Marco jurídico	El acceso del migrante a los derechos depeden de su estatus de regularidad.	Los marcos jurídicos buscan regular los flujos migratorios bajo la lógica de la oferta y la demanda.	Los marcos jurídicos se basan en el principio del derecho a la libre circulación y residencia.

Fuente: Mármora 2010 citado en Concha Villanueva 2018

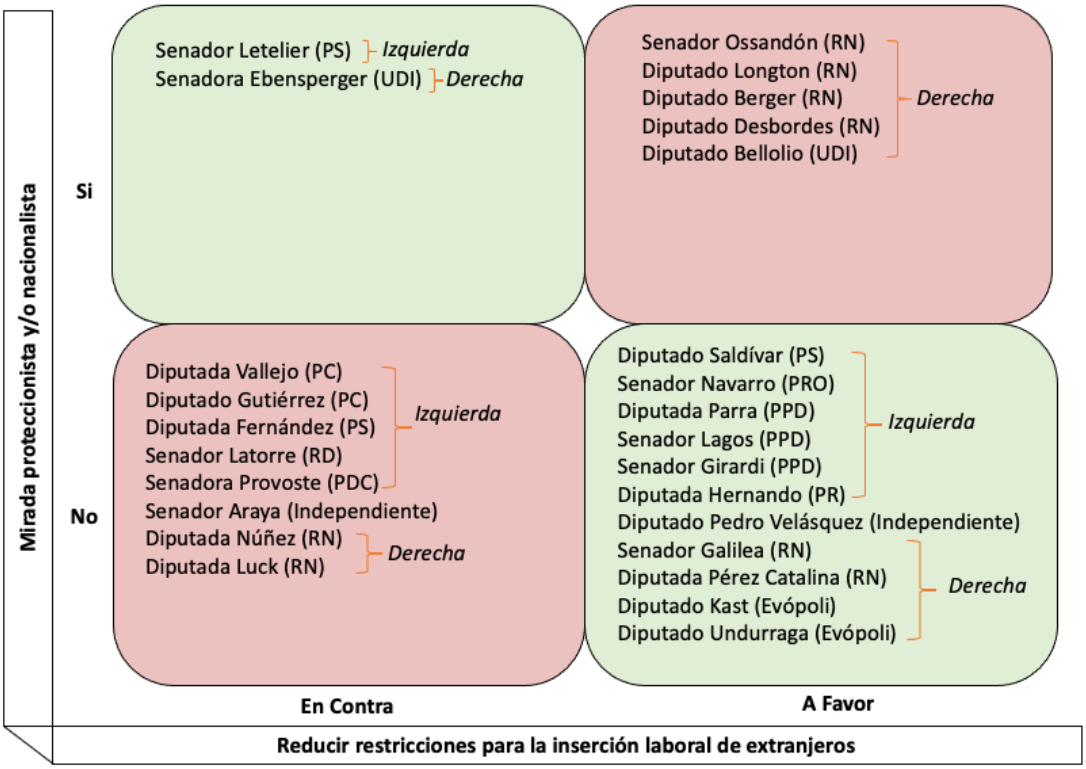
A continuación, se utilizan estos tres modelos de gobernanza migratoria para entender dónde se posicionan los actores políticos para la discusión de los artículos 19 y 20 del Código del Trabajo. Se realiza un mapeo de actores que busca entender el razonamiento detrás de las votaciones de estos actores (Gráfico 4). Por un lado, se utilizan citas de los políticos en la prensa o de sesiones en el Congreso para captar el posicionamiento hacia la migración (Tabla C, Anexo 1) y por el otro, se analizaron las votaciones del Boletín N° 8970-06 (Tabla B, Anexo 1). Se excluyeron a los parlamentarios que no tenían una opinión clara sobre la migración en los medios de comunicación, y a la mayoría que solo estuvieron presentes para una votación del Proyecto de ley de Migración y Extranjería.

El Gráfico 4 muestra si la votación o indicación propuesta por el político corresponde a sus discursos en prensa sobre la inmigración. El eje Y sitúa al político entre una mirada proteccionista y una de derechos humanos. El eje X utiliza las votaciones del Boletín N° 8970-06 para ver si el político está a favor o en contra de reducir las restricciones para la inserción laboral de las personas migrantes, es decir, ampliar el limite de contratación (artículo 19) y/o crear otras excepciones para esta norma

(artículo 20). En rojo aparecen los políticos que sus cruces entre lo que dicen públicamente sobre la migración y la forma que votan son contradictorias, y en verde los que muestran consistencia.

Además, el símbolo (*) marca a los políticos que por lo menos una vez votaron de forma opuesta, por ejemplo, cuando la senadora Ebensperger votó en contra de la indicación número 457 que indicaba, "Sin perjuicio de lo anterior, aquellos trabajadores que cuenten con residencia temporal o definitiva no serán considerados como extranjeros para efectos del cálculo del porcentaje a que se refiere el inciso anterior.", pero puesta nuevamente en votación dicha indicación ella votó a favor (Anexo 1, Tabla B).

Gráfico 4. Mapeo de Actores Políticos



Fuente: Elaboración propia a partir de votaciones del Boletín N° 8970-06 y comentarios de prensa. Nota: (*) indica inconsistencias en votaciones.

A partir del Gráfico 4, vemos que una mirada proteccionista sobre la inmigración no necesariamente resulta en una votación en contra de reducir restricciones para la inserción laboral de las personas migrantes. La dispersión de posturas respecto de los partidos políticos es también notoria. Además, se observa que estar contra una mirada proteccionista y más a favor de una mirada de derechos humanos, no necesariamente se refleja en votar a favor de que los extranjeros tengan menos restricciones para la inserción laboral.

Existen varias explicaciones para estos cruces de ideas que pueden parecer contradictorias. Primero, los políticos con una mirada proteccionista o nacionalista, pero que han votado para reducir barreras

de inserción laboral para extranjeros, no están respondiendo a criterios morales (modelo de desarrollo humano), sino de mercado (modelo de beneficios compartidos) (ver Tabla 2). Estos actores no necesariamente quieren que las personas migrantes lleguen al país, pero una vez que se encuentran en Chile y quieren trabajar en empresas, ellos ven el beneficio para los migrantes, las empresas y la economía nacional de que se apoye su inserción. Esto va de la mano con los discursos de gremios y empresarios que han influido en este proceso.

Posturas como las del Senador Letelier (PS) y la Senadora Ebensperger (UDI) hacen pensar también de distintas condiciones en el mercado laboral según la zona geográfica, o el sector productivo. Así, los políticos responden a esta opinión—que en el caso de Chile es mayoritariamente anti-migratoria—por futuras consecuencias electorales (Torres Matus, 2019). Sin embargo, no hay claridad de posicionamiento por zona geográfica en términos de porcentajes de migración, por ejemplo, de la Región de Antofagasta las Diputadas Marcela Hernando (PR) y Catalina Pérez (RN) votaron a favor de cambiar el tope de contratación de extranjeros, mientras que el Senador Pedro Araya (Independiente) y a la Senadora Luz Eliana Ebensperger (UDI) (de la Región de Tarapacá) votaron en contra.

Por otro lado, hay dos explicaciones para los parlamentarios que hablan de la migración con un enfoque en derechos humanos, pero no ven los artículos 19 y 20 como barreras discriminatorias. Primero, está el argumento que con un aumento en el tope de contratación los extranjeros tendrían peores condiciones laborales, como abuso y menores sueldos. Aunque este argumento es sensato, aumentar el porcentaje de contratación de inmigrantes no es un factor necesario ni suficiente para justificar un empeoramiento de condiciones laborales. Hay otras leyes o políticas públicas que se pueden formular o modificar para controlar este resultado negativo. La segunda explicación que se puede entender bajo el marco de grupos de interés es la influencia de la opinión pública y los sindicatos.

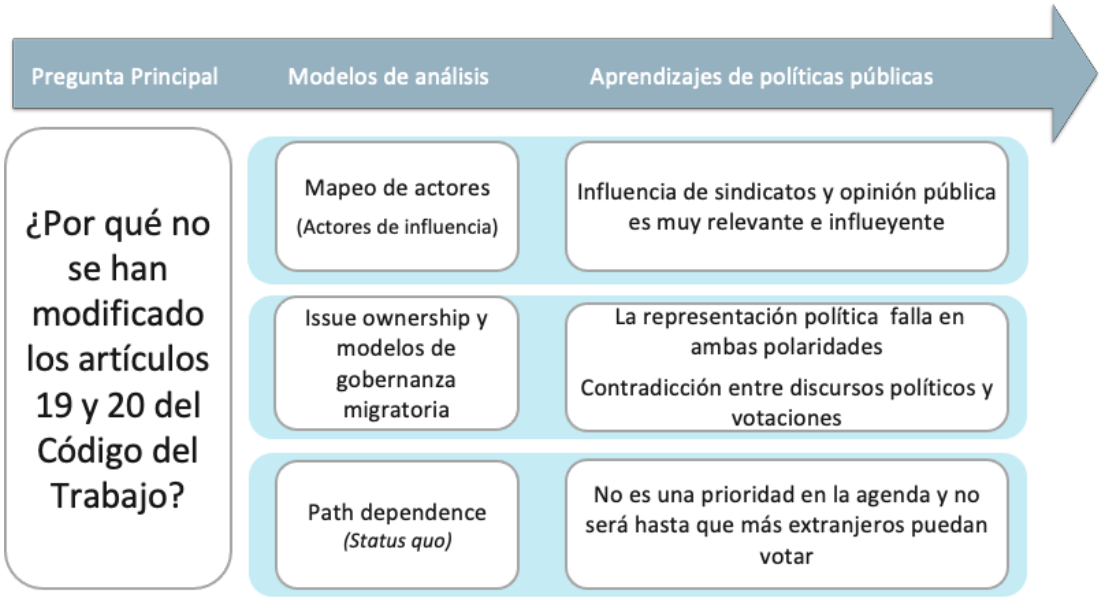
Algunos autores señalan que, "no hay una agenda pro-inmigración, pero que ciertos políticos que tratan de defender los derechos de los inmigrantes sólo se centran en refutar el discurso anti-migración de ciertos grupos, y no hay una agenda a largo plazo o una discusión a fondo del tema" (Torres Matus, 2019). Esto se podría reflejar en el caso chileno, donde hay discursos a favor de los derechos humanos y contra racismo y xenofobia por parte de políticos de izquierda, como diputados del Partido Socialista y Comunista, pero esta ideología no se refleja en sus votaciones en el Congreso.

Las contradicciones entre las votaciones y declaraciones también se pueden explicar bajo el concepto de *issue ownership,* donde los partidos políticos se apropian de un tema, y lo enfatizan en discursos para que la sociedad civil sepa que ese partido tiene manejo de dicho tema (Green & Hobolt, 2008). En este sentido, generalmente la derecha se ha apropiado de una visión nacionalista y proteccionista, mientras que la izquierda del tema de derechos humanos. Sin embargo, los grupos de influencia —las empresas para políticos de derecha y los sindicatos para políticos de izquierda— influyen en las votaciones sobre temas de migración laboral.

