



## LIBROS

### **Migración y políticas públicas: nuevos escenarios y desafíos**

**Susana Novick [dir.]**

**Laura Gottero, Luciana Vaccotti [colabs.]**

**Catálogos, Buenos Aires, 2012**

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.  
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.  
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: [https://creativecommons.org/choose/?lang=es\\_AR](https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR)



MIGRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS  
NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS

# **MIGRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

## **NUEVOS ESCENARIOS Y DESAFÍOS**

SUSANA NOVICK  
(DIRECTORA)

CON LA COLABORACIÓN DE  
LAURA GOTTERO  
Y LUCIANA VACCOTTI



Novick, Susana

Migración y políticas públicas. Nuevos escenarios y desafíos  
/ Susana Novick ; dirigido por Susana Novick. - 1a ed. - Buenos  
Aires : Catálogos, 2012.  
330 p. ; 22,5x15 cm.

ISBN 978-950-895-321-6

1. Migraciones. 2. Políticas Públicas. 3. Economía Regional. I.  
Novick, Susana, dir.  
CDD 338.9

Esta publicación fue evaluada por un Comité de Referato *ad hoc* integrado por:  
Ana Buti, David Cook, Anahí Viladrich, María Eugenia Cosío Zavala, Sandra  
Carli, Ruy Farías, Victoria Mazzeo, Carolina Rosas y Susana Sassone.

© Catálogos S.R.L.  
Av. Independencia 1860  
1225 - Buenos Aires - Argentina  
Telefax 5411 4381-5708 / 5878 / 4462  
E-mail [catalogos@ciudad.com.ar](mailto:catalogos@ciudad.com.ar)  
[www.catalogosedit.com.ar](http://www.catalogosedit.com.ar)

ISBN: 978-950-895-321-6

Imagen de tapa: "Puerto Azul". 1927. Xul Solar  
Derechos reservados Fundación Pan Klub-Museo Xul Solar

Diseño de tapa: Alejandra Cortez  
Interior: Cutral ediciones | [cutral@cutralediciones.com.ar](mailto:cutral@cutralediciones.com.ar)

Se prohíbe la reproducción total o parcial de este libro,  
a través de medios ópticos, electrónicos, químicos,  
fotográficos o de fotocopias, sin la previa autorización  
por escrito de los editores.

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723  
Impreso en Argentina / Printed in Argentina

## ÍNDICE

|                                                                                                                                                                        |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>PRESENTACIÓN</b><br>SUSANA NOVICK                                                                                                                                   | 9   |
| <b>INTRODUCCIÓN</b><br>SUSANA NOVICK                                                                                                                                   | 13  |
| <b>MIGRACIONES Y DERECHOS POLÍTICOS: ¿DEMOCRATIZACIÓN Y EXTENSIÓN DE LA CIUDADANÍA O NUEVAS FORMAS DE LA EXTRANJERIZACIÓN EN DEMOCRACIA?</b><br>ANA PAULA PENCHASZADEH | 39  |
| <b>DERECHOS POLÍTICOS DE LOS EXTRANJEROS EN EL MERCOSUR. SUPERANDO LA NACIONALIDAD EN EL EJERCICIO DEL VOTO</b><br>VANINA MODELO                                       | 63  |
| <b>POLÍTICAS MIGRATORIAS EN TIEMPOS KIRCHNERISTAS (2003-2010): ¿UN CAMBIO DE PARADIGMA?</b><br>LUCILA NEJAMKIS                                                         | 89  |
| <b>EL FENÓMENO MIGRATORIO EN LA AGENDA: POLÍTICAS PÚBLICAS Y MUNDO VIRTUAL</b><br>CELESTE CASTIGLIONE                                                                  | 117 |
| <b>INMIGRACIÓN, DISTRIBUCIÓN Y ESPACIO URBANO. DEBATES Y DESAFÍOS A PARTIR DEL CASO DE LOS PARAGUAYOS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES</b><br>GABRIELA MERA                | 143 |
| <b>INMIGRACIÓN Y DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA EN LAS NORMAS ARGENTINAS (1990-2010)</b><br>LUCIANA VACCOTTI                                                           | 169 |
| <b>MIGRACIONES Y EDUCACIÓN EN LA ARGENTINA. TRANSFORMACIONES Y CONTINUIDADES</b><br>MARIANA BEHERAN                                                                    | 201 |

|                                                                                                                                                                                                                |     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| <b>LA PROBLEMATIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN DE PERSONAS ALTAMENTE CALIFICADAS EN LA ARGENTINA: TRAYECTORIA DEL DEBATE, INCORPORACIÓN EN LA AGENDA E INICIATIVAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS</b><br>MARÍA VERÓNICA MORENO | 227 |
| <b>POLÍTICAS DE SALUD, MIGRACIÓN Y DESIGUALDADES: ANÁLISIS DE PLANIFICACIONES NACIONALES EN EPIDEMIOLOGÍA</b><br>LAURA GOTTERO                                                                                 | 261 |
| <b>PELUQUERAS Y TRABAJADORAS SEXUALES DE ORIGEN DOMINICANO EN LA ARGENTINA. DIMENSIONES DE LA PROBLEMÁTICA Y DESAFÍOS PARA LA POLÍTICA SOCIAL</b><br>EDUARDO RODRÍGUEZ ROCHA                                   | 293 |
| <b>EPÍLOGO</b><br>SUSANA NOVICK                                                                                                                                                                                | 323 |

**SUSANA NOVICK\***

## **PRESENTACIÓN**

Este libro sintetiza parte de la labor que venimos desarrollando desde la década de 1990 en el Instituto de Investigaciones Gino Germani (IIGG), perteneciente a la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires gracias al financiamiento de la Secretaría de Ciencia y Técnica de la Universidad de Buenos Aires. El instituto representó y representa para nosotros un ámbito fecundo para el avance de nuestras actividades académicas dado que siempre hemos contado con el apoyo y colaboración de sus directores, así como de todo el personal que nos ha acompañado con generosidad y creatividad. A la tarea específica de investigación en el área de políticas de población se sumaron –a partir de 1994– las reuniones mensuales del Seminario Permanente de Migraciones que desde ese entonces co-coordinamos junto al profesor Enrique Oteiza. Por nuestros seminarios de investigación han desfilado muchísimos cientistas sociales nacionales y extranjeros –de todas las disciplinas– algunos ya consagrados y otros iniciando su vida académica. Este ámbito nos permite aún hoy razonar acerca de la importancia que ha ido adquiriendo la temática, las múltiples consecuencias que la movilidad suscita en las condiciones materiales de existencia y los efectos de las políticas migratorias sobre la vida de los migrantes.

También participamos activamente en el extenso, complejo y colectivo proceso que culminó felizmente con la derogación de la ley de migraciones de la dictadura militar –conocida como Ley Videla, de 1981– y el reemplazo por

\* Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

una de la democracia que considera al migrante ya no como un sujeto sospechoso, peligroso, competidor sino como un ciudadano valioso que coopera con el desarrollo de nuestra sociedad.

Otro espacio que nutrió y estimuló la elaboración de este libro fueron las sesiones tituladas “Migración y políticas públicas”, desarrolladas en el marco de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP) durante sus congresos en Córdoba (2008), Cuba (2010) y Montevideo (2012)<sup>1</sup>.

El libro contó con la insustituible ayuda de un Comité de Referato *ad hoc* compuesto por expertos investigadores extranjeros -Ana Buti (Universidad de la República), David Cook (Grinnell College, Departamento de Sociología), Anahí Viladrich (Departamentos de Sociología y de Antropología, Queens College, Programa Doctoral en Salud Pública, The Graduate Center, The City University of New York), María Eugenia Cosío Zavala (Université de Paris Ouest Nanterre La Défense, El Colegio de México)- y nacionales -Sandra Carli (CONICET, IIGG), Ruy Fariás (CONICET, IIGG, UNGS), Victoria Mazzeo (Jefa del Departamento de Análisis Demográfico, Dirección General de Estadística y Censos, GCBA, IIGG), Carolina Rosas (CONICET, IIGG, UNLaM), Susana Sassone (CONICET, IMHICIHU, Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas)- de amplio prestigio que con sabiduría y dedicación evaluaron todos los capítulos. Su aporte ha sido esencial para mejorar los textos e intercambiar experiencias con los autores.

Las trabajos que constituyen este libro -producciones de los miembros del Grupo de Estudios Población, Migración y Desarrollo<sup>2</sup> (IIGG) y de tres jóvenes investigadores invitados- poseen algunas características que concurren a ponderar el esfuerzo realizado: a) despliegan miradas desde varias disciplinas y la perspectiva multi o transdisciplinar resulta adecuada para abordar un fenómeno que posee tantas y variadas dimensiones de estudio como el migratorio; b) conjugan ópticas diferentes: aquellas más preocupadas por los efectos a nivel individual, de los sujetos, con aquellas interesadas por una comprensión macrosocial; c) abordan el objeto desde investigaciones empíricas (utilizando datos primarios y secundarios) sobre determinados procesos colectivos o individuales, así como desde elaboraciones teóricas referidas a las migraciones, confirmando, una vez más, la necesidad de articular estrategias ante la complejidad de la temática; d) indagan no sólo fenómenos contemporáneos sino también evoluciones históricas que aportan una mirada de largo plazo,

la que resulta vital para entender y explicar el fenómeno en la actualidad. Por último, si bien los estudios enfatizan dos áreas: la de las políticas y la cultural, una lectura atenta de los mismos nos revela que en cada uno de ellos existe la intención de construir un puente entre estas dos divisiones, quizá ficticias. Los estudios apuestan a superar la dicotomía macro-micro o global-local, intentando descubrir de qué modo también las políticas (en este caso, las migratorias) resumen experiencias históricas, demandas sociales, redes entre actores e instituciones, valores que se pretenden conseguir, discursos ideológicos, retratos sociales, arenas de poder, etcétera.

El primer trabajo, realizado por Penchaszadeh, plantea una elaboración acerca de los dilemas políticos que los extranjeros representan para los órdenes democráticos actuales. A través del estudio de los derechos políticos de los inmigrantes en el marco de la actual ley migratoria argentina, la autora expone las tensiones presentes en la definición de la ciudadanía. El texto de Modolo analiza también los derechos políticos que gozan los extranjeros, pero sitúa este análisis en la región suramericana. Mediante un recorrido por la normativa de los distintos países describe las características que asume el sufragio activo y pasivo en cada uno de ellos, observando la persistencia de desigualdades entre nacionales y extranjeros. El artículo de Nejamkis se centra en el examen de las políticas migratorias elaboradas por los gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner (2003-2010), interrogándose en qué medida la actual ley migratoria representa una apertura hacia un nuevo tipo de paradigma. El trabajo de Castiglione explora las recientes formas de presentación virtual por parte del Estado, analizando cómo se construye la figura del migrante desde los portales oficiales en relación con el contexto político y normativo. El artículo de Mera indaga, mediante un análisis estadístico-cartográfico de los patrones residenciales, la distribución espacial de los inmigrantes paraguayos en la Ciudad de Buenos Aires, relacionándola con procesos que se entrecruzan con las luchas por el acceso y definición de los usos del espacio urbano. Desde otra perspectiva, el texto de Vaccotti recorre los debates actuales sobre el derecho a la vivienda adecuada de los migrantes en la Argentina, enfatizando la descripción y análisis de las normas constitucionales y legales durante el período 1990-2010. El artículo de Beheran reflexiona acerca de su trabajo etnográfico en escuelas públicas primarias y secundarias de la ciudad de Buenos Aires, a las que asisten niños y jóvenes inmigrantes procedentes principalmente de Bolivia y el Paraguay, a través del cual descubre el discurso docente institucionalizado. El trabajo de Moreno aborda la relación entre migraciones y educación mediante un recorrido conceptual que sistematiza las principales corrientes teóricas en torno a la migración de personas altamente calificadas, contextualiza el fenómeno en la Argentina y dilucida las alternativas que se han ideado en el

<sup>1</sup> Ver detalles en: <<http://www.alapop.org/2009/index.php>>

<sup>2</sup> El Grupo de Estudios Población, Migración y Desarrollo posee una página web donde pueden consultarse publicaciones (libros, artículos, ponencias, tesis), videos, actividades, etc., realizadas por sus miembros, becarios, alumnos, etc. Ver: <<http://webiigg.sociales.uba.ar/pobmigra/>>

## PRESENTACIÓN

plano de las políticas públicas. El aporte de Gottero estudia las construcciones simbólicas en torno al dengue, así como sus causas y sus impactos, a través del examen de las políticas de salud en la frontera entre Argentina y Paraguay. Por último, el trabajo de Rodríguez Rocha indaga las características de la migración dominicana en la Argentina, buscando identificar sus rasgos particulares y las circunstancias sociales e individuales que han incidido para su inserción en actividades laborales marginales.

En todos los trabajos existe un cuestionamiento al sistema social que empuja a los sujetos a optar por la migración, relacionada con fenómenos conflictivos como la pobreza, la discriminación, la xenofobia, la segregación urbana, el racismo, la explotación y precarización laboral, la restricción de la ciudadanía, la exclusión social, la desvalorización personal, las relaciones de dominación entre países y la vulneración de derechos.

Una de las satisfacciones del libro reside en que registra el substancial crecimiento intelectual que estos jóvenes investigadores han logrado en los últimos años. En síntesis, el texto que aquí les ofrecemos representa un nuevo momento de nosotros mismos, como cientistas sociales, como observadores sensibles de una realidad cada día más compleja y como simples ciudadanos que aspiran a vivir en una sociedad más justa, inclusiva e igualitaria. El contexto histórico en el cual esta obra emerge -países centrales inmersos en profundas crisis y restricciones crecientes en sus políticas migratorias- dejará un rastro distintivo en sus páginas.

Por último, a través de nuestros textos intentamos pensar, reflexionar y producir conocimiento sobre las migraciones latinoamericanas desde Latinoamérica y acordamos que la investigación científica debe ser útil a nuestros países, a corto o mediano plazo, como estrategia para profundizar la independencia cultural: hacer ciencia autónoma con contenido social<sup>3</sup>.

Susana Novick  
mayo de 2012

3 Varsavsky, Oscar 2002 "Facultad de Ciencias en un país sudamericano", charla en la Universidad Central de Venezuela (junio de 1968), en Revista Redes, N° 18, Buenos Aires, pp. 153 a 174.

SUSANA NOVICK\*

## INTRODUCCIÓN

Indagar acerca de la relación entre las migraciones y las políticas formuladas por el Estado implica bucear en un vínculo doblemente complejo. Por un lado, los procesos migratorios se presentan como fenómenos multidimensionales –de difícil aprehensión–, atravesados por diversos factores que intervienen en su conformación (sociales, geopolíticos, culturales, económicos, religiosos, éticos, raciales, ecológicos, políticos, psicológicos, laborales y jurídicos) poniendo en juego derechos esenciales del hombre. Por el otro, toda política pública implica una específica mirada de la sociedad y un originario deseo de transformarla de acuerdo a la propia perspectiva y modelo social que el grupo gobernante posee. Modelo social que resulta de una construcción histórica en la que confluyen aspectos no solo estrictamente políticos –y por ello disputas de poder– sino también dimensiones culturales de larga data que suelen sintetizar extensos períodos de luchas sociales, de avances y retrocesos. Los migrantes tienen la virtud de vincular lo local con lo global y las políticas serían caminos, instrumentos que perfilan cómo se da esa unión.

Nos interesa preguntarnos qué sentido tienen y qué representan las migraciones en el momento histórico que atraviesa hoy América Latina. Si bien

\* Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Nuestro trabajo se ha realizado en el marco del proyecto UBACyT titulado: "Dos dimensiones de la Argentina migratoria contemporánea: inmigrantes mercosureños y emigrantes argentinos. Aspectos demográficos, políticos y sociales". Agradezco los valiosos comentarios de Anahí Viladrich y la colaboración de Vanina Modolo y Luciana Vaccotti. Correo electrónico: susananovick@yahoo.com.ar

la temática acompaña a la humanidad desde sus orígenes, en las últimas décadas se ha transformado en una dramática y paradójica imagen de ese mundo occidental y modernizado que se constituyó y presenta como superior y universal. Y son justamente los migrantes los que interpelan esa superioridad y universalidad. En la actualidad, el proceso de expansión capitalista mundial impulsado desde los países desarrollados conlleva la tendencia a profundizar la globalización tecno-mercantil restringiendo la movilidad humana. Dentro de este panorama, la reciente experiencia argentina, al ampliar y garantizar derechos -en su rol de país receptor-, resulta singular y a contrapelo del camino más generalizado. En efecto, en el marco de un proceso globalizante de exclusión -claramente ejemplificado en las políticas de los Estados Unidos de Norteamérica y la Unión Europea- la Argentina y el proceso de integración en el Cono Sur vienen implementando un modelo alternativo de inclusión en el cual la movilidad humana es reconocida como un derecho esencial.

### GLOBALIZACIÓN CAPITALISTA NEOLIBERAL Y MIGRACIONES

Los inicios del capitalismo están fuertemente asociados a las migraciones de millones de personas desde el campo a la ciudad. En Europa, la expansión del capitalismo produjo un formidable desplazamiento: cerca de 56 millones de personas abandonaron el continente europeo entre 1821 y 1932 (Chesnais, citado por Pellegrino; 2000). En los Estados Unidos de Norteamérica, por su parte, también se observa una migración rural-urbana asociada al inicio de su proceso de industrialización. En las transformaciones -no necesariamente capitalistas- que están aconteciendo en la sociedad china contemporánea, se observan igualmente intensas movilizaciones poblacionales. Se calcula que desde 1980 cerca de 120 millones de ciudadanos chinos emigraron desde el campo a la ciudad, fenómeno que puede ser considerado “la mayor migración de la historia mundial” (Walker y Buck, 2007)<sup>1</sup>. El fenómeno constituye una de las problemáticas que el gobierno debe afrontar pues controvierte el modelo de apertura económico. El último Plan

1 Para un análisis de las migraciones en China desde el campo a la ciudad ver: Zai Liang, “Migration and Development in Rural China”, *Modern China Studies* Vol. 18, N° 1, 2011; Wenbo Qian, “Rural-urban migration and its impact on economic development in China”, Avebury, Inglaterra, 1996; Yu Ke-ping, “The new migration movement, citizenship and institutional change in the global age: a political understanding of large-scale urban migration of rural workers since the reform in China”, en: *Fundan. Journal of the Humanities and Social Sciences*, Vol. 3, N° 2, June 2010; Ren Yuan, “Forms of internal migration and combined effects on regional urban structure in China’s Yangtze River Delta area”, en: *Fundan. Journal of the Humanities and Social Sciences*, Vol. 1, número 2, March 2008; Zhang Guoqing, “Food, population and employment in China”, Foreign Languages Press, Beijing, China, 2006.

Quinquenal (2011-2015) se propone coordinar el desarrollo urbano y rural, así como promover el proceso de urbanización<sup>2</sup>.

No existe consenso entre los autores acerca de la relación entre el proceso de globalización capitalista o mundialización y las migraciones, circunstancia que nos advierte sobre la complejidad del tema. En los últimos veinte años, el término mundialización o globalización ha sido citado insistentemente para describir una nueva situación internacional caracterizada por el achicamiento del espacio planetario y la acentuada interdependencia entre las sociedades. Sin embargo, se ha señalado que el proceso no es nuevo sino que acompaña al hombre desde tiempo inmemorial (Amin, 2001). Lo que si observamos es un contexto internacional caracterizado por profundos cambios políticos y sociales: caída del bloque soviético, desarrollo de nuevas tecnologías, concentración del poder económico y militar en el Norte, crecientes desigualdades y polarización entre países, etc. Aldo Ferrer sostiene que si bien en “la esfera virtual de las corrientes financieras y de la información, la dimensión global es dominante y contribuye a generar la imagen de que se habita en una aldea global sin fronteras”, en el plano real de la producción, la inversión, el empleo y los recursos naturales, el espacio interno de cada país tiene un peso decisivo. Afirma que las migraciones en este nuevo contexto no se han acelerado: solo migra un 3% de la población total, es decir un 97% de los seres humanos viven en los países donde nacieron (Ferrer, 2008: 43)<sup>3</sup>. En forma coincidente, Boaventura de Sousa Santos afirma que no puede hablarse de globalización, en todo caso -para enfatizar las asimetrías- debemos hablar en plural de diferentes globalizaciones y distinguir una clase capitalista transnacional dominante de los grupos y clases subordinados como los trabajadores migrantes y los refugiados. El autor distingue entre *globalización desde arriba* (localismo globalizado -países centrales- y globalismo localizado -países periféricos-) y *globalización desde abajo* (el cosmopolitismo y la herencia común de la humanidad). En síntesis globalización hegemónica y contra hegemónica (Santos, 1997).

Según Coronil, los discursos sobre la globalización no son homogéneos: desde los relatos que exaltan la imagen de la emergencia de una aldea global hasta las versiones alternativas que la postulan como la manifestación intensificada de

2 The 12th Five Year Plan, (2011-2015), disponible en: <<http://www.kpmg.com/CN/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Publicationseries/5-years-plan/Documents/China-12th-Five-Year-Plan-Overview-201104.pdf>>

3 Aldo Ferrer dice: “La globalización constituye un sistema de redes en las cuales se organizan el comercio, las inversiones de las corporaciones transnacionales, las corrientes financieras, el movimiento de personas y la circulación de información que vincula a las diversas civilizaciones. Es asimismo, el espacio del ejercicio del poder dentro del cual las potencias dominantes establecen, en cada período histórico, las reglas del juego que articular el sistema global” (Ferrer, 2008: 43).

un viejo proceso de expansión capitalista, colonización, migraciones mundiales e intercambios transculturales. La globalización neoliberal conecta centros poderosos a periferias subordinadas, fragmenta, excluye y polariza construyendo similitudes sobre la base de las asimetrías. A una narrativa de la historia formulada en términos de una oposición entre una Europa moderna -que ha triunfado por su propio esfuerzo-, y una periferia sumida en su atrasada cultura, se propone un cambio de perspectiva que permita apreciar más cabalmente el papel de la naturaleza y del trabajo en la mutua formación transcultural de las modernidades metropolitanas y subalternas; y enfatiza el rol desempeñado por la periferia desde tiempos coloniales: proveedora principal de riquezas naturales y de trabajo barato (Coronil, 2005)<sup>4</sup>.

Quijano, por su parte, asevera que la globalización en curso constituye la culminación de un proceso que comenzó con la constitución de América y la del capitalismo colonial/moderno y eurocentrado como un nuevo patrón de poder mundial. La precariedad, la explotación, la marginación laboral y social que sufren los migrantes en el mundo desarrollado tiene sus raíces en este patrón de poder colonial y aquella constitutiva idea de que el salario solo era para los blancos, los demás (negros, mestizos, asiáticos, oliváceos, etc) debían trabajar sin salario. El autor afirma que la modernidad fue desde sus inicios también colonial. Y desde esta visión eurocéntrica se considera a ciertas razas como “inferiores” por no ser sujetos “racionales”, circunstancia que las convierte en dominables y explotables. Gracias a este peculiar enfoque fue posible -hasta casi la Segunda Guerra Mundial- que los pueblos no europeos fueran considerados como objeto de conocimiento y de dominación/explotación por los europeos (Quijano, 2005)<sup>5</sup>.

Es en el conjunto de polaridades entre la sociedad moderna occidental y las otras culturas, jerarquizaciones, exclusiones, pueblos y sociedades (todo el mundo ex-colonial) en que debemos interpretar las migraciones desde los

4 Coronil cita un trabajo del Comandante Marcos, publicado en 1997 en *Le Monde Diplomatique*. Al hablar de la globalización neoliberal, cita siete partes de ese rompecabezas, uno de ellos: “La migración como una pesadilla errante” que revela la expansión de los flujos migratorios impuestos por el desempleo en el tercer Mundo sino también por las guerras locales que han multiplicado el número de refugiados (Coronil, 2005:95).

5 Quijano dice: “La elaboración intelectual del proceso de modernidad produjo una perspectiva de conocimiento y un modo de producir conocimiento que dan muy ceñida cuenta del carácter del patrón mundial de poder: colonial/moderno, capitalista y eurocentrado. Esa perspectiva y modo concreto de producir conocimiento se reconocen como eurocentrismo. Eurocentrismo es, aquí, el nombre de una perspectiva de conocimiento cuya elaboración sistemática comenzó en Europa Occidental antes de mediados del siglo XVII, aunque algunas de sus raíces son sin duda más viejas, incluso antiguas, y que en las centurias siguientes se hizo mundialmente hegemónica recorriendo el mismo cauce del dominio de la Europa burguesa” (Quijano, 2005: 218).

países periféricos hacia los centrales; fenómeno que se ha incrementado en los últimos treinta años en América Latina, transformada en región de expulsión (Lander, 2005)<sup>6</sup>.

Coincidiendo en esta línea de pensamiento, Said se pregunta acerca del rol de los migrantes, quienes intentan participar de ese desarrollo alcanzado por el sistema alabado y único. El rechazo, la exclusión y el impedimento con que ese mismo mundo les responde torna a las migraciones en un acto extremadamente clarificador, quizá el más autorizado y genuino para hacer evidente la contradicción básica que sustenta y da origen a ese tipo de desarrollo (Said, 2004).

Resulta interesante preguntarnos acerca de la relación específica entre globalización capitalista y migraciones: ¿qué rol desempeñan las migraciones internacionales en el proceso económico globalizador? ¿Qué consecuencias trajo la expansión de la economía globalizada sobre los desplazamientos migratorios? Según Tapinos y Delaunay (2001), la globalización de la migración, más que ser entendida como el aumento del número de migrantes, debe ser considerada como una transformación estructural del proceso. Los autores citan cuatro indicadores estructurales: i) algunos países son, simultáneamente, países de emigración e inmigración; ii) la migración laboral temporal conduce a tener hogares base en dos países; iii) un número reducido de países desempeña un papel preponderante en el sistema migratorio mundial; y iv) el incentivo creciente a emigrar en los nuevos países con economías en transición.

El fenómeno de las migraciones en el marco de la globalización capitalista puede aparecer con significados opuestos: a) el libre comercio, los movimientos de bienes y capitales sustituirían a la migración; b) el crecimiento y diversificación de los flujos migratorios serían un complemento necesario al flujo de bienes y capitales. Luego de realizar un extenso análisis estadístico, los expertos concluyen que los procesos migratorios -durante las últimas tres décadas- no han experimentado el mismo nivel de crecimiento que el comercio de bienes, servicios y capitales. Diferencian dos etapas: a) la movilidad de la mano de obra y del capital iban a la par. Hasta la Primera Guerra Mundial, la migración internacional tuvo un papel clave en la integración de las economías en ambos lados del Atlántico, y después de la Segunda Guerra Mundial, la migración de trabajadores contribuyó a la integración económica y social entre los países del Sur y del Norte (Europa con el Maghreb y Turquía; los Estados Unidos de Norteamérica, Canadá, con México y Centroamérica); b) actualmente, la migración internacional parece estar excluida del nuevo proceso

6 Lander afirma: “Los diferentes discursos históricos (evangelización, civilización, la carga del hombre blanco, modernización, desarrollo, globalización) tienen todos como sustento la concepción de que hay un patrón civilizatorio que es simultáneamente superior y normal (Lander, 2005: 25).

de globalización, configurando lo que los autores llaman “una globalización sin movilidad humana” que los lleva a señalar un triple interrogante en materia de ética, realismo político y efectividad (Tapinos y Delaunay, 2001). En este contexto, deben interpretarse las crecientes barreras a las migraciones originadas en el mundo capitalista desarrollado.

### CRISIS, CAPITALISMO Y MIGRACIONES

En el campo de las ciencias sociales existe consenso alrededor de la idea de que durante el período comprendido entre 1945 a 1970 se vivió una época de bienestar que trajo aparejado un “rápido crecimiento económico, bajos niveles de desempleo, alta productividad y mejoras moderadas pero claramente asociadas a tendencias igualitarias”<sup>7</sup>. A partir de esa etapa se produce un retroceso caracterizado por: menor crecimiento económico, mayor desempleo, creciente desigualdad, inestabilidad del sistema financiero y un sesgo constante a rebajar los niveles de vida de los sectores populares (Pollin, 2007).

Según Wallerstein, esta nueva etapa de estancamiento económico y de colapso de la izquierda tradicional fue aprovechada por la derecha mundial para lanzar su contraofensiva: la globalización neoliberal, cuyos principales objetivos eran revertir las ganancias obtenidas por los estratos más bajos, reducir los costos de producción, destruir el Estado de bienestar y desacelerar el declive del poder de los Estados Unidos de Norteamérica (Wallerstein, 2010). En este momento histórico, las migraciones adquieren una trascendencia socio-política y cultural que coloca al fenómeno en el foco de las políticas públicas, especialmente la de los países centrales que enfrentan, a partir del 2007/8, una fase de crisis.

¿Cómo han respondido los países centrales en crisis al fenómeno migratorio? Con políticas muy restrictivas. El Parlamento Europeo aprobó el 18 de junio de 2008 la Directiva de Retorno. La norma establece procedimientos comunes, en los 27 países miembros de la Unión Europea, con respecto al retorno de nacionales de terceros países que se hallen en su territorio en “situación ilegal” y no sean beneficiarios del derecho comunitario a la libre circulación según el Código de Fronteras de Schengen<sup>8</sup>, estableciendo: a) la posibilidad de expulsión sin intervención judicial; b) el peligro de encarcelamiento hasta por 18 meses,

7 Las estadísticas de Naciones Unidas relacionadas con los migrantes sobre el total de la población mundial muestran que, justamente, en este período el porcentaje de población viviendo en un lugar diferente al que nació disminuye (2,5% en 1960; 2,4% en 1965; 2,2% en 1970; 2,1% en 1975). Ver: <<http://esa.un.org/migration/p2k0data.asp>> Esta evolución podría estar relacionada con la formulación, en los países periféricos –históricamente expulsos de población–, de un modelo de desarrollo que alentaba el mercado interno y el crecimiento hacia adentro, basado en la industrialización sustitutiva de importaciones.

8 Los eurodiputados la aprobaron en una votación dividida de 369 votos a favor, 197

al transmutar una “simple contravención administrativa en un delito”; c) la arbitrariedad de no discriminar el tiempo de residencia, ni la situación familiar, ni la inserción económica del inmigrante; d) la prohibición de regreso implica a futuro el riesgo de impedir el ejercicio del derecho a la reunificación familiar o el derecho de asilo; e) la violación de convenios sobre derechos humanos de varias constituciones nacionales europeas, la propia Constitución de la Unión Europea y los tratados internacionales ratificados en la región. La norma ha sido rechazada por Parlamentos Regionales, organismos internacionales, instituciones académicas, organizaciones civiles, religiosas, defensoras de los derechos humanos y funcionarios de diferentes gobierno (Pazos, 2009).

También en los Estados Unidos de Norteamérica se elaboró una política restrictiva. El 23 de abril de 2010, la gobernadora republicana del Estado de Arizona, Jan Brewer, promulgó una ley referente a la inmigración y seguridad fronteriza. La medida aprobada por el Senado, *Senate Bill 1070*<sup>9</sup>, fue modificada en algunos aspectos por otra norma –la House Bill 2162<sup>10</sup>– aprobada por la Cámara de Representantes días después. La medida tiene como objetivo desalentar la entrada y “permanencia ilegal” de extranjeros e impedir que desarrollen actividades económicas: a) se extiende la facultad de control migratorio a otros agentes de diferentes áreas de gobierno ante la simple sospecha de que una persona puede ser extranjera; b) se agrega la sospecha de que está en situación ilegal permitiéndosele tomar contacto y solicitarle su documentación; c) si un policía tiene un motivo probable para creer que esa persona ha cometido algún delito público que permitiera expulsarla del país, puede arrestarla sin ninguna orden judicial. En síntesis, la ley promulgada en Arizona criminaliza a las personas extranjeras que no acrediten su situación con la documentación requerida: pueden ser interrogadas, detenidas, arrestadas sin orden judicial y trasladadas, sólo porque despertaron “razonable sospecha” de que se encuentran ilegalmente en el país en razón de su raza, color u origen nacional. La permanencia ilegal en los Estados Unidos de Norteamérica es un delito así como solicitar trabajo por cualquier medio. Esta iniciativa también ha sido rechazada por organismos internacionales, instituciones regionales, gobiernos, etc. (Pazos, 2010). En síntesis, esta política está asociada al modelo global de exclusión y resulta muy reveladora pues tiene como efecto concreto

en contra y 106 abstenciones. En los Considerandos de la Directiva se reconocen antecedentes que se remontan a 1999 (Pazos, 2009).

9 <http://www.azleg.gov/legtext/49leg/2r/bills/sb1070s.pdf> - Senate Bill 1070-State of Arizona-Senate-Forty-ninth Legislature-Second Regular Session-2010- versión original en inglés.

10 <http://www.azleg.gov/legtext/49leg/2r/bills/hb2162c.html> -House Bill 2162-State of Arizona- House of Representatives-Forty-ninth Legislature- Second Regular Session-2010- versión original en inglés.

la persecución y expulsión de migrantes provenientes de México, a pesar de que entre ambos países se encuentra vigente el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (*North American Free Trade Agreement*- NAFTA); situación que se perfila en una dirección opuesta a la que viene construyéndose en el Mercosur.

### LEGISLACIÓN MIGRATORIA EN EL CONO SUR

A continuación, se presenta un panorama general de la legislación de países de América del Sur<sup>11</sup>, los cuales poseen una gran diversidad de contextos en tanto se comportan como emisores, de tránsito y receptores de migrantes.

La cuestión migratoria ha sido formulada y aplicada a partir de un conjunto de instrumentos nacionales, bilaterales, regionales y multilaterales. La “Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares” –adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en diciembre de 1990 y en vigor a partir de julio de 2003– fue ratificada a partir de mediados de la década de 1990 por todos los países de América del Sur (excepto el Brasil, Guyana, Venezuela y Surinam); y el “Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire” fue también firmado y aceptado por casi todos los Estados (excepto Bolivia y Colombia) (UNODC, 2010).

En relación con los refugiados, todos ratificaron los dos principales instrumentos internacionales para su protección: la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 (con la excepción de Venezuela que sólo ratificó el Protocolo). A su vez, el derecho al refugio es reconocido en algunas Constituciones Nacionales: Bolivia (Artículo 29), el Brasil (Artículo 4), Colombia (Artículo 36), el Ecuador (Artículo 41), el Paraguay (Artículo 43), el Perú (Artículo 36), y Venezuela (Artículo 69); así como en legislación específica: la Ley N° 26.165, “General de Reconocimiento y Protección al Refugiado” de la Argentina de 2006; Ley N° 18.076 “Estatuto del Refugiado” del Uruguay de 2006, o la recientemente sancionada Ley N° 20430 “Disposiciones sobre Protección de Refugiados” de Chile, las cuales reglamentan y ponen en práctica los principios internacionales.

Algunos Estados, a su vez, forman parte de procesos de integración: el Mercado Común del Sur (la Argentina, Bolivia, el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, el Paraguay, el Perú, el Uruguay y Venezuela) y la Comunidad Andina (Bolivia, el Ecuador, Colombia, el Perú); circunstancia que genera instrumentos multilaterales. Resultan relevantes los “Acuerdos de Residencia”

– firmados en diciembre de 2002 en Brasilia y vigentes a partir de 2009– pues marcan un punto de inflexión y representan un salto cualitativo fundamental en el tratamiento dado a la movilidad territorial (Novick, 2005). La Argentina ha sido el primer país en implementarlos –en el año 2006– a través del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria (conocido como “Patria Grande”), haciéndolo extensible además a los seis Estados Asociados (Modolo, 2010). Merece destacarse el hecho de que dos países incorporan a su legislación nacional regulaciones de la migración intra-bloque fortaleciendo el proceso de integración regional. En efecto, tanto la ley argentina (N° 25.871) como la ley uruguaya (N° 18.250) disponen conceder la residencia a los ciudadanos de los Estados miembros del Mercosur y Estados Asociados que la soliciten.

La Comunidad Andina aprobó –por Decisión 545 de junio de 2003– el Instrumento Andino de Migración Laboral que tiene como objetivo establecer normas que permitan de manera progresiva y gradual la libre circulación y permanencia de los nacionales andinos con fines laborales bajo relación de dependencia. Para su entrada en vigencia esta decisión aún requiere la aprobación de su Reglamento. No obstante, el Perú ya lo implementa unilateralmente dando al ciudadano andino el mismo trato que a un trabajador nacional (Aguilar Cardoso y Mendiola Hidalgo, 2008).

A nivel de cada uno de los países existe una extensa legislación que tiene como finalidad directa o indirecta la migración. Desde la etapa de la independencia, los Estados de América del Sur elaboraron disposiciones al respecto para poblar sus territorios y conseguir mano de obra. Así, Venezuela promulgó una ley para atraer extranjeros en mayo de 1837, y en la Argentina se sancionaron normas aún antes de su consolidación como Estado nacional. Para el período de la inmigración masiva de ultramar ya existen leyes regulando el fenómeno: la Argentina dicta su primer ley general en 1876 (Ley de Inmigración y Colonización N° 817), el Paraguay, en 1881 (Ley de Inmigración y Colonización) y el Uruguay, en 1890 (Ley de Inmigración N° 2096). A principios del siglo XX, surgen reacciones negativas hacia algunos extranjeros considerados como peligrosos para el orden social (Halperin Donghi, 1987), visión que se acentúa con la crisis de 1929 donde se suman argumentos para defender el nivel de empleo interno. Entre las medidas restrictivas pueden mencionarse: en la Argentina, la “Ley de Residencia” de 1902; en Bolivia, el Decreto-Ley “Normas para la represión de toda tendencia social extremista” de 1938; en el Uruguay, la denominada “Ley de Indeseables” N° 8868 de 1932 y la N° 9604 de 1936 (Facal Santiago, 2006).

El marco jurídico de un país no se agota en el análisis de sus leyes sino que deben ser consideradas como un elemento más entre otras como las decisiones administrativas, fallos judiciales, prácticas burocráticas, discursos

<sup>11</sup> Este apartado se basa en el artículo: Novick, Susana y Modolo, Vanina “South America, immigrant legislation and laws”, en: Encyclopedia of Global Human Migration, Immanuel Ness and Peter Bellwood (eds.), Blackwell Publisher, Oxford, (en prensa).

de funcionarios, etc., que afectan a los extranjeros. En la región conviven reglas elaboradas durante: a) gobiernos democráticos (Ley de Migraciones N° 25871 de la Argentina; Ley de Extranjería y Migración N° 37.944 de Venezuela; Ley N° 18250 del Uruguay de 2008, entre otras); b) gobiernos dictatoriales (Ley de Extranjería N° 1094 de Chile de 1975 y Ley de Migración N° 6815 del Brasil de 1980); c) normas antiguas (Ley General del Trabajo de Bolivia, de 1937), d) leyes específicas migratorias (Decreto Supremo N° 24423 titulado Régimen Legal de Migración, del 20-11-1996 en Bolivia<sup>12</sup>; Ley N° 11961 Régimen Especial de residencia provisoria y regularización para extranjeros del Brasil); y e) leyes generales que les concierne (Ley Marco de Regulación de Empleo Público Nacional N° 25.164 de la Argentina).

El derecho a la igualdad y la no discriminación es reconocido en las Constituciones de los Estados de América del Sur de forma general para todos los habitantes. Más aún, algunas de ellas (la Argentina, el Brasil, Bolivia, Colombia y el Ecuador) expresamente mencionan y protegen a los extranjeros. Asimismo, los Estados han ratificado la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas la Formas de Discriminación Racial de Naciones Unidas. Sin embargo, en muchos ámbitos las disposiciones que reglamentan el ejercicio de los derechos de los extranjeros los coloca en situación desventajosa.

Todos los países de la región establecen en sus legislaciones restricciones para la entrada y permanencia de los extranjeros a través de criterios selectivos esgrimiendo entre otras razones: enfermedades infectocontagiosas y mentales, alcoholismo y drogadicción, antecedentes penales o policiales, defensa del empleo nacional, etc. Por el contrario, algunas leyes fomentan u otorgan beneficios a determinados extranjeros: Colombia prioriza a los inversores de capitales; el Paraguay considera “útiles” para el desarrollo del país a quienes

generen empleo para los nacionales, ensanchen la frontera agropecuaria, reduzcan las importaciones o incorporen tecnologías; y el Brasil otorga beneficios a favor de los ciudadanos portugueses.

Las legislaciones nacionales imponen requisitos para la entrada y permanencia de los extranjeros en sus territorios creando diferentes categorías migratorias. La residencia legal puede ser: transitoria, temporal o permanente, asociada a una actividad laboral, científica, deportiva, educativa, humanitaria, de inversión, por reunificación familiar o pedido de refugio, etc. Por otra parte, la irregularidad migratoria constituye, en la mayoría de los casos, una de las causales de expulsión estableciéndose los modos para hacerla efectiva, con mayores o menores garantías, según los casos. En el Perú, la expulsión es una decisión administrativa. La norma argentina establece un procedimiento judicial que protege al inmigrante y le otorga un plazo para su regularización<sup>13</sup>. Tanto el Uruguay como la Argentina expresamente prohíben las expulsiones colectivas.

Todos los países han dispuesto medidas excepcionales –amnistías– como medio de incorporar migrantes en situación irregular a la sociedad. La mayor parte de los países de América del Sur han realizado procesos de regularización en los últimos años: la Argentina (1984, 1992, 2005), el Brasil (2009), Chile (1997, 2007), Colombia (2008) el Ecuador (2004, 2009), Venezuela (1981), etc., que han beneficiado a miles de personas. Esto pone en evidencia que los complejos requisitos solicitados para obtener una residencia conducen a los migrantes a permanecer al margen de la ley, profundizando su vulnerabilidad. En relación con el reconocimiento de derechos, se observa una gran discrepancia según la condición migratoria administrativa regular o irregular que se posea. Las leyes generales de la Argentina y el Uruguay reconocen expresamente el derecho a la salud y la educación a todos por igual. Chile, el Ecuador y el Paraguay garantizan de forma universal sólo la atención primaria de salud. El Ecuador confirma el acceso gratuito y universal a la educación básica para los inmigrantes, refugiados y solicitantes de asilo (Acuerdo Ministerial N° 455). En el ámbito laboral, todos los países exigen la residencia legal para ejercer una actividad formal. Más aun, algunos trabajos les están vedados o se establecen cupos para los extranjeros.

12 En La Paz, el 19-6-2012 se ha iniciado el proceso de socialización del nuevo proyecto de Ley de Migración elaborado por la Comisión de Política Internacional y Protección del Migrante de la Cámara de Diputados, y en el que también participan representantes del Poder Ejecutivo (ministerios de Gobierno y Relaciones Exteriores). La presidenta de la Cámara de Diputados, Rebeca Delgado, destacó que el proyecto de Ley Migratoria no sólo trata de llenar el vacío jurídico existente en esta materia sino de plasmar los derechos consagrados en la Constitución Política del Estado, los instrumentos internacionales de derechos humanos, tratados, convenios y acuerdos internacionales vigentes. Hemos formulado, dijo, una propuesta de ley integral que además de poner énfasis en la necesidad de formular políticas públicas para proteger a los bolivianos y bolivianas en el exterior, también garantiza los derechos de los ciudadanos extranjeros que han decidido radicarse en Bolivia. El proyecto de ley reconoce el aporte al desarrollo político, económico, social y cultural que realizan las personas migrantes en las sociedades de origen y de destino y, asimismo, plantea la necesidad de adoptar políticas públicas para facilitar el retorno y la reinserción a la sociedad boliviana fortaleciendo los vínculos entre comunidades de origen y de destino. Ver: <<http://www.sindicatoseinmigracion.org/pais/bolivia/default.aspx>>

13 En la Argentina, al constatar la irregularidad, el inmigrante será conminado a regularizar su situación en el plazo perentorio que la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) fije para tal efecto, bajo apercibimiento de decretar su expulsión. Vencido el plazo sin que se regularice la situación, la DNM decretará su expulsión con efecto suspensivo y dará intervención y actuará como parte ante el Juez o Tribunal con competencia en la materia a efectos de la revisión de la decisión administrativa de expulsión. Deberán atenderse ciertas circunstancias: profesión, parentesco con nacionales argentinos, plazo de permanencia acreditado y demás condiciones personales y sociales (Ley 25871, artículo 61).

La Ley Nacional de Empleo Público en la Argentina requiere la nacionalidad para el ingreso a la administración pública nacional. En Bolivia, según la Ley General del Trabajo, los empleados extranjeros no pueden exceder al 15% del total en su rol de técnicos o el 40 % en el caso de artistas.

Algunos países legislan la cuestión de la emigración otorgando protección y beneficios para fomentar el retorno de sus ciudadanos. El Perú sanciona la Ley N° 28182 de Incentivo al Retorno y el Ecuador lanza el Plan Bienvenido a Casa para atraer a sus emigrados. Asimismo, algunos países de la región (la Argentina, el Brasil, Bolivia, Colombia, el Ecuador, el Perú, el Paraguay y Venezuela) reconocen derechos electorales a sus ciudadanos en el exterior (IDEA, 2010). Por otra parte, la Argentina, el Brasil (limitado a los portugueses), Chile, el Paraguay, el Uruguay y Venezuela facilitan la participación política de los extranjeros concediéndoles ciertos derechos electorales (Earnest, 2009; Gottero y Modolo, 2010).

De la revisión realizada se desprende que el tratamiento normativo dado a las migraciones es heterogéneo: desde un continuo de restricción y negación hasta el reconocimiento pleno de los derechos humanos. El análisis de algunas normas nos muestra una evolución positiva: desde una perspectiva autoritaria (legislación chilena de 1975) o centrada en la seguridad nacional (legislación paraguaya de la década de 1990) hacia una normativa integradora (ley argentina de 2004, ley uruguaya de 2008), en la cual subyace la ideología de los derechos humanos. La categoría inmigrante –en el caso de Chile y del Paraguay– es construida como una amenaza que puede afectar la seguridad nacional. Para el Uruguay, si bien la visión es más humanista, la categoría de irregular nos indica que aún se percibe la inmigración como un problema social. La primera visión expresa una absoluta desconfianza hacia el inmigrante, sujeto que puede poner en peligro la integridad territorial y la soberanía nacional. Esta perspectiva, necesariamente, conlleva fuertes controles estatales de ingreso y permanencia –los trabajadores fronterizos aún más–, así como su estricta selección (sólo serán admitidos aquellos que aporten un beneficio indudable y específico para el país, sustentado en criterios economicistas).

La ciudadanía mercosureña aún está lejos. Y en el caso de que se obtenga será necesario un debate intenso para no repetir experiencias discriminatorias como las formuladas por la Unión Europea respecto de los no comunitarios.

## **MIGRACIONES, POLÍTICAS Y CONTEXTO INTERNACIONAL: LA EXPERIENCIA ARGENTINA**

Investigar acerca de las políticas migratorias en la Argentina es detenerse en uno de los temas esenciales de su historia como nación y por ello constituye uno de los más debatidos. Las migraciones constituyen un fenómeno que ha dejado

profundas huellas en nuestra sociedad. El Estado, por su parte, comenzó muy tempranamente a preocuparse por los problemas poblacionales, y dentro de su estrategia las migraciones fueron prioritarias. Se necesitaba poblar rápidamente el país, modernizarlo y traer mano de obra indispensable para poner en marcha el proyecto dominante: transformar sus extensas tierras en agrícolas y producir alimentos que Europa necesitaba.

Nos ha interesado indagar las tensiones, ambigüedades y contradicciones emergentes entre el efectivo control que el Estado ha tenido sobre los extranjeros que ingresaban a su territorio y las limitaciones a sus prácticas. Con relación a la autonomía y soberanía del Estado, nos preguntamos: a) cómo se desarrollan y articulan con el correr del tiempo los procesos de “desnacionalización” de parte de la política argentina y de “renacionalización” de la política migratoria en particular; b) quiénes son los actores sociales que participan en la formulación de la política migratoria; c) qué características ha tenido el proceso de desterritorialización en el otorgamiento de derechos a los migrantes. Nos hemos preguntado cuánto ha influido el ámbito internacional en las transformaciones de la política migratoria argentina.

Sassen (2001) sostiene que si bien la construcción de un orden internacional globalizado conlleva un proceso de desnacionalización de las políticas nacionales, el proceso migratorio internacional resulta un área conflictiva en la que los Estados renacionalizan sus políticas, aferrándose a su derecho de controlar fronteras. Existe una tensión en el Estado entre su autoridad para controlar la entrada de extranjeros al país y su obligación de proteger aquellas personas que se encuentran en su territorio.

En el marco de los interrogantes apuntados, estudiaremos la evolución de estos procesos en la Argentina diferenciando etapas.

### **A. Durante la etapa agroexportadora (1870-1930)**

El Estado formuló una política migratoria que se asoció con un fenómeno destacado: la inmigración europea de características masivas. La política de “puertas abiertas” se estableció mediante la emblemática Ley Avellaneda (1876), que impulsaba y fomentaba mediante incentivos económicos –pasajes, alojamiento, etc.– el ingreso de europeos agricultores. Ella define por primera vez qué es un inmigrante, especificando los derechos y deberes que ese estatus generaba. A nivel normativo coexisten en el período dos imágenes del extranjero: el civilizador y el subversivo. La ley de Residencia de Extranjeros (1902) puede ser considerada como la primera norma que legitimó un accionar discrecional por parte de las autoridades, y la Ley de Defensa Social (1910) tuvo un claro carácter represivo hacia la población migrante en general. En relación con su actividad de control, dado que el flujo era predominantemente transoceánico, el puerto de Buenos Aires se convierte en un punto único de fácil intervención

estatal. El Estado formula su política a través del Ministerio del Interior y luego del de Relaciones Exteriores. Las compañías privadas de colonización fueron los actores incorporados por la política para la implementación de su ambicioso plan migratorio. Las contradicciones surgen entre la ideología liberal que subyacía a la estrategia formulada –incluida la idealización que la elite gobernante había construido del inmigrante como “agente civilizador”– y la ideología contestataria –socialista, anarquista, etc. – que ellos traían consigo. La influencia del contexto internacional fue esencial, pues no sólo la inmigración insertará a la Argentina en el mercado mundial sino que del estudio de los debates parlamentarios desarrollados durante 1875-76, también se desprende la importancia otorgada a “los acreedores externos”, quienes debían ser tenidos en cuenta a la hora de decidir el gasto público para solventar la promoción de la inmigración europea.

B. Estrategia industrializadora sustitutiva de importaciones. Gobiernos conservadores (1930-1945).

A lo largo de esta etapa, observamos algunos fenómenos: declinación del flujo migratorio europeo y aumento de las migraciones internas. Se formula una política restrictiva –pensada como coyuntural frente a la crisis– asociada a la selección de inmigrantes, dejando de lado el régimen liberal de ingreso propuesto por la ley Avellaneda. Sin embargo, la crisis no afectó la ideología que relacionaba inmigración europea con progreso nacional, aún fuertemente arraigada en la sociedad argentina. La disminución del flujo parece ser más el resultado de la nueva situación económica internacional que consecuencia del cambio legal apuntado. El control estatal se expande, tornándose intervencionista, colocándose en el Ministerio de Agricultura la responsabilidad de formular la política. La influencia del contexto internacional en crisis acrecienta la “desnacionalización” de las políticas económicas, mientras la política migratoria se “renacionaliza” intentado proteger el mercado interno afectado por altas tasas de desempleo.

C. Estrategia industrializadora sustitutiva de importaciones. Gobiernos peronistas (1946-1955).

La experiencia planificadora del período (Primer y Segundo Plan Quinquenal) realizó diagnósticos previos acerca de los problemas demográficos pretendiendo actuar sobre la totalidad de los fenómenos, incluidas las migraciones. La Constitución Nacional, sancionada por el peronismo –vigente a partir de 1949 hasta 1956–, contenía referencias explícitas a algunos fenómenos demográficos. En relación con las migraciones: fomentaba la inmigración europea y disponía que los que entraran al país sin violar las leyes gozarían de todos los derechos civiles de los argentinos y también de los derechos políticos luego de cinco años de haber obtenido la ciudadanía. Los criterios de selección y encauzamiento orientaron la nueva política; y la idea de integración

latinoamericana constituye uno de los argumentos que legitiman la política de amnistías iniciada por los gobiernos peronistas. La capacidad de control estatal creció y tomó intervención el Ministerio del Interior, el de Asuntos Técnicos y, posteriormente, el de Relaciones Exteriores. La política económica, por su parte, se “nacionaliza” –intentando un modelo de capitalismo autónomo–, y la migratoria reconoce el aporte regional –países limítrofes–, contexto en el que pierde peso el factor nacional como exclusivo núcleo de legitimidad.

D. Estrategia industrializadora sustitutiva de importaciones. Etapa concentradora. Gobiernos militares (1955-1962 y 1966-1973).

Este período se caracteriza por una profunda crisis y un clima de protesta social creciente. Las normas elaboradas perciben a los inmigrantes como actores peligrosos para la sociedad aumentando la violencia contra los extranjeros y facultándose a expulsarlos. La disminución y fluctuación del flujo desde los países limítrofes fue el resultado de varias circunstancias: la política restrictiva ejecutada, la disminución de los salarios, la recesión económica y la exclusión y represión de los migrantes indocumentados. La política se “renacionaliza” al definir sólo intereses nacionales –amenazados por los extranjeros–, mientras la ideología liberal dominante influye para redefinir políticas económicas alentando nuevas y crecientes inversiones de capital extranjero.

E. Estrategia industrializadora (1963-1966 y 1973-1976). Etapa distribuidora. Gobiernos democráticos.

El período se distingue por una política generosa con los inmigrantes latinoamericanos (sendas amnistías), por una posición progresista en los ámbitos internacionales (Conferencia Mundial de Población de Bucarest, 1974) donde el fenómeno migratorio fue considerado como un factor de progreso y desarrollo; y por la creación de nuevos espacios institucionales. La experiencia planificadora del peronismo (Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional, 1973) formula cuatro proyectos básicos: a) orientación de las migraciones internas; b) recuperación de la emigración argentina a otros países; c) integración de la inmigración latinoamericana; y d) promoción de la inmigración de ultramar. La política migratoria vuelve a tener en cuenta el contexto regional, se “desnacionaliza” mientras las políticas económicas intentan recuperar soberanía para proteger intereses nacionales.

F. Desde el golpe de Estado de 1976 a la crisis de 2001.

La estrategia de apertura y liberalización económica comprende varias etapas. La primera, de inicio y penetración (1976-1983), llevada a cabo por la dictadura militar; la segunda, de transición (1984-1989), durante el gobierno del Dr. Raúl Alfonsín, cuando algunos sectores aún resisten la desregularización y generan cierto impasse; la tercera, de consolidación (1989-1999), durante los dos mandatos del Dr. Carlos Menem, cuando ya no existió grupo alguno

socialmente organizado que pudo oponerse al proyecto neoliberal instrumentado; y la cuarta, de derrumbe, durante el gobierno del Dr. De la Rúa (1999-2001) cuando el fracaso del modelo, la crisis financiera y la protesta social provocan la renuncia del presidente.

F 1. En relación con el tema poblacional, y en particular con el migratorio, la dictadura rápidamente mostró interés por estas temáticas. En 1977 el gobierno aprueba un decreto que establece los Objetivos y Políticas Nacionales de Población. En 1981, se aprueba una norma que sustituye toda la legislación vigente: la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración deroga la histórica Ley Avellaneda. En sus Considerandos, se argumenta la necesidad de fomentar la inmigración —que expresamente se declara debe ser europea— asociándola al proceso colonizador para consolidar y acrecentar nuestro patrimonio poblacional. Expresamente prohíbe a todo extranjero indocumentado desarrollar actividades remuneradas y se le impide el acceso a los servicios de salud y educación, obligando a los funcionarios a denunciar la situación ante las autoridades públicas. Subyace en la norma militar la “doctrina de la seguridad nacional”. Será el Ministerio del Interior el espacio excluyente de formulación de la política, observándose una fuerte concentración y discrecionalidad en su poder de control. El fenómeno migratorio se regula desde una óptica casi exclusivamente policial —la política migratoria se “renacionaliza” mientras se “desnacionaliza” la política económica a través del estímulo al ingreso de capitales extranjeros garantizando su rentabilidad, transfiriéndole empresas estatales, etcétera.

F 2. Durante el gobierno del Dr. Alfonsín, se observan políticas contradictorias: si bien en 1984 se dicta un decreto de amnistía, facilitando la integración de los inmigrantes; en 1985, se formula una política inmigratoria restrictiva a través de una Resolución de la Dirección Nacional de Migraciones. Dos años después, se aprueba un decreto por el cual se reglamenta la ley de migraciones de la dictadura militar otorgándole validez jurídica e ideológica. Con referencia a la emigración, en 1984 se implementa una política tendiente a lograr el retorno de los argentinos exiliados. En síntesis, sus decisiones muestran una posición ambivalente. La política económica no tuvo modificaciones sustanciales, perdurando el proyecto liberal de apertura, mientras la política migratoria restrictiva se profundiza y se legitiman los tradicionales espacios estatales involucrados.

F 3. Durante los gobiernos del Doctor Menem, persiste una política contradictoria. En relación con la emigración, en 1991 se aprueba una ley por la cual se otorga el derecho al voto a los argentinos residentes en el exterior. Con referencia a la inmigración, se observan algunas experiencias integradoras: como la norma —dictada en 1992— por la cual se otorga una amnistía a los ciudadanos nativos de países limítrofes; así como la firma, en 1998, de los Convenios

Migratorios con Bolivia, el Perú y el Paraguay. Otro progreso observado durante este periodo fue el otorgamiento del derecho al voto a los extranjeros en las elecciones municipales y/o provinciales. Paradójicamente, surge y se profundizan las tendencias restrictivas: a) en 1993, el Poder Ejecutivo sancionó un decreto autorizando a la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) a realizar en todo el territorio nacional —con el apoyo de fuerzas de seguridad— operativos conjuntos de control tendientes a verificar la situación legal de los inmigrantes; b) se establecen nuevos criterios de admisión, “a fin de resguardar los intereses nacionales”; c) se deroga el Reglamento dictado por Alfonsín y se dicta uno nuevo del cual surge claramente un mayor control y concentración de poder de decisión en el Ministerio de Interior; d) en 1998, se aprueba una norma que introduce cambios regresivos en relación con los derechos de los inmigrantes. Con referencia a los actores sociales, resulta interesante la creación de dos Comisiones de Población en el Parlamento nacional, otorgándole así mayor protagonismo en la formulación de las políticas. En la reforma constitucional de 1994, el tema migratorio no sufrió modificaciones, repitiéndose ideas vigentes desde 1853. Las políticas económicas, al acentuarse el modelo neoliberal e imponer una apertura al mundo globalizado, se “desnacionalizan”, mientras la migratoria tiende a resolver tensiones internas, responsabilizando del fracaso del modelo económico a los inmigrantes limítrofes y exacerbando visiones xenófobas.

F 4. El gobierno del Dr. Fernando de la Rúa asumió en diciembre de 1999 y pretendió mejorar los aspectos más controvertidos del gobierno anterior. Sin embargo, a partir de la profundización de la crisis económica y del creciente endeudamiento externo, la protesta social aumenta de tal forma que en diciembre de 2001 el presidente se ve obligado a renunciar a su cargo. Resulta significativo el hecho de que este gobierno democrático no haya sancionado ningún decreto de amnistía, como históricamente todos lo hicieron desde mediados del siglo pasado.

G. Gobiernos de Néstor Kirchner y Cristina Fernández (2003-2012). Profundas transformaciones en materia migratoria se han ido desarrollando desde 2003 hasta la actualidad. La nueva ley migratoria, sancionada por el Congreso Nacional en diciembre de 2003 (publicada en el Boletín Oficial en enero de 2004), representa una transformación substancial en la política migratoria argentina y un logro histórico: derogar la ley de la dictadura militar después de veinte años de gobiernos democráticos. El modelo social que subyace en la nueva ley trasunta la idea de una sociedad más igualitaria, donde se valora la potencialidad de los jóvenes y el aporte de los inmigrantes. La sociedad aparece integrada a un proceso regional —Mercosur— cuyo peso creciente influyó a la hora de definir nuevas políticas.

Varias circunstancias revelan un giro ideológico en el plano formal de la reciente política migratoria: a) aprobación de la Convención Internacional que

protege los derechos de los trabajadores migrantes y sus familiares; b) sanción de nueva ley de refugiados, que viene a llenar un vacío legal largamente demandado por los organismos involucrados y las asociaciones; c) amnistía a inmigrantes extra-Mercosur; d) implementación del programa de regularización permanente conocido como Patria Grande; e) aprobación del Acuerdo sobre Residencia en el Mercosur; f) sanción del decreto reglamentario de la nueva ley migratoria; g) la ampliación en la participación de las asociaciones de inmigrantes y refugiados previstas en la nueva legislación; h) la expansión de derechos de ciudadanía fuera del territorio nacional; i) creación del Programa Raíces (retorno y vinculación con investigadores y científicos argentinos emigrados) y su posterior sanción como política de Estado; j) creación del Programa Provincia 25, de vinculación con argentinos emigrados; k) aprobación de la ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas; l) creación de la Comisión Nacional para los Refugiados; m) acuerdos migratorios bilaterales firmados con Chile y el Perú; n) aprobación del Acuerdo contra el tráfico ilícito de migrantes entre los Estados Partes del Mercosur; o) los discursos de los funcionarios a cargo de la política migratoria. Son referencias que nos indican la recepción de principios vigentes en el contexto internacional y la transformación del paradigma que sustenta la política: de la “seguridad nacional” como valor a proteger ante la amenaza potencial de los extranjeros al reconocimiento del derecho humano a migrar.

Por otra parte, la política se ha vuelto más compleja en varios sentidos: i) respecto del origen de los flujos: al tradicional procedente de países limítrofes y Corea, se suma en la actualidad el de China, África y el Caribe; ii) en relación con el doble carácter –receptor y expulsor– que caracteriza hoy a la Argentina, circunstancia que implica una original mirada sobre el fenómeno; iii) con referencia a los nuevos actores involucrados en la formulación y aplicación de las políticas: creciente participación de sectores sociales –organizaciones de la sociedad civil– y también de otros gobiernos de países donde residen argentinos, de países de donde provienen los inmigrantes o con los cuales se está construyendo un espacio de integración regional. El Estado y sus funcionarios especializados ya no son los únicos encargados de la cuestión.

Sin embargo, a pesar de que los recientes cambios han avanzado en relación con la protección y respeto de los derechos de los migrantes, estudios puntuales nos revelan que los inmigrantes en la Argentina son discriminados y explotados; en muchos casos, perseguidos y maltratados. Existen cuestiones culturales, económicas e ideológicas que explican ese fenómeno. Lo que aún está en debate es en qué medida los inmigrantes sufren ese trato por ser extranjeros o por ser pobres.

Asimismo, las innovaciones no se reflejan de forma automática en

las acciones de los actores sociales que deben aplicar cotidianamente esas normas. Por el contrario, décadas de ideología militar autoritaria influyen en las contradicciones que a diario ocurren entre lo formal y las prácticas de la política.

La perspectiva de largo plazo nos permite agregar que, durante la estrategia agroexportadora (1870-1930), se observa un proceso de desnacionalización de la política económica –apertura a la inversión extranjera en ferrocarriles, frigoríficos y servicios– y de la migratoria –promoción de la inmigración europea asociada al proceso colonizador, exterminio de la población aborigen– con participación de grupos de la sociedad civil –empresas privadas de colonización– en la implementación de la política ideada. Por el contrario, durante el período posterior (1930-1945), y en parte como consecuencia de la grave crisis internacional, mientras la política económica se desnacionaliza –crecientes inversiones norteamericanas en la industria textil y alimentos, etc.–, la migratoria se vuelve restrictiva y se nacionaliza protegiendo el mercado interno ante las altas tasas de desocupación. Inversamente, durante la década del primer peronismo (1945-1955), la política económica se nacionaliza –se intenta un capitalismo autónomo: aumento de la inversión pública, nacionalización de empresas extranjeras, etc.– y la migratoria se desnacionaliza al considerar el contexto latinoamericano como variable en las amnistías formuladas. Por el contrario, la experiencia industrializadora concentradora (1955-1962 y 1966-1973) desnacionaliza la política económica –proceso de extranjerización, expansión de las empresas multinacionales monopólicas, etc.– y nacionaliza la migratoria –restricciones a los migrantes limítrofes y represión a los migrantes indocumentados– ahora fundada en el control interno y la seguridad nacional. La experiencia distribuidora (1963-1966 y 1973-1976) nacionaliza la política económica –aumento de la inversión pública, control estatal del capital extranjero– y desnacionaliza la migratoria –amnistías para los migrantes limítrofes y promoción de la migración latinoamericana–. A partir del golpe de Estado de 1976, la política económica se desnacionaliza –proceso de extranjerización, vertiginosas privatizaciones, etc.– y la migratoria en parte se nacionaliza, con profundas contradicciones –control creciente de los migrantes indocumentados, restricciones sobre los limítrofes, amnistías, etc.–.

Finalmente, luego de la crisis de 2001, durante los gobiernos kirchneristas, la nueva política migratoria argentina se desnacionaliza a través de dos factores: a) la prioridad conferida al proceso de integración regional como elemento relevante para otorgar derechos diferenciados –mercosureños y no mercosureños–, ampliando el escenario y construyendo la política con criterios que exceden lo estrictamente nacional; y b) la recepción del marco internacional de protección de los derechos humanos, circunstancia que limita la autonomía

y poder del Estado. Simultáneamente, en lo económico, puede observarse un incierto proceso que intenta recuperar parte de la soberanía nacional frente a los organismos financieros internacionales –desendeudamiento, rechazo a las políticas del FMI, etcétera –.

Podríamos agregar que durante los períodos de estrategias conservadoras, concentradoras, incluidas las militares, las políticas migratorias tienden a nacionalizarse; e inversamente, durante las experiencias distribuidoras se perfila un proceso de desnacionalización. Por su parte, el ámbito internacional está presente a lo largo de todo el período estudiado, aunque adquiere diferentes matices e intensidades.

En relación con la región latinoamericana, ya en la década de 1990 comienza a gestarse un tratamiento bi y multilateral de las migraciones, superando la tradicional perspectiva de considerar la política como un instrumento de estricta soberanía nacional (fronteras, seguridad, etc.). Los convenios bilaterales firmados con Bolivia, el Perú y el Paraguay, hacia fines de esa década, representan un antecedente de la política formulada luego de la crisis de 2001.

Retomando las ideas de Sassen (2001), quien sostiene que si bien la construcción de un orden internacional globalizado conlleva un proceso de desnacionalización de las políticas nacionales, el proceso migratorio internacional resulta un área conflictiva en la que los Estados renacionalizan sus políticas aferrándose a su derecho de controlar fronteras; consideramos que resulta necesario distinguir entre países centrales y periféricos. En efecto, el caso argentino resulta paradigmático, pues mientras otros países receptores –centrales- profundizan políticas migratorias restrictivas y en algunos casos descuidan principios sobre derechos humanos –Directiva de Retorno en la Unión Europea, Ley de California en los Estados Unidos de Norteamérica–, en la Argentina la experiencia es inversa al formularse una política que considera la migración como un derecho fundamental. La nueva ley así lo explicita: “El derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad” (Artículo 4).

## REFLEXIÓN FINAL

Desde una perspectiva más general, podemos agregar que desde los inicios del capitalismo y en sus diferentes etapas, el fenómeno migratorio ha sido un factor clave para su desarrollo. No obstante, debemos diferenciar entre países centrales/dominantes/colonizadores y países periféricos/dominados/colonizados. En la época colonial, los segundos aportan la mano de obra barata que el proceso capitalista requería. En la actual etapa de globalización neoliberal capitalista, los procesos migratorios están insertos en este mundo de centros poderosos y periferias subordinadas. Es justamente en ese conjunto de polaridades entre la

sociedad moderna occidental y las otras culturas (todo el mundo ex-colonial) en que debemos interpretar las migraciones desde los países periféricos hacia los centrales. El fenómeno tiene la particularidad de exhibir con claridad las contradicciones y limitaciones del capitalismo: los necesita pero los rechaza. Con su sola existencia los migrantes impugnan, refutan el orden neoliberal vigente exponiendo sus llagas y fracasos. En época de crisis, se legitima su exclusión derrumbando las retóricas construcciones acerca de los derechos humanos que esas mismas sociedades centrales proclaman defender. En los países periféricos la experiencia reciente transita caminos opuestos: las nuevas políticas formuladas en la Argentina, el Uruguay, así como el reciente proyecto de Bolivia se basan en un modelo integrador, respetuoso de los derechos de los migrantes que se contraponen con las del mundo desarrollado.

¿Cuál es la evolución observada en Latinoamérica, especialmente en el Cono Sur, acerca de esta compleja relación entre expansión capitalista global y migraciones? El tratamiento de las cuestiones migratorias a nivel latinoamericano revela avances y retrocesos. Entre los primeros podemos incluir: a) el hecho de que la Convención Internacional para la Protección de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares fuera reconocida y puesta en vigencia por catorce países latinoamericanos; y si bien constituyen declaraciones formales que muchas veces no llegan a cristalizarse en la vida cotidiana de los migrantes, otorga una protección real a la que se puede acudir. La circunstancia de que alguno de estos sean países receptores –como Chile y la Argentina– nos obliga a valorizar aún más este progreso<sup>14</sup>; b) la ampliación de la ciudadanía en trece países que han otorgado el derecho al voto a sus emigrados. En aquellos que aún no lo han consagrado se advierten debates y acciones dinamizadoras que hacen pensar en una obtención a corto o mediano plazo; c) la entrada en vigencia del Acuerdo de Residencia firmado por los países del Mercosur y asociados en el año 2002, si bien los tiempos para su internalización han sido considerablemente largos; d) la declaración de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) –creada mediante un tratado firmado el 23 de mayo de 2008, en Brasilia–, que coloca el tema migratorio entre uno de sus objetivos específicos prioritarios: “...la cooperación en materia de migración, con un enfoque integral, bajo el respeto irrestricto de los derechos humanos y laborales para la regularización migratoria y la armonización de políticas” (Artículo 3, letra k). Esta postura implica una reafirmación de la trascendencia otorgada a la temática migratoria en el proceso de integración regional. En esta misma línea se inscribe el proyecto de “Comunicado Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos de las Personas Migrantes” de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños

14 Ninguno de los países centrales receptores la ha ratificado.

(CELAC), elaborado por los presidentes de América Latina y el Caribe, reunidos en Caracas, el 3 de diciembre de 2011, mediante el cual proponen a las personas migrantes como eje de toda política migratoria, valoran su aporte, expresan su rechazo a la criminalización y se comprometen a combatir el racismo y la xenofobia. Inversamente, a pesar de los avances observados, el tratamiento del tema migratorio, dentro de los órganos del Mercosur, ha sido marginal, dado que no se creó un grupo de trabajo específicamente dedicado a esta materia, sólo se debatió en espacios relacionados con cuestiones laborales, fronteras y previsión social. Asimismo, los progresos citados no logran modificar arraigadas prácticas en las autoridades nacionales encargadas del control interno y de las fronteras, quienes perciben al migrante latinoamericano como un sospechoso a priori de diferentes delitos, así como un potencial competidor de la mano de obra interna. En síntesis, advertimos un proceso lento -y no exento de altibajos- que incorpora las migraciones como una variable esencial para la realización efectiva de la integración. La dimensión jurídica de la región reconoce la influencia del proceso de integración, en algún sentido “desnacionalizando” las políticas migratorias de cada país, así como una desterritorialización del concepto de ciudadanía.

Por último, cómo explicar la original política migratoria argentina a contrapelo de las formuladas por los países centrales receptores. Pensamos que las políticas restrictivas del norte (de la Unión Europea y norteamericanas) descansan en una perspectiva eurocentrista, y en la Argentina, después de la crisis de 2001, comienza la ruptura del paradigma neoliberal al quedar al descubierto el proceso de polarización y desigualdad, la esencial contradicción entre el mundo desarrollado y la periferia. A partir de esta traumática experiencia colectiva, la Argentina pudo idear una política alternativa que rompió con la ideología colonial dominante gracias a su rica historia política, cultural y social construida en relación con los flujos que fue recibiendo desde mediados del siglo XIX.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACNUR 2010 Legal Database. En <<http://acnur.org/>> acceso 15 de septiembre de 2010.
- Aguilar Cardoso, Luis y Mendiola Hidalgo, Mariana 2008 *Grupos en situación de especial protección en la región andina: migrantes* (Lima: Comisión Andina de Juristas).
- Amin, Samir 2001 “Capitalismo, imperialismo, mundialización” en Seoane, José y Taddei, Emilio (comp.) *Resistencias Mundiales. De Seattle a Porto Alegre* (Buenos Aires: CLACSO).

- Andean Community Official Website 2010. En <<http://comunidadandina.org/>>, acceso 15 de septiembre de 2010.
- Brochmann, Grete and Hammar, Tomas (eds.) 1999 *Mechanisms of Immigration Control* (New York, Oxford: Berg).
- Castles, Stephen and Miller, Mark (eds.) 2003 *The Age of Migration* (New York: Guilford Press), 3° edición.
- Correa, Germán 1975 “Estrategias de desarrollo, poder y población. Notas tentativas para el análisis de sus relaciones”, Documento 6, en *Estructura política y políticas de población* (Santiago de Chile: Pispal).
- Earnest, David 2009 *Old Nations, New Voters. Nationalism, Transnationalism, and Democracy in the Era of Global Migration* (New York: Suny Press).
- Facal, Santiago 2006 “Recorriendo el largo camino de la integración: los judíos alemanes en Uruguay” en *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, 12 <<http://alhim.revues.org/index1412.html>> acceso 15 de octubre de 2010.
- Ferrer, Aldo 2005 “Globalización, desarrollo y densidad nacional” en *Cuadernos Clacso (I-VI) Pensamiento Crítico Latinoamericano* (Santiago: Editorial Aun Creemos en los Sueños).
- Gil Araujo, Sandra 2006 “Las argucias de la integración. Construcción nacional y gobierno de lo social a través de las políticas de integración de inmigrantes. Los casos de Cataluña y Madrid”. Tesis doctoral. Departamento de Cambio Social. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología, Universidad Complutense de Madrid, Madrid.
- Gottero, Laura, y Modolo, Vanina 2010 “Migración deseada y participación política en Argentina y Paraguay. Análisis comparativo de normas migratorias y electorales”, ponencia presentada en el Congreso de la Asociación Latinoamericana de la Población, La Habana, 16 al 19 de noviembre de 2010.
- Halperin Donghi, Tulio 1987 *El Espejo de la Historia* (Buenos Aires: Sudamericana).
- Hollifield, James 2000 “The Politics of International Migration: How Can We ‘Bring the State Back in’?” en Brettell, Caroline y Hollifield, James (eds.) *Migration Theory: Talking across Disciplines* (New York/London: Routledge).
- Hollifield, James 1992 “Migration and international relations: Cooperation and control in the European Community” en *International Migration Review*

- 26: 569-595. Institute for Democracy and Electoral Assistance Website. En <<http://idea.int/>> acceso 15 de septiembre de 2010.
- Lander, Edgardo 2005 “Ciencias sociales, saberes coloniales y eurocéntricos” en Lander, Edgardo (comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas* (Buenos Aires: CLACSO).
- Massey, Douglas 1999 “International Migration at the Dawn of the Twenty-First Century: The Role of the State” en *Population and Development Review*, 25, N° 2. 303-322.
- MERCOSUR Official Website. En <<http://mercosur.org.uy/>> acceso 15 de septiembre de 2010.
- Modolo, Vanina 2010 “Libre Movilidad Territorial como factor de desarrollo en el Mercado Común Europeo y Mercosureño” en Novick, Susana (dir.) *Migraciones y Mercosur. Una relación inconclusa* (Buenos Aires: Catálogos).
- Novick, Susana 2008 “Migración y políticas en Argentina: Tres leyes para un país extenso (1876-2004)” en Novick, Susana (comp.) *Las Migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias* (Buenos Aires: Catálogos/CLACSO).
- Novick, Susana 2005 “La reciente política migratoria argentina en el contexto del Mercosur”, en Novick, Susana *El proceso de integración Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes* (Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani), pp. 6- 63.
- Observatorio Control Interamericano de los Derechos de los y las Migrantes 2006 *Informe Interamericano de Migraciones* (Chile: OCIM).
- Oszlak, Oscar y O'Donnell Guillermo 1976 *Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Documento CEDES (Buenos Aires: CLACSO), N° 4, marzo.
- Oszlak, Oscar 1980 *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas* (Buenos Aires: Estudios Cedes), Vol. 3, N° 2.
- Pazos, Nora 2009 “Un desafío para Argentina frente al nuevo escenario en la política migratoria europea”, ponencia presentada a las X Jornadas de AEPA, San Fernando del Valle de Catamarca, 4, 5 y 6 de noviembre de 2009.
- Pazos, Nora 2010 “La directiva de retorno de la Unión Europea y la ley de Arizona: dos normas recientes que violan los derechos de las personas migrantes”, ponencia presentada al XI Congreso Nacional y I Latinoamericano de Sociología Jurídica, Buenos Aires, 7, 8 y 9 de octubre de 2010.
- Pellegrino, Adela 2001 *Migrantes latinoamericanos: síntesis histórica y tendencias recientes* (Montevideo: CEPAL y UDELAR).
- Pellegrino, Adela 2000 “Migrantes latinoamericanos y caribeños: síntesis histórica y tendencias recientes” (Santiago de Chile: Cepal) en Chesnais, Jean Claude, 1986 *La transition démographique. Etapes, formes, implications économiques* (Paris. Presses Universitaires de France, Institut National d'Études Démographiques).
- Pollin, Robert 2007 “La resurrección del rentista” en *New Left Review*, N° 46, septiembre-octubre 2007.
- Quijano, Anibal 2005 “Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina”, en Lander, Edgardo (comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas* (Buenos Aires: CLACSO).
- Said, Edward 2004 *Cultura e imperialismo* (Barcelona: Anagrama).
- Sassen, Saskia 2001 *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización* (Barcelona: Editorial Bellaterra).
- Shore, Crist y Wright, Susan 1997 “Policy. A new field of Anthropology” en *Anthropology of Policy. Critical perspectives on Governance and Power* (Londres: Routledge), pp. 3-39.
- Santos, Boaventura de Sousa 2003 *Crítica de la razón indolente: contra el desperdicio de la experiencia* (España: Editorial Desclee de Brouwer).
- Santos, Boaventura de Sousa 1997 “Hacia un concepción multicultural de los derechos humanos” en *Análisis Político*, N° 31. IEPRI, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales. UN, Universidad Nacional de Colombia, Santafe de Bogotá, Antioquia, Colombia. En <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/colombia/assets/own/analisis%20politico%2031.pdf>> acceso 15 de diciembre de 2011.
- Strikwerda, Carl 1999 “Tides of Migration, Currents of History: The State, Economy, and the Transatlantic Movement of Labor in the Nineteenth and Twentieth Centuries” en *International Review of Social History*, N° 44.
- Tapinos, George y Delaunay, Daniel 2001 “Se puede hablar realmente de la globalización de los flujos migratorios” en *Revista Notas de Población*, N° 73 (2001), CEPAL. En <[http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/8852/lcg2124P\\_pres.pdf](http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/8852/lcg2124P_pres.pdf)> acceso 11 de febrero de 2012.

## INTRODUCCIÓN

- Teitelbaum, Michael. 1984 “Immigration, Refugees, and Foreign-Policy” en *International Organization*, Vol. 38, N° 3, pp. 429-450.
- Torpey, John 2000 *The Invention of the Passport. Surveillance, Citizenship and the State* (Cambridge: Cambridge University Press).
- United Nations Office of Drugs and Crime Official Website 2010. En <<http://unodc.org/>> acceso 15 de septiembre de 2010.
- Walker, Richard y Buck Daniel 2007 “La vía China. Ciudades en la transición al capitalismo” en *New Left Review*, N° 46, septiembre-octubre 2007.
- Wallerstein, Immanuel 2010 “Crisis estructurales” en *New Left Review*, N° 62, mayo-junio 2010.

ANA PAULA PENCHASZADEH\*

## **MIGRACIONES Y DERECHOS POLÍTICOS: ¿DEMOCRATIZACIÓN Y EXTENSIÓN DE LA CIUDADANÍA O NUEVAS FORMAS DE LA EXTRANJERIZACIÓN EN DEMOCRACIA?**

El presente artículo aborda algunos de los dilemas políticos que plantean los extranjeros a los órdenes democráticos actuales. Con vistas a mostrar las tensiones en el corazón de la definición de la ciudadanía, se pondrá el acento en los derechos políticos de los migrantes, extrayendo conclusiones del caso argentino. La ley de migraciones 25.871, más allá de las distintas críticas respecto de su estructura, contenido, implementación y aplicación, promueve un inédito y pionero marco “garantista” de derechos para los extranjeros a través de la creación de un nuevo entramado jurídico-conceptual: se habla de “irregulares” y no de “ilegales”, de “retención” y no de “detención”, y se promueve una defensa de los derechos y garantías de los extranjeros en juzgados federales competentes frente a las decisiones de la Dirección Nacional de Migraciones. Pero esta misma ley que consagra derechos civiles, económicos, sociales y políticos fundamentales acortando las diferencias entre habitantes, residentes y ciudadanos, pareciera tener uno de sus talones de Aquiles en el tipo de derechos políticos que otorga y en la indeterminación de las condiciones para su efectivo ejercicio.

\* Doctora en Filosofía (Paris 8), Doctora en Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires), Profesora de grado y de Posgrado de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires e Investigadora del CONICET/IIGG. Agradezco los valiosos comentarios realizados por el Comité de Referato. Correo electrónico: [anaprenchas@gmail.com](mailto:anaprenchas@gmail.com)

Para un análisis detallado del tipo de dilemas que plantean los derechos políticos de los inmigrantes hoy en la Argentina se hará hincapié en la aplicación e implementación de los derechos políticos en la Ciudad de Buenos Aires, un distrito federal en el cual los inmigrantes representan el 13,2% de la población y en el cual, junto con la provincia de Buenos Aires, se concentra el mayor número de inmigrantes y extranjeros. Este trabajo se moverá, entonces, en tres niveles: un nivel teórico-político en el cual se interrogarán las fronteras de la democracia frente a las nuevas definiciones de la ciudadanía en función de la residencia; un nivel jurídico-nominal en el cual se analizará lo que reza la nueva ley de migraciones en relación a los derechos políticos de los inmigrantes y extranjeros; y un nivel jurídico-práctico en el cual se analizará la encarnadura institucional y política específica de estos derechos en la Ciudad de Buenos Aires.

### DEMOCRACIA, “PERTENENCIA” Y RESIDENCIA

“¿Es posible una ‘política de la ciudadanía’ que valore, para retomar el hilo de una reflexión filosófica que tiene en Jean-François Lyotard y en Jean-Luc Nancy los propios e ineludibles puntos de referencia, el elemento de la ‘disidencia’, la experiencia común de la no pertenencia, la reivindicación colectiva de una irrepetible diferencia? En todo caso, si se quiere contrastar la tendencia de la ciudadanía a ubicarse como una condición duramente excluyente, es necesario trabajar para reabrir teórica y prácticamente el movimiento constituyente, mirando a la pertenencia no como un ‘estatus legal’, sino como ‘una forma de identificación, un tipo de identidad política: algo que debe ser construido y que no está dado empíricamente. Los migrantes, con el simple hecho de su presencia en nuestras sociedades, constituyen un poderoso impulso para trabajar en este sentido”

(Mezzadra, 2005: 118)

Para comenzar, es preciso distanciarse de ciertas visiones “esencialistas”: no, no es posible reconocer, recortar claramente una identidad de otra. No se puede acreditar jamás una “clara pertenencia”, ni exigir tal cosa, pues las personas nunca se “integran” de manera perfecta a ninguna comunidad (excepto en momentos de lamentable radicalización patriótica o nacionalista). Además, la democracia, la democracia que invocaremos en el presente capítulo, no puede ser entendida como un espacio homogéneo de mera agregación de intereses mayoritarios sino, sobre todo, como un espacio político de litigio, de manifestación de la diferencia, por excelencia.

Habiendo dicho esto, se insistirá, desde el comienzo, en que la cuestión de los derechos políticos de los extranjeros (y, en realidad, de “cualquiera”) no puede basarse en una definición de la “pertenencia”. Pues, la pertenencia es inverificable y se funda sobre criterios absolutamente variables, históricos y políticos. Una

muestra clara de este carácter histórico y político, por no decir arbitrario, de la pertenencia se manifiesta en la redefinición constante del concepto de nacionalidad (los criterios para la determinación de la frontera entre los nacionales y los “otros” fueron variando históricamente: la sangre, la religión, el nacimiento, el territorio, el color de la piel, la permanencia, la residencia, etc.).

¿Qué quiere decir, entonces, “pertenecer” a un lugar? Algunos “pertenecen” a un país porque sus abuelos (o incluso antepasados aún más lejanos) vivieron otrora en él y son así portadores de todos los derechos, aunque jamás hayan pisado ese país; otros tienen todos los derechos pues nacieron en un país del cual partieron hace muchos años y al cual no tienen pensado volver ni interés por participar en sus asuntos comunes; otros nacieron y viven en un determinado país, gozando del conjunto de derechos, y sin embargo deciden voluntariamente no participar de los asuntos comunes por no sentirse identificados con su comunidad; otros no viven en sus países de origen hace muchos años y, sin embargo, mantienen vínculos con ellos y celebran cada elección desde sus respectivos consulados; también están aquellos que mantienen lazos de “pertenencia” con un país que ya no existe tal como lo conocieron y del que incluso han sido expulsados y desconocidos políticamente; por no hablar de aquellos inmigrantes de segunda y tercera generación<sup>1</sup> que, por el principio de derecho de sangre, viven excluidos sistemáticamente de una comunidad de la que son parte efectiva y concreta “desde siempre”. Frente a todas estas situaciones, y otras tantas a las que no hacemos referencia aquí, las leyes que dan forma a la ciudadanía, a una “pertenencia acreditada”, no sólo son insuficientes sino que en muchos casos organizan los espacios de acción legítima dentro de una comunidad de manera completamente arbitraria. Igualmente, el objetivo de este artículo no es revisar el conjunto de derechos políticos de los que históricamente han gozado o gozan aquellos que, por alguna razón, son extranjeros a una comunidad, sino de avanzar sobre una definición que dé cuenta de la movilidad y de la fluidez de las “pertenencias” a partir de un criterio situacional y concreto: la residencia. Esto, sin embargo, no quiere decir que no se defienda la posibilidad de participar

<sup>1</sup> Alejandro Grimson sostiene que es un equívoco común creer que existen las migraciones de segunda generación: “Si existen, pero en la imaginación de las sociedades que extranjerizan a los hijos de extranjeros. Al existir en la imaginación son una realidad, porque son tratados realmente como tales. Esta idea es muy poderosa para bloquear accesos a ciudadanías y derechos de descendientes de inmigrantes en determinados países. La idea de que los hijos de los inmigrantes son inmigrantes es tan cierta como la de que existen razas superiores. Como sabemos, esa idea permitió durante mucho tiempo que unas personas fueran dueñas de otras, con todo lo que eso implicaba. O sea, las razas existían aunque fueran inexistentes. Sociológicamente, inmigrante es aquel que se desplaza de una zona a otra, no el hijo del que se desplazó. Si no, todos los seres humanos perteneceríamos a distintas generaciones de inmigrantes. En la larga duración, nadie ha permanecido en ‘su lugar’” (Grimson, 2011: 38).

de los asuntos de una comunidad en la cual no se reside (sobre todo teniendo en cuenta que los “emigrantes” no son en su mayoría “aventureros” y que toda migración internacional es, en general, forzada, es decir, se funda en condiciones que se les imponen a las personas, ya sean éstas económicas, militares, políticas, ecológicas). Dos procesos, entonces, deben ser contemplados para analizar cómo las migraciones internacionales conmueven y ponen en cuestión las políticas de la pertenencia “acreditadas” por los Estados-Nación: por un lado, territorialización de la residencia, políticas internas de la “pertenencia” (“aquí vivo, aquí voto”) y, por otro, desterritorialización de la ciudadanía, políticas externas de la pertenencia (“aquí vivo, allá voto”).

En la actualidad son varias las voces que insisten en la idea de que la extensión de la ciudadanía debe basarse ante todo en un cuestionamiento de la nacionalidad como fundamento (al menos exclusivo y excluyente) de la ciudadanía. Llevar a cabo esta operación tiene un carácter urgente pues las condiciones de nuestras sociedades se han modificado palpablemente o, si se quiere recusar la idea de que existe un movimiento inédito de personas asociado a la globalización, se podría decir que es urgente porque existe un “registro” político global de los movimientos migratorios inédito<sup>2</sup>: la mayoría de las sociedades democráticas actuales reconoce en la cuestión migratoria un tema político central, al punto de que las nuevas izquierdas y derechas se definen, en parte (al menos en sus campañas, aunque finalmente unas y otras terminen confundiendo en sus políticas concretas), respecto de su posición frente a los extranjeros.