4.4. La influencia de los actores en la persistencia del *status quo*

Existe una tendencia global a reducir las leyes migratorias proteccionistas en el ámbito del trabajo (Tabla D, Anexo 1). En la mayoría de los países desarrollados estas restricciones no existen, tal como en Estados Unidos, Canadá, España, Reino Unido, Portugal, Alemania, Australia, Suiza o Francia. Tampoco en muchos de los países de América Latina existen normas similares a los artículos 19 y 20. Solo México y Perú tienen restricciones similares. Varios países en la región que tenían restricciones las han modificado en los últimos años, por ejemplo, Colombia, Bolivia y Brasil[17]. Entonces, a pesar de los beneficios de la inserción de extranjeros en el mercado laboral y los actores que apoyan modificar estar norma laboral, ¿por qué no se han modificado los artículos 19 y 20 del Código del Trabajo en Chile? El Gráfico 5 resume los argumentos que se identificaron como los causales de esta persistencia.

Gráfico 5. Factores que preservan el *status quo* en la política laboral migratoria chilena



Fuente: Elaboración propia.

Dado que hubo una explosión migratoria inesperada en Chile, el país reconoce la necesidad de modificar su regularización migratoria, sin embargo, no parece ser capaz de acordar qué política migratoria de inserción laboral es la más adecuada. Según Torres, "debido al bajo número total de inmigrantes internacionales y al hecho de que la mayoría de esta población proviene de América Latina, las políticas de integración no son tan urgentes porque se considera que la cercanía cultural e idiomática con Chile les permitiría incorporarse rápidamente si tienen, en su mayoría, un nivel socioeducativo aún más alto que los nacionales, por lo que era de esperar una forma exitosa de integración" (Torres Matus, 2019: 7). Es decir, existe la idea tácita de que el mercado regulará solo la inserción laboral del inmigrante sin intervención alguna del Estado.

[17] Proyecto de ley que modifica esta norma sigue actualmente en el Congreso.

Por otro lado, el *path dependence* es relevante cuando se analiza la persistencia de esta política pública en el tiempo (Torfing, 2009). Esto resulta evidente, siendo una medida introducida en 1931, y que, a pesar de modificarse varias veces el Código completo, las medidas restrictivas a la contratación de extranjeros persisten desde entonces[18]. La ley actual de migraciones es de 1975 y recién en 2020 se esta finalizando su modificación. El proyecto de ley de Migración y Extranjería (Boletín N° 8970-06) que se discute actualmente fue propuesto en 2013 y siete años después se volvió a poner en la agenda política. El proyecto de Bachelet de Migraciones (Boletín N° 11395-06), nunca tuvo apoyo suficiente para avanzar.

Para cambiar el *status quo* histórico de esta política pública se necesita una nueva visión del problema y una solución viable. En este sentido, en la política hay varios desacuerdos que influyen en el estancamiento de los artículos 19 y 20 del Código del Trabajo. Primero, algunos actores no ven el incremento en la migración como lo suficientemente significativa como para ampliar el porcentaje de contratación de extranjeros, mientras otros lo ven como algo vital. Las empresas, en especial de sectores de construcción, comercio y agricultura, son los que más abogan por el cambio. No obstante, dado que no se ha modificado el tope de contratación, las empresas no han podido influir tanto como los sindicatos.

Influencia de los sindicatos

Los sindicatos responden a la opinión publica de los trabajadores chilenos en el ámbito laboral. Algunos grupos (como los desempleados o las personas de bajo nivel educacional) ven a la inmigración como una amenaza laboral en términos de una baja en los sueldos o reducción de puestos de trabajo y esta opinión publica influye sobre la postura de los sindicatos. Esta visión de la inmigración como una amenaza es relativamente común en otros países, y en Chile constituye una gran parte de la opinión publica. Joseph Ramos comenta, "El tema de la migración laboral es contra intuitivo, que la migración sea buena [en el ámbito laboral] es contra intuitivo" (Entrevista E). Sin embargo, este temor no está fundamentado en datos, sino en percepciones, ya que los informes más recientes del Banco Mundial[19], la CNP y otros, muestran exactamente lo opuesto.

La crisis sanitaria generada por el COVID-19 hace que este tipo de políticas se aun menos probable de modificarse. Una Congresista, y ex Ministra de Estado declaró en entrevista: "A los actores políticos les influye el pulso ciudadano, cuando tienes una situación compleja, con niveles de cesantía sobre el 20%...abrir o ampliar el límite significa obviamente una desaprobación ciudadana por que la ciudadanía—con justa razón—entienden que se ven afectados puestos de trabajo respecto a ello" (Entrevista B). Las personas sin empleo o económicamente inseguras están en contra la migración y la inserción

[18] Solo hubo dos micro modificaciones, una durante la dictadura donde se cambió el tamaño de empresas en el cual aplica la ley de 5 personas a 25 y los años de residencia de 10 a 5, y la otra por parte del Gobierno de Bachelet, donde se eliminó la frase "que no pueda ser reemplazado por personal nacional" en la excepción para técnicos especialistas.
[19] IPoM de diciembre 2018 y IPoM de septiembre 2019.

laboral de los extranjeros aún más en momentos de crisis, por ejemplo, el 17 de agosto de 2020, el hashtag *#MasInmigrantesMasCesantia* fue compartido alrededor de 18,000 veces, el más compartido ese día[20].

Los empresarios no han logrado imponer su visión, aunque son un grupo con mucha influencia. En parte, esto se explica porque los sindicatos han conseguido alinear a la izquierda y si bien la izquierda apoya los derechos humanos, una gran mayoría no votó para aumentar el porcentaje de trabajadores extranjeros en empresas. Los empresarios están más alineados con la derecha, pero la derecha se ha apropiado de una mirada proteccionista hacia la migración y públicamente es menos probable de hablar sobre los beneficios económicos relacionados a la migración.

Un representante de un gremio empresarial, que quiso mantenerse anónimo, comentó al respecto: "Hay sindicatos que tienen la procura de cuidar que no se libere la contratación de extranjeros […] y los sindicatos tienen una influencia sobre los políticos, sin duda, y creo que en gran medida va por ahí la imposibilidad de discutir el tema […] Eso que el sindicalismo tiene una incidencia baja, en Chile las tasas de sindicalización so bajas. Igual así, son [los art. 19 y 20] una de las conquistas que uno podría señalar que tienen en esto. A medida que esto no sea políticamente atractivo va a ser muy difícil que prime la técnica sobre las consideraciones políticas"

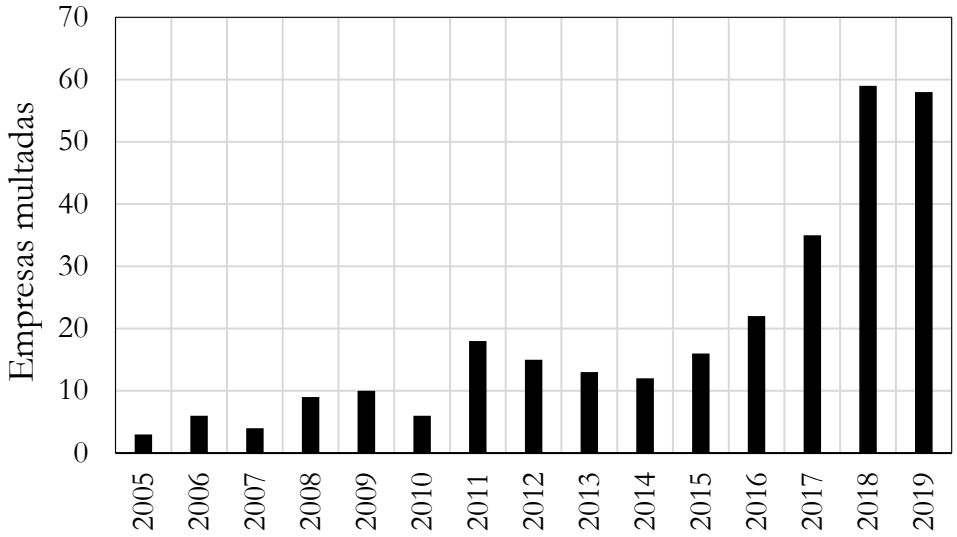
En esta línea, los sindicatos han manifestado su preocupación por aumentar el tope del 15% en términos de la precariedad laboral y los abusos a que quedan expuestos los migrantes. Esta es una problemática real, pero mantener un límite de contratación para extranjeros, no es una respuesta que se haga cargo de esta preocupación directamente. Incluso, en muchos casos, se puede usar como un pretexto para encubrir una opinión proteccionista. No es que los sindicatos estén contra la inserción laboral de los migrantes, sino que no pueden contradecir la opinión de su base de apoyo abiertamente.

Aplicación de la norma

Hay actores que no ven el tope de 15% de contratación como un problema dado que no creen que hay suficientes migrantes en Chile, o porque piensan que hay varias excepciones a esta ley. Por ejemplo, el artículo 20 exime del límite de contratación a "técnicos especialistas", una redacción ambigua que queda a la interpretación de los empleadores y el Inspector del Trabajo (Departamento Jurídico, 2018). Además, las empresas saben cuántas personas migrantes tienen y evitan pasar el 15%, en ocasiones haciendo uso de las excepciones como si están casados con chilenos o tienen hijos chilenos (Entrevista J). Por un lado, la cantidad de empresas multadas por sobrepasar el porcentaje de contratación de trabajadores migrantes ha aumentado con el tiempo, particularmente entre 2017 y 2019, donde la inmigración en Chile creció rápidamente (ver Gráfico 6).

Gráfico 6. Empresas multadas por contratar más de 15% de extranjeros

[20] Webscrap utilizando paquete "rtweet" en R el 17 de agosto, 2020.



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección del Trabajo solicitados por transparencia.

Por el otro, las multas son relativamente bajas y van dirigidas a empresas más pequeñas. En promedio, las 58 empresas multadas en 2019 tenían 317 empleados y pagaron multas de aproximadamente 1 millon 40 mil pesos chilenos (Tabla E, Anexo 1). El 68% de las empresas multadas por contratar más del 15% de extranjeros son de cuatro sectores productivos, comercio (26,7%), gastronomía (21,4%), construcción (16,1%) y agricultura (8,9%). Estos sectores productivos que recibieron la mayoría de las multas están relacionados con los sectores de oficio de los migrantes en 2019, principalmente comercio (22,7%), gastronomía y alojamiento (11,1%), construcción (10,3%) y agricultura (4,9%) (Urria Yañez, 2020). Los datos muestran que el tope de 15% de contratación de extranjeros es un problema solo para los sectores productivos que tienen más trabajadores migrantes. Dado a esto, se puede entender como la percepción de la necesidad de modificar este porcentaje no es homogénea y es más relevante para gremios y empresas en los sectores mencionados.

Es posible que cuando muchos de los migrantes que están en Chile puedan votar (a los cinco años de obtenida la residencia), los políticos se enfocaran más en conseguir el voto de esta población y respaldarán políticas que les favorezcan. Esto tiene que ver con la migración como un tema que politiza. Joseph Ramos comenta, "El tema de la migración en general no es popular a nivel político o de la población. No es un tema políticamente ganador…y aún más durante la pandemia" (Entrevista E). Hasta que los inmigrantes tengan mayor influencia como un grupo relevante del electorado, estos artículos no serán una prioridad en la agenda para los actores políticos. Lo mismo aplica para cuando los migrantes tengan mayor poder sindical y reciban apoyo por parte de los sindicatos en el país.