Frente a este *acontecimiento*, por no hablar de *hecho* (suponiendo que el capitalismo se funda desde sus inicios en la movilidad de grandes masas de personas y en la reorganización constante del espacio vital de la fuerza de trabajo a nivel mundial y que, recién ahora, se tiene un “registro” diferente de estos movimientos), la única pertenencia que no atentaría (en principio) contra una extensión del concepto de ciudadanía de los extranjeros, es la pertenencia que se acredita a partir del mero “estar” y “residir” en un determinado país<sup>3</sup>.

2 Sobre este punto, conviene consultar el esclarecedor artículo de Alejandro Grimson “Doce equívocos sobre las migraciones” y, en especial, el tercer equívoco “Suponer que estamos en la época de las migraciones.” En el que denuncia un eurocentrismo cronocentrista en la forma de concebir los actuales fenómenos de migraciones masivas (Ibíd.: 35).

3 Se habla de país porque es preciso que el lector de estas páginas no se confunda: este artículo abre una crítica directa a la solución “local” del problema de la participación política de los extranjeros. La exigencia de una residencia “localizada y permanente” en un determinado lugar del país, para poder acceder a los derechos políticos (lo que implica que una persona puede haber vivido toda su vida en Argentina migrando cada dos años a una provincia diferente, y que por ello no tiene una “residencia fija” para acceder a los derechos políticos), es algo que se pondrá aquí en cuestión. No vaya a ser que seamos convencidos rápidamente de que la participación en las elecciones locales es suficiente

Actualmente, una parte importante de los problemas y de las limitaciones efectivas respecto de los derechos políticos de los extranjeros, gira en torno de la definición de la “residencia”, en especial, si se descarta la “nacionalización” por resultar demasiado “costosa” (para acceder a derechos políticos que, digámoslo sin tapujos, no se encuentran probablemente dentro de las agendas de los colectivos inmigrantes)<sup>4</sup>.

“Las personas que se oponen a extender el derecho de voto aducen asimismo que la forma de disfrutar de los derechos políticos es adquirir la nacionalidad del Estado donde se reside. El problema es que se trata de una posibilidad que no está al alcance de todos los residentes extranjeros, y que, además, no depende únicamente de su voluntad sino de los requisitos que establezcan las normas que se establezcan al respecto en cada Estado. De cualquier manera, incluso en los casos en los que los requisitos para acceder a la nacionalidad no son muy estrictos, estamos hablando de un precio muy elevado para tener voz y voto en una comunidad política. Suele tratarse, en el mejor de los casos, de una vía lenta que puede suponer la pérdida de la nacionalidad del país de origen. A todo esto se le añade que cada Estado fija quiénes son sus nacionales y quiénes dejan de serlo, según sus propios criterios, lo que no contribuye a avanzar en el debate acerca de criterios normativos comunes para el reconocimiento del voto; más bien lo traslada a otro terreno, el del debate acerca de las normas de naturalización, ámbito que ha pertenecido muy vinculado a la soberanía de cada Estado” (Méndez Lago, 2003: 127).

En este contexto ¿de qué ciudadanía es preciso hablar? La ciudadanía es un concepto muy flexible que ha acompañado formas variables de participación en los asuntos de una comunidad. Sin embargo, desde lo griegos mismos, el ciudadano (*polites*) se ha definido ante todo por su participación en los asuntos comunes y a partir de la simetría (al menos potencial) entre gobernados y gobernantes. De ahí que sea necesario insistir en el carácter incompleto de la “pertenencia acreditada” a una comunidad en la medida en que no se reconozcan y extiendan los derechos políticos (tanto de elegir, *activos*, como de ser elegidos, *pasivos*) a los extranjeros. Estos derechos son una de las condiciones para un

para hablar de una “extensión de la ciudadanía” y de una “verdadera” participación política de los inmigrantes. “Lo que hoy se plantea cada vez más agudamente es la necesidad de revisar el acceso de inmigrantes a la ciudadanía: las condiciones y contenido de ese acceso, algo que va mucho más allá del reconocimiento del derecho al sufragio en el ámbito municipal” (De Lucas, 2006: 6).

4 “Un aspecto esencial, revelado en distintas investigaciones recientes, es que la mayoría de los migrantes, a pesar de estar evidentemente interesados en la adquisición de los derechos estructuralmente conectados al estatus de ciudadano, no ambiciona obtener la ciudadanía del país donde reside, ni siquiera después de veinte años de residencia, y muestra escaso interés por la naturalización” (Mezzadra, 2005: 100).

verdadero acceso (*a priori* no clientelar, no sometido a los vaivenes políticos de los gobiernos políticos de turno, no caritativo) a los derechos sociales, económicos e, incluso, civiles. Aquí se puede hacer uso del famoso esquema marshalliano de las distintas etapas de acceso a los derechos (civiles, económicos, políticos, sociales) para justificar el carácter endeble de la extensión de un conjunto de derechos sin la necesaria participación, a través de la voz, el voto y la decisión, en una comunidad política específica.<sup>5</sup> Es decir, si se parte del carácter arbitrario e histórico de toda pertenencia, ya no será entonces necesario acreditar una pertenencia nacional pretérita para ser ciudadano, al menos no de forma exclusiva y excluyente. Nadie está sosteniendo que los Estados renuncien a su poder soberano de controlar el ingreso de personas en su territorio, ni a la ausencia de todo criterio para la determinación de las políticas migratorias en un determinado país. De lo que se trata es de modificar palpablemente la calidad de la residencia de los extranjeros, comprometiéndolos activamente en los distintos niveles de la sociedad y haciendo, a su vez, que la sociedad responda frente a ellos. El riesgo, por supuesto, es generar el efecto “sábana corta”: es decir, en la medida en que la residencia permanente en un país implica la participación plena como ciudadano (borrando definitivamente la diferencia entre residente y ciudadano), es esperable (y probable) que las condiciones para el acceso a una residencia permanente se endurezcan (haciéndose más acusada la diferencia entre habitar y residir); si cubro un nuevo espacio es probable que otro quede descubierto...

“(…) el horizonte de una sociedad realmente democrática e igualitaria exige retomar uno de los criterios menos utilizados por los Estados: el lugar de residencia. El lugar de residencia ha otorgado –y en diversas legislaciones otorga– derechos, pero muy lejos estamos de una noción de la democracia como el gobierno de aquellos que viven juntos. (...) Si ‘*taxation without representation is tyranny*’, como afirmaba el ideario liberal, permitámonos constatar que una gran parte de los inmigrantes está sometida a esa tiranía. Los inmigrantes pagan los impuestos al consumo y otros que alimentan los presupuestos públicos que deberían atender la salud, la educación y el bienestar social en general. En los niveles locales y nacionales, esos presupuestos son definidos por gobiernos que todos quisiéramos que fueran elegidos democráticamente. La persistencia de la exclusión de los derechos políticos de los extranjeros será sin duda analizada con

5 “Según desarrolla Marshall en su ensayo sobre ciudadanía, la secuencia comienza con la lucha por la extensión de derechos civiles, que históricamente protagoniza el siglo XVIII, seguida por la presión por conseguir los derechos políticos, que dominaría el siglo XIX, considerados fundamentales para la posterior demanda de derechos sociales y económicos durante el siglo XX. De esta secuencia histórica parece derivarse una doble consideración de los derechos políticos, con valor en sí mismos y como instrumentos valiosos, e incluso necesarios, para la consecución de otros derechos.” (Méndez Lago, 2003: 126)

rechazo en un futuro más inclusivo, del mismo modo en que observamos hoy el momento en el cual sólo los varones podían votar. Un futuro más democrático requiere un mundo menos desigual y territorios en los cuales tengan derechos políticos quienes trabajan, viven y cumplen sus obligaciones en ellos” (Grimson, 2011: 42-43).

El movimiento acelerado y desesperado de millones de personas a lo largo del planeta, los procesos de regionalización y las nuevas estructuras societales multiculturales suponen un desafío para la tradicional configuración nacional de la ciudadanía (Mezzadra, 96). En este contexto, la ciudadanía se ve especialmente interrogada y puesta en cuestión (en muchos de sus puntos de anclaje, al parecer, indiscutibles) por los extranjeros<sup>6</sup>. Sin embargo, es preciso no olvidar que la ciudadanía posee una dimensión excluyente que es central y que determina, en muchos aspectos, su efectividad: se es ciudadano o extranjero, marcando con ello un adentro y un afuera fundamental y, por lo tanto, la posibilidad de un cierre sobre sí (es decir, de una soberanía y de un campo marcado y delimitado para la acción política y jurídica) de los Estados. En otras palabras, la soberanía constituye el principal límite a la hospitalidad: sólo puede haber derecho a tener derechos en el marco de Estados Nacionales cuya particularidad cristaliza y efectiviza la universalidad de la ley y el devenir sujetos (de derecho) de los individuos; es decir, la hospitalidad sólo es posible como derecho en el marco de ciertas regulaciones e instituciones que cada Estado unilateralmente, en tanto cuerpo político diferenciado y autónomo, establece para la entrada y salida de las personas en su territorio<sup>7</sup>. Pareciera, pues, a primera vista, que lo que hace posible la hospitalidad como derecho efectivo es la soberanía. Sin embargo, la hospitalidad, al depender de la soberanía, del derecho que se arrogan los Estados de hacer efectivo el derecho, se ve constantemente aplazada y pervertida<sup>8</sup>. En este

6 “La definición de los códigos de inclusión dentro del espacio de la ciudadanía y, contextualmente, la regulación de los mecanismos de exclusión, son las grandes cuestiones que el Estado está cotidianamente obligado a ‘pensar’ y a repensar a causa de la presencia de ‘extranjeros’ en su territorio. En definitiva esto corresponde a un trabajo continuo, en el que participan normas constitucionales, leyes ordinarias y ‘oficinas administrativas’, de definición de la ‘pertenencia’” (Mezzadra, 98).

7 “Far from escaping the control of the state, migration is subjected to ever-more sophisticated technologies of regulation and control. This does not mean that states have become hermetically sealed; they never were in the past either. But there is no indication that states have lost their capacity to regulate the flow of persons across their borders, nor that membership has been recast in a way that bypasses or transcends the nation-state. The nation-state remains the decisive locus of membership even in a globalizing world; struggles over belonging *in* and *to* the nation-state remain the most consequential forms of membership politics” (Brubaker, 2010: 77).

8 Ver: “Hospitalidad y soberanía. Reflexiones políticas en torno de la filosofía de Jacques Derrida” (Penchaszadeh, 2009).

contexto, es preciso preguntarse, entonces, ¿qué función cumplen los procesos de extranjerización de los extranjeros en nuestras democracias actuales? El trato a los inmigrantes es un observatorio privilegiado de las fronteras de nuestras democracias<sup>9</sup>, pues si la identidad y la pertenencia no son naturales sino que surgen de la posibilidad de una exclusión, los procesos de extrañamiento seguirán siendo, se quiera o no, centrales incluso en las sociedades más democráticas.

Es preciso seguir hablando de extranjeros, pues suponer que esta figura está en proceso de desaparición (por los múltiples procesos de puesta en cuestión de las fronteras políticas de los Estados-Nación y también por la gran relevancia que han cobrado los desplazados internos o las migraciones intranacionales) supone un gesto de represión de los procesos de extranjerización que necesariamente marcan el pulso de las democracias actuales. La cuestión de la diferencia espacio-temporal que supone la condición de extranjería, “condición” que implica la posibilidad de marcar un adentro y un afuera de la comunidad, es central en el marco de nuestras sociedades posfundacionales (de ahí que el espectro de la xenofobia no abandone jamás los discursos políticos y se haga más acusado en momentos de crisis). Los extranjeros dispensan a las sociedades (en especial, a las anárquicas sociedades democráticas tardo-capitalistas) de pensar acerca de los elementos que las constituyen en términos “positivos” (es decir, no basados en una exclusión, si es que algo así existe)<sup>10</sup>.

Los derechos políticos, en este contexto, cumplen una función paliativa central: pues si todas las sociedades, incluso las más democráticas, determinan una identidad a través de la creación de una “diferencia” o de un “exterior constitutivo”<sup>11</sup>, basándose (aunque no de manera exclusiva) en la figura del extranjero, eliminar definitivamente la diferencia entre residentes y ciudadanos a partir del reconocimiento igual del conjunto de derechos y, en especial, de los derechos políticos (que como derechos son aquellos que más claramente se asocian a la extensión de nuevos derechos y al acceso legítimo a los canales institucionalizados de toma de decisiones en una determinada comunidad política), implicaría un reconocimiento igual *frente* al Estado y *en* el Estado. Los extranjeros pasarían a formar parte del Estado y, por lo tanto, no se encontrarían

indefensos frente a sus decisiones. O, en otros términos, los extranjeros deben *contar* para *contar*: recordemos que las democracias liberales y representativas se fundan en una lucha competitiva por el voto popular que nunca está “asegurada”, es decir, que se basa en la incertidumbre; esta “concesión temporal del poder” implica la posibilidad de un castigo a través del voto. Sin la posibilidad de estos premios y castigos no habría ningún tipo de control sobre los representantes... pero, para ello, es preciso reconocer el derecho al voto así como el derecho a ser elegido. Un Estado que puede hacer oídos sordos a una minoría importante (en el caso de la Argentina, a más del 4,5% de sus habitantes) está en serios problemas, pues, como ya se dijo previamente: la democracia es ante todo un espacio de litigio abierto a la irrupción del “otro” y a la hospitalidad de las minorías.

“La cuestión de la exclusión de los migrantes del espacio jurídico, político y simbólico del Nosotros constituido por el conjunto de los sujetos titulares plenos de los derechos de ciudadanía ocupa una importancia estratégica tanto en la teoría como en la práctica: más aún en una época en la que cada configuración ‘identitaria’ (comenzando, como se ha dicho, por la nacional) parece investida de múltiples tensiones, circunstancia que favorece la difusión de tendencias de repliegue defensivo y reactivo en ‘pequeñas patrias’ más o menos abiertamente racistas” (Mezzadra, 2005: 99).

La arbitrariedad política, la inexistencia de un fundamento último sobre el cual erigir una frontera entre “nosotros” y los “otros”, se manifiesta claramente en dos dimensiones en las cuales se opera el poder soberano de definir una inclusión en la exclusión y una exclusión en la inclusión: por un lado, una dimensión espacial que claramente interrogaría las definiciones más conservadoras (los supuestos “núcleos” duros de la pertenencia, el carácter más regresivo/intemporal de la nación constituida sobre lazos de sangre) e implicaría la posibilidad infinita de deslocalización por externalización de la pertenencia, “acá vivo, allá voto”, así como territorialización de la pertenencia por internalización de las políticas de residencia (“aquí vivo, aquí voto”). No habría, entonces, *a priori* un criterio certero de determinación de la pertenencia en su dimensión espacial, quedando entonces supeditado a los vaivenes políticos y a una historicidad de la frontera: el nosotros podría estar “allá”, deslocalizado, fuera del territorio, así como los “otros” podrían estar desde siempre “aquí”, “adentro” claramente *en* el territorio. Por otro lado, hay una dimensión política soberana asociada a lo temporal. Si se toma en cuenta el carácter móvil de la comunidad humana se impone, entonces, un reconocimiento del hecho de la presencia “sostenida” de los extranjeros en determinados países; éste es uno de los elementos más progresivos de las ciudadanías, pues se asocia al vínculo entre subjetivación política y tiempo (¿cuánto tiempo es preciso permanecer, residir en un país, para ser considerado como parte de ese país? ¿Quién y sobre

9 “Desde un punto de vista filosófico, las migraciones transnacionales destacan el dilema constitutivo en el corazón de las democracias liberales: entre las afirmaciones de la autodeterminación soberana por un lado y la adhesión a los principios universales de derechos humanos por el otro” (Benhabib, 2004: 14).

10 Sobre los procesos políticos de extranjerización y de naturalización de la diferencia, asociados a los extranjeros, conviene referirse al libro *Etnicidad, inmigración y política* de Gerardo Halpern y, en especial, al capítulo “Políticas de Estado y políticas de etnicización” (Halpern, 2009).

11 Ver: “Promesas y límites de la democracia: discusiones políticas en torno del pensamiento de Jacques Derrida” (Penchaszadeh, 2010).

qué fundamento se determina el tiempo necesario requerido para adquirir una “pertenencia acreditada”, es decir, una ciudadanía?).

En este punto, es preciso, a su vez, detenerse en dos dimensiones políticas de la temporalidad asociada a la condición de extranjería: por un lado, existe una dimensión de la temporalidad *calculable* asociada al poder soberano de definir y de regular los términos de la residencia y la permanencia de los extranjeros en relación a la posibilidad de adquirir una ciudadanía (plena o no). En esta dimensión, se ponen en juego los términos que impone el anfitrión, es decir, lo que se está en condiciones de *dar*. Pero, por otro lado, existe una dimensión *incalculable* de la temporalidad que interpela al anfitrión y se vincula con la política democrática en sentido amplio: la llegada del otro es siempre un acontecimiento incalculable, la emergencia de un nuevo actor que hace más acusada la incertidumbre y que puede contradecir el cálculo soberano – no se trata nunca solamente de lo que un Estado está en condiciones de dar, sino también de lo que se está (en este caso, de lo que los extranjeros están) en condiciones de *exigir*–.

Resulta fundamental retomar aquí un argumento que pareciera declinar frente al pedido “liberal” de reconocimiento de los derechos políticos por parte del Estado: la democracia no es sólo aquello que sucede *en* el Estado y *por* el Estado, sino que es ante todo un conjunto de procesos de subjetivación que, necesariamente, deben desafiar el orden instituido. Miguel Abensour habla de *democracia insurgente* o de *democracia contra el Estado*. El pedido de extensión de los derechos políticos a los extranjeros redundaría en un aumento de su potencia y no en desmedro de ella; nadie está planteando que la “política” e incluso la ciudadanía comience y termine en el Estado y sus instituciones. Pero sí es preciso pensar qué tipo de interlocutor es el extranjero en un determinado Estado (pues el Estado democrático responde, ante todo, a sus ciudadanos). No hay que olvidar, a su vez, que todo “exterior constitutivo”, en este caso, los extranjeros, supone procesos de subjetivación que vienen a poner en cuestión el orden instituido, no es una pura negatividad; es decir, es una negatividad productiva en términos políticos<sup>12</sup>. De ahí que la hospitalidad, la llegada del otro,

12 Un argumento central asociado a las formas de la subjetivación política de los inmigrantes en las ciudades tiene que ver con lo que Etienne Balibar define como “Derecho de ciudad”. En términos de Saskia Sassen: «La ciudad constituye un espacio para la política mucho más concreto que la nación, ya que en ella los actores políticos informales pueden participar con menos dificultades que en el nivel nacional. La política nacional suele canalizarse a través de los sistemas formales existentes, ya sea el electoral o el judicial (cuando se demanda a un ente estatal). Para poder participar en dichos sistemas, hay que ser ciudadano nacional. Por lo tanto, los actores políticos informales se vuelven invisibles con más facilidad en el espacio de la política nacional. En la ciudad, además, se puede dar todo un espectro de actividades políticas, como la ocupación de propiedades inmo-

del extranjero que “viene hoy para quedarse mañana”, sea un acontecimiento en la medida en que el que llega transforma e interroga el orden supuestamente justo de la comunidad. El extranjero es un nuevo actor que necesariamente se politiza y se subjetiviza en la medida en que su estadia se hace sostenida en el tiempo.

“The longer the period of settlement without citizenship, and the more integrated such resident non-members are in the economic, social, and cultural life of the country of settlement, the more anomalous is their status, and the stronger is their case for full membership” (Brubaker, 2010: 72).

Finalmente, ¿no es el derecho político la condición para una efectiva participación/pertenencia en la comunidad? Se trata aquí de invertir la vieja fórmula que exigía una pertenencia (como fundamento) de la ciudadanía para dar lugar a una ciudadanía plena como exigencia para una efectiva pertenencia.

### LEY DE MIGRACIONES 25.871: UN NUEVO PARADIGMA HOSPITALARIO CONFRONTADO A LA CUESTIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICOS

Argentina se democratizó claramente al correr el eje de lo policial hacia lo hospitalario con el conjunto de reformas promovidas en materia migratoria desde 2003<sup>13</sup>. En especial, este nuevo *paradigma hospitalario* se manifiesta en el inédito reconocimiento del derecho humano a migrar, un derecho que la mayoría de los Estados no están dispuestos a reconocer por atentar contra su fundamento, a saber: la soberanía<sup>14</sup>. Pero, como ya se dijo en la introducción, esta misma

biliarias, las manifestaciones contra la violencia policial, la lucha por los derechos de los inmigrantes y los sin techo, etc.; pero también existe una amplia gama de problemáticas, como la política de la cultura y la identidad o los derechos de los homosexuales. En gran medida, todo esto se vuelve visible en la calle: la política urbana suele desarrollarse por las personas, más que por los medios tecnológicos masivos. Este tipo de actividad política urbana que se practica en la calle posibilita la formación de nuevos sujetos políticos, quienes ya no necesitan pasar por el sistema formal” (Sassen, 1997: 145).

13 “A inicios de la presente década, después que se desatara la crisis de diciembre de 2001, se advierte un giro significativo en la retórica del Estado respecto a la inmigración. Comienzan a aparecer indicios de una reconfiguración de los discursos y prácticas estatales frente a las migraciones internacionales, inaugurándose una retórica de la inclusión, basada en la perspectiva de los derechos humanos, la ciudadanía comunitaria y el pluralismo cultural, frente a la retórica de la exclusión predominante en la década de los noventa. A diferencia de las décadas anteriores, el discurso oficial actual no se apoya, al menos abiertamente, en la figura de la inmigración limítrofe como ‘problema’ o ‘amenaza’. Por el contrario, ahora se destaca el aporte o la contribución que han hecho y hacen los inmigrantes, principalmente en el campo de la economía y la cultura, reconociendo la inmigración como una necesidad” (Domenech, 2008: 3-4).

14 “Un sello característico de la política migratoria argentina reciente es el profundo cambio ideológico en la definición y conceptualización del tema migratorio ocurrido a partir de la aprobación de la Ley de Migraciones 25871 de diciembre de 2003. Con la nueva ley se pasa de una política restrictiva y con mayores obstáculos legales que

ley que consagra derechos civiles, económicos y sociales fundamentales, para borrar la diferencia entre habitantes, residentes y ciudadanos, pareciera tener uno de sus talones de Aquiles en el *tipo* de derechos políticos que otorga y en la (in)determinación de las condiciones para su efectivo ejercicio.

Para abordar el conjunto de determinaciones estructurales cristalizadas a partir de la nueva ley de migraciones, es preciso hacer aquí un primer envío a la función del Estado en Argentina hoy, al carácter de sus leyes y a sus estrategias institucionales y políticas. ¿Cuáles son los ámbitos legítimos de acción habilitados por la nueva Ley de Migraciones 25871 y por su reciente reglamentación? Y, más allá de los ámbitos políticos legítimos habilitados por la ley (pues, sabemos que entre el dicho y el hecho siempre hay un largo trecho): ¿qué obstáculos institucionales y societales deben removerse para un efectivo acceso a los derechos otorgados en la letra? Puesto que las normas no lo resuelven todo, se impone una agenda de implementación de la ley.

Sin embargo, conviene aclarar desde el principio que no existe algo así como “el Estado” sino intensas luchas de poder al interior de todo bloque hegemónico y procesos contrahegemónicos en torno y al interior de todo Estado; en especial, cuando se trata de la cuestión migratoria que, como ya se explicó, juega un rol central en la determinación del campo de acción de un Estado<sup>15</sup>. Es preciso tener en cuenta que la emergencia de una nueva ley no necesariamente se basa en la preexistencia de un acuerdo básico entre las distintas fuerzas al interior del Estado (más allá de que, en última instancia, la sanción de una ley presupone una lógica consensual, propia del legislativo). Cabe, asimismo, comprender la nueva ley de migraciones en el contexto más vasto de reformas promovidas o apoyadas oportunamente (como fuera el caso de la nueva Ley de migraciones) por el kirchnerismo, que redefine la ciudadanía, la residencia y el habitar en el horizonte de los derechos humanos.

---

limitaban el ingreso y permanencia de inmigrantes, a una política abierta y respetuosa de los derechos humanos de las personas, por su condición de tal y no por su origen nacional. En tal sentido, la nueva legislación en materia migratoria busca facilitar el acceso a la residencia y reconocer derechos para los migrantes con independencia de su condición migratoria. Visto en perspectiva histórica, la ruptura más evidente la constituye la introducción de la perspectiva de los derechos humanos y el consecuente abandono de la doctrina de la seguridad nacional adoptada en la normativa migratoria anterior” (SICREMI, 2011: 15-16).

15 “(...) el Estado no es una entidad monolítica y homogénea que actúa en forma racional y coherente. En las agencias del Estado conviven, convergen y entran en conflicto actores que responden a intereses, ideas y tradiciones diferentes. La temática migratoria genera confluencias y acuerdos así como también conflictos y contradicciones entre los poderes públicos, los ministerios, las secretarías y las diversas dependencias administrativas involucradas. En efecto, los conflictos intra-estatales en torno a esta temática son una característica recurrente en la historia del Estado argentino” (Badaró, 2006: 230).

Siempre, por otro lado, está el problema central de la “aplicabilidad” de las leyes y, en especial, de la pervertibilidad/perfectibilidad de la ley<sup>16</sup> en su aplicación. Existe un desfase insuperable entre aquello que dicta la ley y las prácticas institucionales y burocráticas y políticas<sup>17</sup> (que no siempre es funcional a una interpretación y aplicación restrictiva de la ley): “el Estado argentino exhibe facetas y prácticas múltiples que pueden representar impedimentos para los inmigrantes y los organismos e instituciones que los asesoran y apoyan, como también oportunidades de acción no contempladas en las normativas” (Badaró, 2006: 230). En el caso específico de los derechos políticos de los extranjeros, se abre un campo especialmente interesante para abordar las limitaciones concretas y potenciales de la nueva ley de migraciones a partir de dos dimensiones de análisis: por un lado, el ámbito político específico ofrecido y protegido por la nueva ley para los extranjeros (¿cuáles son los límites y las restricciones estructurales a los derechos políticos que ésta impone?) y, por otro lado, el campo de aplicación efectiva de los derechos políticos (¿qué tipo de interpretación, amplia o restrictiva, se hace y se puede hacer de la ley? ¿Cómo interpreta cada distrito electoral la “participación en los asuntos “locales” promovida por la nueva ley? Y, específicamente, ¿cómo se hacen efectivos estos derechos en el distrito federal más importante en términos relativos para los extranjeros a nivel nacional, es decir, en la Ciudad de Buenos Aires?).

La nueva ley de migraciones dice lo siguiente en el artículo 11: “La República Argentina facilitará, de conformidad con la legislación nacional y provincial en la materia, la consulta o participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales donde residan.” En el reglamento de la Ley se agrega que “El Ministerio del Interior, a través de la Dirección Nacional de Migraciones o por intermedio de convenios que se suscriban con organismos que actúen en jurisdicción Provincial, Municipal o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, adoptará las medidas necesarias para informar a los extranjeros respecto de las condiciones y requisitos del ejercicio del derecho al voto. Asimismo, promoverá las acciones conducentes a fin de garantizar distintas formas de participación real y efectiva en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales de los extranjeros residentes en ellas.” De esta normativa vigente se desprende, como primera cuestión central, la reducción de la participación de los extranjeros al

---

16 La deconstrucción del texto de la ley (cuya performatividad se encuentra asociada a una praxis y a una deriva interpretativa no prevista ni calculable) opera un movimiento que “abre” las posibilidades del derecho al manifestarse sus aspectos reprimidos (Derrida, 1997).

17 Un claro ejemplo de este trabajo reflexivo y deconstructivo que puede hacerse sobre las leyes en materia migratoria, con el objetivo de ampliar su sentido (incluso, durante la vigencia de la Ley Videla), es el que viene realizando el CELS.

ámbito “local”; es decir, una limitación espacial de la participación que busca proteger el ámbito de los asuntos nacionales (probablemente, fundándose en el principio de soberanía). Este tipo de restricción de los derechos políticos, hace manifiesta la centralidad de la nacionalidad/naturalización para la definición de la ciudadanía<sup>18</sup>. De hecho, en la Constitución Nacional, la ciudadanía se asocia directamente al ejercicio de los derechos políticos, a partir de los 18 años, para todos aquellos que son argentinos nativos, por opción o naturalizados. Se establece así una clara diferencia entre las figuras del ciudadano, el residente y el habitante. Sobre la base de estas tres figuras jurídicas, se producen y reproducen procesos de inclusión y exclusión, en especial, respecto de los derechos políticos. Recordemos que “habitar” no es lo mismo que “residir”, pues la residencia supone ya una identificación y regularización de la presencia de los extranjeros en el territorio argentino: de ahí las tres categorías de residentes (permanentes, temporarios o transitorios). El “habitar”, si bien es una categoría jurídica, asociada desde siempre a ciertas garantías y derechos básicos en las distintas versiones de la Constitución Argentina<sup>19</sup>, está asociado a una presencia de hecho (que puede revestir, especialmente en el caso de los extranjeros, formas de la irregularidad); en este sentido, la nueva normativa vigente, basándose en una definición amplia de los derechos humanos, protege ciertos derechos básicos y esenciales de las personas por encima de su situación migratoria (regular o no).

Para hacer un análisis más detallado de las implicancias políticas de la nueva ley de migraciones conviene, en este punto, detenerse en el caso particular de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA). ¿Por qué la CABA? Los motivos son varios. En primer lugar, porque en este distrito federal se concentra la mayor cantidad de extranjeros e inmigrantes en términos relativos. Según el último Censo Nacional de 2010, la población total que habita en la ciudad es de 2.890.151, de la cual 381.778 (es decir, el 13,2%) nació en el extranjero. La CABA junto con la Provincia de Buenos Aires son los dos distritos federales en los que se concentra la mayor cantidad de extranjeros (Ver cuadro A).

En segundo lugar, por ser la capital y la sede de la gestión nacional, lo que en ella sucede tiene un impacto directo y visible a nivel nacional (sin contar que sus jefes de gobierno han sido candidateables históricamente a presidentes de la Nación). En tercer lugar, dada la importancia relativa de la población extranjera

(13,2% de los habitantes), la determinación y la forma de acceso a los canales políticos institucionalizados para la toma de decisiones son de gran relevancia en términos de su gran poder potencial. Por ejemplo, en un contexto político de fragmentación, de volatilidad del voto y de *ballotage*, una minoría que representa el 13,2% de la población, puede dar vuelta y determinar una elección. Otro ejemplo de la importancia relativa en términos políticos de los extranjeros en la CABA, permite hacer un ejercicio sobre la determinación del número de diputados que, según la Constitución Nacional, debería determinarse de acuerdo con el número de habitantes a los que éstos representan. Sin entrar en detalles acerca del número que entonces debería corresponderle a la CABA y a las otras provincias (según los números arrojados por el nuevo Censo Nacional), el hecho es que actualmente por la CABA hay 25 diputados nacionales, de los cuales (según el criterio de representación por número de habitantes) tres deberían corresponderle a los extranjeros<sup>20</sup>. Por supuesto que de esta forma estaríamos pasando por alto que los extranjeros sólo pueden participar de las elecciones locales y no a nivel nacional y que esta participación es a condición de poseer una residencia “permanente”.

En cuarto lugar, el caso de la CABA es especialmente interesante, pues en el año 2000 (es decir, antes de la sanción de la nueva ley de migraciones) se crea Registro de Electoras y Electores Extranjeros de la Ciudad de Buenos Aires a partir de la ley 334/00. La creación de un padrón electoral voluntario de extranjeros constituye, como se explicará a continuación, un acto arbitrario en sí mismo, agravado por la forma en que ha sido implementado por los organismos estatales desde su creación. En quinto y último lugar, la CABA ha sido el escenario de una campaña “Aquí vivo, aquí voto”, promovida por un conjunto de organizaciones no gubernamentales, colectividades de inmigrantes y centros de estudiantes y de investigación en temas migratorios, abriendo un campo de reflexión y de acción específico sobre los derechos políticos de los extranjeros en la ciudad. Asimismo, esta campaña es una muestra clara del dinamismo y vitalidad de la red de asociaciones, organizaciones e instituciones que trabajan la cuestión migratoria, especialmente, en el marco de la Ciudad.

Conviene detenerse aquí en algunas cuestiones centrales que surgen del análisis de la efectivización de los derechos políticos en la CABA. Vale la pena preguntarse por qué si una persona “cuenta” en términos sociales,

18 Un ejemplo de este umbral de la nacionalidad para el acceso a la ciudadanía, especialmente en su dimensión política, se ve claramente en el reciente informe del SICREMI, en el cual, en la sección dedicada a la Argentina, los representantes de la Dirección Nacional de Migraciones presentan un cuadro informativo acerca de la “Adquisición de nacionalidad y ciudadanía para extranjeros” marcando la equivalencia entre ciudadanía y nacionalidad por naturalización que se desprende del conjunto de la normativa vigente en Argentina hoy (SICREMI, 2011: 9-10).

19 Ver “Ciudadanos, nacionales, habitantes y extranjeros” (Penchaszadeh, 2008).

20 Tomando en cuenta el Cuadro B, y que el número de diputados nacionales por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se establece de acuerdo a la cantidad total de habitantes: si el número de diputados nacionales es de 25 y la población total que habita en la CABA es de 2.890.151, se deduce que hay un diputado cada 115.606,04 habitantes, lo que implica que al colectivo inmigrante le corresponden de hecho (pues, está incluido en la cantidad de habitantes de la Ciudad), al menos, 3 diputados nacionales.

civiles y económicos, a los efectos de la determinación de los recursos (por ejemplo, como “habitante” en el Censo Nacional que, como ya sabemos, tiene una relevancia política central en la determinación de los recursos de toda índole y en la planificación estatal de las políticas públicas), se naturaliza su exclusión a nivel político. Hay una nueva tendencia (de la cual dimos cuenta en la primera parte de este artículo) en la forma de concebir la ciudadanía, como “membresía política” y en función de la residencia, que impacta directamente en la forma tradicional de concebir la ciudadanía como nacionalidad (forma que aún predomina en la normativa vigente en Argentina)<sup>21</sup>. En este contexto, un camino posible para avanzar en la extensión de los derechos políticos de los extranjeros puede sostenerse desde la perspectiva de los derechos humanos, tal como lo explica Ceriani (2009). La ciudadanía democrática supone formas históricas variables de inclusión y reconocimiento de derechos y obligaciones, así como una interrogación constante acerca de los sectores que han quedado excluidos. Argentina se encuentra encaminada hacia una definición cada vez más abierta y plural de la ciudadanía, en función del reconocimiento de las distintas minorías que constituyen el “afuera de su interior” (extranjeros, transexuales, pueblos originarios, etc.) con base en los derechos humanos. Sin embargo, algunos de los tratados, convenciones y pactos de derechos humanos internacionales (en especial, el Pacto de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana de Derechos Humanos), que adquirieron jerarquía constitucional en la última reforma (1994), establecen una clara diferencia entre los derechos en general (civiles, sociales y económicos) y los derechos políticos (a los que se asocia claramente con el poder soberano de los Estados de controlar y regular sus fronteras)<sup>22</sup>. De esta forma, bregar por una extensión

21 “Por membresía política quiero significar los principios y prácticas para la incorporación de forasteros y extranjeros, inmigrantes y recién venidos, refugiados y asilados, en entidades políticas existentes. Las fronteras políticas definen a algunos como miembros, a otros como extranjeros. La condición de miembro, a su vez, es significativa sólo cuando se ve acompañada de rituales de ingreso, acceso, pertenencia y privilegio. El sistema moderno de Estados naciones ha regulado la pertenencia en términos de una categoría principal: la ciudadanía nacional. Hemos entrado en una era en la que la soberanía del Estado-Nación se ha visto raída, y la institución de la ciudadanía nacional ha sido des- agregada o desempaquetada en diversos elementos. Han emergido nuevas modalidades de membresía, con el resultado de que las fronteras de la comunidad política, tal como las define el sistema de Estados naciones, ya no son adecuadas para regular la condición de miembro” (Benhabib, 2004: 13).

22 Otro ejemplo de las perplejidades de la extensión de los derechos políticos a partir de los derechos humanos se desprende de la Declaración Universal de los Derechos Humanos que reza en su artículo 21: “1) Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos; 2) Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país; 3) La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder públi-

co; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.” Aquí los principios de dinamismo y progresividad deben aplicarse para una interpretación amplia del significado de “su país” (¿de nacimiento, de residencia?).

Hay otras dos estrategias posibles en lo que respecta a la extensión de los derechos políticos de los extranjeros: una estrategia “conservadora” que apunta a la interpretación más amplia de la normativa vigente, sin modificar ni derogar ninguna norma; y una estrategia “reformista” que apunta a una modificación de las condiciones jurídicas actuales. En el espíritu de ambas estrategias, se puede analizar la campaña “Aquí vivo, aquí voto” tal como fue pensada y lanzada a comienzos de 2011 en la ciudad por una pluralidad de instituciones, organismos, centros de derechos humanos, académicos y estudiantiles y diversas colectividades de inmigrantes<sup>23</sup>. En esta campaña, se apuntó, por un lado, a informar a los extranjeros, con la idea de que existe un gran desconocimiento de los extranjeros con residencia permanente respecto de sus derechos políticos y de las condiciones para su acceso. Por otro lado, el eje de la campaña giró en torno de la modificación de ciertas leyes vigentes. En la gacetilla de prensa puede leerse:

“Actualmente, de una población de 340.960 personas con residencia permanente en Argentina y domicilio en la Ciudad de Buenos Aires, lo cual constituye un 11,2% del total de los habitantes de la Ciudad, solamente se encuentran empadronadas 11.807. Es decir, sólo alrededor de un 3% puede participar en la elección de quienes gobiernan y adoptan las decisiones que nos afectan a todos y cada uno de los habitantes, sin importar la nacionalidad de origen.”

23 Red Comunicacional Boliviana en Argentina/ Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús/ CAREF – Servicio Ecuménico de Apoyo y Orientación a Migrantes y Refugiados/ CELS – Centro de Estudios Legales y Sociales/ Asociación Civil Federativa boliviana/ Secretaría de Derechos Humanos CEDYCS – UBA/ Asociación Civil y Cultural Yanapacuna/ Corriente Política 17 de Agosto/ Radio Gráfica FM 89.3/ Mujeres Unidas en Acción/ Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay (IEALC-FSOC-UBA)/ Asamblea Coro Mayta/ Radio La Milagrosa/ Frente de Mujeres del Encuentro por la Democracia y la Equidad (EDE) CABA/ Fundación Encuentro para el Estudio de Políticas Públicas/ Cualderecho/ Comisión de Derechos Humanos del Bajo Flores/ Partido Nacionalista Peruano/ Federación Paraguaya en Argentina/ CTA Capital/ Corriente Política USINA/ Casa USINA Barracas/ CIDAC (Barracas- Filosofía y Letras- UBA)/ Asociación Dominicanos Residentes en Argentina/ Casa Peruana/ Buenos Aires Para Todos en Mov. Proyecto Sur/ Instituto de Pensamiento y Políticas Públicas (IPyPP)/ ADC/ Mujeres Peruanas Unidas Migrantes y Refugiadas/ FACBOL/ Instituto Argentino para la Igualdad Diversidad e Integración (IARPIDI).

“A diferencia de lo que establece la Constitución porteña, la legislación vigente (Ley 334), al exigir la inscripción previa en un registro de electores extranjeros y extranjeras, limita la posibilidad de votar y participar en igualdad de condiciones que los demás habitantes de la ciudad.”

La estrategia reformista consistió, entonces, en pedir la derogación de la ley 334 y la reforma de la Ley de comunas, estableciendo, respectivamente, el empadronamiento automático y el voto obligatorio de los extranjeros con residencia permanente en la Ciudad y el reconocimiento del derecho a ser elegidos miembros de las Juntas Comunales. Con casi 11 años de vigencia, al momento del lanzamiento de la campaña, el porcentaje de empadronamiento habría arrojado que sólo un 3% de los extranjeros que “habitan” en la Ciudad se habría empadronado; este número, sin embargo, es poco fiable pues sólo los que tienen residencia permanente y “fija” en la Ciudad pueden votar (es decir, para poder saber el padrón electoral de extranjeros *potencial*, sería necesario saber cuántos inmigrantes cuentan con una residencia permanente y pueden acreditar más de dos años de residencia en la ciudad). Actualmente, no hay un registro de la cantidad de residentes permanentes que viven en la CABA. La Dirección Nacional de Migraciones registra la cantidad de residencias permanentes otorgadas, pero una vez que las mismas son otorgadas ya no hay un registro de los egresos ni de los decesos (por lo tanto, el número efectivo de extranjeros en condiciones de votar es un misterio). En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, el problema de la determinación del número de residentes permanentes es, asimismo, más acusado pues muchos extranjeros realizan el trámite en la CABA aun cuando viven o planean vivir en otra circunscripción. Este punto es de gran importancia, pues si son 381.778 los extranjeros que viven, estudian y trabajan, de hecho, en la CABA y (para marzo de 2011) sólo se habrían empadronado 11.807, el sistema basado en el empadronamiento voluntario ha demostrado ser un fracaso total en términos de extensión de los derechos políticos para los extranjeros (por no hablar de los derechos políticos pasivos).

En la misma gacetilla de prensa de la campaña “Aquí vivo, aquí voto” se sostiene que la desinformación y la ausencia de mecanismos y canales ágiles para la inscripción en el padrón constituyen un parte del problema. Se denuncia, por otro lado, una restricción de los derechos políticos *pasivos* para los extranjeros en la Ciudad, pues la ley de comunas otorga el derecho a ser elegido como miembro de las Juntas Comunales sólo a los nacionales nacidos en Argentina. Teniendo en cuenta el diagnóstico realizado por la red de organizaciones, institutos y centros que lanzaron la campaña, los objetivos de esta última fueron y son los siguientes: a) difundir los derechos políticos de los extranjeros residentes; b) impulsar una reforma legislativa para garantizar el empadronamiento automático y de la Ley de Comunas que permita que los extranjeros puedan ser elegidos; c)

organización de charlas públicas con representantes de los diferentes bloques de la legislatura de la Ciudad; d) presentar un amparo judicial para exigir al gobierno de la Ciudad el cumplimiento de sus obligaciones en materia de promoción, difusión del derecho al voto, así como la habilitación de sedes alternativas de inscripción; y) convocar a un empadronamiento masivo un día puntual para hacer visible el carácter obsoleto y obstructivo del sistema vigente.

Hasta la fecha, la campaña “Aquí vivo, aquí voto” mostró el carácter obsoleto y obstructivo del sistema de empadronamiento voluntario en la CABA y organizó el debate en torno de distintos proyectos de Ley en la Legislatura porteña. Sin embargo, una experiencia sobre la extensión de los derechos políticos con la que sería interesante contrastar el caso de la Ciudad es la que fuera promovida por el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires (en la que se concentra más de la mitad de la población extranjera del país). A partir de la sanción de la ley 12.312 (que modificara la ley 11.700) y de una intensa campaña de empadronamiento de los extranjeros - llevada a cabo por el Registro de las Personas de la provincia en sus 400 delegaciones dispuestas a lo largo del territorio provincial - la cantidad de inscriptos en el padrón de las últimas elecciones de 2011 ascendió a 339.803 (frente a los 272.494 empadronados para los comicios legislativos de 2009).<sup>24</sup> A esta política de empadronamiento, promovida por el gobierno de la provincia, debe sumarse la sanción de la Ley 14.086 en 2009 que establece la obligatoriedad del voto de los extranjeros (empadronados) para la elección de gobernador y vicegobernador, legisladores provinciales (diputados o senadores, según su sección electoral), intendentes municipales, concejales y consejeros escolares. El espíritu de esta nueva ley es promover el voto de forma efectiva, tanto en elecciones Primarias como en las Generales, pues las últimas elecciones mostraban que menos del 10% de los extranjeros, que estaban empadronados, efectivamente votaron. El caso de la Provincia de Buenos Aires muestra, entonces, la relevancia central de las políticas públicas promovidas para la promoción y extensión efectiva de los derechos políticos.

Este capítulo, apuntó a señalar la importancia de una ciudadanía plena (aquella que incluye los derechos políticos como uno de sus principales pilares) como condición para una “pertenencia efectiva” (y no a la inversa). Sin embargo, la constitución de un sujeto político y nuevas formas de subjetivación no pueden

24 El padrón electoral de extranjeros de la Provincia de Buenos Aires, que representa el 36,07% de los extranjeros que habitan en la Provincia (según el último Censo Nacional de 2010), puede y debe contrastarse con el 3% del padrón electoral de extranjeros de la Ciudad (un porcentaje que dedujeron, a comienzos de 2011, los que llevaron a cabo la campaña “Aquí vivo, aquí voto”, cuando aún no se contaba con los resultados del último censo y, por lo tanto, a partir de un número de extranjeros claramente inferior).

ser “obra” del Estado, aunque éste puede facilitar su emergencia a través de la apertura de nuevos ámbitos de acción legítimos. Es preciso recordar aquí que el estigma no es sólo el lugar denostado que se le atribuye al otro, sino que es una relación social: la victimización no es más que la contracara perversa (y asimétrica) de la “criminalización” de los extranjeros; es decir, “la víctima” por sí misma no es un sujeto político. De ahí la relevancia de contraponer la participación/emancipación, propia de los derechos políticos, a la asistencia/seguridad, propia del conjunto de derechos sociales, civiles y económicos. Es decir, hospitalidad y emancipación deben ir necesariamente de la mano de una democracia digna de este nombre.

## CUADROS

**Cuadro A**  
**Distribución de la Población nacida en el extranjero en Argentina, según los datos del Censo Nacional 2010**

|                                                               |           |        |                                                      |
|---------------------------------------------------------------|-----------|--------|------------------------------------------------------|
| Total de Población extranjera en Argentina                    | 1.805.957 | 100%   | 4,5% (de la población total Argentina de 40.117.096) |
| Total de Población extranjera en la Provincia de Buenos Aires | 941.941   | 52,15% |                                                      |
| Total de Población extranjera en la CABA                      | 381.778   | 21,1%  |                                                      |
| Total de Población extranjera en el resto de las provincias   | 482.238   | 26,75% |                                                      |

**Cuadro B**  
**Distribución de la población nacida en el extranjero en la CABA, según datos del Censo Nacional 2010**

|                                                              |           |       |
|--------------------------------------------------------------|-----------|-------|
| Población Total CABA                                         | 2.890.151 | 100%  |
| Total de Población extranjera CABA (nacida en el extranjero) | 381.778   | 13,2% |

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los datos del Censo Nacional Argentina 2010.

## BIBLIOGRAFÍA:

- Agier, Michel 2008 *Gérer les indésirables* (Paris: Flammarion).
- Badaró, Máximo 2006 “La conciencia y la ley: la cuestión migratoria en las prácticas de agencias estatales y organismos no gubernamentales en la Ciudad de Buenos Aires” en Grimson, Alejandro y Jelin, Elizabeth (comp.) *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos* (Buenos Aires: Editorial Prometeo).
- Balibar, Étienne 2002 *Droit de cité* (Paris: PUF).
- Benhabib, Seyla 2004 *El derecho de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos*, (Barcelona: Editorial Gedisa).
- Brubaker, Rogers 2010 “Migration, Membership, and the Modern Nation-State: Internal and External Dimensions of the Politics of Belonging” en *Journal of Interdisciplinary History* (Massachusetts: Massachusetts Institute of Technology) xli:1, summer. En <<http://works.bepress.com/wrb/29>> acceso 10 de enero de 2012.
- Ceriani Cernadas, Pablo 2009 “Los derechos políticos de extranjeros en España desde un enfoque de derechos humanos: La ilegitimidad del principio de reciprocidad” en De Lucas, Javier y Solanes, Ángeles (coords.) *La igualdad en los derechos: claves de la integración* (Madrid: Dykinson).
- De Lucas, Javier 2006 “La ciudadanía basada en la residencia y el ejercicio de los derechos políticos de los inmigrantes” en *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho* (Valencia: Sociedad Española de Filosofía Jurídica y Política) N° 13. En <<http://www.uv.es/CEFD/13/delucas.pdf>> acceso 12 de diciembre de 2011.
- De Lucas, Javier y otros (2008) *Informe Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes* (Bilbao: Fundación BBVA). En <[http://www.fbbva.es/TLFU/dat/informe\\_derechos\\_participacion.pdf](http://www.fbbva.es/TLFU/dat/informe_derechos_participacion.pdf)> acceso 20 de enero de 2012.
- Derrida, Jacques 1997 *Fuerza de Ley. El 'fundamento místico de la autoridad'* (Madrid: Tecnos).
- Domenech, Eduardo 2008 “Migraciones internacionales y Estado nacional en la Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión” ponencia presentada en *III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población* (Córdoba: ALAP). En <[http://www.alapop.org/2009/images/DOCSFINAIS\\_PDF/ALAP\\_2008\\_FINAL\\_299.pdf](http://www.alapop.org/2009/images/DOCSFINAIS_PDF/ALAP_2008_FINAL_299.pdf)> acceso 12 de febrero de 2012. Córdoba, Argentina, del 24 al 26 de septiembre de 2008.

- Grimson, Alejandro 2006 “Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas” en Grimson, Alejandro y Jelin, Elizabeth (comp.) *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos* (Buenos Aires: Editorial Prometeo).
- Grimson, Alejandro 2011 “Doce equívocos sobre las migraciones” en *Revista Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 233, mayo-junio. En <[http://www.nuso.org/upload/articulos/3773\\_1.pdf](http://www.nuso.org/upload/articulos/3773_1.pdf)> acceso 2 de febrero de 2012.
- Halpern, Gerardo 2009 *Etnicidad, inmigración y política. Representaciones y cultura política de exiliados paraguayos en Argentina* (Buenos Aires: Editorial Prometeo).
- Jelin, Elizabeth 2006 “Migraciones y derechos: instituciones y prácticas sociales en la construcción de la igualdad y la diferencia” en Grimson, Alejandro y Jelin, Elizabeth (comp.) *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos* (Buenos Aires: Editorial Prometeo).
- Méndez Lago, Mónica 2003 “Los derechos políticos de los inmigrantes” en Pedreño Cánovas, Andrés y Hernández Pedreño, Manuel (coords.) *La condición migrante: exploraciones e investigaciones desde la Región de Murcia* (Madrid). En <<http://www.um.es/campusdigital/Libros/textoCompleto/la%20condicion%20inmigrante/LA%20CONDICION%20INMIGRANTE%20cap6.pdf>> acceso 12 de diciembre de 2011.
- Mezzadra, Sandro 2005 *Derecho de fuga. Migraciones, ciudadanía y globalización* (Madrid: Traficantes de sueños).
- Novick, Susana 2010 “Políticas migratorias en la Argentina: experiencias del pasado, reformas actuales y expectativas futuras” en *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR* (Montevideo: Flacso–UNESCO). En <[http://webiigg.sociales.uba.ar/pobmigra/novick\\_uruguay\\_2010.pdf](http://webiigg.sociales.uba.ar/pobmigra/novick_uruguay_2010.pdf)> acceso 9 de enero de 2012.
- Novick, Susana 2008 “Migración y políticas en Argentina: Tres leyes para un país extenso (1876-2004)” en Novick, Susana (comp.) *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias* (Buenos Aires: Editorial Catálogos-Clacso). En <<http://webiigg.sociales.uba.ar/pobmigra/archivos/Novick8-8-08.pdf>> acceso 21 de diciembre de 2011.
- Penchaszadeh, Ana Paula 2010 “Promesas y límites de la democracia: discusiones políticas en torno del pensamiento de Jacques Derrida” en *Revista Pensamento Plural* (Pelotas: Universidade Federal de Pelotas) Nro. 7, diciembre. En <<http://www.ufpel.edu.br/isp/ppgcs/pensamento-plural/ed-07.htm>> acceso 7 julio de 2011.
- Penchaszadeh, Ana Paula 2008 “Ciudadanos, nacionales, habitantes y extranjeros” en Villavicencio, Susana y Pacceca, María Inés (comp.) *Perfilar la Nación Argentina* (Buenos Aires: Editorial del Puerto).
- Penchaszadeh, Ana Paula 2009 “Hospitalidad y soberanía. Reflexiones políticas en torno de la filosofía de Jacques Derrida” en *ISEGORÍA. Revista de Filosofía Moral y Política* (Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas), N° 40, enero-junio.
- Sassen, Saskia 2007 “Los Estados no pueden escapar de sus propios transnacionalismos” en *Revista Papeles* (Madrid: CIP-Ecosocial FUHEM e Icaria) Nro. 98.
- SICREMI 2011 *Migración internacional en las Américas* (Washington: OEA). En <[http://www.migracionoea.org/sicremi/documentos/SICREMI\\_2011.pdf](http://www.migracionoea.org/sicremi/documentos/SICREMI_2011.pdf)> acceso 9 de enero de 2011.

**VANINA MODELO\***

## **DERECHOS POLÍTICOS DE LOS EXTRANJEROS EN EL MERCOSUR. SUPERANDO LA NACIONALIDAD EN EL EJERCICIO DEL VOTO<sup>1</sup>**

### **INTRODUCCIÓN**

Este capítulo se ocupa de los derechos políticos que gozan los extranjeros en los diez países de la región que conforman el Mercado Común del Sur (en adelante, MERCOSUR). Del amplio abanico de los derechos políticos, que van desde el derecho al voto, derecho a ser electo, derecho a asociarse, derecho a reunirse con fines políticos, derecho a acceder a cargos públicos, entre otros, se dedica en particular del reconocimiento de los derechos electorales a los extranjeros. Describe las condiciones que asume el sufragio activo y pasivo en elecciones nacionales, intermedias y locales. El objetivo es dejar en manifiesto la desigualdad en el ejercicio del voto, entre nacionales y extranjeros, que impone la legislación en cada uno de los países a tratar, y la consiguiente necesidad de superar el criterio de nacionalidad para ser parte de la comunidad política.

---

\* Lic. en Ciencia Política (UBA). Magister en Ayuda y Desarrollo Internacional (UCM). Becaria de Doctorado Tipo II del CONICET en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: ninamodolo@yahoo.com

<sup>1</sup> Agradezco los valiosos comentarios realizados por el Comité de Referato. Nuestro trabajo se realiza en el marco del proyecto UBACyT titulado: “Dos dimensiones de la Argentina migratoria contemporánea: inmigrantes mercosureños y emigrantes argentinos. Aspectos demográficos, políticos y sociales”. Agradezco las sugerencias de la Dra. Novick y la Dra Penchaszadeh.

La selección se restringió a los Estados que conforman el MERCOSUR, desde su inicio en 1991 con la firma del “Tratado de Asunción”, hasta la actualidad. La Argentina, el Brasil, el Paraguay y el Uruguay son Estados partes y Bolivia, Colombia, Chile, el Ecuador, el Perú y Venezuela son Estados asociados en dicho proceso de integración regional. En diversas materias, estos países adoptan políticas conjuntas a nivel bloque. Así, desarrollan normativa general sobre temas aduaneros, comerciales, educación, transporte, circulación, residencia, etc. Se aprecian avances en muchas áreas, sin embargo, aún no surgen iniciativas concretas en relación con la extensión de derechos políticos ni a los ciudadanos mercosureños ni a los demás extranjeros en general. Al no existir normativa regional, hay que remitirse a lo que estipula cada uno de los países.

Dado lo complejo del tema a tratar, este trabajo se limita a realizar aportes a partir del análisis jurídico. Las leyes configuran un relevante objeto de análisis para aprehender la dimensión jurídica de lo social (Novick, 2008). Ésta es sólo una dimensión a tomar en cuenta para abordar los derechos políticos. Sin embargo, se le otorga un papel central, ya que siguiendo a Sassen (2003:105), las leyes son clave en el proceso de “expansión inclusiva”, el reconocimiento de derechos y su ampliación, o, por el contrario, en cercenar garantías básicas. Además, De Lucas (2002: 31) afirma la importante “función comunicativa” que posee una ley. Es decir, el mensaje que se quiere dar tanto a los destinatarios, en este caso, a los extranjeros así como a los nacionales. La ley expresa, muestra la representación que se hace de los primeros, el lugar que se les da en la sociedad, el rol que se les asigna, etc. El marco legal permite constatar si se considera o no al extranjero como un actor político que sea parte de la voluntad común y participe activo en la vida pública. Por supuesto, este enfoque sobre normas pertenece al ámbito de lo formal, y de ahí sus limitaciones. No permite conocer la práctica, ni captar el sentido de pertenencia o vivencia de ser miembro o no de una comunidad política.

Por otro lado, el estudio comparativo es vital para conocer cuán divergentes o convergentes son las legislaciones de países inmersos en procesos de integración regional (Orucu, 2007:55). Siguiendo el primer artículo del Tratado de Asunción, uno de los objetivos del MERCOSUR es la armonización jurídica como medio para su fortalecimiento. Los análisis comparativos son una herramienta esencial como punto de partida para poder comenzar un trabajo de conciliación de marcos jurídicos, y avanzar en un futuro encuadre regional. La dinámica de la integración “presupone un proyecto compartido por los países de la región y la construcción de espacios comunes, con niveles altos de armonización jurídica y social” (Giustiniani, 2004: 22).

El capítulo se inicia con algunas precisiones terminológicas y referencias a los debates alrededor del tema. Luego se presenta un panorama general

de las legislaciones de los diez países del bloque, el cual permite exhibir la discriminación por causa de la nacionalidad para ejercer los derechos electorales. Para esto, se recopilan y analizan las normas que contienen las disposiciones básicas referentes al voto y la postulación a cargos electivos, así como los regímenes de nacionalidad. La importancia de este tema se desprende de la alta jerarquía de estas normas que se encuentran en su mayor parte en las Constituciones. Se continúa con una síntesis comparativa que da lugar a una tipología que es útil a efecto de comprender mejor los resultados del análisis jurídico. Se concluye el capítulo con algunas reflexiones surgidas del análisis precedente y desafíos a futuro para generar medidas de acción al respecto.

### **EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS: DEBATES SOBRE LA CIUDADANÍA ANCLADA A LA NACIONALIDAD**

Si bien los términos de ciudadano y nacional se suelen utilizar como sinónimos, el primer concepto posee un significado más restringido y hace referencia a la persona titular de determinadas condiciones que la habilita para ejercer, entre otros, los derechos políticos. Dicha confusión surge del hecho de que la nacionalidad es generalmente una condición necesaria para el ejercicio de los derechos políticos. Usualmente, tampoco es suficiente. La edad, el género, la profesión, etc., han sido históricamente otros requisitos a cumplimentar.

Se puede hacer referencia a la Convención Americana de Derechos Humanos (conocida también como el Pacto de San José de Costa Rica) suscripta por todos los países del MERCOSUR, la cual permite reglamentar el ejercicio de los derechos políticos por “razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal” (Artículo 23- Derechos Políticos). Este trabajo sólo se ocupa de la discriminación surgida por la posesión o no de la nacionalidad, es decir, la ciudadanía relacionada con la nacionalidad. Así, las leyes que la definen juegan un papel fundamental en la conformación del electorado. Se puede obtener la nacionalidad de distintas formas. Los dos principios legales internacionalmente reconocidos para acreditarla son el *ius sanguinis* (derecho de sangre) y el *ius soli* (derecho de suelo). El primer caso, corresponde a la nacionalidad por descendencia, que, como regla general, si uno o ambos padres son nacionales de un país, automáticamente se aplica este principio a sus descendientes para otorgarles la ciudadanía al momento de su nacimiento. En el segundo caso, las personas obtienen la nacionalidad del país en el que nacen. En algunos países, coexisten los dos principios, el de *ius sanguinis* y el de *ius soli*. Finalmente, también se puede adquirir la nacionalidad por medio de procesos de naturalización. Si bien hay distintas formas de lograrla, la

naturalización generalmente se concede a los inmigrantes después de cierto periodo de residencia legal.

Sin embargo, también entre nacionales pueden existir limitaciones. En líneas generales, todos los nacionales gozan del derecho al sufragio activo, es decir, votar para elegir a sus representantes. Sin embargo, no todos los nacionales califican para el derecho al sufragio pasivo o para ser elegidos en algunos cargos. El modo de adquisición de la nacionalidad puede ser un factor discriminante. Así, a los ciudadanos naturalizados les son negados ciertos cargos, el caso más extendido es el de presidente.

Los argumentos a favor y en contra de la concesión de derechos electorales a los extranjeros son cuantiosos y alcanzan diferentes perspectivas. Variados debates académicos y políticos se ocupan del tema<sup>2</sup>. La posición que defiende este capítulo es la de no limitar el ejercicio de derechos políticos sobre la base de la nacionalidad. Los nacionales no debieran tener el monopolio del sufragio, y así evitar que la migración sea causa de mayores desigualdades (Gibney, 2009:1). Hammar (1990) define a este creciente grupo de extranjeros residentes que no disfrutan de derechos políticos plenos como “cuasi-ciudadanos” o “*denizens*”. Así se genera una división entre comunidades sociales y políticas (Rubio-Marin, 2000: 235) que debiera ser subsanada y así permitir el ejercicio de una “ciudadanía participativa” (Cook-Martín, 2012) donde todos los integrantes de una determinada entidad política puedan votar, ser votados, debatir públicamente, asociarse, etcétera.

Además, esto se condice con un nuevo marco internacional de tendencias globalizadoras, procesos de integración regional, sociedades multiculturales y trans-nacionales. Benhabib (2004: 13) describe esta conversión actual: “Hemos entrado en una era en la que la soberanía del Estado-nación se ha visto raída, y la institución de la ciudadanía nacional ha sido desagregada o desempaquetada en diversos elementos. Han emergido nuevas modalidades de membresía, con el resultado de que las fronteras de la comunidad política, tal como las define el sistema de estados naciones, ya no son adecuadas para regular la condición de miembro”.

Si bien existen otras opiniones, como la de Brubaker (2010:77), quien sostiene que a pesar de los augurios de la post-nacionalidad, el Estado continúa siendo el definidor de la pertenencia y la membresía política. Así, la ciudadanía nacional marca los límites de las comunidades políticas.

Una de las propuestas para ampliar y extender los derechos de los extranjeros es anclar la ciudadanía con la residencia y no con la nacionalidad bajo

determinadas condiciones relacionadas con la regularidad administrativa y tiempo de permanencia (De Lucas et al, 2008). Grimson (2011:43) es optimista en relación con este tema: “La persistencia de la exclusión de los derechos políticos de los extranjeros será sin duda analizada con rechazo en un futuro más inclusivo, del mismo modo en que observamos hoy el momento en el cual solo los varones podían votar. Un futuro más democrático requiere un mundo menos desigual y territorios en los cuales tengan derechos políticos quienes trabajan, viven y cumplen sus obligaciones en ellos”.

Además, habría que considerar el ejercicio de derechos políticos en diferentes niveles de organización política, tanto por encima como por debajo del ya tradicional modelo centrado en el Estado (Cook-Martín, 2012). Así la ciudadanía vecinal, circumscripita al gobierno local, o regional, surgida de los procesos de integración regional, entre otras. En el primer caso, se puede mencionar a Bauböck (2003) quien aboga por una *ciudadanía urbana* que dotaría de legitimidad y mejor prácticas democráticas.

Por otro lado, como ejemplo de ciudadanía regional se puede mencionar a la ciudadanía de la Unión Europea que se alcanza al superar el objetivo económico inicial del proceso de integración, y crear una unidad política. El Tratado de Maastricht (1992) consagra la ciudadanía de la Unión y el goce de derechos políticos específicos. Así, todo ciudadano de la Unión<sup>3</sup>, independientemente de su nacionalidad, tiene derecho a ejercer el voto y a presentarse como candidato en las elecciones locales de su país de residencia y en las elecciones al Parlamento Europeo, es decir, el sufragio activo y pasivo. Sin embargo, no adoptó aún ninguna medida común para beneficiar a los ciudadanos de terceros países. Esta materia queda librada a la soberanía de cada Estado. La Unión Europea extendió derechos políticos, aunque sólo a los extranjeros comunitarios, es decir, a los nacionales de los veintisiete países que la conforman. Esto da lugar a infinidad de críticas como las desarrolladas por Martiniello (2000), quien afirma que la ciudadanía regional sigue fundándose en la nacionalidad de los Estados.

## PANORAMA LEGISLATIVO

A continuación, se describirá el panorama normativo para votar y ser votado. Dada la cantidad de países a tratar, se seleccionaron algunos cargos electivos dejando de lado otros. Tampoco se ocupa de plebiscitos, consultas, y demás elecciones. El primer paso, entonces, es rastrear y analizar los instrumentos jurídicos que definen al electorado activo y pasivo para poder extraer conclusiones. Es una tarea un tanto tediosa pero esencial para la reflexión posterior que

<sup>3</sup> El Tratado expresa, en su Artículo 19: “Será ciudadano de la Unión toda persona que ostente la nacionalidad de un Estado miembro. Esta ciudadanía será complementaria y no sustitutiva de la ciudadanía nacional”.

<sup>2</sup> No nos extenderemos en estos argumentos ya que el capítulo “Migraciones y derechos políticos: ¿democratización y extensión de la ciudadanía o nuevas formas de la extranjerización en democracia” de Ana Paula Penchaszadeh se ocupa de los debates teóricos alrededor de los dilemas políticos que plantean los extranjeros a las democracias y las nuevas definiciones de la ciudadanía en función de la residencia.

permitirá evaluar la distancia que existe entre los integrantes de una comunidad y su participación como sujetos políticos plenos.

A nivel MERCOSUR, no existe una ciudadanía regional que extienda los derechos electorales activo y pasivo. Las personas nacidas en esos países reciben un trato especial dentro del bloque. Disfrutan de una protección y beneficios especiales en relación con ciudadanos del resto de los países. Entre otros, podemos enunciar, facilidades en el acceso a residencia, circulación, regímenes comunes de previsión social, etc. En cambio, en el área de los derechos políticos, no se constatan acciones a nivel regional. Además, hay que destacar que en la mayoría de los casos implicaría reformar la Constitución Nacional. Argentina, por su parte, debido a su carácter federal, presenta un caso más complejo. Cada una de sus Provincias regula de forma autónoma su régimen electoral, con lo cual todas deberían estar de acuerdo en una posible modificación en la materia.

#### REPÚBLICA ARGENTINA

La Argentina<sup>4</sup> es un Estado con un gobierno republicano, representativo y de carácter federal. Está dividida en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires<sup>5</sup> y veintitrés provincias. Éstas, a su vez, se dividen en municipios.

Hay que remitirse a leyes nacionales, provinciales y municipales para rastrear los derechos electorales. Esto último, debido a que el Estado Argentino es un sistema federal de gobierno donde cada provincia posee autonomía para regular el ejercicio de los derechos electorales activos y pasivos en su jurisdicción.

A nivel nacional, el Código Electoral Nacional establece que son electores los argentinos. Es decir, los residentes extranjeros cualquiera sea su situación administrativa (regular o irregular) no pueden votar en elecciones nacionales (diputados, senadores, presidente y vicepresidente de la República). En relación con los derechos nacionales electorales pasivos, la adquisición de la nacionalidad tampoco otorga igualdad de tratamiento. Los argentinos nativos, por el principio de *ius solis*, tienen más privilegios que los ciudadanos naturalizados y por opción (haber nacido en el exterior siendo hijo de ciudadano nativo). La Constitución Nacional establece que para ser elegido diputado o senador nacional se exige tener cuatro años o seis años de ciudadanía en ejercicio, respectivamente (Artículo 48 y 55). Por su parte, para ser elegido presidente y vicepresidente, es requisito ser ciudadano nativo o por opción con seis años de ciudadanía en ejercicio (Artículo 89).

La autonomía provincial reconocida en el gobierno federal argentino

4 Los cargos electivos, a nivel nacional, son presidente/vice, senadores, diputados; a nivel provincial, gobernador, vice, senadores (en algunas provincias, diputados; y a nivel municipal, intendente y concejales.

5 En el capítulo de Ana Paula Penchaszadeh, se encuentra desarrollado este caso.

explica que las disposiciones relativas al ejercicio de los derechos electorales provinciales y municipales activos y pasivos sean establecidas por cada una de las legislaciones locales. Así, las constituciones provinciales argentinas tutelan expresamente el ejercicio del sufragio de los extranjeros residentes en su ámbito territorial. Algunas provincias habilitan a estos ciudadanos para votar cargos provinciales y municipales, mientras que otras solamente cargos municipales. En todos los casos, el extranjero debe estar en situación administrativa regular.

De las veintitrés provincias, se toman tres ejemplos que presentan regímenes de tratamiento bien diferenciados.

Una de las legislaciones más generosas es la de la Provincia de Buenos Aires. La Constitución Provincial dictada en 1994, la Ley 5109 “Electoral de la Provincia de Buenos Aires” y la Ley 11700 “Extranjeros” regulan esta cuestión. Los extranjeros, en situación administrativa regular, gozan del derecho al voto en elecciones provinciales y municipales. Para este fin, se confecciona un Registro Especial<sup>6</sup> de los extranjeros con dos años de residencia inmediata en el territorio de la Provincia de Buenos Aires y que sepan leer y escribir en idioma nacional (Artículo 1, Ley 11700). Su voto es obligatorio desde la sanción de la Ley 14086 (2009).

En lo referido al derecho al voto pasivo, los extranjeros, no pueden presentarse a cargos provinciales (diputados, senadores, gobernador o vicegobernador). Al igual que a nivel nacional, los extranjeros que hayan adquirido la ciudadanía, no tienen igual tratamiento que los nativos. Para ser diputado y senador provincial, se requiere la ciudadanía con, al menos, cinco años de ejercicio (Artículos 71 y 76 de la Constitución Provincial). Para ser candidato a gobernador o vicegobernador, se requiere ser ciudadano nativo o por opción. Los naturalizados no pueden acceder a estos cargos (Artículo 121 de la Constitución Provincial). A nivel municipal, son elegibles como concejales los extranjeros que cumplan los requisitos para ser electores y además tengan cinco años de residencia legal en el país. La Constitución Provincial aclara que “Los concejales extranjeros no podrán exceder de la tercera parte del número total de los miembros del Concejo Deliberante” (Artículo 191). Para el cargo de intendente, en cambio, sí se requiere la ciudadanía en cualquiera de sus formas.

En el caso de la provincia de Santa Fe, los extranjeros con residencia permanente o temporaria no pueden votar ni ser votados para cargos a nivel provincial. La Constitución santafesina expresa que el derecho electoral activo se reconoce a los ciudadanos (nativos, por opción o naturalizados) y que los extranjeros sólo son electores en el orden municipal (Artículo 29). En cuanto a los derechos electorales pasivos provinciales, no hay diferencia en el tipo de

6 A modo de ejemplo, para las elecciones de 2007 (gobernador, senadores, intendentes) estaban inscriptos 272.528 extranjeros en este Registro, de los cuales 34.354 votaron.

ciudadano que se sea para los cargos de diputados y senadores. Sin embargo, para ser elegido gobernador o vicegobernador se requiere ser ciudadano nativo o por opción (Artículo 63).

Su Ley Orgánica de Municipalidades (Ley 2756) establece que, en los municipios, pueden votar los extranjeros inscriptos en un registro especial y que tengan una residencia en el municipio de dos años. Además, deben cumplir con al menos una de las siguientes condiciones: ejercer profesión liberal o ser contribuyente dentro del municipio a las rentas de la comuna o de la provincia, o ser casados con mujer argentina o padre de uno o más hijos argentinos (Artículo 82). Para ser elegidos concejales municipales, los extranjeros deben tener 25 años de edad (a los ciudadanos se les exige 22 años), y cuatro de residencia inmediata en el municipio (a los ciudadanos argentinos se les exige dos) (Artículo 24). Para ser intendente, se exige ser ciudadano, aunque es indistinta la calidad de nativo, por opción o naturalizado (Artículo 30).

En la provincia de Formosa, el sufragio electoral es un derecho inherente a la calidad de ciudadano argentino, acorde a la Constitución Provincial (Artículo 188). Para ser elegido gobernador y vicegobernador, se requiere ser argentino, nativo, por opción o naturalizado con quince años en el ejercicio efectivo de la ciudadanía (Artículo 131). Para ser diputado, se requiere ser ciudadano nativo, por opción o naturalizado con seis años en el ejercicio de la ciudadanía (Artículo 104). Tanto los intendentes, como los concejales municipales, tienen que cumplir los mismos requisitos que para ser diputados provinciales. No se les reconoce el derecho electoral pasivo ni activo a nivel municipal a los extranjeros residentes permanentes o temporarios.

#### ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA

Es un Estado unitario con una forma de gobierno democrático participativo, representativo y comunitario<sup>7</sup>. Se organiza territorialmente en nueve departamentos (La Paz, Santa Cruz, Cochabamba, Potosí, Chuquisaca, Oruro, Tarija, Beni y Pando), provincias, regiones, municipios y territorios indígenas originarios y campesinos<sup>8</sup>.

La Constitución Política del Estado (CPE) (2009) y la Ley N° 26 del Régimen Electoral (30 de junio de 2010) se aplican en procesos electorales para la elección de autoridades y representantes electivos en todas las instancias de gobierno del Estado Plurinacional. Siguiendo la Ley del Régimen Electoral, a nivel nacional y departamental son electores los bolivianos de 18 años (Artículo 45). Es decir, los residentes extranjeros cualquiera sea su situación administrativa

<sup>7</sup> Los cargos electivos a nivel nacional son presidente y vice, senador y diputado; a nivel departamental, gobernador y concejal; y a nivel municipal, alcalde y concejal.

<sup>8</sup> La Autonomía Indígena Originaria Campesina se deja de lado en el presente estudio.

(regular o irregular) no pueden votar en elecciones para diputados y senadores de la Asamblea Legislativa Plurinacional, presidente y vicepresidente del Estado, miembros de los Consejos Departamentales y gobernadores. En relación con los derechos nacionales electorales pasivos, sólo pueden ser ejercidos por ciudadanos bolivianos (Artículo 46). La CPE establece los requisitos de elegibilidad (edad, residencia en la jurisdicción, etc.). En ninguna norma se establecen diferencias entre la ciudadanía que se adquiere por nacimiento (*ius solis*) o naturalización (Artículo 141, CPE.).

A nivel municipal, de acuerdo a la CPE, los extranjeros residentes en Bolivia tienen derecho a sufragar en las elecciones municipales aplicando principios de reciprocidad internacional (Artículo 27). La Ley de Régimen Electoral (Artículo 45) aclara que los extranjeros pueden sufragar en procesos electorales municipales cuando residan legalmente al menos dos años en el municipio. Deben estar inscriptos en el Padrón Electoral, al igual que los bolivianos, que es un sistema de registro biométrico de todos los electores<sup>9</sup>.

Por otra parte, a los extranjeros les son vedados los derechos electorales pasivos. Los cargos electivos municipales están reservados para los ciudadanos bolivianos (Artículo 46, Ley de Régimen Electoral). La CPE establece los requisitos de elegibilidad para ser candidato a Alcalde y miembro de los concejos municipales (edad, residencia en la jurisdicción, etcétera).

#### REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL

El Brasil<sup>10</sup> es una República Federativa compuesta por veintiséis estados y un Distrito Federal (Brasilia). Cada estado se encuentra, a su vez, dividido en municipios.

En la Constitución (1988) se encuentran las reglas electorales. Claramente expresa que sólo los ciudadanos poseen derechos electorales. Según el Artículo 14.2, los extranjeros no están habilitados para votar en elecciones nacionales, estatales o locales. Sin embargo, existe una excepción, introducida por la Enmienda Constitucional de junio de 1994, que amplía derechos a los portugueses con residencia permanente y en principio de reciprocidad (Artículo 12.1). Así, por el “Estatuto de Igualdade”, se regula, entre otros, los derechos electorales de los portugueses, quienes deben tener al menos tres años de residencia en el Brasil y requerir, formalmente, este privilegio ante el Ministerio de Justicia. Hasta la fecha, la reciprocidad se restringe a las elecciones locales (Comissão Nacional de

<sup>9</sup> A modo de ejemplo, en las elecciones de 2010 estaban habilitados para votar 5.506 extranjeros.

<sup>10</sup> Los cargos electivos son: a nivel nacional, presidente y vice, senador y diputado; a nivel estadual, gobernador y diputado; y a nivel municipal, prefecto y concejal.

Eleições, 2012). Si bien esta excepción se reduce a un solo colectivo extranjero, es significativo en cuanto es el numéricamente más importante.

En relación con los derechos electorales pasivos, la Constitución distingue entre brasileños nativos y naturalizados. El primer grupo está compuesto por los nacidos en el Brasil (*ius solis*) y los de madre o padre brasileño (*ius sanguinis*) que opten por la nacionalidad. La Constitución expresa que la ley no debe establecer diferencias entre ellos para el goce de derechos, excepto para ser candidatos a presidente, vicepresidente y presidente de la cámara de diputados y senadores (Artículo 12.3). Los demás diputados y senadores nacionales, gobernadores, diputados estaduais, prefectos y concejales pueden ser cualquier tipo de ciudadano brasileño. Los extranjeros no están habilitados para ser candidatos en las elecciones. Excepto los portugueses que, por el Estatuto de Igualdade, pueden ser candidatos en elecciones locales (Comissão Nacional de Eleições, 2012).

#### REPÚBLICA DE COLOMBIA

Colombia<sup>11</sup> es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. Colombia está compuesta por treinta y dos departamentos y un único Distrito Capital (Bogotá). Los departamentos están, a su vez, divididos por municipios. La Constitución colombiana (1991) establece que los nacionales son electores (Artículo 40 y 99). Por su parte, el Artículo 100, agrega que si bien los derechos políticos están reservados a los colombianos, los extranjeros residentes pueden votar a nivel municipal. Así, la Ley 1070/2006 reglamenta el voto de extranjeros residentes en Colombia. Especifica los requisitos: tener visa de residente, acreditar como mínimo cinco años continuos e ininterrumpidos de residencia en Colombia y poseer Cédula de Extranjería de Residente. Los extranjeros residentes en Colombia deben inscribirse ante la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En relación con los derechos electorales pasivos, a los extranjeros les son vedados en todos los cargos electivos. Además, hay discriminación entre los tipos de ciudadanos. La Constitución distingue dos tipos de nacionales, por nacimiento o por adopción (Artículo 96). Los colombianos por nacimiento son los nacidos en Colombia o quienes hayan nacido en tierra extranjera, hijos de padre o madre colombianos y luego se domicilien en territorio colombiano o se registren en una oficina consular. También, abre la posibilidad a los Latinoamericanos y del Caribe por nacimiento domiciliados en el territorio colombiano, que con la

debida autorización de ley en acuerdo a los principios de reciprocidad soliciten ser inscritos como ciudadanos colombianos.

La Constitución exige que los candidatos a presidente, vicepresidente, senador y gobernador sean colombianos por nacimiento (Artículo 191, 204, 172 y 303, respectivamente). Por su parte, los representantes nacionales y diputados departamentales deben ser colombianos (Artículo 177 y 299). A nivel municipal, la Ley 136 (1994) fija los requisitos para los cargos de alcalde y concejal. En ambos casos, exige nacionalidad colombiana.

#### REPÚBLICA DE CHILE

Es una democracia representativa unitaria<sup>12</sup>. En términos administrativos, el Estado está dividido en quince Regiones, cada una a cargo de un intendente quien es designado por el presidente de la República. Además, existen cincuenta y tres provincias encabezadas por un gobernador, también designado por el presidente de la República, y municipios, a cargo de un Alcalde, y concejales.

La Constitución Política de la República (CPR) (1980) establece que son electores los ciudadanos chilenos mayores de 18 años. Sin embargo, hay diferencias según el modo de adquisición de la nacionalidad chilena. Ésta se obtiene de cuatro formas, según el Artículo 10 de la CPR: 1) por nacimiento en territorio chileno (*ius solis*), 2) por opción al ser hijo de chileno (*ius sanguinis*), 3) por naturalización o 4) por gracia de una ley especial. En los casos 2 y 4, el sufragio activo está sujeto a que residan en Chile por más de un año (Artículo 13). En cuanto al derecho a sufragio de extranjeros, el Artículo 14 de la CPR establece que los extranjeros residentes en Chile, por más de cinco años, están habilitados para votar en elecciones nacionales y municipales. Tanto chilenos como extranjeros habilitados para votar son automáticamente inscriptos en un Registro Electoral (Ley N° 20.568)<sup>13</sup>.

Ningún cargo electivo nacional o municipal puede ser ocupado por un extranjero, según la C.P.R. Para ser presidente de la República, es requisito ser ciudadano chileno por nacimiento o por opción (Artículo 25). Para ser candidato a senador (Artículo 50), a diputado (Artículo 48), a alcalde o a concejal (Artículo 124) se requiere ser ciudadano chileno. En estos casos, si son ciudadanos por opción o por gracia de una ley especial, el sufragio pasivo está sujeto a que hubieran residido en Chile por más de un año (Artículo 13). Los ciudadanos que adquieren la nacionalidad por procesos de naturalización “tendrán opción

11 Los cargos electivos son: a nivel nacional, presidente y vice, senador y representante; a nivel departamental, gobernador y diputado; y a nivel municipal, alcalde y concejal.

12 Los cargos electivos son: a nivel nacional, presidente y vice, senador y diputado; y a nivel municipal, alcalde y concejal.

13 Hay 13.243 electores extranjeros registrados (7.462 mujeres y 5.781 varones) en diciembre de 2011.

a cargos públicos de elección popular sólo después de cinco años de estar en posesión de sus cartas de nacionalización” (Artículo 14).

#### REPÚBLICA DEL ECUADOR

El Ecuador<sup>14</sup> es una república unitaria social, intercultural, plurinacional y laica. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada. El territorio ecuatoriano se divide en veinticuatro provincias, las cuales se dividen en cantones (municipios)<sup>15</sup>.

Según la Constitución (2008), son electores los ecuatorianos (Art. 61) y los extranjeros con, al menos, cinco años de residencia legal (Art. 63). Así, la Ley Orgánica Electoral y de Organizaciones Políticas, más conocida como Código de la Democracia (2009), aclara, en su Artículo 11, que es facultativo el voto para los extranjeros desde los dieciséis años de edad que hayan residido legalmente en el país, al menos cinco años, y estén inscritos en el Registro Electoral.

En relación con los derechos electorales pasivos, los extranjeros no pueden ejercerlos a nivel nacional. Además, la simple nacionalidad no es razón suficiente de igualdad. La Constitución distingue entre ecuatorianos por nacimiento (Artículo 7) y por naturalización (Artículo 8). Los primeros son aquellas personas nacidas en el Ecuador; o aquellas nacidas en el extranjero de madre o padre nacidos en el Ecuador; y sus descendientes hasta el tercer grado de consanguinidad; y las personas pertenecientes a comunidades, pueblos o nacionalidades reconocidos por el Ecuador con presencia en las zonas de frontera. Para ser candidato a presidente y asambleísta nacional es requisito ser ecuatoriano por nacimiento según la Constitución (Artículo 142 y 119 respectivamente). El Código de la Democracia agrega que, para ser vicepresidente de la República, se requiere ser ecuatoriano por nacimiento (Artículo 95). Para ser candidatos a los cargos restantes (prefecto y viceprefecto provincial, alcalde, concejal provincial y municipal), el mismo artículo sólo exige el goce de los derechos políticos. Esto habilitaría a los extranjeros con cinco años de residencia a presentarse en esos cargos electivos.

#### REPÚBLICA DEL PARAGUAY

La República del Paraguay<sup>16</sup> es un Estado unitario que adopta como forma de gobierno la democracia representativa. Su territorio se divide en diecisiete

14 Los cargos electivos a considerar son: a nivel nacional: presidente y vice y asambleísta; a nivel provincial, prefecto: vice y concejal; y a nivel municipal: alcalde y concejal.

15 En este estudio, se dejan de lado las Circunscripciones Territoriales Indígenas, Afroecuatorianas y Montubias.

16 Los cargos electivos a considerar son: a nivel nacional: presidente y vice, senadores y diputados; a nivel departamental: gobernador y diputados; y a nivel municipal: intendente y concejales.

departamentos y la Capital, Asunción, que es el asiento de los poderes del Estado nacional, la cual se constituye en un municipio, independiente de todo departamento. Los departamentos se dividen en distritos o municipalidades.

Según la Constitución de la República del Paraguay (1992), son electores los ciudadanos paraguayos residentes en el territorio nacional. Los extranjeros con radicación definitiva tendrán los mismos derechos en las elecciones municipales (Artículo 120). Es decir, que sólo los ciudadanos pueden votar en las elecciones nacionales y departamentales. El Código Electoral Paraguay (Ley N. 834, del 17 de abril de 1996) regula el derecho al sufragio activo. Tanto los ciudadanos paraguayos y extranjeros hábiles para votar están obligados a inscribirse en un Registro Cívico. Con lo cual, los extranjeros con radicación definitiva deben inscribirse en el Registro Cívico de Extranjeros, que se confecciona para ser utilizado en las elecciones municipales.

En cuanto al derecho al sufragio pasivo, sólo los paraguayos son candidatos en elecciones nacionales y departamentales. Sin embargo, la simple nacionalidad no garantiza mismo tratamiento. Siguiendo la Constitución, para ser presidente de la República o vicepresidente, se requiere tener nacionalidad paraguaya natural (Artículo 228). Lo mismo ocurre con los demás cargos nacionales (senadores y diputados) (Artículos 223 y 221 respectivamente) y departamentales (gobernador y miembros de la Junta Departamental) (Artículo 162) donde también se exige la nacionalidad paraguaya natural. Es decir, los ciudadanos naturalizados no disfrutaban de estos derechos. Son de nacionalidad natural los nacidos en el Paraguay o los nacidos en el exterior de padre o madre paraguaya (Artículo 146).

El Código Electoral habilita a los extranjeros en elecciones municipales (Artículo 95). La recientemente promulgada Ley Orgánica Municipal N° 3.966/10, que rige para todas las Municipalidades del Paraguay, introduce una modificación favorable a los extranjeros en relación a la anterior. Los extranjeros con residencia permanente gozan de los mismos derechos electorales municipales pasivos que los ciudadanos paraguayos. Es decir, se pueden postular tanto a intendentes como a concejales en igualdad de condiciones. La antigua normativa exigía a los extranjeros una residencia mínima de siete años en el municipio para postularse como concejales y los excluía para ser intendentes.

#### REPÚBLICA DEL PERÚ

La República del Perú<sup>17</sup> es un gobierno unitario, representativo y descentralizado. Se divide en veinticuatro Departamentos y la Provincia Constitucional del Callao. A su vez, los Departamentos se dividen en Provincias. Las Provincias (ciento

17 Los cargos electivos a considerar son: a nivel nacional: presidente y vice, senadores y representantes; a nivel departamental: presidente y vice, y consejeros regionales; y a nivel municipal: alcalde y regidores.

noventa y cinco, actualmente) son los términos municipales del país, dirigidos por ayuntamientos conocidos como Municipalidades Provinciales.

La Constitución (1993) establece que son electores a nivel nacional, regional (departamentos) y local (municipal - provincial) los peruanos (Artículo 30). El Artículo 31 agrega el derecho y deber de los vecinos de participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. Así, la Ley de Elecciones municipales 26864, en su Artículo 7, regula el derecho al sufragio de extranjeros. Los extranjeros mayores de 18 años, residentes por más de dos años continuos previos a la elección, están facultados para elegir, excepto en las municipalidades de frontera, siempre y cuando estén debidamente inscritos en el registro correspondiente.

En relación con el derecho electoral pasivo, los extranjeros no pueden ser candidatos en elecciones nacionales ni departamentales. Además, para algunos cargos hay diferencias entre los peruanos por nacimiento y los naturalizados. Según la Constitución, son peruanos por nacimiento los nacidos en el territorio y los nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, inscritos en el registro correspondiente durante su minoría de edad (Artículo 52). Para ser elegido presidente, vice, o congresista se requiere ser peruano por nacimiento (Artículos 110, 111 y 90, respectivamente).

La Ley de Elecciones Regionales 27683 (2002) establece los requisitos para ser candidato a cualquiera de los cargos de autoridad regional. Tanto el presidente, el vicepresidente y los miembros del Consejo Regional deben ser peruanos. En las circunscripciones de frontera, ser peruano de nacimiento (Artículo 13).

La Ley de Elecciones municipales 26864 (1997) no discrimina entre peruanos. Tanto los ciudadanos por nacimiento o naturalizados pueden ser electos Alcalde o miembro del Concejo Municipal (Regidores) (Artículo 6). A su vez, habilita a los extranjeros mayores de 18 años, residentes por más de dos años continuos previos a la elección, a ser elegidos, excepto en las municipalidades de frontera, siempre y cuando estén debidamente inscritos en el registro correspondiente.

#### REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY

La República Oriental del Uruguay<sup>18</sup> es un Estado unitario democrático, de carácter presidencialista. Está dividida en diecinueve departamentos que, a su vez, se subdividen en municipios.