5. Lecciones del caso de estudio

Este caso de estudio nos muestra la complejidad de las políticas públicas migratorias. Este estudio de caso ha identificado que: (a) Los políticos son inconsistentes en votaciones y en sus posiciones en el tiempo, y no pagan el costo de ello, (b) la política es resistente a cambios en el tiempo por la influencia

de los grupos de interés y que (c) existe una fuerte inercia (*path dependence*) en las políticas migratorias laborales que sólo se romperá cuando la comunidad inmigrante tenga mayor peso político, por ejemplo, al acceder al voto y lograr influir sobre agendas electorales.

(a) En Chile hay una clara inconsistencias entre votaciones y opiniones de algunos de los parlamentarios. Esto se debe a que es difícil establecer algún tipo mecanismo de *accountability* para que los tomadores de decisión sean explícitos en términos de sus valores, ideologías y cómo eso se refleja en sus votaciones. Durante el proceso de este trabajo, la información sobre los proyectos de ley del Senado y la Cámara de Diputados y Diputadas resultó incompleta y confusa en su organización. Para hacer el análisis de las votaciones se tuvo que consultar una persona con acceso especial a los documentos de las sesiones[21], y con la información disponible para el público o disponibilizados por el Portal Transparencia hubiese sido imposible de realizar.

(b) Contar con mecanismos que garanticen una mayor transparencia y visibilidad sobre el comportamiento de los parlamentarios podría incidir positivamente en una mayor consistencia de las votaciones de los actores políticos. Es posible que esta consistencia pueda incentivar a estos actores a tener una posición firme, técnica e informada respecto a la política migratoria del país, en vez de estar basada en emociones e intuiciones. Además, esto podría acelerar el proceso de reforma migratoria para que no haya un estancamiento de la política, la cual termina no reflejando las necesidades y situación actual del país. La opinión pública muestra que el Congreso y los partidos políticos tienen los peores índices de confianza en Chile (Encuesta CEP, 2019) y la inconsistencia en votaciones y la falta de transparencia respecto a ello, no ayuda a esta baja confianza.

En el ámbito político, es normal tener diversas opiniones sobre temas, dado que hay una pluralidad de visiones, metas y valores que influyen estas opiniones. Sin embargo, muchas opiniones respecto a estos artículos no parecen estar bien informadas con la realidad ilustrada en los análisis técnicos. Informes y reportes publicados en los últimos años muestran que la inmigración en Chile no ha resultado en un empeoramiento de la economía y hasta ha traído beneficios. Los políticos que votaron contra la modificación de los artículos 19 y 20 del Código del Trabajo, no están tomando esta información en sus votaciones.

(c) Este estudio de caso muestra que el *status quo* prevalece en las políticas migratorias laborales, y necesita existir mucho apoyo y urgencia para romper la inercia política. En el caso de los artículos 19 y 20 del Código de Trabajo, el status quo solo cambiará cuando más inmigrantes voten en Chile. La influencia de los académicos, las organizaciones no gubernamentales, las empresas, y algunos políticos no ha sido suficiente para modificar el tope de trabajadores extranjeros en empresas. Solo un cambio drástico en la opinión publica sobre los efectos de la inmigración en la economía motivaría una modificación a esta norma laboral. Sin embargo, es

[21] Aun así, la información sobre las votaciones estaba incompleta.

muy factible que esto no ocurra en Chile, especialmente dado los efectos económicos dañinos que la pandemia ha causado.

En este contexto, es importante que se llegue a un consenso en materias básicas de política laboral migratoria, como, ¿cuáles son los desafíos y problemas de la inserción laboral de los extranjeros en Chile? y ¿cuáles son las políticas públicas que mejor abarcan estas problemáticas? El gobierno ha mostrado un avance en la política migratoria en el país con la nueva ley de migración en su ultima etapa de finalización. Es importante que la Ley de Extranjería y Migraciones no sea el ultimo avance en esta materia y que el gobierno siga modificando las políticas publicas relacionadas a la migración, especialmente en el ámbito laboral.

Referencias

Aninat, I., & Vergara, R. (2019). *Inmigración en Chile una mirada multidimensional*. Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica Chile.

Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, BCN. (2020). *Historia De La Ley N° 18.620 Código Del Trabajo*.

Biblioteca Nacional Digital. Código del trabajo: decreto con fuerza de ley no. 178 publicado en el "Diario oficial" de 28 de mayo de 1931 conforme a la edición oficial. Recuperado de: http://www.bibliotecanacionaldigital.gob.cl/visor/BND:9062

Borjas, G. J. (1995). The economic benefits from immigration. *Journal of economic perspectives*, *9*(2), 3-22.

Brücker H., Capuano, S., & Marfouk, A. (2013). Education, gender and international migration: insights from a panel-dataset 1980-2010, mimeo.

Cámara de Diputadas y Diputados. (2018, 24 de octube). Comisión de Gobierno Interior aprobó proyecto sobre migración y extranjería. Recuperado de: https://www.camara.cl/prensa/sala_de_prensa_detalle.aspx?prmid=135423

Câmara dos Deputados. (2019). Aguardando Parecer do Relator na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP). Recuperado de: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2198965

Card, D. (2001). Immigrant inflows, native outflows, and the local labor market impacts of higher immigration. *Journal of Labor Economics*, *19*(1), 22-64.

Catillo, G. (2017). Diputados crean Bancada Migrante para impulsar reforma a la Ley de Migración. *DiarioUChile*. Recuperado de: https://radio.uchile.cl/2017/06/14/diputados-crean-bancada-migrante-para-impulsar-reforma-a-la-ley-de-migracion/.

Código del Trabajo [CT]. Ley 21280 de 2003. 16 de enero 2003. (Chile)

Código Sustantivo del Trabajo [CST]. Ley 1429 de 2010. 29 de diciembre de 2010 (Colombia).

Comisión Nacional de Productividad, CNP. (2016). Revisión de las Agendas de Productividad. Recuperado de: https://www.comisiondeproductividad.cl/wp-content/uploads/2016/09/Revision-de-las-agendas-de-productividad.pdf

Comisión Nacional de Productividad, CNP. (2018). Migración, Productividad y Economía. En Informe Anual 2018 Comisión Nacional de Productividad. Recuperado de: http://www.comisiondeproductividad.cl

Concha Villanueva, S. (2018). Propuestas para regular las migraciones en Chile y la obstinación del securitismo. *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, (23), 110-126.

Contreras, Dante, Jaime Ruíz-Tagle, & Paulina Sepúlveda. (2013). Migración y mercado laboral en Chile. *Documentos de Trabajo de la Facultad de Economía de la Universidad de Chile*, 376, 1-25.

Cooperativa. (2018, 25 de agosto). Gobierno busca aumentar porcentaje de trabajadores extranjeros en empresas chilenasRecuperado de: https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/trabajo/gobierno-busca-aumentar-porcentaje-de-trabajadores-extranjeros-en/2018-08-25/093155.html

Cooray, A., Marfouk, A., & Nazir, M. (2018). Public opinion and immigration: who favours employment discrimination against immigrants?. *International Migration*, *56*(6), 5-23.

Departamento Juridico. (2018). ORD. 4951. Dirección del Trabajo. Recuperado de:

https://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/articles-115969_recurso_pdf.pdf

Dinamarca Miranda, C. (2018, 27 de abril). Agricultores confirman interés por aumentar porcentaje de extranjeros en empresas del rubro. *El Tipógrafo*. Recuperado de: https://eltipografo.cl/2018/04/agricultores-confirman-interes-por-aumentar-porcentaje-de-extranjeros-en-empresas-del-rubro

Donnelly, M. J., Islam, M. M., & Savoie, J. (2020). The public face of interest group lobbying on immigration: Who responds to and who ignores what they say. *Journal of European Social Policy*, *30*(5), 543–556.

Doña Reveco, C. (2018, 17 de enero). Amid Record Numbers of Arrivals, Chile Turns Rightward on Inmigration. *Migration Policy Institute*. Recuperado de: https://www.migrationpolicy.org/article/amid-record-numbers-arrivals-chile-turns-rightward-immigration

Doña Reveco, C., & Levinson, A. (2012, 6 de junio). Chile: A Growing Destination Country in Search of a Coherent Approach to Migration. *Migration Policy Institute*. Recuperado de: https://www.migrationpolicy.org/article/chile-growing-destination-country-search-coherent-approach-migration

Dustmann, C., Hatton, T., & Preston, I. (2005). The labour market effects of immigration. *The Economic Journal*, *115*(507), F297-F299.

Dustmann, C., & Preston, I. (2006). Is immigration good or bad for the economy? Analysis of attitudinal responses. *Research in Labor Economics*, *24*(1), 3-34.

Encuesta CEP. (2019, diciembre). Estudio Nacional de Opinión Pública N 89. Recuperado de: https://www.cepchile.cl/cep/site/docs/20200116/20200116081636/encuestacep_diciembre2019.pdf

Encuesta Nacional Bicentenario 2017. Pontificia Universidad Católica de Chile y GfKAdimark. Recuperado de: https://encuestabicentenario.uc.cl/wp-content//uploads/2019/11/EB-INMIGRACI%C3%93N.pdf

Encuesta Nacional Bicentenario 2019. Pontificia Universidad Católica de Chile y GfKAdimark. Recuperado de: https://encuestabicentenario.uc.cl/wp-content/uploads/2017/10/Inmigracion_EncuestaBicentenario_2017.pdf

Escalona, L. (2014). Evolución de la legislación migratoria en Chile: claves para una lectura (1824-2013). Revista de Historia del Derecho 47, 59-104.

Esipova, N., Pugliese, A., & Ray, J. (2015, 30 de octubre). World Split on Whether Immigrants Take Jobs Away. *Gallup*. Recuperado de: https://news.gallup.com/poll/186425/world-split-whether-immigrants-jobs-away.aspx

Focacci, G. (2018, 24 de octubre). *Biobio Chile*. Experto asegura que a empresas chilenas les conviene contratar extranjeros: son más responsables. Recuperado de:
https://www.biobiochile.cl/noticias/economia/negocios-y-empresas/2018/10/24/experto-asegura-que-a-empresas-chilenas-les-conviene-contratar-extranjeros-son-mas-responsables.shtml

Glorius, B. (2018). *Public opinion on immigration and refugees and patterns of politicization*. Ceaseval Working Papers, 3.

González, A. (2018, 25 de agosto). ¿Impactaría los salarios?: Expertos analizan aumentar el límite de contratación de extranjeros en empresas en Chile. *Emol*. Recuperado de:

https://www.emol.com/noticias/Economia/2018/08/25/918219/Expertos-analizan-ampliar-limite-de-contratacion-de-extranjeros-de-empresas-en-Chile.html

Green, J., & Hobolt, S. B. (2008). Owning the issue agenda: Party strategies and vote choices in British elections. *Electoral Studies*, *27*(3), 460-476.

Hanieh, A. (2019). The contradictions of global migration. *Socialist Register*, *55*, 50-78.

Hevia Kaluf, R. (2008). Chile y el Convenio 169 de la OIT, Memoria para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales, Chile: Universidad de Chile.

Hermann, J. (2016, 6 de diciembre). Bienvenidos los inmigrantes a Chile. *Diario Financiero*. Recuperado de: https://www.df.cl/noticias/opinion/columnistas/bienvenidos-los-inmigrantes-a-chile/2016-12-05/213117.html

Hermann J. (2018, 29 de agosto). Contratación de extranjeros. *La Tercera*. Recuperado de: https://www.latercera.com/opinion/noticia/contratacion-de-extranjeros/299555/

International Organization for Migration, IOM. (2020). World Migration Report 2020. Recuperado de: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas, INE. (2017). Segundo Registrode Chilenos en el Exterior ¿Cuántos son, dónde están y cómo son los chilenos?. Recuperado de: http://www.registrodechilenos.cl/descargas/segundo-registro-de-chilenos-en-el-exterior.pdf

Instituto Nacional de Estadísticas, INE y Departamento de Extranjería y Migración, DEM. (2020). *Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile al 31 de diciembre 2019*.

Jarufe Bader, J. P. (2019). El fenómeno migratorio. Biblioteca del Congreso Nacional. Asesoría Técnica Parlamentaria.

Ley General del Trabajo [LGT]. Decreto Supremo N° 28699. 1 de mayo de 2006 (Perú).

Ley Federal del Trabajo [LFT]. Ley de 1970. 1 de abril de 1970 (México).

Marchetti P., & Villalobos F. (2018, 12 de julio). Gremios y economistas van más allá de la propuesta de Evópoli: No debería haber límite para la contratación de inmigrantes. *Emo*l. Recuperado de: https://www.emol.com/noticias/Economia/2018/07/12/913000/Gremios-y-economistas-van-mas-alla-de-la-propuesta-de-Evopoli.html

Martínez Buján, R. (2003). *La reciente inmigración latinoamericana a España*. Celade.

Ministerio de Desarrollo Social. (2018). Síntesis de Resultados Casen 2017- Educación. Recuperado de: http://observatorio.ministeriodesarrollosocial.gob.cl/casen-multidimensional/casen/docs/Resultados_educacion_casen_2017.pdf

Overbeek, H. (2002). Globalisation and governance: Contradictions of neo-liberal migration management, HWWA Discussion Paper, No. 174, Hamburg Institute of International Economics (HWWA), Hamburg.

Prensa Curico. (2018, 28 de enero). Diputado Celso Morales se reunió con nuevo ministro de Agricultura Antonio Walker. Recuperado de: http://prensacurico.cl/portal/diputado-celso-morales-se-reunio-con-nuevo-ministro-de-agricultura-antonio-walker/

Recio, A., Banyuls, J., Cano, E., & Miguélez, F. (2006). Migraciones y mercado laboral. *Revista de economía mundial*, (14), 171-193.

Reglamento de la Ley General del Trabajo [LGT]. Decreto Supremo No 224. 23 de agosto de 1943 (Bolivia).

Rojas, N. & Silva, C. (2016). *La migración en Chile, breve caracterización*. Informe BIMID.

Santamaria, J. (2020). 'When a Stranger Shall Sojourn with Thee': The Impact of the Venezuelan Exodus on Colombian Labor Markets.

San Juan, P. (2019, 30 de julio). Piñera vuelve a reducir la proyección de crecimiento para este año y advierte por impacto de migrantes en el desempleo. *La Tercera*. Recuperado de: https://www.latercera.com/pulso/noticia/pinera-reduce-proyeccion-crecimiento-advierte-impacto-migrantes-empleo/759970/

Servicio Jesuita a Migrantes, SJM. (2019). "Desafíos y Propuestas para la Inclusión Socio-laboral de Personas Migrantes". Centro de Ética y Reflexión Fernando Vives SJ, U. Alberto Hurtado.

Thayer Artega, William y Novoa Fuenzalida, Patricio. (2008). Tomo I. Manual de Derecho del Trabajo 1987. Editorial Jurídica.

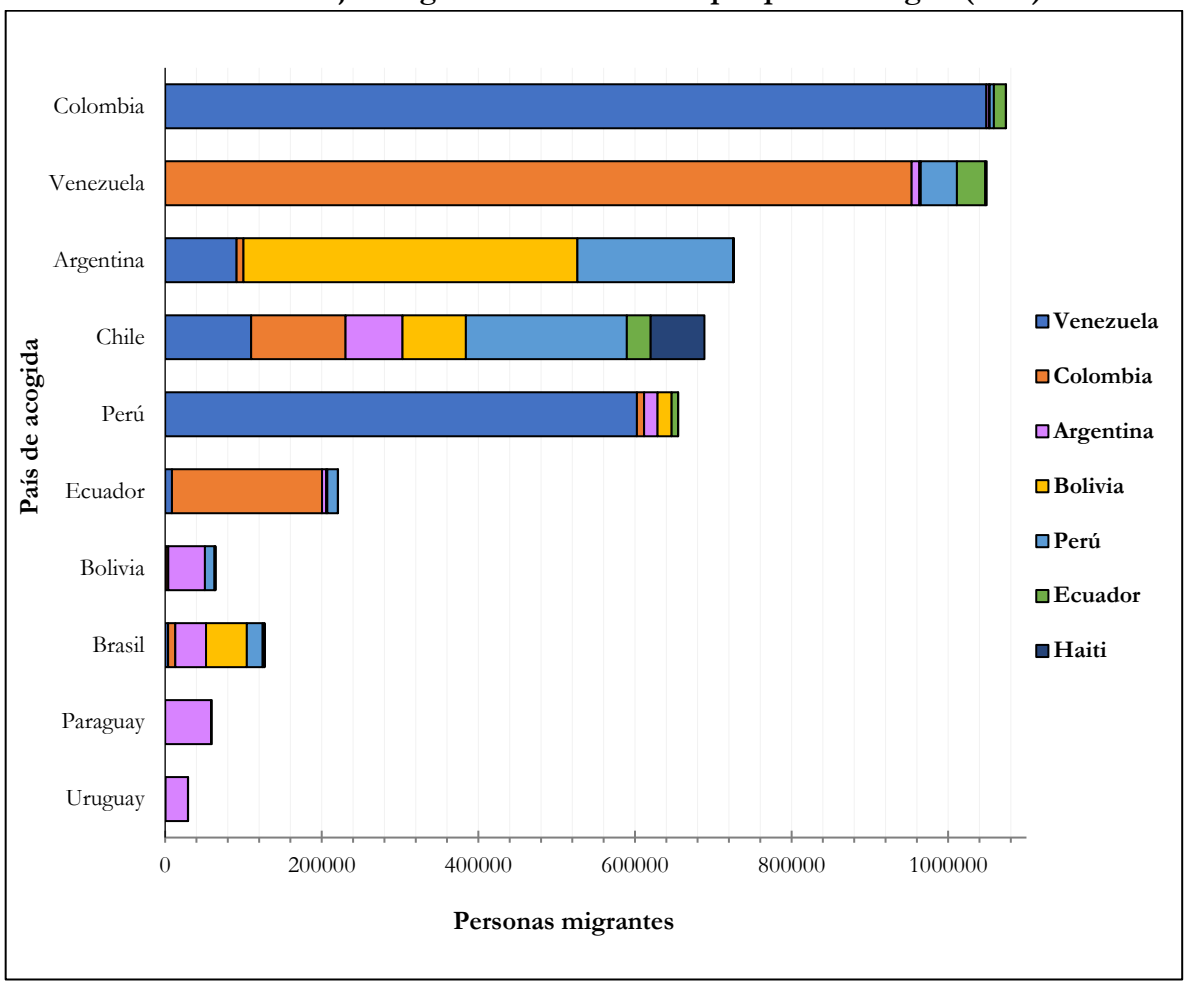
Torfing J. (2009). Rethinking path dependence in public policy research, Critical Policy Studies, 3:1, 70-83, DOI: 10.1080/1946017090315814.

Torres Matus, L. R. (2019). Integration of Migrants in Chile. Multicultural Assimilation and Rhetoric. *Migraciones Internacionales. 10(*4), 1-20.

Urria Yañez, I. (2020). Impacto de la población migrante en el mercado laboral y arcas fiscales entre 2010 y 2019 en chile. Recuperado de: https://www.migracionenchile.cl/wpcontent/uploads/2020/08/MigracionyEconomia.pdf

Anexo 1

Gráfico A. Flujos migratorios en LATAM por país de origen (2019)



Fuente: Elaboración propia con datos del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas.

Tabla A. Población extranjera en Chile por nacionalidad

País de Origen	Personas	Total de la población
Venezuela	455.494	30,5%
Perú	235.165	15,8%
Haití	185.865	12,5%
Colombia	161.153	10,8%
Bolivia	120.103	8,0%
Argentina	79.464	5,3%
Ecuador	41.403	2,8%
España	22.524	1,5%
República Dominicana	20.08	1,3%
Brasil	19.98	1,3%
Estados Unidos	18.477	1,2%
Cuba	16.253	1,1%
China	15.696	1,1%
Francia	10.520	0,7%

Fuente: INE y el Departamento de Extranjería y Migración (DEM)

Tabla B. Votaciones de Boletín N° 8970-06

Indicación	Autores	A favor	En contra
PRIMER TRAMITE CONSTITUCIONAL			
Artículo 168 que pasa a ser 171 (a) - Reemplázase en su inciso primero, la expresión "ochenta y cinco" por "**sesenta**"	Hernando (PR), Parra (PPD), Pérez Catalina (RN), Saldívar (PS), Tohá (PS), Undurraga (Evópoli)	Berger (RN), Hernando (PR), Molina (Evópoli), Parra (PPD), Pérez Catalina (RN), Saldívar (PS), Tohá (PS), Velázquez Pedro (Independiente) **(8 votos)**	Longton (RN), Luck (RN), Morales (UDI) **(3 votos)**
Artículo 168 que pasa a ser 171 (b) - "También estarán **exceptuados de la disposición del inciso primero, aquellas empresas que desarrollen actividades estacionales o de temporada** y que requieran un incremento sustantivo de su personal durante dicha estación o temporada. Para poder acogerse a la excepción señalada en el inciso anterior, la empresa deberá solicitar y obtener de la Dirección del Trabajo un pronunciamiento fundado que así lo autorice.".	Álvarez (Evópoli), Bellolio (UDI), Desbordes (RN), Hoffmann (UDI), Kast (Evópoli), Keitel (Evópoli), Molina (Evópoli), Ramírez (UDI), Undurraga (Evópoli)	Berger (RN), Hernando (PR), Molina (Evópoli), Parra (PPD), Pérez Catalina (RN), Saldívar (PS), Tohá (PS), Velázquez Pedro (Independiente), Luck (RN), Undurraga (Evópoli), Lonton (RN), Morales (UDI) **Aprobada por Unanimidad**	
Artículo 168 que pasa a ser 171 (c) Modifícase el artículo 20 del decreto: "Se excluirá a aquellos extranjeros cuyo permiso de residencia o permanencia tenga un plazo de estadía menor a un año y no permita postular a la residencia definitiva.".	Ejecutivo – Piñera (UDI)	Berger (RN), Hernando (PR), Molina (Evópoli), Parra (PPD), Pérez Catalina (RN), Saldívar (PS), Tohá (PS), Velázquez Pedro (Independiente), Luck (RN), Undurraga (Evópoli), Longton (RN), Morales (UDI) **Aprobada por Unanimidad**	
Indicación 190 - Reemplázase, en su inciso primero, la expresión "ochenta y cinco" por "**cincuenta**". Reemplázase, en su inciso segundo, la expresión "no ocupa más de veinticinco trabajadores" por ", de acuerdo con el inciso segundo del artículo 505 bis, se **clasifique como micro, pequeña o mediana empresa**.".	Álvarez (Evópoli), Bellolio (UDI), Desbordes (RN), Hoffmann (UDI), Kast (Evópoli), Keitel (Evópoli), Molina (Evópoli), Ramírez (UDI), Undurraga (Evópoli)		**Rechazada por unanimidad** Ya se aprobó que fuera sesenta antes – depende en el orden de las indicaciones
Indicación 191 - Reemplazar en el inciso primero del artículo 19 del Código del Trabajo la expresión "ochenta y cinco" por "**setenta**".	Molina (Evópoli), Morales, Undurraga (Evopoli)	**(4 votos)***	**(8 votos)*** **Rechazada por simple mayoría**