La Constitución uruguaya (1967) habilita como electorales en elecciones nacionales y departamentales a los extranjeros con una residencia de al menos

18 Los cargos electivos a considerar son: a nivel nacional: presidente y vice, senadores y representantes; a nivel departamental: intendente y ediles departamentales; y a nivel municipal: alcalde y concejales.

quince años (Artículo 78). Además, establece una serie de requisitos: ser “de buena conducta”, “con familia constituida en la República”, y poseer “algún capital en giro o propiedad en el país” o profesar “alguna ciencia, arte o industria”. Se deben inscribir en el Registro Cívico. Con la reciente creación de un tercer nivel de gobierno, los municipios, también son electores a nivel local.

Si bien los extranjeros gozan del derecho al voto activo en las elecciones nacionales, departamentales y municipales, no pueden presentarse como candidatos en ninguna de ellas. A su vez la Constitución distingue entre uruguayos naturales y legales (Artículo 73) para el acceso a determinados cargos. Son naturales todos los nacidos en el territorio y los nacidos en el exterior, de padre o madre uruguayos, por el hecho de avecinarse en el país e inscribirse en el Registro Cívico (Artículo 74). Así para ser presidente o vicepresidente de la República es requisito ser uruguayo natural (Artículo 151). Para ser senador se necesita ciudadanía natural en ejercicio o legal con siete años de ejercicio (Artículo 98). Para ser representante se necesita ciudadanía natural en ejercicio o legal con cinco años de ejercicio (Artículo 90). También hay distinciones a nivel departamental. Para ser intendente se requerirán las mismas calidades que para ser senador (Artículo 267). Para ser miembro de la Junta Departamental, se requerirá ciudadanía natural o legal con tres años de ejercicio (Artículo 264). A nivel local, rige lo estipulado en la Ley de Descentralización Política y Participación Ciudadana (Ley 18567/2009). Así, tanto los alcaldes como los concejales deben ser ciudadanos naturales o legales con tres años de ejercicio (Artículo 10).

#### REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

La República Bolivariana de Venezuela<sup>19</sup> es un Estado federal descentralizado. Su territorio se divide en veintitrés estados, el Distrito Capital, trescientas once dependencias y territorios federales. Los estados, a su vez, se subdividen en municipios.

La Constitución (1999) habilita como electores a los extranjeros en elecciones municipales y estatales (Artículo 64). El voto se extiende a los extranjeros que hayan cumplido 18 años de edad y cuenten con más de diez años de residencia en el país<sup>20</sup>.

Los extranjeros no gozan de derechos electorales pasivos en las elecciones nacionales, estatales y municipales. Además, la Constitución discrimina entre tipo de nacionales para algunos cargos distinguiendo entre venezolanos

19 Los cargos electivos a considerar son: a nivel nacional: presidente y vice, y diputados; a nivel estatal: gobernador y diputados; y a nivel municipal: alcalde y concejales.

20 En julio de 2010, el Consejo Nacional Electoral contabiliza 196.793 extranjeros habilitados para votar en el Registro Electoral.

por nacimiento (Artículo 32) y naturalizados (Artículo 33). Son venezolanos por nacimiento toda persona nacida en el territorio, toda persona nacida en territorio extranjero de padre venezolano por nacimiento y madre venezolana por nacimiento, toda persona nacida en territorio extranjero, de padre venezolano por nacimiento o madre venezolana por nacimiento, siempre que establezca su residencia en el territorio de la República o declare su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana, y toda persona nacida en territorio extranjero, de padre venezolano por naturalización o madre venezolana por naturalización, siempre que antes de cumplir 18 años de edad establezca su residencia en el territorio de la República, y antes de cumplir 25 años de edad declare su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana.

Según el Artículo 41, sólo los venezolanos por nacimiento, y sin otra nacionalidad, están habilitados para ejercer los cargos de presidente, vicepresidente, presidente y vicepresidentes de la Asamblea Nacional, gobernadores y alcaldes de los estados y municipios fronterizos y de aquellos contemplados en la Ley Orgánica de la Fuerza Armada Nacional. Para ejercer los cargos de diputados a la Asamblea Nacional, gobernadores y alcaldes de estados y municipios no fronterizos, los venezolanos y venezolanas por naturalización deben tener domicilio con residencia ininterrumpida en Venezuela no menor de quince años. Por su parte, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal (diciembre 2010) completa y agrega que para ser concejal se requiere ser venezolano. En el caso de los municipios fronterizos, los venezolanos por naturalización deben tener más de diez años de residencia en el Municipio (Artículo 93).

#### SÍNTESIS Y TIPOLOGÍA PROPUESTA

La extensión del derecho al voto activo y pasivo de los extranjeros difiere significativamente de un caso a otro. Entre los dos extremos de reconocimiento total y negación total hay muchas variantes que permiten votar y ser votados a ciertas categorías de extranjeros. Un reciente estudio comparativo que analiza la integración de los inmigrantes en treinta y un Estados (los veintisiete Estados de la UE, Noruega, Suiza, los Estados Unidos y Canadá) elaborado por el *Migration Policy Group* (MIPEX, 2011) destaca lo poco extendido que están los derechos políticos entre los extranjeros.

El tipo ideal de régimen electoral que reconocería iguales derechos electorales pasivos y activos tanto a los extranjeros como a los nacionales no existe según la constatación empírica. El siguiente cuadro sintetiza los hallazgos del análisis de la legislación referida al derecho al voto y postulación a cargos electivos de los diez países que conforman el MERCOSUR. Las cruces se corresponden con los Estados que atribuyen algún tipo de participación electoral

(derecho de voto activo y pasivo) a los extranjeros en sus diferentes niveles de gobierno (nacional, intermedio y local).

#### CUADROS

**Cuadro 1**  
**Síntesis**

| País/Nivel de Gobierno | Nacional |        | Intermedio |        | Local  |        |
|------------------------|----------|--------|------------|--------|--------|--------|
|                        | Activo   | Pasivo | Activo     | Pasivo | Activo | Pasivo |
| <b>Argentina</b>       |          |        | x          |        | x      | x      |
| <b>Bolivia</b>         |          |        |            |        | x      |        |
| <b>Brasil</b>          |          |        |            |        | x      | x      |
| <b>Colombia</b>        |          |        |            |        | x      |        |
| <b>Chile</b>           | x        |        |            |        | x      |        |
| <b>Ecuador</b>         | x        |        | x          | x      | x      | x      |
| <b>Paraguay</b>        |          |        |            |        | x      | x      |
| <b>Perú</b>            |          |        |            |        | x      | x      |
| <b>Uruguay</b>         | x        |        | x          |        | x      |        |
| <b>Venezuela</b>       |          |        | x          |        | x      |        |

Fuente: Elaboración propia.

Esto da sustento a la concepción de una ciudadanía local amplia pero restrictiva en niveles de organización política-territorial más elevada como serían las provincias, departamentos y los estados.

El siguiente cuadro sintetiza las dos dimensiones principales (tiempo de residencia y tipo de residencia legal) que se exigen para ejercer los derechos electorales.

**Cuadro 2**  
**Condiciones para votar**

| País      | Tipo de Elección          | Tiempo de Residencia | Tipo de Residencia Legal |
|-----------|---------------------------|----------------------|--------------------------|
| Argentina | Local/Intermedia          | 2 años               | Indistinto               |
| Bolivia   | Local                     | 2 años               | Indistinto               |
| Brasil    | Local                     | 3 años               | Permanente               |
| Colombia  | Local                     | 5 años               | Indistinto               |
| Chile     | Local/Nacional            | 5 años               | Indistinto               |
| Ecuador   | Local/Intermedia/Nacional | 5 años               | Indistinto               |
| Paraguay  | Local                     | No exige             | Permanente               |
| Perú      | Local                     | 2 años               | Indistinto               |
| Uruguay   | Local/Intermedia/Nacional | 15 años              | Indistinto               |
| Venezuela | Local/Intermedia          | 10 años              | Indistinto               |

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto al derecho electoral pasivo, sólo la mitad de los países en estudio reconocen la posibilidad de ser elegido con las siguientes condiciones:

**Cuadro 3**  
**Condiciones para ser votado**

| País      | Cargo Electivo                                    | Tiempo de Residencia | Tipo de Residencia Legal |
|-----------|---------------------------------------------------|----------------------|--------------------------|
| Argentina | Concejal                                          | 5 años               | Indistinto               |
| Bolivia   | N                                                 |                      |                          |
| Brasil    | Prefecto/Concejal                                 | 3 años               | Permanente               |
| Colombia  | N                                                 |                      |                          |
| Chile     | N                                                 |                      |                          |
| Ecuador   | Prefecto/Concejal Provincial/<br>Alcalde/Concejal | 5 años               | Indistinto               |
| Paraguay  | Intendente/Concejal                               |                      | Permanente               |
| Perú      | Alcalde/Concejal                                  | 2 años               | Indistinto               |
| Uruguay   | N                                                 |                      |                          |
| Venezuela | N                                                 |                      |                          |

Fuente: Elaboración propia.

Se puede aventurar alguna tipología para encuadrar a los países en estudio, según el régimen electoral más o menos restrictivo por causa de la nacionalidad. Es una compleja tarea ya que entran en juego varias dimensiones: tipo de elección, cargo electivo, tiempo de residencia exigido, tipo de situación administrativa regular, etc. Como cualquier tipología es algo artificial y arbitraria, aunque útil. Sobre la base del análisis de la normativa electoral, se puede establecer una tipología menos ambiciosa para los diez países en estudio, según la posibilidad o no de ejercer el sufragio activo y pasivo en los diversos niveles de gobierno. Se considera un régimen electoral pleno cuando el sufragio está garantizado en los tres niveles; un régimen limitado cuando está garantizado en el nivel intermedio y local; un régimen restrictivo cuando está garantizado a nivel local; y un régimen excluyente cuando no existe el derecho en ningún nivel.

**Cuadro 4**  
**Tipología**

| Tipo de Régimen | Derecho Electoral Activo                                       | Derecho Electoral Pasivo                                          |
|-----------------|----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| Pleno           | Chile<br>Ecuador<br>Uruguay                                    | Ninguno                                                           |
| Limitado        | Argentina <sup>21</sup><br>Venezuela                           | Ecuador                                                           |
| Restrictivo     | Argentina<br>Bolivia<br>Brasil<br>Colombia<br>Paraguay<br>Perú | Argentina<br>Brasil<br>Paraguay<br>Perú                           |
| Excluyente      | Ninguno                                                        | Argentina<br>Bolivia<br>Colombia<br>Chile<br>Uruguay<br>Venezuela |

Fuente: Elaboración propia.

<sup>21</sup> La Argentina se repite en varios tipos ya que algunas provincias reconocen el derecho al voto activo y pasivo a los extranjeros, y otras no.

Si se ponen en relación estos tipos de regímenes electorales con los extranjeros que habitan en los diez países, se puede dar una evaluación aproximada de la distancia entre las comunidades sociales y políticas, entre los que residen en una entidad territorial y los que son sujetos políticos plenos.

**Cuadro 5**  
**Panorama Migratorio**

| País de Residencia | % Población Extranjera sobre Población Total |
|--------------------|----------------------------------------------|
| Argentina (2010)   | 4,50                                         |
| Brasil (2010)      | 0,31                                         |
| Paraguay (2002)    | 3,30                                         |
| Uruguay (2011)     | 2,40                                         |
| Bolivia (2001)     | 1,50                                         |
| Colombia (2005)    | 0,26                                         |
| Chile (2002)       | 1,30                                         |
| Ecuador (2010)     | 1,34                                         |
| Perú (1993)        | 0,24                                         |
| Venezuela (2011)   | 4,20                                         |

Fuente: Elaboración propia.

Estos países presentan disparidades demográficas que adquieren importantes implicancias sociales, económicas, culturales, políticas, etc. Con mayor o menor intensidad, se produjeron intercambios de población desde tiempos históricos. El análisis que da cuenta del contexto migratorio actual de la región presenta un panorama heterogéneo según el país. Casi el 5% de la población de la Argentina (1.805.957) y Venezuela (1.140.304) ha nacido en otro país, siendo el porcentaje más alto de la región. Venezuela pertenece al tipo de régimen limitado en cuanto al derecho al voto y excluyente en cuanto al derecho a ser votado. En la Argentina, por su parte, se convive con regímenes de tipo limitado, restrictivo y excluyente, según lo dictado por cada provincia. A modo de ejemplo, la Provincia de Buenos Aires, que concentra la mitad (52,2 %) de los extranjeros, pertenece al tipo de régimen limitado en cuanto a votar y restrictivo en cuanto a ser candidato.

Los países con menos población nacida en el extranjero (menos del 0,3%)

son Colombia y el Perú, los cuales poseen un tipo de régimen restrictivo en cuanto al derecho al voto activo y un tipo de régimen excluyente y restrictivo, respectivamente, en cuanto a ser elegidos.

**REFLEXIONES FINALES**

Del amplio abanico de los derechos políticos, que van desde el derecho al voto, derecho a ser electo, derecho a asociarse, derecho a reunirse con fines políticos, derecho a acceder a cargos públicos, entre otros, este trabajo presenta un panorama de los derechos electorales que afectan a los extranjeros, en particular. El estudio se circunscribe a los diez países que se encuentran unidos en el proceso de integración regional denominado MERCOSUR. Debido a que a nivel regional aún no existen acciones comunes que traten sobre derechos electorales, el estudio se realiza a nivel de los Estados. Resume la desigualdad política que surge de la legislación electoral en los diez Estados en razón de la nacionalidad.

Este estudio comparativo es vital para conocer el régimen electoral de países inmersos en procesos de integración regional en vistas a una posible futura armonización de política regional al respecto. Para esto, se analizaron los instrumentos legales que rigen el derecho a votar y ser votado, en el caso de los extranjeros, en elecciones nacionales, intermedias (estaduales, provinciales, departamentales, según la organización territorial país) y locales.

El panorama legislativo muestra un escenario heterogéneo a nivel regional. Cada país posee su propio régimen legal al respecto, el cual discrimina a los extranjeros en mayor o menor medida. Entre los dos extremos de reconocimiento total y negación total hay muchas variantes que permiten votar y ser votados a ciertas categorías de extranjeros. Esto ya avizora las dificultades que se presentaran para tomar acciones conjuntas al respecto y armonizar los diferentes regímenes a nivel MERCOSUR.

En todos los países, a pesar de sus diferencias y heterogeneidades, se reconoce algún tipo de derechos electorales de extranjeros con residencia legal. Todos, con más o menos requisitos, reconocen a los extranjeros como electores a nivel local. Esto da sustento a la idea de la ciudadanía ligada a la residencia y no a la nacionalidad.

El caso del Perú es llamativo ya que es el único Estado que limita este derecho a los que no residen en áreas de frontera. El Paraguay y el Brasil lo aplican sólo a extranjeros que posean el permiso de radicación definitiva en su territorio. El Brasil sólo lo reconoce al colectivo portugués por un Acuerdo bilateral. El tiempo de residencia legal es un requisito común para otorgar el derecho a votar. Los periodos van desde dos años (ejemplo, Provincia de Buenos Aires, provincia de Mendoza, Bolivia, el Perú), tres años (el Brasil),

cinco años (Colombia, Chile, el Ecuador), diez años (Venezuela) o quince años (el Uruguay).

A nivel intermedio, sólo algunas provincias de la Argentina, el Ecuador, Departamentos en el Uruguay y Estados en Venezuela otorgan el derecho a votar. Los únicos tres países que permiten a los extranjeros participar como votantes a nivel nacional son Chile, el Ecuador y el Uruguay.

El caso de los derechos electorales pasivos es aún más excluyente para los extranjeros. Algunos países les reconocen el derecho a votar ciertos cargos, sin embargo, les vedan poder ser votados en los mismos. El Uruguay garantiza el voto en todas las elecciones y, por otra parte, no permite candidatos extranjeros en ningún cargo electivo. Bolivia, Colombia, Chile y Venezuela reservan los cargos electivos sólo a sus nacionales. La provincia de Santa Fe exige más edad y años de residencia a los extranjeros para postularse que a los nacionales. El Perú no permite ocupar ningún cargo municipal en áreas de frontera a los extranjeros. La Provincia de Buenos Aires pone un límite al número de concejales extranjeros, el cual no puede sobrepasar el tercio del total.

De hecho, también entre nacionales pueden existir limitaciones. En líneas generales, todos ellos gozan del derecho al voto activo. Sin embargo, no todos los nacionales califican para ser candidatos a algunos cargos. El modo de adquisición de la nacionalidad es un factor discriminatorio. Así, a los ciudadanos naturalizados les son negados ciertos cargos. El más común es el de presidente de la nación (la Argentina, el Brasil, el Ecuador, el Perú, entre otros). Es decir, la nacionalidad tampoco es un factor de igualdad absoluta.

Al heterogéneo panorama a nivel electoral se le agrega el heterogéneo contexto migratorio de los países. Del estudio empírico se desprende que el mayor número y porcentaje de los extranjeros que habitan en un país no determina la mayor o menor restricción de sus derechos electorales. Los tipos de regímenes plenos, limitados, restrictivos y excluyentes se corresponden tanto a países con alta, media y baja inmigración. La explicación habría que buscarla en otros factores.

Más allá de este recorrido normativo electoral específico, habría que tomar en cuenta muchos otros factores que afectan al ejercicio de los derechos políticos de los extranjeros. Las leyes de nacionalidad muy restrictivas pueden convivir con regímenes electorales generosos para los extranjeros y viceversa. Lo mismo puede decirse con respecto a la obtención de la residencia legal. Al respecto, el MERCOSUR, a través de los Acuerdos de Residencia, facilita a los ciudadanos de la región la obtención de los permisos de radicación. Esto indirectamente favorece la práctica de votar a muchas personas. A su vez, la mera declaración formal es razón necesaria pero no suficiente para que los extranjeros participen

de la comunidad política. Los Estados deben difundir y facilitar el ejercicio democrático de los que habitan en sus territorios.

El desafío para la región es lograr que los derechos electorales no sean monopolio de los nacionales. Permitir a los extranjeros residentes la participación plena que les reconozca su rol como sujetos políticos activos y no meros receptores de decisiones ajenas a su control en el territorio que eligieron para vivir. Por otra parte, habría que examinar el caso contrario, es decir, la posibilidad de los que viven fuera de su país de votar en las elecciones. El debate está abierto y es de esperar que los países avancen en la extensión de los derechos. Muchas de las recientes reformas electorales han ido en este sentido, pero aún falta mucho por lograr no sólo en el aspecto formal sino también en su práctica.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Bauböck, Rainer 2003 "Reinventing Urban Citizenship" en *Citizenship Studies* (London: Routledge) Vol. 7, N° 2.
- Brubaker, Rogers 2010 "Migration, Membership, and the Modern Nation-State: Internal and External Dimensions of the Politics of Belonging" en *Journal of Interdisciplinary History* (Cambridge MA: MIT Press) Vol. 41, N° 1.
- Benhabib, Seyla 2004 *El derecho de los otros. Extranjeros, residentes y ciudadanos* (Barcelona: Gedisa).
- Cámara Nacional Electoral de la República Argentina 2012 *Portal Oficial* en <<http://www.electoral.gov.ar>> acceso 1 de junio de 2012.
- Comissão Nacional de Eleições 2012 *Portal Oficial* en <<http://www.cne.pt>> acceso 2 de junio de 2012.
- Cook-Martin, David (en prensa) *The Scramble for Citizens: Dual Nationality and State Competition for Immigrants* (Stanford, CA: Stanford University Press).
- Consejo Nacional Electoral 2012 *Portal Oficial* en <<http://www.cne.gov.co>> CNE> acceso 2 de junio de 2012.
- Consejo Nacional Electoral 2012 *Portal Oficial* <<http://www.cne.gob.ec>> acceso 2 de junio de 2012.
- Corte Nacional Electoral de la República Bolivariana de Venezuela 2012 *Portal Oficial* en <<http://www.cne.gov.ve>> acceso 2 de junio de 2012.
- Corte Electoral Uruguay 2012 *Portal Oficial* en <<http://www.corteelectoral.gub.uy>>.

- De Lucas, Javier y otros 2008 *Los derechos de participación como elemento de integración de los inmigrantes* (Bilbao: Fundación BBVA).
- De Lucas, Javier 2002 “Algunas propuestas para comenzar a hablar en serio de política de inmigración” en De Lucas, Javier y Torres, Francisco (eds.) *Inmigrantes ¿cómo los tenemos? Algunos desafíos y (malas) respuestas* (Madrid: Talasa Editores).
- European Union Official 2012 *Portal Oficial* en <<http://www.europa.eu>> acceso 2 de junio de 2012.
- Gibney, Matthew 2009 “Precarious Residents: Migration Control, Membership and the Rights of Non Citizens” en *Human Development Research Paper* N° 10 (New York: United Nations Development Programme).
- Giustiniani, Rubén 2004 “Fundamentos de la Ley” en Giustiniani, Rubén (ed.) *Migración: un derecho humano* (Buenos Aires: Prometeo Libros).
- Gottero, Laura y Modolo, Vanina 2010 “Migración deseada y participación política en Paraguay y Argentina. Análisis comparativo de normas migratorias y electorales”, ponencia presentada en el IV Congreso ALAP, La Habana, Cuba, 16 al 19 de noviembre.
- Grimson, Alejandro 2011 “Doce equívocos sobre las migraciones” en *Revista Nueva Sociedad* (Buenos Aires) N° 233.
- Hammar, Tomas 1990 *Democracy and the Nation State. Aliens, Denizens and Citizens in a World of International Migration* (Avebury: Aldershot).
- Jurado Nacional de Elecciones 2012 *Portal Oficial* en <<http://www.jne.gob.pe>> acceso 2 de junio de 2012.
- Justicia Electoral de la República del Paraguay 2012 *Portal Oficial* en <<http://www.tsje.gov.py>> acceso 2 de junio de 2012.
- Martiniello, Marco 2000 “Citizenship of the European Union” en Aleinikoff, T. Alexander y Klusmeyer, Douglas (eds.) *From Migrants to Citizens: Membership in a Changing World* (Washington DC: Brookings Institute).
- Mercado Común del Sur 2012 *Portal Oficial* en <<http://www.mercosur.org.uy>> acceso 2 de junio de 2012.
- Migration Policy Group 2011 Migrant Integration Policy Index III. En <[http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/portugal\\_abridged\\_migrant\\_integration\\_policy\\_index\\_mipexiii\\_2011\\_pt.pdf](http://www.mipex.eu/sites/default/files/downloads/portugal_abridged_migrant_integration_policy_index_mipexiii_2011_pt.pdf)> acceso 2 de junio de 2012.
- Modolo Vanina 2011 “Political Inequality of Law: A Comparative Study of Migrant Electoral Rights in MERCOSUR Countries” en *International Journal of Sociology* (Nueva York, Armonk) Vol.41, N° 2.
- Modolo, Vanina 2010 “Libre Movilidad Territorial como Factor de Desarrollo en el Mercado Común Europeo y Mercosureño” en Novick, Susana (comp.) *Migraciones y Mercosur. Una relación inconclusa* (Buenos Aires: CLACSO/Catálogos).
- Novick, Susana 2008 “Migración y políticas en la Argentina: tres leyes para un país extenso (1876-2004)” en Novick, Susana (comp.) *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias* (Buenos Aires: CLACSO-Catálogos).
- Órgano Electoral Plurinacional 2012 *Portal Oficial* en <<http://www.oep.org.bo>> acceso 2 de junio de 2012.
- Orucu, Esin 2007 “Developing Comparative Law” en Orucu, Esin y Nelken, David (eds.) *Comparative Law: A Handbook* (Oregon: Hart Publishing).
- Rubio-Marin, Ruth 2000 *Immigration as a Democratic Challenge: Citizenship and Inclusion in Germany and the United States* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Sassen, Saskia 2003 *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos* (Madrid: Traficantes de Sueños).
- Sen, Amartya 1999 *Development as Freedom* (Oxford: Oxford University Press).
- Servicio Electoral Chileno 2012 *Portal Oficial* en <<http://www.servel.cl>> acceso 2 de junio de 2012.
- Thompson, José 2010 “Una aproximación al Voto de los extranjeros en América Latina” en *Seguridad y Ciudadanía* (Madrid: Ministerio del Interior).
- Tribunal Superior Eleitoral 2012 *Portal Oficial* en <<http://www.tse.jus.br>> acceso 2 de junio de 2012.

**LUCILA NEJAMKIS\***

**POLÍTICAS MIGRATORIAS EN TIEMPOS  
KIRCHNERISTAS (2003-2010):  
¿UN CAMBIO DE PARADIGMA?<sup>1</sup>**

**INTRODUCCIÓN**

En diciembre de 2003, el parlamento argentino aprobó la Ley de Migraciones N° 25.871 en reemplazo de la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración N° 22.439 (conocida como Ley “Videla”), norma aprobada en 1981 por un gobierno militar de facto (1976-2003). Esta segunda regulación, conocida por su alto carácter restrictivo y persecutorio en el tratamiento del fenómeno migratorio, implícitamente afectaba –como se ha planteado en otra ocasión (Nejamkis, 2011)– las condiciones de los migrantes provenientes de países latinoamericanos y, específicamente, de los vecinos de la Argentina. A simple vista, en cambio, la actual normativa apuntaría a cimentar una nueva política migratoria nacional respetuosa de las prerrogativas de los Derechos Humanos. Sin embargo, el efectivo tenor y alcance de los cambios introducidos en las políticas públicas, realizadas con posterioridad a la nueva ley, han sido puestos en duda en varias ocasiones<sup>2</sup>.

El presente artículo, analiza las políticas migratorias elaboradas por el gobierno argentino de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández de Kirchner

---

\* Dra. en Ciencias Sociales (UNAJ-IIGG-UBA). Correo electrónico: lnejamkis@unaj.edu.ar

1 Agradezco los valiosos comentarios realizados por el Comité de Referato. Nuestro trabajo se realiza en el marco del proyecto UBACyT titulado: “Dos dimensiones de la Argentina migratoria contemporánea: inmigrantes mercosureños y emigrantes argentinos. Aspectos demográficos, políticos y sociales”.

2 Véanse los trabajos de Domenech (2005 y 2009), Domenech y Magliano (2008), Pacceca y Courtis (2008), Nejamkis y Rivero Sierra (2010) y Nejamkis (2011).

durante o tras la sanción de la Ley de Migración 25.871. Para dicha tarea, este texto trabaja el *corpus* de la normativa migratoria de estas dos gestiones a nivel local, binacional y regional, y sus políticas derivadas. Se realiza un corte temporal que va del año 2003 a 2010, año –éste último– en que se sanciona el decreto reglamentario de la actual ley (N° 616/10) y, con ello, se cierra una etapa de lucha con respecto al otorgamiento de derechos a los migrantes (por lo menos, en el plano legal) por parte del Estado argentino.

Uno de los interrogantes que guía nuestro análisis indaga acerca de cuáles han sido los preceptos fundantes de la política migratoria argentina una vez entrada en vigencia la Ley de migraciones N° 25.871. A partir de este planteo, surgen otros cuestionamientos tales como cuáles han sido las principales transformaciones de la política migratoria en el período 2003-2010 y si éstas implicaron una verdadera apertura del Estado argentino a un nuevo tipo de política migratoria.

Metodológicamente, consideramos las normativas generales como la “puerta de entrada” para el estudio de las políticas públicas<sup>3</sup>. Se tendrá en cuenta que ellas son las que cristalizan y expresan, en el plano discursivo, el objeto y la finalidad de las políticas públicas que pretenden atender. Específicamente, en relación con los discursos y la legislación propia de las políticas migratorias, resulta necesario distinguir entre los efectos pretendidos por estas propuestas –en tanto ideales correspondientes a un determinado proyecto político– y los alcances de las prácticas concretas a nivel social y, más específicamente, político-jurídico. Es fundamental comprender las contradicciones entre los documentos emanados de los gobiernos y su puesta en práctica en la que se ve involucrada una gran cantidad de actores políticos y sociales (el poder judicial, la policía, la gendarmería, entre otros). Sin embargo, este trabajo, puesto que hace foco en las leyes, en la normativa y en los discursos oficiales, pone especial énfasis en los modelos propuestos por los distintos gobiernos de Néstor y Cristina

3 Es evidente que la normativa general (leyes y decretos) es parte de las políticas públicas, pero éstas abarcan un sinfín de normas de menor jerarquía (resoluciones, disposiciones, etc.) y de actos simbólicos (discursos y declaraciones) que pueden contradecir fuertemente esa normativa. En este orden, la definición más sobresaliente de las políticas migratorias las contempla como propuestas y metas elaboradas desde el aparato estatal con el fin de influir sobre el tamaño, la composición, el origen, la dirección, el asentamiento y la integración de los flujos migratorios espontáneos o pertenecientes al proceso global de planificación económico-social (Mármora, 1988; Miró, 1971). Si bien esta acepción es muy clara y constituye una de las más utilizadas por los estudios migratorios, no alcanza para comprender en toda su complejidad el porqué de las políticas migratorias, qué implicancias contiene una u otra opción política, ni da cuenta del rol de los factores que exceden el fenómeno migratorio mismo pero que están involucrados en él: la nación, el país, la democracia, la identidad nacional, el interés o el orden público (Gil Araujo, 2006; López Sala, 2005; Brubaker, 1999).

Kirchner, ya que entendemos que han generado marcadas consecuencias en todo el universo social.

Tal como explica Pierre Bourdieu, la autoridad jurídica es la forma por antonomasia del poder simbólico, ya que asume el poder de la institución para nombrar, representar, construir socialmente y otorgar importancia social (Bourdieu, 2000:213). En este sentido, las relaciones entre los migrantes, las sociedades de destino y los gobiernos de los países de arribo están atravesadas por los sentidos, las prácticas y las normativas dominantes. Es sobre todo, a través del discurso político, en tanto herramienta performativa, que circulan las ideas y los modos de pensar dominantes que clausuran otros posibles modos de pensar y que son fijados los términos de referencia de la “normalidad”. Es importante observar, de esta manera, el papel crucial que tienen las políticas públicas en este proceso en que llegan a convertirse en hegemónicas pues, por su intermedio, se otorga autoridad institucional a ciertos discursos en detrimento de otros (Shore y Wright, 1997:18).

A partir de esta propuesta referida a lo jurídico y en concordancia con lo planteado por Leticia Calderón (2006), sostenemos que las políticas migratorias constituyen la cristalización de un proceso histórico a través del cual cada sociedad “traduce” y fija sus concepciones teóricas en leyes, apuestas colectivas, fobias y limitaciones sociales. Según esta autora, la formulación de políticas migratorias es, tal vez, uno de los procesos con mayor impacto en la vida de los migrantes. De ahí que analizarla resulte metodológicamente indispensable como referencia obligada de cualquier análisis que considere el proceso migratorio desde la política.

En relación con el caso argentino, numerosas investigaciones de los últimos años han demostrado que los contingentes poblacionales procedentes de los países vecinos o cercanos han sido especialmente estigmatizados en el imaginario social y cultural dominante por su fenotipo y sus usos culturales. La sociedad argentina crea imágenes de homogeneidad y unidad de sí misma al concentrar, en esos grupos sociales, sus construcciones del otro simbólico y exterior. Se entiende que, a través del estudio de las relaciones entre el Estado y las poblaciones inmigrantes latinoamericanas en el país, se consigue mayor precisión al estudiar el modo en que el tratamiento de la heterogeneidad cultural se expresa y condiciona aspectos centrales de la democracia argentina.

### GOBIERNOS DE NÉSTOR KIRCHNER Y CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER: CONTINUIDADES Y RUPTURAS EN LA POLÍTICA MIGRATORIA APUNTES SOBRE LA LEY 25.871

Existe consenso en señalar que la entrada en vigencia de la nueva Ley de Migraciones significó un cambio histórico para la Argentina (Giustiniani, 2004, Novick, 2004 y 2012, y Oteiza, 2004). Puede afirmarse que la Ley de Migraciones

Nº 25.871 marca un quiebre importante respecto de su antecesora, la Ley de Migraciones y Fomento de la Inmigración Nº 22.439, sancionada por el último gobierno militar.

El modelo de sociedad que puede inferirse de la nueva norma difiere considerablemente del que animaba la legislación migratoria dictada en 1981. En principio, toma posición en discusiones fundamentales que habían sido largamente pospuestas en la sociedad. En particular, esta ley es resultado de la participación de múltiples actores de la escena pública nacional que participaron en seminarios, foros de debate y audiencias públicas. Este punto es importante para analizar la relación entre la promulgación de la ley y las prácticas políticas.

En líneas generales, el respeto por los Derechos Humanos orienta gran parte de la formulación de la norma 25.871. En consonancia, establece que la migración en sí es un derecho humano. El capítulo I del título I incorpora la igualdad de trato y enuncia una serie de derechos fundamentales que asisten a los migrantes: laborales, a la seguridad social, a la atención médica, a la educación superior, a ser informados sobre estos y otros derechos y sobre sus obligaciones, a participar o ser consultados en las decisiones relativas a la vida y la administración de las comunidades donde residan, así como a la reunión con su familia. Asimismo, resalta la importancia de la consolidación de una política regional de migraciones en el seno del Mercosur. También, define como objetivo de la política migratoria argentina, la integración de los extranjeros al cuerpo social en un plano de igualdad con los nacionales y hasta incluye un capítulo referido a los argentinos emigrados (apartado X: “De los argentinos en el exterior”).

Resulta evidente que el texto de esta norma plantea cuestiones elementales que no habían sido contempladas por las normativas anteriores. Este punto da pautas concretas para comprender cuál es el tipo de inmigrante que se construye desde las esferas estatales; por ejemplo, a diferencia de lo observado en la Ley “Videla”, el migrante es constituido en sujeto de derecho.

En resumen, es fundamental destacar que la vigente norma contempla el pleno reconocimiento de los derechos humanos civiles, sociales, políticos y económicos de los migrantes. Asimismo, establece una serie de acciones que facilitan la admisión, el ingreso y la permanencia en el país, así como su acceso a servicios sociales básicos de salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social.

Luego de este primer acercamiento a los principios básicos de la norma, es tarea esencial, para este trabajo, centrarse en tres ejes de análisis de la Ley que permiten ahondar en las discusiones acerca de sus continuidades y rupturas: a) la proclamación del Derecho Humano a la migración, b) la tendencia integracionista y c) el mantenimiento de las categorías migratorias.

En referencia a la proclamación del Derecho Humano a la migración,

resulta fundamental atender el artículo 4 de la Ley 25.871 que establece lo siguiente: “El derecho a la migración esencial es inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad”. Al proclamar el Derecho Humano a la migración, pretende invertir la relación preexistente entre los inmigrantes y el Estado, puesto que la titularidad del derecho se traslada del Estado a la persona (Chausovsky, 2004). Así, sienta precedente porque se trata de la primera norma a nivel mundial que efectúa este reconocimiento

En este sentido, el paso que ha dado la Argentina desafía en forma directa las bases sobre las que se sostiene el actual sistema mundial occidental (Nejamkis, 2011). La realización del Derecho Humano a la inmigración presenta serias contradicciones con las tendencias estructurales predominantes, pues afirma el derecho de los migrantes a elegir dónde quieren vivir en condiciones dignas e impone la obligación de asegurar su efectivización. Mientras que los Estados nacionales tienden a controlar y a regular su población —incluida su composición—, el Derecho Humano a la migración se dirige al establecimiento de una república universal superadora del principio de soberanía en la que los seres humanos elegirían dónde vivir y los Estados deberían ayudarlos en esta elección.

A pesar de que el tema requiere un desarrollo más amplio, es fundamental cuestionar la posibilidad efectiva de llevar a cabo el Derecho Humano a migrar teniendo en cuenta la propia estructura del Estado-Nación, basada en el criterio de fronteras nacionales para determinar sus políticas de inclusión y exclusión de sus poblaciones<sup>4</sup>.

En particular, es importante remarcar el abandono de la doctrina de seguridad nacional dominante en los últimos veinticinco años por la de seguridad interior y la instalación del Derecho Humano a migrar tanto en la normativa como en la agenda política. En este sentido, lo importante es que el Estado es el que “reconoce” el derecho y el que iguala —excepto en el caso de los derechos políticos— los derechos y deberes de los nacionales y los extranjeros.

Otro de los temas para pensar las continuidades y rupturas del tratamiento migratorio es el de la integración. En referencia a esta cuestión, se identifica, en la nueva ley, una finalidad altamente integracionista, si se tiene en cuenta la variedad de matices que implica este concepto en el tratamiento de las migraciones<sup>5</sup>.

Cuando la ley se refiere a integración, alude a dos cuestiones: el reconocimiento de algunos derechos y los procesos de asimilación cultural. Por

4 Para un tratamiento más acabado del tema, véase Lucila Nejamkis (2011).

5 Para un tratamiento más acabado del tema, véase Favell (2001) y Gil Araujo (2006).

otra parte, aunque no lo expresen de manera directa, se deduce de los artículos 3, 14 y 125 un concepto de integración basado en diferencias.

Uno de los problemas de la integración es que se presenta como paso previo a la asimilación de los inmigrantes: esto se observa, por ejemplo, en el artículo 125 de la ley, que trata acerca del respeto a una “identidad argentina” supuestamente uniforme y única. En este sentido, una sociedad pensada como homogénea y homogeneizadora intentará borrar cualquier huella de la condición de origen del migrante si éste quisiera “integrarse” a ella, pero que evidenciará en forma permanente al contraponerla a la población nativa. De todo esto, se deduce, además, que las “diferencias culturales” son entendidas como simple cuestión de origen geográfico o étnico y no como fenómeno atravesado por relaciones de clase, de género, de edad y de poder (Gil Araujo, 2006). Esto manifiesta nuevamente el carácter arbitrario en el que se funda la delimitación entre nacionales y no nacionales.

Según Domenech (2005:15), las medidas sugeridas por la nueva ley contienen importantes limitaciones: a) la integración sociocultural de los migrantes parecería alcanzarse solamente a través de estrategias de difusión de información y de cursos de formación, cuando, en realidad, ciertas metodologías complementarias podrían servir para el inicio de cambios más significativos; b) las prioridades fijadas siguen enmarcándose en estrategias que responden a un modelo de integración monocultural o “asimilacionista”, demostradas a través de, por ejemplo, el ofrecimiento exclusivo de “cursos de idioma castellano en las escuelas e instituciones culturales extranjeras legalmente reconocidas”; c) las sugerencias no logran trascender la perspectiva liberal de la tolerancia y el respeto por la diversidad cultural plasmadas en la perspectiva del “pluralismo”.

Otro de los elementos que los estudios académicos han analizado y destacado —como el de Gabriel Chausovsky (2006), entre otros— en la nueva normativa es el de las denominadas “categorías migratorias”<sup>6</sup>. Las leyes de extranjería o de migraciones de los Estados Nacionales se caracterizan por tener categorías que clasifican en tipos de migración, pues a través de ellas se “regulan” los derechos y deberes de los extranjeros en el territorio. Del mismo modo, diversos análisis (Courtis, 2006; Chausovsky, 2006) plantean que esta ley 25.871 mantiene esta misma clasificación en categorías migratorias y su consecuente fragmentación de los derechos con la que la normativa previa restringió la permanencia en el país de los inmigrantes de países limítrofes y vecinos (Chile, el Brasil, el

Paraguay, el Uruguay, Bolivia y el Perú) en los años precedentes. Tal como se ha expuesto más arriba, el extranjero que no encuadre en alguna de las categorías normativamente regladas ha de ser considerado parte de una situación fáctica irregular (Chausovsky, 2006) dentro de alguna de las siguientes categorías: a) residencia permanente; b) residencia temporaria; c) residencia transitoria; d) residencia precaria (artículos 20, 52 y 69); e) autorización provisoria de permanencia; f) residencia irregular y excluidos del control de permanencia. Los criterios de definición para cada una de las instancias clasificatorias vienen siendo tratados por las Naciones Unidas desde hace mucho tiempo.

Por otra parte, es fundamental entender las implicancias de la finalidad de integración regional de esta norma. En los artículos 28 y 23 inciso L, se explicitan la voluntad política y las medidas necesarias para el logro de la libre circulación de personas en el espacio regional del Mercosur. Así también se establece un criterio de radicación diferenciado para los inmigrantes nacidos en un país de dicho ámbito, lo que constituye una figura de ciudadanía regional en la que la condición latinoamericana determina el sentido de pertenencia y es preferido por sobre el prejuicio antilatinoamericano de la ley anterior (Nejamkis, 2011).

Puede constatar que la Ley Nacional de Migraciones N° 25.871 implica una significativa ruptura, incluso, con la tradición de las normativas migratorias desde 1902, porque reconoce a los migrantes como sujetos con pleno ejercicio de sus Derechos. Esto tiene tanto implicancias en el plano interno del país, dado que enfatiza la igualdad de derechos en un mapa de diferencias y diversidad cultural de la población argentina, como en el plano externo, porque fija un “piso” para la negociación y los acuerdos bilaterales y multilaterales —por lo menos, entre los países del Mercosur y sus países asociados— al que no puede renunciar.<sup>7</sup>

Otro cambio significativo de la nueva legislación es la incorporación del derecho al debido proceso en situaciones de detención y expulsión; es decir, que el tema no sea ya más tratado como parte de prerrogativas administrativas sino que haya intervención de la Justicia en este tipo de situaciones. En esta misma línea, es importante destacar que se introduce, por primera vez en la normativa argentina, el concepto de “reunificación familiar”.

En otro orden de análisis, uno de los puntos fundamentales es que la Ley N° 25.871 ordena expresamente regularizar la situación de los residentes que se encuentran en situación migratoria irregular, lo que implica reconocer su existencia (artículo 61). Se establece la instrumentación de un procedimiento

<sup>6</sup> La existencia de las categorías migratorias es relativamente reciente, pues éstas comenzaron a utilizarse a partir de 1965 (con la sanción del Decreto 4418, Reglamento Migratorio) y constituyen una clasificación jurídica de naturaleza administrativa. Para un análisis más detallado sobre el tratamiento de las categorías migratorias y su aplicación, véase Sassone (1987) y Perez Vichich, (1988).

<sup>7</sup> Es importante observar que la sanción de esta norma no fue un hecho aislado sino que estuvo acompañada de la aprobación de otras políticas públicas vinculadas con esta temática. Esto brinda pautas para profundizar en el análisis sobre el rumbo que adopta el país en esta materia.

de expulsión absolutamente opuesto al imperante bajo la norma N° 22.439, se garantiza el acceso de los migrantes a la justicia y se establece el control judicial respecto de la razonabilidad y legalidad de cualquier medida de expulsión que pueda dictar la DNM (CELS, 2005).

### **POLÍTICAS PÚBLICAS DE MIGRACIONES EN EL GOBIERNO DE NÉSTOR KIRCHNER (2003-2007)**

En este apartado, con el objetivo de estudiar en profundidad el tratamiento del fenómeno migratorio por parte del Estado argentino, se analizará un *corpus* compuesto por los textos de las políticas públicas y los de la normativa migratoria emitidos durante el gobierno de Néstor Kirchner y el de Cristina Fernández de Kirchner. Se tratarán tanto sus implicancias a nivel local, binacional y regional. Se atenderá, específicamente, el proceso de integración regional del Mercosur como factor primordial para el análisis de las políticas migratorias en este período.

En relación específica con el Mercosur, se observa la voluntad política de seguir avanzando hacia la libre circulación de personas al interior del bloque. Es importante recordar que, en el año 2002, se firmó el acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Parte del Mercosur y Acuerdo de Regularización Migratoria Interna de Ciudadanos del Mercosur. En ambos tratados, existe un acuerdo complementario que incluye a Bolivia y a Chile. Estos instrumentos fueron aprobados por la Argentina en el año 2004 mediante las leyes N° 25.902 y N° 25.903.

Con la firma del Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados parte del Mercosur, se produce lo que muchos autores consideran un salto cualitativo en el tratamiento de la cuestión, ya que el concepto de libre movilidad vuelve a ser el núcleo del tratamiento de los flujos interregionales en el espacio de integración (Novick, 2005).

En este sentido, a fines de 2003, se concretó el Acuerdo de Creación de la Visa Mercosur (Decisión CMC 16/03), el Acuerdo para la Facilitación de Actividades Empresariales en el Mercosur (Decisión CMC N° 32/04) y el Acuerdo para la concesión de un plazo de noventa (90) días a los turistas nacionales de los Estados parte del Mercosur y Estados asociados (CMC N° 10/06), que incluyen a Bolivia, Chile, el Perú, Colombia, el Ecuador y Venezuela. Asimismo, se establece la CMC/DEC N° 21/06: “Acuerdo sobre Gratuidad de Visados para Estudiantes y Docentes de los Estados Partes del Mercosur”.

De lo anterior, se entiende que el proceso de libre circulación en el Mercosur existe en tanto objetivo político que, como la normativa lo muestra, se construye en forma paulatina y, a su vez, encuentra limitaciones en la propia naturaleza del proceso de integración basado en la interestatalidad. Debe recordarse que

la institucionalización del Mercosur no es supranacional —como en el caso de la experiencia europea— sino de carácter interestatal; por ello, las fronteras siguen vigentes y no existen órganos políticos supranacionales sino que son los Estados los que dan su consentimiento ante cada norma aprobada e, incluso, ésta puede ser internalizada sólo mediante una ley nacional. Si se observan las transformaciones arriba explicadas, se puede afirmar que la cuestión de la movilidad geográfica de la población en el espacio en integración constituye, sin duda, una de las grandes preocupaciones del Estado en la actualidad.

En el ámbito nacional, entre 2004 y 2005, la República Argentina avanzó en la ratificación de la Convención Internacional de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares, y logró media sanción de ley. La ratificación sucedió en 2007 (Ley N° 26.202) en forma tardía; no obstante, para María Inés Pacecca (2006), sigue siendo un avance muy significativo en tanto la convención es adoptada por un país “receptor” y constituye un importante respaldo al instrumento en la región. En 2006, fue sancionada la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165. Ambas temáticas (migrantes y refugiados) habían constituido, durante muchos años, asignaturas pendientes de la política nacional. Dicha ley sentó los principios básicos en materia de protección y puso fin a la gran dispersión de normas que regulaban la materia, a la vez que logró señalar un procedimiento claro para el otorgamiento de la condición de refugiados a las personas que así lo solicitasen (Courtis y Pacecca, 2008).

Es importante destacar, en esta etapa, al margen de los puntos destacados en la actual ley, un acercamiento por parte del Estado argentino a la problemática de emigración de sus nacionales. Se entiende que tanto los Estados de origen como los de destino, a través de la normativa en materia migratoria y de un conjunto de políticas públicas, pueden potenciar (o no) las relaciones con sus nacionales. Esto se observa, por ejemplo, en la implementación del Programa Raíces<sup>8</sup> y del Programa “Provincia 25”<sup>9</sup>; ambos reconocían la problemática de la emigración

8 La primera Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior fue creada en el año 2003 en el ámbito del Ministerio de Educación. En este sentido, como claramente lo explica el Programa, el propósito era: “fortalecer las capacidades científicas y tecnológicas del país por medio del desarrollo de políticas de vinculación con investigadores argentinos residentes en el exterior, así como de acciones destinadas a promover la permanencia de investigadores en el país y el retorno de aquellos interesados en desarrollar sus actividades en la Argentina”. Otro programa mediante el que se procura la revinculación con la comunidad nacional y el eventual retorno a la Argentina de los científicos y profesionales argentinos residentes en el exterior es el Programa “Volver a Trabajar” (<<http://www.raices.mincyt.gov.ar>>).

9 *Provincia 25* es un programa creado por el Ministerio del Interior para establecer vínculos entre los argentinos radicados en diversas partes del mundo.

argentina en distintos niveles y constituyeron las acciones más concretas dirigidas a reestablecer vínculos entre el Estado argentino y sus emigrados.

En este intento por reconstruir vínculos con los emigrados, se elaboró el decreto 1.601/2.004 que facilita la adopción de la ciudadanía a los hijos de argentinos en el exterior: “Sustitúyase al artículo 2º del Decreto N° 3.213/ 84 y su similar N° 231/95, con la finalidad de facilitar el reconocimiento de ciudadanía a personas nacidas en el exterior, hijos de padre o madre argentinos”. Lo interesante es que, dentro de los considerandos de este decreto, se retoman las ideas de identidad argentina y de unidad nacional: “Las medidas que por el presente se adoptan persiguen promover la real y efectiva consolidación de la unidad nacional, permitiendo a los nacidos en el exterior, hijos de padre o madre argentinos, poseer con legítimo orgullo la nacionalidad argentina, sin mengua alguna de los derechos que les son propios.”

En simultáneo con estas modificaciones, un dato importante es que, en el año 2004, a través de la disposición N° 2079, se suspendieron las expulsiones de inmigrantes de origen limítrofe. Con esto, se delimitó el poder de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM).

En esta misma línea, a través del Decreto N° 836, se declaró la emergencia administrativa de esta Dirección y, en septiembre del mismo año, se publicó el Decreto N° 1.169 que fijó las pautas de regularización migratoria de los ciudadanos nativos de países no pertenecientes al Mercosur que, al 30 de junio de 2004, estuvieran residiendo en el territorio nacional. Para cumplir con tales objetivos, en 2005, se prorrogó la emergencia administrativa de la DNM<sup>10</sup>.

Finalmente, las políticas públicas impulsadas a través de las normas recién mencionadas, comenzaron a tomar forma con la Disposición N° 53.253/2005 de la DNM, por la que el gobierno puso en marcha el Programa de Regularización Documentaria Migratoria “Patria Grande”<sup>11</sup>. Su promulgación representa uno de los instrumentos políticos más importantes impulsados por el Gobierno nacional y representativos de sus políticas migratorias. Su puesta en marcha constituye el primer intento del gobierno de Néstor Kirchner para concretar y dar cuerpo a una nueva política migratoria. Finalmente, también se trata de una norma que afecta posiblemente a millares de beneficiarios, especialmente a aquellos inmigrantes del Mercosur que no poseen documentación (Nejamkis y Rivero Sierra, 2010). A nivel institucional, tal como plantea Susana Novick (2010), con el programa, el Ministerio del Interior, a través de la DNM, se reserva un poder concentrado que lo convierte en actor principal de la política migratoria.

<sup>10</sup> Decreto N° 578/2005.

<sup>11</sup> Desde su puesta en marcha, la versión original del Programa sufrió una serie de modificaciones, especialmente durante el año 2006. Para un análisis más detallado, véase Nejamkis y Rivero Sierra (2010).

El Programa “Patria Grande” propone la regularización documentaria de los inmigrantes indocumentados procedentes de países del Mercosur y asociados (toda América del Sur, menos Guyana y Surinam) que hayan ingresado al país antes del 17 de abril de 2006 y establece las condiciones que rijan los ingresos posteriores a esa fecha. Este programa es consecuente con el criterio de radicación en la Argentina dispuesto en la actual Ley de Migraciones para los nacidos en el Mercosur. Sobre esto último, resulta interesante la importancia que el Estado argentino ha otorgado al proceso de integración regional del Mercosur, actitud que se subraya mediante la normativa migratoria.

Desde otro punto de vista, el Programa puede ser cuestionado en relación con el tratamiento que podría promover hacia aquellos inmigrantes que se encuentran fuera de la línea fronteriza del Mercosur y que desean ingresar y permanecer en el país. Es pertinente aquí preguntarse si, al igual que en épocas anteriores, esta decisión política podría estar vinculada con deseos de “selección” de un tipo de inmigración y si estas disposiciones se vinculan con la necesidad de producir un efecto específico en el imaginario social argentino.

Algunos expertos plantean que “Patria Grande” es una consecuencia negativa de la ley, pues encarnó la ausencia de reglamentación y de una política integral en la materia. Si, en cambio, la ley se hubiera reglamentado con mayor celeridad, no habría sido necesario establecer programas paliativos en los que el discurso de la regularización representara el indicio más contundente de cambio (Nejamkis y Rivero Sierra, 2010).

Si bien, en el último año del gobierno de Néstor Kirchner, la normativa analizada sigue la línea antes descripta que prioriza la regularización, el control y los derechos humanos<sup>12</sup>, en algunos casos, como el analizado recientemente, la idea de regularización parece contraria a los derechos humanos. Según las autoridades nacionales, aquellas prioridades son necesidades emanadas del esperado “ajuste con relación a la realidad migratoria de la región”.

En resumen, suele caracterizarse esta etapa por sus aciertos y contradicciones pero, sobre todo, por las transformaciones generadas en el tratamiento del tema

<sup>12</sup> Para el caso de la regulación y el control, se establece la disposición N° 40.163/2007 que regula los marcos para aquellas personas extranjeras que pretendan ingresar o residir en el país en virtud de su condición de personal competente de la industria del cine. Esta disposición regula la incorporación de los extra-Mercosur que, encontrándose en el Territorio Nacional, pretendan tramitar su residencia como trabajadores en relación de dependencia. En esta misma línea, la Disposición N° 15.177/2007 establece los requisitos que deberán cumplimentar los extranjeros que soliciten un permiso de ingreso al país; y la Disposición N° 55.209/2007 determina el certificado de residencia precaria. Por último y en relación con el cumplimiento de los derechos humanos, la disposición N° 72.033/2007 establece los procedimientos y requisitos respecto de tramitaciones que queden comprendidas en el inciso “m)” del Artículo 23 de la Ley N° 25.871.

de la inmigración por parte del Estado. En este sentido, afirmamos con Gerardo Halpern (2010) que, durante el gobierno de Néstor Kirchner —en contraste con la legislación y la gestión antiinmigratorias de la década del 90—, desaparecieron las manifestaciones xenófobas antiguamente presentes en el Poder Ejecutivo Nacional. Este giro discursivo marcó un antes y un después en la relación entre ciertas esferas del Estado y la población migrante; la discriminación ya no afectó las posibilidades de acceso de este grupo a los derechos que les habían sido negados por los gobiernos anteriores. Es objetable, sin embargo, la promoción de una tendencia integracionista y la conservación de la clasificación de los inmigrantes en categorías cuya discriminación sigue siendo atribución del poder administrativo. De este modo, son relativizados la igualdad de derechos y el reconocimiento de la autonomía de la población migrante. En estas contradicciones de la normativa, conviven el Derecho Humano a la migración, las categorías migratorias y la apelación a la “identidad argentina”.

### **POLÍTICAS PÚBLICAS DE MIGRACIONES EN EL GOBIERNO DE CRISTINA FERNÁNDEZ DE KIRCHNER (2007-2010)<sup>13</sup>**

El gobierno de Cristina Fernández de Kirchner suele entenderse como continuidad y profundización del proyecto político de su antecesor. Sus particularidades residirían, sobre todo, en temas vinculados con la movilización, la institucionalidad y el desafío de la organización de los mercados. La prolongación de las líneas políticas, ideológicas y económicas se vería reflejada también en las políticas públicas sobre migración; aunque podrían observarse contradicciones con ellas pues se han tardado más de siete años en reglamentar la actual Ley N° 25.871.

Con la llegada de la presidenta Fernández al poder, a fines de 2007, prosiguieron las transformaciones que afectaron la relación entre el Estado, los extranjeros y la población migrante. En términos de política migratoria —al margen de la necesidad de políticas públicas tendientes a fortalecer el modo de hacer efectivos los derechos de la población migrante—, la mayor deuda pendiente que recayó sobre la nueva presidenta fue, sin lugar a dudas, la reglamentación de la Ley N° 25.871.

Aunque en los primeros años de gobierno, la temática migratoria no constituyó un tema primordial de la agenda política, durante el proceso de reglamentación de la actual ley, se reactivó la preocupación como problema fundamental de Estado. A pesar de los avances legislativos y aun teniendo en cuenta las modificaciones suscitadas durante el gobierno de Néstor Kirchner, un gran resquicio había quedado abierto: la propia definición de una política

13 Se analizarán las políticas de este gobierno generadas sólo hasta junio de 2010, fecha en la que se sancionó el decreto reglamentario de la norma migratoria.

migratoria integral a largo plazo en la que se armonizaran diversas políticas públicas (Courtis y Pacecca, 2007).

Apenas llegada al poder, la nueva presidenta destituyó al Director Nacional de Migraciones, Ricardo Rodríguez (2004-2007), que había estado al frente de la DNM prácticamente durante todo el mandato de Néstor Kirchner. En su lugar, nombró a Martín Arias Duval. A partir de una entrevista que tuvimos con él<sup>14</sup>, se vio claramente la necesidad en el gobierno de regular, controlar, saber cuántos migrantes hay, a qué vienen y para qué, mientras se fortalecía prioritariamente la identidad latinoamericana.

Las políticas migratorias siguen pensándose desde el punto de vista de la regularidad y de la inserción de los migrantes en el mercado de trabajo. No obstante, a diferencia de los gobiernos democráticos previos, existe la necesidad de pensar qué se hace con “ellos”, dado que “existen”, viven con “nosotros” y “ahora” tienen derechos. En este sentido, si bien predomina la visión del “extranjero”, tanto la legislación como el discurso político del gobierno no entienden al inmigrante como residente temporal, provisional y excluido de la posibilidad de quedarse a vivir en el país y de gozar de los derechos que le corresponden<sup>15</sup>.

En un comienzo, uno de los principales pilares de la política migratoria del gobierno de Cristina Fernández continuó siendo el programa “Patria Grande” (2005). En los años sucesivos a la supuesta fecha de finalización prevista para el Programa, se dictaron nuevas regulaciones que tuvieron, como objetivo, extender los plazos estipulados originalmente: tales como las disposiciones N° 35.768/08, N° 76.748/08, N° 1074/09, N° 2.440/09, N° 54.618/08<sup>16</sup> que modificaron la vigencia de la residencia precaria.

Según cifras oficiales de la DNM<sup>17</sup>, al 5 de agosto de 2010, 423.697 personas se inscribieron en el programa “Patria Grande”, se otorgaron 98.539 radicaciones permanentes y 126.385 radicaciones temporarias<sup>18</sup>. En palabras de Julieta Rizzolo<sup>19</sup>, Directora Nacional de Población: “la magnitud de estos datos indica hasta qué punto Argentina, que históricamente fue un país modelo en materia

14 Entrevista realizada en la Dirección Nacional de Migraciones el 24 de agosto de 2009. Salvo indicación de publicación en un medio periodístico, las citas de reportajes incluidas en este artículo corresponden a entrevistas realizadas por la autora de este artículo.

15 En contraste con lo que ocurre en los países denominados “centrales”.

16 Modificación operada por la Disposición N° 56.647/2005 mediante la que se creó el Registro Nacional Único de Requirientes de Extranjeros.

17 Base: registros del aplicativo SAdEx de la DNM.

18 Las radicaciones, según país de nacimiento, tienen la siguiente distribución: el Paraguay, 58,57%; Bolivia, 24,78%; el Perú, 11,20%; el Uruguay, 2,55%; Chile, 1,26%; el Brasil, 1,09%; Colombia, 0,29%; el Ecuador, 0,22%; Venezuela, 0,05%. Base: registros del aplicativo SAdEx de la DNM.

19 Revista *Población* N° 2, Dirección Nacional de Población, Ministerio del Interior.

de integración de los migrantes, se había convertido [durante los años anteriores al kirchnerismo] en un país expulsivo donde los ciudadanos extranjeros podían habitar en la condición de indocumentados”. Este tipo de discurso, desde un organismo estatal, marca claras rupturas con el formulado en décadas anteriores y es acorde con la línea integracionista de la Ley 25.871.

Un dato no menor —señalado por el director de la DNM en un seminario sobre política migratoria realizado en el Congreso de la Nación<sup>20</sup>— es que 187.759 inmigrantes inscriptos en el programa “Patria Grande” no completaron la documentación requerida en la segunda etapa del trámite de regularización. Por esto, queda pendiente una crítica, por parte de las autoridades migratorias, acerca de qué fue lo que pasó con esta cantidad tan importante de inmigrantes que no llegó a finalizar su trámite y que, por consiguiente, aún se encuentra en situación de irregularidad documentaria.

En continuidad con el fortalecimiento de los Derechos Humanos, otra norma muestra avances en materia de protección: la Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas (N° 26.364). Esta norma, sancionada en abril de 2008, tipifica y reprime el delito contra la trata de personas en el territorio argentino, así como contempla sanciones a la captación, transporte, traslado y acogida o recepción de personas con fines de explotación sexual, laboral o para extracción de órganos<sup>21</sup> (Teixido, 2008). En esta misma línea, la resolución N° 390/09 estableció la creación de la Comisión Nacional para los Refugiados<sup>22</sup> (CO.NA.RE.) y la resolución N° 800/09 aprobó el reglamento interno de funcionamiento de dicha Comisión.

Para establecer una comparación con medidas que van en contra de los derechos humanos de los migrantes, es interesante analizar la directiva de retorno que fue aprobada por la Unión Europea en junio de 2008. Este documento establece procedimientos y normas comunes a los Estados miembro de la Unión Europea para ser aplicados al fenómeno de retorno de nacionales de terceros

países que se hallen en situación “ilegal” en su territorio (Pazos, 2009). Tal como plantea también este autor, en esta directiva, se observa la pretensión de lograr una mayor “eficacia” en los procedimientos de expulsión, así como también la sintetización de actitudes de xenofobia y discriminación hacia los inmigrantes y sus familias (Pazos, 2009).

En el orden regional, en julio de 2008, el Mercosur se reunió en la provincia de Tucumán e hizo una declaración respecto de la normativa de retorno en la que expresa: “El Mercosur deplora su aprobación por considerarla contraria a la propia normativa europea de derechos humanos y a la carta fundamental de la Unión Europea. Además, atenta contra la Convención de los Derechos del Niño, el principio de reunificación familiar y el protocolo del Estatuto del Refugiado”. Por su parte, en julio de 2008, la UNASUR también expresó su rechazo a cualquier intento de criminalización<sup>23</sup>.

Declaraciones como éstas vuelven a dar cuenta de modificaciones tanto en las construcciones como en las miradas que los bloques regionales, ya sea el Mercosur o la UNASUR, tienen sobre las migraciones. En la primera entidad, ya se trataron los principales lineamientos en materia migratoria: estos están estrechamente relacionados con las modificaciones en los últimos años de las líneas políticas ideológicas de los gobiernos que lo componen. En tanto, la creación de la UNASUR implica novedosos desafíos porque representa un espacio nuevo de integración con cantidad superior de países integrantes y con mayor heterogeneidad en materia de gobiernos.

Hay que tener en cuenta que América Latina es una región “expulsora” de población y que, por esto, en mayor o menor medida, todos los gobiernos se encuentran involucrados en la temática de sus nacionales en el exterior y atienden los procesos migratorios de la propia región. Por todo ello, en el plano migratorio, pareciera que tuviesen acuerdos específicos —como los expresados más arriba— en relación con la normativa de retorno de la Unión Europea, y otros acuerdos básicos, como el de la III Reunión Ordinaria del Consejo de Jefes y Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), realizada en Quito en agosto de 2009<sup>24</sup>.

Por otra parte, aunque a nivel regional fue la Argentina el país que, con mayor rapidez, incorporó la normativa en materia de migraciones y libre circulación, en ocasiones, en este mismo país, se observan ciertas dificultades en la celeridad para sancionar e internalizar las normas. Ejemplo de estos inconvenientes es la demora de entrada en vigencia de la Ley N° 26.382, norma que aprueba el Acuerdo contra el tráfico ilícito de migrantes entre los Estados

20 Seminario sobre política migratoria realizado en el Congreso de la Nación Argentina, el 30 de agosto de 2010.

21 En el plano internacional, la Argentina ha ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, así también su Protocolo adicional para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente de mujeres y de niños. En cumplimiento de dicho tratado internacional, en 2007, se creó el “Programa Nacional de Prevención y Erradicación de la Trata de Personas y de Asistencia a sus Víctimas” en el ámbito del Ministerio del Interior (Teixido, 2008:50). Si bien lo anterior, algunos autores entienden que el abordaje de la trata de personas como un problema migratorio focalizado en la penalización del proceso y en la protección y asistencia a las víctimas desplazan del eje de discusión sus causas más profundas (Magliano y Clavijo, 2011).

22 Por disposición de la Ley N° 26.165 de reconocimiento y protección al refugiado (2006).

23 <<http://www.pptunasur.com/documentos>>

24 <<http://www.pptunasur.com/documentos>>

parte del Mercosur. Suscripta en Belo Horizonte (Brasil) en diciembre de 2004, tan sólo tuvo vigencia a partir de mayo de 2008<sup>25</sup>.

En el ámbito binacional, se han firmado otros dos acuerdos: en agosto de 2009, el Acuerdo sobre tránsito vecinal fronterizo entre la República Argentina y la República de Chile; en octubre del mismo año, el Acuerdo sobre residencia para nacionales de la República Argentina y de la República del Perú (Ley 26.535).

En diciembre de 2009, a su vez, se dio otro paso importante en materia de políticas migratorias: la aprobación del instructivo de trámites del Mercosur (disposición N° 2.529) que establece los parámetros a los que deberán ajustarse los procedimientos de trámites iniciados por ciudadanos nativos de los Estados parte y asociados al Mercosur en la Argentina. Los países beneficiados son el Uruguay, el Brasil, el Paraguay, Bolivia, Chile, el Perú, el Ecuador, Colombia y Venezuela<sup>26</sup>.

Por otra parte, específicamente en la Argentina, una disposición menor tuvo grandes repercusiones a nivel periodístico: el cobro de una tasa de solicitud de ingreso al país en el año 2008. Los extranjeros que vinieran por turismo, estudio o negocios, a través del aeropuerto de Ezeiza, y que proviniesen de países que cobran a los argentinos por ingresar a sus territorios, debían pagar una “tasa de reciprocidad” (disposición N° 1.654/2.008<sup>27</sup>). La introducción de esta noción

25 En el caso del Paraguay, el Acuerdo contra el tráfico ilícito de migrantes entre el Gobierno de la República Argentina y el Gobierno de la República del Paraguay (marzo de 2007). Los Ministros suscribieron un Acuerdo bilateral contra el tráfico ilícito de migrantes que combate el flagelo de la delincuencia internacional organizada y protege los derechos humanos de los migrantes con independencia de su estatuto migratorio.

26 Los requisitos que se piden para obtener la residencia temporaria o permanente van en la misma línea que los citados para el programa “Patria Grande”. Pero resulta oportuno efectuar el siguiente detalle en lo que se refiere a la acreditación del ingreso legal al territorio nacional: “Deberá acreditarse con la tarjeta de entrada al país debidamente intervenida por la autoridad migratoria o pasaporte igualmente intervenido, o surgir de la consulta al sistema informático de registro de tránsitos de la DNM”. Lo que más llama la atención es el punto F de estos requisitos: “Acompañar certificado de carencia de antecedentes penales del o los países donde hubiere residido los últimos tres (3) años, legalizado por la respectiva representación Consular Argentina en el exterior, o con ‘apostille’, o legalizado por la representación consular del país emisor en el Territorio Nacional”. Respecto de Bolivia, el Paraguay y el Perú, corresponde solicitar este certificado a partir de los 16 años de edad; para el resto de los países, a partir de los 18 años. Si bien esta decisión tiene que ver con las edades de imputabilidad de los diferentes países de origen, también establece claras diferencias al momento de otorgar la residencia en el país de destino y estigmatiza, desde la normativa, a la población migrante más numerosa en nuestro país (paraguayos, bolivianos y peruanos) que, a su vez, es víctima en forma permanente de campañas que los vinculan con el delito.

27 Es modificada por las siguientes disposiciones: Decreto 231/2009 sobre trámites sujetos al pago de tasas retributivas de servicios y excepciones; Decreto 1.954/2009, sobre

de “reciprocidad”, aunque sea sólo en términos del pago de una tasa migratoria con motivos netamente económicos, repercutió también en la reconfiguración de los posicionamientos de los Estados tanto a nivel internacional como en el bloque regional.

En otro orden de cosas, tal como plantea Arias Duval, Director Nacional de Migraciones<sup>28</sup>: “el plan central de nuestra gestión se fundamenta en dos aspectos: uno tiene que ver con el ordenamiento administrativo y funcional de la DNM, y el otro con el control de ingresos y egresos del país”. Pero agrega: “el problema de las migraciones no es un problema de seguridad. Tiene que ver, se tocan en algún punto. En todo caso, es un problema poblacional y no de seguridad”. Este discurso diferenciador se evidencia también en las políticas y en la normativa del período analizado.

Desde el punto de vista del control de las entradas y las salidas, la Disposición N° 644 de 2010 dejó sin efecto a su antecesora, la Disposición N° 56.855/05, y estableció la creación del Registro Único de Pasos Fronterizos. A su vez, la disposición N° 54.618/2008 modificó la N° 56.647/2005 y creó el Registro Nacional Único de Requirientes de Extranjeros.

En el entramado de relaciones que se desentrañan respecto del lugar de los inmigrantes en las políticas migratorias, es importante remarcar el punto d) del artículo 4 de la actual legislación. Éste establece que, siendo el requirente una persona física, es requisito, para su inscripción en el registro de extranjeros, la presentación de constancia de inscripción ante el sistema tributario a cargo de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) y de su correspondiente CUIT/CUIL. En esta misma línea, los requisitos para acceder al permiso de ingreso o residencia en carácter permanente, se encuentran en la disposición N° 95.415/2008<sup>29</sup>. Este tipo de medidas conducen a pensar nuevamente acerca de la necesidad de regularizar la situación laboral de los inmigrantes pero, a su vez, evidencian la asimilación de las categorías “migrantes” y “trabajadores” que se presentan como partes de una dupla indisoluble.

tasas retributivas de servicios migratorios (modificase el Decreto N° 231/09); Decreto 1.955/2009, sobre tasas retributivas de servicios migratorios (prorrógase el plazo de entrada en vigencia establecido por el Decreto N° 231/09); Decreto 2.761/2009, sobre Instructivo para la aplicación de la Tasa de Solicitud de Ingreso al País con motivo de turismo o negocios.

28 Véase la entrevista a Martín Arias Duval en la revista *Población*, N° 2. Dirección Nacional de Población. Ministerio del Interior.

29 Por ejemplo, en el Artículo 1 se establece que, para cumplir con el requisito de acreditación de medios de vida lícitos, los migrantes deberán presentar CUIT o CUIL en el caso de que sean trabajadores en relación de dependencia y, si son monotributistas, una copia de la constancia de la inscripción al monotributo. En el Artículo 2 se establece que, si el extranjero es casado y no puede cumplir estos requisitos, deberá acreditar el medio de vida lícito de su cónyuge conforme las previsiones del artículo anterior.

Entre las normativas que apuntan al control y a la permanencia en territorio nacional, la disposición N° 2.762/2009 enumera los requisitos necesarios para el inicio de los trámites de radicación temporaria o permanente. En sus considerandos, establece mecanismos de control para evitar lo que las autoridades migratorias denominan “Tour migratorio”, que es definido como: “modalidad por la cual, ciudadanos provenientes de países limítrofes ingresan al Territorio Nacional con el único fin de obtener una radicación en el marco de la normativa referida en el párrafo precedente. La obtención de un documento de identidad les permitiría acceder a distintos regímenes de asistencia social que financia el Estado Nacional y que están dirigidos a quienes efectivamente residen en el país”<sup>30</sup>.

Aquí se observa ese cuidado respecto de lo que se considera “propio” —presente también en la normativa anterior—, actitud basada en la lógica de costo-beneficio “nacional”, según la cual, el Estado, para dar provecho y amparo, debe también recibir retribuciones. Si bien no se hace referencia específicamente al Estado argentino; es evidente que, por su propia condición constitutiva, cualquier Estado otorgará este tipo de beneficios sólo a aquellos que habiten su territorio. De esto se deduce una mayor preocupación del Estado argentino por controlar este proceso.

Las cuestiones sobre migración también atraviesan los requisitos para obtener la Asignación Universal por Hijo. El decreto N° 1.609/09, que crea la Asignación, establece que, para acceder a ella, se requiere que el menor sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a tres años previos a la solicitud. Gabriel Chausovsky (2009) realizó un análisis muy interesante sobre esta medida: explicó que, con respecto a la limitación impuesta a los hijos de residentes regulares con menos de tres años en el país, aquella distinción no parece superar el test de validez constitucional. Entre otras cosas, se contraponen directamente con la preceptiva constitucional que prohíbe un trato discriminatorio en razón del origen nacional. En síntesis, lo más probable es que, aunque la norma beneficie a millones de menores en situación de pobreza (una gran cantidad de hijos de inmigrantes), si no se modifican los requisitos antes mencionados, se inicien causas judiciales de reclamo de derechos.

Sin embargo, la política migratoria y la mirada hacia los inmigrantes no han quedado subsumidas solamente a la regulación y al control. Por el contrario,

30 Disposición N° 33.817/2008 (modificación de la disposición N° 20.699/2006) en relación con la admisión en el territorio nacional de aquellas personas extranjeras que desean cursar carreras formales, asistir a cursos no formales, participar en programas de intercambio estudiantil, desarrollar pasantías en instituciones educativas o participar en programas de intercambio cultural. Disponible en <<http://www.infoleg.gov.ar>>

tal como explica Halpern, se dieron pasos fundamentales para modificar la conjunción “inmigrante-trabajador”. Por ejemplo, se otorgó asueto a los ciudadanos bolivianos con el fin de que pudiesen concurrir a emitir su voto en el referendo revocatorio del mandato popular que se realizó en Bolivia en agosto de 2008 (Halpern, 2010). Por eso, si bien todavía falta reconocer derechos políticos de los inmigrantes en la sociedad receptora —por ejemplo, que puedan votar en elecciones presidenciales—, estas acciones demuestran la voluntad de comenzar a entender al migrante en su integridad como ser humano y, por lo tanto, como ser político.

### LA REGLAMENTACIÓN DE LA LEY 25.871

El proceso de reglamentación —si bien evidencia las tensiones originadas en la relación entre normativa, administración y política migratoria— no puede ser separado del espíritu de las transformaciones iniciadas con la Ley N° 25.871 que fue elaborada en un marco de intervención comunitaria muy importante. Si se atiende a la fuerza de este proceso histórico durante la discusión de la reglamentación, se revela el hecho de que el Estado se vio en la obligación de buscar consenso entre las organizaciones intermedias que ya se encontraban trabajando el tema. Por ello, sobre todo en los últimos dos años, desde el gobierno se incentivó la participación de grupos de interés en la elaboración de dicho documento.

En el plano normativo, el análisis general de los principales artículos del decreto reglamentario 616/10 comprueba un respeto general por lo establecido en la Ley 25.871. Al mismo tiempo, instaura límites concretos a las libres interpretaciones de los distintos organismos involucrados en la materia. De esto se deduce que, con la nueva reglamentación, se producen cambios muy importantes que terminan de apuntalar las transformaciones introducidas por la Ley 25.871. En algunos puntos, se fortalece lo que está escrito en el texto normativo y, respecto de algunos temas sobre los que la Ley tiene todavía ciertas características restrictivas (como la expulsión por antecedentes penales o por ingreso irregular), se fijaron pautas más claras. Por ejemplo, en el caso de la persona que no cuenta con el certificado de ingreso, el reglamento establece que se considere de manera especial si es nacional del Mercosur.

Para reconstruir este proceso como parte de mi tesis doctoral<sup>31</sup>, entre agosto y noviembre de 2010, realicé entrevistas a individuos de organismos que integraron la comisión asesora para esta tarea (OIM, ACNUR, FCCAM,

31 Nejmkis, Lucila (2011) “Políticas migratorias en Argentina 1976-2010: de la ‘Doctrina de Seguridad Nacional’ a la consolidación del Derecho Humano a la migración”, Tesis doctoral, Buenos Aires.

CEMLA, CELS y APDH)<sup>32</sup> y a miembros del CEMLA, el CELS y la APDH, así como a funcionarios del Ministerio del Interior, de la Dirección Nacional de Migraciones y de la Dirección Nacional de Población.

En este contexto y para los fines meramente analíticos, distingo dos etapas: la primera, comienza con la sanción de la Ley N° 25.871 en diciembre de 2003 y finaliza el 26 de mayo de 2008 cuando el Director Nacional de Migraciones dispone la creación de una comisión asesora ad-hoc y ad-honorem con el fin de evaluar y dictaminar sobre el anteproyecto de reglamentación de la ley (Disposición 37.130). La segunda etapa se extiende desde la firma de este decreto hasta el anuncio de la reglamentación por parte de la presidenta de la Nación en mayo de 2010.

De lo anterior y sin establecer conclusiones apresuradas, resulta evidente que, durante esos seis años y cinco meses, la DNM jugó un papel predominante en los avances y retrocesos del desarrollo del decreto reglamentario. Fue, junto con los inmigrantes, una de las partes más interesadas en el destino de la normativa. Así y todo, la reglamentación de la Ley dejó a la DNM reducida en su capacidad de actuar, puesto que se dispuso que este organismo no podría elaborar disposiciones de manera indiscriminada sino que, a partir de ese momento, estaría sujeta a los decretos provenientes del Poder Ejecutivo.

Este tipo de elementos constituye un claro ejemplo de las pujas de poder que se encontraban detrás de la formulación de la política pública y que también pudieron retrasar la sanción de la reglamentación. Si bien no se hará un análisis en profundidad de la DNM, se deberá considerar el lugar que esta organización burocrática administrativa ocupó en los años precedentes a la Ley durante los años en que transcurrieron distintos gobiernos con diferentes normativas. Un rasgo importante de las decisiones de esta Dirección, quizás sea el arraigo y la reproducción, en la comprensión y gestión de las migraciones, de ciertas prácticas y de estructuras asociadas. No es un dato menor que, antes de sancionada la Ley N° 25.871, este organismo funcionó según la lógica de una legislación altamente restrictiva y punitiva respecto del fenómeno de las migraciones limítrofes.

Varias son las hipótesis que se desprenden del discurso de los actores y del análisis de esta investigación tanto en relación con la manera en que se elaboró el decreto reglamentario como sobre la lentitud de su desarrollo. Según sus protagonistas, estas preguntas podrían ser respondidas desde varios supuestos: por un lado, las disputas en el interior y hacia el exterior de la DNM, por otro, los

réditos políticos del gobierno, la puesta en marcha del Programa Patria Grande —que, en algún punto, fue reemplazado por la actual reglamentación— y el momento en que se dio el anuncio de la firma del decreto (que se hizo coincidir con la fecha del Bicentenario patrio, que volvió a mostrar a la Argentina como “un país de puertas abiertas”). Desde el gobierno nacional, las justificaciones del retraso se relacionaron con la búsqueda de consenso entre el Estado y las organizaciones intermedias.

De acuerdo con informes del CELS (2006), tan sólo a partir de 2005 la DNM remitió borradores del proyecto de reglamentación. Las organizaciones no gubernamentales que integran la Mesa de Organizaciones por los Derechos de los Inmigrantes, se vieron en la necesidad de cuestionar numerosos artículos del proyecto porque consideraron que, en su mayoría, representaban una réplica de lo dispuesto en la derogada Ley Videla. En palabras de Pacceca y Courtis, los primeros borradores del reglamento, presentados por la DNM a la sociedad civil, contenían párrafos completos copiados del último reglamento de la Ley Videla. Por lo tanto, la resistencia de este organismo es un dato interesante para pensar las tensiones que se establecen entre la normativa y la práctica burocrática (Courtis y Pacceca, 2008).

Después de rechazar el proyecto presentado por el equipo de Ricardo Rodríguez, la Mesa elaboró un documento que reunió una serie de señalamientos sobre los contenidos mínimos que se debían resguardar en el futuro texto reglamentario e indicó, respetuosamente, algunas discrepancias con el proyecto presentado. Dichas recomendaciones tendieron a garantizar el acceso igualitario de las personas migrantes a los servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social. A su vez, este documento expresó la urgencia por la reglamentación, pues los problemas derivados de su ausencia ya eran varios. Sólo por dar un ejemplo: la falta de políticas de información y de capacitación sobre los cambios de la normativa (CELS, 2007) se agravaba por la multiplicación de interpretaciones que distintos organismos públicos (del Poder Ejecutivo y Judicial) dieron a diversas cláusulas de la ley, como es el caso del derecho a la educación y a la salud o a la expulsión del país.

En medio de esta etapa de disputas y parálisis de la reglamentación, se da la asunción a la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner y el cambio casi inmediato del Director Nacional de Migraciones. A partir de aquí, se inaugura la denominada “segunda fase del proceso de reglamentación”, que abarcó el período de tiempo que duró desde la sanción del decreto 37.130 para la conformación de la comisión asesora del anteproyecto hasta la firma de la reglamentación por parte de la presidenta de la Nación en mayo de 2010.

Desde el Ministerio del Interior, a través de la Dirección Nacional de Migraciones, se tomó la decisión de invitar a los organismos y a las instituciones

32 Las siglas enumeradas corresponden a: Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM), Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH).

vinculadas con la cuestión migratoria a participar de una comisión junto con los funcionarios públicos competentes. Así, estos se constituyeron en actores directos de la elaboración del proyecto reglamentario.

Una pieza fundamental en todo este proceso ha sido y es la DNM, pero es el componente más difícil de modificar, por su propia estructura burocrática (claramente reticente a los cambios), y también más complejo de abordar. Al encontrarse en la órbita del Ministerio del Interior —al que tradicionalmente pertenecía también la Policía Federal—, Migraciones ha entendido siempre que la entrada de los inmigrantes era una cuestión de seguridad, aun después de que las fuerzas de seguridad fueran traspasadas en 2003 al Ministerio de Justicia y, en diciembre de 2010, al recién creado Ministerio de Seguridad. Evidentemente, la autonomía que el organismo tuvo durante décadas, como policía migratoria no sujeta a la autoridad de los gobiernos democráticos, marcó la mentalidad de sus miembros y perfiló sus prácticas.

Uno de los puntos fundamentales para profundizar el análisis consiste en la armonización de la práctica administrativa de los organismos involucrados en la temática migratoria con la “nueva” normativa. Sumado a esto, siguen pendientes de resolución ciertas políticas o medidas esenciales, como la instrumentación de un plan amplio de difusión, información y capacitación sobre la nueva ley.

Finalmente, a partir de la sanción de la reglamentación, surgieron nuevos interrogantes que se relacionan, entre otras cosas, con la efectividad del reconocimiento de derechos, el trabajo en conjunto de la DNM con otras áreas de gobierno y la igualdad de trato de la población de origen inmigrante.

## CONCLUSIONES

Este artículo se propuso analizar la política migratoria de los gobiernos de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández, en particular, en relación con las posibles transformaciones que se produjeron a partir de la sanción, en el año 2003, de la ley de migraciones N° 25.871.

La pregunta por un cambio de paradigma permitió dar cuenta de continuidades y rupturas en el tratamiento de la cuestión migratoria en el período mencionado. Tal como plantea Thomas Kuhn (2005) en su libro *La estructura de las Revoluciones Científicas*, la noción de “paradigma” puede recibir dos acepciones: en primer lugar, un paradigma puede entenderse como modelo, un patrón de conducta, un ejemplo a seguir para resolver determinadas situaciones o problemas. La segunda acepción ayuda a esclarecer la primera, pues comprende una matriz disciplinar, es decir, una línea de indagación. Por consiguiente, cada paradigma contiene una serie de leyes o teorías que asumen la función de ser modelos explicativos. Asimismo, presenta formas de aplicación y el instrumental requerido para lograr que las nociones del paradigma se refieran al mundo real.

Si se aplica la primera de las acepciones al corpus analizado, varios son los elementos que permiten establecer diferencias con el modelo instaurado por la última dictadura militar (1976-1983) y sostenido por los gobiernos democráticos posteriores (Nejamkis, 2011). Las transformaciones principales, a lo largo de ese período, surgieron a raíz de: a) la sanción de la ley 25.871 y su reglamento (616/10), b) la regularización a través del programa Patria Grande, c) la apertura al Mercosur y d) la adhesión a convenciones internacionales.

Sin embargo, como se mencionó previamente, persisten continuidades tanto en la ley N° 25.871 como en otras políticas públicas relacionadas con la temática migratoria. Si bien desde las esferas estatales se plantea lo positivo de esta ley —ya que se ajusta a la realidad de la región, debido a que la mayoría de la población que reside en la Argentina proviene del Mercosur y sus países asociados—, las continuidades negativas se evidencian en su tendencia integracionista, en las categorías migratorias y en la priorización de un tipo de población —a través de los criterios de nacionalidad— que dejan a una cantidad de migrantes sin la posibilidad de volverse sujetos de derechos. Es importante destacar que, con esta política, también se selecciona un tipo de población que deja fuera a los migrantes que no cumplen ese criterio.

En resumen, puede constatar que los momentos fundamentales de la política de Derechos Humanos y del consecuente discurso reparador de Néstor Kirchner coinciden con la puesta en marcha de la nueva política migratoria. Esto demuestra que el gobierno del período 2003-07 tenía conciencia de las implicancias y de las repercusiones políticas del reconocimiento de los derechos de las colectividades migrantes. Por otro lado, el proyecto nacional de Kirchner se presentaba como verosímelmente latinoamericanista.

La etapa de mandato presidencial ejercido por Cristina Fernández de Kirchner debe entenderse en términos de continuidad con el gobierno anterior en lo que refiere a la implementación de políticas públicas orientadas a la modificación del tratamiento de la población migrante. Dichos cambios han generado construcciones discursivas que han “ampliado” sus límites hasta ser más inclusivas. No obstante, queda pendiente una definición de las formas de la incorporación de estas colectividades a la ciudadanía argentina.

Por su parte, los discursos oficiales sobre política migratoria se caracterizaron por la referencia preponderante a la “regularización”, “normalización”, control y respeto por los derechos humanos. Sin embargo, esta investigación constató que dicha “regularización” estaba implícita y estrechamente vinculada con los conceptos de asimilación e integración.

Si bien se evidencian avances en términos de regularización de inmigrantes, es necesario llevar a cabo políticas públicas migratorias más allá de la regularización y el control. Hoy, es evidente el desafío de asegurar el pleno goce

de los derechos ciudadanos (civiles, políticos, económicos y culturales). Además, es fundamental encontrar alguna solución a la problemática que presenta la población extramercosur que desea ingresar y permanecer en el país.

## BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, Orlando; Mera, Gabriela y Nejmkis, Lucila 2010 “Políticas migratorias e integración regional. La libre circulación y los desafíos a la ciudadanía” en Novick, Susana (dir.) *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa* (Buenos Aires: Editorial Catálogos y Universidad de Buenos Aires).
- Bourdieu, Pierre 2000 *Poder, Derecho y Clases sociales* (Bilbao: Desclee de Brouwer).
- Brubaker, Roger 1999 “Rethinking nationhood: nation as institutionalized form, practical category, contingent event” en Brubaker, Roger *Nationalism Reframed: Nationhood and the national question in the New Europe* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Calderón Chelius, Leticia 2006 “El estudio de la dimensión política dentro del proceso migratorio” en *Sociológica*, Año 21, N° 60, enero-abril.
- CELS 2005 “*A dos años de la Nueva Ley de Migraciones: Avances, cuestiones pendientes y casos preocupantes*” (Buenos Aires: CELS).
- Chausovsky, Gabriel 2004 “Apuntes sobre la nueva Ley de Migraciones” en Giustiniani, Rubén (comp.) *Migración: Un Derecho Humano, Ley de migraciones 25.871* (Buenos Aires: Prometeo libros).
- Chausovsky, Gabriel 2006 “Los términos y las categorías en la Ley de Migraciones 25.871” en Congreso Argentino de Estudios sobre Migraciones Internacionales y Políticas Migratorias y de Asilo, Buenos Aires, 25 al 27 de abril.
- Chausovsky, Gabriel 2009 “Asignación universal por hijo para protección social”. En <<http://www.ningunserhumanoesilegal.blogspot.com/2009/12/asignacion-universal-por-hijo-para.html>> acceso 16 de agosto de 2010.
- Chausovsky, Gabriel 2010 “La migración, los derechos humanos y la ley, a debate”. En <[http://www.prensaanm.com.ar/pei/md\\_nota.asp?id=1796](http://www.prensaanm.com.ar/pei/md_nota.asp?id=1796)> acceso 16 de agosto de 2010.
- Courtis, Corina y Paccecca, María Inés 2007a “Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al ‘nuevo paradigma’ para el tratamiento de la cuestión migratoria en Argentina” en *Revista Jurídica de Buenos Aires* (Buenos Aires).
- Courtis, Corina y Paccecca, María Inés 2008b “Inmigración contemporánea en

Argentina: Dinámicas y políticas” en *Serie Población y desarrollo* (Santiago de Chile. Centro Latinoamericano y Caribeño de demografía [CELADE], División de Población de la CEPAL).

- Domenech, Eduardo 2005 “Políticas migratorias y estrategias de integración en Argentina: nuevas respuestas a viejos interrogantes”. En <<http://www.iussp2005.princeton.edu>> acceso 20 de julio de 2009.
- Domenech, Eduardo 2009 “La visión estatal sobre las migraciones en la Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión” en Domenech, Eduardo (comp.) *Migración y política: El estado interrogado. Procesos actuales en argentina y Suramérica* (Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba).
- Domenech, Eduardo y Magliano, María José 2008 “Género, política y migración en la agenda global. Transformaciones recientes en la región sudamericana” en Herrera, Gioconda y Ramírez Jacques (eds.) *Migraciones latinoamericanas y ciudadanía* (Quito: FLACSO).
- Favell, Adrien 2001 *Philosophies of Integration: Immigration and the Idea of Citizenship in France and Britain* (London: Palgrave).
- Gil Araujo, Sandra 2006 “Las argucias de la integración: Construcción nacional y gobierno de lo social a través de las políticas de integración de inmigrantes. Los casos de Cataluña y Madrid”, Tesis doctoral (Madrid: Universidad Complutense de Madrid).
- Giustiniani, Rubén 2004 “Fundamentos de la Ley” en Giustiniani, Rubén (comp.) *Migración: un derecho humano* (Buenos Aires: Prometeo).
- Halpern, Gerardo 2010 “La migración también de duelo” publicado en *Página/12* 2010 (Buenos Aires) 1° de noviembre.
- Kuhn, Thomas 2005 *La estructura de las revoluciones científicas* (Madrid: Fondo de Cultura Económica).
- López Sala, Ana María 2005 *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria* (Barcelona: Anthropos).
- Magliano, María José y Clavijo, Janeth 2011 “La trata de personas como forma abusiva de migración: securitización del debate migratorio y criminalización del sujeto migrante”, ponencia presentada en IV Congreso internacional de la red de migración y desarrollo, Quito, Ecuador.
- Mármora, Lelio 1988 “La fundamentación de las políticas migratorias internacionales en América Latina” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos* (Buenos Aires), N° 10, diciembre, 1988.

- Miro, Carmen. 1971 *Políticas de Población. ¿Qué? ¿Cómo? ¿Por qué? ¿Para qué?*, (Santiago de Chile: CELADE)
- Nejamkis, Lucila 2007 “Del dicho al hecho... Avatares en la formulación de normas y políticas migratorias entre 1976 y 2003”, ponencia presentada en las Jornadas Nacionales “Transformaciones, prácticas sociales e identidad cultural”, Universidad Nacional de Tucumán, San Miguel de Tucumán.
- Nejamkis, Lucila 2008 “Estudiar el Estado-Nación y las migraciones desde una perspectiva intercultural”, ponencia presentada en las III Jornadas “Experiencia de la Diversidad”, II Encuentro de discusión de avances de investigación sobre diversidad cultural, Rosario.
- Nejamkis, Lucila 2011 “Política migratoria argentina reciente: el proceso de reglamentación de la Ley N° 25.871”, ponencia presentada en el XII Congreso Internacional de Fomerco, Universidad do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 14, 15, 16 de septiembre.
- Nejamkis, Lucila 2011 “Políticas migratorias en Argentina 1976-2010: de la ‘Doctrina de Seguridad Nacional’ a la consolidación del Derecho Humano a la migración”, Tesis doctoral, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Nejamkis, Lucila y Rivero Sierra, Fulvio 2010 “Patria Grande: consonancias ¿y disonancias? entre políticas públicas, prácticas políticas y discursos” en Novick, Susana (dir.) *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa* (Buenos Aires: Catálogos y Universidad de Buenos Aires).
- Novick, Susana 2005 “Evolución reciente de la política Migratoria Argentina”, ponencia presentada en la XXV Internacional Population Conference. En <<http://www.iigg.fsoc.uba.ar/pobmigra/>> acceso 26 de febrero de 2006
- Novick, Susana 2004 “Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso” en Giustiniani, Rubén (comp.) *Migración: Un Derecho Humano, Ley de migraciones 25.871* (Buenos Aires: Prometeo Libros).
- Novick, Susana 2010 “Políticas migratorias en la Argentina: experiencias del pasado, reformas actuales y expectativas futuras”, en Zurbriggen, Cristina y Mondol, Lenin (comp.) *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el MERCOSUR* (Montevideo: Flacso – UNESCO).
- Novick, Susana 2012 “Transformation and Challenges of Argentine Immigration Policy in Relation to the International Context” en *Revista Migraciones Internacionales* (México), Volumen 6, Número 3, Colegio de la Frontera Norte, México, primer semestre de 2012.

- Novick, Susana 2008 “Migración y políticas en Argentina: Tres leyes para un país extenso (1876-2004)” en Novick, Susana (comp.) *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias* (Buenos Aires: Catálogos).
- Novick, Susana 2011 “Migraciones en el Cono Sur: políticas, actores y procesos de integración” en Feldman Beatriz y otros (comp.) *La construcción del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías* (Quito: Clacso-Flacso).
- Oteiza, Enrique 2004 “Hacia una nueva política migratoria argentina. Inmigración, Integración y Derechos Humanos” en Giustiniani, Rubén (comp.) *Migración: Un Derecho Humano, Ley de migraciones 25.871* (Buenos Aires: Prometeo Libros).
- Pacecca, María Inés 2006 “El MERCOSUR y la normativa migratoria argentina (2000-2005)”, ponencia presentada en el VII Congreso Nacional de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, 15 al 18 de noviembre.
- Pazos, Nora 2009 “La directiva de retorno y el pacto sobre inmigración y asilo” en *Revista Población*, Año 2, N° 3, junio de 2009, pp 9-30
- Pérez Vichich, Nora 1988 “Las políticas migratorias en la legislación argentina. Y para todos los hombres del mundo...” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA)* (Buenos Aires) N° 10, diciembre.
- Sassone, Susana 1987 “Migraciones ilegales y amnistías en la Argentina” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA)* (Buenos Aires) N° 6-7, agosto.
- Shore, Chris y Wright, Susan 1997 “Policy. A new field of Anthropology” en Shore, Chris y Wright, Susan (eds.) *Anthropology of Policy. Critical perspectives on Governance and Power* (Londres: Routledge).
- Teixido, Ezequiel 2008 *Perfil Migratorio de Argentina* (Buenos Aires: OIM).

CELESTE CASTIGLIONE\*

## EL FENÓMENO MIGRATORIO EN LA AGENDA: POLÍTICAS PÚBLICAS Y MUNDO VIRTUAL

Desde hace aproximadamente una década, gran parte de la información fundamental o banal es brindada por páginas web. De acuerdo al Censo 2010, el 50% de la población argentina tiene una computadora en el hogar<sup>1</sup>. Esta transformación del espacio y de la vida cotidiana constituye un sistema de comunicación multisensorial de creciente vertiginosidad.

Esta nueva forma de relacionarse, en el espacio laboral y en el hogar, posee características específicas y concretas que atraviesan a los grupos. A los “migrantes digitales”, como se denominaba a las generaciones que habían “aprendido” este nuevo lenguaje, se suma otra categoría, la del “nativo digital”: individuos que ya nacieron con este elemento en el espacio doméstico y no conciben tareas que no sean realizadas de manera electrónica. Esta metamorfosis conlleva un cambio en las características del lenguaje: en el discurso virtual prevalecen los contenidos icónicos sobre los verbales, así como un procedimiento general de la información que le proporciona al receptor una experiencia unificada. Asimismo éste debe ser sintético: los elementos sólo tienen sentido

---

\* Licenciada en Ciencia Política (UBA), Licenciada en Sociología (UBA), Dra. en Ciencias Sociales (UBA). Agradezco los valiosos comentarios realizados por el Comité de Referato. Nuestro trabajo se realiza en el marco del proyecto UBACyT titulado: “Dos dimensiones de la Argentina migratoria contemporánea: inmigrantes mercosureños y emigrantes argentinos. Aspectos demográficos, políticos y sociales”. Correo electrónico: castiglioneceleste@yahoo.com.ar

<sup>1</sup> Sobre los 40.117.096. Cuadro P8. Total del país. Población de 3 años y más en viviendas particulares por utilización de computadora, según sexo y edad. Año 2010. <<http://www.indec.gob.ar>: 29 de febrero de 2012>.

si se consideran en conjunto, se moviliza la sensibilidad y el “efecto”, de esta manera los estímulos afectivos influyen en los mensajes cognitivos.

Este creciente avance tecnológico, así como las modificaciones en las formas de recibir y brindar datos a nivel global, constituyen un complejo entrecruzamiento de enunciados y procedimientos en donde la temática migratoria también es atravesada.

En este sentido, nos interesa estudiar cómo se plantea la figura del migrante en los portales oficiales, analizando los archivos de las distintas páginas y los links que sugieren<sup>2</sup>. A tal fin, nos resulta adecuado considerar el último año como máxima referencia principal, en donde se termina de consolidar la página web como herramienta, sin dejar de tener en cuenta los links de archivos de esos mismos sitios y los seguimientos que realizamos en otros trabajos.

Este trabajo es una continuación de la tesis doctoral en donde estudiamos las formas en que trataba la figura del migrante los artículos periodísticos. Sin embargo, para poder comparar los discursos, nos parece adecuado sumar el contexto político y normativo para, aun con los términos de un estudio exploratorio, indagar en esta nueva forma de presentación *virtual* por parte del Estado frente a una parte de la población “que se mueve” atravesando las fronteras de su territorio.

### **POLÍTICAS MIGRATORIAS: CAMBIOS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL, REGIONAL Y NACIONAL**

Coincidimos con Abdelmalek Sayad (1998) en que hablar de la migración es hablar del Estado, porque la expulsión tácita o explícita de parte de la población, refiere a las políticas tanto en la sociedad de origen como de acogida y constituye un “hecho social total”. Es decir, es un proceso dialéctico: a partir de una forma de la oposición intrínseca entre el mundo de la emigración (que tiende a confundirse con el mundo subdesarrollado) y el mundo de la inmigración (identificado con el desarrollo) se ha constituido como un sistema, dotado de lógica, con efectos y causas propias y con condiciones casi autónomas de funcionamiento y reproducción (Cavalcanti, 2011:65).

De acuerdo a Gil Araujo (2006) “En la actualidad, el término inmigrante evoca a las personas, mujeres y hombres, “pobres” provenientes de países “pobres”. Por el contrario, cuando se habla de extranjeros se hace referencia

a personas provenientes de países “ricos” o, personas “ricas” provenientes de países “pobres”, con una situación económica o profesional específica”.

En ese sentido, expresa Kunz (2008:96): “La distinción según el prefijo y la confusión a pesar del sufijo reflejan el dilema de los migrantes que, como personas, siempre son emigrados e inmigrados en el mismo cuerpo: por un lado, no se liberan de ser valorados y juzgados por sus compatriotas y por los habitantes del país de acogida, que ambos los excluyen parcialmente de sus comunidades; por otro, siempre quedan dudas en cuanto al carácter definitivo y terminado del proceso migratorio, nunca acaban su aculturación, nunca se considera perfecta su asimilación, siempre se sospecha que el *-ado* es todavía un *-ante*, y por consiguiente el participio activo se emplea más que el pasivo. Más aún, resulta frecuente que *inmigrante* se aplique también a la segunda generación, aunque ésta haya nacido ya en el país de adopción de sus padres, como si se tratara de un rasgo hereditario”.

Coincidimos con Mera (2007) en considerar a los grupos migratorios no como objetos sino como soportes de aquello que queremos estudiar. “No nos centramos en entidades predefinidas, sino que a lo largo de toda la investigación indagamos en los mecanismos por los cuales se construyen las categorías sociales” (Mera, 2007:26). En consecuencia, la elección de conceptos como *inmigración* y *emigración* determinan el tipo de análisis que se va a realizar: la primera es considerada desde el punto de vista del lugar de llegada (o paso), oponiéndose, en principio, a la identidad nacional, mientras que la segunda es considerada desde el lugar de origen. Por esa razón, el término de *migrante* establece un parámetro de acercamiento a una neutralidad que resulta auspiciosa para cualquier análisis.

En ese sentido, como bien explicita Mera (2007:27) “concebimos a los actores como grupos heterogéneos compuestos por diferentes intereses y posiciones”.

Pero los individuos no pueden moverse sólo en función de sus deseos y necesidades: los recientes flujos de personas se inscriben dentro de la dinámica de la globalización y del modelo neoliberal y no se pueden separar de ella (Sassen, 2004).

Especialmente, en la década del noventa, se produce lo que Halpern (2005: 72) denomina *etnización de las relaciones sociales de producción*, “así como una fuerte flexibilización laboral, tendencia del salario a la baja y competencia del trabajo nativo por lugares no ocupados históricamente por la población local, altamente descalificados, con una inestabilidad mayúscula y bajo una articulación discursiva perversa. Expresión de ello es que las propias organizaciones obreras disputan contra los migrantes por los puestos de trabajo asumiendo el

<sup>2</sup> Dentro del relevamiento realizado para la elección de los sitios, nos parecía importante contrastarlo con soportes virtuales de un sesgo político diferente. La búsqueda por la web del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires resultó infructuosa para la temática migratoria: sólo hemos observado algunas menciones estereotipadas vinculadas a las diferentes comunidades dependiente de la Secretaría General (hallado gracias a un tweet).

criterio étnico nacional para definir la relación capital/trabajo y haciendo suyo el razonamiento de que “los extranjeros quitan el trabajo”.

En este escenario, a partir de 2001, las políticas migratorias del período revisten dos niveles contrapuestos que debemos mencionar y desarrollar para que la página web se observe en el marco adecuado: nos referimos, por un lado, a las políticas restrictivas de los Estados Unidos y de Europa, y, por otro, a las políticas de integración en el MERCOSUR.

En el *contexto internacional*, sucedieron dos importantes acontecimientos relacionados con actos de terrorismo, como el atentado del 11 de septiembre de 2001, que llevaron a crecientes y estrictos controles fronterizos, así como un discurso político centrado en la protección de la seguridad nacional (Alba y Leite, 2002). En esta línea se sucedió, 11 de marzo de 2004, en las afueras de Madrid, las explosiones de Atocha, que fueron reivindicadas por Al Qaeda; y al año siguiente, las Revueltas de París (2005) que volvieron a fijar la responsabilidad en la figura del “extranjero”.

Esto generó un aumento de las normativas de control y seguridad en las fronteras y justificó la activación de políticas institucionales, así como la gestión de los flujos migratorios de manera creciente en los Estados Unidos y la Unión Europea. En consecuencia, la relación de los Estados con los grupos migrantes tuvo que reformularse ya que el escenario de las citadas regiones en la década anterior y “las ventajas comparativas de España frente a los Estados Unidos para recibir inmigrantes, consolidaron al primer país como un importante destino alternativo al menos hasta la reciente crisis internacional (de 2008)” (Cerrutti y Maguid, 2011).

A esta situación política, se sumó la Crisis de 2008: de acuerdo a un informe publicado por la CEPAL (2009:5), el escenario económico “enfrenta su peor crisis desde los años treinta. El extendido aumento de la incertidumbre dificulta la vuelta a la normalidad de los mercados de crédito, a pesar de los esfuerzos de las autoridades monetarias por inyectarles liquidez. En este contexto, se agrava paulatinamente el cuadro recesivo derivado de la enorme pérdida de riqueza financiera y no financiera del sector privado, en especial en los países desarrollados, pero también en economías emergentes. A su vez, este cuadro sumamente negativo afecta las expectativas, induciendo un deterioro de los mercados de trabajo y una caída de la inversión y del consumo”.

La recesión mundial también acentuaba esa dirección afectando especialmente, el mercado de trabajo (Pajares, 2009). Los principales sectores damnificados resultaron los de servicios y de construcción, en donde los migrantes se encuentran particularmente concentrados. Las medidas, por parte del gobierno español, no lograron solucionar las consecuencias de la crisis que,

a principios de 2009, ya era denominada como “crisis de desempleo” y que deteriora de manera creciente las relaciones sociales.

Las crisis generan tendencias centripetas, aislacionistas y proteccionismo de “lo propio”, que reconcentran los estereotipos hacia las poblaciones migrantes, afectando aún más a estas colectividades de manera real y potencial: el contexto social en donde se desarrollan se vuelve un espacio hostil. Una prueba de ello, se registró en abril de 2012 cuando luego del anuncio del Estado argentino para la estatización de YPF un local de comidas amaneció con pintadas ofensivas y la prohibición del ingreso para argentinos en un bar (*La Nación*, 18/04/ 2012).

Volviendo a la relación constante sur-norte, la Directiva de Retorno es el resultado de un proceso que se desarrolla durante la última década (así como de manera contraria y como hemos mencionado, se produce un movimiento inverso en el MERCOSUR), que influye y condiciona la situación de los argentinos en el exterior.

Como observa Sánchez Montijano (2009:3) “Los cambios que se han producido en las políticas de inmigración tras los eventos de New York, Madrid y Londres han sido significativos. Principalmente, el cambio ha venido por un giro hacia la restricción de los flujos migratorios y de las políticas de integración en general”.

Dentro de las consecuencias que se articularon a partir del 18 de junio de 2008, día en que se firmó la Directiva 115, más conocida como Directiva de Retorno, ésta atravesó a todas las comunidades migrantes (pobres) y se constituyó como la primera norma inmigratoria importante en ser adoptada por co-decisión y en la primera lectura, sin enmiendas, por todos los miembros de la UE.

Esta Directiva “establece normas y procedimientos comunes que deben aplicarse en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, y ha sido enormemente criticada por diversos organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales o gobiernos de otros países fuera de Europa por sus condiciones verdaderamente restrictivas” (Acosta Ascarazo, 2009:5). Implementa un discurso securitizador promoviendo un marco legal para la detención y expulsión de personas que no han regularizado su permanencia en Europa, en un contexto de restricciones cada vez mayores para la misma en los últimos años<sup>3</sup>.

3 A finales de 2008, se contabilizaban alrededor de 235 campos cerrados en los 25 países miembros de la UE. “Más, en realidad, son muchos más si incluimos otros tipos de espacios de retención como las zonas de espera de los aeropuertos. Sólo en Francia hay más de 200 zonas de espera (*zones d'attente*), 26 centros de retención administrativa (*centres de rétention administrative*) y un número indefinido de locales de retención administrativa (*locaux de rétention administrative*). En estas cárceles son internados por un periodo de tiempo los migrantes que tratan de entrar de forma irregular en el territorio de la UE, los que están a la espera de ser expulsados, ya sea por estar en

Ya sea a nivel global o estatal, la tendencia es concebir al migrante (tanto social como jurídicamente) como una amenaza, a quien se le aplica la faceta más punitiva del sistema jurídico o “como un instrumento más de la producción global cuyos derechos están supeditados a las condiciones del mercado” (Barbero González, 2009:14).

Como explica Bonilla (2008:7) “A partir de la directiva todas las personas extranjeras son sospechosas de ilegalidad y tienen que probar su regularidad. El discurso de la apariencia, finalmente, tiene muchas posibilidades de conducir la práctica del control policial”.

En ese sentido, España posee un rol protagónico en cuanto a su posición de “puerta de entrada” de la migración del sur. Como explica García (2009:9), la Unión Europea busca proyectar sus reglas, paradigmas y normas hacia el exterior y la construcción de sus políticas tiene en vista dos dimensiones diferentes: “el papel geopolítico desempeñado por España en los objetivos de la política de inmigración europea y por el otro, la actuación de éste país como interlocutor único o principal para el caso latinoamericano”.

En España<sup>4</sup>, en el segundo semestre de 2008 se convocó a todas las organizaciones que quisieran sumarse, con el apoyo del Ministerio de Trabajo e Inmigración<sup>5</sup>, para poner en marcha planes y programas de retorno voluntario.

---

situación administrativa irregular o porque han visto denegada su solicitud de asilo, o bien los que son rechazados en las fronteras por la policía. En las zonas de espera, en concreto, se pueden encontrar extranjeros que han sido rechazados -serán retornados- en la frontera o están a la espera de ser readmitidos en el país del que proceden” (Silveira Gorski, 2009:3).

4 Res. 17.154 del Ministerio de Trabajo e Inmigración. 23/10/08 de la Dirección General de Integración de los Inmigrantes, por la que “se convoca la concesión de subvenciones para el retorno voluntario de personas inmigradas”.

Reconoce el apoyo de la Unión Europea, a través de un fondo de dinero para subvencionar programas. BOE; nº 258 del 25/10/2008.

Real Decreto Ley 4/2008 15.278 del 19/09/08 Determina las instrucciones para cobrar: *abono acumulado y de forma anticipada de la prestación contributiva por desempleo a trabajadores extranjeros no comunitarios que retornen voluntariamente a sus países de origen*. BOE nº 228 del 20/09/08.

El Programa de Retorno que va a desarrollarse desde el 1º/01/09 al 31/12/09 en donde se auspicia la participación de Entidades y ONG’s y enumera los requisitos que éstas deben cumplir. Es obligatorio insertar el logo del Ministerio de Trabajo e Inmigración, la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración y la Dirección General de Integración de los Inmigrantes. <http://www.mtye.gov.es>. acceso 22 de abril de 2009.

5 Participamos en la primera fase de implementación del programa MyRAR (Migrantes y Refugiados en Argentina)-LATAM, con los fondos de la UE y ONG’s como ACCEM, Cruz Roja, Soletierre, Boun Pastore, CIR (*Consiglio Italiano per i rifugiati*). El citado programa, que tenía como objetivo “un retorno completo, efectivo y sostenible que incluya la reintegración”, se desarrolló en el marco de una profunda desorganización por parte de las ONG’s europeas y una gran rigidez para el otorgamiento de 250 euros por

De acuerdo a Cerrutti y Maguid (2011:254), la población latinoamericana se está acogiendo a los programas de retorno: “colectivos como los bolivianos, brasileños, uruguayos, hondureños optan mayoritariamente por este programa, frente a residentes argentinos o colombianos, lo que proporciona un nuevo indicio de la mayor estabilidad y asentamiento de unos colectivos frente a otros y del riesgo de vulnerabilidad de los primeros sobre los segundos”. La proporción del retorno fue del 44% de los ecuatorianos y el 9,7% de argentinos.

Dentro de éste contexto y en la última década, el desarrollo *regional*, en el marco del MERCOSUR, auspicia políticas poblacionales en donde se registra un proceso de apertura y coincidencias en cuanto a la inclusión de los individuos.

De manera progresiva y desde hace más de una década, en el MERCOSUR, las temáticas poblacionales comenzaron a formar parte de la agenda. En 1991, se firmó el Tratado de Asunción (libre circulación de trabajadores), en diciembre de 2000, se establece el Acuerdo sobre Exención de Visas (CMC 48/00) que exime de presentarlas a ciertas categorías profesionales.

En 2002, se firmaron los Acuerdos de Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile (06/12/2002) que buscaron fortalecer el proceso de integración, solucionando la irregularidad migratoria y procurando el establecimiento de normas comunes (OIM, 2008).

El 30 de junio de 2008, en el marco de la XXXV reunión del Consejo de Mercado Común, entra en vigencia el “Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados”.

Permanentemente, se deja asentado un fuerte compromiso hacia la libre circulación de personas y los derechos humanos; una política diferente a la que se desarrolla en otras regiones que se ratifica con el Comunicado Conjunto de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados el 8 de diciembre de 2009 en la XXVIII Reunión de Consejo del Mercado Común, en San Miguel de Tucumán: “Los Gobiernos de los Estados Parte y Asociados del MERCOSUR lamentan la aprobación por parte del Parlamento Europeo de la Directiva “de retorno”. En ese contexto, reafirman su fuerte compromiso con la promoción y el respeto irrestricto de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familias, independientemente de su condición migratoria, nacionalidad, origen étnico, género o edad y destacan la necesidad de reconocer el principio de corresponsabilidad entre los países de origen, tránsito y destino de los flujos migratorios. Por último, destacan que los mencionados principios –en los que se respalda su política migratoria—tienen correlato en la normativa adoptada

---

persona destinados a gastos iniciales de acogida. De acuerdo a las entrevistas realizadas, la principal dificultad para una familia radicaba en el dinero del pasaje de avión, para lo cual estaba prohibido derivar dinero, por ejemplo. Los resultados de la implementación de estos planes, constituye una de nuestras principales líneas de investigación a futuro.

en el MERCOSUR, que rechaza el tratamiento de la irregularidad migratoria como un hecho punible” (Cancillería, 2009).

En *Argentina*, en diciembre de 2003, se sanciona la denominada nueva Ley de Migraciones, N° 25.871, reglamentada el 3 de mayo de 2010. El espíritu de la misma apunta a considerar una nueva política demográfica y a fortalecer el tejido sociocultural de los migrantes considerándolos sujetos de derechos.

En la ley se especifica que el Estado es garante del derecho a migrar, de la igualdad de trato para los extranjeros, del acceso igualitario a los servicios sociales y la información, de la suspensión de expulsiones y las sanciones a casos de trata de personas y de empleo ilegal. Pero lo más importante radicó en poner en el mismo cuerpo de la ley el respeto a migrar como un Derecho Humano<sup>6</sup>: “Fijar las líneas políticas fundamentales y sentar las bases estratégicas en materia migratoria, y dar cumplimiento a los compromisos internacionales de la República en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes”, así como en el artículo 4° menciona: “El derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad”.

Asimismo, se muestra en consonancia con el “proceso de integración regional y otorga a los ciudadanos de los países miembros un trato diferenciado” (Novick et al, 2005).

Respondiendo a tales premisas, a mediados de abril de 2006, se lanzó el “Plan Nacional de Normalización Documentaria Migratoria para extranjeros nativos para los Estados parte del MERCOSUR y Estados asociados” (el “Patria Grande”), a través de los Decretos 836/2004 y 578/2005.

Este Plan auspició herramientas indispensables para acogerse a la normativa por parte de los migrantes en situación administrativa irregular, propiciando un avance en las condiciones de residencia en el país de destino. Por otro lado, también se promovió la regularización para los extranjeros extra-MERCOSUR (1169/2004)<sup>7</sup>. De 2003 a 2007, se tramitan 776.742 regularizaciones, de las cuales 660.184 son de países de MERCOSUR y 116.558, extra MERCOSUR.

La gran mayoría se regulariza bajo el programa “Patria Grande” con la entrada de 560.131 trámites de los cuales 445.580 corresponden a personas ingresadas al país antes del 17 de abril de 2006.

6 Si bien es cierto que los avances políticos se dan paulatinamente, existen funcionarios (directores de escuela o en el ingreso de los hospitales) que aún siguen aplicando la Ley Videla y la difusión de los diarios de esta importante ley, en el momento de su sanción, resultó muy escasa (Castiglione y Cura, 2007).

7 Asimismo se sanciona la “Ley General de Reconocimiento y Protección del Refugiado” N° 26.165, 01/12/06 y otra norma que muestra también los avances en la protección de derechos humanos: “Ley de prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus víctimas”.

Para agosto de 2010, la cantidad de personas inscriptas en el Programa fue de 423.697. Se otorgaron 98.539 radicaciones permanentes y 126.385 radicaciones temporarias. 187.759 de los inscriptos no habían completado aún (al momento del informe consultado) la documentación requerida para el trámite de regularización (DNM, 2010).

La Argentina no posee un plan general para los argentinos retornados, como Colombia (Plan de Retorno Positivo) o el Ecuador (SENAMI) sino que lo ha fragmentado en diferentes ministerios.

Sin embargo, este largo proceso, marcadamente contrapuesto a nivel regional con los discursos y acciones tanto de candidatos, partidos y gobiernos de los Estados Unidos y de la UE se vio violentado por una réplica similar en el ámbito nacional. Un suceso impactó de manera abrupta revitalizando discursos que parecían erradicados pero que sólo estaban dormidos.

El 6 de diciembre de 2010, unas doscientas familias de bajos recursos lotearon el Parque Indoamericano de Villa Soldati y se instalaron. Su principal demanda al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires consistía en una solución habitacional. Las autoridades metropolitanas denunciaron esta “ocupación” ante el fuero penal y la jueza que intervino ordenó el desalojo del predio. El desalojo estuvo a cargo de agentes de la Policía Federal y de la Policía Metropolitana. En ese momento ya se registraban dos muertos en circunstancias poco claras.

Es significativo cómo los hechos, de por sí trágicos, tienden a ser atravesados por discursos cuyo único objetivo era aumentar la confusión general. Como plantea Canelo (2011:10): el gobierno nacional había rechazado enviar a las fuerzas de seguridad para que volvieran a desalojar el Parque, “mientras tanto, los relatos periodísticos acerca de los hechos presentan al Parque como una “tierra de nadie”.

Esta situación continuó hasta el 10 de diciembre cuando se produjeron violentos enfrentamientos entre los vecinos que estaban en el Parque y otros que reclamaban que se retiraran de él; la disputa culmina con un nuevo asesinato. El número de víctimas fatales asciende a tres, dos de ellas nacidas en Bolivia y otra en el Paraguay.

Finalmente, el Poder Ejecutivo y autoridades del Gobierno de la Ciudad coincidieron en el envío de la Gendarmería y agentes del Ministerio de Desarrollo Social para efectuar un censo y reunir las demandas.

El terrible suceso tuvo, además, derivaciones hacia lugares simbólicos sumamente complejos, a cargo del Jefe de Gobierno: “Parecería que la ciudad de Buenos Aires se tiene que hacer cargo de los países limítrofes y eso es imposible. Todos los días llegan entre 100 y 200 personas nuevas a la ciudad que no sabemos quiénes son, de la mano del narcotráfico y la delincuencia”, declaró. Las muertes no tienen

que ver con el operativo de desalojo que realizó la ciudad sino con la inseguridad y el descontrol de la inmigración”, aseguró. (*La Nación*, 09/12/10).

Es importante dar cuenta de que las respuestas otorgadas a estas declaraciones fueron desde el Estado Nacional, por parte del Jefe de Gabinete Aníbal Fernández, que calificó de xenófobas las declaraciones como principal interlocutor frente a la tragedia y sus consecuencias.

### REFLEJO VIRTUAL DE NORMATIVAS Y TEMÁTICAS

De acuerdo a lo estudiado en diversos trabajos (Castiglione, 2011), más focalizados con las representaciones de los migrantes —latinoamericanos y asiáticos y los emigrados argentinos—, en los medios de comunicación escrita y dado que gran parte de la búsqueda de la información oficial se encuentra en las páginas web, estudiar cómo son presentados en los sitios gubernamentales.

La explosión de la denominada “burbuja digital” genera enconadas críticas pero también arduos defensores. Su fuerza no sólo se percibe en los circuitos financieros sino también en el ámbito educativo y en la vida cotidiana en general.

De acuerdo con Pinto (2004:22), las ventajas que posee la página web tienen que ver con la distribución de información y documentación en tiempo real y, por consiguiente, con la máxima actualidad. Asimismo, gran parte de esta presentación apunta a una calidad crecientemente homologable al resto de los medios, con la ventaja añadida de la interactividad —difícil de implementar en los medios tradicionales— y con un costo enormemente competitivo respecto a otros medios de publicación.

Asimismo, este autor considera que “favorece la integración de la comunicación externa e interna de la organización en su triple vertiente de Internet-Extranet-Intranet y dado su carácter de plataforma abierta, en la que resulta relativamente fácil sistematizar servicios” (Pinto, 2004:27)<sup>8</sup>.

Por otro lado, el lenguaje audiovisual debe cumplir con premisas básicas: el mensaje debe ser fugaz, fragmentado y dinámico, pero también debe generar la identificación de los personajes, situaciones y problemas con un destinatario. Al mismo tiempo, se relaciona con saberes previos y un mínimo de códigos en común que permitan continuar el recorrido virtual.

<sup>8</sup> Con respecto a esta herramienta, se destacan los estudios sobre contenidos y servicios de información de tipo descriptivo y, posteriormente, comparativo. La identificación de la información relevante puede realizarse a través del cotejo con otras fuentes existentes o, frecuentemente, de la comparación entre los contenidos y servicios de las diferentes webs (Castillo, Martínez y Server, 1999). La realización de dichos estudios descriptivos y comparativos constituye, a su vez, la precondition para la propuesta de modelos ontológicos de contenidos, de los que —además de la lógica práctica empírica— ya existen algunos basados en este tipo de estudios previos y teóricamente elaborados en el área de la información universitaria (Middleton, McConnell & Davidson, 1999).

### ARGENTINOS EN EL EXTERIOR: SU REFLEJO VIRTUAL

De acuerdo al esquema que confecciona García (2004), la emigración de argentinos atraviesa tres motivaciones distintas:

a) la emigración por *carencia o exclusión*, que se relaciona con lograr éxito en las expectativas económicas y de seguridad y que se encuentran acompañadas de representaciones sociales de expulsión. Su viaje no está mediado por una relación entre las ventajas y desventajas sino por esperanzas vagas y sin detalles con relación a la sociedad de acogida.

b) la emigración por *insatisfacción*, por otro lado, posee una carga importante en otro tipo de motivaciones: síndrome de partida, expectativas de mejoras económicas, de reconocimiento profesional, aceptación social y evitar la corrupción propia de la sociedad de origen. Estas motivaciones, bien dice la autora, poseen representaciones sociales en donde se idealiza profundamente la sociedad de destino y en donde ocurre la decepción frente a expectativas tan altas y que son muy difíciles de cumplir.

En ese sentido, la aceptación social en las sociedades de origen, encuentra una descompresión o solución.

c) La emigración *libre*, por otro lado, se encuentra vinculada con el perfeccionamiento profesional y expectativas económicas y deseo de aventura. Este tipo de emigración posee representaciones sociales sin críticas, expectativas realistas y llevan a una mayor adaptabilidad del individuo en la nueva sociedad.

Como hemos estudiado (Ginieniewicz y Castiglione, 2010 a y b), los argentinos retornados a partir de 2005 comparten esta estructura y atraviesan estas tres categorías. Desde su visibilización, en un sentido coherente con la categoría c), pero a partir de la hiperinflación del 89 y la crisis de 2001, predominan la a) y la b) respectivamente.

Adentrándonos en el tratamiento de la figura del migrante en las páginas web, su referencia se expresa en los sitios del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y el Ministerio del Interior. Estos se perfilan como los actores fundamentales vinculados a la temática migratoria. Sin embargo, tanto en el período presidencial 2003-2007, como el siguiente hasta 2011, se observan importantes cambios y profundización de acciones, no sólo en las pertinencias sino también en la creación de cuerpos específicos y la relación entre ellos, que son los que vamos a estudiar.

La situación de los argentinos en el exterior es responsabilidad de la Cancillería a través de la Dirección General de Asuntos Consulares y la Dirección de Migraciones Internacionales<sup>9</sup>, que entiende la necesidad de asistir a la

<sup>9</sup> Ministro Carlos Rubio Reyna. Director de Migraciones Internacionales. (4 de marzo de 2009).

población emigrada y conocerla, con la limitación de que no requiere ninguna obligatoriedad de registro, así que las cifras siempre son inexactas. Existe, también, un sector del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, la Dirección de Argentinos en el Exterior, que se ocupa de casos denominados “críticos” (rescates humanitarios o enfermedades mentales, en virtud de los cuales se repatria al ciudadano argentino en situación de emergencia).

En el año 2005, dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores por Resolución Ministerial N° 344, se creó la Unidad de trabajo y apoyo a los exiliados políticos de la República Argentina (UEXIL). Tiene como objetivos realizar la coordinación institucional con organismos y autoridades de los distintos poderes del Estado en el ámbito Nacional, Provincial y Municipal, Entes Regionales e Instituciones Intermedias. Asimismo, elabora y ejecuta la política del Ministerio dirigida a los ciudadanos argentinos que, por motivos políticos, debieron exiliarse en otros países, en cuanto a su integración y reinserción social.

Es importante destacar que, en este caso, la denominación de “exilio” connota un sentido político, ya que establece la responsabilidad del Estado en esa salida.

Su sitio web es bastante confuso, no parece destinado a un público general o a ofrecer servicios, y presenta algunas dificultades para recabar la información.

Por otro lado, desde la Cancillería, se creó el Programa *Volver a Trabajar* dando cuenta de la importancia de ésta esfera para el argentino en el exterior. Este programa es administrado en forma conjunta con el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva y las Empresas adheridas a través de la Dirección General de Asuntos Consulares. En un primer momento, en el plano publicitario que ofrecía la página web se registraban trabajadores de la construcción, empleados y festejos familiares como parte de un estamento diferenciado del científico.

En el presente, este sitio es muy poco atractivo, sumamente estático y con escasísima información. Su estética es similar a la de la Aerolíneas de bandera, no sólo por la presencia de nubes sino también por la elección cromática y con recursos visuales (fotos) extraídos de un “banco” de imágenes sumamente frías.

De esto resulta sumamente complejo que un plan de vinculación y de comunicación de “datos” tuviera éxito si no era sostenido en el tiempo.



Se encuentra destinado a *interesados*, como los denomina y no menciona otras posibilidades. Se encuentra desprovista de datos que transmitan seguridad: no tiene fecha de inicio ni de actualización. Algunas fuentes han manifestado que este programa no tuvo éxito amén de su difusión en los ciento veinticuatro consulados dependientes de la Cancillería Argentina debido al retiro de algunas empresas del proyecto, en virtud de la Crisis de 2008 y, por otro, porque era difundida por los consulados, lugares a los que los emigrados no necesariamente concurrían. Este tema resulta importante porque una de las principales y reales consecuencias de la crisis de 2001 fue la heterogeneidad del argentino que emprendía el viaje.

Su idea del emigrado argentino es acotada en cuanto a las ofertas laborales plantadas (Techint, IBM, AGD, Intel, Core, Arcor, ADIMRA, Cámara Argentina de la Construcción) coincide con la planteada por los diarios Clarín y La Nación (Castiglione, 2011). Estos medios de comunicación estudiados, en el momento del retorno, lo presentaban como una experiencia difícil pero feliz, a pesar de no coincidir con la totalidad del retornado argentino que, en algunos casos, ha realizado su viaje de vuelta con muchas dificultades.



Existe un link en donde incorporar el CV y el área o sector de preferencia. Otro sitio dentro del Ministerio del Interior destinado a la población argentina en el exterior es *Provincia 25*. Se encuentra ubicada en la Secretaría de Provincias<sup>10</sup> y el principal objetivo de esta oficina es “hacer visible para el Estado” la existencia de 1.500.000 argentinos en el mundo. Así como construir un *nosotros* aunque se encuentre segmentado en las distintas colectividades de los distintos países y que ellos, a su vez, se sientan como parte de la Argentina aunque residan en el exterior, pero relacionados, conectados.

En su primera pantalla y que conserva la estética del Ministerio del Interior que desarrollaremos en los próximos puntos, plantea, junto a un formulario on line: “Provincia 25 es un programa para los argentinos en el mundo creado por el Ministerio del Interior. Fue pensado para que los argentinos residentes en el exterior desarrollen de manera efectiva su condición de ciudadanos, promoviendo espacios de participación democrática y facilitando el ejercicio del derecho a voto. Si estás viviendo en otro país, registrá tus datos, necesitamos saber cuántos argentinos integramos la Nación. No te pierdas!”

Por esa razón, la representación parlamentaria sería en el futuro uno de los objetivos a cumplir. En el presente, continúa estas políticas (guía para argentinos que desean retornar, registro de las Asociaciones en el exterior por país y difusión de trabajos vinculados a la temática) así como la relación con otras direcciones del Estado<sup>11</sup>.

Dentro del Ministerio del Interior, en la Dirección Nacional de Población, el

10 Provincia 25 busca establecer y restablecer el contacto de los argentinos en el mundo con el Estado a través de los consulados, asociaciones o de forma individual. Provincia 25 tiene un link que registra a las Asociaciones de Argentinos en el exterior y ha desarrollado estrategias flexibles de vinculación que van desde poner en contacto a las Asociaciones, contestar consultas individuales, a confeccionar un registro de argentinos en el mundo entre ellos. (19 de diciembre de 2008, entrevista con Sara Martínez y Osvaldo Verrastro), así como actividades culturales (Libro *Tierra Viva, Luces del Mar*, de Alejandra Boral y José Muchnik, financiado por el Ministerio de Cultura de la Nación).

Con ambos funcionarios, obtuvimos un importante grado de confianza y diferentes encuentros. Nos relataron que en varios momentos enviaron a los diarios información con el objetivo de difundir actividades y beneficios, sin mucho éxito.

11 Entrevista con Osvaldo Verrastro (21 de febrero de 2012).

tema de los argentinos en el exterior también es uno de sus objetivos. Reconocen que la vinculación con otras áreas gubernamentales se establece a partir de determinadas temáticas específicas, siendo la Dirección Nacional de Migraciones un organismo que se inclina más por la aplicación de políticas, mientras que este sector de la Dirección de Población establece lazos con instituciones académicas y de investigación<sup>12</sup>. Se registra la firma de un Proyecto de Cooperación técnica brindada por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en donde por otra vía se consigna que es de 2009. Su presentación en la web está subsumida a la del Ministerio del Interior.

A partir de 2003, dentro del Ministerio de Educación comienza a funcionar un Programa denominado R@íces.

R@íces tiene como principales objetivos difundir las actividades científicas y tecnológicas del país en el exterior y, asimismo, con respecto a los argentinos que viven en otros, mejorar la calidad y disponibilidad de la información acerca de los investigadores y profesionales argentinos en el mundo, así como facilitar un eventual retorno con un trabajo equivalente y una garantía de remuneración acorde durante los primeros años.

Este Programa, comenzó a desarrollarse y se consolidó a partir de la ley sancionada a fines de 2008 (N° 26.421/08, 11 de noviembre), dependiendo de la Secretaría de Ciencia y Técnica e Innovación Productiva del Ministerio de Educación Ciencia y Tecnología y en el presente directamente del Ministerio de Ciencia y Tecnología. En sus orígenes, se nutrió de la base de datos de la Cancillería para conformar una red de contactos con científicos y profesionales que residen en el exterior<sup>13</sup>.

Volviendo a la forma en que fue reflejada la implementación de estas representaciones del Estado, R@íces posee una presencia mayor en los diarios a fines de 2005, en virtud de los resultados que comienza a mostrar con la repatriación de más de 185 científicos<sup>14</sup>.

12 Entrevista: Nora Pazos Fernández, Dirección Nacional de Población, Ministerio del Interior (13 de enero de 2009).

13 Entrevista Lic. Guido Bonino, Programa Raíces. Dirección de Relaciones Internacionales. Ministerio de Ciencia, Tecnología e innovación productiva (9 de enero de 2009).

14 El vínculo entre Cancillería y R@íces se establece a partir de que este ministerio forma parte de la Comisión Asesora de la Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior (R@íces) (Fuente: <<http://www.raices.mincyt.gov.ar>>. acceso: 03/04/09 y 02/02/2012).

Dentro de un marco teórico más amplio, vinculado a los flujos transnacionales, la estadia de investigadores que difundan sus aprendizajes en la Argentina también está contemplada: se han realizado con éxito visitas de científicos radicados en el exterior que dictaron conferencias y cursos en diferentes disciplinas. El flujo de personas e información sin la necesidad de una residencia permanente, así como los vínculos con empresas del sector privado de alta capacitación, son parte de las propuestas que ofrece

El programa contiene diferentes subproyectos:

- **PICTRAÍCES (Proyectos de Investigación Científica y Tecnológica):** vínculo entre un grupo de investigación residente en el país y uno o más miembros del Programa RAÍCES.
- **Oferta Profesional altamente calificada:** difusión de antecedentes profesionales de científicos e investigadores en el exterior que decidan reinsertarse en el medio profesional argentino.
- **Sub-Programa Subsidios de Retorno:** se orienta a facilitar la instalación en el país de investigadores argentinos, residentes en el extranjero, que tengan una oferta de trabajo en una institución pública o privada en la Argentina. Este subsidio se complementa con las becas de reinserción del CONICET.
- **Sub-Programa Dr. César Milstein.** Este subsidio promueve la vinculación de los investigadores argentinos residentes en el exterior con el medio científico y tecnológico local. Financia estadías de no menos de un mes y no más de cuatro meses, para aquellos investigadores que quieran pasar parte de su año sabático en el país.
- **Vínculo informativo:** difusión de información que pueda resultar de interés para los científicos e investigadores en el exterior, así como posibilidades laborales en el medio científico tecnológico argentino.
- **Convocatoria de Redes:** convocatoria local de proyectos para el desarrollo de redes virtuales de investigadores en las cuatro áreas del conocimiento: Ciencias Sociales, Exactas y Naturales, Biológicas y de la Salud e Ingenierías.
- **Convocatoria MyPES:** convocatoria de proyectos de micro y pequeñas empresas de base tecnológica.
- **Seminarios y Talleres:** realización de seminarios y encuentros orientados a promover la transferencia de conocimientos, entre los argentinos residentes en el país y aquellos residentes en el exterior.

Y entre las nuevas líneas de acción se percibe una apertura hacia otras áreas:

- **“RAÍCES Productivo”:** enlace con empresarios, profesionales y tecnólogos argentinos en el exterior, para el desarrollo de oportunidades de cooperación científica, tecnológica y de negocios con alto valor agregado tecnológico.
- **Incorporación de científicos extranjeros:** el mismo está destinado

a la incorporación en el sistema científico argentino a los cónyuges extranjeros cuyas parejas argentinas hayan sido beneficiarias del subsidio de repatriación.

- **Fondos Semilla para la Vinculación de Empresas de Base Tecnológicas (EBT) en el Área de Ingenierías:** propone generar y consolidar micro y pequeñas empresas de base tecnológica, vinculando a profesionales y técnicos con su contraparte argentina en el exterior. Su modalidad es ventanilla abierta.

Esta forma de presentar al argentino en el exterior, se encuentra inserta dentro de un marco más amplio vinculado a los flujos transnacionales, la estadía de investigadores que difundan sus aprendizajes en la Argentina también está contemplada: se han realizado con éxito visitas de científicos radicados en el exterior que dictaron conferencias y cursos en diferentes disciplinas. El flujo de personas e información, sin la necesidad de una residencia permanente, así como los vínculos con empresas del sector privado de alta capacitación, son parte de las propuestas que ofrece este programa. Como podemos observar, la mirada del Estado apunta a la emigración cualificada, por esa razón, dentro de los aspectos críticos que ha tenido este esquema propuesto en su origen, era su tendencia a beneficiar sólo a los profesionales altamente formados, aunque recientemente ampliaron eventualmente el rango.

Su sitio web es sumamente accesible y con una estética relacionada con objetos científicos y colores patrios. El lenguaje es llano y está destinado a *argentinos* científicos e investigadores que residen en el extranjero, así como a su grupo familiar, dándole igual espacio a los “Testimonios” como a los requisitos. Aquí prima, aunque se percibe como un logro el “retorno”, un concepto más transnacional de “circuito de talentos”.

La cifra de científicos retornados siguió aumentando hasta llegar, a fines de 2011, a ochocientos veinte, y el tema logró una hipervisibilización a partir de la campaña presidencial de las últimas elecciones<sup>15</sup>.

15 En la campaña presidencial de Cristina Fernández de Kirchner salieron aproximadamente diez diferentes spots vinculados a diferentes temáticas, entre ellas, se destacaba la de un alumno en Ciudad Universitaria focalizado en las ciencias exactas y otro llamado “La fuerza de Cecilia”. Este combinaba elementos conceptuales con una marcada narrativa de nostalgia, afecto y desarraigo: “En el año 2002, me fui a Alemania porque conseguí una beca. Estaba muy triste. Es difícil explicarlo, pero cuando estás lejos, aunque en otro lado te den todo, muchas veces sentís que aún falta algo. En el 2009, la Embajada Argentina nos convoca a todos los científicos argentinos y nos dice: “su país los valora, los reconoce, y si quieren volver las puertas están abiertas”. Escuchar eso a tantos kilómetros es como el amor correspondido...Vine a trabajar a una universidad pública para devolverle a mi gente todo lo que hizo por mí. Un país puede sufrir una fuga de cerebros, pero nunca una fuga de corazones”.

este programa. Como podemos observar, la mirada del Estado apunta a la emigración cualificada, por esa razón dentro de los aspectos críticos que ha tenido este esquema propuesto en su origen, era su tendencia a beneficiar sólo a los profesionales altamente formados, aunque recientemente ampliaron eventualmente el rango.



Queda claro que el trabajo no se desarrolla en las “mismas” condiciones que existen en el exterior, pero estas situaciones laborales se complementan con el reconocimiento por parte del Estado y la superación del desarraigo.

### TRATAMIENTO DEL MIGRANTE

Dentro de los organismos que atraviesan la situación migratoria de residentes extranjeros en la Argentina, trabajamos con el Ministerio del Interior, el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social para indagar acerca de las condiciones laborales, el Ministerio de Salud que contiene un importante número de programas muy específicos, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del que depende el INADI.

En ese sentido, resulta importante destacar que en los distintos ministerios, se menciona la presencia del *migrante*, no en su carácter de “ingresante”, ni por su nacionalidad u origen.

El Ministerio del Interior es el principal organismo vinculado al egreso e ingreso de las personas al país, allí funciona la Dirección Nacional de Migraciones. En su sitio web posee un amplio abanico en donde no sólo se puede obtener información sino que se pueden iniciar trámites.

Dentro de las posibilidades de trámites en el link de “Ventanilla única” se establecen claramente las clasificaciones con los requisitos. La disposición de

los trámites aparece simplificada y en una solapa específica (“Guía de trámites y servicios”). Allí se continúa con la función de la obtención del DNI y en la Ventanilla única se especifica el tipo de trámite. Se suma un link sobre “Imprimir su tarjeta migratoria”, “orientación y asesoramiento al ciudadano”, a través de un 0800. Esta página, fundamental para el migrante, muestra que está en constante rediseño y actualización.

Para un usuario que no posea experiencia en los trámites virtuales, probablemente se encuentre desorientado en un primer momento, pero posee varias instancias que simplifican, así como pasos de seguridad y códigos que brindan la certeza al proceso. Este sitio ganó premios por la calidad del servicio.

La presentación estética está orientada a jóvenes, de acuerdo a los ejemplos que brinda. Las fotos fueron sacadas *in situ*.



En una entrevista realizada en 2009<sup>16</sup> a una empleada de la Dirección Nacional de Migraciones y confirmada por otras más informales realizadas recientemente, así como los comunicados del mismo, el Ministerio del Interior ha considerado como principal política la actualización y regulación documentaria como una línea a seguir y cumplir a mediano plazo. Esta necesidad de regularización se complementa con la creciente digitalización de datos y la intervención electrónica de la información demográfica.

16 Entrevista realizada el 24 de enero de 2009. Señorita Mariana, Trámites de la DNM.



En la web del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social no se presenta un programa especial destinado a la población migrante como, por ejemplo se hace para veteranos de guerra o personas con discapacidad. Existen sí, dos programas que se desarrollan donde una gran cantidad de migrantes se desempeña, aunque no se hace mención específica de su nacionalidad: el Programa de Inserción Laboral Rural (PIL Rural) y el Programa Interzafra (que otorga un beneficio los meses en donde no se trabaja) y en los requisitos no se establecen categorías. El discurso se encuentra planteado en la relación entre *trabajadores* y *empleadores*, así como links que facilitan datos sobre instancias de regulación, asesoramiento y reglamentos. Es decir, el espíritu que se percibe a través de la página web, apunta, de manera constante, a la regularización de la relación laboral (“empleo en negro”) en todas las estructuras en donde se desarrolle.

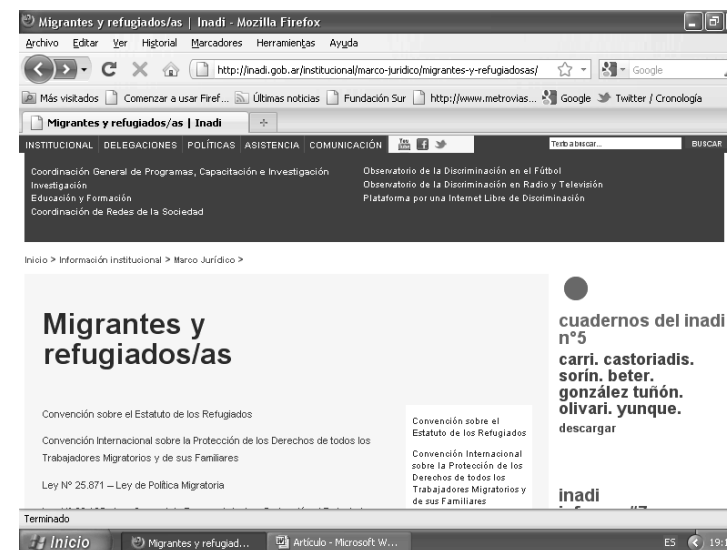
Por otro lado, el Ministerio de Desarrollo Social, dentro de su disposición departamental, posee una Secretaría de Organización y Comunicación Comunitaria que despliega programas de trabajo y de capacitación que no ponen en relieve la relación con comunidades migrantes. De acuerdo a la entrevista realizada a la Dra. Goyanes, responsable del área (09/02/12) y con el área de Contenidos y Prensa (Lic. Roberto F. 09/02/12), el despliegue de estas actividades no hacen diferencia con la población a la cual se dirigen, así sean nacionales o extranjeros, y que este procedimiento es una política del Ministerio y así se difunde. “La capacitación comunitaria va dirigida de manera indistinta, qué se yo, en el “Argentina trabaja”, puede surgir que con quien organizamos el taller sea de otra nacionalidad, pero la ley es igual para todos”.

El Ministerio de Salud tampoco posee en su web programas específicos para población migrante. La Dirección Nacional de Registro, Fiscalización y

Sanidad de Frontera nos explicó que se rigen de acuerdo a los tratados y el Reglamento Sanitario Internacional y que los representantes legales son los capitanes o choferes, pero que no hay políticas delimitadas a alguna población en particular, como sí ocurría en otro momento (Daniela M. 08/02/2012). En cuanto a los programas de vacunación, prevención y publicaciones, no se encuentra ninguna mención específica a la migración de ningún tipo. Como ha manifestado la médica entrevistada, “desde el Ministerio no hay diferencia”<sup>17</sup>.

Dentro del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos funciona la Subsecretaría de Protección y Derechos Humanos y la Dirección Nacional de atención a grupos en situación de vulnerabilidad en donde se menciona a los “migrantes”. Asimismo, bajo su control, se encuentra el INADI. En el último año se ha concentrado en el servicio de recepción de denuncias, que es un link fácil de encontrar. Su sitio, por un lado ecléctico, austero, sin imágenes ni ilustraciones, sí posee links para videos y enlaces más interactivos.

Es una página claramente destinada a un público joven en donde se mezclan temáticas relacionadas con “tribus urbanas”, artículos sobre identidad sexual, trabajo infantil y discriminaciones varias<sup>18</sup>.



<sup>17</sup> En el Acto de Apertura de las Sesiones ordinarias del Congreso Nacional, la Presidente manifestó “aquí recibimos generosamente y lo seguiremos haciendo a ciudadanos de otros países, porque somos ciudadanos universales” 01/03/2012. Consideramos que una declaración en cadena nacional debe tener un correlato inmediato en las instituciones que trabajan con la salud.

<sup>18</sup> Solicitamos entrevista con la Dra. Nora Anchart quien se ocupa de los contenidos de la información publicada (7 de marzo de 2012).

No existe necesidad de agrupar a los migrantes con los refugiados, ya que cada uno responde a una situación diferente y poseen leyes e instrumentos legales de pertenencias particulares. Esta forma de presentación puede llevar a confusiones.

### ALGUNAS REFLEXIONES A MODO DE CONCLUSIÓN

El lenguaje es una forma de posicionarse, de “jugar” en el mundo, así como de presentación y representación del poder. Los espacios en donde se desarrollan los mensajes vinculados a la regularización de un derecho vulnerado, a riesgo de ser básico, deben ser claros y precisos.

En ese sentido, lo que hemos trabajado ha sido, justamente, lo que podemos denominar un discurso “de arriba para abajo”. Ésta se genera en las leyes y las políticas públicas y se difunde con el objetivo de que “llegue” a la sociedad. La elección de las formas que adopta es, también, parte de su mensaje. Dentro de esta perspectiva, y de manera creciente, la herramienta virtual es un canal más que se suma a los tradicionales para sumar su carácter intrínseco: fugaz, fragmentario y dinámico. Por otro lado, la herramienta de difusión oficial y el corte que hemos realizado en los primeros meses de 2012, en este caso de las páginas web, exhiben una representación heterogénea en cuanto a la figura del migrante. Con excepción de la claridad funcional e instrumental del Ministerio del Interior o la especificidad de R@íces, su presencia se encuentra fragmentada en cuanto a su localización.

Como hemos observado, en la última década se han desarrollado políticas migratorias en la Argentina y la región que resultan auspiciosas y que deben difundirse de manera copiosa y constante. Contrariamente, en dos de los destinos elegidos por los argentinos (los Estados Unidos y España), diferentes sucesos hicieron menos atractivo permanecer o emprender un proyecto migratorio produciendo cambios en la relación sur-norte. De manera que la temática se encuentra en una fase sumamente dinámica y las respuestas y funciones en los distintos organismos del Estado argentino han aumentado y se han profundizado, aun en espacios diferentes. Un caso contrario se encuentra, por ejemplo, en la Secretaría Nacional del Migrante del Ecuador, que aglutina todos los programas.

Con respecto a la población de argentinos en el exterior, desde 2003 se percibe un trabajo y una visibilización no sólo a través de los organismos pertinentes (Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto y sus dependencias consulares) sino también la ampliación de funciones a través de la creación de otros. Es relevante la existencia de una *Unidad de trabajo y apoyo a los exiliados políticos*, porque en su misma fundamentación y aprobación existe un reconocimiento, por parte del Estado, de los motivos de su salida.

Para el resto de los argentinos, que emigraron por otras razones, surgieron

otros programas y dependencias del Ministerio del Interior, como *Provincia 25*, que aspira a robustecer los lazos de los que partieron.

Con respecto a los migrantes, la Nueva Ley de Migraciones 25.871 es un marco legal de vanguardia que brinda herramientas fundamentales para la vida de los extranjeros en la Argentina, con facilidades para los del MERCOSUR. El hecho de que no existan programas “especiales” destinados a una comunidad en particular resulta auspicioso ya que impide la conformación de “nichos” destinados a grupos en particular. No se percibe una etnización del discurso del Estado, aunque sí una clara necesidad de regularización. El *quid pro quo* se encuentra basado en la facilitación del acceso a la documentación que permite la posibilidad de beneficios.

La red de convenios, tratados y acuerdos, así como la capacitación de los funcionarios existen y crece año a año. Las políticas y los programas en la región y en la Argentina se encuentran orientadas a favor de concebir la migración como un factor de crecimiento y no como un problema, y las formas en las que se difunden deben ser un reflejo de las mismas. Es importante que esto se manifieste claramente en la herramienta virtual y que se verifique su actualización en virtud de que una de las principales dificultades del presente es la sobresaturación de información y la confusión que esto genera.

Mucho falta por trabajar, difundir y profundizar en lo cotidiano, pero coincidimos con González (2010) en que todo lenguaje parte de una imposición, de un desequilibrio y el mismo es objeto de disputa. En ese sentido, las páginas web ya están consolidadas como otra arena en donde se desarrolla el discurso y la lucha por los derechos.

### BIBLIOGRAFÍA

- Acosta Arcarazo, Diego 2009 “El bueno, ‘el feo’ y ‘el malo’ en derecho europeo de la inmigración: ¿Está transformándose el parlamento europeo en ‘el feo’ y ‘el malo’? (La adopción de la Directiva 2008/115, la directiva de retorno)”, ponencia presentada en VI Congreso sobre las migraciones en España, A Coruña, 17-19 de septiembre.
- Alba, Francisco y Leite, Paula 2002 “Políticas migratorias después del 11 de septiembre. Los TLCAN y la UE” en *Migración y Desarrollo* (Zacatecas, abril).
- Barbero González, Iker 2009 “Si, se pudo: las medidas de la regularización extraordinaria y las movilizaciones de los inmigrantes sin papeles en el año 2001”, ponencia presentada en VI Congreso sobre las migraciones en España, A Coruña, 17-19 de septiembre.

- Bonilla, Adrián, Herrera, Gioconda y Ramírez, Jacques 2008 “Migraciones latinoamericanas: Proceso Político, Flujos y Remesas”. En <<http://www.clacso.org>> acceso 23 de marzo de 2012.
- Cancillería 2009 Información de Prensa N° 387/09. En <<http://www.cancilleria.gob.ar>> acceso 29 de marzo de 2012.
- Canelo, Brenda 2011 “Un relato de los hechos” en *Revista Temas de Antropología y Migración*, N° 1, junio.
- Castiglione, Celeste y Cura, Daniela 2006 “La inmigración en los medios de comunicación escrita, 2000-2005” en Novick, Susana (comp.) *Sur-Norte Estudios sobre la emigración reciente de argentinos* (Buenos Aires, Catálogos).
- Castiglione, Celeste 2011 *La gota que horada la piedra* (Saarbrücken: EAE).
- Castillo Banco y otros 1999 “Evaluación de la información contenida en seis sedes web de las escuelas universitarias y facultades de Biblioteconomía y Documentación españolas” en *Revista Española de Documentación Científica*, Vol. 23 (3), 325-330.
- Cavalcanti, Leonardo 2011 “Acumulación de capitales y empresariado latinoamericano: el impacto de sus activos en la percepción social del inmigrante en España” en Ginieniewicz, Jorge (comp.) *La migración latinoamericana a España: una mirada desde el modelo de acumulación de activos* (Ecuador: FLACSO-GURC).
- CEPAL/OIT N°1 2009 *Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe*. En <[http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/coyuntura/boletin\\_1\[cepal-oit\]sp.pdf](http://www.oit.org.pe/WDMS/bib/publ/coyuntura/boletin_1[cepal-oit]sp.pdf)> acceso 21 de diciembre de 2011.
- Cerrutti, Marcela y Maguid, Alicia 2011 *Migrantes sudamericanos en España: panorama y políticas* (Buenos Aires: OIM).
- Dirección Nacional de Migraciones 2010 *Informe estadístico* (Buenos Aires: DNM).
- García, Paola 2004 “La Migración de Argentinos y Ecuatorianos a España: Representaciones Sociales que Condicionaron la Migración” en *Amérique Latine Histoire et Mémoire*. Les Cahiers ALHIM 9. En <<http://www.alhim.revues.org/document399.html>>, acceso 21 de diciembre de 2010.
- Gil Araujo, Sandra 2006 “Construyendo otras. Normas, discursos y representaciones en torno a la presencia de mujeres inmigrantes no comunitarias”, en Zúñiga, Nieves (coord.) *Mujeres migrantes: viajeras incansables* (Bilbao: Harresiak Apurtuz).

- González, Horacio 2010 “El lenguaje de la comunicación” en *Cuadernos del INADI* N° 2, agosto.
- Halpern, Gerardo 2005 “Neoliberalismo y migración: paraguayos en argentina en los noventa” en *Política y Cultura* (México DF) N° 23, primavera.
- Kunz, Mario 2008 “Léxico e inmigración” en Bañón, Antonio y Fornieles (comp.), *Javier Manual sobre comunicación e inmigración* (San Sebastián: UAL).
- Mera, Carolina (2007) “Globalización e identidades migrantes. Corea y su diáspora en la Argentina”, Tesis de Doctorado defendida en la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de Buenos Aires: Mimeo).
- Middleton, Jan; Mcconnell, Mike; Davidson, Grant “Presenting a model for the structure and content of a university World Wide Web site” en *Journal of Information Science*, 1999, 25 (3), 219-227.
- Modolo, Vanina 2008 “Integración regional y movilidad territorial: las políticas de libre circulación de personas en el Mercado Común Europeo y Mercosureño”, ponencia presentada en el III Congreso Latinoamericano de Población. Córdoba, septiembre.
- Novick, Susana; Hener, Alejandro y Dalle, Pablo 2005 *El proceso de integración Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes*, Documento de trabajo N° 46 (Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani).
- OIM 2008 *Perfil migratorio de Argentina*. En <<http://www.oimconosur.org>> acceso 29 de septiembre de 2011.
- Pajares, Miguel 2009 *Inmigración y Mercado de trabajo. Informe 2009*. Documentos del Observatorio Permanente de la Inmigración N° 21 (Madrid: Mtye).
- Pinto Molina, María y otros 2004 “Análisis cualitativo de la visibilidad de la investigación de las universidades españolas a través de sus páginas web” en *Revista española de Documentación Científica*, Vol. 27, N° 3.
- Sánchez Montijano, Elena 2009 “Cambio en el debate en torno al transnacionalismo inmigrante: la política pública de los países de acogida tras la relación entre la población inmigrante y sus países de origen. Una aproximación europea”, ponencia presentada en VI Congreso sobre las migraciones en España, A Coruña, 17-19 de septiembre.
- Sassen, Saskia 2004 “Formación de los condicionantes económicos para las migraciones internacionales” en *Debate* (Quito), N° 63.

- Sayad, Abdelmalek 1998 *A imigração ou os paradoxos da alteridade* (San Pablo: Universidade de São Paulo).
- Silveira Gorski, Héctor 2009 “Estados expulsos y semipersonas en la Unión Europea”, ponencia presentada en VI Congreso sobre las migraciones en España, A Coruña, 17-19 de septiembre.
- Van Dijk, Teun 2010 “Análisis del discurso del racismo” en *Crítica y Emancipación*, CLACSO, Año II, N°3, primer semestre.

GABRIELA MERA\*

## INMIGRACIÓN, DISTRIBUCIÓN Y ESPACIO URBANO. DEBATES Y DESAFÍOS A PARTIR DEL CASO DE LOS PARAGUAYOS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

### INTRODUCCIÓN

La *distribución espacial* de los individuos y grupos —las formas que adquiere en cada contexto histórico concreto— constituye un fenómeno complejo, pues lo que se plasma a nivel territorial es producto de un entramado de relaciones y prácticas sociales que lo trascienden. Como sostiene Bourdieu (1993: 21), la apropiación del espacio físico, de un hábitat determinado, es producto de luchas donde se apuestan y juegan los diversos capitales con los que cuentan los ocupantes, y en tal sentido las estructuras espaciales resultantes constituyen una expresión de diferencias sociales. Pero los *efectos de lugar* funcionan también en sentido inverso y contribuyen a crear (o reforzar) las jerarquías existentes. El espacio no es solo una expresión “de” sino también un medio “para” el despliegue de los procesos sociales, económicos, culturales y políticos (Herzer, 2008: 45): el espacio moldea y es moldeado por fenómenos sociales; constituye tanto la localización donde ocurren los eventos como el condicionante que articula sus posibilidades sociales de realización, y también, al mismo tiempo, la manifestación espacial de esas estructuras y procesos que lo definen.

\* Licenciada en Sociología (UBA) y doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Nuestro trabajo se realiza en el marco del proyecto UBACyT titulado: “Dos dimensiones de la Argentina migratoria contemporánea: inmigrantes mercosureños y emigrantes argentinos. Aspectos demográficos, políticos y sociales”. Agradezco las sugerencias de Mariana Marcos, Luciana Vaccotti y Eduardo Rodríguez Rocha, así como la información proporcionadas por Victoria Mazzeo. Asimismo, agradezco los valiosos comentarios realizados por el Comité de Referato. Correo electrónico: gabsmera@yahoo.com

Desde esta perspectiva, el espacio urbano diferencial no constituye solo un “espejo revelador” de diferencias sociales sino que toma parte activa en su constitución. El espacio no se distribuye por sí mismo sino por las relaciones que se dan en él, pero que, a su vez, contribuye a moldear, de manera que las diferencias espaciales son, a la vez, producidas y productoras de diferencias sociales (Lefebvre, 1972): el desarrollo de ciertas formas de diferenciación espacial es tanto manifestación del orden social como también condición para su reproducción.

En el caso de los grupos procedentes de la migración, la cuestión de la distribución espacial adquiere nuevas dimensiones, pues en el asentamiento en el nuevo lugar de residencia se articulan procesos y factores de origen y destino que se entrecruzan en las luchas por el acceso y definición de los usos del espacio (en este caso, urbano).

La existencia de una preocupación sociológica (que es también social y política) en torno a los procesos de asentamiento y distribución espacial de los migrantes en las ciudades, tiene una larga historia. Desde los modelos llevados a cabo por la Escuela de Chicago a comienzos del siglo XX, dentro de lo que se denominó *ecología urbana*, que consideraban a las pautas residenciales de los migrantes —que irían desde una temprana segregación a una relativa dispersión por la ciudad— como un fenómeno estrechamente ligado a su proceso de *asimilación* a la sociedad de recepción<sup>1</sup>, hasta los estudios que incorporaron el papel que cumplen otros factores en las estrategias de asentamiento. Entre ellos, se ha analizado el rol de las redes y cadenas migratorias<sup>2</sup>, la dinámica del mercado inmobiliario<sup>3</sup>, la acción de prácticas discriminatorias hacia ciertos grupos migratorios en la sociedad receptora, etcétera.

1 El modelo avocaba a la integración de los inmigrantes proponiendo un “ciclo de relaciones interétnicas”, en el cual el proceso asimilativo ocurría, naturalmente, en el curso de varias generaciones. De acuerdo a esta teoría, existía un *proceso típico de integración* desencadenado a partir del encuentro entre los nacionales y los inmigrantes, que pasa por distintas etapas. Estas iban de la inicial *competición* entre los recién llegados y nativos, el *conflicto*, que desemboca luego en el reconocimiento del nuevo grupo como grupo étnico, pasando a la *acomodación*, la adaptación a las nuevas condiciones, la cual podía derivar en un nuevo conflicto o en la etapa final de *asimilación* sobre la base de “un proceso de interpenetración y fusión” en un universo cultural común (Park y Burgees, 1921: 735).

2 En la Argentina, este enfoque fue especialmente trabajado por los estudios migratorios a partir de la década de 1980 (véase Baily, 1985a, 1985b, 1988; Gandolfo, 1988; Devoto, 1991, 1992; Otero, 1994; Da Orden, 2000, entre otros).

3 Véase Bayona (2007), Fernández Gutiérrez y Checa Olmos (2003), Díaz Orueta (2006), Checa Olmos y Arjona Garrido (2006), Sabatini (2003), entre otros.

El presente trabajo se propone estudiar la distribución espacial de los migrantes paraguayos en la Ciudad de Buenos Aires, buscando brindar elementos para pensar algunos de los desafíos que se plantean a las políticas públicas en torno a esta cuestión. Para ello, se realiza un análisis estadístico-cartográfico de los patrones residenciales de este colectivo con la integración de datos censales —del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001<sup>4</sup>— geográficamente referenciados mediante la utilización de Sistemas de Información Geográfica (SIG).

### LA INMIGRACIÓN PARAGUAYA

Los inmigrantes limítrofes en la Argentina, largamente invisibilizados en los discursos y los imaginarios sociales forjados bajo metáforas como la del *crisol de razas* —blanco y europeo—, tienen una gran historia en el territorio nacional, en particular a partir de los desplazamientos que vienen produciéndose hace larga data en espacios transfronterizos (De Marco y Sassone, 1983), ámbitos “integrados de hecho por compartir diversas modalidades económicas, sociales y culturales” (Maguid, 1997: 31). Numerosos autores han señalado que la migración limítrofe comienza a adquirir importancia en la Argentina con el auge y expansión de las economías regionales, en el período que se inicia en la década del treinta, conocido como de sustitución de las importaciones, donde los flujos provenientes de Bolivia, Chile y el Paraguay, y en menor medida del Uruguay y del Brasil, constituyeron una respuesta frente a la escasez de mano de obra en el sector primario de la economía de las áreas fronterizas (Balán, 1990; Benencia, 1997, 2003; Benencia y Karasik, 1994; Carrón, 1979; Marshall y Orlansky, 1983; Sassone y De Marco, 1991).

En términos cuantitativos, la incidencia de los migrantes limítrofes casi no ha variado: históricamente constituyeron entre 2 y 3% de la población. Su mayor visibilidad, en las últimas décadas, se relaciona ante todo con una serie de cambios sociodemográficos —su creciente peso relativo en el total de extranjeros a partir de la disminución de los flujos europeos, las modificaciones producidas en su composición por nacionalidad, con el creciente peso de los provenientes de Bolivia y el Paraguay, y su desplazamiento desde espacios transfronterizos hacia los centros urbanos— así como con profundas transformaciones socioculturales<sup>5</sup>.

4 Los censos de población —por ser la única fuente relevada de manera universal— constituyen la fuente de datos ideal para realizar estudios con altos niveles de desagregación espacial. En el caso argentino, los últimos censos (excepto el realizado en el 2001) incorporaron también técnicas de muestreo, por lo que solo en el caso del Censo 2001 se cuenta con datos para trabajar todas las variables con el nivel de desagregación deseado (fracciones censales). En el año 2010 se realizó un último censo, pero también en este caso se combinaron técnicas de muestreo con relevamiento universal.

5 En este último sentido, Grimson habla de un cambio en el régimen de visibilidad de

Actualmente, el Área Metropolitana de Buenos Aires constituye el principal destino de estas corrientes; de manera que, desde mediados de la década del ochenta, la Ciudad de Buenos Aires se consolida como el centro del subsistema migratorio del Cono Sur (Balán, 1992).

En el caso de los migrantes paraguayos, ya en el primer censo nacional su presencia migratoria se registró estadísticamente en 3.288 personas, representando, apenas, un 0,2% de la población nacional. Desde entonces, la evolución de este flujo puede entenderse desde varias miradas. Por un lado, en términos *absolutos*, los censos argentinos registran un constante aumento de esta población a lo largo del período; con la sola excepción de una breve disminución entre los censos de 1980 y 1991. Por otro lado, la dinámica que ha tenido la presencia de esta población en términos *relativos* introduce elementos significativos, de los cuales pueden distinguirse los siguientes:

En primer lugar, se trata de una pequeñísima proporción de la población argentina: recién en el último censo alcanzan a constituir algo más del 1% de la población total del país. En segundo lugar, muestra un incremento progresivo sobre el universo de inmigrantes en la Argentina: de ser menos del 2% en los primeros tres censos nacionales —el momento de mayor auge de la inmigración europea— en la actualidad representan un 30% del contingente inmigratorio total. Finalmente, respecto al conjunto de la inmigración proveniente de países limítrofes, su importancia relativa también ha ido en aumento en cada censo, con la excepción de las décadas del setenta y ochenta, cuando se registró una breve disminución. En el último censo, los paraguayos constituyen casi el 45% de la población proveniente de países limítrofes<sup>6</sup>.

la etnicidad en la década de 1990, donde la Argentina habría pasado de una situación de invisibilización de la diversidad a una hipervisibilización de las diferencias, en un marco global signado por el creciente desarrollo de debates en torno al multiculturalismo y el “reconocimiento” de las minorías (Grimson, 2006: 70).

6 Si bien se incorporan aquí datos del Censo 2010, recientemente publicados, debe tenerse en cuenta que este relevamiento ha sido objeto de duras críticas por parte de diversos especialistas e instituciones (véase, por ejemplo, el informe “El futuro Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas” elaborado por la Asociación Argentina de Estadísticos de Población de la Argentina -AEPA).

**Cuadro 1**  
**Evolución de la población paraguaya censada en la**  
**Argentina. Absolutos y porcentajes. Total del país, 1869-2010**

| Año  | Paraguayos censados | % sobre población Argentina | % sobre extranjeros en Argentina | % sobre limítrofes en Argentina |
|------|---------------------|-----------------------------|----------------------------------|---------------------------------|
| 1869 | 3.288               | 0,2                         | 1,6                              | 7,9                             |
| 1895 | 14.562              | 0,4                         | 1,5                              | 12,6                            |
| 1914 | 28.592              | 0,6                         | 1,2                              | 13,8                            |
| 1947 | 93.248              | 0,6                         | 3,8                              | 29,8                            |
| 1960 | 155.269             | 0,8                         | 6,0                              | 33,2                            |
| 1970 | 212.200             | 0,9                         | 9,6                              | 39,7                            |
| 1980 | 262.799             | 0,9                         | 13,8                             | 34,9                            |
| 1991 | 250.450             | 0,8                         | 15,5                             | 30,6                            |
| 2001 | 325.046             | 0,9                         | 21,3                             | 35,2                            |
| 2010 | 550.713             | 1,4                         | 30,5                             | 44,2                            |

Fuente: Censos Nacionales. Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

El volumen y las características de esta corriente han estado influidos por múltiples factores, de corto y largo plazo, tanto en origen como en destino; pero con el tiempo esta dinámica se ha afianzado también en prácticas culturales y ha sido alimentada por redes sociales intensas. El Paraguay ha vivido una historia política compleja, signada por “largos años de gobiernos autoritarios, combinados con períodos de inestabilidad política en los cuales los civiles gobernaron durante períodos de tiempo muy reducidos, lo que profundizó la crisis económica, política y social” (López, 2010: 5). Este contexto sociopolítico contribuyó a generar condiciones expulsivas para un importante número de paraguayos y paraguayas, en particular con la Guerra Civil de 1947 —que generó la primera experiencia ‘masiva’ de emigración del Paraguay, acrecentando la corriente existente hasta entonces (Flores Colombino, 1967)— y la instauración de la dictadura de Alfredo Stroessner Matiauda que se extendió por treinta y cinco años (1954-1989).

Asimismo, el Paraguay ha desarrollado un modelo socioeconómico excluyente, con una marcada falta de oportunidades ocupacionales, agravado por un sistema de explotación agraria que brinda escasas oportunidades a la población campesina. El sistema rural paraguayo se caracteriza por una alta concentración

de la tierra y el desarrollo de un régimen latifundista<sup>7</sup> que, en palabras de Oddone (2010: 3), “ha tenido un doble efecto: la exacción de las principales riquezas naturales por una parte, y el arrinconamiento y pauperización masiva del agricultor paraguayo en un área de creciente minifundio, por la otra”. En este contexto se fue creando “una superpoblación relativa en relación con la escasez del recurso tierra que era la principal causa de las migraciones hacia el exterior del país” (Carrón, 2008: 3).

La desigualdad y la expulsión rural se conjugaron con un modelo de crecimiento económico que no crea empleo suficiente para brindar un marco de contención para los pobladores. Como sostiene Halpern (2009: 77), “oficialmente, casi la mitad de la población del Paraguay vive por debajo de la línea de pobreza, y el Estado no ha dado respuesta a la descampesinización más que a través de la represión y el aval a la concentración de tierras y al monocultivo”. Así, la expulsión rural y la falta de oportunidades para que esa fuerza de trabajo excluida se incorpore al mercado urbano, colocan a miles de paraguayos ante la opción de emigrar al exterior como la única alternativa de vida posible.

En este marco, la Argentina se constituyó como una alternativa sumamente atractiva por una serie de factores entre los que Halpern (2009: 108) destaca su capacidad de absorber e incorporar esa fuerza de trabajo en los mercados locales y el desarrollo de un proceso de industrialización que, por momentos, supo brindar una opción de ascenso social, así como también la posibilidad de escapar de persecuciones políticas en el Paraguay y actuar desde allí. Todo esto, por supuesto, atravesado por la formación de redes sociales que cumplen una función esencial de articulación entre origen y destino, y que operan como instancias para facilitar la incorporación de los migrantes a un contexto ajeno.

Respecto a la localización geográfica de esta población, los estudios distinguen dos corrientes principales: un primer flujo vinculado a las oportunidades de empleo agrario en el Nordeste argentino, que se localiza principalmente en las provincias fronterizas (sobre todo Formosa, Chaco y Misiones), asociado al desarrollo de la producción de algodón, la caña de azúcar, el tabaco y el té. Y, desde mediados de siglo, un segundo flujo que se dirige, de manera creciente, hacia la Región Metropolitana de Buenos Aires (Benencia, 2003: 455).

Es decir que, si en un primer momento la emigración paraguaya tuvo un carácter rural-rural —protagonizado por pequeños campesinos que se convierten en braceros en explotaciones forestales y en cultivos agrícolas— y frecuentemente temporario (al menos en las intenciones de los individuos en movimiento),

<sup>7</sup> Puesto en marcha desde la finalización de la Guerra de la Triple Alianza, pero intensificado por los gobiernos posteriores.

paulatinamente se convirtió en un patrón migratorio de destino preferentemente urbano y de carácter permanente.

La pérdida de importancia de las provincias fronterizas, como lugar de destino para estas corrientes, estuvo vinculada a la crisis de las economías regionales (en particular del algodón y la yerba mate), junto con el crecimiento de la demanda de mano de obra en los enclaves urbanos de la capital y el resto de la provincia de Buenos Aires (Meichtry y Beck, 1999). En esta segunda etapa —que se consolida a comienzos de la década del setenta y se prolonga hasta el día de hoy— los antiguos y nuevos migrantes se orientan progresivamente hacia Buenos Aires. Este proceso de concentración geográfica va a conducir “a una transformación en las ocupaciones tradicionales de los inmigrantes limítrofes, en general, sumando a las relacionadas con la explotación forestal y agrícola para el mercado interno, aquellas vinculadas al empleo urbano, particularmente la industria de la construcción y el servicio doméstico” (Marcogliese, 2003: 13).

Si bien hay corrientes que permanecen en el área nordeste, particularmente en las provincias de Formosa y Misiones, en las últimas décadas, la Región Metropolitana de Buenos Aires se consolida como núcleo central del asentamiento de los paraguayos en la Argentina. Bruno (2009: 2) señala que, más allá de cierta continuidad histórica, hubo dos momentos de afluencia inmigratoria particularmente intensos: el mencionado primer quinquenio de la década del setenta —atribuido a la crisis de las economías regionales y la demanda de mano de obra en Buenos Aires— y el primer quinquenio de la década del noventa, contextualizado en las diferencias monetarias que implicó el Plan de Convertibilidad. La sobrevaluación de la moneda argentina, en este contexto, permitió “ahorrar en divisas, sea para enviar dinero al país de origen, sea para acumular y preparar una segunda etapa migratoria hacia destinos más lejanos” (Barrios y Bologna, 2007). En la última década, el flujo migratorio paraguayo se ha intensificado, lo que estuvo vinculado a factores de origen —un contexto signado por la subocupación, la pobreza y la desigualdad—, y de destino, así como también a la acción de las redes sociales consolidadas tras toda una historia migratoria.

## LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

La Ciudad de Buenos Aires —devenida Autónoma en 1996— constituye la principal ciudad de la Argentina con histórica preeminencia sobre el resto del territorio, tanto por concentrar más del 30% de la población como por ser la sede central político-administrativa de la actividad económica y de los servicios.

Por otro lado, esta Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) constituye el núcleo de un aglomerado urbano que se extiende mucho más allá de sus límites

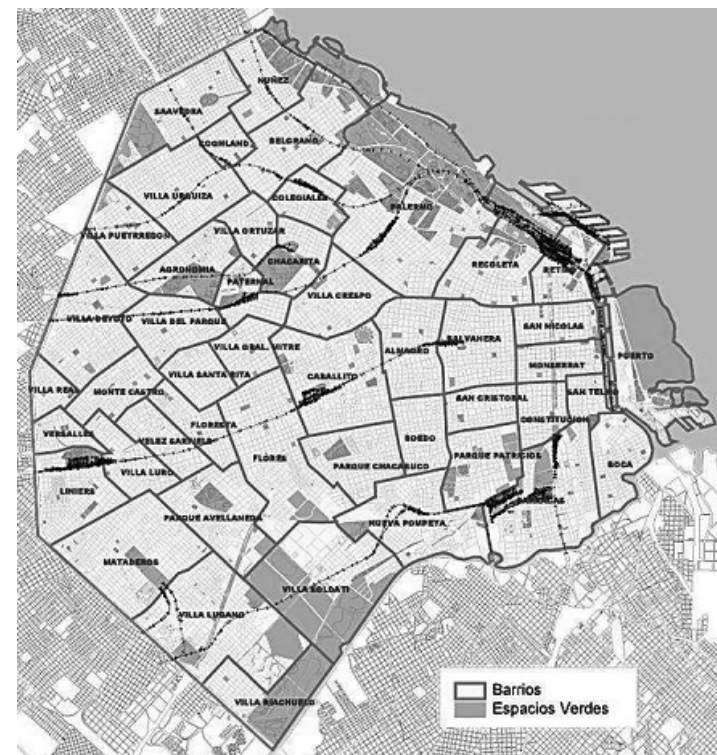
políticos, denominado el *Gran Buenos Aires* (o en algunos casos se habla de “Conurbano”), el cual puede definirse según un criterio político-administrativo o bien bajo un criterio físico, es decir, en términos de mancha urbana<sup>8</sup>. Si bien la Ciudad de Buenos Aires posee entidad en términos político-administrativos, no puede dejar de señalarse que este ámbito se encuentra inserto en una trama urbana que lo excede, donde las dinámicas de circulación y movilidad conforman a la CABA y al Gran Buenos Aires como una unidad en términos territoriales y socioeconómicos. De todos modos, existe (y se reproduce constantemente) una frontera simbólica entre la CABA y lo conocido como el “Conurbano”, un límite de carácter histórico-social que, culturalmente, funciona como una construcción que reproduce dinámicas de desigualdad mediante la desvalorización del “Conurbano” (de su zona sur y oeste, al menos) en el imaginario social<sup>9</sup>.

El territorio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a su vez, puede dividirse según múltiples criterios, dando lugar a particiones —creadas en distintos momentos y de acuerdo a diferentes propósitos— que se superponen en la actualidad<sup>10</sup>: distritos escolares, circunscripciones electorales, centros de gestión y participación, comunas y barrios. Asimismo, el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) realiza divisiones con fines operativos que, en orden descendiente, son las fracciones, radios y segmentos<sup>11</sup>.

En el presente artículo, se trabaja a nivel de *fracciones*, unidad espacial suficientemente pequeña como para permitir dar cuenta de las especificidades que se pretenden captar a los fines de este estudio. Estas unidades espaciales constituyen divisiones que realiza el INDEC para el relevamiento censal, por lo que en modo alguno suponen áreas socio-demográficas relevantes a los fines de la investigación. Por otro lado, resulta muy dificultoso realizar una lectura de los mapas partiendo solamente de la división por fracciones sin ubicarlas dentro de unidades espaciales que tengan cierto sentido sociocultural. En este sentido, para la lectura e interpretación de los mapas, se trabajará en constante diálogo con la división de la CABA por *barrios* (Mapa 1).

## Mapa 1

### Barrios de la Ciudad de Buenos Aires



Fuente: Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Subsecretaría de Descentralización.

La configuración actual del mapa urbano de Buenos Aires es producto de un largo proceso histórico, donde los pobladores, el Estado y los agentes privados han disputado los usos y la propiedad del suelo urbano, dando lugar a una estructura espacial fuertemente relacionada con la estratificación social de su población.

La expansión de la Ciudad de Buenos Aires —que se desarrolló en particular sobre los corredores norte y oeste— estuvo ligada al ascenso social de un amplio sector de trabajadores urbanos, muchos de ellos migrantes de segunda generación, “que había estado acompañado por el acceso a la pequeña propiedad residencial y había resultado en la consolidación de una corona de barrios suburbanos” (Torres, 1992: 158). Y en este proceso se fue desarrollando

8 En el primer caso, se suele hablar de *Región Metropolitana de Buenos Aires* (RMBA), y en el segundo se habla de *Aglomeración Gran Buenos Aires* (AGBA). Para mayor desarrollo, véase INDEC (2003).

9 Para un mayor desarrollo de esta cuestión y ejemplos de cómo se construye esta división entre la Ciudad de Buenos Aires y el “Conurbano”, véase Filc (org.) (2002).

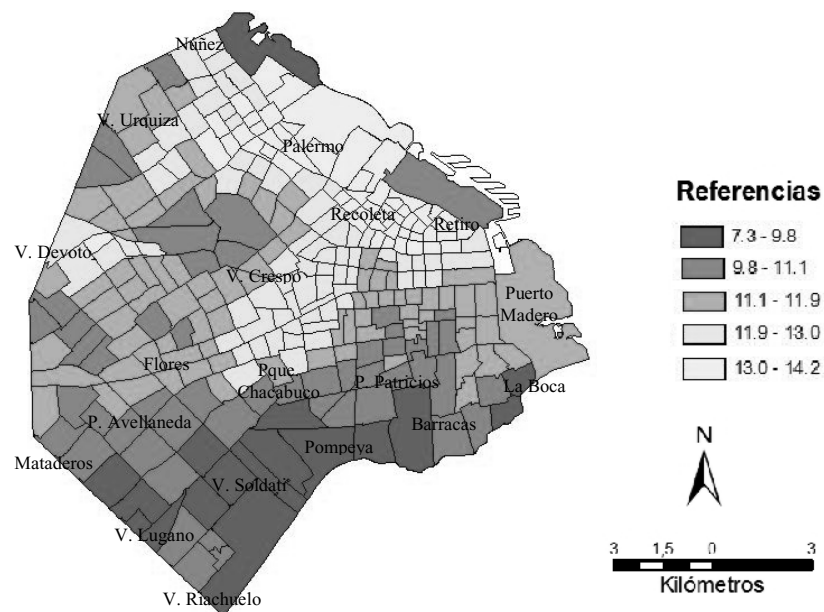
10 Para un desarrollo minucioso de estas subdivisiones territoriales, véase Mazzeo y Lago (2009).