Indicación 192 - Sustituir en el inciso segundo del artículo 19 del Código del Trabajo el guarismo "**25" por "99".**	Molina (Evópoli), Undurraga (Evópoli)	**(3 votos)***	**(9 votos)*** **Rechazada por simple mayoría**
Letra a) del artículo 171 Reemplázase en su inciso primero, la expresión "ochenta y cinco" por "**sesenta**".		Ascencio (PDC), Auth (Independiente), Bianchi (Independiente), Celis (PPD), Cruz-Coke (Evópoli), Gonzáles Rodrigo (PPD), Hernando (PR), Jarpa (Independiente), Jiménez (PPD), Kast (Evópoli), Keitel (Evópoli), Lorenzini (Indendiente), Marzán (PPD), Molina (Evópoli), Ortiz (PPD), Saffirio (Independiente), Sepúlveda (PR), Silber (PDC), Torres (PDC), Undurraga (Evópoli), Venegas (PDC), Walker (PDC) **(22 votos)**	Alarcón (PH), Alessandri (UDI), Alinco (Independiente), Álvarez (PS), Alvarez-Salamanca (UDI), Amar (Independiente), Baltolu (UDI), Barrera (PC), Barros (UDI), Bellolio (UDI), Berger (RN), Bernales (PL), Bobadilla (UDI), Boric (CS), Brito (RD), Calisto (PDC), Cariola (PC), Carter (UDI), Cavajal (PPD), Castillo (RD), José Miguel Castro (RD), Juan Luis Castro (PS), Celis (RN), Cicardini (PS), Cid (RN), Coloma (UDI), Crispi (RD), Del Real (RN), Desbordes (RN), Díaz (Independiente), Durán Jorge (RN), Durán Eduardo (RN), Eguiguren (RN), Espinoza (PS), Fernández (PS), Flores (RN), Fuenzalida Juan (UDI), Fuenzalida Gonzalo (RN), Gahona (UDI), Gallegguillos (RN), García (RN), Garín (Independientes), Gonzales Félix (PEV), Gutiérrez (PC), Hernández (UDI), Hertz (PC), Hirsch (Independientes), Hoffmann (UDI), Ibáñez (PCS), Ilabaca (PS), Jackson (RD), Jiles (PH), Jurgensen (RN), Kort (UDI), Kuschel (RN), Labra (PC), Lavín (UDI), Leiva (PS), Luquén (RN), Longton (RN), Luck (RN), Macaya (UDI), Melero (UDI), Mellado (RN), Mirosevic (PL), Mix (Comunes), Monsalve (PS), Morales (UDI), Moreira (UDI), Mulet (FREVS), Muñoz (RN), Naranjo (PS), Norman (UDI), Núñez (RN), Nuyado (PS), Olivera, Orsini, Ossandón (RN), Pardo, Parra (PPD), Paulsen (RN), Pérez Leopoldo (RN), Pérez Joanna (PDC), Pérez Catalina (RN), Prieto (Independiente), Ramírez (UDI), Rathgeb (RN), Rentería (UDI), Rey (RN), Rocafull (PS), Rojas (Comunes), Romero (RN), Rosas (Independiente), Saavedra (PS), Sabag (PDC), Sabat (RN), Saldívar (PS), Sanhueza (UDI), Santana (PS), Sauerbaum (RN), Schalper (RN), Schilling (PS), Sepúlveda (FREVS), Soto (Independiente), Teillier (PC), Tohá (PS), Torrealba (RN), Trisotti (UDI), Troncoso (Independiente), Urrutia Ignacio (PR), Urrutia Osvlado (UDI), Urruticoechea (RN), Vallejo (PC), Van Ryssselberghe (UDI), Velásquez Esteban (FREVS), Velásquez Pedro(Independiente), Verdessi (PDC), Vidal (RD), Von Muhlenbrock (UDI), Winter (PCS), Yeomans (PCS) **(122 votos)**
SEGUNDO TRAMITE CONSTITUCIONAL			
Suprimir (**Indicación 451** - exceptuados aquellas empresas que desarrollen actividades estacionales o de temporada), propusieron suprimir las enmiendas al Código del Trabajo.	Provoste (PDC), Araya (Independiente), Latorre (RD), Letelier (PS)	Ebensperger (UDI), Araya (Independiente), Letelier (PS) **Aprobada por la unanimidad** (Quorum Mínimo 3)	

Las indicaciones números 452, 453 y 454 "a) En el artículo 19: i. En el inciso primero, reemplázase la expresión "**ochenta y cinco" por "cincuenta**". ii. Agrégase los siguientes incisos tercero y cuarto: "También estarán **exceptuados** de la disposición del inciso primero aquellas **empresas que desarrollen actividades estacionales o de temporada** y que requieran un incremento sustantivo de su personal durante dicha estación o temporada. Para poder acogerse a la excepción señalada en el inciso anterior, la empresa deberá solicitar y obtener de la Dirección del Trabajo un pronunciamiento fundado que así lo autorice."	Órdenes (Independiente), Girardi (PDD) - (452) Navarro (PP) - (453) Lagos (PPD) - (454)		Ebensperger (UDI), Araya (Independiente), Letelier (PS) **Rechazadas por la unanimidad**
La indicación número 455: reemplazar en el inciso primero del artículo 19 la expresión "**ochenta y cinco" por "setenta**".	Rincón (PDC)		Ebensperger (UDI), Araya (Independiente), Letelier (PS) **Rechazadas por la unanimidad**
La indicación número 456, del Honorable Senador señor Ossandón, es para reemplazar en el inciso primero del artículo 19 la expresión "ochenta y cinco" por "**ochenta**".	Ossandón (RN)	Letelier (PS)	Ebensperger (UDI) y Araya (Independiente) **Rechazada por mayoría de votos**
La indicación número 457 - introducir en el artículo 19 un nuevo inciso segundo, del siguiente tenor: "Sin perjuicio de lo anterior, aquellos **trabajadores que cuenten con residencia temporal o definitiva no serán considerados como extranjero**s para efectos del cálculo del porcentaje a que se refiere el inciso anterior.".	Galilea (RN)		Ebensperger (UDI), Araya (Independiente), Letelier (PS) **Rechazada por la unanimidad**
Puesta nuevamente en votación, la indicación número 457		Ebensperger (UDI)	Letelier (PS), Prohens (RN) **Rechazada por la mayoría**
TERCER TRAMITE CONSTITUCIONAL			
(La propuesta de Comisión de Gobierno) El numeral 5 del artículo 170 que pasó a ser 174 y luego 176 (Artículo 170 (176) numeral 5)		Fuenzalida (RN), Longton (RN), Molina (Evópoli), Trisotti (UDI).	Cicardini (PS), Hernando (PR), Parra (PPD), Saldívar (PS), Velásquez Pedro (Independiente) **Rechazado por simple mayoría**

Conjunta todas las enmiendas (cambios introducidos por senado respecto proyecto de cámara) salvo aquellas en que se pidió votación separada que no fue el caso del numeral 5 del artículo 176	**137 votos**	**1 voto** - Florcita Alarcón (PH)

Fuente: Elaboración propia a partir de informes de las sesiones en el congreso del Boletín N° 8970-06. Nota: (*) señala que los informes disponibles sobre las votaciones no especifican los parlamentarios que votaron para dichas indicaciones.

Tabla C. Declaraciones en la prensa y sesiones

Nombre	Partido Político	Declaración	Fuente
Diputado Pablo Kast	Evolución Política (Evópoli)	"Eliminar la discriminación hacia las personas que llegan a Chile buscando una oportunidad es tarea de todos. Debe existir un esfuerzo conjunto entre el estado y también la sociedad para acoger con dignidad y trato justo a estas personas, pensando en que muchos compatriotas han ido a probar la misma suerte al extranjero, esperando ser recibidos de manera equitativa y humana".	https://labahiaonline.cl/diputado-kast-expone-precaria-situacion-en-la-que-viven-inmigrantes-tras-ingresar-al-pais-y-pide-trabajo-conjunto-para-eliminar-discriminacion/
Diputado Mario Desbordes	Renovación Nacional (RN)	"Esta presión migratoria es extraordinariamente compleja. Sé que para Arica ha sido muy difícil también. Y, por lo tanto, es un tema de preocupación y esperamos tener una nueva ley de migraciones lo más pronto posible". [La recesión] "hace necesario que destinemos el máximo de los recursos para nuestros connacionales y para quienes ya están regularizados en Chile".	http://www.intendenciaaricaparinacota.gov.cl/noticias/ministro-de-defensa-mario-desbordes-en-arica-va-a-haber-una-presion-migratoria-importante-hacia-chile/
Diputado Jaime Bellolio	Partido Unión Demócrata Independiente (UDI)	"... Y así como queremos tener una migración ordenada, segura y regular, que le abre la puerta a quienes quieren venir al país a hacer el bien, queremos pegarle un portazo a aquellos que quieren importar el 'narco'. Esa es la razón por la cual en los últimos días se han expulsado 38 personas, algunas con situaciones judiciales por delitos de narcotráfico". "si se aprobara una indicación de la oposición, esas personas podrían entrar de forma ilegal y luego tener residencia legal. Cómo podría entenderse algo como eso. Lo que han denominado 'turismo laboral' es una contradicción en sí misma".	http://www.lanacion.cl/ley-de-migracion-bellolio-llama-al-senado-a-rechazar-indicaciones-presentadas-por-la-oposicion/

Diputada Karin Luck	Renovación Nacional (RN)	"El proyecto de ley que votaremos hoy precisamente busca reemplazar una ley de extranjería obsoleta por una ley de migraciones, cambiando un paradigma de control por uno que establece deberes y derechos de los migrantes, su integración e inclusión, procedimientos sancionatorios con criterio de contrariedad, criterios objetivos para la fijación de la política migratoria y la creación de una institucionalidad que se adapte a una realidad cambiante...El proyecto de ley soluciona todo eso, y va mas allá, pues establece principios fundamentales de protección, los cuales deben ser interpretados bajo los parámetros generales de protección de los derechos humanos -además de un catálogo de derechos-, con el objeto de establecer una política migratoria flexible, en concordancia con las convenciones suscritas y ratificadas por Chile..."	https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/47971/1/4574_366.pdf
Diputado Pedro Velásquez	Independiente	"Estamos ante una situación que escapa a toda dignidad humana. Por tanto, como diputado se solicita que los ministros puedan instruir a las autoridades regionales a que se forme una mesa de trabajo e instruyan, a través del Ministerio del Interior, a los municipios a que se hagan caro de esta situación y puedan realizar una fiscalización integral en vivienda, trabajo transporte y salud, de tal forma que puedan tener un trato digno".	http://www.diarioeldia.cl/region/coquimbo/comunidad-haitiana-se-reune-con-autoridades-para-avanzar-en-integracion
Diputada Paulina Núñez	Renovación Nacional (RN)	"Existe una plena convicción en la sociedad chilena que la actual ley de inmigración, que data de 1976, es añeja y lo que esta produce es indigno tanto para los extranjeros como para los chilenos de escasos recursos". [El Estado podría] "comenzar a invitar a profesionales extranjeros para que se desempeñen en áreas en donde exista escasez, como por ejemplo, en el caso de los médicos especialistas".	https://oge.cl/paulina-nunez-diputada-rn-la-ley-de-inmigracion/