11 La información por segmentos censales (que constituyen el área de trabajo de cada censista) no se publica porque se encuentra protegida por la Ley de Secreto Estadístico.

un patrón de diferenciación espacial que permanece hasta la actualidad, entre el eje norte y noroeste de la CABA, con buenos servicios de infraestructura y transporte que fue recibiendo a la población de mayores recursos, y la zona *sur*, de fuerte localización industrial, vinculada a los sectores obreros, y sede de grandes conjuntos habitacionales y la mayor cantidad de *villas miseria*.

Tomando una variable muy utilizada como *proxy* del nivel socioeconómico de la población como es el nivel educativo —se utiliza aquí el indicador *años de escolaridad aprobados por el jefe del hogar*— pueden observarse así las diferencias que presenta la Ciudad de Buenos Aires (Mapa 2).

**Mapa 2**  
**Promedio de años de escolaridad aprobados por los jefes de hogar. Ciudad de Buenos Aires, 2001**



Fuente: Mera y Marcos (2009).

Como se observa en el Mapa 2, en la CABA se manifiesta un contraste muy marcado en sentido *norte-sur*: gran parte de la zona sur se encuentra habitada por población de nivel educativo bajo (el promedio de años de escolaridad aprobados por los jefes de hogar en este sector es inferior a los 10 años, es decir,

que no alcanzaron a completar el 3er año del secundario). En contraste con esta situación, la zona norte de la CABA presenta un promedio de escolaridad de los jefes superior a los 13 años, es decir, con más de un secundario completo. Las únicas excepciones que emergen aquí son dos: la fracción en el extremo norte de Núñez, que tiene muy poca población y se localiza allí, como se verá luego, una villa miseria; y la unidad espacial ubicada en el noreste, entre los barrios de Retiro/Recoleta, que incluye la villa 31 y 31bis.

### LOS PARAGUAYOS EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES: PATRONES DE ASENTAMIENTO Y DISTRIBUCIÓN EN EL ESPACIO URBANO (2001)

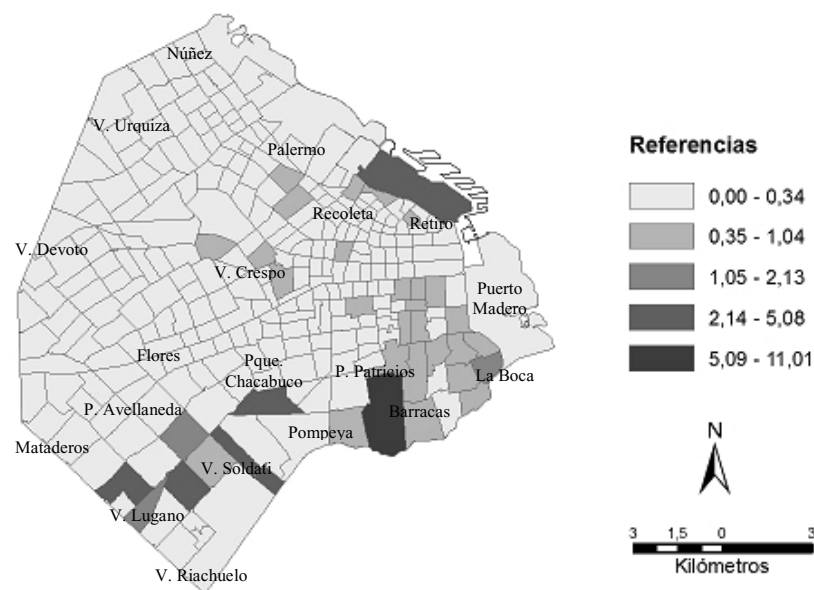
El asentamiento de los migrantes paraguayos en la Ciudad de Buenos Aires y su distribución en el espacio responde a un complejo entramado de factores vinculados a su momento de arribo, a las redes sociales —las relaciones personales, familiares o sociales consolidadas por las cadenas migratorias, que proveen recursos, orientaciones, medios, alojamiento y empleo inicial en el nuevo país— así como las condiciones estructurales de la sociedad de recepción (la dinámica del mercado inmobiliario, la discriminación en el acceso a la vivienda, etc.), que pueden limitar o condicionar las estrategias familiares. En este marco, se producen formas de distribución espacial diferenciales entre los grupos sociales, donde el espacio urbano, como se decía, juega un complejo rol de producto y productor de las relaciones, prácticas y conflictos sociales que en él se dirimen (Lefebvre, 1972).

Como punto de entrada al análisis socioespacial de la distribución de los paraguayos<sup>12</sup> en la CABA, un primer cálculo porcentual<sup>13</sup> da cuenta de la existencia de patrones de localización diferenciales en este grupo, y una relativa concentración en determinadas zonas del espacio urbano porteño (Mapa 3).

12 Se trabaja con la población censada y que reside habitualmente en la Ciudad de Buenos Aires, clasificada por *país de nacimiento*, identificando a los nacidos en el Paraguay. Esta clasificación permite clasificar a los denominados *migrantes absolutos*, es decir, entendiendo a los 'migrantes' como las personas que residen en un lugar diferente del que nacieron. Esta clasificación tiene una seria limitación dada por la falta de referencia temporal, es decir, no precisar en qué momento se produjo la llegada a la Argentina y/o a la Ciudad de Buenos Aires; además, no contabiliza a las personas que, si bien residen de manera habitual en este ámbito, al momento del censo fueron contabilizadas en otro lugar del país.

13 Para ello se tomó al total de los migrantes paraguayos residentes en la Ciudad como la base cien, y se calculó qué porcentaje reside en cada una de las fracciones en que se divide la Ciudad.

**Mapa 3**  
**Distribución de los inmigrantes paraguayos por fracciones censales. Valores relativos. Ciudad de Buenos Aires, 2001**



Fuente: Elaboración en base a INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

En primer lugar, se observa una distribución signada por una clara diferencia entre el *sur* y el resto de la CABA: una importante presencia paraguaya en buena parte de la zona sur de la Ciudad, con significativa concentración en ciertas fracciones censales y un muy bajo peso en el resto del territorio porteño, pues con la excepción de la fracción ubicada en el extremo noreste —la cual constituye un caso complejo, pues se trata de un área muy heterogénea en términos socio-demográficos, que agrupa partes de barrios tradicionales de clase alta como Recoleta y Palermo con la zona de Retiro que comprende las villas de emergencia 31 y 31bis—, la proporción de migrantes paraguayos en el centro, norte y oeste es muy baja o prácticamente nula.

La fracción que reúne un mayor porcentaje de paraguayos es la localizada en el límite entre Nueva Pompeya, Barracas y el sur de Parque Patricios (un 11% de los paraguayos residen allí), área en la que, como se verá luego, se asienta la villa de emergencia 21-24. Otras áreas del sur donde se localiza un porcentaje significativo de este grupo son: dos fracciones en el barrio de Lugano (la ubicada

en el extremo oeste, en el límite de la Capital, donde se localiza un 5% de los paraguayos de la CABA, y la colindante con el barrio de Soldati, con un 4%) y la fracción que se extiende en el límite entre Bajo Flores, sur de Parque Chacabuco y oeste de Nueva Pompeya (que concentra al 4,4% de esta población).

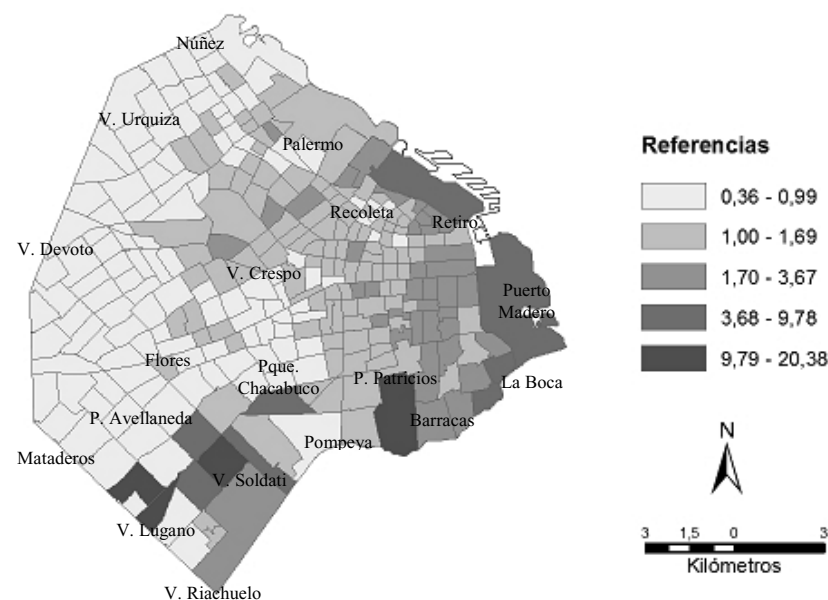
Es decir que, desde una primera aproximación, puede señalarse que los paraguayos presentan una distribución ciertamente diferencial en la CABA, donde pocas fracciones se destacan por concentrar un número significativo de migrantes, mientras que en gran parte del territorio restante (sobre todo en el norte y oeste) tienen una presencia mínima. Y que dichas áreas de mayor concentración de paraguayos se localizan, prácticamente en su totalidad, en el sur de la CABA: la zona históricamente más degradada, con peor infraestructura y equipamiento habitacional.

Una medida interesante para dar cuenta de las características que adquiere la distribución de este grupo, es su *peso relativo* en relación a la población de la unidad espacial en que residen<sup>14</sup> (Mapa 4). Y si el cálculo previo (el graficado en el Mapa 3) permitía aproximarse al grado de *concentración-dispersión* de los paraguayos, este segundo análisis —al poner en relación la presencia del grupo con el universo de población—, brinda elementos para comprender la relativa visibilidad (aunque solo en términos numéricos)<sup>15</sup> que pueden adquirir (o no) dichos colectivos en el espacio.

<sup>14</sup> El peso relativo se calcula como la razón entre la población paraguaya residente en cada fracción y el total de población de la fracción, multiplicado por cien. Se interpreta como qué porcentaje de la población residente en dicha fracción son paraguayos.

<sup>15</sup> El tema de la relativa “visibilidad” de los grupos sociales es una cuestión sumamente compleja, en la que se entrecruzan factores históricos, socioeconómicos, culturales y simbólicos. Aquí solo se habla de una visibilidad ligada a una mayor presencia numérica.

**Mapa 4**  
**Peso relativo de los inmigrantes paraguayos por fracciones censales. Ciudad de Buenos Aires, 2001**



Fuente: Elaboración en base a INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

Siguiendo la dinámica que se evidenciaba al representar la distribución porcentual, podría trazarse una línea imaginaria que divida diagonalmente a la ciudad en dos: la zona sur/este, con un peso relativo de paraguayos medio y alto; y la zona noroeste, con una proporción medio-baja y baja. Se destaca, nuevamente, el caso de la fracción que agrupa parte de Nueva Pompeya, Barracas y el sur de Parque Patricios, donde los paraguayos alcanzan a constituir el 20% de la población de la unidad espacial; las dos fracciones en el límite oeste de Lugano (donde representan el 14 y 16 %) y la ubicada en Villa Soldati colindante a Lugano (14 %). Otras áreas de presencia paraguaya significativa, aunque con porcentajes menores, pueden encontrarse en otras zonas de Lugano y Soldati, en el sur de Parque Avellaneda, en La Boca, en la fracción ubicada entre Bajo Flores, Parque Chacabuco y Nueva Pompeya, en el extremo este de la CABA y en la fracción noreste de Recoleta/Retiro.

Es decir que, si bien los inmigrantes paraguayos son un pequeño porcentaje del total de la población de la ciudad (1,7%), su distribución al interior de ella los convierte

en una presencia mucho más notoria —en términos numéricos— en algunas zonas específicas: en el sur y este de la CABA. En el otro extremo, en toda la zona oeste y norte<sup>16</sup>, la presencia de estos migrantes es muy baja o prácticamente nula (en ninguna fracción del oeste de la ciudad los paraguayos son más del 1% de la población).

### INMIGRACIÓN Y PRIVACIÓN MATERIAL

Partiendo de la hipótesis de que los paraguayos han tendido a asentarse en las áreas más desfavorecidas de la Ciudad de Buenos Aires y de que manifiestan una significativa relación con situaciones de privación material, a continuación se estudia si existe una correlación entre la distribución espacial de los migrantes paraguayos y la distribución espacial de la pobreza urbana, considerando la incidencia de las villas miseria.

Existen diferentes formas de abordar la cuestión de la pobreza —todas las cuales aprehenden de manera parcial lo que es una realidad multidimensional—, que pueden sintetizarse en dos líneas de análisis: a) por la vía de los ingresos, es decir, utilizando al ingreso o al gasto de consumo como medidas de bienestar, que corresponde al método de la Línea de Pobreza, y b) a través de las condiciones de vida, es decir, considerando un conjunto de indicadores relacionados con necesidades estructurales (vivienda, educación, salud, etc.), que corresponde a la medición de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI). En los últimos años se han desarrollado metodologías novedosas que combinan ambas líneas, como el Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH).

El IPMH identifica a los hogares según su situación de privación material considerando dos dimensiones: privación *patrimonial* (vinculada a la obtención de bienes que demandan ahorro e inversión, acumulados en períodos prolongados, por lo que afecta a los hogares en forma más estable y dada su persistencia se la considera de tipo estructural) y privación de *recursos corrientes* (que remite al acceso cotidiano a bienes de consumo inmediato cuya adquisición es menos costosa pero debe renovarse de manera permanente, por lo que puede variar en el corto plazo y está ligada más directamente a las fluctuaciones de la economía). La combinación de estas dimensiones define cuatro grupos de hogares: aquellos que no tienen ningún tipo de privación y tres grupos diferenciados según el tipo de privación que presentan: sólo de recursos corrientes, sólo patrimonial y convergente (INDEC, 2004).

Para obtener un panorama global de la distribución de la pobreza en la CABA, el Mapa 5 da cuenta de dos medidas calculadas a partir del IPMH: la *incidencia* de la pobreza<sup>17</sup>, que permite responder a la pregunta sobre la magnitud

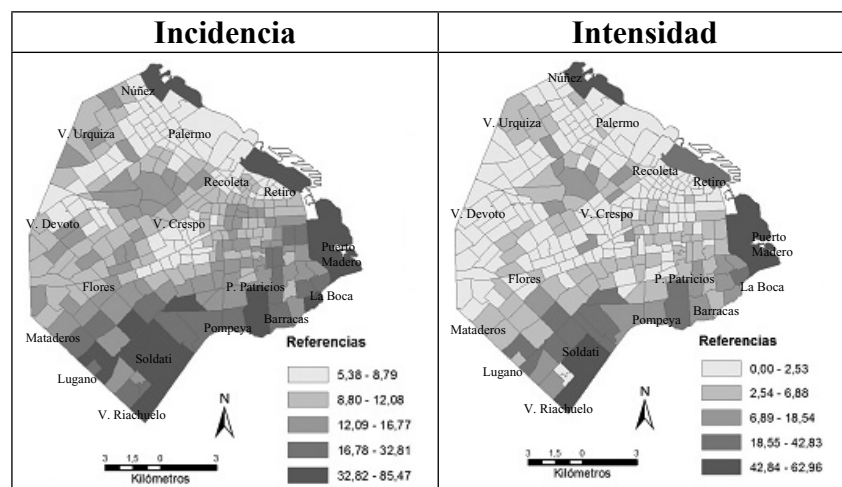
16 Nuevamente aparece como excepción el caso de la fracción ubicada en el extremo noreste (en la que un 8,2% de la población son paraguayos), que comprende las villas de emergencia 31 y 31bis.

17 Se define como la suma de los hogares con algún tipo de privación, sea sólo de recursos corrientes (PR), sólo patrimonial (PP) o convergente (PC) sobre el total de hogares (N).

del fenómeno, y su *intensidad*<sup>18</sup>, que representa cuán grave es este fenómeno en cada unidad espacial.

Puede verse así que la distribución de la pobreza, siguiendo la matriz histórica, presenta un marcado contraste norte-sur. En términos de su *incidencia*, respecto al total de la población en hogares, puede verse que tiene una magnitud media o baja en la zona norte, centro y oeste —con la única excepción de dos fracciones: la ubicada en el extremo norte de la CABA y la correspondiente al límite noreste, que, como se decía, abarcan dos villas de emergencia—, y un peso relativo alto en las fracciones del sur, llegando a incluir en algunos casos más del 80% de los hogares de la unidad territorial. Respecto a la *intensidad* que adquiere en las distintas zonas de la ciudad, se observa con mayor claridad aún el contraste entre las fracciones del sur —donde, en algunos casos, la población en hogares con privación material convergente constituye más de la mitad de los hogares con algún tipo de privación— y el resto de la CABA, donde, exceptuando las mencionadas dos fracciones del extremo norte y noreste, la intensidad de la pobreza es baja o casi nula.

**Mapa 5**  
**Incidencia e intensidad de la población en hogares con privación material. Ciudad de Buenos Aires, 2001**



Fuente: Elaboración en base a INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

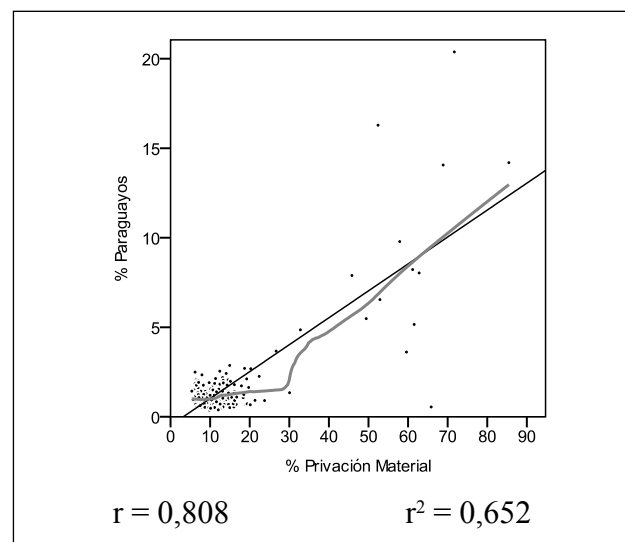
<sup>18</sup> Da cuenta del peso relativo de los hogares con privación convergente (PC) sobre el total de hogares con privación.

Ahora bien, una primera mirada a la distribución espacial de la población en hogares con privación material permite ver que se manifiesta una fuerte coincidencia entre las áreas de la CABA, donde predominan hogares pobres, y las áreas donde se observaba una mayor concentración de migrantes paraguayos. La cuestión ahora es determinar la semejanza del comportamiento de las variables consideradas, es decir, en qué medida los valores que asumen las variables en las diferentes unidades espaciales varían conjuntamente, y en qué sentido. Como sostiene Buzai (2003), lo que se intenta medir así es “el grado de relación y la forma que toman, acercándose a uno u otro extremo, o presentando valores intermedios, en los cuales se dice que la variación conjunta no tiene correlación o que esta relación se produce al azar” (Buzai, 2003: 133).

Para obtener un valor cuantitativo que indique la manera en que los valores de las diferentes unidades espaciales varían conjuntamente —tanto el grado de relación (su intensidad) como la forma que toma (su sentido)— se utiliza el coeficiente de correlación *r* de Pearson<sup>19</sup>, que surge de la covarianza o variabilidad conjunta de las variables, y ha sido ampliamente probado en el análisis espacial (Gráfico 1).

<sup>19</sup> El Coeficiente *r* (R) varía entre -1 y 1; si  $r = 1$  significa que existe una correlación (positiva) perfecta entre las variables, en el otro extremo  $r = -1$  da cuenta de una correlación (negativa) perfecta, mientras que cuando  $r = 0$  puede decirse que no existe relación lineal (lo que no implica que las variables sean independientes: pueden existir relaciones no lineales). Su cuadrado ( $R^2$ ), denominado coeficiente de determinación, puede interpretarse como el porcentaje de variabilidad de la variable Y que es explicado o debido a la recta de regresión.

**Gráfico 1**  
**Correlación entre el porcentaje de población en hogares con alguna privación material y el porcentaje de inmigrantes paraguayos por fracciones censales. Ciudad de Buenos Aires, 2001**



Fuente: Elaboración en base a INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001.

A partir del cálculo del coeficiente  $r$  vinculando el porcentaje de población en hogares con alguna privación material con el porcentaje de paraguayos, puede decirse que existe relación entre ambos atributos y que esta relación es positiva (con una fuerza de 0,808), es decir que se estima que a mayor proporción de población con privación material, mayor representación tienen también los migrantes paraguayos. Debe recordarse que hablar de correlación no implica una relación de causalidad: solo puede decirse que ambas variables varían conjuntamente y en el mismo sentido.

Por otro lado, puede verse que la nube de puntos que representa esta relación describe una forma menos lineal cuando ambas variables presentan valores bajos (es decir, en las fracciones donde existe un reducido porcentaje de población con privación material y una pequeña proporción de migrantes paraguayos); y en cambio, a partir de que estas variables alcanzan valores más altos —en las fracciones que tienen al menos un 4% de paraguayos y niveles

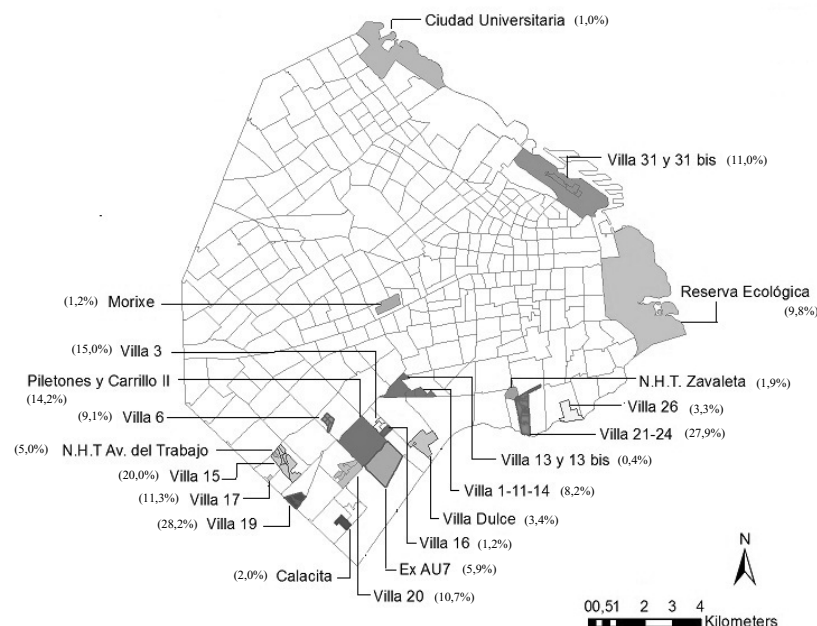
de privación material por encima del 30%, aproximadamente—, la relación lineal se hace más pronunciada. La línea *Lowess*, que ajusta su trazo por tramos en lugar de considerar a la nube de puntos en su conjunto (en color gris en el gráfico), muestra claramente este fenómeno: en el sector en el que los puntos están alineados (cuando las variables adquieren valores más altos), describe una línea con pendiente pronunciada, pero en el sector en el que la nube de puntos se ensancha (cuando ambas variables toman valores bajos) es horizontal, es decir que la relación lineal se anula. Es decir que la presencia de paraguayos no siempre se vincula con situaciones de privación material sino que sólo en los casos donde tiende a haber mayor concentración de este grupo migratorio; en los casos donde esta concentración es baja puede pensarse en la presencia de paraguayos de un perfil socioeconómico muy diferente.

De esta forma, la concentración espacial de los paraguayos en la CABA (la existencia de áreas de alta presencia relativa de este colectivo) constituye un fenómeno fuertemente relacionado con la concentración espacial de la pobreza. Esto constituye un dato no menor para comenzar a desarmar y des-esencializar la problemática de la distribución de los migrantes en ámbitos urbanos. En muchas oportunidades, las preocupaciones (estatales y científicas) en torno a esta cuestión arrastran aquella herencia de la ecología urbana de Chicago que concebía a los grupos migratorios como entidades homogéneas y a la concentración espacial como un problema de falta de integración social del inmigrante. Comprobar la existencia de una correlación (que no implica causalidad pero sí vinculación) tan marcada entre la variable migratoria y la pobreza, obliga a redirigir la mirada hacia la cuestión socioeconómica como un importante factor a considerar dentro de la problemática de la distribución/segregación de un grupo migratorio, como es el caso paraguayo en la CABA.

Esta relación existente entre la distribución espacial de los paraguayos y las situaciones de privación material, se encuentra íntimamente relacionada con la presencia de las *villas de emergencia* o *villas miseria*, las cuales, como resultado de diversos procesos históricos, se encuentran localizadas en determinadas áreas de la CABA, muy particularmente en la zona sur (Mapa 6). De las más de veinte villas que se identifican en el mapa<sup>20</sup>, las únicas dos que se localizan en la zona norte son: la Villa 31 y 31bis y la Villa de Ciudad Universitaria.

<sup>20</sup> Esta representación cartográfica no abarca la totalidad de las urbanizaciones precarias de la Ciudad, sino solo las más históricas (y reconocidas como tales a nivel estatal). No se contabilizan, por ejemplo, los denominados “Nuevos Asentamientos Urbanos” (NAUs) que constituyen las nuevas manifestaciones espaciales de la pobreza urbana, véase Rodríguez (2009).

**Mapa 6**  
**Radios de la Ciudad de Buenos Aires donde hay villas**  
**miseria y porcentaje de población paraguaya, 2001**



Fuente: Elaboración en base a datos de la Dirección General de Estadística y Censos, GCBA.

Observando la localización de las villas miserias, puede verse así que las zonas de la CABA que se identificaron como las de mayor presencia y concentración espacial de migrantes paraguayos —así como de mayor porcentaje de población en hogares con alguna privación material— coinciden, justamente, con la presencia de este tipo de asentamiento. Respecto al peso relativo de dicho grupo migratorio, puede verse que, en algunas villas<sup>21</sup>, los paraguayos alcanzan a constituir casi el 30% de la población —es el caso de la Villa 19 en Lugano y la Villa 21-24, entre Barracas y Pompeya.

Esta situación no solo confirma la existencia de una relación entre la

<sup>21</sup> Este cálculo corresponde a la población (total y nacida en el Paraguay) de los *radios censales* sobre los que se extienden esas villas. Existen trabajos que han analizado a la población en las villas, pero no se han retomado aquí porque no presentan datos desagregados por país de nacimiento. Véase: Dirección General de Estadística y Censos, Departamento Análisis Demográfico (2011) Principales indicadores por villa (inédito).

condición migratoria y la pobreza sino que también refleja la dinámica de una ciudad que plantea serias restricciones en el acceso a la vivienda para ciertos grupos sociales, en este caso los migrantes paraguayos, para muchos de los cuales la única posibilidad de asentarse en la Ciudad de Buenos Aires pasa por sumarse a los pobladores de las villas miserias. En los últimos treinta años, una serie de procesos socioeconómicos y políticos deterioraron las formas de acceso a la ciudad (al mercado del suelo urbano formal) de los sectores populares —el crecimiento de la pobreza, una normativa urbana que implicó el retiro del mercado de tierra accesible para los trabajadores, etc.<sup>22</sup>—, todo lo cual contribuyó al surgimiento o crecimiento de la informalidad urbana, como es el caso de las villas de emergencia. Las posibilidades de acceso al suelo y la vivienda de los migrantes están condicionadas por procesos similares a los que han atravesado los sectores populares en general. Pero los grupos procedentes de la migración se enfrentan con dificultades adicionales vinculadas a su condición de “extranjeros”. Estas poblaciones, que arribaron a la Ciudad de Buenos Aires, se encuentran, además, con las barreras que impone el mercado inmobiliario formal (falta de garantías para el alquiler o de documentos argentinos para comprar, situaciones de informalidad laboral, a raíz de la regularidad documentaria), por lo que se ven obligados a acceder a la ciudad por medio de modalidades informales. Y, particularmente en los últimos años, el mercado inmobiliario informal (del suelo, de viviendas o de cuartos) creció aceleradamente. Es decir que, más allá de las trayectorias y estrategias particulares que implementan los individuos y grupos procedentes de la migración, el contexto de llegada para estos colectivos es una ciudad que continúa excluyendo a una gran parte de su población del acceso pleno a los bienes y servicios urbanos.

### CONSIDERACIONES FINALES

Representar cartográficamente un proceso tan complejo como es la distribución espacial de un grupo en el espacio urbano, es una tarea desafiante que invita a poner luz sobre un entramado de fenómenos sociales que lo trascienden.

Desde una primera mirada a los datos censales, se observa que los paraguayos en la CABA presentan patrones espaciales específicos y que han tendido a concentrarse en algunas zonas (y no en otras) de la urbe porteña. ¿Dónde? Con marcada diferencia, en el *sur* y en el *este* de la CABA (y puede hablarse de una diferencia marcada en la medida que la proporción de paraguayos residiendo en el centro, norte y oeste es muy baja o prácticamente nula). Y dentro de esta zona, su presencia relativa es importante en algunas fracciones particulares: fundamentalmente en el límite de Barracas con Nueva Pompeya y

<sup>22</sup> Para un análisis detallado de este proceso, véase Cravino (2009).

el sur de Parque Patricios, y en algunos sectores de Villa Lugano y Villa Soldati. La única zona importante de presencia paraguaya fuera de la zona sur/este, es el caso de la fracción ubicada en la zona de Retiro/Recoleta.

Esta concentración espacial de los paraguayos en la Ciudad de Buenos Aires constituye un fenómeno fuertemente correlacionado con la concentración espacial de la pobreza —y esto íntimamente ligado a la presencia de las *villas miseria*—, lo que obliga a redirigir la mirada hacia la cuestión socioeconómica (y a las dificultades de acceso al mercado inmobiliario formal) como un importante factor a considerar dentro de la problemática de la distribución de este grupo.

Si bien en todo proceso de asentamiento de un grupo migratorio se conjugan dinámicas asociativas y redes sociales de los colectivos en cuestión, que contribuyen a producir áreas de agrupamiento o concentración territorial, no hay que perder de vista que los inmigrantes no arriban a una *tabla rasa* social sino que se encuentran con una ciudad que, como toda sociedad capitalista, funciona estratificando socioeconómicamente a su población, manteniendo gente afuera mientras mantiene a otra dentro. Y el mercado de la vivienda opera con la misma lógica estratificadora y excluyente.

En este sentido, no puede dejar de señalarse que las formas que adquiere la distribución espacial de estos individuos y grupos provenientes de la migración, en gran medida parecen vincularse con las (im)posibilidades de acceso a la ciudad que se configuran en este contexto y sobre las cuales se articulan las redes sociales, las estrategias habitacionales, etc. Es decir que en ellas se están cristalizando un entramado de factores vinculados tanto a lo socioeconómico como a lo migratorio. La relación, que muchas veces se establece, entre la inmigración limítrofe y su asentamiento residencial a través de redes informales de alquileres en villas de emergencia u ocupación de inmuebles, se inscribe dentro de este contexto de un mercado inmobiliario excluyente y un Estado que no ha logrado implementar políticas habitacionales integrales que solucionen el problema del acceso al suelo de miles de habitantes de la ciudad, nacionales y extranjeros.

Ése es el desafío que, en materia de política pública se le presenta al Estado hoy. Se trata de una problemática que excede la esfera estrictamente migratoria, pues se vincula a condiciones estructurales de la Ciudad de Buenos Aires como ámbito de recepción. La existencia de un déficit de un requerimiento básico, como es la vivienda, es un problema que, en última instancia, deriva de una contradicción social objetiva de la sociedad capitalista. Bajo este régimen de acumulación, el creciente desfasaje entre la lógica de la ganancia que rige la acción del capital en relación a la ciudad y las necesidades de consumo de la población de menores recursos —agravado por la incapacidad del Estado de imponer una lógica política eficiente para garantizar a los sectores “no rentables”

de la población la satisfacción de estas necesidades que el mercado no puede ni quiere satisfacer— termina generando un fuerte deterioro en las condiciones materiales de vida de estos sectores populares. La situación de los migrantes paraguayos se configura como un caso más en este contexto que exige políticas sociales y urbanas integrales que garanticen su pleno acceso a los bienes y servicios urbanos.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Baily, Samuel 1985a “Patrones de residencia de los italianos en Buenos Aires y Nueva York: 1880-1914” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos* (Buenos Aires: CEMLA) Año 1, N° 1.
- Baily, Samuel 1985b “La cadena de los migrantes italianos a la Argentina” en Devoto y Rosoli (comp.) *La inmigración italiana en la Argentina* (Buenos Aires: Biblos).
- Baily, Samuel 1988 “Cadenas migratorias de italianos a la Argentina: algunos comentarios” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos* (Buenos Aires: CEMLA) Año 3, N° 8.
- Balan, Jorge 1990 “La economía doméstica y las diferencias entre los sexos en las migraciones internacionales: un estudio sobre el caso de los bolivianos en la Argentina” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos* (Buenos Aires: CEMLA) Año 5, N° 15-16.
- Balán, Jorge 1992 “The role of Migration Policies and Social Networks in the Development of a Migration System in the Southern Cone” en Kritz, Mary, Lim, Lin Lean y Zlotnik, Hania (eds.) *International Migration System. A global approach* (New York: Oxford Clarendon Press-IUSSP).
- Barrios, Elizabeth y Bologna, Eduardo 2007 *Hogares paraguayos con emigrantes hacia Argentina: características sociodemográficas diferenciales* (Asunción: ADEPO/UNC).
- Bayona, Jordi 2007 “La segregación residencial de la población extranjera en Barcelona: ¿una segregación fragmentada?” en *Scripta Nova* (Barcelona: Universidad de Barcelona) Vol. XI, N° 235.
- Benencia, Roberto y Karasik, Gabriela 1994 “Bolivianos en Buenos Aires: aspectos de su integración laboral y cultural” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos* (Buenos Aires: CEMLA) Año 9, N° 27.
- Benencia, Roberto 1997 “De peones a patrones quinteros. Movilidad social de familias bolivianas en la periferia bonaerense” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos* (Buenos Aires: CEMLA) Año 12, N° 35.
- Benencia, Roberto 2003 “Apéndice. La inmigración limítrofe” en Devoto,

- Fernando *Historia de la Inmigración en la Argentina* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana).
- Boal, Frederick 2001 "Urban Ethnic Segregation and the Scenarios Spectrum", ponencia presentada en el Seminario Internacional Segregation in the City, 25 al 28 de julio.
- Bourdieu, Pierre 1993 "Efectos de lugar" en Bourdieu, Pierre (Ed.) *La miseria del mundo* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Bruno, Sebastián 2009 "Inserción laboral de migrantes paraguayos en áreas urbanas de Argentina. (O cómo las diferencias se transforman en desigualdades)", ponencia presentada en el II Taller Paraguay como objeto de estudio de las ciencias sociales, 7 al 9 de mayo.
- Buzai, Gustavo 2003 *Mapas sociales urbanos* (Buenos Aires: Lugar Editorial).
- Carrón, José María 1979 "Shifting patterns of migration from bordering countries to Argentina: 1914-1970" en *International Migration Review* (Nueva York: Center for Migration Studies) Vol. 13, N° 3.
- Carrón, José María 2008 "Migraciones internacionales intrarregionales en el cono sur de América Latina. El caso de Paraguay", ponencia presentada en el I Taller Paraguay como objeto de las ciencias sociales, 12 y 13 de junio.
- Checa Olmos, Juan Carlos y Arjona Garrido, Ángeles 2006 "Segregación y condiciones residenciales de los inmigrantes africanos en Almería (España)" en *Migraciones Internacionales* (Tijuana: Colegio de la Frontera Norte) Año/Vol. 3, N° 3.
- Cravino, María Cristina 2009 "La metamorfosis de la ciudad informal en el Área Metropolitana de Buenos Aires" en *Revista Líder* (Universidad de Los Lagos Osorno) Vol. 15 Año 11.
- Da Orden, Liliana 2000 "Cadena migratoria, familia y pautas de residencia: una nueva mirada a una vieja cuestión. Mar del Plata, 1910-1930" en *Estudios Migratorios Latinoamericanos* (Buenos Aires: CEMLA) Año 14, N° 45.
- De Marco, Graciela y Sassone, Susana 1983 *Movilidad geográfica de los inmigrantes limítrofes: su impacto en la frontera argentina* (Buenos Aires: OIKOS).
- Devoto, Fernando 1991 "Algo más sobre las cadenas migratorias de los italianos a la Argentina" en *Estudios Migratorios Latinoamericanos* (Buenos Aires: CEMLA), Año 6, N° 19.
- Devoto, Fernando 1992 *Movimientos migratorios. Historiografía y problemas* (Buenos Aires: CEAL).
- Díaz Orueta, Fernando 2006 "Mercado inmobiliario y segregación urbana en el litoral alicantino", ponencia presentada en X Jornadas de Economía Crítica, 23 al 25 de mayo.
- Dirección General de Estadística y Censos, Departamento Análisis Demográfico 2011 "Principales indicadores por villa" (inédito).
- Fernández Gutiérrez, Fernando y Checa Olmos, Juan Carlos 2003 "Vivienda y segregación de los inmigrantes en Andalucía" en *Scripta Nova* (Barcelona: Universidad de Barcelona) Vol. VII, N° 146.
- Filc, Judith (org.) 2002 *Territorios, Itinerarios, Fronteras. La cuestión cultural en el Área Metropolitana de Buenos Aires, 1990-2000* (Buenos Aires: Ediciones Al Margen).
- Flores Colombino, Andrés 1969 *La fuga de intelectuales. Emigración paraguaya* (Montevideo: Taller Gráfico de la Comunidad del Sur).
- Gandolfo, Rómulo 1988 "Notas sobre la élite de una comunidad emigrada en cadena: el caso de los agnoneses" en *Estudios Migratorios Latinoamericanos* (Buenos Aires: CEMLA) Año 3, N° 8.
- Grimson, Alejandro 2006 "Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en la Argentina" en Grimson, Alejandro y Jelin, Elizabeth (comps.) *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos* (Buenos Aires: Prometeo).
- Halpern, Gerardo 2009 *Etnicidad, inmigración y política. Representaciones y cultura política de exiliados paraguayos en Argentina* (Buenos Aires: Prometeo Libros).
- Herzer, Hilda 2008 *Con el corazón mirando al sur* (Buenos Aires: Espacio editora).
- INDEC 2003 *¿Qué es el Gran Buenos Aires?* (Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos).
- INDEC 2004 "El estudio de la pobreza según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001. Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH)", DNESyP /DEP/P5/PID, Serie Pobreza, Documento de Trabajo Metodológico (Buenos Aires: Mimeo).
- Lefebvre Henri 1972 *La revolución urbana* (Madrid: Alianza Editorial).
- López, Magdalena 2010 "La restauración del orden democrático en Paraguay. Apuntes para entender el triunfo de Fernando Lugo dentro de una larga transición inconclusa" en *Revista Desafíos* (Rosario: Universidad del Rosario) Vol. 22, N° 2.
- Maguid, Alicia 1997 "Migrantes limítrofes en el mercado de trabajo del Área Metropolitana de Buenos Aires, 1980-1996" en *Estudios Migratorios Latinoamericanos* (Buenos Aires: CEMLA) N° 35, Año 12.
- Marcogliese, María José 2003 "Trabajo y regularidad migratoria de migrantes en Argentina" en *Población y Desarrollo* (San Lorenzo: Universidad Nacional de Asunción), N° 25, año XIV.

- Marshall, Adriana y Orlansky, Dora 1983 “Inmigración de países limítrofes y demanda de mano de obra en la Argentina, 1940-1980” en *Desarrollo Económico* (Buenos Aires: IDES) N° 89, Vol. 23.
- Mazzeo, Victoria y Lago, María 2009 “Las divisiones espaciales de la Ciudad de Buenos Aires”, en *Población de Buenos Aires* (Buenos Aires: Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad de Buenos Aires) Vol. 6, N° 10.
- Meichtry, Norma y Beck, Hugo 1999 “Paraguayos en el Nordeste Argentino en la primera mitad del siglo XX. Demografía e integración”, ponencia presentada en el XIX Encuentro de Geohistoria Regional, 17 al 19 de agosto.
- Mera, Gabriela y Marcos, Mariana 2009 “Aportes metodológico-conceptuales para pensar la distribución espacial de la población urbana. El caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2001)”, ponencia presentada en el II Congreso de Geografía de las Universidades Nacionales, 15 al 18 de septiembre.
- Oddone, Hugo 2010 “Algunas consideraciones sobre los fundamentos ideológicos de la política migratoria del Paraguay”, ponencia presentada en el Taller Paraguay desde las ciencias sociales, 24 al 26 de junio.
- Otero, Hernán 1994 “Redes sociales primarias. Movilidad espacial e inserción social de los inmigrantes en la Argentina. Los franceses en Tandil. 1850-1914” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos* (Buenos Aires: CEMLA) Año 9, N° 28.
- Park, Robert y Burgees, Ernest 1921 *Introduction to the Science of Society* (Chicago: University of Chicago Press).
- Peach, Ceri 2001 “The Ghetto and the Ethnic Enclave”, ponencia presentada en el Seminario Internacional Segregation in the City, 25 al 28 de julio.
- Rodríguez, María Florencia 2009 “Notas sobre los conceptos de los ‘Nuevos Asentamientos Urbanos’ (NAUs) en la ciudad de Buenos Aires” en *Revista Pampa* (Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral y Universidad de la República) N° 5.
- Sabatini, Francisco 2003 “La segregación social del espacio en las ciudades de América Latina” en *Documentos de trabajo del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales* (Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile) N° 35.
- Sassone, Susana y De Marco, Graciela 1991 *Inmigración limítrofe en la Argentina* (Buenos Aires: CEMLA-CCAM).
- Torres Horacio 1992 “Cambios en la estructura socio-espacial de Buenos Aires a partir de la década del 40” en Jorrat, Raúl y Sautu, Ruth (comp.) *Después de Germani. Exploraciones sobre la estructura social de la Argentina* (Buenos Aires: Paidós).

LUCIANA VACCOTTI\*

## INMIGRACIÓN Y DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA EN LAS NORMAS ARGENTINAS (1990-2010)

De un tiempo a esta parte, se asiste a un discurso que relaciona dos temas de gran complejidad y relevancia en Argentina: la cuestión habitacional y los procesos migratorios. No obstante, este discurso exhibe un sentido negativo, en la medida en que interpreta algunas problemáticas habitacionales como correlato de las migraciones, fundamentalmente a partir de una serie de conflictos recientes<sup>1</sup>. Si bien estos temas sí presentan

\* Licenciada en Sociología (UDELAR), Magíster en Derechos Humanos (UNLP), doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Agradezco los valiosos comentarios realizados por el Comité de Referato. Nuestro trabajo se realiza en el marco del proyecto UBACyT titulado: “Dos dimensiones de la Argentina migratoria contemporánea: inmigrantes mercosureños y emigrantes argentinos. Aspectos demográficos, políticos y sociales”. Correo electrónico: Luciana.vaccotti@gmail.com

1 Durante los hechos de violencia que tuvieron lugar en el marco de una toma de terrenos en el Parque Indoamericano (Villa Soldati, Capital Federal) en 2010, el Jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri, dijo en conferencia de prensa: “Quiero pedir a la presidenta que trabajemos juntos en esto (...) frente a una inmigración descontrolada y el avance de la delincuencia y el narcotráfico”. Su jefe de Gabinete, Horacio Rodríguez Larreta, declaró en esa misma ocasión que en el país rige “una ley muy permisiva respecto de la inmigración”, y que “en esa zona [donde se desarrolló el conflicto] vive un 70% de gente de nacionalidad boliviana y paraguaya”. Agregó que el Gobierno de la Ciudad “no puede resolver los problemas de vivienda del Conurbano y el Mercosur”. (<[http://www.clarin.com/ciudades/capital\\_federal/Macri-inmigracion-descontrolada-acusaciones-xenofobo\\_0\\_387561330.html](http://www.clarin.com/ciudades/capital_federal/Macri-inmigracion-descontrolada-acusaciones-xenofobo_0_387561330.html)>).

interacciones significativas<sup>2</sup>, estas han sido escasamente analizadas desde el ámbito académico. Este trabajo pretende realizar un aporte en este sentido; para ello, se centra en la descripción, interpretación y análisis de la forma en que las normas constitucionales y legales argentinas sobre vivienda y sobre migraciones (de nivel nacional<sup>3</sup>) han evolucionado en el período 1990-2010, de importantes transformaciones en ambas materias. El análisis se apoya en herramientas conceptuales provenientes del derecho internacional de los derechos humanos y de las ciencias sociales. Conocer de qué forma se han configurado normativamente estos derechos en el período reciente, constituye un punto de partida clave para plantear nuevas preguntas de investigación que puedan contribuir a: a) comprender las especificidades que revisten los conflictos sociales actuales en los que interactúan cuestiones habitacionales y migratorias —y que se desarrollan bajo la consigna de *derechos*— y b) generar insumos para la formulación de políticas públicas.

### EL DERECHO COMO OBJETO DE ESTUDIO

La consolidación del Estado de Derecho y el fortalecimiento de la democracia basada en la protección de los derechos humanos exigen una permanente revisión de los instrumentos jurídicos que garantizan esos derechos. Los instrumentos internacionales de derechos humanos, en tanto máxima expresión normativa en la materia, deben guiar procesos de armonización normativa en los planos internos, junto a la costumbre internacional, los principios generales del derecho, la jurisprudencia y el *soft law*<sup>4</sup>. Esta pluralidad de fuentes de producción jurídica contribuye a la definición del objetivo de protección integral y tutela de derechos y libertades. El desarrollo histórico de los derechos humanos y las obligaciones estatales que estos implican, se ha caracterizado por su progresiva incorporación al derecho interno. Los textos constitucionales y legales han ido incluyendo

2 Para el caso de la Ciudad de Buenos Aires, datos de 2006 señalaban que las migraciones provenientes de países limítrofes y de Perú representaban sólo un 7,1% de la población total de la Ciudad, mientras que si se observaba sólo a las villas, ese porcentaje ascendía a un 32% (Mazzeo, 2008). Este último porcentaje sólo refería a las personas nacidas en otros países, excluyendo así a sus hijos/as nacidos/as en la Argentina, quienes también habitaban estas zonas de vulnerabilidad habitacional.

3 Esta decisión metodológica supone limitaciones para los objetivos de la investigación, ya que implica dejar de lado el análisis del desarrollo normativo del derecho a la vivienda y de los derechos de los inmigrantes en las distintas jurisdicciones. La organización política y administrativa de la Argentina es de tipo federal. Los veintitrés gobiernos provinciales y el de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) también disponen de Constituciones y leyes provinciales con implicancias relevantes en materia de desarrollo normativo de estos derechos, cuyo abordaje no será realizado en esta ocasión.

4 El término *soft law* refiere a las normas que, si bien no tienen fuerza legal vinculante, tienen efectos prácticos.

disposiciones en forma creciente, constituyendo una base jurídica objetiva que ha favorecido el conocimiento, difusión, protección y efectividad de los derechos humanos. El análisis de la adecuación de los ordenamientos jurídicos nacionales a la normativa internacional de derechos humanos, debe partir de la visión de que los Estados, al ratificar estos tratados, asumen obligaciones de respeto y garantía de todos los derechos incluidos en los mismos, de las que se desprende la tarea esencial de adecuar su ordenamiento jurídico interno, por lo que debe prestarse especial atención también a las inercias u omisiones por parte del legislador. Este proceso no descarta la posibilidad de contradicciones sino que funciona como guía para la superación de eventuales conflictos.

La legislación constituye un objeto de estudio apto para responder a ciertos interrogantes sobre los conflictos sociales actuales, en tanto visibiliza factores llamados genéricamente “ideológicos”, permitiendo así aprehender la dimensión jurídica de lo social. Esta perspectiva requiere de una articulación con un análisis histórico que entienda la ley como un elemento ideológico concreto que elaboran los grupos que detentan el poder político en un momento histórico determinado para explicar, comprender y legitimar un conflicto específico de intereses y para resolverlo a su favor (Novick, 1992, 2008). Paradójicamente, la ley también puede representar un instrumento de lucha ideológica. Las normas jurídicas son también textos políticos, por lo que construyen la realidad y brindan a los actores sociales modelos interpretativos para comprenderla y modificarla, así como para orientar su propia acción (Vasilachis de Gialdino, 1997). Sin embargo, sólo un ingenuo formalismo puede encontrar en la existencia de garantías normativas, legislativas y administrativas, un instrumento suficiente para asegurar la efectiva vigencia de los derechos (Pisarello, 2003). No obstante, la identificación de prácticas legislativas relevantes permite una aproximación al cumplimiento—o incumplimiento—de las obligaciones de respeto, garantía y satisfacción de los derechos humanos por parte de los Estados.

Reflexionar sobre el lugar que ocupa el derecho en la sociedad, implica analizar las acciones humanas que se inspiran en él, comprender su sentido, indagar hasta qué punto éste es compartido, describir su curso temporal, identificar sus efectos concretos y situar la investigación en un marco teórico que dé cuenta de la posición que ocupa el derecho en un ámbito de relaciones sociales, considerado tanto en su conjunto como a nivel de sus partes. El derecho es una variable, que debe ser tenida en cuenta en relación con otras que influyen en la acción humana (Ferrari, 2006).

El derecho consagra el orden establecido, estableciendo así una visión de Estado, garantizada por éste. Asigna a los agentes una identidad garantizada, un estado civil y, sobre todo, poderes o capacidades socialmente reconocidos, constituyendo la forma por excelencia del discurso activo, capaz de producir

efectos. Construye el mundo social, a la vez que es construido por éste; los esquemas de percepción y apreciación de los que parte nuestra construcción del mundo social son el producto de un trabajo histórico colectivo, realizado a partir de las estructuras de ese mundo. Es necesario considerar el conjunto de las relaciones sociales objetivas entre el campo jurídico, el campo de poder y, a través de éste, el campo social en su conjunto, ya que es al interior de este entramado de relaciones donde se definen los fines, los medios y los efectos específicos que son asignados a la acción jurídica. El derecho no puede ejercer su eficacia simbólica sin la complicidad de aquellos que la padecen. La creencia en el orden jurídico debe ser continuamente reproducida; el trabajo jurídico de codificación de las representaciones y las prácticas éticas debe contribuir a la creencia en la neutralidad y en la autonomía del derecho y de los juristas. En una sociedad diferenciada, el efecto de universalización es uno de los mecanismos más poderosos para el ejercicio de la dominación simbólica o, en otras palabras, de la imposición de la legitimidad de un orden social. No obstante, esta tendencia a universalizar un estilo de vida—efecto del etnocentrismo de los dominadores—que sostiene la creencia en la universalidad del derecho, es, asimismo, el origen de la ideología que ve al derecho como un instrumento de transformación de las relaciones sociales (Bourdieu, 2001).

### EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Tanto realizar un recorrido exhaustivo por la historia y el desarrollo del concepto de derechos humanos como problematizar la noción en sí misma, constituyen tareas que exceden los objetivos de este trabajo, por lo que el mismo se limitará a presentar algunos supuestos y precisiones que resultan clave para la construcción de un marco teórico para la investigación en materia de migración y derecho a la vivienda adecuada. La pregunta por el concepto y, especialmente, por el fundamento de los derechos humanos necesariamente remite a un planteo filosófico y genealógico, a una respuesta en clave histórica que dé cuenta de las relaciones de poder y las construcciones teóricas que llevaron a la legitimación de este objeto, primero llamado *libertades públicas* y, finalmente, en el siglo XX, *derechos humanos*. A modo de síntesis, es posible afirmar que tanto el reconocimiento como la consagración de los derechos humanos en instrumentos legales de protección, han sido producto de un sostenido desarrollo histórico (Nikken, 1994).

Los derechos humanos pueden ser puestos al servicio de una política progresista y emancipatoria, aunque sólo bajo ciertas condiciones. Especificar estas condiciones implica desentrañar algunas de las “tensiones dialécticas” de la modernidad occidental. Es posible identificar tres de ellas: entre la regulación social y la emancipación social; entre el Estado y la sociedad civil; y entre el

Estado nacional y la globalización<sup>5</sup> (Santos, 2009, 2002). La construcción de derechos puede ser pensada en un sentido restrictivo, atado a la propiedad privada, o en un sentido amplio, radical y emancipatorio, lo cual da lugar a diferentes visiones de sociedad, en estrecha relación con las posibilidades contextuales globales y con la construcción socio-histórica. Existen innumerables ejemplos de períodos históricos de construcción de subjetividades sociales de resistencia, emancipación y lucha, que fueron adquiriendo diferentes significados sociales. No obstante, las prácticas de demanda de derechos sociales y la significación de esta noción en su sentido “reivindicativo”, en estrecha relación con la idea política de ciudadanía, pertenecen a la modernidad, en el marco de la cual conquistan un carácter de creciente universalidad (Falero, 2008).

Más allá de los desarrollos recientes en el derecho internacional de los derechos humanos, aún persiste el enfoque ideológico que contribuyó a la percepción de una separación entre los derechos civiles y políticos—llamados derechos “de primera generación”—y los derechos económicos, sociales y culturales (DESC)—“de segunda generación”. Esta división entre categorías de derechos se vio consolidada por la adopción de dos pactos internacionales en 1966: el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC). Esta separación remite no sólo a la idea de una prioridad cronológica y axiológica de los derechos civiles y políticos frente a los DESC, sino también a la concepción de una estructura diferente de los mismos que admite mecanismos de protección más endebles en el caso de los últimos (Cançado Trindade, 1994). Esta visión ha sido fuertemente impugnada por la perspectiva que considera que existe una continuidad axiológica y estructural entre los derechos civiles y políticos, y los DESC, que los convierte en derechos interdependientes, indivisibles e interrelacionados que constituyen instrumentos para la expansión de la libertad de las personas.

Resulta relevante enfatizar que los conceptos de derechos humanos y de *ciudadanía*<sup>6</sup> no resultan equiparables. La genealogía de los derechos humanos

5 Santos (2002) propone una definición de *globalización* que busca dar cuenta de las dimensiones culturales, sociales y políticas de este fenómeno. Así, sostiene que no existe una entidad singular llamada globalización sino que existen globalizaciones que responden a conjuntos de relaciones sociales atados, por ende, a la generación de conflictos. De allí que su definición de globalización refiera a un proceso por el cual una entidad o condición local tiene éxito en extender su alcance sobre el globo, y, al lograr esto, desarrolla la capacidad para designar una entidad o condición social rival como local.

6 Si bien el concepto de ciudadanía, como categoría socio-política, es parte de un proceso permanente de construcción y cambio, es posible sostener que existen tres ejes claves de debate al respecto del mismo. El primer eje se relaciona con el debate ideológico,

internacionales constituye un excelente ejemplo de algunas de las dinámicas actuales mediante las cuales se puede instituir una apertura operativa y conceptual; estos derechos, plasmados en los documentos fundacionales de los Estados nacionales, pueden hoy en día cuestionar la autoridad exclusiva de éstos sobre sus poblaciones, así como contribuir a la transformación del sistema interestatal y del orden legal internacional. La pertenencia a Estados nacionales, desde un punto de vista meramente territorial, ya no es la única base para el ejercicio de los derechos humanos, sino que todos los residentes, sean o no ciudadanos, son titulares de los mismos. Sassen sostiene que “Los derechos humanos empiezan a modificar el principio de ciudadanía basado en la nación, basado en sus límites” (Sassen, 2003: 82). Los dos elementos fundacionales de la ciudadanía en el Estado-nación moderno—ciudadano y extranjero—actualmente atraviesan importantes transformaciones que se traducen en el surgimiento de ciertos contextos, como las *ciudades globales*<sup>7</sup>, que deben considerarse espacios productivos de especial significación en materia de formas de acción política orientadas por estos cambios. Un examen de estas posibilidades emergentes debe prestar especial atención a los cambios relativos a la nacionalidad y a la ciudadanía (Sassen, 2003).

Las normas internacionales de derechos humanos son de aplicación universal, es decir, se extienden a todas las personas o grupos de personas, sin discriminación de ningún tipo. Sin embargo, el derecho internacional de los derechos humanos ha adoptado normas específicas para ciertos colectivos, en lo que se ha denominado fase de *especificación* de los derechos humanos de titularidad universal, tras las etapas de *positivación*, *generalización* e

---

que busca definir la naturaleza de los “sujetos” a ser considerados ciudadanos; éste se refleja en la visión liberal-individualista que analiza la relación entre sujeto individual y sujetos colectivos. El segundo eje se remite al debate teórico, que estudia los contenidos de los derechos del ciudadano; en el marco de éste, se indaga acerca de los derechos “universales” y se trata de esclarecer la relación entre derechos humanos, civiles, políticos, económicos, sociales, colectivos y globales. El tercer eje se relaciona con el debate político, que busca determinar las responsabilidades y compromisos inherentes a la relación ciudadanía-Estado, o en otras palabras, las obligaciones o deberes ligados a la ciudadanía (Jelin, 1997).

7 Las grandes ciudades del mundo son el ámbito en el que los procesos de mundialización cobran formas concretas y localizadas. Estas ciudades concentran una participación desproporcionada del poder de las grandes empresas—siendo uno de los emplazamientos fundamentales para la valorización excesiva de su economía—así como de los desfavorecidos—siendo también centrales para su desvalorización. Esta coexistencia se da en el marco del intenso desarrollo de la transnacionalización de las economías y el creciente valor estratégico de las ciudades para el capital mundial, así como de la multiplicación de las voces y las reivindicaciones de los marginados. Cobra mayor relevancia debido al aumento de la distancia entre ambos extremos, a la vez que consolida a estas ciudades como ámbitos en disputa (Sassen, 1999).

*internacionalización* que tuvieron lugar durante la primera mitad del siglo XX (Bobbio, 1991). La especificación de las normas de derechos humanos de carácter universal se fundamenta en la igualdad, uno de los principios centrales del régimen contemporáneo de estos derechos. La interpretación del derecho a un trato igualitario y a no ser objeto de discriminación ha evolucionado, llevando a la distinción entre la igualdad formal—el reconocimiento formal de derechos a todas las personas en pie de igualdad, propio de la fase de generalización—y la igualdad real. Partiendo de la constatación histórica de que la igualdad formal no necesariamente conduce a la erradicación de las desigualdades reales, la comunidad internacional ha adoptado una serie de instrumentos específicos que diferencian a las personas en virtud de distintos criterios<sup>8</sup> (Peces Barba, 2008).

### EL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA

El derecho a la vivienda adecuada ha experimentado una evolución conceptual, normativa y filosófica a partir de la década de 1990, proporcionando una sólida base jurídica para la adopción de estrategias orientadas a mejorar las condiciones de vida de los millones de personas que actualmente no disfrutan de los estándares mínimos reconocidos por los Estados. Actualmente, la mayoría de las constituciones y ordenamientos jurídicos contienen disposiciones en materia de protección del derecho a la vivienda. Considerando que el derecho a la vivienda se encuentra íntimamente vinculado al disfrute de otros derechos humanos, es posible sostener que prácticamente todas las constituciones incluyen, en la actualidad, disposiciones en materia de *derechos habitacionales*<sup>9</sup>. Estos derechos también han sido ampliamente reconocidos en los planos regional e internacional. Si bien el papel de los órganos de supervisión de estos tratados es aún limitado—debido a la ausencia de mecanismos internacionales de exigencia, así como a las demoras y costos que implica el acceso a estas instancias—se observa una creciente tendencia a la aplicación del derecho internacional en los planos internos, ya sea a través de la incorporación directa—mediante cláusulas constitucionales que establezcan la primacía del derecho internacional en temas de derechos humanos—o indirecta—mediante la labor hermenéutica de la jurisprudencia en sintonía con principios como el de *pro homine*<sup>10</sup> (Pisarello,

---

8 Entre estos criterios se cuentan la posición que ocupan las personas dentro de la sociedad, en determinadas relaciones sociales o jurídicas, los elementos diferenciales de la comunidad cultural a la que pertenecen, su condición física, entre otros (Peces Barba, 2008).

9 El término *derechos habitacionales* permite dar cuenta tanto de la multiplicidad de derechos que integran el contenido del derecho a la vivienda, como de sujetos que pueden ser titulares del mismo (Pisarello, 2003).

10 El principio *pro homine* constituye un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos. En virtud del mismo, “se debe acudir a la norma

2003). La Constitución argentina ha adoptado una posición *monista*; esto implica que el derecho internacional de los derechos humanos forma parte del derecho de Estado.

Es en el plano del derecho internacional de los derechos humanos donde se manifiesta más claramente la voluntad de dotar al derecho a la vivienda adecuada de un contenido más específico. Este derecho ha sido reconocido explícitamente como un componente del derecho a un adecuado estándar de vida por una serie de instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), constituyendo, en la actualidad, parte del derecho internacional de los derechos humanos. El derecho a la vivienda adecuada se encuentra consagrado en uno de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos: el PIDESC. Si bien este reconocimiento puede considerarse insuficiente, constituye el punto de partida para el desarrollo dogmático del contenido de los derechos habitacionales<sup>11</sup>. El

más amplia o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre” (Pinto, 2004).

11 Estos se encuentran reconocidos en los siguientes instrumentos internacionales de protección: PIDCP (en el artículo 17, que protege a las personas contra interferencias arbitrarias o ilegales en su domicilio); Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (en el artículo 5.e.iii., que prohíbe la discriminación en cuestiones de derecho a la vivienda por motivos de raza, color u origen nacional o étnico); Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (en su artículo 14.2.h. establece que los Estados parte deben eliminar la discriminación contra las mujeres en áreas rurales para asegurar que disfruten de condiciones de vida adecuadas, en especial en materia de vivienda); Convención de los Derechos del Niño (CDN) (en su artículo 27.3 establece que los Estados parte deben proveer, en casos de necesidad, asistencia material y programas de apoyo a familias con hijos, particularmente en relación a la vivienda); Convención Internacional para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familias (en su artículo 43.1.d. establece que los trabajadores inmigrantes no deben ser discriminados en materia de acceso a la vivienda); Convención Internacional sobre el Estatuto de los Refugiados (en su artículo 21 establece disposiciones similares en relación a los refugiados). Los derechos habitacionales también se encuentran reconocidos en Convenios y Recomendaciones de OIT, como: la Recomendación N° 115 de 1961 referente a la Habitación de los Trabajadores; la Recomendación N° 162 de 1980, sobre los Trabajadores de Edad; y el Convenio N° 169 de 1989, que garantiza el derecho a la tierra y los derechos de propiedad de los Pueblos Indígenas y Tribales. El derecho a la vivienda también se encuentra reconocido en varios instrumentos del sistema interamericano de derechos humanos: la Carta de la Organización de los Estados Americanos (OEA) de 1948, que reconoce “el derecho a una vivienda adecuada para todos los sectores de la población” (artículo 34.k.); la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH) de 1948 incluye disposiciones en materia de derecho a la vivienda en sus artículos VIII, XI y XXIII; la Convención Americana sobre Derechos Humanos

órgano que supervisa el cumplimiento de este pacto, el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales —creado en 1985— comenzó a elaborar Observaciones Generales (OG) a partir de 1988. Estas buscan contribuir a la delimitación del alcance de los artículos contenidos en el pacto, operando como fuente de interpretación autorizada para la aplicación de los artículos del PIDESC por parte de los poderes públicos estatales. Hasta el momento, el Comité ha elaborado dos OG referidas a temas de vivienda.

La OG N° 4 de 1991, sobre el derecho a una vivienda adecuada, constituye la interpretación normativa más autorizada en el ámbito internacional, en tanto clarifica el contenido de este derecho e identifica las principales obligaciones que implica su satisfacción. Uno de los aspectos clave que surge de la OG N° 4 es la afirmación de que el derecho a la vivienda no puede interpretarse de forma restrictiva, como si únicamente comprendiera el derecho a un techo o como si el derecho a un hogar pudiera tratarse como una mercancía, sino que, por el contrario, éste implica el “derecho a vivir en un lugar seguro, con paz y dignidad”. Esta conceptualización surge de la idea de la estrecha relación entre el derecho a la vivienda y otros derechos humanos, en interacción con los principios fundamentales del PIDESC, exigiendo así una interpretación del término *vivienda* que integre consideraciones diversas, principalmente, la obligación de su garantía a todos. Si bien la referencia “para sí y su familia” implica supuestos en relación al papel de los sexos y a las estructuras y actividad económica “de aceptación común” al momento de adopción del PIDESC, la OG N° 4 sostiene que esa frase no se puede interpretar en formas que limiten la aplicabilidad de ese derecho. Asimismo, destaca la importancia del concepto de *adecuación* en relación al derecho a la vivienda. Si bien reconoce que esta noción es dinámica y evolutiva—así como condicionada por factores económicos, sociales, culturales, climáticos y ecológicos—identifica siete componentes invariables del derecho a la vivienda adecuada: *seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructuras, accesibilidad económica, habitabilidad, asequibilidad o accesibilidad física, lugar adecuado y adecuación cultural*. El contenido de estas dimensiones será retomado más adelante. La OG también establece la obligación de los Estados parte de tomar ciertas medidas en forma inmediata, más allá de su estado de desarrollo. Asimismo, dispone que los Estados parte del PIDESC deben priorizar a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables, incluso en períodos de contracción económica. Si bien la OG reconoce que los medios más apropiados para lograr la plena

(CADH) de 1969 no menciona derechos sociales—a excepción del artículo 26—pero sí lo hace el Protocolo Adicional de San Salvador de 1988, que protege el derecho a la vivienda de forma indirecta en su artículo 11 (que establece que toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente sano y a contar con servicios públicos básicos).

realización del derecho a la vivienda adecuada varían de un Estado parte a otro, enfatiza la disposición del PIDESC de que cada uno de ellos debe tomar todas las medidas que sean necesarias con ese fin, las cuales casi invariablemente incluyan la adopción de una estrategia nacional de vivienda<sup>12</sup>. Aunque el documento reconoce que muchas de las medidas necesarias requerirán asignaciones de recursos e iniciativas de políticas, subraya el rol de las medidas legislativas y administrativas.

En relación a los desalojos forzados, la OG N° 4 establece que los mismos son *prima facie* incompatibles con los requisitos del PIDESC y sólo pueden justificarse en circunstancias excepcionales y de acuerdo a los principios del derecho internacional. En relación a esto último, el Comité del PIDESC elabora la OG N° 7 en 1997, que aborda específicamente este tema y su relación con el derecho a la vivienda adecuada. Esta OG reafirma que los desalojos forzados no sólo constituyen violaciones del derecho a la vivienda adecuada sino que además pueden implicar violaciones de otros derechos humanos. También enfatiza la importancia de la adopción de medidas legislativas que brinden la máxima seguridad de tenencia posible a los ocupantes de viviendas y tierras, se ajusten al PIDESC y regulen estrictamente las circunstancias en que se puedan llevar a cabo los desalojos.

La OG N° 4 establece que el PIDESC garantiza la vivienda *adecuada*. De acuerdo al Comité, la noción de adecuación supone los siguientes siete elementos. *Seguridad jurídica de la tenencia*: este aspecto constituye la piedra angular del derecho a la vivienda adecuada. La tenencia puede adoptar diversas formas, pero debe tratarse de un estatuto cierto y predecible que proteja a las personas de alteraciones arbitrarias provenientes del Estado o del mercado. Resulta especialmente importante en el caso de los colectivos en situación de vulnerabilidad. *Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura*: una vivienda adecuada implica ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Esto incluye acceso al agua potable, alcantarillado, eliminación de residuos, electricidad, calefacción (en los casos en los que sea necesaria), energía para cocinar y ventilación. *Accesibilidad económica*: los gastos habitacionales deben ser de un nivel que no comprometa el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas.

<sup>12</sup> Esta debería definir los objetivos para el desarrollo de condiciones de vivienda, determinar los recursos disponibles para el logro de dichos objetivos y buscar la forma más efectiva de utilizarlos, además de establecer las responsabilidades y el calendario para la ejecución de las medidas necesarias. Debería, asimismo, contar con la participación de las personas afectadas, además de disponer de las medidas necesarias para asegurar la coordinación entre los ministerios y las autoridades regionales y locales con miras a coordinar las políticas conexas (económicas, agrícolas, medioambientales, energéticas, entre otras).

Esto implica, por ejemplo, la protección de los inquilinos frente a formas de discriminación en el acceso o aumentos repentinos y/o desproporcionados en los alquileres. *Habitabilidad*: una vivienda adecuada debe ser segura y salubre, y proporcionar espacio, intimidad y protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento y otros factores patógenos que pueden implicar riesgos para la salud. *Asequibilidad (accesibilidad física)*: una vivienda adecuada debe ser materialmente accesible para todas las personas, especialmente—pero no sólo—para las personas con necesidades habitacionales especiales. *Lugar adecuado*: la adecuación de la vivienda también implica que ésta se encuentre situada en un lugar que permita el acceso a opciones de empleo, centros asistenciales y educativos, y que no ponga en peligro el disfrute de otros derechos (por ejemplo, a la salud o a la vida). *Adecuación cultural*: al igual que el resto de los derechos sociales, el derecho a la vivienda digna implica tanto aspectos universalizables como aspectos diferenciados, vinculados a los contextos culturales. Estas dimensiones, sumadas a las disposiciones de la OG N° 7 sobre desalojos forzados, serán retomadas en el análisis de la legislación argentina.

## MIGRACIÓN Y DERECHOS HUMANOS

Las migraciones constituyen el mayor hecho político de nuestro tiempo (Balibar, 2005). En su análisis de los tratados de minorías de la posguerra, Arendt plantea que si bien las minorías habían existido antes, su reconocimiento como institución permanente, que requería de garantías de organismos supranacionales para el respeto de los derechos elementales de las personas comprendidas en las mismas, constituyó un fenómeno nuevo. Los intentos internacionales por establecer un estatuto legal para los apátridas fracasaron en la medida en que ninguno logró sustituir al territorio como marco de garantías para los ciudadanos. La condición de los apátridas no es la de no ser iguales ante la ley sino la de que no existe ley alguna para ellos. La emergencia de los apátridas despertó la conciencia acerca del “derecho a tener derechos” y el “derecho a pertenecer a algún tipo de comunidad organizada”, es decir, a la Humanidad (Arendt, 1974). La historia del siglo XX, y lo que va del siglo XXI, han demostrado las dificultades que atraviesan las personas cuya situación puede equipararse al concepto de apátrida para el ejercicio de sus derechos humanos<sup>13</sup>.

Las migraciones internacionales, si bien son experimentadas por los actores

<sup>13</sup> En este sentido, Arendt afirma que “Ninguna paradoja de la política contemporánea se halla penetrada de una ironía tan punzante como la discrepancia entre los esfuerzos de idealistas bien intencionados que insistieron tenazmente en considerar como ‘inalienables’ aquellos derechos humanos que eran disfrutados solamente por los ciudadanos de los países más prósperos y civilizados y la situación de quienes carecían de tales derechos. Su situación empeoró intensamente, hasta que el campo de internamiento —que antes de la segunda guerra mundial era la excepción más que la norma para los apátridas—

como resultado de decisiones personales, se sitúan en el marco de procesos sociales, económicos y políticos más amplios. Aunque representan un fenómeno de larga data, en los últimos dos siglos se han visto estrechamente relacionadas al desarrollo del capitalismo, la industrialización y la expansión del comercio internacional constituyendo uno de los principales componentes de la *segunda globalización*. En las últimas décadas del siglo XX y la primera del siglo XXI, los movimientos migratorios cobran una renovada importancia en un contexto signado por la creciente movilidad del capital y el desarrollo de los sistemas de información. Las migraciones representan un fenómeno más complejo en la actualidad, ya que los inmigrantes deben enfrentar diversas barreras sociales, económicas, políticas y de seguridad interna en los países de destino. Los efectos de las migraciones internacionales alcanzan actualmente a todo el planeta, diversificando los rasgos identificatorios de las sociedades posindustriales, en el marco—aunque no sólo—de una tendencia global de concentración de movimientos migratorios entre países denominados *en vías de desarrollo* y *desarrollados*. Las migraciones internacionales representan un fenómeno social de alta complejidad debido a sus causas y consecuencias, así como a los desafíos que plantean tanto a las sociedades de partida como a las receptoras, constituyendo un campo de debate económico, político, social e ideológico. Los nuevos rasgos que asumen las migraciones internacionales actuales y, en especial, aquellas entre países “del sur” (Bologna, 2010), demandan reflexiones críticas, que aporten insumos para hacer frente a los múltiples desafíos que éstas imponen a los países receptores. Las crecientes demandas de los inmigrantes, por ejemplo, con respecto al derecho a la vivienda, resultan clave, en tanto su satisfacción suele resolverse a través del Estado o del mercado, dos ámbitos de los que los inmigrantes—y especialmente aquellos que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad asociadas a factores de diversa índole—frecuentemente se ven excluidos, ante lo cual generan formas de interpelación de estos vacíos. Estas demandas, las problemáticas subyacentes a las mismas y las estrategias desplegadas para hacerles frente, son muchas veces compartidas por amplios sectores de las propias sociedades receptoras que tampoco logran satisfacer éste y otros derechos.

La forma de pensar y concebir este fenómeno ha variado significativamente en los distintos contextos históricos y políticos. A partir de la última década del siglo XX, el discurso político sobre las migraciones internacionales en América Latina experimenta cambios significativos. En la actualidad, nociones como las de control y seguridad coexisten con reclamos de reformas de diversos actores

se convirtió en la solución rutinaria para el problema del domicilio de las ‘personas desplazadas’” (Arendt, 1974: 407-408).

políticos nacionales y regionales, en el marco de un proceso sociopolítico de *ciudadanización de la política migratoria* influido por la creciente centralidad de los derechos humanos y la integración en el debate regional (Domenech, 2008). En este escenario, la discusión sobre políticas migratorias ha evolucionado hacia la *gobernabilidad de la migración*<sup>14</sup>, buscando superar la contradicción entre el proyecto de libre circulación de capital y de mercancías y el estricto control impuesto por las legislaciones nacionales a la instalación de trabajadores inmigrantes en sus territorios, para evitar conflictos surgidos de la competencia entre trabajadores nacionales e inmigrantes, el tráfico de personas y la sobreexplotación de los trabajadores migrantes en situación irregular, así como otros fenómenos como los nacionalismos y la xenofobia. La región no se encuentra ajena a esta discusión que desafía visiones tradicionales en torno al “control” migratorio y la defensa de la soberanía, y evidencia las contradicciones y tensiones inherentes a la presente etapa de la globalización (Martínez Pizarro, 2001). Los temas migratorios generan un renovado interés político en todo el mundo, que obliga a repensar el rol de los migrantes en la actualidad. Si bien en el siglo pasado éstos fueron un factor clave para la modernización de sociedades en construcción, hoy en día su presencia expresa las desigualdades del mundo contemporáneo, así como las ambigüedades y contradicciones de los gobiernos (Sassen, 2003).

El *Estado nacional-social* se funda en el anclaje de la política social en el marco nacional, en el hecho de que la pertenencia a la nación se haya convertido en la condición esencial para el disfrute de los derechos sociales, y en la relación entre el reconocimiento de esos derechos sociales y la afirmación de la soberanía nacional. La actual y violenta perturbación de la correspondencia entre ciudadanía y nacionalidad—y la consecuente “histerización” del término *nacionalidad*—nos obliga a preguntarnos por dónde pasa actualmente la delimitación entre los derechos sociales y los derechos políticos y, más particularmente, dónde se encuentran los migrantes en el plano de la ciudadanía social (Balibar, 2004). Hoy en día, se observan procesos de desnacionalización de la ciudadanía, que implican pérdida de legitimidad y de lealtad con respecto al Estado nacional, en la medida en que éste no garantiza los derechos de los ciudadanos. Esta desnacionalización tiene lugar en paralelo a la deslegitimación de organismos transnacionales—como la ONU—que basan su actuación sobre el principio de una potencial ciudadanía global desterritorializada que resulta inexistente, en la medida en que estas agencias se ven condicionadas por los

14 Los fundamentos de la gobernabilidad de la migración van más allá del volumen de los migrantes y los supuestos efectos negativos de la migración, pues suponen la necesidad de reconocer a los movimientos migratorios como parte constitutiva de procesos sociales, económicos e individuales (Martínez Pizarro, 2001).

desequilibrios geopolíticos internacionales (Sassen, 2003). Estas formas de incertidumbre generan ansiedad respecto a la relación de muchos individuos con los bienes provistos por el Estado, incluyendo la vivienda, “pues estos derechos con frecuencia están directamente ligados a quién eres ‘tú’ y, por lo tanto, a quiénes son ‘ellos’” (Appadurai, 2007: 19). A partir de la segunda mitad del siglo XX, cuando la noción de derechos humanos se transforma en el lenguaje de la negociación de acuerdos internacionales sobre los derechos elementales de toda la humanidad, las minorías sociales sustantivas comienzan a ser concebidas como objetos relevantes de interés constitucional y político. Sus derechos, en el marco del concepto de los derechos humanos, adquieren mayor relevancia en este período, convirtiéndose en la base de batallas jurídicas y constitucionales por la ciudadanía, la justicia, la participación política y la igualdad (Appadurai, 2007). La ley nacional tiene un rol relevante en el proceso de *expansión inclusiva*, de inclusión de nuevos derechos y sujetos; aún en la actualidad, ésta continúa actuando como elemento desestabilizador de las viejas nociones sobre el estatuto de ciudadanía. Este significado pluralizado de la condición de ciudadanía—generado a partir de las expansiones formales del estatuto legal—contribuye al menoscabo de los límites de la condición legal. Así, se asiste a una transformación de la ciudadanía en la era de la globalización, entre cuyos aspectos se cuentan el vínculo que se establece entre ciudadanía, nacionalidad y el marco de los derechos humanos—y la rearticulación del campo de los derechos—, y el papel que juega el Estado como responsable y garante de los mismos (o la pertinencia de una condición de ciudadanía *postnacional*, *transnacional* o *desnacionalizada*) (Sassen, 2003).

El derecho internacional de los derechos humanos, paulatinamente, ha ido adoptando instrumentos y mecanismos de protección especializados sobre las migraciones internacionales. Debido a su crecimiento y complejidad, las migraciones internacionales se han convertido en una prioridad del orden del día de las políticas mundiales. Tanto las organizaciones internacionales, regionales, locales, como los propios Estados y otros actores han tomado conciencia de los desafíos y las oportunidades que presentan las migraciones internacionales, logrando, en los últimos veinte años, un importante desarrollo en las políticas de protección de los derechos humanos de los migrantes, y marcando una pauta para el logro progresivo de una protección integral que prevea posibles mecanismos de exigibilidad. El instrumento más relevante, en este sentido, es la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, adoptada por la Asamblea General de la ONU en 1990 y vigente a partir de 2003. La Convención —y los documentos de la OIT que constituyen sus antecedentes— han influido en la clásica concepción de soberanía, fijando parámetros mínimos que los

Estados deben observar<sup>15</sup>. La Convención protege el acceso de los trabajadores migratorios a la vivienda —incluyendo los planes sociales— así como frente a la explotación en materia de alquileres (artículo 43 inciso d). No obstante, una de las principales limitaciones de la Convención es que, a pesar de su entrada en vigor, el número de las ratificaciones aún es bajo, y no ha sido ratificada por ningún país occidental receptor de trabajadores migratorios. El texto de la Convención presenta, asimismo, otros aspectos a mejorar<sup>16</sup>.

## EL DERECHO A LA VIVIENDA ADECUADA EN LAS NORMAS ARGENTINAS (1990-2010)

### CONSTITUCIÓN NACIONAL

El derecho a la vivienda aparece protegido, por primera vez, en la reforma constitucional de 1949. El artículo 37, parte I, inciso 6, protegía el derecho a la vivienda adecuada en el marco del derecho de los trabajadores al bienestar. Asimismo, la parte III, inciso 2, del mismo artículo, protegía el derecho a un albergue higiénico, como parte de los derechos de la ancianidad. La Convención Constituyente de 1957 sólo agrega el artículo 14 bis, confirmando el resto del

15 Algunas de estas garantías incluyen: la protección a la integridad personal y derecho a la vida del trabajador migratorio y de sus familiares, bajo la responsabilidad del país receptor, el principio de no discriminación bajo ningún parámetro normativo o cultural que lo excluya de la igualdad de oportunidades y libre acceso a la misma educación, empleo, salud, asociaciones y otras instituciones públicas y privadas respecto de un ciudadano del país donde reside, la libertad de pensamiento, expresión, creencia religiosa y no interferencia en su vida privada y la de su familia, y prevención, por parte de los Estados, del odio nacional por causas raciales, religiosas y otras que generen violencia, la garantía de un debido proceso libre de injerencias que respete un juicio justo, el derecho de protección consular, el plazo razonable de detención y el derecho legítimo a la defensa e impugnación, el derecho a la libertad y la seguridad personal, protección contra la detención o prisión arbitraria, reconocimiento de la personalidad jurídica, el principio de la igualdad de trato respecto de la remuneración y otras condiciones de trabajo y de empleo, así como a la seguridad social, el derecho a recibir atención médica de urgencia, el derecho a transferir sus ingresos, ahorros y efectos personales, el derecho a ser informado sobre sus derechos con arreglo a la Convención y a que se difunda la información, el derecho a establecer asociaciones y sindicatos y el derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones, así como también, la creación de servicios adecuados para ocuparse de la migración internacional, de los trabajadores y de sus familiares, operaciones autorizadas y órganos para la contratación de trabajadores en otro Estado, medidas relativas al regreso ordenado de los trabajadores migratorios y sus familiares al Estado de origen, su reasentamiento y su reintegración cultural.

16 Principalmente, su bajo nivel de ratificación por parte de los países del mundo desarrollado, principales receptores de migrantes, aunque también se han señalado aspectos propios a la propia Convención, como la exclusión de algunas categorías de migrantes, como los refugiados y los apátridas (Martínez Pizarro, 2008).

texto de 1853. El nuevo artículo hace una mención explícita al derecho a una vivienda digna y a la protección del bien de familia. La Ley que debería definir el contenido y los alcances del derecho a la vivienda nunca fue dictada. No obstante, una interpretación armónica e integradora del marco jurídico debería sostener que todas las normas que crean instrumentos para la implementación de políticas de acceso a la vivienda deben ser interpretadas como aplicaciones de la norma constitucional que protege el derecho a la vivienda digna. Al darle valor jurídico a estas normas, se podría interpretar que las familias de bajos recursos—incluyendo, como se verá más adelante, a aquellas integradas por inmigrantes—tienen derecho a acceder a viviendas económicas construidas por el gobierno, así como a la regularización legal y urbanística de los asentamientos informales sobre tierras públicas y privadas. El alcance del derecho a la vivienda, se complementa con la reforma constitucional de 1994 que incorpora, con jerarquía constitucional, una serie de tratados internacionales de derechos humanos al ordenamiento jurídico interno<sup>17</sup>. Estas modificaciones implican que el derecho a la vivienda del artículo 14 bis debe interpretarse en consonancia con los artículos mencionados de los tratados internacionales de derechos humanos, en tanto el artículo 75, inciso 22, de la Constitución establece que los tratados internacionales tienen jerarquía constitucional y deben entenderse como complementarios a los derechos y garantías reconocidos en la misma. Todas las obligaciones en materia de derecho a la vivienda descriptas anteriormente tienen un doble valor jurídico de supremacía en Argentina; no sólo son obligatorias desde el punto de vista del derecho internacional de los derechos humanos, sino que también se encuentran en la base fundamental del ordenamiento jurídico interno, de modo que todas las normas inferiores —por ejemplo, las leyes— deben adecuarse a ellas o, de lo contrario, pueden ser consideradas inconstitucionales.

#### NORMAS LEGALES

En materia de *seguridad jurídica de la tenencia*, es posible organizar el análisis de la legislación del período de referencia en torno a los siguientes ejes: regularización, alquileres y cooperativas de vivienda. En lo que respecta a la

17 Entre los instrumentos incorporados que protegen el derecho a la vivienda, el más relevante es el PIDESC (artículo 11). La reforma también incorpora otros tratados internacionales de derechos humanos que contienen previsiones respecto al derecho a la vivienda, incluyendo la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 25), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (artículo 5), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (artículo 14), la Convención de los Derechos del Niño (artículo 27), la Declaración Americana sobre Derechos y Deberes del Hombre (artículo XI) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (artículo 26).

legislación con efectos en términos de *regularización*, se observa que la mayoría de las disposiciones se orientan, principalmente, a la tenencia de tierras e inmuebles urbanos. También se aborda la problemática de la irregularidad de la tenencia de la tierra y los inmuebles en asentamientos informales, ordenando la distribución y subdivisión de los terrenos respetando la normativa vigente y, en una etapa posterior, transfiriendo el dominio de las mismas a sus ocupantes<sup>18</sup>. Asimismo se observan medidas orientadas a regularizar la tenencia de las viviendas adjudicadas en el marco de planes estatales de vivienda<sup>19</sup>. La legislación regula el mecanismo de la prescripción adquisitiva, aunque no prevé una modalidad colectiva de la misma—siendo por tanto ineficaz para el caso de barrios enteros—y plantea plazos muy extensos y poco ajustados a las dinámicas urbanas actuales<sup>20</sup>. En materia de *alquileres*, la normativa analizada incluye una serie de garantías orientadas a la formalización contractual de la situación de tenencia, la garantía de su estabilidad en el tiempo, y la prioridad de aquellas familias que deban recurrir a otras soluciones habitacionales ante la imposibilidad de hacer frente al pago del alquiler<sup>21</sup>. No obstante, los contratos

18 La Ley 23697, de 1989, de emergencia económica y reforma del Estado, regula el procedimiento para la enajenación de inmuebles del Poder Ejecutivo Nacional, posibilitando su transferencia a sus ocupantes o a sus asociaciones. Mediante el Decreto 846, de 1991, y en el marco de la Ley 23697, se crea la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales (denominada “Programa Arraigo”), con el objetivo de impulsar acciones tendientes a lograr la regularización dominial urbana y social de las tierras fiscales nacionales, mediante su transferencia a favor de sus ocupantes. El texto de la ley también promueve la participación de las organizaciones sociales destinatarias del programa. La Ley 23967 de 1991 regula la transferencia de tierras fiscales nacionales ocupadas por viviendas permanentes a favor de Estados Provinciales y la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, para su venta posterior a sus ocupantes, o para su incorporación a los planes provinciales de vivienda social destinados a familias de recursos insuficientes. Con esta normativa, el Estado propicia que las tierras declaradas innecesarias para el Estado nacional, y que estén ocupadas por pobladores, sean vendidas a éstos o a sus organizaciones. La Ley 24374 de 1994, de inmuebles, establece un régimen de regularización dominial a favor de los ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua, durante 3 años (en relación a un plazo establecido), y su causa lícita, de inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente, y reúnan las características previstas en la reglamentación.

19 La Ley 24464 de 1995, que crea el Sistema Federal de la Vivienda, dispone que la situación de las viviendas construidas o en ejecución bajo las leyes 21581—del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI)—y 24130—que ratifica el acuerdo entre el gobierno nacional y los gobiernos provinciales—y sus antecedentes respectivos, sea regularizada dentro de los trescientos sesenta días contados a partir de la publicación de la Ley.

20 El Código Civil regula la prescripción adquisitiva; mediante este mecanismo, el poseedor de un inmueble puede adquirir la propiedad sobre el mismo por su posesión continuada durante el tiempo fijado por la ley.

21 La Ley 23091, de 1984, de locaciones urbanas, establece limitaciones a los contratos de alquileres de vivienda, orientadas a proteger al inquilino. Este tipo de contratos, debe

de locación incorporan cláusulas prohibidas por la legislación vigente, como las de indexación/actualización del canon locativo o la posibilidad de revisar el canon locativo cada tres o seis meses, permitiendo al locador rescindir el contrato antes de su finalización si no se llega a un acuerdo con el inquilino. También se han señalado otras prácticas, como el establecimiento de precios escalonados, tampoco previstas en la legislación. Estas cláusulas, frecuentemente aceptadas por los inquilinos, debido a su necesidad habitacional (y su menor poder de negociación), provocan desalojos que no tendrían andamiaje en caso de acudir a la justicia (COHRE, 2008). Es importante señalar que no existen regulaciones permanentes (sólo una de carácter puntual<sup>22</sup>) sobre el aumento del precio de los alquileres, ni acciones del Estado dirigidas a la regulación de los precios, lo cual coloca a todas las personas que se alojan, bajo esta modalidad, en una situación de gran vulnerabilidad frente al aumento excesivo de los precios de alquiler, en el marco de un fenómeno de especulación inmobiliaria<sup>23</sup>. Por último, la ley que regula el funcionamiento de las *cooperativas* es la 20337, de 1973, aunque no hace referencias explícitas a las cooperativas de vivienda.

En lo que respecta a la *disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura*, la legislación argentina del período incluye disposiciones que señalan una visión de la importancia de esta dimensión en el marco de las iniciativas orientadas al acceso a la vivienda<sup>24</sup>. Si bien esta dimensión no

celebrarse por escrito y por el plazo mínimo de dos años. Otras disposiciones relevantes tienen que ver con la obligatoriedad de la realización de ajustes en los valores de los alquileres de acuerdo a índices oficiales, de la intimación del pago con una antelación no menor a diez días corridos en los casos en que haya deudas, y la prioridad de las personas desalojadas en las adjudicaciones de los planes de vivienda del FONAVI.

22 La Ley 25713, de 2002, de aplicación del Coeficiente de Estabilización de Referencia (un mecanismo de actualización de precios) exceptúa de la aplicación del mismo a los contratos de locación de inmuebles cuyo locatario fuere una persona física y el destino de la locación fuere el de vivienda única familiar y de ocupación permanente y que hayan sido celebrados con anterioridad a la sanción de la Ley 25561, de 2002 (Ley de Emergencia Pública), impidiendo, de esta manera, que el locador aumente el valor del alquiler durante la vigencia del contrato. Sin embargo, esta misma norma establece que sus renovaciones o los nuevos contratos serán libremente pactados por las partes.

23 Entre los principales factores que inciden en el acelerado proceso de especulación inmobiliaria en Argentina, COHRE destaca el aumento del turismo internacional, la llegada de inversiones extranjeras y la orientación del ahorro a la propiedad inmueble (COHRE, 2008).

24 La Ley 21581, de 1977, del FONAVI, establece que los recursos del mismo se deben destinar, entre otras actividades, a obras de urbanización, de infraestructura, de servicios, de equipamiento comunitario y otras. La Ley 23967, de 1991, de tierras fiscales, establece que los convenios a realizar entre el Poder Ejecutivo nacional y cada uno de los Estados provinciales o la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, deben incluir un compromiso de provisión de equipamiento comunitario e infraestructura de servicios desde las provincias. La Ley 24464, de 1995, del Sistema Federal de la

se encuentra ampliamente desarrollada, las disposiciones existentes sientan precedentes importantes en materia de exigibilidad del acceso a servicios en el marco de los planes de vivienda, en sintonía con el planteo de la OG N° 4. También surge una relación entre la disponibilidad de servicios y la habitabilidad de la vivienda<sup>25</sup> (dimensión que será abordada más adelante) que resulta relevante en tanto contribuye a delinear el contenido del derecho a la vivienda adecuada como resultado de la interacción de dimensiones. Cabe señalar que el análisis de esta dimensión implica considerar las implicancias que tan tenido los procesos de privatizaciones de empresas de servicios públicos, llevados a cabo en la década de 1990. Algunas disposiciones que surgen de la ley 24065<sup>26</sup> pueden interpretarse—armónicamente con otras normativas—como formas de protección del derecho de las personas a acceder a los servicios, aunque numerosas investigaciones señalan que éstas no han sido cumplidas, configurando un cuadro de mercantilización de servicios y marcada exclusión del acceso a los mismos por parte de los sectores populares.

En materia de *accesibilidad económica*, el análisis se puede organizar en torno a dos ejes: legislación sobre subsidios y legislación sobre formas de financiación de la vivienda. En lo que respecta a los *subsidios*, si bien existen disposiciones al respecto, los tipos, montos y destinatarios de los mismos aparecen escasamente desarrollados<sup>27</sup>. También se observa una disposición que

Vivienda, establece que los recursos del FONAVI se destinen, entre otros fines, a obras de urbanización, infraestructura, servicios y equipamiento comunitario, aunque agrega que las jurisdicciones no pueden destinar más del 20% del total de los recursos a la construcción de obras de infraestructura, servicios y equipamientos.

25 La Ley 23302, de 1985, de política indígena y apoyo a las comunidades aborígenes establece que se lleven a cabo planes de saneamiento ambiental, en especial, para la provisión de agua potable, eliminación de instalaciones inadecuadas, fumigación y desinfección, campañas de eliminación de roedores e insectos y lo demás que sea necesario para asegurar condiciones higiénicas en los lugares de emplazamiento de las comunidades indígenas, promoviendo, a ese efecto, la educación sanitaria de sus integrantes y el acceso a una vivienda digna.

26 La Ley 24065, de 1992, del régimen de la energía eléctrica, caracteriza al transporte y a la distribución de electricidad como servicios públicos. También establece que se deberán proteger adecuadamente los derechos de los usuarios y que se deberá promover la operación, confiabilidad, igualdad, libre acceso, no discriminación y uso generalizado de los servicios e instalación de transporte y distribución de electricidad. También dispone que se debe asegurar que las tarifas sean justas y razonables. El Estado debe garantizar la continuidad del servicio, en los casos en que no haya oferentes para los mismos.

27 La Ley 21581 (FONAVI), de 1977, incorpora el concepto de subsidio, pero no lo define. La Ley 23091, de 1984, que regula el régimen de alquileres, establece que el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Salud y Acción Social, debe subsidiar a aquellas familias de bajos ingresos que hayan sido desalojadas de viviendas comunes o económicas por falta de pago o vencimiento de contrato, y que requieran de un subsidio para solucionar su situación habitacional, aunque no establece cuál debe ser la duración

—aunque de carácter puntual— entra en conflicto con la noción de “realización progresiva” que establece el PIDESC en su artículo 2, que implica, entre otras obligaciones, la de satisfacer el contenido mínimo del derecho incluso en períodos de recesión económica<sup>28</sup>. En materia de *financiación*, se observa legislación al respecto a partir de la década de 1970<sup>29</sup>. También existen disposiciones en

del subsidio. La Ley 24855, de 1997, de desarrollo regional y generación de empleo, dispone que el 10% de los intereses que generen los recursos del fondo fiduciario creado por esta normativa, se destinen a un fondo de garantías de créditos para viviendas únicas, permanentes y no suntuarias, destinadas a personas de ingresos bajos y medios bajos, pudiendo aplicarse también como subsidios a las tasas de interés de créditos para las viviendas populares destinadas a los sectores de bajos ingresos.

28 La Ley 23697, de 1989, de emergencia económica, suspende por el plazo de ciento ochenta días desde la vigencia de la misma los subsidios, subvenciones y todo otro compromiso del mismo carácter. Dispone que los fondos previstos para afrontar los subsidios del artículo 23 de la Ley 23091 que no hayan sido utilizados, se destinan a financiar el incremento de la dieta en los programas de comedores escolares e infantiles, a cargo del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación.

29 La Ley 21581, de 1977, del FONAVI, establece que los recursos de éste serán destinados exclusivamente a financiar total o parcialmente, entre otras cosas, la construcción de viviendas económicas para familias de recursos insuficientes y el redescuento de créditos hipotecarios provenientes de programas que se hayan construido conforme a las disposiciones de la ley, su reglamentación y operatorias respectivas. También dispone que las unidades habitacionales cuya construcción se financie total o parcialmente con recursos del FONAVI, o cuyos créditos hipotecarios se redescuenten con los mismos recursos, serán viviendas económicas. Define a la familia de recursos insuficientes como aquella integrada por un grupo de convivientes cuya capacidad de pago, excluida la atención de las otras necesidades vitales mínimas, no alcance a cubrir el costo de amortización de una vivienda económica en un plazo de hasta treinta años. Dispone que la SDUV imponga topes máximos a las cuotas establecidas por el mecanismo de actualización que dispone la Ley, en función de los ingresos del deudor y su grupo conviviente. La Ley 24464, de 1995, que crea el Sistema Federal de la Vivienda, establece que parte de los recursos del FONAVI se pueden destinar a garantía de préstamos y/o contraparte de financiamiento. Dispone que sea el Consejo Nacional de la Vivienda el que sugiera los criterios que deberían seguir las provincias y el gobierno de la CABA para la selección de los adjudicatarios de los créditos financiados por el FONAVI. También establece que un porcentaje de los recursos del FONAVI se destine a la financiación de créditos con garantía hipotecaria para la construcción y/o compra, refacción, ampliación o completamiento de viviendas económicas para familias de recursos insuficientes. Establece un mecanismo para la delimitación del precio final de la vivienda, que surge de la suma del valor actual de la vivienda y el valor del terreno, cuando corresponda. Por último, dispone que para las viviendas construidas y terminadas, si el precio final calculado de acuerdo al artículo 22 supera la capacidad de amortización del grupo familiar conviviente, las provincias y la Municipalidad de la CABA pueden otorgar una quita de hasta un 20% o conceder un crédito individual. Esta ley suma medidas de protección de la accesibilidad económica de la vivienda de quienes acceden a ella a través del sistema federal que crea. La Ley 24855, de 1997, de desarrollo regional y generación de empleo, crea una reserva especial para una línea de créditos que financie hasta el 95% de las viviendas en el ámbito del Banco Hipotecario Nacional. También establece mecanismo

materia de protección de la accesibilidad económica de la vivienda por parte de los inquilinos<sup>30</sup>. Por último se aprecian leyes de emergencia, orientadas a subsanar situaciones de pérdida de capacidad de pago de cuotas de créditos de vivienda extendidas, en el marco de períodos de retracción económica<sup>31</sup>. Si bien estas medidas son de carácter puntual —incluso limitando el universo de beneficiarios a un marco temporal— constituyen antecedentes interesantes en materia de acciones estatales para cumplir con las obligaciones de respeto, garantía y satisfacción del derecho a la vivienda adecuada, en este caso, desde el punto de vista de la garantía de la accesibilidad económica de la misma. Estas medidas sugieren una visión subyacente de la implicación mutua entre la accesibilidad económica y la seguridad jurídica de la tenencia de la vivienda, en tanto ésta última se ve comprometida, en diferentes modalidades, en los casos en que las personas se ven impedidas de hacer frente a las obligaciones económicas que conllevan las diversas estrategias de acceso a la vivienda.

En lo que respecta a la *habitabilidad* de la vivienda, si bien se observan algunas disposiciones, éstas son escasas<sup>32</sup>. Existen algunas referidas a la habitabilidad de la vivienda en el marco de las comunidades indígenas que evidencian un nexo entre esta dimensión y las iniciativas en materia de educación

para el recálculo de deudas. La Ley 25798, de 2003, crea el Sistema de Refinanciación Hipotecaria, cuyo objeto es la implementación de los mecanismos de refinanciación. Dispone que la parte deudora de un mutuo elegible debe haber incurrido en mora entre el 1/1/2001 y el 11/09/2003 y mantenerse en dicho estado desde entonces hasta la fecha de entrada en vigencia de la Ley.

30 La Ley 23091, de 1984, que regula el régimen de alquileres, establece que para el ajuste del valor de los mismos deben utilizarse, exclusivamente, los índices oficiales que publiquen los institutos de Estadísticas y Censos de la Nación y de las provincias. Asimismo, dispone que las fianzas o depósitos en garantía deben ser en moneda de curso legal y devueltas reajustadas por los mismos índices utilizados durante el transcurso del contrato al finalizar la locación. Por último, establece que para los contratos que se celebren a partir de esta Ley, no se puede requerir del locatario: el pago de alquileres anticipados por períodos mayores de un mes; depósitos de garantía o exigencias asimilables por cantidad mayor del importe equivalente a un mes de alquiler por cada año de locación contratado; el pago del valor llave o equivalentes. Ley 26158, de 2006, establece un régimen general de incentivos para la adquisición y construcción de vivienda única, familiar y permanente que incluye créditos. Dispone que los montos de las cuotas mensuales, para amortizar los créditos, se asimilen a los alquileres que pagaba el inquilino.

31 La Ley 26167, de 2006, de emergencia pública, establece un procedimiento para la conversión de deudas en dólares y formas de refinanciamiento de deudas. Por último, la Ley 26313, de 2007, de reestructuración de créditos hipotecarios pre-convertibilidad establece el procedimiento para la reestructuración de los mutuos hipotecarios comprendidos en el artículo 23 de la Ley 25798, conforme a las pautas de la Ley 26177.

32 La Ley 21581, de 1977, del FONAVI, establece que las viviendas que se construyan con los fondos del mismo deben ser económicas, definidas como aquellas que cumplan con condiciones mínimas de habitabilidad, aunque no define cuáles son estas condiciones, dejando dicha definición en manos de la SDUV.

sanitaria, confirmando el vínculo ya expresado entre las implicancias mutuas entre el derecho a la vivienda adecuada y el derecho a la salud<sup>33</sup>. Por último, una normativa establece la obligación estatal de garantizar la habitabilidad de las tierras a ser incluidas en programas de vivienda<sup>34</sup>. Esto señala una visión del derecho a la vivienda adecuada que supera el abordaje de la vivienda como unidad e incorpora aspectos de su entorno inmediato, acercándose así a la tendencia a la incorporación de los derechos habitacionales al concepto más amplio de *derecho a la ciudad*<sup>35</sup>.

En materia de *asequibilidad* de la vivienda, por parte de grupos vulnerables, se observan disposiciones relevantes en materia de inmigrantes —que serán abordadas en mayor detalle más adelante— y personas con discapacidades<sup>36</sup>.

33 La Ley 23302, de 1985, sobre política indígena y apoyo a las comunidades aborígenes, dispone que se lleven a cabo planes de saneamiento ambiental, en especial para la provisión de agua potable, eliminación de instalaciones inadecuadas, fumigación y desinfección, campañas de eliminación de roedores e insectos y lo demás que sea necesario para asegurar condiciones higiénicas en los lugares de emplazamiento de las comunidades indígenas promoviendo, a ese efecto, la educación sanitaria de sus integrantes y el acceso a una vivienda digna.

34 La Ley 23967, de 1991, sobre tierras fiscales, establece que el organismo ejecutor debe realizar el estudio de actitud técnica de las tierras a ser transferidas para su venta a los ocupantes actuales o su incorporación a los planes provinciales de vivienda, a los efectos de asegurar las condiciones de habitabilidad necesarias para sus ocupantes.

35 Se puede sostener que desde el punto de vista conceptual, las cuestiones habitacionales admiten tres niveles de análisis: la vivienda como unidad, su entorno inmediato y el medio urbano como marco existencial y modo de vida. Esto implica que el derecho a una vivienda digna y adecuada se encuentra íntimamente ligado a la problemática del urbanismo y del ordenamiento territorial, instancias que hacen posible la efectividad de este derecho. Harvey sostiene que el derecho a la ciudad es el derecho a participar activamente en la construcción de una ciudad diferente, más adecuada a las expectativas de sus habitantes, basada no sólo en una diferente jerarquización de los derechos sino también en diferentes prácticas políticas y económicas (Harvey, 2008). Aunque el derecho a la ciudad no ha sido incorporado en ningún instrumento internacional vinculante, sí existen precedentes relevantes que podrían sugerir un reconocimiento positivo cada vez mayor. Entre estos antecedentes se encuentran la Declaración y el Plan de Acción sobre Asentamientos Humanos (aprobados en las Conferencias de Naciones Unidas realizadas en Vancouver, en 1976, y en Estambul, en 1996).

36 La Ley 26182, de 2006, modifica el artículo 12 de la Ley 24464—sobre la definición de criterios para la selección de los adjudicatarios de viviendas construidas o créditos otorgados con fondos del FONAVI—estableciendo que el CONAVI debe establecer un cupo preferente del 5% en cada uno de los planes de adjudicación o mejoramiento de viviendas que se ejecuten con recursos del FONAVI, destinado a personas con discapacidad o familias en las que al menos uno de los integrantes sea una persona con discapacidad. Asimismo, establece que la vivienda a ser adjudicada debe ser habilitada efectivamente por la persona con discapacidad. La escritura traslativa de dominio de la vivienda, adjudicada por este cupo, debe consignar la constitución de un usufructo vitalicio a favor de la persona con discapacidad, bajo pena de nulidad. Los entes

La dimensión del *lugar adecuado* de la vivienda se encuentra escasamente desarrollada en la legislación argentina, y sólo para el caso de la vivienda en el marco de las comunidades indígenas<sup>37</sup>. Esta dimensión también se vincula a los aspectos ya mencionados respecto de la tendencia a conceptualizar cuestiones de vivienda en el marco de la noción de derecho a la ciudad. Si bien la dimensión del lugar adecuado de la vivienda se ve estrechamente ligada a la disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura, esta relación tampoco se encuentra ampliamente desarrollada en las normativas reseñadas. Sí se observa una relación con la habitabilidad<sup>38</sup>, configurándose así un escenario normativo que se acerca —aunque con matices y contradicciones— a la visión de la OG N° 4 del derecho a la vivienda adecuada como fruto de una interacción compleja de elementos.

En materia de *adecuación cultural* de la vivienda, la legislación al respecto se limita al caso de los pueblos indígenas<sup>39</sup>. Esta omisión legislativa entra en conflicto con la obligación de respeto del derecho a la vivienda adecuada. El análisis de la legislación evidencia un proceso de creciente protección jurídica del derecho a la vivienda adecuada de los pueblos indígenas, aunque con un

jurisdiccionales deben dictar las normas que sean necesarias a los efectos de adaptar las viviendas a adjudicar o mejorar. El cupo del 5% puede ser incrementado por el respectivo ente jurisdiccional, pero no puede ser reducido.

37 La Ley 23302, de 1985, sobre política indígena y apoyo a las comunidades aborígenes, dispone la adjudicación de tierras en propiedad a las comunidades indígenas, situadas en el lugar donde habita la comunidad o, en caso necesario, en las zonas próximas más aptas para su desarrollo.

38 La Ley 21581, de 1977, del FONAVI, dispone que las viviendas económicas que se construyan con los fondos de éste, deben cumplir con condiciones mínimas de habitabilidad, acordes con la ubicación geográfica, condiciones climáticas y la evolución tecnológica, así como constituir un centro de atracción y reunión de la familia y asegurar el mejor rendimiento de la inversión.

39 La Ley 23302, de 1985, de política indígena y apoyo a las comunidades aborígenes, declara de interés nacional la atención y apoyo a los aborígenes y a las comunidades indígenas existentes en el país y su defensa y desarrollo para su plena participación en el proceso socioeconómico y cultural de la Nación, respetando sus propios valores y modalidades. A ese fin, se implementarán planes que permitan su acceso a la propiedad de la tierra y el fomento de su producción agropecuaria, forestal, minera, industrial o artesanal en cualquiera de sus especializaciones, la preservación de sus pautas culturales en los planes de enseñanza y la protección de la salud de sus integrantes. Asimismo, dispone la adjudicación de tierras en propiedad a las comunidades indígenas, situadas en el lugar donde habita la comunidad o, en caso necesario, en las zonas próximas más aptas para su desarrollo. También establece que el INAI gestionará la habilitación de planes especiales para la construcción de viviendas, para los titulares de las tierras adjudicadas por esta ley, preferentemente con materiales, técnicas utilizadas por cada comunidad. La Ley 25799, de 2003, modifica las disposiciones de la Ley 23302 con respecto a la adecuación cultural de los materiales y técnicas para la construcción de viviendas. Asimismo, incorpora el artículo 23 bis que establece que se deberán respetar y adaptar las técnicas y costumbres de cada comunidad.

marcado énfasis en la cuestión de propiedad de la de la tierra y la regularización de su tenencia por parte de estas comunidades.

Por último, en materia de *desalojos forzosos*, a partir de 1995 se observan reformas regresivas en los procedimientos civiles y penales con implicancias negativas en materia de desalojos<sup>40</sup>. También surgen algunas medidas de protección de los inquilinos, orientadas a garantizar la permanencia de estos en las viviendas alquiladas, como el establecimiento de plazos y prórrogas<sup>41</sup>, aunque éstas deben considerarse en relación a los aspectos ya expuestos en relación a la deficiente regulación de los alquileres en el país.

40 La Ley 24441, de 1995, establece un “Régimen especial de ejecución de hipotecas”, cuya especialidad consiste en un proceso de ejecución hipotecaria que, en su mayor parte, transcurre extrajudicialmente. El acreedor puede obtener el lanzamiento anticipado del inmueble y ordena él mismo la subasta, sin necesidad de intervención judicial. El ejecutado no puede interponer defensa, incidente o recurso alguno tendiente a interrumpir el lanzamiento anticipado ni la subasta, salvo que acredite verosímilmente algunos supuestos acotados. La Ley 24454, de 1995, establece la posibilidad de desalojo anticipado en los casos de intrusión, habilitando al juez a ordenar el desalojo antes de producir la prueba del proceso y la sentencia a pedido del demandante, a través de la incorporación del artículo 680 bis al Código Procesal Civil y Comercial de la Nación. Esta Ley también introduce una reforma al Código Penal, endureciendo las penas previstas en su artículo 181 para el delito de usurpación y ampliando esta figura delictiva. Este cuadro se torna aún más regresivo cuando en 2000, a través de la Ley 25324, se incorpora el desalojo anticipado también en los procedimientos penales, explicitado en el artículo 238 bis del Código Procesal Penal. Así, en las causas por infracción al delito de usurpación, en cualquier estado del proceso y aunque no se haya procesado al imputado, el juez puede disponer provisionalmente el inmediato reintegro de la posesión o tenencia del inmueble. Sólo se requiere el pedido del supuesto damnificado y la verosimilitud (no la certeza) en el derecho que se invoca. Ésta es una de las modalidades más utilizadas para obtener un desalojo rápido, sin tener que esperar los tiempos ni las cauciones que requiere el procedimiento civil. La Ley 25488, de 2001, modifica el artículo 14 del Código Procesal Civil, incluyendo el juicio de desalojo entre aquellos que no se permite recusar al juez sin expresión de causa. Esta ley extiende el desalojo anticipado a los casos de falta de pago y/o vencimiento de alquiler—popularmente denominado desalojo *express*—a través de la incorporación del artículo 684 bis.

41 La Ley 23091 (de Locaciones Urbanas), de 1984, estipula que en los casos de incumplimiento de pago, el locador debe intimar el pago de la cantidad adeudada, otorgando para ello un plazo no menor a 10 días corridos, antes de iniciar una demanda de desalojo por esa causa. Asimismo, establece que por un plazo de ciento ochenta días a partir de la vigencia de la Ley, el Poder Ejecutivo Nacional, a través del Ministerio de Salud y Acción Social, debe subsidiar a aquellas familias de bajos ingresos que hayan sido desalojadas de viviendas comunes o económicas, por falta de pago o vencimiento de contrato, y que requieran de un subsidio para solucionar su situación habitacional. Por último, dispone que por un plazo de ciento ochenta días, a partir de la vigencia de la Ley, los planes de vivienda del FONAVI privilegien a las familias desalojadas a partir del 10/12/1983.

## LOS DERECHOS DE LOS INMIGRANTES EN LAS NORMAS ARGENTINAS (1990-2010)

### CONSTITUCIÓN NACIONAL

La Constitución nacional argentina establece que todos los habitantes de la nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio: de trabajar y ejercer toda industria lícita, de navegar y comerciar, de peticionar a las autoridades, de entrar, permanecer, transitar y salir del territorio argentino, de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa, de usar y disponer de su propiedad, de asociarse con fines útiles, de profesar libremente su culto, de enseñar y aprender (artículo 14). También dispone que los extranjeros en el territorio de la nación gozan de todos los derechos civiles del ciudadano (artículo 20). Por último, establece que el gobierno federal fomentará la inmigración europea y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuestos la entrada en el territorio de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias e introducir y enseñar las ciencias y las artes (artículo 25).

### NORMAS LEGALES

En lo que respecta a las normas legales, la promulgación de la Ley de Migraciones (25871) en 2004 representa, sin duda, un cambio histórico de gran envergadura para Argentina, en la medida en que propone un modelo de sociedad significativamente diferente al propuesto por la normativa anterior, especialmente por la Ley “Videla” (1981) (Giustiniani, 2004, Novick, 2004, Oteiza, 2004). El aspecto más señalado acerca de la nueva ley tiene que ver con el reconocimiento, por primera vez en el mundo, del *derecho humano a migrar* (artículo 4). La ley reconoce una serie de derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales a los inmigrantes. Constituye una base estratégica para las políticas migratorias, a la vez que enfatiza los compromisos internacionales en materia de derechos humanos de los migrantes (Mármora en Giustiniani, 2004). Cabe señalar que algunos aspectos de la ley han sido problematizados<sup>42</sup>, aunque estas críticas no se abordarán en esta ocasión.

Si bien la ley no reconoce, explícitamente, el derecho a la vivienda adecuada de los inmigrantes, su interpretación armónica, junto con otros marcos normativos ya expuestos brevemente, permite sostener que estos son titulares de este derecho. Algunas de las disposiciones más relevantes, en este sentido, son: la obligación estatal de garantizar la igualdad de trato con los nacionales (artículo 5), el acceso igualitario, especialmente a los servicios sociales, bienes

42 Para un tratamiento más acabado de este tema, véase Domenech (2009), Chausovsky (2006), Domenech (2005), entre otros.

públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social (artículo 6), la prohibición de discriminación por irregularidad migratoria en centros educativos (artículo 7) y establecimientos sanitarios (con el reconocimiento explícito del derecho a la salud de los inmigrantes) (artículo 8) y el derecho a la información (artículo 9), la obligación estatal de cumplir con lo establecido en las convenciones internacionales que establezcan derechos y obligaciones de los migrantes (artículo 12) y la prohibición de actos discriminatorios por motivos de etnia, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, género, posición económica o caracteres físicos que puedan impedir, obstruir o restringir el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales y las leyes nacionales (artículo 13).

### CONCLUSIONES

El análisis de la legislación identifica algunas disposiciones concretas que se oponen abiertamente a los estándares que surgen del derecho internacional de los derechos humanos en materia de derecho a la vivienda adecuada, entre las que se cuentan la suspensión de subsidios aplicada en el marco de una ley de emergencia económica —en oposición a la obligación de satisfacer el contenido mínimo del derecho y de priorizar a los grupos que se encuentran en situación de vulnerabilidad, incluso en períodos de recesión económica— y los procesos de regresividad normativa en los procedimientos civiles y penales por desalojos que sancionan más severamente los delitos de usurpación e intrusión, y debilitan las garantías judiciales en el marco de estos.

Asimismo, se observa una serie de significativas omisiones legislativas. Desde el punto de vista de la configuración normativa del derecho a la vivienda adecuada, la más relevante es la ausencia de una ley marco de vivienda, en oposición a la disposición de la OG N° 4, que insta a los Estados a tomar todas las medidas que sean necesarias para lograr la plena realización del derecho a la vivienda adecuada. Otras omisiones se relacionan con las disposiciones, prácticamente inexistentes en materia de disponibilidad de servicios, materiales e infraestructura, habitabilidad, lugar adecuado y adecuación cultural de la vivienda en la legislación. Desde el punto de vista del derecho a la vivienda adecuada de los inmigrantes, si bien la Ley de Migraciones no lo reconoce explícitamente —lo cual podría constituir una omisión legislativa— su interpretación armónica con las disposiciones que surgen del marco normativo brevemente expuesto, permite sostener que los inmigrantes son titulares de este derecho en Argentina.

El recorrido presentado pone de manifiesto el correlato del proceso de especificación del derecho internacional de los derechos humanos en el plano

doméstico. Argentina ha incorporado normas con implicancias directas en materia de protección del derecho a la vivienda adecuada de grupos en situación de vulnerabilidad, entre ellos, los inmigrantes. La Ley de Migraciones constituye, sin duda, uno de los ejemplos más garantistas en materia de instrumentos legales de protección específica.

También señala un proceso de creciente protección, tanto del derecho a la vivienda adecuada como de los derechos de los inmigrantes —e, interpretativamente, de la interacción entre los mismos— aunque su evolución no es lineal ni sus tendencias homogéneas. Si bien no se observan leyes que consagren mecanismos discriminatorios en materia de garantía del derecho a la vivienda adecuada (con la excepción de las disposiciones ya mencionadas), las omisiones legislativas señaladas operan en este sentido, al no actuar en áreas en las que pueden producirse formas de discriminación en el ejercicio de este derecho, por ejemplo—aunque no sólo—hacia los inmigrantes. El caso de la insuficiente regulación del mercado de alquileres resulta un ejemplo clave, en la medida en que numerosas investigaciones han señalado que se trata de una de las principales estrategias de acceso a la vivienda por parte de los inmigrantes, en el marco de la cual sufren diversas formas de discriminación. La Ley de Migraciones, por su parte, recoge ampliamente estos principios, brindando—al menos desde el punto de vista formal—un estándar muy alto de protección. Cabe señalar que el análisis planteado se centra únicamente en la legislación, por lo que no permite realizar consideraciones respecto de otras medidas que el Estado argentino puede adoptar para proteger el derecho a la vivienda adecuada.

Como ya fue enfatizado, este derecho no puede interpretarse de forma restrictiva. El análisis de la legislación revela una visión del derecho a la vivienda adecuada como producto de la interacción de dimensiones y derechos. Sin embargo, se observa un desarrollo normativo ostensiblemente inferior en el caso de algunas dimensiones de este derecho, que pueden tener implicancias diferenciales para la satisfacción del derecho a la vivienda adecuada de los inmigrantes, como la adecuación cultural.

La legislación también recoge, en cierta medida, los aspectos planteados por la OG N° 4 y, más específicamente, por la OG N° 7, en relación con los desalojos forzosos, incluyendo disposiciones que surgen de la ley que establece mecanismos orientados a proteger a los inquilinos que se ven incapacitados de hacer frente a sus obligaciones de pago de alquileres. No obstante, se observan significativos procesos de regresividad normativa en los procedimientos civiles y penales. Una interpretación armónica de estas disposiciones permitiría afirmar que los inmigrantes deberían gozar de las mismas garantías —y lamentablemente, padecer los mismos aspectos negativos— en materia de desalojos.

En síntesis, es posible sostener que la lectura conjunta del marco normativo

argentino sobre inmigración y vivienda revela un proceso de creciente adecuación normativa. Sin embargo, este proceso no se encuentra completo, no es lineal ni tampoco se ve libre de contradicciones.

Analizar la dimensión jurídica del derecho a la vivienda adecuada en su interacción con el derecho a migrar —y los derechos que derivan de éste— a través de las medidas legislativas adoptadas por el Estado argentino en el período 1990-2010, requiere necesariamente de una reflexión acerca del lugar que ocupa el derecho en la sociedad. Una investigación que pretenda dar cuenta de la vigencia de derechos en una sociedad únicamente a partir de la constatación de la existencia de legislación al respecto, sin duda, presenta serias limitaciones. Esta mirada debe, necesariamente, complementarse con otras con el objetivo de contribuir al desarrollo de una “sociología de los derechos” como proyecto colectivo (Somers y Roberts, 2008) que pueda repercutir en aportes significativos para la formulación e implementación de políticas públicas respetuosas, no sólo del derecho en su expresión formal sino también de los procesos colectivos de construcción de derechos.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Appadurai, Arjun 2007 *El rechazo de las minorías. Ensayo sobre la geografía de la furia* (Barcelona: Ensayo Tusquets Editores).
- Arendt, Hannah 1974 *Los orígenes del totalitarismo* (Madrid: Taurus).
- Arendt, Hannah 1993 *La Condición Humana* (Buenos Aires: Paidós).
- Balibar, Etienne 2004 *Derecho de ciudad. Cultura y política en democracia* (Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión).
- Balibar, Etienne 2005 *Violencias, identidades y civilidad. Para una cultura política global* (Barcelona: Gedisa).
- Bobbio, Norberto 1991 “Derechos del hombre y filosofía de la historia” en *El tiempo de los derechos* (Madrid: Sistema).
- Bourdieu, Pierre 2001 *Poder, derecho y clases sociales* (Bilbao: Desclee).
- Bourdieu, Pierre y Teubner, Gunther 2000 *La fuerza del derecho* (Bogotá: Siglo del Hombre Editores, Uniandes Editores, Instituto Pensar).
- Cançado Trindade, Augusto 1994 “La protección internacional de los derechos económicos, sociales y culturales” en *Estudios básicos de Derechos Humanos I* (San José: IIDH).
- Chausovsky, Gabriel 2006 “Los términos y las categorías en la Ley de Migraciones 25871”. En <<http://www.webiigg.sociales.uba.ar/pobmigra/archivos/congrsocr06/ponencia.htm>> acceso 20 de febrero de 2012.

- COHRE 2008 Boletín Derecho a la Vivienda y a la Ciudad en América Latina, Año 1, N°. 3 (Buenos Aires: COHRE).
- Domenech, Eduardo 2005 “Políticas migratorias y estrategias de integración en Argentina: nuevas respuestas a viejos interrogantes”. En <<http://www.iussp2005.princeton.edu/download.aspx?submissionId=50372>> acceso 14 de febrero de 2012.
- Domenech, Eduardo 2008 “La ciudadanía de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global” en Novick, Susana (comp.) *Las migraciones en América Latina* (Buenos Aires: Catálogos).
- Domenech, Eduardo 2009 “La visión estatal sobre las migraciones en la Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión” en Domenech, Eduardo (comp.) *Migración y política: El estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Suramérica* (Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba).
- Falero, Alfredo 2008 *Las batallas por la subjetividad: luchas sociales y construcción de derechos en Uruguay* (Montevideo: Fanelcor).
- Ferrari, Vincenzo 2006 *Derecho y sociedad. Elementos de sociología del derecho* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia).
- Giustiniani, Ruben (comp.) 2004 *Migración: un derecho humano* (Buenos Aires: Prometeo).
- Harvey, David 2008 *El derecho a la ciudad*. En <<http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=2092>>.
- Jelin, Elizabeth (1997) “Igualdad y diferencia: dilemas de la ciudadanía de las mujeres en América Latina” en *Ágora. Cuadernos de estudios políticos*, año 3, N° 7, pp. 189-214 (Buenos Aires: Ágora).
- Martínez Pizarro, Jorge 2001 “Reflexiones sobre la gobernabilidad de la migración internacional en América Latina” en *Migraciones Internacionales*, julio-diciembre, Vol. 1, N° 1 (Tijuana).
- Martínez Pizarro, Jorge (ed.) 2008 *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo* (Santiago: CEPAL).
- Mazzeo, Victoria 2008 “La población en las Villas de la Ciudad” en *SEC Informa* (Buenos Aires: DGEyC-GCABA).
- Nikken, Pedro 1994 “El concepto de derechos humanos” en *Estudios Básicos de Derechos Humanos I* (San José: Instituto Interamericano de Derechos Humanos).
- Novick, Susana 1992 *Política y población. Argentina 1870-1989* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina).

- Novick, Susana 2000a “Políticas migratorias en la Argentina” en Oteiza, Enrique, Novick, Susana y Aruj, Roberto *Inmigración y Discriminación. Políticas y Discursos* (Buenos Aires: Prometeo).
- Novick, Susana 2004 “Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso” en Giustiniani, Rubén (ed.) *La migración: un derecho humano* (Buenos Aires: Prometeo).
- Novick, Susana 2005a “La reciente política migratoria argentina en el contexto del Mercosur” en Novick, Susana, Hener, Alejandro y Dalle, Pablo *El proceso de integración Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes, Documento de Trabajo N° 46* (Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani).
- Novick, Susana 2005b “Evolución reciente de la política migratoria argentina”, ponencia presentada a la XXV Internacional Population Conference, 18 al 23 de julio.
- Novick, Susana 2006 “Mercosur y migraciones: el caso argentino”, ponencia presentada al II Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población.
- Novick, Susana 2008 “Migración y políticas en Argentina: Tres leyes para un país extenso (1876-2004)” en Novick, Susana (comp.) *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias* (Buenos Aires: Catálogos).
- Novick, Susana (dir.) 2010 *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa* (Buenos Aires: Catálogos).
- Novick, Susana y Oteiza, Enrique 2000b “Inmigración y derechos humanos. Política y discursos en el tramo final del menemismo”, *Documento de trabajo N° 14* (Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani).
- Pisarello, Gerardo 2003 *Vivienda para todos: un derecho en (de) construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible* (Barcelona: Icaria).
- Santos, Boaventura de Souza 2002 “Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos” en Hernández-Truyol, Berta (ed.) *Moral Imperialism. A Critical Anthology* (Nueva York: University Press).
- Santos, Boaventura de Souza 2009 *Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho* (Bogotá: ILSA).
- Sassen, Saskia 1999 *La ciudad global* (Buenos Aires: Eudeba).
- Sassen, Saskia 2003 *Contrageografías de la globalización. Género y ciudadanía en los circuitos transfronterizos* (Madrid: Traficantes de sueños).
- Somers, Margaret y Roberts, Christopher 2008 “Toward a new sociology of rights. A genealogy of ‘buried bodies’ of citizenship and human rights”, en *Annual Review of Law and Social Science* 4:385–425. En <<http://www.annualreviews.org/journal/lawsocsci>> acceso 28 de enero de 2012.
- Vaccotti, Luciana 2010 “Biopolíticas de la inmigración y derechos humanos de los inmigrantes en Argentina” en *Fronteras* (Montevideo: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República), N° 6.
- Vaccotti, Luciana 2012 “El derecho a la vivienda adecuada en las normas constitucionales y legales. Reflexiones y propuesta de investigación a partir del análisis comparativo de Argentina, Paraguay y Uruguay (1990-2010)”, Tesis de Maestría en Derechos Humanos, Universidad Nacional de La Plata.
- Vasilachis de Gialdino, Irene 1997 *La construcción de representaciones sociales. Discurso político y prensa escrita. Un análisis sociológico, jurídico y lingüístico* (Barcelona: Gedisa).
- Vasilachis de Gialdino, Irene (coord.) 2006 *Estrategias de investigación cualitativa* (Barcelona: Gedisa).

**MARIANA BEHERAN\***

## **MIGRACIONES Y EDUCACIÓN EN LA ARGENTINA. TRANSFORMACIONES Y CONTINUIDADES**

### **INTRODUCCIÓN**

Las escuelas, generalmente, se convierten en uno de los primeros espacios a los que se acercan los/as niños/as y jóvenes inmigrantes. En ellas, comienzan a relacionarse con la cultura del país receptor pues los primeros intercambios con las costumbres, tradiciones, valores y, en algunos casos, con el idioma de la sociedad a la cual arriban, suelen tener lugar allí. De modo que su “inserción”<sup>1</sup> en la sociedad receptora, generalmente, comienza a articularse a través de las experiencias que se desarrollan en esos espacios (Maffia et al., 2002; Suárez Orozco y Suárez Orozco, 2003).

Desde el año 2005, he venido realizando investigaciones etnográficas en escuelas públicas primarias y secundarias de la ciudad de Buenos Aires a las que asisten niños/as y jóvenes inmigrantes procedentes, sobre todo, de Bolivia y el Paraguay. En la primera de las investigaciones, correspondiente a mi tesis de maestría (Beheran, 2007), me aboqué al análisis de las representaciones y prácticas de los/as docentes respecto de la población inmigrante que asiste a las escuelas, mientras que en la segunda, correspondiente a mi tesis doctoral, me

---

\* Socióloga (UBA), Magister en Políticas de Migraciones Internacionales (UBA), Doctoranda en Ciencias Sociales (UNGS- IDES). Becaria Doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Agradezco los valiosos comentarios realizados por el Comité de Referato. Correo electrónico: mariana.beheran@gmail.com  
1 A lo largo de este escrito utilizo las comillas para relativizar ciertos conceptos así como para transcribir extractos de mis notas de campo y fragmentos de entrevistas realizadas durante mis investigaciones.

propuse analizar las experiencias formativas formales e informales de jóvenes inmigrantes que residen en un barrio de la zona sur de la ciudad<sup>2</sup>.

En este capítulo presentaré algunas de las situaciones registradas en ambas investigaciones. En primer lugar, analizaré las miradas y prácticas que construyen los/as docentes de nivel primario y secundario respecto de la población inmigrante. En segundo lugar, esbozaré algunas recomendaciones que considero que pueden aportarse desde la investigación científica sobre la materia hasta la reflexión sobre los aspectos que debería contemplar una política educativa que pretenda atender la escolarización de los/as niños/as y jóvenes inmigrantes.

El inicio de mis investigaciones en el ámbito educativo tuvo lugar en un contexto en el que comenzaban a vislumbrarse las transformaciones políticas, económicas, sociales y jurídicas generadas luego de la crisis de 2001. Dicha crisis dejó en evidencia el agotamiento del modelo neoliberal que, durante la década de los noventa, había comenzado a exhibir sus características más adversas: el aumento del desempleo, de la precariedad laboral y de la pobreza.

En aquel contexto, se consolidaron los discursos de distintos actores sociales en relación con la estigmatización de los/as inmigrantes, sobre todo limítrofes y del Perú, como los/as usurpadores/as del trabajo, la salud, la educación y como los/as responsables del aumento de la criminalidad, entre otros males. (Oteiza et al., 1997; CELS, 1999; Cohen, 2004; Grimson, 2006). Esos discursos se introdujeron en los espacios escolares y en varias ocasiones se tradujeron en prácticas discriminatorias.

A nivel nacional, numerosas investigaciones se han referido a la escolaridad de niños/as inmigrantes. La mayor parte de ellas ha señalado las situaciones de estigmatización que padecen muchas veces estos/as niños/as en las escuelas y el cruce entre prácticas xenófobas con diversas formas de exclusión social (Cohen, 1998-99; Neufeld y Thisted, 1999; Domenech, 2004; Beheran, 2007; Diez y Novaro, 2009). Paralelamente, los trabajos abocados a la escolaridad de inmigrantes en el nivel medio todavía son escasos. Entre ellos, cabe destacar el realizado por Nobile (2006) quien ha atendido a las prácticas discriminatorias que tienen lugar en ese nivel respecto de los/as estudiantes inmigrantes y a la normativa referida a la escolaridad de dichos/as jóvenes. Muchos/as de ellos/as cuentan con una trayectoria construida en la sociedad receptora, pues migraron

junto a sus familias siendo niños/as y asistieron al nivel primario en el país de acogida. Sin embargo, a las escuelas secundarias también asisten jóvenes que migraron siendo adolescentes; para ellos/as el nivel medio se constituye en un importante ámbito de sociabilidad en el que construyen sus primeros vínculos con el nuevo espacio social en el que viven.

Frente a la crisis, y a partir de los intentos por consolidar un nuevo modelo de desarrollo, desde el sector político gubernamental, proliferaron las propuestas referidas a una mayor “integración” de los/as inmigrantes. La Ley de Migraciones N° 25.871, sancionada en 2003, forma parte de éstas. En comparación con la legislación anterior, esta ley promueve una nueva visión respecto de los colectivos de inmigrantes. En ella se fomenta el reconocimiento de los derechos humanos de esta población, entre los que se destacan el derecho a la salud, a la educación y también a la reunificación familiar (Novick, 2004; Nejamkis, 2008/2009).

Este renovado tratamiento se plasmó, en parte, en el ámbito educativo, lo cual se observa a través de la Ley de Educación N° 26.206, sancionada en 2006, la cual sostiene que de acuerdo a lo establecido en la nueva ley de migraciones, el Estado Nacional, las provincias y la ciudad de Buenos Aires deben garantizar el acceso, permanencia y egreso de todos los niveles del sistema educativo, a la población inmigrante por más que no cuente con un Documento Nacional de Identidad (DNI). A su vez, promueve el respeto de la diversidad cultural. Sin embargo, también señala el objetivo de “fortalecer la identidad nacional”.

A través del trabajo de campo de tipo etnográfico realizado desde el año 2005 en escuelas públicas primarias y secundarias de la ciudad de Buenos Aires, he notado que más allá de estos importantes cambios, en numerosas ocasiones, los espacios escolares continúan siendo sumamente complejos para la cotidianeidad de niños/as y jóvenes inmigrantes. Como desarrollaré a continuación, la mayor parte de autoridades escolares y docentes con los/as que he tenido oportunidad de dialogar conocían la normativa vigente referida a los derechos de la población inmigrante para acceder y egresar del sistema educativo, sin embargo, en las escuelas visitadas, si bien no observé situaciones de expulsión de niños/as o jóvenes inmigrantes, ni negativas a inscribirlos/as, atendí a la pervivencia de miradas estereotipadas y prejuiciosas respecto de ellos/as y a un marcado tinte asimilacionista en la mayoría de las prácticas educativas.

## HISTORIA DE LAS MIGRACIONES E HISTORIA DE LA EDUCACIÓN

En la Argentina, la historia de las migraciones y la de la educación poseen interesantes vínculos. Entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX, comenzó a tener lugar la llamada “inmigración de masas” y también lo que en la actualidad conocemos con el nombre de “sistema educativo moderno”. En aquel momento,

2 El trabajo de campo correspondiente a las investigaciones mencionadas fue realizado en cuatro escuelas públicas primarias y dos escuelas públicas secundarias, ubicadas en distintos barrios de la ciudad de Buenos Aires, a las que asisten estudiantes bolivianos/as y paraguayos/as. La mayor parte de la población de las seis escuelas vive en villas de emergencia, de modo que se trata de niños/as y jóvenes cuyas vidas están atravesadas por profundas desigualdades sociales.

la economía argentina necesitaba fuerza de trabajo pero, para el sector político gubernamental, los/as trabajadores/as debían ser europeos/as pues había que poblar pero también “modernizar” el país y se presumía que esos/as hombres y mujeres traerían, desde Europa, las ideas y los saberes de la modernización capitalista.

Alberdi y Sarmiento comenzaron a elaborar el discurso referido a una Argentina “europeizada”. Ambos sostenían que era necesario transformar la sociedad argentina. Ahora bien, Alberdi poseía la convicción de que tal mutación se daría a partir de la llegada de inmigrantes europeos/as, supuestamente, dotados/as de una experiencia laboral caracterizada por la modernización y el industrialismo. Por su parte, Sarmiento también poseía enormes expectativas respecto de estos/as inmigrantes pero, a su vez, colocaba un importante énfasis en el rol que debía cumplir la escuela. Para el autor de “Facundo”, la escuela primaria obligatoria sería la encargada de fundir las diferencias y establecer las características de una nueva sociedad argentina. Según Carli (2003), para Sarmiento el establecimiento de la educación pública y obligatoria significó un intento homogeneizante pero también “(...) una política amplia de inclusión social y un gesto fundacional de la sociedad” (2003:15). Para la autora, a través de este tipo de escolaridad, la población infantil “fue escolarizada, alfabetizada e inscripta en un espacio educativo, desde el cual el Estado-nación llevó adelante una política de amplio alcance desde el punto de vista cultural. (...) la escuela (...) construyó una cultura común” (2003:13).<sup>3</sup>

En aquel momento, comenzaron a desarrollarse los trazos del modelo asimilacionista en educación<sup>4</sup> (Neufeld y Thisted, 1999; Sagastizabal, 2000). Ahora bien, la dirigencia gubernamental no promocionaba la asimilación de las minorías a una cultura preexistente argentina, sino más bien a un tipo ideal identitario: el europeo. Juliano ha señalado que: “a la inversa del modelo de

‘anglo- conformity’ que pretendía modificar a los inmigrantes para que se parecieran a los colonos ya establecidos, se proclamaba que se modificaría a los nativos para que se parecieran a los inmigrantes” (Juliano, 1993:52-53).

Sin embargo, aquellos/as europeos/as que arribaron no fueron los/as esperados/as. A principios del siglo XX, la mirada respecto de los/as inmigrantes se tornó más compleja pues esa población, en su mayor parte conformada por hombres, carecía de los saberes de la industrialización capitalista, pertenecía mayoritariamente a sectores pobres y contaba con un nivel educativo bajo. Además, en ocasiones, portaba las ideas de transformación social del socialismo y anarquismo europeos (Devoto, 2003). Numerosos inmigrantes habían participado en organizaciones sindicales, algunos de ellos, incluso, habían formado parte de la primera Asociación Internacional de Trabajadores (Suriano, 2000). De modo que se produjo un notorio cambio de percepción acerca de la inmigración europea, acompañado, en los primeros años del siglo XX, de un marco legal constituido por las represivas leyes de Residencia y de Defensa Social<sup>5</sup>.

Frente a este cambio de percepción respecto del inmigrante europeo, que ahora era identificado en términos de “amenaza”, las estrategias del sector político gubernamental combinaron la represión con los intentos de “integración”. En este sentido, se impuso la idea de nacionalizar a los/as inmigrantes. Para “construir nacionalidad” el Estado se valió de tres elementos fundamentales y obligatorios: el servicio militar, el voto y la educación.

Con respecto al ámbito de la educación, Terigi (1991) ha señalado que, en primer lugar, los esfuerzos habían estado destinados a alcanzar la sanción de las leyes que administrarían su actividad, pero más adelante “el trabajo pedagógico fue orientado hacia la codificación y homogeneización de la cultura escolar con el fin de construir un ‘sujeto pedagógico’ homogéneo” (1991:226). En tal sentido, en primer lugar, ya en la década de 1880, habían comenzado a desarrollarse un proceso a partir del cual comenzó a construirse la “argentinidad”; construcción en la que no cupo la historia del genocidio indígena ni la de los gauchos: sinónimos ambos de la supuesta “barbarie” que caracterizaba al territorio. La enseñanza obligatoria, gratuita y laica, promovida a través de la Ley N° 1420, sancionada en 1884, se propuso garantizar la masificación de la alfabetización exclusivamente española y promover los valores patrios argentinos. En segundo lugar, la escuela debió valerse de ciertos mecanismos específicos, uno de los

<sup>5</sup> La ley de Residencia, sancionada en 1902, autorizaba al poder ejecutivo a expulsar a cualquier persona extranjera que fuese considerada peligrosa, en relación con la seguridad nacional o la alteración del orden público. A su vez, prohibía el ingreso de aquellas personas cuyos antecedentes no resultaran pertinentes para las autoridades locales. Por su parte, la ley de Defensa Social, sancionada hacia 1910, poseía similares características a la anterior, pero sumaba la posibilidad de identificar claramente cuáles eran las ideologías no deseadas (Novick, 1997; Devoto, 2003; Costanzo, 2009).

<sup>3</sup> Carli (2008) ha señalado que los estudios referidos al sistema educativo argentino estuvieron caracterizados por dos perspectivas de análisis. Algunos de ellos, desde una perspectiva foucaultiana, desatendieron, en palabras de la autora, la “singularidad creativa de los fenómenos históricos”, mientras que otros, desde una perspectiva gramsciana, se abocaron a “la reconstrucción de los acontecimientos aunque con un peso notorio de la pregunta político - ideológica”. Para la autora, ambas perspectivas tendieron a construir una imagen generalizadora y universalista del pasado. Por un lado, aquellos que desarrollaron una perspectiva foucaultiana le otorgaron una escasa atención a las especificidades y productividad del sistema educativo argentino. Por otro lado, aquellos estudios basados en una perspectiva gramsciana se limitaron a atender “la dimensión *conflictual* del proceso educativo” (Carli, 2009:73), debilitando el desarrollo de la historia cultural (Carli, 2009).

<sup>4</sup> El asimilacionismo (anglo- conformity) es uno de los modelos de tratamiento de la diversidad cultural implementado en numerosos países. A partir del mismo se supone que los/as inmigrantes deben ir adoptando la lengua, valores y normas del grupo cultural dominante en el país de acogida y, paralelamente, comenzar a “renunciar” a su cultura de origen.

cuales fue la invención de una “tradición argentina”. Hacia 1908 fue nombrado presidente del Consejo Nacional de Educación el doctor Ramos Mejía. Devoto ha relatado que éste había notado que en las escuelas de la ciudad de Buenos Aires “(...) buena parte de los maestros no habla castellano y que los niños reciben lecciones de patriotismo del libro *Cuore* de Amicis y no de libros que exaltasen las gestas argentinas” (2003:279). En consecuencia, se propuso desarrollar una campaña de educación patriótica nacionalista y, en relación con la misma, Devoto ha señalado que: “Si en cuanto a la educación patriótica Ramos Mejía no es innovador, ya que muchas de las disposiciones venían de épocas precedentes, sí lo fue en lo atinente a la sistematización de una liturgia pedagógica, que acompañará masivamente a los actos escolares de ahí en más (himno, cantos patrióticos, culto a la bandera, fiestas cívicas)” (2003:279).

Ahora bien, Juliano (1993) ha sostenido que las minorías de inmigrantes soportaron de distintas formas los intentos de asimilación. La autora ha señalado que aquellas que contaban con mayores recursos económicos, como ser la de los alemanes o ingleses, lograron constituir sus propias instituciones educativas. Sin embargo, cabe destacar que las intervenciones en los contextos escolares fueron acompañadas con numerosas campañas contra las escuelas pertenecientes a colectividades de inmigrantes.

Más adelante, durante el curso de las dos presidencias de Yrigoyen (1916-1922; 1928-1930), el eje central de la política educativa fue el de la recuperación de la tradición hispana, pues el objetivo era encontrar una matriz que pudiera servir de base identitaria a los/as hijos/as de los/as inmigrantes (que en un porcentaje considerable provenían de España) (Neufeld, 1999).

En la década de 1930, tanto la crisis económica internacional como la política a nivel nacional determinaron importantes transformaciones en la Argentina. En relación con la cuestión migratoria, esto significó que las leyes pasaran a constituirse en elementos cada vez más restrictivos. En un primer momento, los argumentos del gobierno militar de José F. Uriburu (1930- 1932) y de los gobiernos conservadores que le sucedieron, se basaron en la necesidad de garantizar las medidas sanitarias de prevención frente a las posibles enfermedades que presentarían los/as inmigrantes. Luego, el énfasis se colocó manifiestamente en la peligrosidad ideológica y también, en términos económicos, en relación con el riesgo que representaba la llegada de mano de obra extranjera para el mercado laboral local. En este contexto, las migraciones europeas disminuyeron notoriamente.

Mientras tanto, en el ámbito de la educación, tanto liberales como sectores de izquierda y nacionalistas, habían intentado que sus ideologías quedaran plasmadas en el sistema. Sin embargo, fueron únicamente los sectores nacionalistas, a través de los gobiernos de facto y conservadores, quienes tuvieron esa chance. Estos

sectores antidemocráticos promovían la importancia de preservar y fomentar instituciones tradicionales como la nación y la familia.

A lo largo de estos distintos momentos históricos, la llamada “educación patriótica” se constituyó como un tema de interés para los diversos actores que estuvieron a cargo del área educativa, sin embargo, el énfasis que en ella se había puesto en un principio fue disminuyendo progresivamente. Varios años después, entre fines de la década de 1930 y los primeros años de la década de 1940, se renovaron las intenciones de promover una educación con estos lineamientos y, al igual que en la década de 1910, el objetivo fundamental de tal iniciativa fue el de fortalecer los sentimientos e ideales nacionalistas (Plotkin, 1993).

Luego de la segunda guerra mundial, se incrementó el flujo de migrantes europeos hacia la Argentina. Si bien el mismo no alcanzó los niveles de fines del siglo XIX y principios del XX, se trató de un importante movimiento cuyos orígenes deben rastrearse en las consecuencias socioeconómicas y políticas de la guerra, pero también en la estrategia de desarrollo implementada por el primer gobierno peronista (De Cristóforis, 2006).

Con respecto a los/as inmigrantes procedentes de países limítrofes, Benencia (2003) ha señalado que, si bien arribaron a la Argentina mucho antes de ser registrados/as a través de los censos, comenzaron a ser mayormente visibilizados/as a mediados del siglo XX. A partir de la década de 1960, la migración limítrofe comenzó a satisfacer la demanda de mano de obra de algunos sectores, lo cual generó dos tipos de movimientos, a saber: uno, dirigido hacia las áreas de frontera, donde los migrantes se convirtieron en trabajadores de la zafra y estacionales; y otro, orientado hacia el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), donde aportaron con su trabajo al crecimiento de la industria manufacturera y los servicios (Benencia, 2003). Vale aclarar que de acuerdo a la información suministrada por los censos nacionales, a lo largo de la historia, el peso relativo de su flujo sobre el total de la población nunca superó el 3%.

Si bien a lo largo de la historia la sociedad argentina sufrió numerosas transformaciones, la mayor parte de las veces, el discurso político gubernamental ha mantenido su carácter pro-europeo y ha ido delineando importantes rasgos discriminatorios respecto del resto de los/as inmigrantes, sometiéndolos/as, generalmente, a prácticas de corte asimilacionista. Grimson (2006) ha sostenido que, históricamente, la Argentina se ha “imaginado” a sí misma como un enclave europeo. Para el autor, dentro de este imaginario, los/as inmigrantes bolivianos/as y sus descendientes (y también numerosos/as inmigrantes procedentes de otros países limítrofes y del Perú) son identificados/as como esa alteridad indígena que, a lo largo de la historia, se ha intentado negar sistemáticamente<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Dicho imaginario oculta no sólo la ascendencia indígena de buena parte de la población argentina y la presencia de otros colectivos migratorios y de esclavos procedentes

### MIRADAS Y PRÁCTICAS DOCENTES RESPECTO DE LOS/AS NIÑOS/AS Y JÓVENES INMIGRANTES

Las referencias a una Argentina “europeizada” subsisten en las manifestaciones de numerosos/as docentes de las escuelas que he visitado a lo largo de mis investigaciones. Muchos/as de ellos/as, incluso algunos/as que se manifiestan preocupados/as acerca de las dificultades educativas de los niños/as y jóvenes inmigrantes, poseen visiones estereotipadas y prejuiciosas respecto de la población proveniente de Bolivia y del Paraguay (países de donde procede la mayor parte de estudiantes inmigrantes de las escuelas visitadas). En muchas de las conversaciones que he mantenido con ellos/as, pude atender a las mismas. Las más recurrentes suelen asociar a los/as inmigrantes procedentes de Bolivia con la supuesta “falta de oralidad” y carencia de “normas culturales básicas”, mientras que a los/as inmigrantes paraguayos/as, suele vinculárselos/as con la “violencia” y la “promiscuidad”. A continuación, expongo algunas de ellas:

“Los chicos bolivianos no hablan porque sus familias carecen de oralidad...” (Maestra de escuela primaria).

“¿Qué puedo hacer yo con esos chicos en el aula? Que no tienen normas culturales básicas... Nada.” (Maestra de escuela primaria).

“Nosotros les explicamos a las mamás que tienen que dejar de hablarles en aymara, quechua o guaraní para que los chicos se integren.” (Maestra de escuela primaria).

“Los paraguayos son de naturaleza violenta... Siempre se andan acuchillando acá en el barrio... Además son muy promiscuos y eso les trae muchos problemas.” (Profesor de escuela secundaria).

“Son chicos que vienen de otra cultura muy distinta a la nuestra y eso complica las cosas.” (Profesora de escuela secundaria).

Entre la mayor parte de docentes preponderan las expresiones que aluden a la supuesta cultura “deficitaria” de estos/as chicos/as y de sus familias o bien a la carencia de la misma. De esta manera, la cultura y la diversidad cultural son recurrentemente invocadas para explicar las problemáticas que tienen lugar en las escuelas. En esas invocaciones, los/as docentes utilizan visiones estereotipadas y, en ocasiones, prejuiciosas a través de las que intentan explicar los problemas educativos de los/as estudiantes aludiendo a unas supuestas características culturales que identifican como inamovibles.

Este tipo de explicaciones, obtura la posibilidad de tener en cuenta los

de los continentes asiático y africano respectivamente, sino también el tratamiento discriminatorio que recibieron muchos/as de aquellos/as inmigrantes europeos/as en distintos espacios sociales y también, en ocasiones, a través de la implementación de instrumentos legislativos que propiciaron un alto número de encarcelamientos y deportaciones.

complejos contextos sociales en los que viven los/as estudiantes y el carácter dinámico y abierto que poseen sus prácticas. Para estos/as docentes, los/as estudiantes deben “integrarse” en la “cultura nacional” y “dejar de lado” su cultura de origen.

Por otro lado, he notado que, en ocasiones, las buenas intenciones de algunos/as docentes, que manifiestan pretender reconocer la diversidad cultural presente en los espacios escolares, acaban por generar situaciones de marcación del “otro” que no hacen más que profundizar las situaciones de estigmatización que padecen numerosos niños/as y jóvenes con diversas pertenencias étnicas, nacionales y lingüísticas.

Estas prácticas, llamadas comúnmente como “multiculturales”<sup>7</sup>, permiten entrever las contradicciones que operan entre los/as docentes, quienes, por un lado, sostienen una perspectiva asimilacionista que promueve el abandono de las pertenencias culturales que los/as estudiantes traen desde sus países de origen y, por otro lado, pregonan la valorización de la diversidad cultural.

En el nivel primario, en el cual la difusión del multiculturalismo ha tenido un amplio desarrollo, estas situaciones se evidencian, en ocasiones, en los actos escolares en los que se “festeja” la diversidad cultural, a través de la organización de una “Feria del Plato”, por ejemplo, en la cual los/as estudiantes inmigrantes deben presentar una comida “típica” de sus países de origen. En una de las escuelas visitadas, una docente de quinto grado explicaba:

“A nosotros nos interesa que los chicos que vienen de afuera sepan que su cultura tiene un valor y que se sientan orgullosos de mostrarla en la escuela a todos sus compañeros. Por eso organizamos la feria para que traigan sus platos tradicionales y todos podamos probarlos... La experiencia la hemos llevado a cabo durante varios años y siempre nos ha salido muy bien; todas las mamás se esmeran y participan cocinando algo típico... Para todos es un día distinto en el que nos acercamos a la cultura de nuestros vecinos”.

Más allá de las buenas intenciones de los/as docentes que promueven este tipo de actividades, las mismas se convierten en prácticas que tienden, más

<sup>7</sup> El término “multiculturalismo” es usualmente empleado con diferentes connotaciones. En ocasiones, ha sido utilizado para hacer referencia al reconocimiento de minorías étnicas o de género, pero también para hacer alusión a una amplia gama de propuestas políticas, algunas de las cuales están vinculadas al área educativa (Citrin, Sears, Wong, y Muste, 2001). En este trabajo, he seguido la definición propuesta por Lamo de Espinosa, quien ha sostenido que: “entiendo por multiculturalismo (como hecho) la convivencia en un mismo espacio social de personas identificadas con culturas variadas, y entiendo (también) por multiculturalismo (como proyecto político, en sentido, pues, normativo) el respeto a las identidades culturales, no como reforzamiento de su etnocentrismo, sino al contrario, como camino, más allá de la mera coexistencia, hacia la convivencia, la fertilización cruzada y el mestizaje” (Lamo de Espinosa, 1995:18).

bien, a resaltar las diferencias a través de un único aspecto, sin atención a otros componentes, que forma parte de la cultura, como los saberes, los valores, las formas de organización social y de comunicación de los distintos colectivos.

Paralelamente, este tipo de actividades extra curriculares suele tener lugar una vez en el año y quedar al margen de la cotidianeidad escolar. De esta manera, y más allá de sus discutibles resultados, los mismos tienen un escaso efecto sobre las vidas de los/as niños/as y docentes.

Por su parte, en el nivel secundario, en ocasiones, algunos/as profesores/as implementan estrategias educativas a través de las cuales pretenden, según sus propias palabras, “valorar la cultura de los chicos que vienen de afuera y ayudar a integrarlos”. Pues bien, en una clase abierta de Historia para padres, madres y estudiantes de 2º año de una de las escuelas secundarias que he visitado, la docente propuso tratar la temática referida a los Pueblos indígenas pues, según explicó, entendía que era una excelente oportunidad “para promover el reconocimiento de las culturas indígenas de las cuales provienen muchos alumnos de la escuela”.

En aquella oportunidad observé cómo en contraposición a las pretensiones de la docente y de algunas madres, los/as estudiantes intentaban “desmarcarse” de “lo indígena”. A continuación reproduzco un fragmento del registro de campo que elaboré en aquella oportunidad:

“En un momento de la actividad una madre señaló: ‘Yo siempre le digo a ella (dirigiéndose a su hija) que es india... porque el padre lo es... tenemos antepasados... y ella me dice que no’. Frente a este comentario, dejando ver su enojo, la joven exclamó: ‘¡Yo no soy india, mamá!’ . Su madre le respondió, riéndose: ‘Sí, lo sos’”.

Los intentos que tanto la docente como algunas madres realizaban en relación a conseguir un mayor reconocimiento de las pertenencias étnicas indígenas de los/as estudiantes, acababan por construir una fuerte “marcación” sobre ellos/as. Novaro ha sostenido que: “nombrar al otro no solo es una forma de reconocerlo, sino que también puede ser una forma de marcación en tanto un término (indio, hablante de una lengua indígena, boliviano) lleva asociado un significado peyorativo que se impone sobre alguien” (2011:188-189).

La propuesta referida a cómo nombrar puede significar “marcar”, cuando los nombres están “cargados” de connotaciones despectivas, puede aplicarse a la comprensión de los procesos de desmarcación que elaboran los/as jóvenes, como en el caso de la estudiante que con un notorio enojo exclamó: “¡Yo no soy india, mamá!”.

Más allá del registro de algunas experiencias similares a la recién señalada, el trabajo de campo realizado, me ha permitido dar cuenta del escaso desarrollo del multiculturalismo en el nivel medio. Entre las representaciones y prácticas

docentes se evidencian escasas referencias al discurso que promociona el “respeto a la diversidad cultural”, propuesto en la Ley de Educación Nacional N° 26.206 y ampliamente difundido en el nivel primario (Beheran, 2007) y por los organismos internacionales vinculados con la temática educativa.

Por un lado, pareciera ser que en el nivel medio ese discurso ha tenido una menor difusión y, por otro lado, algunas características propias del nivel parecieran propiciar entre los/as docentes una menor receptividad de este tipo de discursos.

En este sentido, Dussel ha señalado ciertas ideas que resultan apropiadas para reflexionar acerca de estas distinciones entre niveles. Para la autora, “Si la escuela primaria era más maternal y ‘contenedora’, la secundaria debía ser, en cambio, más patriarcal, vertical e impersonal” (Dussel, 2009:46). Pues bien, en las escuelas primarias, frecuentemente me encontraba con docentes preocupadas/os por los/as niños/as inmigrantes, por las penosas situaciones de pobreza en las que vivían y por el desarraigo que experimentaban. Si bien muchas veces esa preocupación iba acompañada de miradas prejuiciosas respecto de estos/as chicos/as y de sus familiares, en sus expresiones, numerosas docentes ensamblaban esas miradas con unos sentimientos maternos que, según sus propias palabras, las llevaban a “querer ayudarlos”.

Mientras tanto, en las escuelas secundarias, más allá de las buenas intenciones y la notable preocupación de muchos/as docentes respecto de los/as estudiantes, las relaciones entre unos y otros son mucho más laxas y desapegadas; numerosos/as docentes, por ejemplo, no conocen los nombres de los/as estudiantes y mucho menos sus orígenes nacionales. En este sentido, una profesora de una de las escuelas secundarias visitadas señalaba:

“Este chico que está acá, sentado al lado de la ventana, no sé si será boliviano, peruano o qué pero no logro que hable... Le tengo que sacar las palabras con tirabuzón... No sé si me entiende... Creo que habla en otro idioma, me parece que es quechua ¿Puede ser?”

En las expresiones de la docente, se observa su desconocimiento del nombre, la nacionalidad y el idioma en el que habla el joven estudiante. Pareciera ser que estas diferencias entre los/as docentes de nivel primario y secundario, auspician diversos tipos de tratamientos de la población inmigrante en uno y otro nivel, teniendo lugar en el nivel primario mayores posibilidades de desarrollo de las prácticas de reconocimiento.

Paralelamente, en algunas ocasiones, en el nivel secundario he evidenciado una visión de mayor reconocimiento y respeto de los/as estudiantes, que consiste en la implementación de prácticas afectivas (Abramowski, 2009), las cuales propician situaciones de mayor encuentro entre estos/as y sus docentes. Sin embargo, entre los/as profesores/as que elaboran ese tipo de prácticas, no tiene

lugar una mirada respecto de las pertenencias étnicas, nacionales y lingüísticas de los/as estudiantes ni, al igual que en el nivel primario, una visión crítica acerca de los contenidos curriculares. El mayor reconocimiento que elaboran respecto de los/as estudiantes y de sus complejas situaciones de vida, excluye la identificación de unos contenidos curriculares que muchas veces poco tienen que ver con la diversidad sociocultural que se manifiesta en los espacios escolares.

Si bien a través del trabajo de campo, realizado en las escuelas, no he observado prácticas discriminatorias explícitas que expulsen a los/as niños/as y jóvenes inmigrantes de ellas o que impidan su acceso a las mismas, sí he atendido a prácticas educativas que los/as dejan al margen de la posibilidad de recibir, no sólo una educación sensible a sus pertenencias culturales sino también, en numerosas ocasiones, un trato considerado y respetuoso. En numerosas ocasiones, tanto en el nivel primario como en el secundario, me llamó poderosamente la atención el hecho de que los/as docentes manifestaran sus visiones estereotipadas y prejuiciosas respecto de los/as estudiantes inmigrantes en frente de ellos/as. Estas situaciones me llevaron a intentar que mis conversaciones con maestros/as y profesores/as tuvieran lugar sin la presencia de los/as estudiantes.

En resumen, en las escuelas visitadas, las recurrentes prácticas asimilacionistas y las de “marcación” del “otro”, así como la inexistencia de proyectos educativos en relación con la atención de estudiantes con diversos orígenes nacionales constituyen un contexto que se presenta dificultoso para los/as niños/as y jóvenes inmigrantes.

Las prácticas que tienen lugar en los espacios escolares, se inscriben en contextos sociales que los exceden y atraviesan continuamente, de modo que así como aquellas transformaciones jurídicas y políticas, en relación con el tratamiento de la población inmigrante, que señalé en la introducción de este capítulo, penetraron en las escuelas garantizando el acceso de muchos/as niños/as y jóvenes inmigrantes, también en ellas aún tienen lugar esas miradas estereotipadas y prejuiciosas respecto de los/as inmigrantes limítrofes que la sociedad argentina ha construido a lo largo de su historia.

#### **MIRADAS Y RECOMENDACIONES DESDE LA ETNOGRAFÍA RESPECTO DE LAS PRÁCTICAS EDUCATIVAS EN CONTEXTOS INTERCULTURALES**

En este apartado presentaré algunas reflexiones y recomendaciones, elaboradas a partir del trabajo de campo realizado en estos años, que considero podrían, por un lado, colaborar en la transformación de algunas situaciones que tienen lugar de manera recurrente en los espacios escolares y, por otro lado, funcionar como disparadores para la discusión que requiere la implementación de una política educativa que aborde la escolarización de la población inmigrante.

El hecho de permanecer en las escuelas me permitió establecer un vínculo de confianza con varios/as de mis interlocutores/as y convertirme en una promotora de la reflexión sobre ciertos temas y situaciones de la vida escolar. Con esto me refiero a que aquello que intentaba describir se convirtió, en ciertas oportunidades, en un tema de reflexión docente, pues al dialogar con ellos/as sobre sus creencias y sus “hazañas” o al compartir mis visiones sobre la cotidianeidad escolar, en varias oportunidades, pude apreciar sus intenciones y esfuerzos por reflexionar acerca de las posibilidades de renovar muchas de sus prácticas.

En ocasiones, estas reflexiones tendieron, por ejemplo, a que los/as maestros/as y profesores/as comenzaran a cuestionar algunas de las formas tan naturalizadas y arraigadas de enseñar que tienen lugar en las escuelas. En muchas de ellas pervive la imagen del/de la docente como portador/a exclusivo/a de los saberes que deben ser enseñados, lo cual impone una notoria distancia entre el/la mismo/a y los/as estudiantes, cuyos saberes son invisibilizados. Si bien el reconocimiento de las experiencias formativas previas y/o externas a la escuela resulta fundamental en cualquier relación educativa, numerosos/as docentes consideran que los únicos saberes “legítimos” son los que se imparten en el espacio escolar.

Sin embargo, en mis conversaciones informales con algunos/as de ellos/as, en las que les comentaba ciertos relatos que había recogido entre los/as estudiantes, a través de las entrevistas, atendí al desarrollo de reflexiones autocríticas a través de las cuales se preguntaban si no sería necesario revisar esas formas de enseñanza y atender a los saberes previos de los/as estudiantes. Algunos/as docentes se mostraban interesados/as en conocer las experiencias formativas que ciertos/as jóvenes habían vivido en el ámbito del hogar, en donde habían aprendido actividades vinculadas a las trayectorias laborales de sus padres y/o madres. Me refiero a los casos de aquellos/as jóvenes que contaban con experiencias formativas vinculadas a la albañilería y/o a la costura.

En otras oportunidades, abordé el tema referido al “silencio” que, según muchos/as docentes, caracteriza a los/as niños/as y jóvenes bolivianos/as. Novaro y otros han analizado los comportamientos de docentes argentinos/as y niños/as bolivianos/as en una escuela primaria de la ciudad de Buenos Aires y han dado cuenta de que los/as primeros/as “[...] suelen entender el silencio durante la situación de clase como barrera surgida con independencia de la relación asimétrica que se da entre los alumnos y la institución” (Novaro et al., 2007:182). Efectivamente, muchos/as maestros/as y profesores/as analizan este tipo de situaciones sin atender a las distancias que tienen lugar entre ellos/as y los/as estudiantes.

Paralelamente, el silencio es interpretado como una característica de la “bolivianidad”. La visión cosificada de la cultura, que opera en ese imaginario

docente, obstaculiza el cuestionamiento referido a las formas en que los supuestos silencios de estos/as niños/as y jóvenes son contruidos. Señalo que son “supuestos” porque durante mis visitas a los establecimientos escolares observé distintas situaciones; en algunas oportunidades, los/as estudiantes bolivianos/as, efectivamente, permanecían la mayor parte del tiempo en silencio, sin embargo, en otras clases y/o durante los recreos, por ejemplo, pude observar que esos/as mismos/as estudiantes hablaban con sus compañeros/as y docentes y que, en numerosas ocasiones, participaban activamente en las clases. Pues bien, “el silencio de los/as estudiantes bolivianos/as” constituye una imagen estereotipada que, como tal, generaliza de manera errónea lo que realmente sucede.

Las conversaciones que mantuve con algunos/as maestros/as y profesores/as favorecieron la reflexión acerca de su responsabilidad en la construcción de esos silencios, manifestando sus intenciones de revisar los estilos comunicativos que implementan durante las clases.

Si bien estas situaciones no garantizan una transformación de las prácticas docentes, considero que dan cuenta de la necesidad que poseen muchos/as de ellos/as en relación a encontrar un espacio de reflexión sobre su desempeño profesional.

Más allá de las reflexiones conjuntas que mantuve con algunos/as docentes, considero que la investigación etnográfica puede realizar otro tipo de contribuciones. Numerosos estudios han intentado vincular a la etnografía educativa con la posibilidad de colaborar en la constitución de nuevas prácticas al interior de las escuelas (Fetterman, 1993; Lassiter, 2005 en Rockwell, 2009). Sin embargo, para Rockwell la etnografía puede proporcionar ciertos aportes para la transformación educativa, pero ésta solo puede desarrollarse a través de procesos políticos y acciones concretas. Para la autora, lo que sí puede conseguir la misma es aportar una manera distinta de interpretar las prácticas que tienen lugar en los espacios escolares. En este sentido, ha señalado que: “La posibilidad de recuperar lo particular y lo significativo desde lo local, pero además de situarlo en una escala social más amplia y en un marco conceptual más general, es la contribución posible de la etnografía a los procesos de transformación educativa” (Rockwell, 2009:34).

Siguiendo la propuesta de Rockwell, considero que la investigación etnográfica, a través de su contribución al conocimiento de la cotidianeidad de los espacios educativos y de los procesos que allí tienen lugar, puede colaborar en la reflexión y discusión acerca de los posibles cambios que debieran tener lugar en las políticas educativas.

Las investigaciones que he realizado me han permitido observar, en primer lugar, que en numerosas ocasiones, los/as docentes denuncian la sobrecarga de actividades que los/as afecta, entre las que se combinan la función docente, las

tareas administrativas, la “contención social” de muchos/as estudiantes y de sus familias<sup>8</sup> y la atención de niños/as y jóvenes inmigrantes que recién han llegado al país y que, tanto ellos/as como sus familiares, se muestran desorientados/as en relación al funcionamiento del sistema educativo, por ejemplo.

A través del trabajo de campo, en numerosas ocasiones, he observado esa sobrecarga de actividades que padecen los/as docentes, quienes intentan resolver situaciones para las que, según sus propias palabras, “no estamos preparados”. En tal sentido, resulta necesario que el sistema educativo contemple las mismas y lo difícil que resulta muchas veces para los/as docentes encontrar soluciones a problemáticas que exceden sus funciones.

En segundo lugar, a nivel internacional, desde hace décadas, en el sector educativo, surgieron interrogantes en relación a cómo debían actuar las escuelas y los/as docentes frente a la llegada de niños/as y jóvenes con diversas pertenencias culturales y se pusieron en marcha algunas experiencias de reconocimiento de la diversidad cultural. En los años ochenta, algunas de ellas se desarrollaron en el ámbito de la educación intercultural<sup>9</sup>. Las mismas se originaron a partir de las prácticas de la llamada educación multi o pluricultural que tuvieron lugar en los años sesenta en los Estados Unidos y en los años setenta en Europa (Malgesini y Giménez, 2000). Estas primeras prácticas tuvieron por objetivo reducir el fracaso escolar de aquellos/as niños/as “culturalmente diferentes”.

A nivel nacional, las propuestas referidas a una educación de este tipo tuvieron lugar, en la década del noventa, en el marco de programas compensatorios. Bordegaray y Novaro (2003) han reflexionado acerca del Proyecto de Educación Intercultural y Bilingüe elaborado por el Ministerio de Educación argentino en un programa de estas características y han sostenido que se trató de una experiencia que entendía a la diversidad cultural en términos de desventaja educativa.

Esta situación se ha modificado pues, desde el año 2006, a partir de la sanción de la nueva ley de educación (Nº 26. 206), se creó la modalidad de Educación Intercultural y Bilingüe en distintas jurisdicciones y el área

8 Entre las complejas situaciones sociales que forman parte de la vida de estos/as chicos/as, numerosos/as docentes destacaron la violencia doméstica, el embarazo adolescente y la desocupación de las familias.

9 El concepto de interculturalismo aparece a partir de las insuficiencias de la noción de multiculturalismo para reflejar el carácter dinámico de la sociedad. Durante los años sesenta y setenta el multiculturalismo parecía ser lo suficientemente apropiado como para evidenciar la presencia de diversos grupos culturales en un mismo espacio social. En la actualidad, ese concepto se asocia a la idea de una “foto fija” de la sociedad donde los grupos aparecen de forma estanca y en la cual, entonces, no pueden apreciarse las relaciones que se construyen entre ellos. De modo que el concepto de interculturalismo intenta reflejar esas relaciones entre los distintos grupos culturales que conviven en un mismo espacio social (Malgesini y Giménez, 2000).

comenzó a formar parte de la Dirección de Gestión Curricular del Ministerio de Educación de la nación (Diez et al.; 2011). Sin embargo, más allá de estas notorias modificaciones, la modalidad continúa sin contemplar la presencia de estudiantes inmigrantes en los distintos niveles del sistema educativo y las necesidades educativas de esta población.

Los procesos migratorios poseen rasgos determinados que deben ser tenidos en cuenta (Tamagno, 2001). Ahora bien, entiendo que los mismos no están determinados, exclusivamente, por los/as inmigrantes en sí, por sus “características culturales” sino, más bien, por las distintas modalidades que adquieren los mencionados procesos. Con esto me refiero a la necesidad de atender a sus causas, a las formas en que se desarrollan y a sus consecuencias.

Como señalé anteriormente, a lo largo de mis visitas a las escuelas, observé situaciones en donde los/as docentes atribuían causas relativas a aspectos “culturales” para explicar comportamientos de algunos/as niños/as y jóvenes inmigrantes, así como también “problemas de aprendizaje” de algunos/as estudiantes que recién habían llegado a la escuela, pero también al país. En las escuelas visitadas, la mayor parte de los/as docentes poseía escasa información acerca de cómo los procesos migratorios por los que atravesaron muchos/as de los/as niños/as y jóvenes habían provocado importantes cambios en sus vidas y en las de sus familias. Generalmente, desconocían las complejas trayectorias migratorias de los/as estudiantes, las cuales, en ocasiones, incluían múltiples cambios de domicilio, de escuelas y de sus situaciones familiares. Considero que deberían contemplarse esas especificidades circunstanciales que implican los procesos migratorios. Con esto me refiero al desarrollo de una sensibilidad que les permita a los miembros de la comunidad educativa comprender lo complejo que puede ser para los/as niños/as y jóvenes inmigrantes llegar e “integrarse” en ese nuevo espacio social, no porque “su cultura” sea otra, aunque las diferencias culturales pueden constituirse en generadoras de conflictos comunicacionales, sino porque el proceso migratorio en sí puede acarrear periodos de cierta dificultad. De esta manera, algunos/as niños/as, por ejemplo, que hacía meses que no veían a su padre, porque éste aún no había conseguido emigrar desde su país de origen, eran identificados por sus docentes como “chicos abandonados por sus padres”, lo cual evidencia un profundo desconocimiento de las trayectorias y estrategias de las familias migrantes.

Por otro lado, vale señalar que las diferencias culturales que manifiestan los/as inmigrantes (aunque no sólo ellos/as) suelen generar situaciones caracterizadas por conflictos comunicacionales. En tal sentido, resulta necesario garantizar el desarrollo de habilidades personales y grupales que puedan implementar los miembros de la comunidad educativa para sortearlas.

Una de las situaciones problemáticas típicas, que caracteriza la comunicación

entre nativos/as e inmigrantes, suele ser la constituida a partir de los equívocos que genera el lenguaje verbal. El mismo es propenso a la generación de confusiones y eso se evidencia notablemente, por ejemplo, en el uso del idioma español en distintos países. De modo que, el hecho de poseer el conocimiento de los distintos significados que puede tener una palabra puede convertirse en una herramienta de valioso beneficio en una situación de no entendimiento entre dos personas que hablan un mismo idioma (Beheran, 2005).

A su vez, se debe considerar la importancia que conlleva el manejo de una adecuada comunicación no verbal. Los sentidos de los seres humanos, los gestos, las expresiones, los movimientos del cuerpo y el espacio pueden ser utilizados de diversas formas, de acuerdo a las pertenencias culturales de los sujetos. De modo que a la hora de pensar en una manera más eficiente de comunicarse con el “otro”, resulta indispensable atender a los distintos significados comunicacionales que estos construyen (Beheran, 2005; Alsina 1999).

En tercer lugar, he observado la necesidad de que el sistema educativo, en general, revise de manera crítica el relato referido a los procesos migratorios y su rol en la construcción de la nación argentina. Las migraciones internacionales han sido un componente fundamental de la historia nacional. Su registro se observa ya en el primer Censo Nacional de Población realizado en el año 1869. Ahora bien, como señalé anteriormente, desde los sectores dominantes históricamente se ha construido el imaginario referido al carácter europeo de esa migración. Esto ha generado, entre múltiples consecuencias, que más allá de que los/as inmigrantes limítrofes también hayan sido registrados/as por aquel primer Censo de mediados del siglo XIX, y que se sepa que su presencia en el país es aún anterior, generalmente al hablar de ellos/as se haga alusión a los “nuevos inmigrantes”, invisibilizando la antigüedad de su presencia en el territorio nacional.

Novaro (2005) ha analizado el tratamiento de la temática migratoria elaborado por la propuesta oficial y editorial destinada a las escuelas primarias y ha dado cuenta de que en ella la misma aparece asociada, generalmente, a la idea de “invasión”. Si bien en la actualidad distintos documentos educativos sostienen la importancia de reconocer la multiplicidad de identificaciones culturales, étnicas y lingüísticas que forman parte de la realidad social nacional, así como la de tener en cuenta las demandas de tipo educativo que las mismas generan, en la mayor parte de las escuelas que he visitado, los/as docentes presentan la temática de las migraciones de manera parcial y ahistórica.

Generalmente, maestros/as y profesores/as manifiestan una alta valoración respecto de la inmigración europea que arribó a la Argentina desde mediados del siglo XIX y no hacen alusión a las dificultades que atravesaron las vidas de aquellos/as hombres y mujeres en sus intentos por “integrarse” a la sociedad

de acogida. Paralelamente, suelen abordar la temática sin tener en cuenta la vigencia del fenómeno y las vinculaciones del mismo con las historias de vida de muchos/as de sus estudiantes. De modo que resulta necesario que se revisen esos recortes parciales y ahistóricos (Beheran, 2011).

En cuarto lugar, la diversidad cultural que se manifiesta en las escuelas visitadas, aparece resaltada por muchos de sus miembros, a partir de la presencia de determinados grupos minoritarios. Numerosos miembros del ámbito educativo asocian a la diversidad cultural de las escuelas que he visitado con la presencia de población inmigrante. Sin embargo, siguiendo lo señalado por Clivati Capelo: “La diversidad aparece en la escuela formal de varios modos. Los alumnos (niños, adolescentes, adultos) son procedentes de familias diferentes, poseen biografías, raíces étnicas y culturales, religiosidades, experiencias de vida, valores, visiones del mundo, temporalidades, espacialidades, saberes y habilidades que difieren entre sí” (Clivati Capelo, 2003:116)<sup>10</sup>. De esta manera, la diversidad cultural es una construcción social que en los contextos escolares supera a la manifestada a través de la presencia de niños/as y jóvenes inmigrantes.

Las prácticas que allí se construyen deben enmarcarse en concepciones de la cultura y la diversidad cultural ligadas a las visiones dinámicas interculturales; en donde la supuesta homogeneidad de los distintos grupos se reemplace por el reconocimiento de la heterogeneidad y en donde se comprenda que las identidades sociales se resignifican continuamente, siendo imposible categorizar a los grupos de manera arbitraria y estanca. En tal sentido, la política educativa debe elaborarse sobre la base de visiones dinámicas, abiertas y cambiantes de la cultura y de la diversidad cultural.

Por último, Rocha Trindade y Sobral Mendes (1996) han sostenido que la multiculturalidad de la sociedad invita a que la escuela reconozca que cada una de las culturas que se manifiestan en ella tiene una riqueza determinada, lo cual, desde un punto de vista pedagógico, puede pensarse como una posibilidad para el incremento de importantes experiencias. Coincido con estas autoras y creo que esto debe ponerse en práctica propiciando el desarrollo de una perspectiva intercultural como un eje transversal a toda la currícula y atendiendo, continuamente, a los contextos sociohistóricos en los que se produce la diversidad cultural.

En este sentido, es menester que las propuestas de educación intercultural que se elaboren sean concebidas como un modelo educativo general que intente corresponderse con las características de un mundo construido por relaciones

sociales interculturales, pero también por desigualdades sociales pronunciadas (Bordegaray y Novaro, 2003; Diez, 2005), y que consiga integrar los distintos saberes, tradiciones y visiones del mundo de los múltiples grupos culturales que conforman la sociedad.

## REFLEXIONES FINALES

El trabajo de campo etnográfico realizado desde el año 2005 en escuelas públicas primarias y secundarias de la ciudad de Buenos Aires, a las que asisten niños/as y jóvenes procedentes, sobre todo, de Bolivia y del Paraguay, me ha permitido conocer las experiencias formativas que niños/as y jóvenes vivencian en ellas, las características de la cotidianeidad escolar, las prácticas docentes y los significados que tanto los/as estudiantes como los/as maestros/as, profesores/as y autoridades construyen respecto de la diversidad sociocultural y las migraciones.

En este capítulo he analizado las miradas y prácticas respecto de la población inmigrante que construyen los/as docentes de las escuelas visitadas. Paralelamente, he indicado una serie de recomendaciones elaboradas a través del trabajo de campo, que considero útiles para reflexionar acerca de las características que debería tener una política educativa que se proponga abordar la escolarización de la población inmigrante.

Si bien las migraciones contemporáneas a la Argentina se inscriben en un contexto notoriamente más favorable y “amable” que aquel al que arribaban los/as inmigrantes en otras épocas y si bien las escuelas abren sus puertas a los/as niños/as y jóvenes inmigrantes, más allá de sus situaciones migratorias, en los espacios escolares visitados perviven visiones y prácticas respecto de la población inmigrante plagadas de representaciones que conciben la diversidad de pertenencias étnicas, nacionales y lingüísticas en términos de problema.

Las escuelas son espacios sociales que procesan las representaciones y prácticas que la sociedad ha construido y reproduce cotidianamente respecto de la diversidad sociocultural y los/as inmigrantes. En ellas se articulan y tensionan distintos mandatos; la inclusión, la integración, el reconocimiento, la invisibilización de las diferencias culturales y la hipervisibilización o marcación de las mismas (Beheran, 2010).

En estos contextos contradictorios, en los que se promueve la valoración de la diversidad cultural al mismo tiempo que se la invoca para explicar las problemáticas educativas más frecuentes, pareciera ser un desafío que la política educativa consiga desarticular las representaciones sociales sobre las que se han construido las relaciones sociales de discriminación y estigmatización en relación a ciertos grupos minoritarios pues, además, en numerosas ocasiones, el sistema educativo ha colaborado en su construcción y consolidación. Si bien el contexto actual es evidentemente muy

<sup>10</sup> Traducción propia. La cita en su idioma original es: “A diversidade aparece na escola formal de vários modos. Os alunos (crianças, adolescentes, adultos) são procedentes de famílias diferentes, possuem biografias, raízes étnicas e culturais, religiosidades, experiências de vida, valores, visões de mundo, temporalidades, espacialidades, saberes e fazeres que diferem entre si.”

prometedor, pues los cambios legislativos y curriculares contribuyen para que sea dable imaginar un futuro aún más transformador, el trabajo de campo realizado me ha permitido observar la necesidad de trabajar conjuntamente con docentes y autoridades escolares en la visibilización de esas tendencias estereotipadas y prejuiciosas que persisten en las miradas que se construyen en relación con la diversidad de orígenes nacionales y pertenencias étnicas y lingüísticas. En palabras de Tenti Fanfani, “las adaptaciones de las instituciones y las mentalidades no son meros efectos automáticos de las transformaciones estructurales y legales” (Tenti Fanfani, 2009: 54-55).