Diputado Francisco Undurraga	Evolución Política (Evópoli)	"Esta es una indicación que busca hacerse cargo del millón de migrantes en términos de la legalización que ellos están viviendo y que fue propuesta por el Gobierno del Presidente Piñera, en términos que van a obtener visas y, dada la actual legislación sobre los límites de migrantes por empresa, en la práctica vamos a generar muchos bolsones de cesantía. Creo que como un imperativo ético y moral tenemos que actualizar una ley que es del todo añeja, como loes la ley laboral, en relación a las cuotas de participación dentro de las empresas. Además, observamos que para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, que requieren de mucha mano de obra, de mucha colaboración, en la práctica se está dando la mayor inclusión de migrantes por la vía de la ilegalidad en relación a esta norma. Por ello, es importante ser capaz de actualizarla y el Parlamento tiene que modernizar las leyes y la forma donde nosotros podamos incluir a este millón de migrantes que tenemos en nuestro país."	https://diputadoundurraga.cl/wp/2018/07/11/como-un-imperativo-etico-y-moral-tenemos-que-actualizar-una-ley-que-es-del-todo-aneja/
Diputado Andrés Longton	Renovación Nacional (RN)	"A nosotros nos parece un exceso [aumentar porcentaje de contratación de migrantes], ya que iría en perjuicio de los ciudadanos de nuestro país. Además, las condiciones laborales de los migrantes actualmente, en muchas ocasiones no cumplen con la legislación, existiendo abusos por parte de los empleadores"	https://diputadosrn.cl/web/diputados-rn-tras-despacho-de-proyecto-de-migracion-al-senado-es-un-paso-importante-para-el-pais/
Diputada Maya Fernández	Diputado Bernardo Berger	"Queremos una ley basada en enfoque de derechos humanos, donde seamos ciudadanos iguales no ciudadanos de primera y de segunda, siempre lo hemos dicho porque la migración es un fenómeno global y hay que pensar que muchos de nuestros compatriotas también salen a otros países y queremos que sean tratados con los mismos derechos que todos los ciudadanos. La verdad es que este es un tema que está siendo abordado por muchos países y da gusto escuchar cuando dicen que necesitamos desde un enfoque de derechos, derechos humanos, derecho a la vivienda, a la educación y lo que no queremos es una migración irregular que, finalmente, vulnera estos derechos humanos".	https://radio.uchile.cl/2017/06/14/diputados-crean-bancada-migrante-para-impulsar-reforma-a-la-ley-de-migracion/
Diputado Hugo Gutiérrez	Pastido Comunista (PC)	"Ellos creen que con una retórica entendida contra la migración lograrán que una población ignorante sobre el tema vote por ellos. Quieren atraer a gante que siente un desprecio por los inmigrantes de países centroamericanos, peruanos y ecuatorianos porque ese mismo sentimiento de odiosidad no se lo expresan a brasileños o argentinos"	https://radio.uchile.cl/2016/11/29/xenofobia-como-estrategia-politica-y-abandono-de-dd-hh/

Diputada Catalina Pérez	Renovación Nacional (RN)	[en la discusión en el congreso se encontraron] "con una mirada del gobierno muy enfocada en la seguridad nacional y en la criminalización. Y una mirada desde el Frente Amplio de resguardo de los Derechos Humanos y una migración segura, ordenada y regular para chilenos, chilenas y también extranjeros migrantes".	https://regionalista.cl/diputada-catalina-perez-y-ley-migratoria-tal-como-esta-proyecto-no-se-hace-cargo-del-fenomeno-migratorio-y-deja-en-indefension-a-los-territorios/
Diputada Marcela Hernando	Partido Radical de Chile (PR)	"Hoy día se escuchan muchos discursos altisonantes en relación a la migración y hay algunas personas, políticos principalmente, que están levantando un discurso muy parecido al que le escuchamos a Donald Trump, en términos de ser prohibitivos, bloqueadores, de establecer barreras. Siento que muchísimas veces la gente se deja llevar por los impulsos y el populismo puede levantar estos tipos de discursos que hacen mal al país".	https://www.camara.cl/prensa/sala_de_prensa_detalle.aspx?prmid=131114
Diputado Bernardo Berger	Renovación Nacional (RN)	"Toda disposición que se apruebe a favor de inmigrantes, debe ser cuidadosa en el sentido de no poner en situación de inferioridad a nuestros ciudadanos; con esto quiero decir que cualquier privilegio otorgado a inmigrantes debe ir a la par con los derechos de los chilenos, evitando así que se provoque una animadversión o xenofobia, y así puedan vivir en armonía y orden, tanto nacionales como inmigrantes".	https://www.diariofutrono.cl/noticia/politica/2020/10/diputado-berger-sostuvo-que-chile-no-resiste-sin-una-nueva-ley-de-migraciones
Diputado Raúl Saldívar	Partido Socialista (PS)	"...el gran triunfo que hemos tenido como seres humanos es el reconocimiento de que todos y cada uno de nosotros tenemos, por el sólo hecho de ser parte de la comunidad humana, derechos inalienables. Estos se encuentran consagrados en distintos Tratados Internacionales de Derechos Humanos, muchos de ellos ratificados por Chile...Ante esto quisiera decir que si bien se ha incrementado sustancialmente el número de inmigrantes, en lo absoluto se debe responsabilizar a esta población de la incapacidad de nuestro Estado de satisfacer las necesidades de nuestro pueblo."	https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2018/07/24/migraciones-una-nueva-ley-con-enfoque-de-ddhh-y-no-de-discriminacion/

Diputada Andrea Parra	Partido Por la Democracia(PPD)	"Entonces, digámoslo claramente, lo que está haciendo el Ejecutivo hoy, es la administración electoral de la xenofobia y nosotros hemos sido atacados producto de aquello. Yo quiero decirlo claramente, tenemos que ser serios, no es llegar y hacer un bonito discurso dentro de la sala, le hemos dado miles de oportunidades al subsecretario, sus asesores vienen poco preparados y no se leen el documento previamente. Y la verdad, nosotros no vamos a criminalizar la migración. No estamos de acuerdo con que los delincuentes entren al país y no haya sistema de expulsión, eso es absolutamente falso, lo hemos dicho claramente...".	https://www.cronicadigital.cl/2018/07/19/diputada-andrea-parra-hace-llamado-al-gobierno-a-legislar-con-seriedad-proyecto-de-migraciones/
Diputada Camila Vallejo	Pastido Comunista (PC)	"Creemos que trasciende los limites de los partidos de la Nueva Mayoría, porque está dentro del pacto internacional de los derechos humanos, que todos los países puedan avanzar en legislaciones actualizadas, que realmente miren a los migrantes, no como una amenaza, no como enemigos, sino como parte de una sociedad, como personas que aportan en diversidad, en cultura, con trabajo, con miradas distintas".	http://www.cronicadigital.cl/2016/06/29/camila-vallejo-y-amnistia-internacional-llaman-al-gobierno-a-cumplir-compromiso-de-presentar-ley-sobre-derechos-de-personas-migrantes/
Senador Pedro Araya	Independiente	"Los migrantes cuando llegan a Chile, entran y nadie les dice cuáles son sus deberes y obligaciones. Tenemos una ley de migraciones de los años 80', donde la mirada de quienes venían a Chile era distinta a lo que está pasando hoy", dijo tras señalar que "se están corrigiendo una serie de circunstancias que permitirán que exista una mejor integración entre chilenos y migrantes".	https://www.senado.cl/senador-araya-tenemos-una-migracion-que-llego-para-quedarse-y-a-la-que/senado/2017-09-11/174635.html
Senador Manuel José Ossandón	Renovación Nacional (RN)	"La pregunta que pocos se hacen es cómo proteger también y resguardar a los chilenos y chilenas que pueden ser afectados por una migración desordenada y poco segura. A mí me tocó trabajar harto en este tema en el gobierno anterior, y un día caminando en la villa Caleuche, una señora me dijo que no podía trabajar porque no tenía cupo en el jardín Junji, ya que estaba lleno de migrantes que no tenían ni siquiera cédula de identidad, y ella como chilena pobre estaba pagando un tremendo costo".	https://radio.uchile.cl/2020/08/19/turismo-laboral-o-proyecto-vacio-senado-se-tensiona-por-nueva-ley-de-migraciones/

Senador Ricardo Lagos	Partido Por la Democracia (PPD)	"Podemos no tener la razón, pero ridiculizarlo de esa forma, me hace a mí u a otros tener que rebobinar la cinta de la migración en Chile y vamos a terminar entonces en la campaña presidencial de Sebastián Piñera, en la cual en más de una oportunidad se refirió a los inmigrantes como el equivalente a delincuentes..."	https://radio.uchile.cl/2020/08/19/turismo-laboral-o-proyecto-vacio-senado-se-tensiona-por-nueva-ley-de-migraciones/
Senadora Yasna Provoste	Partido Demócrata Cristiano (PDC)	"El proyecto sometido a consideración de la Sala, si bien tiene avances respecto de la iniciativa que ingresó, sigue siendo insuficiente no solo para los estándares internacionales comprendidos en diversas convenciones, sino también para la realidad del país...Por ejemplo, este proyecto restringe el acceso a beneficios con cargo fiscal, como becas, bonos, etcétera, para extranjeros que tengan menos de dos años de residencia legal y sus familias (artículo 16). Hay ausencia de garantías de debido proceso y derecho a un recurso efectivo en procedimientos de expulsión de adultos y retorno de niños, niñas y adolescentes no acompañados (artículos 129, 130 y 140)."	https://www.senado.cl/appsenado/index.php?mo=sesionessala&ac=getDocumento&teseid=64862&idparl=1215&tema=Proyecto&nrobol=897006_P&legiid=&tagid=34
Senador Juan Ignacio Latorre	Revolución Democratica (RD)	"En las democracias contemporáneas, la derecha aprendió a explotar este guión para instalar pos verdades o ciertos marcos comunicacionales masivos a través de las redes sociales. Apelan a un sentimiento subjetivo de malestar, de temor, de vulnerabilidad, de precariedad y de alto nivel de endeudamiento de las llamadas clases medias. Hablan a las audiencias nacionales que lo están pasando mal, en una contraposición, con el migrante presentado como una amenaza. Exacerban las lógicas del nacionalismo, el proteccionismo, la discriminación y el racismo, y desvían las causas de las crisis hacia el enfrentamiento con los migrantes. No se mira el aporte de la población migrante: dinamización de la economía, pago impuestos, ayuda a generar riqueza, etc. Los migrantes aportan más de lo que reciben como contraprestación."	https://www.eldesconcierto.cl/nacional/2020/08/18/senador-latorre-y-ley-de-migraciones-el-gobierno-acentua-la-discriminacion-y-el-racismo-para-desviar-la-atencion-de-otras-crisis.html
Senador Juan Pablo Letelier	Partido Socialista (PS)	"Fue una opción de la ex Presidenta Bachelet frente a un país que estaba sufriendo calamidades como Haití, de generar una mano solidaria. Lo mismo para los colombianos y venezolanos. Pero llega un punto donde Chile tiene que decir 'hasta aquí podemos llegar', otros países también tienen que colaborar. Nosotros somos el país mayor receptor de haitianos de América Latina".	https://www.cnnchile.com/programas-completos/senador-letelier-y-medidas-por-migracion-de-haitianos-era-necesario-decir-hasta-aqui-podemos_20180903/