Como señalé a lo largo de este capítulo, desde mediados del siglo XIX, la escuela se convirtió en uno de los elementos de homogeneización sociocultural más importante, y si bien, a lo largo de la historia, la sociedad argentina y las escuelas sufrieron importantes transformaciones, las miradas estereotipadas y las prácticas homogeneizantes permanecen vigentes.

Las investigaciones etnográficas que he venido realizando desde 2005, me permitieron atender a la fuerza de este tipo de visiones y prácticas en la mayor parte de escuelas visitadas. Sin embargo, también he observado prácticas de tipo multicultural que intentan reconocer a las diversas minorías étnicas, nacionales y lingüísticas. Ahora bien, más allá de las buenas intenciones de los/as docentes, en relación a respetar y ayudar a “integrar” a los/as niños/as y jóvenes inmigrantes, pareciera ser necesario revisar, reflexionar y transformar la política educativa para que las mismas contemplen a esta población y sus necesidades educativas.

Sin embargo, más allá de estas necesarias condiciones, considero que la escuela se constituye como un espacio social en y desde el cual se pueden generar ciertas transformaciones, pues en ella persiste un fuerte mandato de inclusión. Los niños/as y jóvenes que, en ocasiones, son discriminados/as por su condición étnica u origen nacional, no son expulsados/as explícitamente de ella, aunque sí son exceptuados/as de una enseñanza que reconozca positivamente sus diferencias y que construya los canales para un eficiente intercambio intercultural.

La investigación etnográfica puede contribuir al conocimiento de las prácticas que se construyen cotidianamente en las escuelas, aportando una manera distinta de describirlas e interpretarlas. En este sentido, en este capítulo he presentado una serie de recomendaciones elaboradas a partir de mis investigaciones. Entre ellas distinguí, por un lado, a aquellas que fueron producto de mi rol como participante en las escuelas y, por otro lado, a aquellas otras que fueron el resultado de las observaciones de múltiples situaciones de la vida escolar y del análisis de las entrevistas realizadas con numerosos/as docentes, autoridades y estudiantes.

En el primer caso, me referí a cómo a partir de mi presencia en las escuelas se “activaron” determinadas temáticas entre los/as docentes y cómo a través de un proceso de reflexión conjunta, algunos de ellos/as comenzaron a revisar de manera crítica sus propias visiones y prácticas. Estas situaciones me permitieron atender a las demandas de los/as docentes en relación con sus necesidades de expresarse y reflexionar acerca de sus actividades cotidianas.

En el segundo caso, entre las recomendaciones que realicé, señalé la necesidad de reconocer el exceso de actividades con el que cargan numerosos/as docentes; sostuve la importancia de atender a las necesidades educativas de los/as niños/as y jóvenes inmigrantes y a las características de los procesos migratorios; planteé una serie de lineamientos referidos a cómo elaborar una comunicación intercultural eficiente; observé la necesidad de que el sistema educativo analice de manera crítica el relato referido a las migraciones internacionales a la Argentina; sostuve que la diversidad cultural es una construcción social que excede a la presencia de niños/as y jóvenes inmigrantes, de modo que la política educativa debe transformarse a través de visiones dinámicas y abiertas de la misma y, por último, señalé la importancia de promover un modelo general de educación intercultural y no uno destinado a la atención de minorías. Paralelamente, sostuve que el mismo debe observar las condiciones sociales en las que se construyen las diferencias culturales.

Los resultados de las investigaciones científicas no son siempre utilizados para la elaboración de políticas. Sin embargo, actualmente, en la sociedad argentina tienen lugar ciertas condiciones que podrían propiciar mayores posibilidades de encuentro entre los/as investigadores/as sociales y aquellos/as agentes encargados de la formulación de las mismas.

Pues bien, resultaría provechoso que el impulso y apoyo que la investigación científica recibe, desde hace unos años, a nivel nacional se tradujese en la apropiación, por parte del Estado, de unos conocimientos científicos que, seguramente, mucho aportarían para que esas transformaciones que se iniciaron a través de las leyes de migraciones y educación, sancionadas en 2003 y 2006 respectivamente, se consoliden y continúen profundizándose.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Abramowski, Ana 2010 *Maneras de querer. Los afectos docentes en las relaciones pedagógicas* (Buenos Aires: Paidós).
- Alsina, Miguel Rodrigo 1999 *La comunicación intercultural* (Barcelona: Anthropos).
- Beheran, Mariana 2005 “La Comunicación entre culturas” en Serviço Pastoral dos Migrantes (org.) *Travessias na desordem global* (São Paulo: Paulinas).

- Beheran, Mariana 2007 “El tratamiento de la diversidad cultural en las escuelas públicas primarias de la ciudad de Buenos Aires”, Tesis de Maestría, Buenos Aires.
- Beheran, Mariana 2010 “Contextos migratorios y construcción de identificaciones étnicas y nacionales en la escuela media”, en Benencia, Roberto, Quaranta, Germán y Pedreño, Andrés (comp.) s/f *Mercados, instituciones y trayectorias en distintos escenarios migratorios* (Buenos Aires: Editorial CICCUS). En prensa.
- Beheran, Mariana 2011 “Intersecciones entre trayectorias migratorias, escolares y laborales de jóvenes bolivianos y paraguayos residentes en un barrio del sur de la ciudad de Buenos Aires” en Novaro, Gabriela (comp.) *La interculturalidad en debate. Experiencias formativas y procesos de identificación en niños indígenas y migrantes* (Buenos Aires: Editorial Biblos).
- Benencia, Roberto 2003 “La inmigración limítrofe” en Devoto, Fernando *Historia de la Inmigración en la Argentina* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana).
- Bordegaray, Dora y Novaro, Gabriela 2003 “La educación intercultural ¿puede ser una política de Estado? Reflexión sobre las acciones (y omisiones) del proyecto de Educación Intercultural y Bilingüe en el Ministerio de Educación”, ponencia presentada en el Primer Encuentro Nacional de Educación e Identidades. Los Pueblos Originarios y la Escuela, 26 y 27 de septiembre.
- Carli, Sandra 2003 “Educación pública. Historia y promesas”, en Feldfeber, Myriam (comp.) *Los sentidos de lo público. Reflexiones desde el campo educativo* (Buenos Aires: Ediciones Novedades Educativas).
- Carli, Sandra 2008 “El debate modernidad – posmodernidad en educación: un balance posible” en Da Porta Eva y Saur, Daniel (coord.) *Giros teóricos: Impactos disciplinarios en las Ciencias Sociales y Humanidades* (Córdoba: Editorial Comunicarte).
- Carli, Sandra 2009 “La historia de la educación en el escenario global. Comunidades interpretativas, historia del presente y experiencia intelectual” en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*. Vol. 14, Nº 40.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) 1999 *Inmigración, política estatal y vigencia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de los inmigrantes y trabajadores migratorios peruanos y bolivianos en Argentina* (Buenos Aires: CELS).
- Cerrutti, Marcela 2009 “Diagnóstico de las poblaciones de inmigrantes en la Argentina” Serie de Documentos de la Dirección Nacional de Población (Buenos Aires: Ministerio del Interior, Organización Internacional para las Migraciones).
- Cerrutti, Marcela y Parrado, Emilio 2006 “Migración de Paraguay a la Argentina: género, trabajo y familia en contextos de origen diferenciados” en Grimson, Alejandro y Jelin, Elizabeth (comp.) *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos* (Buenos Aires: Prometeo Libros).
- Citrin, Jack; Sears, David; Wong, Cara y Muste, Christopher 2001: “Multiculturalism in American Public Opinion” en *British Journal of Political Science*. Vol. 31, Nº 247.
- Clivati Capelo, Maria Regina 2003 “Diversidade sociocultural na escola e a dialética da exclusão/ inclusão” en Gusmão, Neusa Maria Mendes (org.) *Diversidade, cultura e educação. Olhares Cruzados* (São Paulo: Editora Biruta).
- Cohen, Néstor 1998/1999 “Cuando la visión del otro se basa en la visión de las diferencias” en *Estudios Migratorios Latinoamericanos* (Buenos Aires) Año 13/14, Nº 40-41.
- Cohen, Néstor (comp.) 2004 *Puertas adentro: la inmigración discriminada, ayer y hoy* (Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires).
- Costanzo, Gabriela 2009 *Los indeseables. Las Leyes de Residencia y Defensa Social* (Buenos Aires: Editorial Madreselva).
- De Cristóforis, Nadia 2006 “La inmigración gallega a la Argentina en la segunda posguerra: aspectos socio-demográficos y mecanismos de ingreso al país”, Ponencia presentada en XX Jornadas de Historia Económica. Asociación Argentina de Historia Económica, Universidad Nacional de Mar del Plata.
- Devoto, Fernando 2003 *Historia de la Inmigración en la Argentina* (Buenos Aires: Editorial Sudamericana).
- Diez, María Laura 2005 “Entre la celebración de la diversidad y la profundización de la desigualdad social. Disputas en torno a la definición de las políticas interculturales: el análisis de un caso en educación”, ponencia presentada en el Primer Congreso Latinoamericano de Antropología, 11 al 15 de julio.
- Diez, María Laura y Novaro, Gabriela 2009 “¿Una inclusión silenciosa o las sutiles formas de la discriminación? Reflexiones a propósito de la escolarización de chicos bolivianos” en Pacecca, María Inés y Courtis,

- Corina (comp.) *Diagnóstico participativo sobre discriminación* (Buenos Aires: Asociación por los Derechos Civiles y Editores del Puerto).
- Diez, María Laura, Hecht, Ana Carolina, Novaro, Gabriela y Padawer Ana 2011 “Interculturalidad y educación. Cruces entre la investigación y la gestión” en Novaro, Gabriela (coord.) *La interculturalidad en debate. Experiencias formativas y procesos de identificación en niños indígenas y migrantes* (Buenos Aires: Biblos).
- Domenech, Eduardo, 2004 “Etnicidad e inmigración: ¿Hacia nuevos modos de ‘integración’ en el espacio escolar?” en *Astrolabio* (Córdoba) N° 1.
- Dussel, Inés 2009 “La escuela media y la producción de la desigualdad: continuidades y rupturas”, en Tiramonti, Guillermina y Montes, Nancy (comp.) *La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación* (Buenos Aires: Manantial).
- Fetterman, David (ed.) 1993 *Speaking the Language of Power: Communication, Collaboration, and Advocacy. Translating Ethnography into Action* (Londres: Falmer Press).
- Franzé Mudanó, Adela 2002 “Lo que sabía no valía: escuela, diversidad e inmigración”, Tesis de Doctorado, Madrid.
- Grimson, Alejandro 2006 “Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en la Argentina” en Grimson, Alejandro y Jelin, Elizabeth (comp.) *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos* (Buenos Aires: Prometeo Libros).
- Juliano, Dolores 1993 “Las minorías étnicas en Argentina. La autoreproducción social y el tratamiento escolar de la diferencia (1880- 1980)”, Memoria de Investigación.
- Lamo de Espinosa, Emilio 1995 *Culturas, estados, ciudadanos. Una aproximación al multiculturalismo en Europa* (Madrid: Alianza Editorial).
- Lassiter, Luhe 2005 *The Chicago Guide to Collaborative Ethnography* (Chicago: University of Chicago Press).
- Maffia, Marta, Urrutia, María Inés y Apezteguía, María 2002 “La investigación y su método”, en Maffia, Marta (ed.) *¿Dónde están los inmigrantes? Mapeo sociocultural de grupos de inmigrantes y sus descendientes en la provincia de Buenos Aires* (La Plata: Ediciones Al Margen).
- Maguid, Alicia y Bruno, Sebastián 2010 “Migración, mercado de trabajo y movilidad ocupacional: el caso de los bolivianos y paraguayos en el Área Metropolitana de Buenos Aires” en *Población de Buenos Aires* (Buenos Aires) Vol. 7, N° 12.
- Malgesini, Graciela y Giménez, Carlos 2000 *Guía de Conceptos sobre migraciones, racismo, e interculturalidad* (Madrid: Catarata).
- Nejamkis, Lucila 2008/2009 “La inscripción de la desigualdad etnocultural en la Nación Argentina: Una aproximación desde las políticas migratorias” en *Anuario de investigaciones*, Universidad Nacional de La Matanza (Buenos Aires) N° 3.
- Neufeld, María Rosa y Thisted, Jens Ariel (comp.) 1999 *De eso no se habla... los usos de la diversidad sociocultural en la escuela* (Buenos Aires: Eudeba).
- Nobile, Mariana 2006 “La discriminación de los inmigrantes en la escuela media. Un análisis de los discursos, las prácticas y los condicionantes legales”, Informe final del concurso: Migraciones y modelos de desarrollo en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO. En <<http://www.bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/2005/2005/migra/nobile.pdf>> acceso el 1° de diciembre de 2010.
- Novaro, Gabriela 2005 “Nacionalismo escolar y migraciones en educación: de los ‘hordas cosmopolitas’ a los ‘trabajadores competentes’” en Domenech, Eduardo (comp.) *Migraciones contemporáneas y diversidad cultural en la Argentina* (Córdoba: CEA – UNC).
- Novaro, Gabriela 2011 “Niños migrantes y escuela: ¿identidades y saberes en disputa?” en Novaro, Gabriela (coord.) *La interculturalidad en debate. Experiencias formativas y procesos de identificación en niños indígenas y migrantes* (Buenos Aires: Biblos).
- Novaro, Gabriela.; Borton, Aristóbulo.; Diez, María Laura y Hecht, Carolina 2007: “Sonidos del silencio, voces silenciadas. Niños indígenas y migrantes en escuelas de Buenos Aires” en *Revista Mexicana de Investigación Educativa* (México) Vol. 13 N° 36.
- Novick, Susana 1997 “Políticas migratorias en la Argentina” en Oteiza, Enrique, Novick, Susana y Aruj, Roberto (comp.) *Inmigración y Discriminación. Políticas y Discursos* (Buenos Aires: Grupo Editor Universitario).
- Novick, Susana 2004 “Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso”, Giustiniani, Rubén (comp.) *Migración: Un Derecho Humano, ley de migraciones 25.871* (Buenos Aires: Prometeo libros).
- Oteiza, Enrique, Novick, Susana, y Aruj, Roberto 1997 *Inmigración y Discriminación. Políticas y Discursos* (Buenos Aires: Grupo Editor Universitario).
- Pacecca, María Inés y Curtis, Corina 2008 “Inmigración contemporánea en

- Argentina: dinámicas y políticas” en *Serie Población y desarrollo* (Santiago de Chile) N° 84.
- Plotkin, Mariano 1993 *Mañana es San Perón. Propaganda, rituales políticos y educación en el régimen peronista (1946 – 1955)* (Buenos Aires: Espasa Calpe Argentina S.A / Ariel).
- Rocha Trindade, Maria Beatriz y Sobral Mendes, Maria Luísa 1996 “Introdução” en Rocha Trindade, Maria Beatriz y Sobral Mendes, Maria Luísa (org.) *Educação intercultural de adultos* (Lisboa: Universidade Aberta).
- Rockwell, Elsie 2009 *La experiencia etnográfica. Historia y cultura en los procesos educativos* (Buenos Aires: Paidós).
- Sagastizabal, María de los Angeles (dir.) 2000 *Diversidad cultural y fracaso escolar. Educación Intercultural: de la teoría a la práctica* (Rosario: Ediciones IRICE).
- Sassone, Susana María 2007 “Migración, territorio e identidad cultural: construcción de ‘lugares bolivianos’ en la Ciudad de Buenos Aires” en *Población de Buenos Aires* (Buenos Aires) Año 4, N° 6.
- Suárez Orozco, Carola y Suárez Orozco, Marcelo 2003 *La infancia de la inmigración* (Madrid: Morata).
- Suriano, Juan 2000 “Introducción: una aproximación a la definición de la cuestión social en Argentina” en Suriano, Juan (comp.) *La cuestión social en Argentina, 1870 – 1943* (Buenos Aires: La Colmena).
- Tamagno, Liliana 2001 *Nam Qom Hueta’a Na Doqshi Lma’. Los tobas en la casa del hombre blanco. Identidad, memoria y utopía* (La Plata: Ediciones Al Margen).
- Tenti Fanfani, Emilio 2009 “La enseñanza media hoy: masificación con exclusión social y cultural” en Tiramonti, Guillermina y Montes, Nancy (comp.) *La escuela media en debate. Problemas actuales y perspectivas desde la investigación* (Buenos Aires: Manantial).
- Terigi, Flavia 1991 “El ‘caso Vergara’. Producción y exclusión en la génesis del sistema educativo argentino”, en Puiggrós, Adriana (dir.): *Sociedad civil y Estado en los orígenes del sistema educativo argentino, Historia de la Educación en la Argentina, Tomo II* (Buenos Aires: Galerna).

MARÍA VERÓNICA MORENO\*

## LA PROBLEMATIZACIÓN DE LA MIGRACIÓN DE PERSONAS ALTAMENTE CALIFICADAS EN LA ARGENTINA: TRAYECTORIA DEL DEBATE, INCORPORACIÓN EN LA AGENDA E INICIATIVAS PÚBLICAS IMPLEMENTADAS

### INTRODUCCIÓN

En los últimos años se presenció, luego de las grandes discusiones de la década del sesenta y principios de la del setenta, un renacer del interés por la emigración calificada —que no se basa en los rasgos cuantitativos de estos flujos sino en su rol en el desarrollo nacional y en la generación y la diseminación del conocimiento— plasmado en una creciente cantidad de artículos publicados en revistas académicas especializadas y de ponencias presentadas en jornadas de demografía y estudios migratorios<sup>1</sup>. Aunque los comienzos de esta conceptualización estuvieron marcados por perspectivas que enfatizaban en las pérdidas para el país de origen, este planteo fue recientemente renovado mediante enfoques anglosajones que rescatan las ventajas desprendidas del uso intensivo de las herramientas informáticas (*ganancia, circulación e intercambio de cerebros*).

\* Licenciada en Sociología con Maestría en Políticas Públicas. Actualmente, se encuentra cursando el Doctorado en Ciencias Sociales en la Universidad de Buenos Aires (UBA). Agradezco los valiosos comentarios realizados por el Comité de Referato. Nuestro trabajo se realiza en el marco del proyecto UBACyT titulado: “Dos dimensiones de la Argentina migratoria contemporánea: inmigrantes mercosureños y emigrantes argentinos. Aspectos demográficos, políticos y sociales”. Correo electrónico: mveronica\_moreno@yahoo.com.ar

<sup>1</sup> Pese a ello, el tema no representa una preocupación dominante en el campo de los estudios migratorios; posiblemente a causa de la situación de mayor privilegio de los emigrantes calificados en las sociedades de destino (Luchilo, 2010).

Entre los principales factores asociados a este resurgimiento se destacan: (i) el creciente proceso de globalización, acompañado por la internacionalización de la producción, el comercio y las finanzas y la concentración de poder en ciudades globales<sup>2</sup>; (ii) la consolidación de un mercado de trabajo global, pero no masificado, para personas altamente calificadas; (iii) la progresiva demanda por ciertas especializaciones y su reflejo en las políticas de captación de recursos humanos de los países centrales; (iv) la ampliación de los sistemas educativos, a nivel mundial, que no siempre absorben la totalidad de sus graduados; (v) el crecimiento de organismos internacionales que agrupan funcionarios y consultores de diferentes nacionalidades en distintas regiones del mundo; (vi) la incorporación de los factores intangibles —tecnología, ideas, creatividad e innovación— en los modelos de desarrollo nacionales a los ya clásicos tangibles —capital, trabajo y tierra—, entre otros aspectos (Sassen, 1998; Pellegrino, 2001; Solimano, 2003).

Este trabajo pretende aportar, a partir de una revisión bibliográfica exhaustiva, un recorrido conceptual donde se expongan y sistematicen las principales líneas teóricas referidas a la migración de personas altamente calificadas. También procura contextualizar el fenómeno y desplegar las alternativas correspondientes al plano de las políticas públicas que intentaron restringir, regular, impulsar o aprovechar estos flujos. Es por ello que su estructura fue pensada para que, en un primer momento, sean presentados los inicios de su problematización y, luego, se haga hincapié en el debate —todavía vigente— entre nacionalistas e internacionalistas. Posteriormente, se cambiará el foco de la mirada y se detendrá en las corrientes predominantes en América Latina y en los estudios fundacionales argentinos. Tras ello, la emigración calificada será abordada a través de una lente más específica y en función de la implementación de políticas públicas para después terminar describiendo el caso argentino. Por último, las reflexiones finales buscarán —partiendo de la convicción de que es preferible trabajar en pos de la creación de estímulos, en lugar de prohibiciones orientadas a la circulación de las personas— echar luz sobre la problemática de los individuos calificados que se ven impulsados a emigrar hacia otros destinos en búsqueda de mejores oportunidades; las condiciones de acción necesarias para actuar sobre la raíz del problema migratorio y el desafío de promover esfuerzos multisectoriales.

2 Estas ciudades cuentan con tres aspectos clave: (i) concentran funciones de comando; (ii) se convirtieron en sitios de producción postindustrial para los sectores líderes de este período y (iii) reúnen los mercados transnacionales donde las empresas y los gobiernos pueden comprar instrumentos financieros y servicios especializados (Sassen, 1998).

## ENTRE LA PROBLEMATIZACIÓN Y LA CONCEPTUALIZACIÓN: DE LA FUGA DE CEREBROS A LAS GANANCIAS IMPLICADAS EN LA MOVILIDAD CALIFICADA

### A) LA FUGA DE CEREBROS: EL COMIENZO DE LA PROBLEMATIZACIÓN Y CONCEPTUALIZACIÓN DE LA EMIGRACIÓN CALIFICADA

La teoría neoclásica, probablemente el enfoque más antiguo y conocido en el ámbito de la migración internacional, fue elaborada originalmente para explicar la migración laboral en el proceso de desarrollo económico (Massey et al., 2000)<sup>3</sup>. Esta perspectiva sostiene que la migración internacional y sus correlatos internos son generados a partir de las diferencias geográficas en la oferta y la demanda de trabajo. El diferencial resultante de los salarios es concebido como el factor que moviliza a los trabajadores de los países con bajas retribuciones económicas hacia aquellos donde pueden obtener salarios más altos. Los neoclásicos no sólo consideran el movimiento de capital —plasmado en la atracción de inversiones— sino que también incluyen en su razonamiento el concepto de capital humano<sup>4</sup> porque los trabajadores con altas calificaciones miden la competencia de sus salarios en términos internacionales. Lo característico de este modelo es el peso que tiene la idea de opción individual, realizada por un actor racional que decide migrar a partir del cálculo costo-beneficio; esperando un rendimiento neto positivo en términos monetarios.

Este enfoque se vincula con el supuesto utilitarista<sup>5</sup> de la maximización del bienestar a escala mundial y guarda similitud con el enfoque del libre comercio

3 Cabe aclarar que en este trabajo se abordará la teoría neoclásica —en detrimento de otros enfoques como el sistema mundo o la teoría del mercado dual— debido a la relevancia que dicha perspectiva ha tenido en función del objeto de estudio planteado. De todos modos, se entiende que no es la única que permite analizar la migración laboral.

4 Schultz —referente indiscutido de la teoría del capital humano— afirma que la educación depende principalmente de la demanda y la oferta de instrucción, enfocada como una inversión. De ahí que el nivel educativo alcanzado tiene una correlación positiva con la productividad de los factores. En términos agregados, el stock de capital humano genera una mayor productividad en los futuros trabajadores educados y conduce, en última instancia, al crecimiento de la economía. En concordancia, el beneficio futuro del individuo depende de su capacidad para insertarse en el mercado laboral y, cuando éste se maneja competitivamente, los sujetos tienen más posibilidades de encontrar una ecuación óptima (Shultz, 1968). Lo cierto es que la idea de que la inversión en capital humano promueve el crecimiento económico se remonta a los tiempos de Adam Smith y a los primeros economistas clásicos que remarcaron la importancia de invertir en habilidades humanas (Psacharopoulos y Woodhall, 1987).

5 La corriente utilitarista posee tres características distintivas: (i) declara que las acciones correctas son aquellas que, comparadas a las alternativas que se presentan en una situación dada, pueden producir la mayor cantidad de utilidad (entendida en términos de bienestar); (ii) se interesan por ciertos tipos de consecuencias que están relacionadas

porque, en la medida que no se presenten obstáculos artificiales, sostiene que los beneficios de la libre circulación de personas derivan en una mayor eficiencia en el uso de los factores y superan las eventuales pérdidas. Se piensa que estos flujos, al igual que los restantes movimientos migratorios, se encuentran motivados por incentivos económicos y terminan por aumentar el rendimiento y la utilidad mundial (Johnson, 1979).

Al centrar la atención en la migración calificada resulta interesante demarcar que la problematización de este fenómeno comenzó con un abordaje conceptual que combinaba una matriz económica neoclásica con una valoración negativa sobre la pérdida de capacidades para los países de origen. Más precisamente, el surgimiento del problema de la fuga/ drenaje de cerebros (*brain drain*) puede rastrearse cuando *The Royal Society* de Gran Bretaña difundió en 1963 su preocupación por la emigración de personas calificadas a una celeridad y magnitud inéditas; denunciando sus efectos en la economía nacional. Este llamado de atención fue considerado seriamente por el gobierno británico que lanzó medidas para aumentar las posibilidades de trabajo de esta población en el país. La emigración de académicos, científicos, profesionales y técnicos, principalmente provenientes de las ciencias exactas, naturales y médicas, se dirigía masivamente hacia los Estados Unidos de Norteamérica, país que —luego de la Segunda Guerra Mundial— se había consolidado como la potencia industrial y política indiscutida del mundo occidental y el destino predilecto para muchos extranjeros a causa de la visibilidad que adquirirían los impactos profesionales y científicos<sup>6</sup>. Por su parte, los Estados Unidos favoreció este flujo a través de la modificación de la ley de inmigración en 1965 para que fueran posibles las cuotas anuales de concesión de visas permanentes a quienes pertenecían a una categoría privilegiada. Asimismo, mantuvo una política activa para promover al máximo la llegada de personas calificadas provenientes de países socialistas, aceptados como refugiados políticos y exentos del sistema de cuotas (Brandi, 2006).

Esta preocupación británica reflejaba las condiciones de una potencia en declive —pero con competencias científicas y tecnológicas— que intentaba salir de las dificultades de la posguerra y resistir las demandas de un país con una economía en auge, al cual estaba unido por una densa vinculación cultural manifiesta en la comunidad de lengua, la preexistencia de sólidos

con el bienestar de los individuos y (iii) considera las consecuencias de las acciones sobre todos los individuos que podrían ser afectados de manera igualitaria (Timmons, 2002).  
6 Otro atractivo de los Estados Unidos alude a que, por ejemplo, su sistema científico tiene como fuente de vitalidad la movilidad de su personal. De hecho, los científicos estadounidenses se trasladan de la industria a las universidades y al gobierno con frecuencia y facilidad (OCDE en Sitio, 1968).

vínculos científicos y académicos, etc. No obstante, el marco conceptual para estudiar la denominada fuga de cerebros recién comienza a formalizarse cuando la emigración disminuyó y sus condiciones promotoras ya estaban transformándose. De hecho, tanto Gran Bretaña como la República Federal Alemana, país que había vivenciado un fenómeno similar, estaban recuperando posiciones en la economía global y acelerando la expansión de sus sistemas de educación superior, ciencia y tecnología (Luchilo, 2010).

Como los países que habían promovido esta conceptualización empezaban a fortalecerse y dejaban de ser casos ilustrativos de la emigración masiva calificada, esta inquietud fue trasladada y asumida por otros en vías de desarrollo. Aquí el planteo cobra un sentido más apremiante porque estos no sólo drenan sus recursos humanos altamente calificados y no se ven favorecidos por el posible aporte de los emigrados, sino que, además, benefician a los países centrales. Entre las décadas del sesenta y setenta, se produce el punto álgido de la polémica sobre la migración calificada, por lo menos hasta el renacer experimentado en los últimos años, que impulsa su incorporación en la agenda pública. Las discusiones académicas entabladas en este período, que también afectaron a los formuladores de políticas, estuvieron signadas por la ya clásica polémica entre internacionalistas y nacionalistas, cuyo núcleo reflejaba el antagonismo entre el pensamiento económico neoclásico/ liberal que sostenía que esta movilidad era el resultado de la búsqueda de mejores oportunidades económicas y laborales en el exterior y que favorecería el bienestar global y, por el otro lado, el enfoque nacionalista que destacaba las asimetrías en la distribución de las ganancias entre los países implicados y la importancia estratégica del intervencionismo estatal. A causa de la preeminencia de este debate, el próximo apartado estará estructurado con el propósito de plantear esta discusión de forma más exhaustiva a través de sus principales aristas.

Ahora bien, la dimensión pública de este tema no quedó reducida a una inquietud de ciertos países de manera aislada; por el contrario, los organismos internacionales comenzaron a prestarle atención y el cambio de procedencia de la inmigración —de países como Gran Bretaña y la República Federal Alemana a otros menos desarrollados— instaló con contundencia el problema durante la década del setenta en plena crisis del petróleo. En la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), realizada en Santiago de Chile en 1972, se acordó sobre la noción de *transferencia inversa de tecnología* para incluir la cuestión dentro de la discusión de la independencia económica de los países desarrollados y proponer el establecimiento de esquemas impositivos de recompensas a los países en desarrollo en un sistema de cuentas internacionales. Las pérdidas iban a ser cuantificables a través del ingreso de los emigrantes en el país receptor a fin de atenuarlas o compensarlas por medio de la

modificación del sistema internacional de balanzas de pagos. Esta idea buscaba demostrar que la emigración del personal calificado trae consecuencias adversas para las posibilidades de desarrollo económico y social de los países menos aventajados—sobre todo si se tiene en cuenta que los países de origen pierden el capital humano potencial para su desenvolvimiento y cargan con los costos de su preparación—y así evitar el contenido emotivo ligado a la noción de fuga de cerebros. A partir de este enfoque se llevaron adelante numerosos estudios de casos, conferencias y resoluciones orientas al diseño de política y se puso el foco en la promoción del retorno del personal científico, profesional y técnico. También se analizó la relación entre la transferencia inversa de tecnología con el proceso de desarrollo y, en particular, con la capacidad científica y tecnológica de los países afectados. No obstante, las objeciones a este modelo se fundamentaron en la visión parcial de solución al problema y la omisión de los determinantes de la migración, desconociéndose una probable consolidación del proceso (OIM en Pellegrino, 2001; Torrado en Martínez Pizarro, 2005).

**B) HACIA PERSPECTIVAS QUE DESTACAN LAS VENTAJAS ASOCIADAS A LOS FLUJOS DE POBLACIÓN CALIFICADA**

Tiempo después, y con el fracaso de políticas públicas de repatriación de científicos apoyadas en la teoría de la fuga de cerebros, entre las décadas del ochenta y noventa, se renovó el debate y cobraron relevancia las posiciones anglosajonas sobre las ventajas asociadas a estos flujos de población —no sólo para los individuos sino también para las sociedades en general— mediante el uso intensivo de las herramientas informáticas y las redes sociales, en tanto que los sujetos se desplazan y tienden a pertenecer a más de un territorio y/o comunidad. En el marco de cambios sociopolíticos significativos—el fin de la Guerra Fría con la disolución del bloque oriental, la reconfiguración de Europa del Este, el ascenso de la empresas transnacionales, la creciente preponderancia de métodos de producción dependientes de la innovación científica y tecnológica y la consolidación de nuevas formas de organización económicas globales caracterizadas por la libertad de movimiento de capitales y, en menor medida, de personas de alta calificación— se pasa de una visión negativa a otra que reivindica las ventajas de la movilidad. En concordancia, se sostiene que las migraciones circulares o pendulares con retornos transitorios de los migrantes podían contribuir a la consolidación de los mercados de trabajos y la promoción socioeconómica de los países en desarrollo (Pellegrino, 2001; Chacón Ávila, 2002; Martínez Pizarro, 2005; Brandi, 2006; Gordon, 2007). Mediante investigaciones empíricas, se buscaba demostrar que los países de origen podían beneficiarse de diferentes maneras; incluyendo: el envío de remesas;

el acceso al conocimiento, las nuevas tecnologías y mercados a través de los vínculos de la comunidad de expatriados; la posibilidad de que los emigrados regresen con mayores competencias y experiencia; las relaciones establecidas con instituciones en el extranjero y la capacidad adquirida de generar redes mientras que estuvieron afuera (Ostergaard-Nielsen en Groot y Gibbons, 2007). A continuación, se presenta un cuadro que sistematiza los principales enfoques orientados a destacar las ganancias, la circulación y el intercambio de la población calificada.

**Cuadro 1**  
**Aspectos sobresalientes de la perspectiva de la ganancia, circulación e intercambios de personas altamente calificadas**

|                                          | Idea principal                                                                                                                                                                                                                                                        | Posibles beneficios detectados                                                                                                                                                                                                                                                                                                                        | Puntos críticos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Ganancia de cerebros (brain gain)</i> | Los emigrados representan una fuente potencial de recursos para su país de origen, ya sea mediante redes de cooperación transnacionales presenciales y virtuales ( <i>brain network</i> ), o bien, mediante su retorno; elevando el nivel de capital humano nacional. | Quienes vuelven pueden:<br>-capacitar a futuras generaciones<br>-convencer a jóvenes graduados de no emigrar<br>- favorecer el desarrollo de una red de compatriotas más allá de las fronteras nacionales<br>-aumentar sus oportunidades de destacarse en el país de origen<br>- impulsar emprendimientos e inversiones y generar puestos de trabajo. | -Desde el enfoque de la fuga de cerebros, resulta improbable que una élite emigrada pueda retornar a su país de origen si alcanzó un nivel de vida notoriamente superior en el país receptor.<br>-La noción descontextualizada de redes es cuestionada porque éstas no son espacios neutros sin intereses ni luchas de poder (micro/macro). |

|                                                    | Idea principal                                                                                                                                                                              | Posibles beneficios detectados                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              | Puntos críticos                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Circulación de cerebros (brain circulation)</i> | Se pone énfasis en el aspecto transitorio del fenómeno. Por ejemplo: una emigración impulsada por estudios en el exterior, seguida de una práctica laboral y del regreso al país de origen. | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Los profesionales que se movilizan de manera transitoria permiten a los empleadores satisfacer necesidades inmediatas de trabajo.</li> <li>- La internacionalización de la educación superior impulsaría, entre otros aspectos: la integración regional, el reconocimiento de acreditaciones, etcétera.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- La duración de las estadias marca distinciones cruciales sobre la posibilidad de mantener vínculos significativos con el país de origen.</li> <li>- Esta modalidad de trabajo —incluyendo sus normas laborales, impositivas, etc.— puede retar la organización social y el vínculo de los sujetos con el Estado.</li> <li>- Los migrantes obtienen remuneraciones más bajas que las del mercado; presionando el descenso de los salarios.</li> <li>- Su protección laboral y social depende mucho menos del Estado, del cual son ciudadanos, que de la empresa u organismo multinacional donde trabaja.</li> </ul> |

|                                                 | Idea principal                                                              | Posibles beneficios detectados                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Puntos críticos                                                                                    |
|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Intercambio de cerebros (brain exchange)</i> | Este intercambio puede aludir a la movilidad, incluso virtual, de cerebros. | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Las redes de conocimiento o científicas pueden contribuir al desarrollo del país de origen en tanto los expatriados potencien apoyos hacia su país; entre sus ventajas, se destacan: el intercambio de conocimiento, desarrollo de proyectos conjuntos o consultorías, generación de capital social, etcétera.</li> <li>- El trabajo virtual supone una migración de habilidades, sin una reubicación de las personas.</li> </ul> | - Pese a los beneficios detectados, las redes conllevan intereses y luchas de poder (micro/macro). |

Fuente: Elaboración propia basada en la recolección bibliográfica.

El postulado fundamental de estas reconfiguraciones—que no son excluyentes entre sí y coexisten con la noción de fuga de cerebros—consiste en que las pérdidas ocasionadas por la circulación de personas altamente calificadas podrían ser superadas o compensadas si se enfocara sobre dichas opciones, susceptibles de convertirse en políticas compartidas entre países (Pellegrino, 2001; Martínez Pizarro, 2005). Éstas, a su vez, han sido estimadas por los formuladores de políticas públicas porque se supone que recuperan las ventajas de la movilidad a partir de la conversión de los migrantes en nexos de las redes globales y locales de desarrollo científico y tecnológico y/o en agentes de transferencia de conocimiento por medio de herramientas tecnológicas. La conexión digital asume una importancia estratégica al implicar la creación de una red donde el conocimiento pueda ser compartido más allá de las fronteras nacionales; favoreciendo, especialmente, a los países en desarrollo. Para el funcionamiento de este tejido, el modelo no sólo se centra en la responsabilidad

de los países receptores y de origen sino que también incluye a: gobiernos, organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales, empresas, comunidades e individuos (Ansah, 2002). No obstante, es posible cuestionar el atractivo de las redes migratorias<sup>7</sup> como alternativa de política pública a causa de logros efectivamente alcanzados por estos entramados a la hora de afrontar los problemas de la movilidad y la migración científica y profesional. Las características peculiares que, por ejemplo, puedan darse en emigrados de Silicon Valley<sup>8</sup>, distan de ser replicables en otros contextos. La existencia de comunidades de expatriados tampoco puede suplantar las políticas científicas y tecnológicas de los países de origen orientadas a promover el desarrollo de los campos afectados (Munster Infante, 2009).

Pese a las críticas que estos planteos realizan a la idea de fuga de cerebros, resulta interesante notar que esta noción mantiene cierta vigencia y atractivo, vinculado al sentido común, en tanto que persisten tres aspectos centrales: la existencia de diferencias de bienestar claras entre países y de flujos de población que se movilizan en búsqueda de mejores salarios; la necesidad de que los países aumenten la dotación de personas altamente calificadas para incrementar su competitividad y la injerencia sobre el fenómeno de las políticas agresivas de países desarrollados que demandan más especializaciones (Martínez Pizarro, 2005; Luchilo, 2010). Estas cuestiones todavía deberían seguir siendo reflexionadas en el plano de las políticas públicas a la hora de diseñar un modelo de desarrollo que promueva la competitividad de la ciencia y la tecnología como instrumentos generadores de ventajas de gran retorno social.

UNA POLÉMICA CLAVE Y AÚN VIGENTE: LOS INTERNACIONALISTAS Y LOS NACIONALISTAS

Como se anticipó en el apartado anterior, el debate entre internacionalistas y nacionalistas —que también influyó sobre los formuladores de políticas— surge con la complejización del problema de la emigración calificada. Dicha polémica quedó registrada en la clásica publicación editada por Walter Adams

7 Desde mediados de la década del noventa fue cobrando relevancia el estudio de las redes migratorias, denominadas diásporas, que refiere a un tipo particular de entramado donde la conciencia de una identidad compartida cumple un rol central. Sin embargo, debido al desarrollo tanto explicativo como crítico que tuvo este concepto, aquí no se pretende abordarlo; esta discusión podrá ser objeto de otro texto específico.

8 Este caso refiere a los profesionales oriundos de la India y la China que, luego de haberse graduado en los Estados Unidos, se volvieron emprendedores exitosos en Silicon Valley y fueron posicionados como nexos entre los mercados asiáticos y norteamericanos dados sus contactos, acceso a la tecnología y capital en ambas sociedades. Entre la década del noventa y la del dos mil, estas personas comenzaron alianzas productivas en sus países de origen; transfiriendo tecnología y conocimientos.

(1968) —*The Brain Drain*—, reflejo de la primera conferencia específica realizada en Lausana (Suiza), centrada en la preocupación por los estudiantes emigrados a los Estados Unidos que no regresaban a sus países de origen y los flujos de personas calificadas desde países en desarrollo hacia otros centrales, entre otras cuestiones. El libro estuvo conformado por autores de diversos países, incluido Enrique Oteiza, de nacionalidad argentina, y referente indiscutido en el campo, e hizo hincapié en temas de políticas públicas. Si bien las críticas contemporáneas (Myers, 1968; Scott, 1969) cuestionaron la estructura argumentativa, la presentación de hallazgos novedosos, la fiabilidad de las fuentes utilizadas y la contundencia de las propuestas para la agenda de acción, este libro quedó en la historia como una referencia ineludible a causa de la vigencia de las discusiones plasmadas. A modo de introducción, se presenta un cuadro que ordena los aspectos más sobresalientes de los abordajes internacionalistas y nacionalistas, y destaca sus diferencias más notorias para luego ampliarlas con más detalle.

**Cuadro 2**  
**Principales aspectos de los planteos sobre la emigración de personas altamente calificadas**

|                           | Internacionalista              | Nacionalista                                                                                                                                                                                     |
|---------------------------|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Enfoque general           | Micro, neoclásico y utilitario | Macro                                                                                                                                                                                            |
| Principales referentes    | Harry Johnson                  | Don Patinkin                                                                                                                                                                                     |
| Papel del Estado/mercado. | <i>Laissez-faire</i>           | Intervención mediante: (i) políticas proteccionistas y restrictivas en el trabajo y la migración o (ii) acciones de persuasión para promover la responsabilidad patriótica (retención y retorno) |

|                                           | Internacionalista                                                                                                                                                                                                                                                                                   | Nacionalista                                                                                                                                                                                                                                                                                  |
|-------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Concepción sobre la emigración calificada | <ul style="list-style-type: none"> <li>-Reflejo de las decisiones de los individuos</li> <li>-Hincapié en el libre movimiento de las personas a fin de maximizar utilidad y el bienestar y eficiencia mundial en tanto relocaliza los recursos hacia los lugares con mayor productividad</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Cuestiona la idea de bienestar mundial y apunta en la distribución asimétrica de las ganancias</li> <li>- Incentivo en la creación/consolidación del ciclo neocolonial de dependencia de los países periféricos respecto de los centrales</li> </ul> |
| Pérdidas/debilidades reconocidas          | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Incapacidad del país de origen para realizar una recolección fiscal entre los expatriados.</li> <li>- Pérdidas económicas, en el corto plazo, vinculadas al reemplazo de quienes emigraron</li> </ul>                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Impedimento en la consolidación de una <i>masa crítica</i>, capaz de propiciar desarrollo científico y tecnológico</li> <li>- Pérdida neta de la inversión realizada</li> </ul>                                                                      |
| Conceptos clave                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluación: costo/ beneficio</li> <li>- Bienestar/ utilidad</li> <li>- Capital humano</li> </ul>                                                                                                                                                           | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Desarrollo nacional</li> <li>- Dependencia/ Hegemonía</li> </ul>                                                                                                                                                                                     |

Fuente: Elaboración propia basada en la recolección bibliográfica.

La perspectiva internacionalista asume que los trabajadores altamente calificados no se encuentran excluidos de las reglas económicas generales que rigen la localización óptima de los recursos en las distintas economías a nivel mundial. El modelo internacionalista, también conocido como cosmopolita, continúa la lógica racional de la teoría del capital humano y sostiene que, al igual que el físico, éste tiende a ir —en un contexto de mercado de trabajo global— hacia aquellos lugares donde su productividad sea más elevada. Por lo tanto, la emigración termina imponiéndose como proyecto de vida si la productividad de los sujetos —con el supuesto de información perfecta por parte de los agentes económicos— es más elevada en otra economía que no sea la de su país de origen. Desde un plano valorativo, el intercambio o la movilidad de personas altamente calificadas es pensado como beneficioso para todos los actores individuales y colectivos involucrados en la transacción. Entonces, la circulación internacional

es concebida como un proceso positivo en la medida que refleja las decisiones de los individuos que optan por emigrar (Myers, 1968; Johnson, 1979; Pellegrino, 2001; Solimano, 2003; Buti, 2008). Según palabras de Susana Torrado: “En este modelo, los costos para el país de origen se evalúan en términos del bienestar individual de los migrantes, los que se traducirían en beneficio colectivo, pues la migración sería la transferencia de un *exceso*, representando así una válvula de escape ante situaciones de desempleo. El beneficio colectivo estaría dado por la operación de mecanismos como el envío de remesas, la influencia en el país receptor por parte del país de origen o el asesoramiento profesional que podrían brindar los emigrantes a su país” (Torrado en Martínez Pizarro, 31: 2005).

A nivel de gestión, los internacionalistas entienden el fenómeno en su dimensión económica, adoptan un enfoque de *laissez-faire* y sólo proponen soluciones orientadas a la mejora de las remuneraciones y el equipamiento tecnológico. Ellos sugieren que la emigración de personas altamente calificadas deviene en un *banco de cerebros* cuyo stock de talento se encuentra en el extranjero. En línea con su pensamiento economicista, una de las pocas pérdidas nacionales que los internacionalistas están dispuestos a reconocer es la imposibilidad de recolección fiscal entre los emigrados calificados por parte de los países de origen; justamente la población que tendería a ganar los salarios más altos. Otra pérdida aceptada son las mermas económicas en el corto plazo, vinculadas al esfuerzo de reemplazar a los emigrados (Ansah, 2002).

Este enfoque ha sido criticado en diferentes niveles de análisis: individual/ subjetivo, organizacional y sociopolítico. Primero, se cuestiona que (i) las diferencias salariales no representan el indicador más adecuado para entender el fenómeno y que, al considerarlas, el salario esperado, a lo largo de un período de varios años, cobra mayor preeminencia que el presente (Luchilo, 2010); (ii) los principales incentivos de esta población refieren a la oportunidad de estudiar o desempeñarse en los lugares más competitivos y donde los profesionales sean valorados por sus logros intelectuales y prácticos; (iii) la decisión migratoria, lejos de basarse en información suficiente, deviene de un proceso extenso con fragmentos de información de diverso origen y calidad (Luchilo, 2010). Segundo, a nivel organizacional, el enfoque omite: las relaciones materiales y simbólicas dentro del campo científico con sus concomitantes intereses y luchas de poder o la creación de un mercado de bienes simbólicos donde la autoridad es convertida en capital científico. Tercero, a nivel macro, la perspectiva internacionalista subestima la relevancia de las políticas públicas, los factores estructurales e institucionales externos a los trabajadores.

La corriente nacionalista, por su parte, critica de los cimientos equitativos del intercambio, adopta un abordaje macro con el cual examina los factores estructurales involucrados y propone políticas de intervención orientadas a

la justicia distributiva. Sus representantes indican que el mercado de personas calificadas está fuertemente delineado por las políticas nacionalistas de los países desarrollados que los demandan; fortaleciendo su hegemonía en la medida en que no distribuyen los logros alcanzados —tanto en el plano de la investigación como en el profesional—entre los países en vías de desarrollo. Asimismo, los nacionalistas marcan las consecuencias negativas de la emigración de científicos y profesionales porque impide a los países de origen contar con los recursos humanos necesarios mínimos para su desarrollo, convirtiéndose en un obstáculo significativo para aumentar la productividad marginal de las personas altamente calificadas que permanecen bajo el territorio nacional (Oteiza, 1976; Pellegrino, 2001; Patinkin en Luchilo, 2010).

Más allá del rechazo que genera entre sus partidarios los enunciados de la migración como movimiento individual de carácter voluntario y libre, o bien a nivel de la movilidad de esta población, y la visión del mundo como un agregado en términos de bienestar —unidad que, a su vez, debe ser maximizada por el libre flujo entre los países— los nacionalistas presentan líneas de acción concretas. Las distintas variantes del modelo se distinguen, principalmente, en el énfasis que le dan a las medidas proteccionistas y restrictivas vinculadas al trabajo y la migración. También consideran otras estrategias gubernamentales con el objetivo de generar, mediante la persuasión, sentido de responsabilidad patriótica a fin de retener a quienes se encuentran en territorio nacional y promover el retorno de aquellos que han emigrado. Estas medidas están basadas en el supuesto político de que la pérdida de esta población, dotada de conocimientos valiosos, debilita la habilidad de una nación a la hora de salvaguardar su soberanía. Asimismo, los nacionalistas sostienen que cada país debería generar y utilizar sus propios recursos humanos; siendo responsabilidad estatal la promoción del bienestar de sus ciudadanos a través de diversas formas de capital. Se basan en que la formación de personas altamente calificadas es una inversión cara en términos económicos, cuya principal financiación proviene de fondos públicos. En consecuencia, la pérdida de estos recursos a través de la migración, puede ser entendida un regalo de los países en desarrollo, que no estarían en condición de otorgar debido a su relevancia estratégica, para los más desarrollados (Ansah, 2002). De ahí que los países que experimenten esta emigración resultan perdedores netos en la medida que se les escapa la inversión realizada.

Empero, el enfoque nacionalista también es cuestionado porque subestima la injerencia de la política local y no profundiza en las condiciones nacionales desfavorables que dificultan la retención del personal calificado en los países de origen. No obstante, en relación con la dificultad y los cuestionamientos a la implementación de políticas restrictivas emerge una nueva perspectiva que pretende brindar nuevas herramientas conceptuales para favorecer la

comprensión del fenómeno y estar en sintonía con los cambios globales acontecidos en las últimas décadas.

En correspondencia con las reestructuraciones acontecidas en los últimos años a nivel mundial, emerge una nueva perspectiva que retoma ciertas discusiones de la polémica nacionalista/ internacionalista y percibe a la movilidad internacional de las personas altamente calificadas como el resultado de la globalización; esquema que al mismo tiempo contribuye con este fenómeno. Si bien la corriente de la globalización se inclina, en mayor medida, por el argumento internacionalista adopta una postura más proactiva a diferencia del *laissez-faire*. Tal como se planteaba en el apartado anterior al mencionar las perspectivas enfocadas en las posibles ventajas del fenómeno, sus representantes afirman que en un mundo globalizado se da una importante circulación de personas altamente calificadas que no necesariamente demanda la recolocación física de los emigrantes en sus países de origen. La movilidad, apreciada por los nacionalistas como un factor adverso, se convierte en una herramienta importante para mantener una red vibrante e internacional de profesionales donde los saberes y las prácticas puedan ser difundidos entre los distintos nodos. El supuesto fundamental sostiene que la globalización de la cultura está brindando a las personas altamente calificadas que se movilizan internacionalmente una base de significados y actitudes compartidas que les permite trasladarse y asentarse en otros países sin tener que necesariamente *aculturarse*. Es decir, estos sujetos podrían vivir en las sociedades de recepción sin la necesidad de integrarse, como lo hacían los migrantes a principios del siglo XX, pero tampoco como marginados. Por el contrario, quienes se movilizan interactúan con otros miembros de la sociedad y otros migrantes con los que tienen elementos culturales en común —que no refieren a su pertenencia étnica o nacional— sino a su posición social, su situación estatutaria y su relación laboral<sup>9</sup> (Mármora, 1997). Ellos pertenecen a más de una colectividad y pretenden compartir los derechos y deberes de ciudadanos del *espacio de vida* transnacional en que deviene su experiencia migratoria (Courgeu en Pellegrino, 2001). A nivel

9 Dentro de la reestructuración socioeconómica que implicó la globalización, puede distinguirse una clase de trabajadores que se benefició de este nuevo complejo productivo: los nuevos profesionales, los gerentes, los corredores financieros de todo tipo. Estos trabajadores pueden ser diferenciados de las clases ricas altas en la medida en que los nuevos privilegiados no tienen un control significativo en las grandes corporaciones y en los bancos de inversión donde trabajan. También se diferencian de las élites de poder que caracterizó Wright Mills porque estos nuevos ganadores del sistema global tienden a ser personas extremadamente trabajadoras, cuya alianza con el propio sistema termina produciendo más beneficio del que ellos obtienen mediante sus salarios muy altos y bonos. Igualmente, para entender a esta población es necesario considerar otros factores intangibles más allá de sus retribuciones económicas (Sassen, 2001).

cultural, pesan también las expectativas de desarrollo personal y la adquisición de pautas de consumo relacionadas a estilos de vida específicos, reforzadas globalmente por los medios de comunicación.

Las investigaciones que se desprendieron de esta perspectiva arribaron a hallazgos limitados: observaron una fuerte presencia de Internet en las distintas organizaciones que congregan a personas altamente calificadas que no residen temporaria o permanentemente en su país, pero los resultados de estas redes no parecen particularmente promisorios. La falta de un estudio temporal que cubra una muestra significativa de científicos y profesionales obstaculiza la elaboración de conclusiones sobre la longevidad, los impactos y las condiciones de éxito de las conexiones virtuales científicas. Los especialistas destacan, en términos generales, las potencialidades en detrimento de los logros efectivos de estas redes (Luchilo en Munster Infante, 2009).

El aporte principal de la perspectiva de la globalización, que dista de ser una síntesis entre el modelo internacionalista y el nacionalista, reside en su intento por reflexionar sobre la movilidad y los procesos culturales involucrados en la circulación de población calificada y la construcción de conocimientos en un mundo interconectado digitalmente. Sin embargo, a nivel teórico y adhiriendo a algunas de las críticas señaladas, todavía se vislumbran desafíos orientados a captar este problema multidimensional. Gracias a la riqueza de este debate aún abierto, a continuación se expondrá los enfoques planteados desde América Latina y, más precisamente, desde la Argentina.

#### **LA MIRADA DESDE EL SUR: LA CORRIENTE PREPONDERANTE LATINOAMERICANA, LOS ESTUDIOS FUNDACIONALES ARGENTINOS Y LOS APORTES MÁS RECIENTES**

A partir de la década del cincuenta, primaron en la región los planteos estructuralistas de desarrollo, impulsados desde la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que presentaban un punto de vista sistémico sobre la dinámica de la economía internacional y el deterioro de los términos de intercambio entre el centro y la periferia. Junto con ello, y como respuesta crítica frente a la perspectiva de la modernización, asociada con la sociología funcionalista, surge entre las décadas del sesenta y setenta una nueva corriente impulsada por teóricos latinoamericanos de la talla de Fernando Cardoso, Enzo Faletto, Celso Furtado y Osvaldo Sunkel. Influidos por los razonamientos de la política económica marxista dieron origen a la denominada escuela de la dependencia, a través de la cual se sostiene que el subdesarrollo es consecuencia de un proceso activamente impulsado (Cardoso y Faletto 1969; Sunkel 1972; Furtado 1964). Sus principales postulados se resumen de la siguiente manera: el subdesarrollo está directamente ligado a la expansión de los países industrializados; el desarrollo y el subdesarrollo son dos aspectos

diferentes de un mismo proceso; el subdesarrollo no es ni una etapa en un proceso gradual hacia el desarrollo ni una precondition, por el contrario, es una condición en sí misma y la dependencia no se limita a las relaciones entre países sino que también genera estructuras internas en las sociedades (Blomström y Ente, 1990). Esta escuela tuvo una injerencia clave en el ámbito académico latinoamericano donde se visualizaba a la emigración de personas altamente calificadas como una expresión del desequilibrio de poder entre las naciones, lo cual aumentaba la situación de dependencia, y como un impedimento para superar las desigualdades estructurales en la medida que los países del centro extraen la plusvalía y los recursos, incluso humanos, de los periféricos (Portés, 1997; Pellegrino, 2001).

La CEPAL, a través del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía de las Naciones Unidas (CELADE), también promovió el Proyecto de Investigación en Migración Internacional de América Latina y el Caribe (IMILA), pionero en la estimación y el análisis de la migración internacional a partir de una base de datos censales acerca de los latinoamericanos censados fuera de su país de origen (Pellegrino, 2001; Martínez Pizarro, 2005). A partir de los trabajos empíricos realizados con esta información se pudo conocer tendencias generales de los migrantes calificados.

A nivel nacional, los estudios argentinos no son abundantes; sin embargo, ciertos autores se establecieron como clásicos en la temática. Los primeros trabajos, algunos de ellos imbuidos en la corriente anterior, pueden rastrearse entre principios de la década del sesenta y los primeros años de la del setenta. Se destacan los estudios de: Morris Horowitz (1962); Enrique Oteiza (1965; 1969; 1971); Nilda Sito (1968) y Francisco Suárez (1973). Si bien estos autores se encargaron de medir la magnitud del fenómeno en correspondencia con las líneas de investigación que se desarrollaban a nivel mundial, también trascendieron al análisis del diferencial salarial, iluminaron las asimetrías que se dan en la economía internacional y remarcaron en las tensiones entre los intereses individuales y las actitudes orientadas al bienestar corporativo/ colectivo.

El trabajo publicado en 1962 por Morris Horowitz “La migración de técnicos y profesionales argentinos” suele ser considerado como el punto inicial del abordaje del fenómeno en la Argentina. Horowitz tenía como finalidad estimar la magnitud de la emigración calificada para refutar las afirmaciones que indicaban que se habían ido del país —hasta aquel entonces— 5.000 ingenieros, sin aclarar la procedencia de la cifra mencionada ni el período considerado (Horowitz en Portes, 1976; Albornoz et al., 2002).

A este primer acercamiento, le siguen los estudios de Enrique Oteiza, realizados entre 1965 y 1971, que ya se han convertido en referencias indiscutidas de la temática. En primer lugar, Oteiza buscó calcular los flujos de profesionales y técnicos, en especial de ingenieros, hacia los Estados Unidos. Uno de sus

propósitos fue correlacionar la emigración calificada con episodios de la vida política nacional y con la evolución del Producto Bruto Interno (PBI). Aunque el autor encontró algunas relaciones directas entre el fenómeno político puntal y el cambio en las tendencias migratorias, termina recomendando cautela porque los hallazgos mostrados por esta correlación de variables se volvían poco relevantes en comparación con el PBI. En otras palabras, Oteiza observó una correspondencia mayor entre la emigración calificada y la evolución del PBI. De hecho, cuando éste desciende en 1962, la emigración llegó a su punto más alto. Por el contrario, el aumento sostenido en 1964 fue acompañado por un descenso de los flujos migratorios (Oteiza en Portes, 1976; Oteiza en Albornoz et. al., 2002).

Oteiza también realizó otra contribución importante al elaborar el modelo del diferencial de preferencia para complejizar —aunque sin evidencia empírica— el análisis del enfoque neoclásico y criticar la perspectiva de los factores de atracción (*pull*) y de expulsión (*push*)<sup>10</sup> referidos a las condiciones existentes en los países de origen y de destino de forma separada. De acuerdo con este modelo, los principales factores son: (i) el diferencial de ingreso, (ii) el diferencial de apoyo logístico (colaboradores, fondos y facilidades para la investigación o la actividad profesional), (iii) el diferencial de reconocimiento profesional, en términos del prestigio del trabajo intelectual o profesional y (iv) un factor residual que comprende las diferencias en la situación política, universitaria, nivel de represión o discriminación ideológica, entre otros aspectos (Oteiza, 1971).

Por su parte, Nilda Sito —quien también trabajó con Luis Stulhman— precisó los posibles determinantes de la emigración de los científicos argentinos e integró los aportes de la teoría sociológica del desarrollo referidos a los procesos migratorios y al sistema educacional. Sito consideró dos clases de *determinantes estructurales: los societales y los organizacionales*. Las variables de los societales son la tensión estructural educacional y las características de la estructura ocupacional. La hipótesis central de su razonamiento es que a más alta la tensión estructural —cuando se produce un desajuste en las dimensiones de status, o bien, cuando en una unidad societal (ciudad, provincia, región o país) el nivel educacional es mayor que el nivel de producto per cápita— corresponderán mayores niveles de emigración. Su supuesto es que si la pertenencia a un status societal llega a ser significativa, se presentarán dos soluciones frente a esta

tensión: (i) la alternativa individual llevará a la emigración hacia un contexto con tensión estructural más baja y (ii) la colectiva motivará la participación en el desarrollo del propio ámbito a fin de reducir sus tensiones. Sito sostiene que si predomina la primera solución, es esperable que el índice de crecimiento del producto per cápita sea más bajo. En cambio, los determinantes organizacionales señalan las mediaciones organizacionales entre el contexto societal y los comportamientos individuales; manifestando la centralidad del conjunto de normas y valores en los cuales las instituciones distribuyen poder y prestigio entre sus integrantes (Sito, 1968).

Francisco Suárez abordó el problema de la emigración en el marco de un modelo teórico destinado a analizar los procesos de institucionalización de nuevas profesiones en países en vías de desarrollo (Suárez en Albornoz et al., 2002). Su razonamiento parte de una hipótesis fundamental: el tipo de desarrollo de una unidad social y el grado de profesionalización de una ocupación tienden a interactuar a fin de producir una estructura profesional específica. Suárez sostiene que la forma asumida por esta estructura condicionará el nivel en que los miembros de la profesión pueden ser ubicados en el *continuum* de integración-alienación y así destaca ciertos elementos básicos de la estructura profesional: (i) congruencia de identificación y participación en el sistema interno y el sistema externo de la profesión; (ii) legitimidad de las estructuras de poder; (iii) consenso acerca de los criterios de estratificación en el interior de la profesión; (iv) concordancia entre la formación recibida y las necesidades de la sociedad; (v) capacidad de la estructura profesional para absorber flujos de información y expectativas acerca del rol profesional. Al igual que Sito, apela a la idea de solución personal cuando contempla el grado de integración de los profesionales en la estructura profesional y sus correspondientes tensiones, pero se diferencia de ésta al adoptar una tipología de Merton —que parte de supuestos paradigmáticos antagónicos a los de la teoría de la dependencia— como modelo de resolución de la alienación y de adaptación individual. Presenta como modelos básicos al *abandono del rol profesional* hacia otra ocupación con mayor gratificación y al *abandono del contexto social* alienante en el cual se desempeña un rol específico; dando lugar a la emigración calificada orientada a una sociedad donde su rol esté más integrado.

Los trabajos que le siguieron a estos estudios fundacionales argentinos, se dedicaron a analizar las principales características de este tipo de flujo migratorio tras el golpe de Estado argentino de 1976 y, por su intermedio, procuraron cuantificar —pese a la escasez de información confiable— el fenómeno (Gurrieri, 1982; Orsatti, 1982; Oteiza, 1969; Bertoncello, 1986; Bertoncello y Lattes, 1986 en Novick, 2007). Este último régimen militar estuvo signado por: detenciones, desapariciones, intervenciones y prohibiciones en el campo

<sup>10</sup> A modo de ejemplo —en el caso del ámbito académico y para quienes cuentan con buenas calificaciones, publicaciones y contactos internacionales— los factores de atracción pueden ser mejores salarios, la posibilidad de incrementar su base de conocimiento y de transmitir el propio e interactuar con pares de su disciplina, mientras que los factores de expulsión, los bajos salarios, el reconocimiento limitado, proyecciones pobres de carrera y la ausencia de una masa crítica de pares en su país de origen (Solimano, 2003).

laboral y político, desmantelamiento de centros de investigación y núcleos universitarios; instaurando así un período de exilio político marcado por la ida de intelectuales, militantes y políticos, científicos, estudiantes, artistas y gremialistas que procuraban evadir la persecución política y no arriesgar sus vidas. Estos flujos políticos, a su vez, estuvieron acompañados por otra emigración impulsada por factores económicos, vinculados con el modelo económico caracterizado por una fuerte política de liberalización y de apertura del mercado. Una vez recuperada la democracia, las investigaciones indagaron el impacto directo de los factores políticos relacionados con la represión y sus consecuencias, como así también los problemas de los argentinos emigrados —adaptación laboral y social en el país de destino, motivos para retornar al país, readaptación social y laboral al regreso a la Argentina, entre otros— a partir de la implementación de estrategias metodológicas cualitativas (Maleta y Léporé en Novick, 2007). En la década del noventa, los estudios de Adela Pellegrino, de la Universidad de la República (Uruguay), son, probablemente, los trabajos más importantes sobre la migración calificada desde América Latina y, dentro del campo nacional, se destacan en la actualidad los numerosos y diversificados aportes de Mario Albornoz y Lucas Luchilo, quienes no sólo se dedicaron a estimar la magnitud del fenómeno sino también a favorecer su comprensión en torno a los debates teóricos relevantes.

### **POLÍTICAS PÚBLICAS: DE LA PROBLEMATIZACIÓN A LA IMPLEMENTACIÓN**

Resulta plausible pensar que la población altamente calificada sea percibida como un recurso escaso debido al tamaño decreciente de las nuevas cohortes que ingresan al mercado laboral, la dificultad de incorporar y formar a estudiantes en determinadas ramas del conocimiento y la necesidad de reclutar un mayor número de trabajadores calificados contribuyentes a los sistemas de seguridad social nacionales en los países más desarrollados. Bajo este marco y excepto que se produzca un importante cambio, se puede pensar que la oferta nativa de talentos permanecerá a la baja en ciertas disciplinas y se fortalecerá el sistema de incentivos para emigrar hacia países centrales; desafiando a los países de origen en la producción y la transmisión de conocimiento, la innovación del sector productivo, la movilidad social ascendente, entre otros factores estratégicos para el desarrollo. Dicho fenómeno se agrava si se tienen en cuenta las políticas de captación de recursos humanos calificados de los países centrales; desde las normas y los procedimientos para facilitar la transición del estudio al trabajo, las visas específicas para académicos y científicos hasta la facilidad para el trabajo de los cónyuges.

Como parece difícil que la emigración de recursos altamente calificados

se detenga o revierta de forma espontánea, es preciso contar con decisiones políticas destinadas a generar estímulos y condiciones propicias para actuar sobre este fenómeno. De acuerdo con la perspectiva de la fuga de cerebros, se pueden señalar —en un principio— tres tipos de medidas políticas: restrictivas, de incentivos y compensatorias (Brown, 2000). Mientras que las *políticas restrictivas* buscan que la emigración sea un proceso más dificultoso mediante, por ejemplo, la imposición del servicio militar obligatorio, las *políticas de incentivos* procuran que la emigración sea menos atractiva, pero éstas son cuestionadas porque los países en desarrollo no se encuentran en posición de ofrecer a los profesionales con altas calificaciones salarios e infraestructura comparables a las que podrían tener acceso en los países desarrollados.

Las *políticas compensatorias*, por su parte, quedan ilustradas mediante la implementación de medidas impositivas sobre la migración; desde el cobro de impuestos al país receptor hasta las políticas de compensación en el marco de los organismos multilaterales de comercio. Se reconoce que este tipo de políticas pueden volverse problemáticas si se basan en la dificultad de medir exactamente la pérdida para el país de origen en términos monetarios porque, pese a que la inversión suele ser calculada en términos educativos, las migraciones de estudiantes —cuando la persona deja su país para estudiar en el exterior— plantean nuevas consideraciones en tanto que los países receptores también pueden hacerse cargo de la formación del emigrado; llevando así a discutir si es correcto pensar sólo en términos del sistema de educación formal. Este tipo de iniciativas también han sido cuestionadas porque terminan teniendo un impacto temporal y porque muchos países en desarrollo no ofrecen condiciones adecuadas para que los ciudadanos altamente calificados puedan quedarse en un país de origen y contribuir con su desarrollo. Siguiendo este razonamiento, pueden conducir a una situación de subutilización de los recursos humanos, o bien, a un derroche de estos recursos humanos (*brain waste*) porque no encuentran puestos profesionales acordes con las competencias desarrolladas.

A éstas pueden sumarse otras dos estrategias políticas: las de repatriación y re-vinculación. Por un lado, las *políticas de repatriación* permiten a quienes han emigrado regresar a su país y han sido implementadas con éxito en algunos países como Corea del Sur y la India. Sin embargo, estos casos sobresalientes estuvieron precedidos por una fuerte inversión en recursos e infraestructura para fortalecer los sistemas nacionales de ciencia, tecnología e innovación que les permitió absorber a los retornados (Meyer y Brown en Gordon, 2007). Un ejemplo, en este sentido, fue impulsado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en 1974, cuando lanzó el Programa para el Retorno de Personal Calificado Latinoamericano a fin de promover y facilitar la vuelta del personal científico, profesional y técnico latinoamericano establecido

en el exterior; particularmente en los países industrializados. Aunque la implementación de este tipo de programas ha sido dispar y no basta para abordar el fenómeno, la literatura específica destaca las situaciones donde los migrantes no hallan un ámbito adecuado para desarrollar sus habilidades; situación que puede conducir al abandono de su especialización o un cambio en su trayectoria laboral hacia actividades independientes.

Por otra parte, en concordancia con el pasaje —ya comentado— del acento en las pérdidas ocasionadas por esta emigración a las posibles ganancias asociadas, se identifican las *políticas de re-vinculación y/o de formación de redes* con el objetivo de organizar espacios y mecanismos de interacción entre los emigrantes y sus comunidades de origen. Estos enfoques, asociados con la consolidación de nuevas tecnologías, asumen que los emigrados calificados son un patrimonio potencial a ser explotado por el país emisor. Es por ello que sus partidarios promueven la generación de redes de científicos y académicos locales y expatriados porque presentan mayores posibilidades de intercambio y transferencia de conocimientos, y sostienen que si el país de origen logra aprovecharlos habrá conseguido una importante capitalización (Meyer y Brown en Gordon, 2007). De hecho, la creación de redes virtuales de investigación en ciencia, tecnología e innovación ha tenido un impacto significativo en la agenda internacional de desarrollo; siendo promovidas por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial y la Unión Europea. No obstante, este tipo de iniciativas no pueden sustituir a las fuentes donantes y, muy particularmente, a las políticas públicas orientadas a promover el desarrollo entre los países más pobres (Groot y Gibbons, 2007).

Ahora bien, las políticas contemporáneas —ya sean de retorno o de re-vinculación— deberían tener en cuenta cuatro aspectos fundamentales. Primero, éstas deberían ubicarse en los contextos nacionales y regionales donde el resto de las políticas implementadas no favorezcan la emigración. Pese al riesgo de parecer evidente, esta advertencia intenta iluminar que no se puede aislar una política del contexto social donde se pretende insertarla. Segundo, el supuesto antagonismo entre el retorno o la re-vinculación no es el marco más propicio para llevar adelante políticas eficaces, puesto que ambos pueden ser aspectos complementarios de una estrategia más inclusiva. En especial, si se considera que una parte importante de los emigrados no tendrá intención de retornar de manera permanente a su país. De ahí que los programas de re-vinculación podrían apuntalar la producción, la innovación y la cultura en los países de origen. Tercero, los países de la región más afectados por la emigración de personas calificadas presentan, a su vez, los mayores obstáculos para constituir una masa

crítica local de capacidades técnico-científicas; amenazando la sustentabilidad de los programas a implementar. Cuarto, puede parecer improbable que en la actualidad se implementen las propuestas económicas y tributarias que fueron impulsadas décadas atrás; no obstante, la relevancia de este tema y las asimetrías que se visualizan merecen que la problemática se encuentre presente en las negociaciones entre Estados a través de dos puntos en particular: “...(i) la inclusión, a escala adecuada, de proyectos de retorno y de re-vinculación de personas calificadas que trabajan en los países centrales en los programas de cooperación científica y tecnológica con sus países de origen y, (ii) la ampliación importante de los recursos, actualmente muy alejados de las necesidades, que destinan los organismos internacionales de financiamiento para ese tipo de programas” (Pellegrino y Martínez Pizarro, 2001: 42)

En suma, como se intentó plasmar en este apartado, las políticas públicas que actúan sobre la emigración calificada asumen diferentes formas a partir de la problematización que se haya adoptado en la etapa del diseño; ya sea haciendo hincapié en las pérdidas o las ventajas identificadas. No es la intención de este trabajo denostar una alternativa sobre otra porque la complejidad de las sociedades contemporáneas —insertas en un esquema globalizado de capital, trabajo y producción— requieren de múltiples y diversas acciones que puedan afrontar un fenómeno tan multidimensional como el estudiado. Incluso, y aunque pueda parecer obvio, a la hora de reflexionar políticamente sobre este fenómeno, también se tiene que tener en cuenta que, como instancia previa a la emigración, existieron múltiples mecanismos por los cuales las personas terminaron yéndose de su país; lo cual lleva a pensar y actuar sobre el problema de la retención de esta población. Este punto se desarrollará más adelante.

## EL CASO ARGENTINO

Al comienzo de este trabajo se expuso que la problematización del fenómeno comenzó con la preocupación de ciertos países industrializados, a principios de la década de sesenta, y su consecuente difusión entre aquellos en vías de desarrollo; la Argentina no fue la excepción. Si bien se crea la Comisión Especial de Estudio de la Migración de Científicos, Profesionales, Técnicos y Obreros altamente calificados, en 1965, el interés público fue difundido —sin duda alguna— por Bernardo Houssay<sup>11</sup> como presidente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)<sup>12</sup>, quien sostuvo en un

11 Bernardo Houssay (1887-1971), científico argentino con estudios de Medicina, fue el primer latinoamericano en recibir un Premio Nobel en 1947. También fue un destacado docente, lo cual quedó plasmado en 1970 cuando un discípulo suyo —Luis Federico Leloir— fue distinguido con el Premio Nobel de Química.

12 Entre 1956 y 1958, la Argentina creó un conjunto de organizaciones, incluidas el

simposio organizado por la Academia Brasileña de Ciencias, en 1966, que pese a que la Argentina había sido tradicionalmente un país de inmigración, experimentaba la emigración de científicos, profesionales y técnicos. Houssay afirmó que las causas de dicho flujo, particularmente grave para las naciones en desarrollo, se asociaban con la falta de confianza de los profesionales en sí mismos, en el país y en su tradición científica; de ahí que apelaba al compromiso nacional de esta población (Houssay, 1966). Dicha posición fue acompañada por la postura política de referentes intelectuales como Amílcar Herrera, Jorge Sábato y Oscar Varsavsky que se preguntaban cómo convertir la ciencia y la tecnología en instrumentos de desarrollo latinoamericano. En concordancia, la Biblioteca del Congreso de la Nación lanzó una recopilación de diversos artículos periodísticos publicados entre 1958 y 1966 por los diarios: *La Nación*, *Clarín*, *La Razón* y *Crónica* (Novick, 2007).

No obstante, sólo unos meses después del famoso discurso de Houssay y en las antípodas de las inquietudes planteadas, se produce durante el régimen militar de Juan Carlos Onganía una incursión violenta y represiva de la policía en los claustros de las Facultades de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires; episodio conocido como *La Noche de los Bastones Largos*. Esta intervención suele ser considerada como un punto de inflexión que signa el fin de la *edad de oro* de la ciencia argentina. Ese mismo día, también entró en vigencia el Decreto Ley 16.912, por el cual se intervenían las universidades, se les derogaba su autonomía y se les exigía a los rectores y decanos subordinación al Ministerio del Interior (Kreimer, 2010). Estos sucesos represivos tuvieron una clara repercusión demográfica—emigraron cerca de 1.300 técnicos y científicos—y condujeron a la inmediata renuncia de 6.000 profesionales (Calvelo, 2008; MINCYT, s/r).

Tiempo después, y al finalizar la proscripción del peronismo, la vuelta de su líder al país y su posterior asunción como presidente de la República, se lanza el Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional. Mediante este programa, con marcada influencia de los razonamientos impulsados por la CEPAL, se reafirma un proyecto político con base en la justicia social que vuelve a dar preeminencia a la planificación nacional como instrumento de gobierno. Este plan no sólo identifica a la emigración calificada, que ya había sido abordada mediante medidas de repatriación, como un problema a resolver

CONICET, basadas en una visión sectorial de los vínculos entre ciencia, tecnología y sociedad: el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA). Pese a estas fundaciones, en este período también fue testigo de la intervención del Instituto Nacional de Microbiología, conocido como Malbrán. Esta situación que produjo, entre otras consecuencias, el exilio de César Milstein, quien recibió posteriormente el Premio Nobel por el trabajo realizado en la Universidad de Cambridge.

sino que también señala—en línea con los planteos de Oteiza— el estancamiento económico como un factor que favoreció la ida hacia países con mayores oportunidades y estímulos laborales (Novick, 2007; Palomares et. al, 2007).

Tras la muerte de Perón y el sucesivo golpe de Estado de 1976 —con su programa de liberalización de la economía, intervenciones de sindicatos, prohibición de las negociaciones colectivas y de las actividad política de estudiantes— se intensifica el miedo a la persecución, detención o desaparición de intelectuales, profesionales, científicos, políticos, militantes, gremialistas y artistas, ambiente propicio a la emigración calificada. Bajo este régimen militar se fijan los Objetivos y Políticas Nacionales de la Población con el supuesto rector de que el bajo crecimiento de la población argentina *atenta a su plena realización como Nación*. Por ello, propone medidas dirigidas a la creación de condiciones para alentar la permanencia en el país y facilitar el retorno de aquellos radicados en el exterior. No obstante, la Ley General de Migraciones —sancionada durante la última dictadura y aplicada desde 1981 hasta 2003— no aborda este fenómeno, pero refleja la preocupación por la recepción de hipotéticos inmigrantes europeos y por desalentar aquellos provenientes de países latinoamericanos (Novick, 2007; Palomares et. al, 2007).

Ya recuperada la democracia, el presidente electo —Raúl Alfonsín— realizó declaraciones públicas para instar el retorno de los emigrados y, en afinidad con esta preocupación, bajo su gobierno se creó la Comisión Nacional para el retorno de los argentinos en el exterior, dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, como órgano asesor del Poder Ejecutivo (Palomares et. al, 2007). Esta Comisión llevó adelante —entre otras actividades— la difusión de información sobre facilidades a los retornantes. Asimismo, la Secretaría de Ciencia y Técnica y el CONICET se encargaron de contactarse con argentinos radicados en el extranjero con el objetivo de favorecer su retorno. Se destaca, a su vez, la implementación de programas especiales administrados y financiados por organismos internacionales: asistencia para la repatriación voluntaria de refugiados argentinos, coordinando por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) y el programa ROT (Retorno de Talentos), a cargo del Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM) de argentinos refugiados o exiliados que por sus calificaciones profesionales podrían tener una reinserción laboral inmediata (Novick, 2007; Palomares et. al, 2007). A pesar de ello, el país siguió experimentando nuevos procesos de emigración de talentos a causa de la contundente inestabilidad económica que, entre otras cuestiones, significó grandes cambios en la inversión en educación e investigación y la insuficiente oferta de cursos de posgrados a nivel local.

De la década del menemismo, se rescata el Programa Nacional para la Vinculación con Científicos y Técnicos Argentinos en el Exterior (PROCITEXT),

de la Secretaría de Ciencia y Técnica, en colaboración de la Organización de los Estados Americanos, que generó en 1991 una base de 700 científicos y un proyecto de 1996 que impulsó la participación en seminarios dictados en la Argentina de ciudadanos del país radicados en el exterior. Ambas medidas tuvieron un alcance muy limitado, pero sirvieron como bases para el programa, promovido en un contexto sociopolítico diferente, que se describirá a continuación. Por otra parte, desde la esfera privada, la Fundación Antorchas impulsó subsidios para la reinserción de aquellos que recibieron becas para estudiar en el exterior, o bien, para la repatriación de científicos viviendo en el exterior (Lértora Mendoza en Pellegrino, 2009).

En 2004 —durante la Presidencia de Néstor Kirchner—, se produce un cambio fundamental en el campo legislativo referente a las migraciones: se deroga la ley de migraciones de 1981, conocida por su mirada restrictiva del fenómeno migratorio en general (Aguirre, Mera y Nejamkis, 2010). Con la nueva Ley N° 25.871, se reivindican los derechos humanos, la integración y la movilidad de los migrantes. En el caso de los argentinos en el exterior, los artículos 102-104 establecen que: (i) el gobierno podrá suscribir a convenios con los Estados donde residan los emigrantes para asegurarles la igualdad o asimilación en los derechos laborales y de seguridad social; (ii) mecanismos para facilitar el retorno de todos los argentinos con más de dos años de residencia en el extranjero y (iii) las embajadas y los consulados de la Argentina deberán contar con los servicios necesarios para mantener informados a los argentinos fuera de su país.

No obstante, la emigración calificada comienza a ser abordada de una manera más específica a partir del Programa Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior (R@ICES), convertido en política de Estado, en 2008, mediante la Ley 26.421 con el objetivo de: (i) desarrollar redes con investigadores argentinos emigrados para así incrementar la vinculación con los residentes en el país; (ii) difundir las actividades científicas y tecnológicas nacionales en el exterior; (iii) mejorar la calidad y disponibilidad de la información acerca de los investigadores y profesionales emigrados altamente calificados; (iv) integrarlos a las actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación promovidas por el gobierno nacional, (v) facilitar el retorno al país de aquellos investigadores, tecnólogos y profesionales altamente capacitados que deseen reintegrarse y continuar su actividad profesional en instituciones del país, e (vi) involucrar al sector productivo del país y organizaciones de la sociedad civil en las acciones del Programa.

El Estado destaca que la novedad de este Programa, respecto a los otros intentos desarrollados, radica en dos cuestiones importantes. Por un lado, R@ICES se caracteriza por promover líneas de acción que refieren tanto

a los enfoques de fuga como de circulación de cerebros. Por el otro, para la vinculación de científicos en el exterior impulsa estancias cortas de investigación en el país y también difunde información sobre oportunidades laborales en la Argentina. Desde el inicio del programa R@ICES y hasta principios de 2011, se contabilizan más de 820 científicos retornados de los cuales el 37% proviene de las Ciencias de la Salud y Biológicas; el 31% de las Ciencias Exactas y Naturales; el 15% de las Ciencias Agrarias, Ingenierías y Materiales; 14% de las Ciencias Sociales y Humanidades y el 3% de Tecnología. Se marca así un índice superior al 13% del total de quienes residen en el exterior que, según estimaciones, rondan los 6.000 emigrados. Aunque la magnitud puede ser cuestionada, según fuentes oficiales, representa la cifra más elevada y registrada desde el comienzo de la emigración calificada en nuestro país (MINCYT, s/r).

Por último, cabe notar que el tema de la migración calificada en América Latina debe ser abordado con una importante cuota de prudencia debido a la diversidad de situaciones y la celeridad de los cambios en las sociedades contemporáneas. Este fenómeno, a su vez, se encuentra condicionado por las múltiples complicaciones de implementación, dependientes —en gran medida— de las condiciones históricas que superan la voluntad política de los gobiernos. De ahí que resulta fundamental considerar la lógica y los resultados de las experiencias desarrolladas y enfatizar especialmente los estímulos y las oportunidades en detrimento de las prohibiciones y los obstáculos; respetando la libertad de circulación de las personas (Pellegrino y Martínez Pizarro, 2001). Siguiendo estas premisas, a continuación, se trazarán desafíos de políticas públicas vinculadas con la emigración de personas altamente calificadas.

#### **REFLEXIONES FINALES: LA ACCIÓN POLÍTICA REFERIDA AL PROBLEMA DE LA EMIGRACIÓN DE PERSONAS ALTAMENTE CALIFICADAS**

Toda política destinada a la emigración calificada debe contemplar —en primer lugar— las razones por las cuales los individuos se ven impulsados por múltiples mecanismos a emigrar hacia otros destinos en búsqueda de mejores oportunidades. Si bien las diferencias salariales —pilar de la teoría neoclásica— no representan el indicador exclusivo ni necesariamente el más preponderante en el fenómeno de la migración calificada, las condiciones económicas sí deberían ser consideradas en la medida en que, en última instancia, influyen sobre la noción, desarrollo personal y profesional de los sujetos en el largo plazo. Más allá de esta cuestión, se acuerda que los principales incentivos refieren a la posibilidad de estudiar, perfeccionarse o desempeñarse en centros —ya sea académicos, corporativos, públicos, etc.— altamente competitivos a nivel mundial, donde no sólo sean valorados por sus logros intelectuales y prácticos sino también donde puedan proyectar un desarrollo profesional acorde con sus competencias.

Los casos que trabajaron adecuadamente la raíz de la emigración calificada — pese a la diversidad social, cultural, histórica, económica y geográfica presentada — comparten un paso previo fundamental: la instalación de un andamiaje de medidas, establecidas como prioridades de Estado, orientadas a la promoción del sector científico y técnico con una consecuente inversión a largo plazo; a las antípodas del financiamiento que se va adaptando a las coyunturas. Bajo este marco, aparecen como elementos recurrentes: la formación y/o la consolidación de institutos de investigación y laboratorios de primer nivel y la implementación de estímulos significativos a través de becas, subsidios, programas de reinserción y otras iniciativas orientadas a la retención de recursos humanos valorados por los países de origen. En estos casos, y aunque el Estado es, sin duda alguna, el actor social fundamental con responsabilidad en el diseño, la implementación y el seguimiento de las múltiples políticas públicas se destacan los esfuerzos multisectoriales — que incluyen al gobierno, el sector productivo, las universidades, el campo científico, la sociedad civil y los organismos internacionales — que brindan una mirada transversal a las necesidades de diferentes subsectores.

Por otra parte, cuando se procura actuar más allá de las causas del fenómeno ya instaurado, conviene reflexionar acerca de cómo intentar revertirlo y/o cómo articular con la población expatriada a fin de que pueda contribuir, de algún modo, con el desarrollo de su país en concordancia con los avances tecnológicos y la flexibilidad del mercado laboral. En el primer intento, las políticas públicas orientadas al retorno deben trascender el traslado internacional, intentar brindar condiciones de trabajo similares a las ofrecidas por el país de recepción para dar sostenibilidad al proyecto y contemplar, en lo posible, a los cónyuges en la propuesta. Respecto a las redes de emigrados y pese a los cuestionamientos vinculados a los factores de poder y su representatividad, aquellas que presenten lazos de reciprocidad y confianza tienen el potencial de contribuir a la generación de contactos e intercambios beneficiosos — aunque posiblemente limitados — capaces de dar cierta apertura internacional a los profesionales insertos en el campo nacional. Entre los posibles resultados derivados de estas redes de cooperación, que bajo ningún aspecto son concebidas como un reemplazo a las políticas públicas, se destaca la capacidad de implementar — en el caso de la ciencia y técnica — proyectos conjuntos entre organismos nacionales y extranjeros, de publicar en revistas internacionales, de llevar adelante asesorías por parte de profesionales nacionales en proyectos de investigación diseñados por entidades del exterior, etc. Sin embargo, estas redes requieren de una actitud local proactiva que tenga una propia lógica y dinámica para que no estén meramente subordinadas a los intereses que provienen del exterior. También conviene moderar su atractivo porque los intercambios y la transferencia de conocimiento

y/o tecnología, por parte de los profesionales calificados, pueden entrar en conflicto con las políticas de confidencialidad propias de las organizaciones a las cuales pertenecen.

En el caso argentino, y aunque el país cuenta con muchas virtudes, desde su temprano desarrollo de la educación pública hasta su riqueza natural, se puede pensar que el Estado debería enfocar mayores esfuerzos para disminuir — de acuerdo con el razonamiento planteado — su dependencia respecto a las materias primas (*commodities*) y, en el proceso, apostar con mayor ahínco al impulso de procesos productivos más complejos que conlleven una generación de valor adicional y al conocimiento y a la tecnología como factores propulsores del desarrollo socioeconómico. Una vez consolidado este camino, y partiendo de la base de que las reformas se desprenden de manera gradual de políticas de desarrollo, se podrán contar con mayores incentivos y herramientas a fin de retener a la población calificada nacional. Lo cierto es que existen antecedentes recientes y valiosos que demuestran una voluntad afín a nivel nacional: desde la creación, en diciembre de 2007, del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva bajo el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner hasta — a nivel migratorio — la conversión del programa R@ICES en política de Estado al año siguiente.

La Argentina también tomó una decisión acertada en la gestión de la emigración calificada dado que decidió hacer hincapié — entre las medidas restrictivas, de incentivos, compensatorias, de repatriación y de re-vinculación — en políticas y programas de retorno y re-vinculación puesto que no son opuestas ni excluyentes entre sí. Al contrario, éstas se complementan porque — a través de diferentes programas — contemplan la dinámica de un mercado, no masivo, de trabajo internacional y los flujos poblacionales permanentes y temporarios. Las políticas compensatorias, por otro lado, parecen inviables a causa de los numerosos obstáculos presentados en su implementación, unas décadas atrás, y tampoco resulta auspicioso promover estrategias restrictivas porque no se terminan convirtiendo en cimientos sólidos para el desarrollo nacional y pueden obstaculizar el derecho humano de las personas con voluntad de emigrar.

Un reto estratégico para la gestión argentina refiere a la promoción de un mayor intercambio entre sectores que permita, por ejemplo, acciones de transferencia y aplicación del conocimiento en las distintas regiones del país. En efecto, el hecho de promover una colaboración creciente entre la actividad privada y las universidades, podría funcionar como un disparador de la economía nacional y estimular: la creación de nuevas ramas tecnológicas, la incorporación de tecnologías que favorezcan la competitividad, el incremento de compañías con base tecnológica o la generación de valor mediante la innovación productiva, entre otras cuestiones. Para ello, resulta clave la inversión ascendente en la

formación de personas en campos científicos y técnicos y la adquisición de tecnología porque, sólo una vez que ésta sea incorporada, se pueden generar nuevas tecnologías o aplicaciones.