Senador Guido Girardi	Partido por la Democracia (PPD)	"Para este gobierno el punto es quiénes están migrando. Si fueran europeos no habría cuestionamiento como no hubo en el pasado. Acá hay un prejuicio racista que cuestiona a los descendientes de africanos y de los pueblos originarios. No queremos un Chile racista que so pretexto de regulaciones establezca políticas discriminatorias que violan los DD.HH".	https://www.adprensa.cl/politica/senadores-ppd-llaman-al-gobierno-a-firmar-pacto-de-migracion/
Senador Alejandro Navarro	Partido Progresista (PRO)	[el actual proyecto] "lleva al absurdo de que, por el comportamiento de unos pocos, todo un país quede cuestionado...Si un grupo de militares argentinos tiene un mal comportamiento en Chile, ¿le vamos a negar la visa a todos los argentinos? El estigma es lo más peligroso".	https://www.t13.cl/noticia/politica/navarro-ley-migracion-negaremos-entrada-colombianos-shakira-10-09-20
Senador Rodrigo Galilea	Renovación Nacional (RN)	"Viene a reemplazar una ley muy antigua. El problema migratorio, que en Chile siempre fue menor, la verdad es que en los últimos años cambió, por lo que nos hemos visto obligados a tener una ley que sea coherente, segura, que responda a los estándares de los derechos humanos del migrante".	http://www.primeranota.cl/web/sin-editar/proyecto-sobre-migracion-comision-de-gobierno-aprueba-idea-de-legislar/
Senadora Luz Ebensperger	Partido Unión Democrática Independiente (UDI)	"La inmigración de extranjeros regulares es necesaria para nuestro país, por lo cual habrá mas orden, incluso, se crearan visas especiales, pero no negó que se creará una ley más dura para aquellos malos migrantes que vienen a delinquir o engañar a las instituciones jurídicas que existen y que se van a crear a futuro".	https://www.tarapacaonline.cl/2018/04/10/luz-ebensperger-se-creara-una-ley-mas-dura-para-los-malos-migrantes/
Presidente Sebastián Piñera	Partido Unión Demócrata Independiente (UDI)	"Las cifras de desempleo muestran una mejoría y una disminución del desempleo respecto al periodo anterior. Pero ¿qué ha ocurrido el último año?, llegaron a Chile 700 mil personas que antes no estaban, que son los migrantes, y eso provocó una enorme expansión de la gente que busca trabajo, por eso nosotros decidimos poner orden en la casa y regular la migración."	https://www.latercera.com/nacional/noticia/servicio-jesuita-migrantes-critica-dichos-pinera-aumento-desempleo-llegada-inmigrantes/385227/
Presidenta Michelle Bachelet	Partido Socialista (PS)	"Esto [La migración] es una realidad y hay que abordarla como tal, con rigor y respeto, sin mitos ni prejuicios, sin ingenuidad pero tampoco desconociendo que hay gente que tiene temores por muy infundados que sean".	https://www.latercera.com/noticia/bachelet-firma-proyecto-ley-migraciones-estamos-dando-paso-importante-la-convivencia-chile/

Fuente: Elaboración propia a partir de notas de prensa.

Tabla D. Experiencia comparada para artículos 19 y 20

País	Ley vigente	Descripción de la norma laboral
Alemania	No	
Australia	No	
Argentina	No	
Bolivia	No*	En 1939, la Ley General del Trabajo (art. 3) establecía que: "En ninguna empresa o establecimiento, el número de trabajadores extranjeros podrá exceder del 15 por ciento del total y comprenderá exclusivamente a técnicos. El personal femenino tampoco podrá pasar del 45 por ciento en las empresas o establecimientos que, por su índole, no requieran usar del trabajo de ésta en una mayor proporción. Se requiere ser de nacionalidad boliviana para desempeñar las funciones de Director, Administrador, Consejero y Representante en las instituciones del Estado, y en las particulares cuya actividad se relacione directamente con los intereses del Estado, particularmente en el orden eco-nómico y financiero". Esta norma fue remplazada con el Decreto de 23 de agosto de 1943 y no hay ninguna especificaciones para extranjeros vigente (Reglamento de la Ley General del Trabajo de Bolivia, 1943, Artículo 3).
Brasil	Si*	A fines de mayo de 2019 entro un proyecto de ley (nº 2.456) para modificar el decreto que aprueba la Consolidación de las Leyes del Trabajo (CLT). En este decreto esta establecido que las empresas con tres o más empleados deben contratar 2/3 de trabajadores de nacionalidad brasileña y esta modificación envés de forzar a las empresas cumplir esta proporción de trabajadores, crea un incentivo positivo. Se propone que el cumplimiento de la proporcionalidad de 2/3 de los empleados brasileños por parte de las empresas, recibirán un trato favorable ante el poder publico. Actualmente, el proyecto se está procesando de manera concluyente y todavía será analizada por el Comités de Constitución y Justicia y Ciudadanía. El Comité de Trabajo, Administración y Servicio Público fue el ultimo que reviso esta propuesta l 18 de septiembre de 2019 (Câmara dos Deputados, 2019).
Canadá	No	
Colombia	No*	Existía una ley similar. El artículo 74, que explicitaba: 1. Todo empleador que tenga a su servicio más de diez (10) trabajadores debe ocupar colombianos en proporción no inferior al noventa por ciento (90%) del personal de trabajadores ordinarios y no menos del ochenta por ciento (80%) del personal calificado o de especialistas o de dirección o confianza. Sin embargo, este artículo fue derogado por el parágrafo 3o. del artículo 65 de la Ley 1429 de 2010 (Código Sustantivo del Trabajo de Colombia, 2010, Artículo 74).
Costa Rica	No	
España	No	
Estados Unidos	No	
Francia	No	

México	Si	La Ley Federal del Trabajo (art. 7) establece que: "En toda empresa o establecimiento, el patrón deberá emplear un noventa por ciento de trabajadores mexicanos, por lo menos. En las categorías de técnicos y profesionales, los trabajadores deberán ser mexicanos, salvo que no los haya en una especialidad determinada, en cuyo caso el patrón podrá emplear temporalmente a trabajadores extranjeros, en una proporción que no exceda del diez por ciento de los de la especialidad…" (Ley Federal del Trabajo de México, 1970, Artículo 7).
Portugal	No	
Perú	Si	El sub Capítulo IV del Contrato de trabajo de extranjeros (art. 41) establece que: "Los empleadores sólo podrán contratar personal extranjero en una proporción que no puede exceder del veinte por ciento (20%) del número total de los trabajadores que les prestan servicios. Y las remuneraciones que individual o conjuntamente perciban los trabajadores extranjeros que laboran para el mismo empleador, no podrá exceder del treinta por ciento (30%) del monto total de la planilla de remuneraciones" (Ley General del Trabajo de Perú, 2006, Artículo 41).
Reino Unido	No	
Suiza	No	

Fuente: Elaboración propia analizando leyes laborales para extranjeros en 15 países en América, Europa y Oceanía.

Tabla E. Empresas multadas en 2019 por contratar más de 15% de trabajadores extranjeros

Empresa	Monto en pesos	Empleados	Ciudad	Sector
PANIFICADORA LA PLAZA LTDA.	1470000	60	Renca RM	gastronomía
CATGER SERVICIOS SPA	0	5	Chacabuco RM	trabajo por jornada
LA PICCOLA ITALIA	1960000	700	Vitacura RM	gastronomía
ALTAVISON LTDA.	441000	20	San Fernando	retail
CONSTRUCTORA JARRO LIMITADA	1470000	150	Arica	construcción
TRNSBAIAGA CHILE SPA	441000	57	Providencia RM	construcción
SUPERMERCADO LA AFRICANA S.A.	441000	80	Lo Prado	retail
AGUSPAS LIMITADA	1960000	750	Santiago	retail
CUERO VACA LTDA.	176400	200	Vitacura RM	gastronomía
ACCOR PDCH LIMITADA	735000	400	Santiago	hotelería
JORGE RODRIGO QUIROZ PENNA SERVICIOS AGRICOLAS E.I.R.L.	441000	60	Ovalle	agricultura
COMERCIAL E INVERSIONES BARRERA HNS. S.A.	441000	60	Rengo	gastronomía
GRUPO COSMOS EXT SPA	441000	505	Santiago	trabajo por jornada
MANTENCIÓN Y MONTAJES INDUSTRIALES A Y L LTDA	1470000	120	Quinta Normal RM	construcción
T-SALES LTDA.	1470000	200	Providencia RM	retail
JOSE LINARES Y COMPAÑIA LIMITADA	1470000	90	Viña del Mar	retail
MUEBLES CANTEROS E.I.R.L	441000	30	Concepción	retail
TRANSPORTES HUERTA HERMANOS Y COMPANIA LTDA	441000	60	San Bernardo	transporte
NEW BORDE	1470000	160	Conchalí	call-center
INVERSIONES Y PRODUCCIÓN DE EVENTOS	1470000	200	Recoleta	organización de eventos
HOTELERA CORDILLERA LUZ SPA	1960000	700	Las Condes	hotelería
RIO VOLGA S.A	1470000	158	Providencia RM	retail
COMERCIAL PEREZ Y ULLOA LTDA.	308700	23	Puerto Natales	retail
LA PICCOLA ITALIA	1960000	700	Vitacura RM	gastronomía
LA PICCOLA ITALIA	1470000	700	Vitacura RM	gastronomía
CURTIEMBRE RUFINO MELERO S.A.	1470000	140	Cerillos	manufactura
VIÑA FALERNIA S.A	882000	90	Vicuña	agricultura
BAIMA GLOBAL PORT LIMITADA	220500	20	Rancagua	retail
NUEVA ANCOR TECMIN S.A.	1470000	230	San Bernardo	manufactura
SOCIEDAD INDUSTRIAL DE PLASTICOS SPA.	1470000	70	Renca RM	manufactura
RESTAURANTE AROMA LIMEÑO LTDA	1470000	100	Rancagua	gastronomía
COMERCIAL CLAUS LTDA.	1470000	100	Rancagua	manufactura
TRANSPORTES LINARES LTDA.	441000	70	Punta Arenas	transporte
SERVICIOS DE ASEOS Y JARDINES MACLEAN LTDA	0	4050	Machalí	trabajo por jornada
ARTE CULINARIA SPA	1470000	250	Las Condes	gastronomía
HOLZER E HIJOS LIMITADA	441000	60	Buin	gastronomía

AGRICOLA LA CABAÑA DOS LTDA.	1960000	1000	Cultalco	agricultura
SERVICIOS ASESORIAS E INVERSIONES SAN MIGUEL LTDA	1960000	430	Lo Barnechea	trabajo por jornada
SAN ROCKY (SAN ROQUE, VERONICA ZARATE)	441000	40	San Roque	gastronomía
SWAROVSKI CHILE LIMITADA	1470000	90	Providencia RM	retail
AGRICOLA FUNDO CENTINELA LTDA	735000	130	Limarí	agricultura
SERVICIOS LSG LIMITADA	1470000	185	Providencia RM	construcción
SUIZCORP SPA	1470000	700	Santiago	construcción
SOCIEDAD GASTRONOMICA A&R SPA	88200	20	Ñuñoa	gastronomía
MERY Y CIA LTDA.	1960000	900	Viña del Mar	retail
PANIFICADORA LEON LTDA.	441000	37	Macul	gastronomía
SOCIEDAD DE CONSTRUCTORES TENSACON S.A.	1960000	333	Paine	construcción
ELECTROSERVICIOS HIGUITA LTDA.	1470000	170	Santiago	construcción
INSTELEC CHILE SPA	1470000	150	Los Angeles	técnico/mecánico
SOCIEDAD ELECTRICAS DE MEDELLIN S.A.	0	700	Las Condes	técnico/mecánico
CONSTRUCTORA PARCON	0	200	Santiago	construcción
CATV REDES Y SERVICIOS DE TELECOMUNICACIONES LTDA	176400	100	Viña del Mar	técnico/mecánico
CONSORCIO ANDINO HAUG ASB S.A.	1960000	800	Concón	construcción
SAIPEM	0	40	Santiago	ingeniería en petroleo
COMERCIALIZADORA BENAVIDES BOSEL	1470000	100	Quilicura	retail
INVERSIONES SAN FRANCISCO SPA	1470000	300	Buin	agricultura

Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección del Trabajo solicitados por transparencia.

Anexo 2. Citas de referentes del sector de organizaciones no gubernamentales

- **Cecilia Aguayo, la Presidenta de Fundación Frè**, opina en entrevista: "Creo que todo ser humano, por el hecho de ser un ser humano, debiera tener una dignidad laboral y creo que un tope de 15% de personas migrantes en una empresa, en sí mismo ya es una frase discriminatoria. No trata a la persona como un fin en sí mismo, sino que como un medio" (Entrevista I).

- **Jessica Parada, Directora Social de la Fundación Emplea**, expresó: "…creemos que no es que el 15% no sea suficiente, creemos que no debería haber un tope…poner tantos limitantes para la contratación yo creo que genera mayor estigmatización" (Entrevista K).

- **Francisca Ibañez, Responsable Programa laboral del Servicio Jesuita a Migrantes**, opina: "Es polémico lo del 15% [...]e l Estado necesita responder a los nichos de vacantes de empelo que están emergiendo, pero no me atrevo a decir un porcentaje especifico" (Entrevista J).

Anexo 3. Citas de referentes del sector empresarial

- Para **Ricardo Ariztía**, presidente de la **Sociedad Nacional de Agricultura**, el aumento de la cuota de contratación era "indudablemente un avance, y mejora las posibilidades de contratación en forma oportuna, por lo tanto, apoyamos esta iniciativa", y agregó que "a futuro, deberíamos llegar a que ni siquiera exista un límite" (Marchetti & Villalobos, 2018).

- **Manuel Melero**, presidente de la **Cámara Nacional de Comercio** comentó que "nos parece bien que se aumente este cupo, vamos en la dirección correcta, pero nosotros somos partidarios de que no haya un cupo, que sea sin límite el tema de la contratación de trabajadores extranjeros", y agregó "Chile necesita inmigrantes" porque se experimentará un fuerte déficit de personas habilitadas para trabajar (Marchetti & Villalobos, 2018).

- Para **Francisco Duboy**, presidente de la **Asociación Gremial de Productores y Exportadores** de la Región O'Higgins, "los extranjeros […] han sido un aporte importante para el apoyo a la agricultura porque nosotros no tenemos mano de obra en la región y en la agricultura en general", y agregaba que "uno no puede tirar un número así irresponsablemente, debiéramos estar en un país donde cualquiera que haga las cosas bien tenga derecho a trabajar, será preocupación de nosotros, los empresarios, darles prioridad a los mejores trabajadores y ojalá esos sean los chilenos" (Dinamarca Miranda, 2018).

- **Bernardo Larraín Matte**, presidente de la **Sofofa**, comentó que "en una sociedad moderna esta (cuota) no debiera existir, todos deberían estar en igualdad de condiciones para poder tener básicamente las oportunidades de empleo que tienen todos." Y agregó, "soy partidario de que se vaya elevando ese porcentaje" (Cooperativa, 2018).

- **Dante Arrigoni**, presidente de la **ASIMET** indicó que "llegar a un 30% es suficiente, hay que ver y hacer un estudio un poco mas profundo en el porcentaje, pero sin duda que aumentar la capacidad de contratar trabajadores que estén más capacitados soluciona el tema de competitividad" (Cooperativa, 2018).

- **Jorge Hermann**, el **socio fundador y director de Hermann Consultores**, ha escrito columnas en varios medios como La Tercera y el Diario Financiero (Hermann, 2016; Hermann, 2018) sobre la inmigración en Chile como algo positivo, y específicamente ha mencionado los beneficios de aumentar el límite de contratación de extranjeros. Su consultora publicó "El mercado laboral de los extranjeros en Chile en 2016". Postura similar presenta **Andrés Cardemil**, director de **HumanNet Consultores** (Focacci, 2018).

Anexo 4. Citas de referentes del sector académico

- El **Centro de Estudios Públicos**, en su libro "Inmigración en Chile" sugiere eliminar la restricción de la contratación de extranjeros (Aninat & Vergara, 2019).

- **Juan Bravo**, investigador del **Centro Latinoamericano de Políticas Económicas y Sociales** (Clapes UC) declaró que, "la cuota actual atenta contra la eficiencia, obstaculiza la contratación formal y debe ser adecuada para enfrentar el escenario demográfico en Chile, que está cambiando rápidamente hacia un mayor envejecimiento de la población" (Marchetti & Villalobos, 2018).

- **Tomás Flores, director del Centro de Investigación en Políticas Públicas de la U. Mayor**, opinó que, con un aumento del porcentaje, "debería reducirse la informalidad, ya que es posible que, en la actualidad al sobrepasarse el cupo establecido, los trabajadores extranjeros adicionales sean contratados sin contrato escrito y sin seguridad social" (González, 2018).

- **Juan Pedro Eberhard, economista y académico de la Escuela de Negocios UAI**, declaró que "la incorporación de un mayor número de inmigrantes en el mercado laboral chileno puede potenciar las medidas pro-productividad del Gobierno, ya que dinamiza el mercado laboral" (González, 2018).

Anexo 5. Citas de políticos

- Para **Francisco Undurraga, Diputado de Evópoli**, la modificación de los artículos 19 y 20 sirve para darle una solución al casi millón de inmigrantes que hay en el país, ya que, "se enfrentan a espacios laborales bloqueados siendo que tienen muchísimo para aportar". El diputado agrego, "No sacamos nada legalizando a los extranjeros dándoles una visa de permanencia si las empresas estarán impedidas de contratarlos" (Marchetti & Villalobos, 2018).

- El **Siputado por la Región del Maule de la UDI, Celso Morales**, declaró en prensa que hay que "regular y dar fluidez para que la gente que migra a nuestro país se pueda integrar al trabajo rural, situación a la cual debemos adelantarnos, sobre todo, en la época invernal que es donde disminuye la capacidad de mano de obra, por lo que estamos muy contentos y desde ya le hemos ofrecido nuestro apoyo para lograr tener una región mucho más potente desde la mirada agrícola" (Prensa Curico, 2018)**.**

En las discusiones y votaciones del Proyecto de Ley de Migración y Extranjería (Boletín N° 8970-06) los parlamentarios comentaron lo siguiente:

- El **Senador Galilea (RN)** sostuvo que establecer un límite lleva a una contradicción en materia de migración, en tanto que al eliminar el límite se obliga a ser más responsables con este fenómeno. Dijo que resulta curioso que se otorgue a una persona la residencia temporal o definitiva, y que luego no pueda trabajar debido al límite establecido, en circunstancias que lo lógico es que una persona que recibe autorización para trabajar en el país pueda hacerlo y no se le pongan obstáculos por el hecho de ser extranjero. Galilea también insistió en que su propuesta obliga a la responsabilidad al Estado de Chile, y en nada perjudica al país o a los chilenos.

- El **Senador Letelier (PS)** sugirió establecer excepciones por zonas geográficas y agregó que en la Región de O´Higgins como consecuencia de la inmigración se deprimió el costo de la mano de obra, lo que constituye una situación muy grave para los connacionales. Subrayó que el problema no es con los extranjeros sino con las condiciones de trabajo.

- La **Senadora Ebensperger (UDI)** comentó que la indicación que crea excepciones a la norma puede estar bien para la generalidad del país, pero no ocurre lo mismo en aquellas regiones que tienen un alto desempleo y una alta cantidad de migrantes. La Senadora reiteró no tener nada contra a cambiar el límite establecido del 85%, y subrayó "que se trata de una ley migratoria donde el extranjero que quiera venir a Chile a trabajar lo hace libremente, y no es el Estado quien le ofrece o asegura un trabajo".

- El **Senador Araya (Independiente)** indicó que estas modificaciones afectan a los trabajos más precarios en que se produce una suerte de competencia desleal con los chilenos, porque

un extranjero está dispuesto a que le paguen menos que un chileno porque necesita trabajar. Araya comentó que cambiar la norma para distintos sectores de la economía, podría plantear un escenario muy complejo e incentivar malas prácticas laborales por parte de empresarios chilenos. Indicó que la propuesta atenta contra normas de protección al trabajador, en especial de trabajadores chilenos. Agregó que podría considerarse alguna área profesional en que pudiera liberarse de la limitación. Además, respondió a la sugerencia del Senador Letelier que, en su opinión, no debiese hacerse distinciones por territorio geográfico.

- El **Diputado Undurraga (Evópoli)**, enfatizó que no se busca "castigar" a los connacionales, ya que seguirá siendo optativo para las empresas contratar a extranjeros. En efecto, el porcentaje de chilenos que establece la norma es solo el mínimo asegurado. Undurraga aclaró que el objetivo no es precarizar al migrante. De lo que se trata es de generarle las condiciones legales para poder optar a más puestos de trabajo, cuestión que en la práctica ocurre igualmente, pero de manera irregular. Por tanto, la idea no es explotarlos laboralmente, sino que, por el contrario, legalizarlos.

- La **Diputada Hernando (PR)** planteó que es complejo establecer un porcentaje específico, prefiriendo consagrar derechamente la igualdad entre nacionales y extranjeros para estos efectos, tal como lo propone una de las mociones radicadas en la Comisión de Trabajo que aborda el tópico, y de la cual es coautora.

- El **Diputado Pedro Velásquez (Independiente)** comentó que estaba a favor de que el porcentaje establecido en el artículo 19 se aplique a todas las empresas por igual, no solo a aquellas con más de 25 trabajadores.

- El **Diputado Longton (RN)** opinó que antes de modificar porcentaje, habría que preocuparse de mejorar las condiciones laborales de los migrantes, para evitar abusos por parte de empleadores inescrupulosos que asumirán esta modificación como una "ventana" para contratar a más extranjeros, pero en peores condiciones.

- La **Diputada Parra (PPD)** recordó que, en la etapa de audiencias, el Servicio Jesuita a Migrantes realizó una propuesta en esta materia, sugiriendo eliminar la excepción establecida en el inciso segundo del artículo 19 y, por otro lado, modificar el guarismo "85" por "60", de manera de promover la inclusión y la integración de los migrantes y apoyó esta última sugerencia.