También es imprescindible contar con mejores bases de datos públicos y oficiales que puedan proveer información válida y confiable sobre la magnitud de estos flujos complejos y sus diversas características, de modo que permitan delinear un diagnóstico más certero del problema y analizar más rigurosamente las diferentes opciones de políticas. Pese a esta debilidad, se infiere del panorama actual mundial una consolidación de las políticas de captación de recursos humanos por parte de las naciones centrales, acorde con las desigualdades estructurales entre países y, por ende, la Argentina deberá seguir enfrentando el desafío de brindar un ámbito de desarrollo propicio para las personas altamente calificadas a fin de impulsar su competitividad dentro de una economía global que valoriza el conocimiento y demanda enfoques multidisciplinares a la hora de su estudio y abordaje.

#### BIBLIOGRAFÍA

- Aguirre, Orlando; Mera, Gabriela y Nejamkis, Lucila, 2010 “Políticas migratorias e integración regional. La libre circulación y los desafíos de la ciudadanía” en Novick, Susana (dir). *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa* (Buenos Aires: Catálogos/ Universidad de Buenos Aires).
- Albornoz, Mario; Polcuch, Ernesto; Alfaraz, Claudio 2002 “Hacia una estimación de la fuga de cerebros” en *Redes* (Ciudad de Buenos Aires), N° 1.
- Ansah, Esi 2002 “Theorizing the Brain Drain” *African Issues*, V. 30, N° 1. En <<http://www.jstor.org/stable/1167085>> acceso 25 de enero de 2010.
- Blomström, Magnus y Ente, Björn 1990 *La teoría del desarrollo en transición* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Brandi, Carolina 2006 “La historia del *brain drain*” en *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, Vol.3, N°7. En <[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1850-00132006000100005&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850-00132006000100005&lng=es&nrm=iso)> acceso 5 de diciembre de 2011.
- Buti, Ana 2008 “Movilidad de investigadores uruguayos” *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad*, Vol.4, N°10. En <[http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1850-00132008000100004&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850-00132008000100004&lng=es&nrm=iso)> acceso 14 de febrero de 2012.
- Calvelo, Laura 2008 “La emigración argentina y su tratamiento público (1960-2003)”, ponencia presentada en el III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP) 24, 25 y 26 de septiembre de 2008. En <[http://www.mininterior.gov.ar/provincias/archivos\\_prv25/9\\_la\\_emigracion\\_argentina\\_y\\_su\\_tratamiento\\_publico.pdf](http://www.mininterior.gov.ar/provincias/archivos_prv25/9_la_emigracion_argentina_y_su_tratamiento_publico.pdf)> acceso 17 de enero de 2012.
- Cardoso, Fernando y Faletto, Enzo 1969 *Dependencia y desarrollo en América Latina* (México: Siglo XXI).
- Chacón Avila, Luis 2002 “Reflexiones sobre la migración de recursos humanos calificados” en *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers*. En <<http://alhim.revues.org/index700.html>> acceso 11 de enero de 2012.
- Furtado, Celso 1964 *Desarrollo y subdesarrollo* (Buenos Aires: EUDEBA).
- Gordon, Ariel 2007 “Teorías sobre movilidad de científicos y políticas públicas: los enfoques del brain drain y brain drain y su impacto en las políticas públicas”, ponencia presentada a las IV Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires, 19 al 21 de septiembre. En <[http://www.webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes\\_investigadores/4jornadasjovenes/EJES/Eje%20%20Conocimientos%20Saberes/Ponencias/GORDON,%20Ariel.pdf](http://www.webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/4jornadasjovenes/EJES/Eje%20%20Conocimientos%20Saberes/Ponencias/GORDON,%20Ariel.pdf)> acceso 1° de febrero de 2012.
- Groot, Marjolein y Gibbons, Pat 2007 “Diasporas as ‘agents of development’ transforming brain drain into brain gain? The Dutch example” en *Development in Practice* Vol. 17, N° 3. En <<http://www.jstor.org/discove r/10.2307/25548231?uid=3737512&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=55882425203>> acceso 5 de enero de 2011
- Johnson, Harry 1979 “Some Economic Aspects of the Brain Drain” en *A Journal of Opinion*, V. 9, N°. 4. En <<http://www.jstor.org/stable/1166894>> acceso 25 de enero 2010.
- Kreimer, Pablo 2010 *Ciencia y Periferia. Nacimiento, muerte y resurrección de la Biología Molecular en la Argentina* (Buenos Aires: Eudeba).
- Luchilo Lucas 2010 “Movilidad y migración de científicos e ingenieros: el caso argentino” Tesis de Maestría, Buenos Aires.
- Massey, Douglas *et. al.* 2000 “Teorías sobre la migración internacional: una reseña y una evaluación” en *Revista Trabajo* (México), N° 3.
- Mármora, Lelio 1997 *Las políticas de Migraciones Internacionales* (Buenos Aires: OIM/ Alianza Editorial).
- Martínez Pizarro, Jorge 2005 “Globalizados, pero restringidos. Una visión latinoamericana del mercado global de recursos humanos”, en *Serie*

- Población y Desarrollo*, N° 53. En <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/21133/LCL2233e-P.pdf>> acceso 17 de enero de 2012
- Ministerio de Ciencia y Técnica s/r *Programa Raíces. Una política de Estado*.
- Munster Infante, Blanca 2009 “Fuga de cerebros en los países subdesarrollados” *Temas de Economía Mundial*, N° 15. En <<http://www.ciem.cu/publicaciones/pub/Temas%20No.15-%202009.pdf>> acceso 13 de abril de 2011.
- Myers, Robert 1968 “The Brain Drain by Walter Adams Review” *The American Economic Review*, Vol. 58, N° 5. En <<http://www.jstor.org/stable/1814098>> acceso 19 de enero de 2012.
- Novick, Susana (dir.) 2007 *Sur-Norte: Estudios sobre la emigración reciente de argentinos* (Buenos Aires: Catálogos/ Universidad de Buenos Aires).
- Novick, Susana 2007 “Emigración reciente de argentinos: políticas y actores sociales”, Ponencia presentada en el XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS), 13 y 18 de agosto de 2007. En <<http://www.iigg.fsoc.uba.ar/pobmigra/publ.htm#1>> acceso 26 de julio de 2010.
- Oteiza, Enrique 1976 “La emigración de ingenieros de la Argentina. Un caso de *brain drain* latinoamericano” en *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra), V. 72, N° 6.
- Oteiza, Enrique 1996 “Drenaje de cerebros. Marco histórico y conceptual” en *REDES*, (Bernal), V. 3, N° 7.
- Palomares, Marta; Novick, Susana; Aguirre Orlando; Castiglione, Celeste; Cura, Daniela y Nejamkis, Lucila 2007 “Emigración reciente de argentinos: la distancia entre las expectativas y las experiencias” en Novick, Susana (dir). *Sur-Norte: Estudios sobre la emigración reciente de argentinos* (Buenos Aires: Carálogos/ Universidad de Buenos Aires).
- Psacharopoulos, George y Woodhall, Maureen 1987 *Educación para el desarrollo. Un análisis de opciones de inversión* (Washington D. C.: World Bank).
- Pellegrino, Adela 2001 “¿Drenaje o Éxodo? Reflexiones sobre la migración calificada”. En <[http://www.universidadur.edu.uy/bibliotecas/trabajos\\_rectorado/doc\\_tr12.pdf](http://www.universidadur.edu.uy/bibliotecas/trabajos_rectorado/doc_tr12.pdf)> acceso 28 de julio de 2010.
- Pellegrino, Adela 2001 “Éxodo, movilidad y circulación: nuevas modalidades de la migración calificada”. En <[http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/8852/lcg2124P\\_4.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/8852/lcg2124P_4.pdf)> acceso 19 de julio de 2010.
- Pellegrino, Adela y Martínez Pizarro, Jorge 2001 “Una aproximación al diseño de políticas sobre la migración internacional calificada en América Latina” en *Serie Población y Desarrollo*, N° 23. En <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/9262/lcl1687.pdf>> acceso 25 de enero de 2011.
- Portes, Alejandro 1997 “Neoliberalism and the Sociology of Development: Emerging Trends and Unanticipated Facts” en *Population and Development Review*, Vol. 23, N° 2. En <<http://www.jstor.org/stable/2137545>> acceso 21 de octubre de 2011.
- Sassen, Saskia 1988 *The mobility of Labor and Capital* (Cambridge: Cambridge University Press).
- Sassen, Saskia 2001 *La ciudad global. New York, Londres, Tokio* (Buenos Aires: Eudeba).
- Schultz, Theodore 1968 *El valor económico de la educación* (México: UTHEA).
- Scott, Anthony 1969 “The Brain Drain by Walter Adams Review” en *Journal of Political Economy* (Chicago), Vol. 77, N° 3. En <<http://www.jstor.org/stable/1828916>> acceso 19 de enero de 2012.
- Sito, Nilda 1968 “Los determinantes estructurales de la emigración de científicos” en Sito, Nilda y Stuhlman, Luis *La emigración de científicos de la Argentina* (Bariloche: Departamento de Sociología de la Fundación Bariloche).
- Sito, Nilda y Stuhlman, Luis 1968 *La emigración de científicos de la Argentina* (Bariloche: Departamento de Sociología de la Fundación Bariloche).
- Solimano, Andrés 2003 “Globalizing Talent and Human Capital: Implications for Developing Countries”, ponencia presentada en IV Annual World Bank Conference on Development Economics (ABCDE) 24, 25 y 26 de junio. En <<http://www.andressolimano.com/articles/migration/Globalizing%20Human%20Capital,%20manuscript.pdf>> acceso 6 de enero de 2012.
- Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro 1975 *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo* (México DF: Siglo XXI).
- Timmons, Mark 2002 *Moral Theory: An introduction* (Maryland: Rowman & Littlefield Publishers Inc.).

**LAURA GOTTERO\***

**POLÍTICAS DE SALUD, MIGRACIÓN  
Y DESIGUALDADES: ANÁLISIS DE  
PLANIFICACIONES NACIONALES EN  
EPIDEMIOLOGÍA**

Las políticas de salud forman parte del conjunto de intervenciones que el Estado realiza en la esfera pública, asumiendo así la provisión de los denominados *servicios universales*. No obstante, resulta de relevancia destacar que la forma y el contenido de estas formulaciones dan cuenta no sólo de la dimensión estrictamente sanitaria, sino también de las construcciones simbólicas que se realizan sobre la enfermedad que es objeto de dicho tratamiento, sus potenciales o concretos afectados, los agentes intervinientes o causantes y la calidad de las acciones que deben llevarse a cabo para paliar ese problema de salud que ha ingresado en la agenda pública. Por esta razón, analizar los documentos oficiales sobre políticas de salud constituye una tarea interesante que permite desentrañar sentidos implicados en las directrices de estos planeamientos.

Siguiendo este planteo, este capítulo se propone problematizar sobre las presencias y ausencias referentes a la frontera, a la migración y a una idea de

---

\* Licenciada en Ciencias de la Comunicación (UBA), Doctoranda en Ciencias Sociales (UBA-CONICET), Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, UBA. Nuestro trabajo se realiza en el marco del proyecto UBACyT titulado: “Dos dimensiones de la Argentina migratoria contemporánea: inmigrantes mercosureños y emigrantes argentinos. Aspectos demográficos, políticos y sociales”. Agradezco la lectura de Celeste Castiglione y de Mariana Beheran, y los valiosos comentarios realizados por el Comité de Referato cuyas sugerencias han sido muy importantes para la elaboración de este capítulo. Correo electrónico: lauritagottero@hotmail.com

abordaje regional de una problemática sanitaria que tanto la Argentina como el Paraguay poseen y siguen tratando de combatir: el dengue. Esta enfermedad infecciosa transmitida por el mosquito *Aedes aegypti* es un buen punto de partida para indagar en qué medida las construcciones, desde la epidemiología, vehiculizan otros sentidos relacionados con las dimensiones socioeconómicas del problema, realizando a la vez un cuidadoso proceso de selección de variantes y omitiendo el reconocimiento de ciertas condiciones contextuales que producirían la prevalencia de esta enfermedad que afecta a partes considerables de la población a un lado y al otro del espacio fronterizo conformado por los límites y aledaños de ambos países. En este sentido, el análisis que se desarrollará en este trabajo aborda cuatro temas centrales: a) la no inclusión de la dimensión de las migraciones y de los territorios fronterizos en estas formulaciones públicas, cuya incorporación permitiría elaborar una mirada más amplia sobre este problema sanitario; b) la ausencia de un diagnóstico sobre las condiciones socioeconómicas de las zonas más afectadas por estas enfermedades en ambos países, por tratarse de un factor que participa en la incidencia y en la multiplicación de casos, así como en los rebrotes que se pronostican en forma periódica; c) la predominancia de un enfoque técnico-científico para la acción en salud que deja a un lado perspectivas más vinculadas con la medicina social y con un conocimiento de la trayectoria social, económica y cultural de estas enfermedades en la vida cotidiana, para insertar estas formulaciones en una perspectiva del riesgo y del llamado “modelo de creencias”, un esquema típico hegemónico para trabajar con este tipo de problemáticas cuyos supuestos han recibido numerosas críticas, porque privilegia variables ahistóricas y asociales en beneficio de una intervención racional, con criterios científicos y técnico-administrativos; d) la operación semántica por la que “educación” se asimila a “información” y, en consecuencia, la posesión de datos, se construye como un sinónimo de conocimiento.

Para realizar el mencionado análisis, se han seleccionado dos documentos que condensan la política de salud sobre el dengue en cada país: el Plan Nacional de Prevención y Control del Dengue y la Fiebre Amarilla (PNPCDFA, Argentina)<sup>1</sup> y el Plan de Contingencia (PC, Paraguay)<sup>2</sup>, ambos formulados en 2009 y que tenían en cuenta la posible llegada de un brote de dengue para los últimos meses de ese año.

1 Ministerio de Salud, “Plan Nacional para Prevención y Control del Dengue y la Fiebre Amarilla”, Argentina, 2009. Disponible en: <[http://www.msal.gov.ar/dengue/descargas/plan\\_nacional%20\\_prevencion\\_control\\_dengue\\_f\\_amarilla.pdf](http://www.msal.gov.ar/dengue/descargas/plan_nacional%20_prevencion_control_dengue_f_amarilla.pdf)>.

2 Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, “Plan de Contingencia 2009-2010”, Paraguay, 2009. Disponible en: <<http://dengue.mspbs.gov.py/images/documentos/planacio.pdf>>.

## ALGUNAS REFERENCIAS TEÓRICAS SOBRE POLÍTICAS, ESTADO Y EPIDEMIOLOGÍA

Si bien el debate teórico sobre esta articulación temática admite diversos enfoques y puede trabajarse desde múltiples perspectivas, es posible señalar algunos lineamientos generales desde los que se abordó el análisis del PNPCDFA y del PC, así como sus implicancias (en tanto ausencias, asociaciones, omisiones, orden de preferencia, etc.) en el plano político, social y económico.

Las políticas de salud se inscriben en el marco general de las políticas sociales, cuyas conceptualizaciones son amplias, variadas, y fueron caracterizadas por Falappa y Andrenacci (2009), entre otros. Estos autores definen las políticas sociales como un enfoque más que como un producto; un conjunto de intervenciones del Estado para regular, proteger y administrar la reproducción de la vida de sus poblaciones. Esta acepción conduce a la referencia que Foucault (2006) realiza del término población, en tanto un sujeto político nuevo que establece un nivel donde la intervención estatal resulta pertinente a través de lo que el autor denomina *dispositivo de seguridad*, una forma de gobierno que, sin pretender anular las condiciones negativas o perjudiciales de una situación, trata de maximizar sus aspectos positivos y de atenuar el riesgo. El mecanismo de la seguridad, por oposición a las disciplinas, constituye un grupo de técnicas para gestionar los peligros o las adversidades, mas no para eliminarlas o contrarrestarlas por completo: un nivel de hambre, da el ejemplo Foucault, siempre es esperable. En este sentido, también un cierto número de casos de enfermedad también sería contemplado a la hora de elaborar una política de salud que, de este modo, puede pensarse como una expresión del dispositivo de seguridad contemporáneo. Y en complementariedad, las tecnologías de gobierno implementadas en el marco de políticas de salud, no sólo constituirían una forma de prevención y cuidado sino también de un conocimiento profundo sobre la población y un modo de intensificar la vigilancia, tal como afirma Vilas (2005).

En sintonía con lo recientemente expuesto, y con una impronta claramente *foucaultiana*, Sonia Alvarez Leguizamón caracteriza el período político actual como el de una *focopolítica*, donde “las cuestiones que hay que regular o controlar no son más un problema de gestión de la población ni la población el fin último del gobierno [...] El arte de gobernar es un problema de gestión de las poblaciones en riesgo, nuevo objeto de control y de saber” (Álvarez Leguizamón, 2006: 114). En la Argentina, la etapa focopolítica se desarrolló, para la autora, desde la década del noventa y dio lugar al llamado *régimen neoliberal tutelado*, que instauró diagnósticos focalizados para poblaciones con carencias marcadas y estructurales, a la vez que desplazó la perspectiva de los derechos a los servicios universales por un incentivo al desarrollo humanizado, donde categorías como *participación comunitaria* y *promoción social* colocan la responsabilidad en el

plano personal y dejan las garantías propias del Estado de bienestar libradas a la dinámica del mercado. En este contexto, las políticas sociales son consideradas artes de gobernar a ciertas poblaciones que se plasman en sistemas de discursos, tecnologías y dispositivos (Álvarez Leguizamón, 2006).

En otro sentido (y complementariamente), las políticas de salud son formulaciones elaboradas por el Estado; es decir, son políticas públicas. Su elaboración se considera una parte constituyente del proceso de racionalización propia del Estado y de la actividad política, en especial desde el siglo XX, en tanto “lo público” se reconoce como la esfera del hacer humano que requiere de la intervención gubernamental y social en pos de elaborar medidas comunes (Parsons, 2007). No obstante, esta racionalidad estatal no debe entenderse como algo homogéneo y cerrado sino como una formación cuya trayectoria es “errática, sinuosa y contradictoria, en la que se advierten sedimentos de diferentes estrategias y programas de acción política” (Oszlak, 1980).

En este sentido, para analizar las políticas públicas formuladas desde el Estado, resulta preciso entender a éste como una arena política, en términos de Oszlak y O'Donnell (1976) que, en un enfoque del Estado “desde adentro”, permite indagar en el proceso de elaboración de una política y en sus características. Esta mirada es congruente, también, con la idea de un *Estado polifónico*, donde se expresan y se relacionan grupos en función de sus intereses (Bohoslavsky y Soprano, 2010). Siguiendo este razonamiento, el análisis de las políticas públicas de salud constituye una de las posibilidades del estudio del Estado “desde adentro”, y permite visualizarlas como dispositivos de acción y de control sobre la población, en el sentido que Foucault asignaba al término *policía* estatal: “Hombres y cosas son contemplados en sus relaciones [...] Se interesa también por la manera cómo viven, por las enfermedades y por los accidentes a los que los hombres están expuestos. La policía vela por un hombre vivo, activo y productivo” (Foucault, 1990). Por eso, en el plano de la salud pública, las políticas estatales remiten no sólo a la garantía de un derecho social institucionalizado sino también a la operación con la técnica de la policía elaborada por Foucault, en tanto ésta representa un conjunto de mecanismos que propenden al mantenimiento de la vida de las poblaciones.

Siguiendo lo expuesto, la epidemiología constituye una esfera de acción privilegiada, dado su carácter de ciencia poblacional que articula tres ejes: la clínica, la estadística y la medicina social (De Almeida Filho y Rouquayrol, 2008). Las políticas de salud, en el área epidemiológica, responden, por un lado, a la situación de autoridad que desplaza la intervención médica más allá de las enfermedades propiamente dichas (Foucault, 1990) y, con relación a esto, la estructura y el desarrollo de sus formulaciones contempla los lineamientos de un modelo médico hegemónico de carácter biologicista, a-histórico y a-social,

que hace hincapié en causas de tipo eco-biológicas y promueve medidas de salubrismo selectivo (Menéndez, 1985; 2009). Asimismo, la epidemiología puede entenderse como un modo de normalización en el sentido que le da Foucault (2006) al desarrollar su ejemplo sobre las decisiones estatales sobre las epidemias; más específicamente, sobre la vacunación en la época de la viruela. Para el autor, este procedimiento era normalizador en tanto cumplía con cuatro características: ser preventivo, demostrar una eficacia casi total, poder generalizarse al conjunto de la población y estar ajeno a cualquier teoría o perspectiva médica, porque se trataba de un hecho concreto y verificable (los que estaban vacunados, estaban inmunizados).

En esta línea, en la actualidad han cobrado vigencia los debates sobre las políticas y las acciones destinadas a enfermedades que han resurgido o se han expandido en territorios amplios, como es el caso de las enfermedades vectoriales, entre las que se cuentan el dengue, la fiebre amarilla, el mal de Chagas y la leishmaniasis visceral, afecciones que son de importancia en el noreste de la Argentina, específicamente en las provincias fronterizas de Chaco y Formosa. El escenario social, económico y cultural de esta región permite pensar en términos de “unidades regionales” (Grimson, 2000), en las que la frontera no constituye una barrera sino un espacio de comunicación e interacción particular. Dicha acepción encuentra correlato en la definición de *frontier* o *frontera-zona*, que se opone a *border* o *frontera-límite* (Del Pozo y Trigal, en Fantín, 2009), por lo que adquiere características socioeconómicas y culturales especiales: “Las características sociodemográficas de la población en la frontera difieren de las existentes en el resto de las comarcas en ambos estados-nación. Dichas diferencias devienen de su propia condición de frontera” (Fantín y Meichtry, 2008).

En esta región de frontera, la relación entre condiciones socioeconómicas y salud mantiene un vínculo evidente que brinda sus más notorios indicadores en las enfermedades infecciosas, tal como señala Fantín (2008), y la condición de espacio fronterizo ha permitido muchas veces la construcción de culpabilidad al fenómeno migratorio de la reaparición de enfermedades o del aumento de enfermos: la noción de *caso importado*, difundida especialmente por los medios de comunicación, es especialmente ilustrativa de esto. Sin embargo, como destaca Cerrutti (2010), establecer la relación entre enfermedades y migración no es un procedimiento sencillo. La autora, citando a Wilson (1996), explica: “Para que los movimientos de personas se constituyan en un mecanismo de transmisión de enfermedades, deben darse una serie de condiciones en las sociedades de destino. Por ejemplo, las epidemias de dengue no pueden aparecer en zonas geográficas en donde no esté presente el vector transmisor, tampoco puede propagarse dicha enfermedad en condiciones sanitarias adecuadas”

(Cerrutti, 2010: 25). Es por eso que la inquietud principal que guía este trabajo de análisis implica indagar en qué medida esta caracterización socioeconómica se halla presente en las formulaciones del PNPCDFA, así como la inclusión de esta variable en las indicaciones, recomendaciones y líneas de acción del personal interviniente mencionado en esta política pública.

### PLANES NACIONALES A AMBOS LADOS DE LA FRONTERA

En el año 2009, tanto la Argentina como el Paraguay publicaron documentos oficiales que condensaban su propuesta de acción contra el dengue: en el caso de la Argentina se trató del Plan Nacional para Prevención y Control del Dengue y la Fiebre Amarilla (PNPCDFA) y, en el Paraguay, el Plan de Contingencia 2009-2010 (PC). Justamente, la simultaneidad con la que estas políticas fueron presentadas en ambos países conduce al interés por saber si estas formulaciones daban cuenta de otras experiencias regionales que, en el mismo momento, se estaban desarrollando con objetivos similares. Es decir, si es posible reconstruir una mirada más amplia que exceda los límites nacionales y se inscriba en una perspectiva regional de abordaje de esta problemática. Pero antes de avanzar en este punto —que se encuentra a continuación de estas líneas— será conveniente caracterizar las premisas de cada plan nacional de lucha contra el dengue.

En el caso argentino, como forma de respuesta a los brotes periódicos de dengue en diferentes zonas del país, el Ministerio de Salud nacional dio comienzo al PNPCDFA, a partir del que se proponía adecuar las condiciones de recepción del rebrote que había sido previsto para los meses subsiguientes, de tal manera que las áreas más afectadas se encontraran en la posición más favorable posible para mantener controlada la expansión de estas enfermedades y reducir la gravedad de sus consecuencias. La incorporación de la fiebre amarilla, en este Plan, se debe a que su transmisión se realiza por el mismo agente que contagia el dengue: el mosquito *Aedes aegypti*. En el documento oficial que explica los fundamentos y las orientaciones de esta política pública, se identifican dos cuestiones esenciales: a) contar con la decisión política que permita movilizar las fuerzas sociales en el sentido y la intensidad que el Plan requiere; b) desarrollar en forma eficaz la dirección científico-técnica del Plan en el territorio federal, con el consenso de los principales representantes de la comunidad científica nacional e internacional.

En el contexto paraguayo, el PC fue elaborado teniendo en cuenta la prevalencia, en el territorio de ese país, de los cuatro serotipos de dengue. Eso implicaría que, si bien el tipo de dengue más común fue el 1, los que habían sido infectados por éste están de todos modos expuestos a las otras tres variantes de esta enfermedad. En consecuencia, siguen formando parte de los índices de morbilidad asociados con esta problemática, y el riesgo epidemiológico continúa

vigente. Por eso, uno de los objetivos del PC explicita que se busca prevenir y mitigar los efectos de una posible epidemia de dengue en términos de morbilidad; esto es, en el conjunto de la población que fue afectada por uno de los serotipos o que está expuesta a dicha posibilidad. En relación con esto, también se busca optimizar la acción de los servicios de salud, intensificar la participación de la comunidad y, en general, mantenerse alerta frente a la detección de un brote de dengue en el país.

Como ya ha sido adelantado en la introducción de este trabajo, el Plan epidemiológico argentino fue formulado en agosto del año 2009 con miras a prever el brote de dengue —y, complementariamente, de fiebre amarilla— que se produciría en la primavera de ese año, hasta el verano de 2010. De acuerdo con el documento oficial que lanzó esta política de salud, la fase “contemporánea” de dengue —por oposición a la expansión de esta enfermedad que se dio desde 1916 hasta su erradicación en 1960— se inició en 1984 y se volvió cíclica desde 1998, con la afluencia de casos en forma esporádica. Es importante destacar que la condición periódica del dengue, a fines del siglo XX, coincide con el surgimiento de las consecuencias socioeconómicas asociadas con las reformas neoliberales en la Argentina y su ajuste prescrito en las áreas sociales: educación, salud, trabajo, etc. Es de presumir que una enfermedad cuyas condiciones de posibilidad se anclan en las carencias estructurales de la población (falta de saneamiento, deficiencias en el funcionamiento de drenaje de agua potable, etc.), y no sólo en la transmisión propiciada por el *Aedes aegypti*, se reactivara justamente cuando las posibilidades de hacer frente a dichas problemáticas se hallaban ausentes en los lineamientos estatales. No obstante, esa vinculación causal no se encuentra explicada en el documento del PNPCDFA, y la historicidad de estas enfermedades se establecen en términos de “casos” numerados año por año e identificados habían tenido casos originados directamente en la misma provincia.

Contemporáneamente, el Plan paraguayo también hace hincapié en la necesidad de controlar los factores que promueven la vigencia de la enfermedad en el país, pero en su documento se enfoca más la dimensión geográfica que la histórica. Así es como la trayectoria cronológica del dengue —que ha llegado al carácter endémico en algunas zonas— permanece ausente en este documento, y la caracterización de los espacios americanos, donde esta problemática se hizo presente, elude la mención al panorama sudamericano; de este modo, países tan cercanos como la Argentina y el Brasil, que tienen también sus políticas contra el dengue y comparten con el Paraguay un escenario regional, no son referidos.

Tanto en la formulación de ambos Planes como en la ausencia de menciones a los procesos históricos que dieron lugar a esta problemática a ambos lados de la frontera, puede observarse la naturaleza política de las soluciones sobre

salud, puesto que éste es un aspecto que forma parte del proyecto de desarrollo de un país; de esta manera, tal como Almada Bay (1986) expresa, las políticas de salud, en tanto públicas y sociales, también constituyen un espacio donde se manifiestan las contradicciones y las disputas de poder. Tanto las presencias como las omisiones del Plan dan cuenta de estos lineamientos políticos, pero estos suelen ser ocultados o separados del enfoque meramente médico-técnico-científico, que es el que aparece en primer plano. En efecto, no sólo la elaboración e implementación del PNPCDFA desde el Ministerio de Salud nacional permite identificarlo como una planificación (obviamente política) de Estado, sino también la interpelación a los principales actores que mejorarían su desarrollo, se inscribe en esta lógica pues el Plan recurre a la “decisión política para movilizar fuerzas sociales” y a la conducción de los lineamientos básicos por parte de los gobiernos locales.

La ausencia (mayor o menor, según el caso) de una contextualización histórico-social de los brotes de dengue da cuenta de la vigencia de las características del modelo médico hegemónico (Menéndez, 1985), en especial su ahistoricidad y su asocialidad, en la versión que Menéndez caracteriza como “corporativo público”. Asimismo, esta misma condición de construcción del Plan (el de ser parte de una iniciativa pública estatal) resalta, aunque pueda parecer obvio, que se trata de una planificación estatal que conserva elementos normativos en desmedro de criterios estratégicos que promueven una intervención basada en criterios de eficacia y que elude la consideración de las variables políticas, tal como afirman Belmartino y Bloch (1984). Para estos autores, esta postura ha construido una relación medios-fines puramente técnica en el terreno de las acciones estatales de salud, así como han promovido políticas marginalistas donde “la racionalidad tecnocrática aparece como totalmente impermeable a cualquier tipo de racionalidad política” (Belmartino y Bloch, 1984). Sin embargo, fue la misma historia la que convirtió a los brotes epidémicos en una cuestión de Estado: las enfermedades contagiosas que aquejaban a la población ingresaron en la agenda porque su permanencia ponía en jaque al imaginario de una sociedad civilizada y en pleno progreso, tal como se refieren Soldano y Andrenacci (2006) en su mención a la epidemia de fiebre amarilla de 1871. En el mismo sentido, Ramacciotti (2010) señala el temor de las élites de fines del siglo XIX porque las epidemias demostraran las limitaciones del proyecto social y causaran el tumulto social; por eso, la salud pública siempre tuvo un lugar destacado en la agenda de cuestiones del Estado argentino, algo que también señala González Leandri (2010): “Puede decirse que la irrupción del cólera, la fiebre amarilla y la viruela influyeron de una manera determinante en los ritmos de la intervención pública” (González Leandri, 2010: 63). Es así como la ausencia de una historicidad de la epidemia de dengue se vuelve particularmente significativa,

no sólo porque su trayectoria muestra también la cronología de la pobreza y las carencias estructurales sino porque desde una perspectiva más técnica permite contextualizar de manera más profunda la cantidad de contagios por serotipos —el dengue posee cuatro, y aunque una persona que ha contraído el dengue “tipo 1” no puede volver a tener el mismo, sí puede contagiarse de los otros tres.

Tal como se desarrollará a continuación, en este artículo, el interés del análisis propuesto surge del hallazgo de coincidencias relevantes en ambos Planes, las que serán caracterizadas más adelante, pero aquí serán enumeradas: 1) la ausencia de la tematización de las migraciones, de los espacios fronterizos y de la circulación de personas, fenómenos que surgen como argumentos de peso cuando se trata de buscar causas o trayectorias de esta enfermedad; 2) el desplazamiento de las carencias socioeconómicas por otro tipo de construcciones simbólicas que hacen hincapié en las condiciones ambientales que producirían la prevalencia del dengue; 3) la incorporación de una mirada técnica que basa su acción en procedimientos científicos y administrativos, sin tener en cuenta la raigambre social de esta problemática; 4) la operación de sinonimia por la que “educación” es equivalente a “información”, y contar con éstas permitiría una modificación individual y autónoma de las conductas que aumentan la exposición de la población a contraer esta enfermedad. Se considera aquí que estos rasgos de relevancia contribuyen a la omisión de factores significativos que deben tenerse en cuenta para una política de prevención de enfermedades transmitidas por vectores, así como obstruyen las posibilidades de construir un panorama regional de trabajo conjunto que permita compartir avances y conflictos en el control y el tratamiento de esta enfermedad compartida por varios países del Mercosur (el Paraguay, la Argentina y el Brasil, principalmente). No obstante, cabe aclarar que estas ausencias u omisiones no siempre se entienden como fruto de una decisión premeditada sino, como explicita Bohoslavsky (2005), para un periodo anterior del Estado argentino —pero que bien valen en la etapa contemporánea y pensando en un contexto regional—, como una demostración de incapacidad estatal en ciertas áreas del Estado, entendido éste como un “racimo de instituciones en competencia presupuestaria y discursiva entre sí” que en su accionar, para el autor, con frecuencia está más cerca de la incompetencia que de una doble moral (Bohoslavsky, 2005: 126).

## **MIGRACIONES, DESIGUALDADES, TÉCNICA: TRES DIMENSIONES DE ANÁLISIS**

### **1. ESPACIOS FRONTERIZOS Y BINACIONALES, ENFERMEDADES CON PATRIA**

Tal como ha sido mencionado en una sección anterior, una de las maneras de indagar sobre la situación socioeconómica de la región fronteriza que

comparten la Argentina y el Paraguay es observar los indicadores sobre salud y, entre éstos, los que corresponden a las enfermedades infecciosas. Teniendo en cuenta que estas “unidades regionales” son espacios de circulación fronteriza y migratoria, la situación de salud manifestada cobra nuevos rasgos pues, tal como señala el informe de UNFPA sobre la población en Argentina (2009a), la proporción de migrantes con cobertura médica es baja: “El porcentaje que posee algún tipo de cobertura médica (más allá de la atención en hospitales públicos) es significativamente bajo entre quienes provienen de Bolivia y de Paraguay, mientras que es bastante más alto entre quienes nacieron en Chile o en Uruguay” (UNFPA, 2009a). Esta cita cobra especial significación en el caso de las provincias fronterizas de Chaco y Formosa, que reciben una mayoría de población migrante proveniente de Paraguay. En efecto, este fenómeno se inscribe en el paulatino crecimiento de la migración limítrofe por sobre la extranjera no limítrofe y, especialmente a partir de 2004 —aunque es un proceso de varias décadas—, de los migrantes de Paraguay y Bolivia (UNFPA, 2009a). No obstante, Halpern (2010), señala que es en 1991 cuando la inmigración limítrofe superó a la no limítrofe. El autor, en lo que refiere a la migración paraguaya —cuestión de interés si se piensa en la circulación fronteriza en Chaco y Formosa—, define a ésta como una “comunidad nacional” que se encuentra en aumento, en Argentina, desde 1947. A partir de los datos suministrados por los censos de 1991 y 2001, es posible observar que los migrantes de Paraguay van disminuyendo en número en las provincias de Formosa (9,9 Censo 1991; 6,4 Censo 2001) y Chaco (2,4 Censo 1991; 1,4 Censo 2001), tal como refiere Halpern tomando las estadísticas oficiales. Con respecto a las cifras publicadas luego del Censo 2010, los porcentajes siguen reduciéndose: en Chaco, son 4089 los migrantes paraguayos, lo que representa un 0,74% del total de este grupo migratorio en el país (550.713) y, en Formosa, residen 20280 migrantes paraguayos, es decir un 3,68%. No obstante, la circulación es muy activa en zona de frontera, aun cuando los habitantes limítrofes no residan en forma permanente en la Argentina, por motivos de trabajo y atención médica (Fantín, 2009; Velazco, 2008).

En el nivel nacional y en el periodo 1990-2002, puede observarse que la migración limítrofe tuvo un crecimiento, con respecto a décadas precedentes, en lo que respecta a los migrantes oriundos de Paraguay, Bolivia y Brasil, mientras que los uruguayos y los chilenos han decrecido en número, tal como puede observarse a continuación:

**Cuadro 1**  
**Cantidad de migrantes según país de nacimiento, periodos 1980-1989 y 1990-2002**

| País de nacimiento / N° de migrantes por período | 1980-1989 | 1990-2002 |
|--------------------------------------------------|-----------|-----------|
| Paraguay                                         | 8.984     | 17.876    |
| Bolivia                                          | 11.611    | 29.629    |
| Uruguay                                          | 12.047    | 3.318     |
| Brasil                                           | 1.195     | 2.504     |
| Chile                                            | 2.505     | 1.052     |

Fuente: Encuesta Complementaria de Migraciones Internacionales (ECMI), INDEC, 2001.

No es la intención de este trabajo abordar cuestiones demográficas, pero esta idea general de carácter cuantitativo es útil para considerar el porcentaje de cobertura de salud —mencionado en líneas precedentes de manera general— en niños y jóvenes inmigrantes (de 0 a 24 años), durante el lapso 2002-2003, publicado por UNFPA (2009a):

- Bolivia: 7 a 10%
- Paraguay: 19 a 21%
- Chile: 32 a 35%
- Uruguay: 37 a 40%

Si bien el informe de UNFPA no aporta información sobre los índices de cobertura en otros grupos étnicos de inmigrantes, sugiere que el índice de niños que tienen acceso al sistema de salud por obra social o prepagas brinda indicios sobre la situación de sus padres; así, es probable que los niños y adolescentes que reciben atención por fuera del hospital público tengan padres que también puedan hacerlo, dado que cuentan con los medios para ello o bien se encuentran en una situación laboral que contempla la afiliación a una obra social. Por el contrario, la elevada proporción de trabajadores informatizados en otros colectivos migrantes (como el boliviano) hacen que los niños y adolescentes tampoco puedan contar con esas variantes de atención.

En relación con esto, es ineludible considerar la importancia del derecho a la salud en el marco de la ley migratoria vigente, teniendo en cuenta el bajo índice de cobertura médica en las poblaciones migrantes más numerosas y que han experimentado un aumento en el último tiempo.

En lo que respecta al Paraguay, el panorama migratorio se encuentra definido por la emigración de manera predominante, y más de medio millón

de paraguayos se encontraría fuera de su país: “Sólo en el periodo 2001-2007 emigraron cerca de 280 mil personas, lo que representaría alrededor de una de cada diez personas de la población económicamente activa, o una de cada veinte personas de la población total actual” (UNFPA, 2009b: 13). De este número elevado, la Argentina fue y es uno de los principales destinos migratorios para la comunidad paraguaya que se instaló, en una primera etapa, en la zona fronteriza: “Dadas las condiciones de desarrollo poco favorables a nivel local, miles de paraguayos y paraguayas emigraron hacia las provincias argentinas limítrofes del Paraguay, así como a la capital y el Gran Buenos Aires, atraídos por la doble demanda laboral de la agroindustrialización rural y del proceso de industrialización urbana” (Bruno, 2008, en UNFPA, 2009b: 81).

La migración, así, es un dato de larga data que forma parte del contexto histórico paraguayo; no obstante, su construcción ha hecho prevalecer la dimensión de la inmigración y no tanto la de la emigración, tal como puede observarse en las políticas migratorias pasadas y en las vigentes. Pero la inmigración, enfocada desde la óptica de la promoción, cuenta en la actualidad con escasos índices que permitan analizar su volumen y su presencia en el país. Es por eso que, para dar una idea sobre la cantidad de inmigrantes en el Paraguay, se tomarán aquí los datos del *Anuario Estadístico Paraguay 2009* (2011) que brinda información sobre la cantidad de inmigrantes que poseen residencia permanente. Como es obvio, ese dato no es suficiente en relación con el total de llegados al país, pero da una idea general acerca de las cuotas por nacionalidad y la evolución del fenómeno en los últimos años. De este modo, el total de inmigrantes en admisión permanente en el periodo 2007-2009 fue: 2007, 3550; 2008, 5357; 2009, 4295. De esta información, no sería posible afirmar el aumento del volumen migratorio como sí la suba de los inmigrantes regularizados en el país, por eso lo que más interesa a los efectos de este trabajo es la distribución por nacionalidad de este número. Así, de esos totales, los migrantes provenientes de América del Sur son la mayoría: para el 2007, 2279; para el 2008, 3916; y para el 2009, 2540. Siguiendo con el recorte geográfico, de esas cantidades, se observará que la mayor cantidad de inmigrantes proviene del Brasil (2007, 1431; 2008, 3079; 2009, 1286) y de la Argentina (2007, 550; 2008, 479; 2009, 833). En tercer lugar, se encuentra Bolivia (2007, 49; 2008, 75; 2009, 72). Destacando de nuevo que se trata de los inmigrantes con admisión permanente y no de una estimación del total de inmigrantes en el país, resulta significativo que esta información sugiera la mayor afluencia migratoria con los países limítrofes, pero que esta cuestión se halle ausente en el tratamiento de problemáticas regionales como las de salud epidemiológica. En efecto, las enfermedades transmitidas por vectores tienen un patrón regional basado en condiciones socioeconómicas y biológicas que no son propias de ningún país en

particular sino que se hallan en una zona compartida que debería ser trabajada en forma conjunta. No obstante, en ninguno de los dos documentos (el Plan argentino y el Plan paraguayo) se encuentran menciones a este fenómeno que permitan una mirada más constructiva del problema.

Otro camino para indagar la tematización o no del fenómeno migratorio en esta política pública, puede ser el de observar cuáles son las entidades que, en cada documento, aparecen como convocadas para trabajar en equipo. En este punto, las ausencias siguen siendo pertinentes de análisis. En el caso argentino, el Ministerio de Salud nacional, los Ministerios de Salud provinciales “y sus equipos técnicos”, así como los organismos científicos fueron participantes privilegiados que aparecen discursivamente contruidos como los hacedores y asesores de esta política pública. En forma secundaria, la presencia de otros organismos estatales como el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio del Interior también adquieren cierta relevancia pero dependiendo de las decisiones del ámbito de líderes políticos y de técnicos/científicos, lo que refuerza el enfoque basado en la racionalidad técnica que se desarrollará más adelante. Así, en el PNCPDFA, se destaca la presencia de un conjunto de organismos asesores para esta formulación estatal, pero en éste no se encuentran instituciones que aborden la migración, aunque sí se destaca la participación de la Sociedad Latinoamericana de Medicina del Viajero. Asimismo, en las líneas estratégicas del mencionado Plan no se encuentra un trabajo coordinado con poblaciones nativas y migrantes, así como en la enumeración de funciones que cada organismo gubernamental debe cumplir para concretar los objetivos de esta política, al Ministerio del Interior le compete “fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales. Apoyo financiero y tecnológico”, no así fortalecer la capacidad de acción de la Dirección Nacional de Migraciones —que se encuentra en su órbita— para que colabore en la acción de información y prevención de estas enfermedades. Esto implicaría, también, que se capacitase a los funcionarios de esta dependencia en las transformaciones de la normativa que reconoce el derecho a la salud para las poblaciones migrantes, a partir de la sanción de la Ley 25871 (2004).

En el Plan paraguayo, la referencia a otros organismos que intervendrían en la implementación de esta política pública es más vaga: “Lograr el compromiso y apoyo de los diferentes sectores en la promoción de estilos de vida saludables para la prevención del dengue”, para lo que la actividad indica: “Establecer alianzas con instituciones, empresas privadas, organizaciones y líderes locales”. No se aclara cuáles son las características de la alianza ni de los entes llamados a participar, por lo tanto no es sencillo atribuir presencias y ausencias a un objetivo que está definido en líneas generales y sin mayores especificaciones. Por otra parte, si se pretende analizar la tematización de un posible sujeto migrante en el documento, es preciso aclarar que en este Plan esta meta se vuelve un poco

más complicada para concretar en virtud de la redacción del documento que presenta un lenguaje excesivamente técnico y ahonda en el listado de actividades pero no tanto en el trabajo en los territorios afectados. Es por ello que sería un tanto desacertado buscar referencias a los migrantes en esta formulación, puesto que ni siquiera las hay para la población en general; las referencias a “lograr la participación de la comunidad” o generar la “movilización social” presentan el mismo carácter generalizante. En efecto, las construcciones basadas en indicaciones y en ítems desvían la atención del contexto de prevalencia del dengue (condiciones socioeconómicas y poblaciones afectadas) y enfocan de manera única el listado de tareas y de metas que se pretenden concretar en un año.

La caracterización del dengue, como problemática de salud pública, en cada documento, también presenta rasgos que permiten analizar si la construcción de esta cuestión se produce en términos nacionales o regionales. En ambos Planes, la referencia destacada sobre prevenir o mitigar “un brote de dengue en el país” soslaya la mención a un contexto regional en el que este conflicto se despliega y puede observarse de manera más compleja. De esta manera, aunque se citen algunos ejemplos —sobre todo en el caso paraguayo, que menciona la expansión del dengue en el Caribe—, estos no suelen tematizar las experiencias en los países limítrofes, con los que no sólo se comparte la necesidad de instrumentar políticas sobre este problema sino también con los que se construyen día tras día los espacios fronterizos donde la circulación migratoria es muy intensa. De hecho, existen numerosos trabajos que resaltan las características peculiares de las áreas fronterizas, cuyos aspectos son divergentes, muchas veces, con respecto a los territorios nacionales a los que pertenecen; por ejemplo, señala Fantín (2008) que la interacción en la zona de frontera entre la Argentina y el Paraguay conlleva “el aumento del riesgo de transmisión transfronteriza de enfermedades contagiosas, incidencias en la salud ambiental, repercusiones en la regulación sanitaria de bienes y servicios, en los insumos para la atención de la salud, en la formación y utilización de los recursos humanos y en la regulación y financiamiento de la prestación de los servicios de salud” (Fantín, 2008: 18). De manera complementaria, la relación entre el gobierno de una provincia fronteriza y el gobierno nacional, en materia de agenda de salud pública, también da cuenta de que la frontera constituye un tema de disputa, tal como señalan Abel y Caggiano (2006) en un estudio sobre atención médica a migrantes bolivianos en Jujuy (Argentina): “Salud y migración como problema de Estado distingue y en gran medida enfrenta al Estado nacional argentino (y/o al Estado provincial jujeño) con el Estado de Bolivia, pero también, por otro lado, a la provincia de Jujuy con el Estado nacional argentino [...] (el Estado nacional argentino) no contemplaría las condiciones desfavorables que la situación fronteriza supone para Jujuy y para su servicio de salud pública” (Abel y Caggiano, 2006: 74-75).

## 2. DESIGUALDAD Y POBREZA: PROBLEMAS “AMBIENTALES”

En esta sección, el punto central analiza el desplazamiento discursivo que se da desde el reconocimiento de los factores socioeconómicos que inciden en la problemática del dengue —y que, de no presentarse estos, seguramente la enfermedad tendría mucha menos prevalencia en la región—, hacia la caracterización de estas condiciones como “cuestiones ambientales”, más relacionadas con un hábitat y con un estilo de vida que con un proceso histórico de desigualdad y pobreza en las zonas más afectadas por el *Aedes aegypti*.

La vinculación entre pobreza/desigualdad socioeconómica y la prevalencia de enfermedades infecciosas —como las transmitidas por vectores— ha sido señalada por diversos autores que forman parte del marco teórico de este trabajo (Menéndez, 2009; Fantín, 2009: 2008; Álvarez Leguizamón, 2006, entre otros). No obstante, es importante señalar que desde la óptica estatal esta relación también se halla reconocida en ciertos documentos oficiales sobre salud pública. Así, en las bases del Plan Federal de Salud 2004-2007 argentino se destacaba el aumento de la pobreza de 1998 a 2003 como una manera de caracterizar el escenario donde estas formulaciones estatales tendrían lugar, y se establecía de manera explícita el peligro que ello suponía para la salud de los habitantes del país y, en especial, de las zonas más desfavorecidas: “Si observamos el problema por regiones, la región del Noreste presenta las tasas más altas de pobreza e indigencia y las provincias de Corrientes y Chaco son las que presentan los índices más elevados de todo el país (68,7% y 65,5% respectivamente) [...] Como existe una relación directa entre estas circunstancias y la salud de la población, la amenaza al patrimonio sanitario es contundente” (Bases para el Plan Federal de Salud 2004-2007, 2003: 3)<sup>3</sup>. En forma paralela a este reconocimiento estatal, resulta evidente que para ambos países los elementos que construyen contextos propicios para la circulación del vector *Aedes aegypti* se derivan de condiciones deficientes de infraestructura urbana y sanitaria: basurales a cielo abierto, existencia de baldes o grandes recipientes con agua estancada porque no hay red de agua potable y se hace necesario ir a buscarla a un punto específico del barrio, etcétera.

En el PNPCDFA se plantean tres objetivos de acción: dos de ellos tienen un carácter científico-técnico, y el tercero resalta un aspecto social: “Reducir el impacto socioeconómico del dengue y la fiebre amarilla”. Esa misma

<sup>3</sup> Se cita este documento, aunque sea anterior a la formulación de los Planes aquí analizados, porque el Plan Federal de Salud 2010-2016 (Argentina) aún no ha sido publicado y circula en una versión borrador para que los dirigentes provinciales puedan aportar sus sugerencias. De todos modos, en ese documento —que ya no podrá tener como fecha de inicio el 2010—, y por lo menos en el texto preliminar, también se advierte que “se hace necesario intervenir sobre los factores socioeconómicos condicionantes de la situación de salud de las personas”.

construcción puede observarse en el PC del Paraguay, que en sus primeras líneas afirma que la incidencia del dengue produce una disminución de la capacidad productiva de la población, así como una sobrecarga en el sistema de salud pública. Asimismo, en uno de sus objetivos se establece la urgencia por prevenir y mitigar el posible brote de la enfermedad para paliar su repercusión social y económica. En ambos casos, puede observarse que la situación vinculada con la prevalencia de estas enfermedades se construye como una consecuencia y no como una causa: de este modo, la relación entre desigualdades socioeconómicas y brotes epidémicos se encuentra fragmentada desde el mismo planteo de estas políticas públicas. A la vez, subyace la idea de que la mejora de los índices relativos a esta enfermedad redundarán en efectos positivos en otros aspectos sociales de la vida cotidiana, algo que Foucault (1990) refutó al afirmar que el nivel de salud no opera como el nivel de vida, y que lo que contribuye en forma más notoria a la prevención de problemas de salud, así como a la eficacia de las planificaciones médicas, es la mejora de las condiciones económicas de la población. En el análisis *foucaultiano* que enlaza la economía política a la intervención médica, la premisa de un derecho a la salud para todos —que parece vislumbrarse a través de los planes nacionales de salud pública— pasan por un engranaje que convierte esa igualdad en profundamente desigual; ese mecanismo, en el caso del PNPCDEFA y del PC, es la misma omisión de la situación socioeconómica y su reemplazo por una racionalidad tecnocientífica que brinda las explicaciones a todas las preguntas.

En esa misma línea, el ocultamiento de los condicionamientos socioeconómicos que hacen que el dengue y la fiebre amarilla se localicen, de manera predominante, en regiones donde la desigualdad social y los índices de pobreza son muy marcados, se realiza en consonancia con la construcción discursiva que subsume en la definición de “ambiente” y de “control ambiental” todas aquellas situaciones que, si bien se producen en el ambiente y deben ser susceptibles de un control, no se producen exclusivamente por factores relativos al hábitat. Así, en el documento del Plan, la contracara del denominado “trabajo político” es el “control ambiental” que presupone que los gobiernos locales deben fortalecer la acción sobre la distribución de residuos urbanos y de otras medidas que tienen que ver con el control del mosquito *Aedes aegypti*, tales como el descacharrado (la eliminación de recipientes al aire libre que puedan concentrar agua estancada) o el trabajo colectivo promovido desde el Plan paraguayano para eliminar criaderos de mosquitos. De esta manera, la elusión de los factores socioeconómicos implicados en esta problemática de salud, sumada a la utilización prácticamente eufemística del “ambiente”, impide que se produzca una de las transformaciones esenciales postuladas por Almada Bay (1986): que la prevención se constituya en un modo desalienante de entender las relaciones

sociales, y que al ensayar nuevos modos de cuidado y de prácticas en la vida cotidiana, las personas puedan comprender ciertas características de su estilo de vida en un sentido histórico y social, no meramente como algo dado.

Es de resaltar que la utilización del concepto de ambiente, para este tipo de planificaciones, corresponde a la noción de modelo sistémico en epidemiología que se abordará en el apartado sobre modelo de creencias y esquemas de salud-enfermedad que se observan en la formulación del Plan. En todos los casos, estas construcciones discursivas —con efectos que exceden el plano del discurso, claro está— tienden a borrar o atenuar la causalidad social que subyace en la prevalencia de enfermedades infecciosas.

En lo referente al Plan argentino, las referencias repetidas a lo ambiental —que incluye la alusión a ciertas cuestiones vinculadas con las condiciones de vida en las zonas afectadas— no sólo se encuentran en las premisas sino también en las líneas estratégicas y en el cronograma. A pesar de esto, las indicaciones sobre este eje de acción son las más difusas en el conjunto, pues se recomienda “promover el ordenamiento ambiental para disminuir el riesgo de transmisión”: no se explicita en qué consistirá dicha organización ni cuáles son los aspectos que priorizará en su desarrollo. En la explicitación de las tareas y actividades que corresponden al área de Ambiente se combina el fortalecimiento del control y el uso de insecticidas con dos acciones que no parecen corresponder de manera exclusiva a lo ambiental: 1) “Intensificar acciones en el manejo adecuado de residuos sólidos”, una función destacada de este sector que incluye el tratamiento de basurales a cielo abierto y la mejora en la circulación de residuos sólidos urbanos, cuestiones que afectan de manera directa la vida cotidiana de las poblaciones con peligro de contraer dengue; 2) “Impulsar mejoras en el hábitat doméstico”, que de manera directa alude a las condiciones socioeconómicas de los hogares y a las características de las viviendas: por eso, en el marco de esta actividad se debe impulsar el desarrollo de las llamadas “viviendas sanitarias”. Curiosamente, esta última tarea —que en forma directa se vincula con las desigualdades y carencias estructurales que repercuten en la problemática de la vivienda— es a la que se le destina menos tiempo en el conjunto del Plan: un mes de todo el año de trabajo, contra los doce meses que tendrán dos visitas mensuales, de apoyo y asesoramiento para los equipos técnicos y políticos en cada provincia afectada. En general, todas las tareas “ambientales” poseen menos tiempo de realización con respecto a las de vigilancia epidemiológica y control vectorial: el reciclado de residuos, la erradicación de basurales y la promoción de la minimización de residuos sólidos también demandarían “sólo” un mes, a pesar de que los viajes de seguimiento a las jurisdicciones pueden llegar a ser veinte en todo el año.

En el caso del PC del Paraguay, se pretende actuar “sosteniblemente sobre

los factores ambientales que predisponen a la presencia del vector”, sin aclarar si estos poseen una raíz socioeconómica o simplemente climática o geográfica, y a la vez destacando que ésa sería una medida integral que permitiría reducir el número de casos de dengue. En este sentido, el llamado “control vectorial” depende de: a) movilidad adecuada; b) recursos humanos capacitados; y c) equipamiento, pero no de la modificación de las condiciones que promueven, en la población, la presencia de esta problemática: basurales a cielo abierto, falta de infraestructura sanitaria, viviendas en estado deficiente, etc. Lo propiamente ambiental también se orienta al cumplimiento de la normativa: así, se solicita que “los entes encargados de la aplicación de leyes ambientales”, las cumplan y traten de elaborar más políticas públicas al respecto, como también propender a la unificación de ordenanzas municipales sobre criaderos de mosquitos, sin especificar cuáles son esas normas, qué establecen y, sobre todo, cómo caracterizan las regiones que se encontrarían afectadas por este problema. Entonces, del lado de los funcionarios, la importancia se sitúa en el cumplimiento de la normativa y, del lado de la ciudadanía, las recomendaciones e indicaciones hacen uso de la llamada “participación social” para implementar un trabajo en conjunto cuya responsabilidad depende de la población.

Las ambigüedades y el ejercicio de poder que se vehiculizan a través de las sugerencias de participación comunitaria ya han sido señaladas por Menéndez (1998), en tanto esta actividad en el contexto neoliberal ha sido un recurso para exigir más a los que menos tienen: si bien este concepto alude a una actividad que es premisa, objetivo y medio de los procesos de salud/enfermedad/atención, en la perspectiva del neoliberalismo este modelo se volvió “centrado en el individuo y en la competencia como la alternativa más adecuada y ‘realista’”. Colocaron el eje de la participación social en el individuo, en la autorresponsabilidad personal” (Menéndez, 1998: 10). En esta misma línea, Álvarez Leguizamón (2005) señala que esta teoría de la participación social se halla imbricada en un discurso minimista sobre el desarrollo humano, que ubica en el individuo la facultad (y la obligación) de utilizar sus capacidades “para metabolizar los bienes con los que puede contar”; así, se desvía la atención de “la dinámica social que produce la desigualdad” (Álvarez Leguizamón, 2005: 258). Para la autora, éste constituye un nuevo hallazgo de la economía política: que los pobres, aun con recursos limitados, sean interpelados como participantes de un juego cuyos resultados no dependen de las condiciones socioeconómicas sino de su habilidad para utilizar bien las “fichas” con las que cuentan. Siguiendo este razonamiento, en el Plan paraguayo se señala que la presencia del *Aedes Aegypti* podrá ser combatida mediante “la participación de la comunidad”, y, en este sentido, una de las actividades señaladas para la fase inter-epidémica de esta política pública es impulsar la creación de mingas (trabajo comunitario

gratuito) para paliar los criaderos de mosquitos en las zonas más afectadas, así como promover la movilización social y el cambio de “estilos de vida” en pos de hábitos saludables que permitan la prevención de esta enfermedad. Más allá de la presunción de que la población se enferma por malas costumbres que, debido a la ignorancia o a la indolencia, les provocan el contagio —este punto será abordado más adelante en este trabajo—, el concepto de “estilo de vida” conlleva una construcción individualizante que ha sido analizada por Menéndez (2009) y es considerado, por el autor, como el resultado de una operación del discurso biomédico que, de este modo, “orienta a trabajar con los sujetos en términos individuales” (Menéndez, 2009: 112), así como construye a partir de la caracterización del estilo de vida un indicador válido en epidemiología. Sin embargo, asociar las posibilidades de contraer dengue con un estilo de vida poco propicio para conservar la salud, coloca una carga considerable de responsabilidad en los sujetos, los define como autónomos para modificar las condiciones que los ponen en riesgo, así como desplaza la consideración sobre los factores de desigualdad y pobreza que no pueden cambiar por sí mismos y que forman parte de un proceso histórico donde el poder jugó y juega aún un rol preponderante.

### 3. LÓGICAS TÉCNICAS E INTERVENCIONES CIENTÍFICAS EN UNA PROBLEMÁTICA SOCIAL

Si se dejan a un lado las consideraciones sobre el contexto socioeconómico y las características principales de la población afectada (si es migrante o no, si su estancia en zonas fronterizas coadyuva a la problemática, etc.), tal como se ha analizado hasta este punto, queda por pensar cuál es el fundamento sobre el que se asientan estas políticas públicas de salud. Y ese argumento basal es de carácter técnico-científico, como veremos a continuación. Con diferencias en un Plan y en otro, no obstante, la base de los criterios para definir objetivos y actividades es predominantemente técnica, aunque en el caso argentino se oriente hacia el aspecto científico y, en el paraguay, hacia el técnico-administrativo.

En lo referente al Plan argentino, en la sección anterior se mencionó que dos de los tres objetivos generales planteados para el PNPCDFA tienen un carácter técnico-científico: estas dos metas se inscriben en la cuestión esencial identificada en la introducción del documento sobre el Plan que establece la necesidad de emplear, en forma eficaz, la dirección científico-técnica en el marco de una perspectiva federal, teniendo además el consenso de los referentes de la comunidad científica nacional e internacional. En todo el contenido del Plan, las referencias de carácter técnico y científico son las que prevalecen, y ello puede observarse tanto en las principales acciones enumeradas como en los actores involucrados en la elaboración, implementación y seguimiento. En

lo que respecta al PC paraguay, dos de los tres objetivos propuestos también son técnicos y apuntan, por un lado, a disminuir la morbi-mortalidad de un posible brote de dengue, así como a realizar con más eficiencia las labores de detección y control.

Ambos documentos presentan ciertas coincidencias en sus objetivos: el primero, en los dos casos, es reducir la morbi-mortalidad por dengue y fiebre amarilla; es decir, disminuir la magnitud del conjunto de sujetos que pueden contraer la enfermedad en un espacio y tiempo determinados (morbilidad), así como la cantidad de muertes en personas que estuvieron expuestas a ese riesgo de contagio o que, efectivamente, se han contagiado. Esta meta, formulada en términos cuantitativos de reducción de casos o de riesgo en ambas políticas de salud, se puede entender según la afirmación de Menéndez: “Un factor decisivo en la exclusión de los procesos socioculturales por parte de la epidemiología fue su identificación con la metodología ‘científica’ y especialmente con el uso exclusivo y excluyente de técnicas estadísticas” (Menéndez, 2009). Para este autor, ello contribuyó a construir veracidad sólo a través del método científico y a confundir lo medible con lo correcto.

El segundo objetivo, en ambos Planes, es el de disminuir el riesgo de propagación y contagio de estas enfermedades, así como paliar sus rasgos endémicos y prevenirse contra eventuales brotes. El riesgo es un concepto presente en el modelo médico hegemónico e implica una mirada técnica sobre una problemática de salud que posee una base social y económica, la que va siendo paulatinamente dejada a un lado. Para Menéndez (2009), la noción de riesgo es propia del modo de pensar dominante en salud y epidemiología, y no sólo escinde la problemática de su contexto sino que posibilita realizar intervenciones focalizadas, puntuales, que atienden nada más que a factores biológicos pero que, en realidad, están vinculados de manera inseparable con procesos socioculturales. Tal como ha sido referido, erradicar los basurales a cielo abierto es una medida que implica un accionar político, social y cultural que no puede atenderse sólo con la idea de riesgo ni pensando que el único peligro es el de la propagación del mosquito *Aedes aegypti*. El concepto de riesgo cobró vigencia a partir de la década de 1950, justamente cuando también se diseña el “modelo de creencias”, de extendida vigencia en el plano de la salud, como se verá más adelante.

No obstante, ya se había adelantado que la tendencia del Plan argentino se orienta hacia la línea científica, mientras que la orientación del Plan paraguay es de corte administrativo. En el caso del PNPCDFA, el enfoque tecnicista del Plan se refuerza en las líneas estratégicas, que en su mayoría comparten este abordaje: desde la vigilancia epidemiológica hasta la vacunación antiamarilica, pasando por el control del mosquito y el seguimiento en laboratorio, casi todas las medidas troncales del Plan se vinculan con requerimientos de tipo científico y técnico,

propios de una epidemiología de corte positivista que, a través del concepto de riesgo y de la cuantificación, logró dar un carácter técnico-instrumental a las planificaciones de salud en este ámbito (Almeida Filho y Rouquayrol, 2008).

Por otra parte, el documento del Plan argentino afirma que, hasta ese momento (2009), el Ministerio de Salud no contaba con una política específica sobre enfermedades transmitidas por vectores. En consecuencia, esta formulación constituiría una oportunidad para elaborar una perspectiva combinada que, sin dejar a un lado el trabajo científico sobre los factores biológicos (vectoriales) que propician la aparición de la enfermedad, reconozcan y profundicen en las maneras de fortalecer la acción sobre las dimensiones económicas y sociales que inciden en la expansión y las reapariciones de estas epidemias. Por el contrario, el Ministerio de Salud nacional propone armar el Grupo Técnico Dengue, convocar a asociaciones científicas y construir un curso de “acciones validadas científicamente” para hacer frente a esta problemática. Pareciera que estas formulaciones olvidan que existen muchas maneras de enfermarse y, entre éstas, la posibilidad de contagiarse a través de un vector o agente biológico es una de las aristas determinantes, pero no la única.

Por último, estas características predominantes en el abordaje del Plan se completan con la nómina de organismos incluidos en el plantel de elaboración, asesoramiento y seguimiento de esta política pública. En este listado se encuentran: los Ministerios de Salud nacional y provinciales “con sus equipos técnicos” —ya mencionados en líneas anteriores de este trabajo—; Organización Mundial de la Salud y Organización Panamericana de la Salud; el CONICET y universidades nacionales como la UBA y la UNLP; Sociedades Argentinas de medicina (pediatría, infectología, virología, etc.); Academia Nacional de Medicina; Administración Nacional de Laboratorios e Institutos de Salud; y Fundación del Centro de Estudios Infectológicos (FUNCEI). Como organización que combina una perspectiva social en lo médico, se destaca la única presencia de la Sociedad Latinoamericana de Medicina del Viajero, una elección que resulta llamativa si se piensa en su contraparte ausente: una entidad que represente a la población migrante y a la que circula en zonas de frontera<sup>4</sup>, que está expuesta a este tipo de enfermedades y se encuentra involucrada —al igual que los nativos en áreas fronterizas— en la propagación de estas enfermedades vectoriales en un contexto regional.

Tal es la predominancia de lo científico y técnico en la formulación del Plan, que hasta el diseño de un esquema general de comunicación para difundir la campaña no está a cargo de organismos educativos o sociales dentro del aparato de Estado. Por el contrario, el promovido (y hasta ese momento inexistente)

4 Como la Dirección Nacional de Migraciones, u organizaciones de la sociedad civil que trabajan con migrantes en aspectos sociales, culturales, políticos y económicos.

Grupo Técnico Dengue sería el encargado de elaborarlo y, a través de sus “expertos nacionales”, tendría que definir las principales características de la difusión y sus contenidos. De este modo, puede suponerse que las innovaciones en materia de comunicación y salud parecen mantenerse al margen de esta oportunidad de renovación de las políticas públicas en epidemiología para las enfermedades transmitidas por vectores.

Del análisis del PC paraguayo, como ha sido mencionado con anterioridad, surge siempre una marcada inclinación por lo técnico-administrativo, tanto en términos de comprensión del problema como de definición de líneas estratégicas. Pero, complementariamente, la orientación hacia lo administrativo puede vislumbrarse en las repetidas referencias a la necesidad de que el personal que trabaje para esta política se informe acerca del modo correcto de llenar fichas con los datos de los enfermos, así como en las menciones frecuentes sobre el reclutamiento y la formación adecuada de recursos humanos —hasta ese momento insuficientes—, pero este procedimiento se planea de acuerdo con una óptica técnico-administrativa y no incluiría una perspectiva que trabaje con las condiciones socioeconómicas y los factores de desigualdad y pobreza que inciden en la permanencia de este problema de salud pública.

La omisión de la necesidad de mejorar las condiciones de vida de la población, con el fin de erradicar aquellos focos de dengue, se ve desplazada por una descripción de las malas condiciones de trabajo del personal a cargo del Plan que, por falta de vehículos, de formación especializada y hasta por inadecuación de sus salarios, pone en riesgo la concreción de los objetivos planteados. En esta línea, se observa con frecuencia la utilización del verbo “gestionar”, cuya utilización, en materia de políticas públicas, se asocia con las perspectivas estatales asociadas con la gerencia social y con el desarrollo de proyectos y de políticas de un modo que se parezca a los procedimientos empresariales.

En el rastreo de los actores sociales que se consideran pertinentes para formar parte de esta política pública paraguaya, no sólo los beneficiarios se encuentran difuminados en su caracterización sino también las menciones a los participantes o asesores también son muy vagas, como ya ha sido adelantado en líneas anteriores. En ese sentido, no es posible discernir si está previsto realizar consultas sobre los lineamientos principales a organismos científicos, a asociaciones médicas u otros organismos implicados en esta problemática; esta observación permitiría analizar el esquema de poder implícito en esta política desde la óptica de los participantes invitados y necesarios, así como se podrían estudiar las ausencias significativas que, de estar presentes, podrían aportar información o trabajo pertinente al Plan.

### EL SUPUESTO VALOR DE LA “INFORMACIÓN PARA EL CAMBIO”

Esta anteúltima sección del trabajo pretende dar cuenta de la vigencia de la perspectiva del modelo de creencias en la formulación del PNPCFDA y del PC, en el ámbito de educación/información para las poblaciones afectadas. El llamado *modelo de creencias* fue diseñado en los Estados Unidos en la década del cincuenta, con la finalidad de revertir la condición de débil participación de la población en los programas de prevención y detección de enfermedades. Tal como afirman Soto Mas *et. al.* (1997), el modelo de creencias se basa en diversas teorías del aprendizaje de tipo funcionalista y conductista, y pretende modificar conductas para transformar la actitud de los pacientes ante lo que los planificadores en salud consideran relevante para su bienestar y la ausencia de trastornos. Este tipo de planificación es de tipo normativo y no necesariamente tiene en cuenta las características de la población construida como destinataria de las políticas, así como no analiza los motivos por los que las personas deciden no cuidarse o prevenirse de ciertos problemas —pues es posible que elijan correr ese riesgo de salud en pos de minimizar otras amenazas que le resultan más graves o peligrosas. Asimismo, este enfoque basado en las creencias posee una base económica para su razonamiento, pues se centra en la idea de que las personas van a elegir aquella acción que les reporte un beneficio mayor pero, para saber qué les conviene, tienen que estar enterados; así, la información representa el medio inequívoco para una elección adecuada, y quienes no eligen como se espera es porque, presumiblemente, no saben lo que deberían, o no lo aprendieron del modo adecuado, para poder decidir mejor.

En el PNPCFDA, la información viene como segunda etapa luego de la experiencia: “El último brote epidémico impactó fuertemente en la población sensibilizándola sobre la enfermedad (...) Esto facilitará la instauración de campañas mediáticas educativas para cambiar paulatinamente hábitos y costumbres”, afirma el documento del Plan. El recuerdo de la gravedad de la epidemia a fines de la década de 1990 parece operar como un “acondicionador” de la población, que así recibirá mejor la información que presuntamente necesita para prevenirse y ayudar con el control de estas enfermedades. Asimismo, el cambio de hábitos y de costumbres parece depender sólo del conocimiento, no de la provisión de recursos materiales y de políticas sociales que permitan controlar de un modo más global y estructural los factores que permiten la presencia y la reproducción del *Aedes aegypti*. En este sentido, la atribución de funciones que el Ministerio de Salud nacional se plantea es clara: “Si bien el MSN tiene la obligación de asegurar la mejor respuesta posible en la atención a la población, las acciones que corresponden a la prevención de la misma están en gran medida fuera de su alcance”. Así, es posible inferir que la contracara del ocultamiento de las condiciones socioeconómicas que se encuentran en el inicio y la reaparición

de los brotes es, justamente, la presunción de que con más información y una población “sensibilizada”, el Plan tendrá efecto más allá de la participación del Estado en sus diferentes etapas, como del reconocimiento de un proceso de larga data que profundizó la desigualdad y las carencias estructurales de las zonas afectadas por el dengue y la fiebre amarilla.

Volviendo al modelo de creencias, cuya presencia es muy fuerte en todo el documento, es importante señalar que una de las líneas estratégicas es la comunicación social y la participación comunitaria que, para el Plan, permitiría “mejorar los conocimientos, actitudes y prácticas de la población y las instituciones con relación a la prevención y control del dengue”. La vinculación entre información / cambio de hábitos / elección de prevención / disminución de la epidemia parece clara: sin embargo, no existe una problematización que se dirija hacia la opción negativa, es decir, aquella que indique que a pesar de contar con la información necesaria, la acción a veces no se deriva, necesariamente, de esas pautas transmitidas. Asimismo, la mencionada centralización de este esquema de comunicación en organismos técnicos y científicos, dejando (paradójicamente) a un lado las dependencias de carácter más social y comunicacional, refuerza esta perspectiva unidireccional del modelo de creencias y la vigencia de los elementos sistémicos y biomédicos en el curso de las acciones previstas. En simultáneo, también parece desoir las prácticas consuetudinarias y cotidianas de cuidado de la salud que interfieren con estas instrucciones, y que no sólo provocan un cortocircuito en la comunicación con las poblaciones destinatarias de las campañas preventivas, sino que también ocasionan dificultades en la labor profesional de los médicos y enfermeras, tal como señala Caggiano (2008, citando a Jelin, 2006) con referencia a las costumbres de las mujeres bolivianas en los servicios de atención de la salud. Aunque su estudio aborda cuestiones de salud sexual y reproductiva, en el relato de estos inconvenientes se encuentra con claridad la desconexión entre la información seleccionada para ser difundida y las creencias de ciertos usuarios migrantes del sistema de salud: “Médicos/as y enfermeros/as consideran que ciertas prácticas culturales y conductas de los inmigrantes bolivianos son riesgosas o poco seguras para la salud, o bien inciden negativamente sobre la atención” (Caggiano, 2008: 38). En este sentido, Morales San Pedro y Gil Roales-Nieto (2003) han destacado las contradicciones entre las creencias de los sujetos y los comportamientos que se consideran importantes para el cuidado de su salud: “habiendo sido concebido para explicar las conductas de salud y de prevención y de evitación de la enfermedad, su aplicación a la explicación de la conducta de enfermedad o rol de enfermo y de la conducta de riesgo resulta poco convincente, entre otras razones [...] Los comportamientos de riesgo están, a menudo, vinculados a determinantes no directamente relacionados

con la salud (por ejemplo, razones estéticas, consecuencias sociales, etcétera)” (Morales San Pedro y Gil Roales-Nieto, 2003: 98).

Este modelo de creencias, presente en la elaboración del PNPCDFA y del PC, se combina con otros elementos provenientes del enfoque clásico de la epidemiología, de carácter biomédico; en especial, es el modelo sistémico de salud-enfermedad el que está detrás de las premisas de cada Plan. Tal como Almeida Filho y Rouquayrol (2008) afirman, este esquema considera al proceso de salud-enfermedad como un sistema compuesto por el individuo, el agente patógeno y el ambiente con sus particulares condiciones, donde la epidemia tiene lugar y posibilidades de reproducción. El modelo sistémico considera que estos factores interactúan y tienen una influencia sinérgica, de tal manera que cada uno por separado no cuenta con el poder que tiene cuando se combina con los demás. Si bien esta perspectiva integral epidemiológica representa un avance con respecto a los modelos que sólo tienen en cuenta al agente biológico como factor causal, mantiene la idea biomédica de que esta causa siempre está localizada, es una sola y de carácter etiológico: en este caso, se trata del mosquito *Aedes Aegypti*, y no también del conjunto de condiciones que posibilitan que este agente pueda multiplicarse y que no sea sencillo erradicarlo (presencia de basurales, agua estancada, falta de saneamiento, etc.). De manera complementaria, al hacer caso omiso de esta situación socioeconómica, este esquema sistémico también toma del modelo epidemiológico procesal la pretensión de dar un sentido explicativo (biológico) a las acciones de prevención dividiendo, por un lado, el medio externo donde tienen lugar los agentes causales y el medio interno (individuo) donde la enfermedad se presenta<sup>5</sup>. En el PNPCDFA, el medio externo está compuesto por la existencia del mosquito y de todos los espacios donde éste puede alojarse; el medio interno está representado por los “casos” o personas infectadas. En el medio externo no tienen lugar las condiciones socioeconómicas; en el interno, tampoco la situación de pobreza u otras carencias del paciente.

En el PC del Paraguay, el *Aedes Aegypti* encuentra sus modos de reproducirse en el ambiente biológico: “Los cambios de temperatura y humedad a consecuencia del calentamiento global serán factores determinantes a favor de la expansión del vector”. En efecto, las transformaciones del clima y la profundización de los mecanismos dados por la globalización son señaladas por el documento paraguayo como los factores más importantes para la prevalencia del dengue en el país. Asimismo, la vinculación estrecha entre

5 Por otro lado, este modelo también tiene en cuenta un periodo de pre-patogénesis, donde la enfermedad está presente aunque no se haya manifestado, y uno de patogénesis, cuando dichas manifestaciones ya han aparecido. La pre-patogénesis parece estar aludida en el periodo de formulación del Plan, elaborado con miras a la patogénesis o brote previsto para la primavera de ese mismo año (casi dos meses después).

información y educación, en la que una termina siendo casi un sinónimo de la otra, se puede rastrear a través del modelo de creencias ya desarrollado: así, en este documento se establece que las “acciones educativas” permitirían lograr cambios de comportamiento y la adopción de prácticas que permitieran prevenirse del vector transmisor. En el mismo sentido, esa modificación de hábitos podría promoverse, de acuerdo con esta política, a través de la llamada “movilización social” —de la que no se especifican características ni modos de actuar—, que podría “evitar la presencia y la reproducción del *Aedes aegypti* en los domicilios”. Esta argumentación no tiene en cuenta, una vez más, los factores contextuales que inciden en la permanencia del dengue y que no tienen que ver exclusivamente con una transformación de las conductas (falta de saneamiento, basurales a cielo abierto, infraestructura deficiente, etc.). En esta formulación, la experiencia no ocupa un rol importante —a diferencia del Plan argentino— y parecería que todo está por hacerse en materia de prevención y control: desde la formación de recursos humanos en número suficiente hasta la participación comunitaria, las vivencias de los anteriores brotes de dengue, así como las conclusiones que seguramente surgieron de tales episodios, no ocupan un espacio en esta política pública.

Finalmente, en el documento del Paraguay, la alusión a la colaboración, por parte de la población, adquiere un carácter no solamente ligado con lo educativo sino también con lo laboral. Tal como Menéndez (1998) y Álvarez Leguizamón (2005) han sugerido con respecto a las construcciones de la “participación social” —que han sido ya descritas en una sección anterior de este capítulo—, el impulso dado a la creación de mingas (trabajo comunitario gratuito) y a la movilización social para el cambio, basado en una combinación de educación-información, representa un modo de “desarrollo social humanizado”, en la definición que brinda Álvarez Leguizamón (2006) que, para la autora, se produce en el marco de la focopolítica, cuyas formas de gobierno “promueven la potenciación de activos de los propios pobres, dándoles valor económico. El Estado garantiza sólo mínimos biológicos, con suerte, y su función es ‘entregar paquetes básicos’ en áreas que antes estaban desmercantilizadas, como la salud y la educación” (Álvarez Leguizamón, 2006: 114). De esta manera, puede decirse que se observa un procedimiento claramente focopolítico no sólo cuando se actúa sobre la población afectada por dengue atendiendo al vector transmisor y dejando a un lado los condicionamientos socioeconómicos, sino que también se hace focopolítica cuando se requiere casi con indispensabilidad la participación comunitaria en ocasiones específicas y siempre orientadas (hacia lo técnico) por los planificadores estatales.

## CONCLUSIONES

Las formulaciones de políticas públicas de salud, sobre todo en el área de epidemiología, adolecen con frecuencia de una falta de renovación en sus perspectivas. Pese a los progresos y transformaciones suscitados en otros aspectos de la labor estatal, esta rama “dura” de la salud pública ha permanecido relativamente indemne frente a los cambios sociohistóricos y a los debates sociales y médicos que la han tenido como objeto de estudio, y, en el caso argentino, tampoco ha demostrado transformaciones a partir de la sanción de la ley de migraciones N° 25871 (2004), que reconoce el derecho a la salud para las poblaciones migrantes. De allí, entonces, que los dos Planes analizados a ambos lados de la frontera posean ciertas características similares y sean susceptibles de criticarse en aspectos coincidentes: la falta de una construcción regional de la problemática, el excesivo peso dado a la técnica (científica o administrativa), el soslayamiento de los factores causales derivados de la pobreza y la desigualdad, el mantenimiento de miradas de larga data sobre la educación y la información, así como la inclusión (con rasgos neoliberales) de ciertas expresiones de moda como “participación social” y “colaboración comunitaria”, cuya ambigüedad suele convertirse en un peso de importancia para las poblaciones que, además de ser afectadas por estas enfermedades graves, desde la construcción de estas miradas, supuestamente inclusivas, deben aportar su trabajo y su energía para paliar situaciones que, con ese mismo trabajo y esa misma energía, nadie les permitió prevenir ni detener.

En este análisis del PNPCDFA y del PC, se pretendió problematizar la elaboración de estas políticas públicas de salud a partir de ciertos ejes orientadores: a) la omisión de los factores geográficos que permitieran caracterizar la frontera como un espacio de circulación compartido por ambos países, lo que llevaría a una consideración del fenómeno migratorio en esta cuestión; b) la ausencia de un tratamiento en profundidad sobre las condiciones socioeconómicas, de carácter estructural, que inciden en la permanencia de estas enfermedades epidémicas; c) la vigencia de elementos típicos del modelo de creencias en acciones de salud; d) se pretendió también contribuir con observaciones que hagan foco en el predominio de la racionalidad técnica en este tipo de planes. A través del recorrido por las premisas y las líneas estratégicas de ambos documentos, puede inferirse que la consideración de los factores socioeconómicos —que inciden en la reaparición de estas enfermedades transmitidas por vectores— continúa siendo una ausencia marcada en este tipo de formulaciones, a pesar de que su inclusión brindaría nuevas oportunidades para abordar esta problemática de salud pública desde otra construcción de coyuntura social. Esta perspectiva renovada incluiría, entonces, los procesos de pauperización de regiones que históricamente han sido marcadas por la desigualdad y las carencias estructurales,

a la vez que permitirían la incorporación de otras dimensiones no nacionales que participan en el desarrollo de este tipo de enfermedades. En este sentido, tener en cuenta la migración y la circulación en zonas de frontera —una interacción de carácter consuetudinario que posibilita visualizar a estas áreas como territorios con características propias— también representan cuestiones importantes para trabajar en materia de epidemias que poseen un carácter regional<sup>6</sup>.

Por otra parte, la relevancia puesta en el modelo de creencias —que apunta a la provisión de información para promover cambios en los hábitos y en las prácticas de la población— ha sido criticada desde diversos enfoques, puesto que no existe una relación unívoca entre estar informado y decidir prevenirse o cuidarse; más aún, entre poseer la información y poder controlar la llegada de la enfermedad. Por ello, la actualización de esta mirada sobre las elecciones de las personas acerca de su salud, también debería contar con un análisis de las cuestiones que no dependen sólo de estos aprendizajes y transformaciones. En este sentido, es posible que las personas sepan que el agua distribuida en recipientes en su patio o terreno aumenta sus probabilidades de contraer dengue, pero si no cuentan con una red de agua potable se verán obligados a acumular agua que obtengan a través de canillas comunitarias y no tendrán otra alternativa que juntar agua en cantidad para lavar o bañarse, sólo por dar un ejemplo.

Por último, estos enfoques contribuyen a que ambos Planes presenten un perfil tecnocientífico (la Argentina) y tecnoadministrativo (el Paraguay) que no acompañan por perspectivas propias del campo social, cultural y/o político. La falta de actores no científicos, así como de los científicos que se dedican a las disciplinas humanísticas y sociales, tiene como resultado la construcción de una política que basa su racionalidad en criterios técnicos y de las ciencias naturales. En simultáneo, la ausencia de entidades, organizaciones o sectores del Estado que trabajen con el fenómeno migratorio contribuye no sólo a desatender un aspecto importante de esta problemática (cómo trabajar con poblaciones en zona de frontera, que se encuentran en permanente circulación) sino también promueve, por desconocimiento u omisión, la construcción de sentidos discriminatorios y sesgados acerca de la expansión del dengue en cada uno de los países: el ejemplo del “caso importado” difundido por los medios de comunicación constituye uno de los principales modos a través del que se estigmatizan las trayectorias migratorias como potenciales formas de contraer dengue. Como consecuencia

6 En este sentido, en el año 2010 el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social del Paraguay lanzó el primer número de la *Revista Paraguaya de Epidemiología*, cuyo sitio web incluye links a alertas regionales de Bolivia, el Brasil y la Argentina. Este intento implica un cierto reconocimiento de que esta problemática excede los límites nacionales, pero esta modificación no se observa en los documentos oficiales de políticas públicas como el que se ha analizado en este capítulo.

de estos desplazamientos, la intervención planteada por este tipo de políticas es focalizada, atiende al factor biológico que causa la enfermedad pero deja a un lado un análisis profundo y pormenorizado de las condiciones que dan lugar a esta problemática. Después de todo, bien vale aclarar que no existe vacuna para el dengue —sí para la fiebre amarilla—, salvo el trabajo constante y prolongado en el tiempo sobre aquellos factores o cuestiones que tienen que ver con el estilo de vida de las personas, los que suelen ser resistentes al cambio no por falta de información sino por una carencia histórica de recursos socioeconómicos, la que constituye una demostración evidente del proceso de desigualdad y de brecha social que se manifiesta desde hace décadas.

## BIBLIOGRAFÍA

- Abel, Lidia y Caggiano, Sergio “Enfermedades de estado(s)”. Los inmigrantes y el acceso a la salud en una provincia de frontera” en Jelin, Elizabeth (dir.) *Salud y migración regional. Ciudadanía, discriminación y comunicación intercultural* (Buenos Aires: IDES).
- Almada Bay, Ignacio 1986 “La crisis y la salud” en *Cuadernos Médico Sociales* (Rosario) N° 35.
- Alvarez Leguizamón, Sonia 2006 “La invención del desarrollo social en la Argentina: historia de ‘opciones preferenciales por los pobres’” en Andrenacci, Luciano (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (Buenos Aires: UNGS-Prometeo).
- Álvarez Leguizamón, Sonia 2005 “Los discursos minimistas sobre las necesidades básicas y los umbrales de ciudadanía como reproductores de la pobreza” en Álvarez Leguizamón (comp.) *Trabajo y producción de la pobreza en Latinoamérica y el Caribe: estructuras, discursos y actores* (Buenos Aires: CLACSO).
- Belmartino, Susana y Bloch, Carlos 1984 “Reflexiones sobre participación social en salud en Argentina” en *Cuadernos Médico Sociales* (Rosario) N° 27.
- Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Gabriel 2010 “Una evaluación y propuestas para el estudio del Estado en Argentina” en Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Gabriel (eds.) *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)* (Buenos Aires: Prometeo-UNGS).
- Bohoslavsky, Ernesto 2005 “La incurable desidia y la ciega imprevisión argentinas. Notas sobre el Estado, 1880-1930” en Forcinito, Karina; Vilas, María Mercedes y Bohoslavsky, Ernesto (comps.) *Estado y política en la Argentina actual* (Buenos Aires: UNGS-Prometeo).

- Caggiano, Sergio 2008 “Racismo, fundamentalismo cultural y restricción de la ciudadanía: formas de regulación social frente a inmigrantes en Argentina” en Novick, Susana (comp.) *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias* (Buenos Aires: Catálogos-CLACSO).
- Cerrutti, Marcela 2010 *Salud y migración internacional: mujeres bolivianas en la Argentina* (Buenos Aires: UNFPA-CENEP).
- De Almeida Filho, Naomar y Rouquayrol, Maria Zélia. 2008 *Introducción a la epidemiología* (Buenos Aires: Lugar Editorial).
- Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos (DGEEC) 2011 *Anuario Estadístico del Paraguay* (Asunción: DGEEC).
- Falappa, Fernando y Andrenacci, Luciano 2009 *La política social de la Argentina democrática (1983-2008)* (Buenos Aires: UNGS-Biblioteca Nacional).
- Fantín, María Alejandra 2009 “Disponibilidad y demanda de los servicios de salud en la frontera argentino-paraguaya”, ponencia presentada en el II Taller “Paraguay como objeto de estudio de las Ciencias Sociales”, Asunción, mayo.
- Fantín, María Alejandra 2008 *Población, sociedad y salud en la frontera argentino-paraguaya* (Asunción: Serie Investigaciones de la Asociación Paraguaya de Estudios de Población).
- Fantín María Alejandra y Meichtry, Norma 2008 “Particularidades sociales y demográficas de la frontera argentino-paraguaya”, ponencia presentada en el I Taller “Paraguay como objeto de estudio de las Ciencias Sociales”, Resistencia, mayo.
- Foucault, Michel 2006 (1977) *Seguridad, territorio, población* (Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica).
- Foucault, Michel 1990 *La vida de los hombres infames* (Buenos Aires: Ediciones Altamira).
- González Leandri, Ricardo 2010 “Breve historia del Departamento Nacional de Higiene. Estado, gobernabilidad y autonomía médica en la segunda mitad del siglo XIX” en Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Gabriel (eds.) *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)* (Buenos Aires: Prometeo-UNGS).
- Grimson, Alejandro 2000 “¿Fronteras políticas versus fronteras culturales?” en Grimson, Alejandro (comp.) *Fronteras, naciones e identidades. La periferia como centro* (Buenos Aires: Ciccus-La Crujía).
- Halpern, Gerardo 2010 *Etnicidad, inmigración y política* (Buenos Aires: Prometeo).
- INDEC 2001 Encuesta Complementaria de Migraciones Internacionales (Buenos Aires: INDEC).
- Menéndez, Eduardo 2009 *De sujetos, saberes y estructuras* (Buenos Aires: Lugar Editorial).
- Menéndez, Eduardo 1998 “Participación social en salud como realidad técnica y como imaginario social privado” en *Cuadernos Médico Sociales* (Rosario) N° 73.
- Menéndez, Eduardo 1985 “Modelo hegemónico, crisis socioeconómica y estrategias de acción del sector salud” en *Cuadernos Médico Sociales* (Rosario) N° 33.
- Morales San Pedro, Emilio y Gil Roales-Nieto, Jesús 2003 “El modelo de creencias de salud: revisión teórica, consideración crítica y propuesta alternativa hacia un análisis funcional de las creencias en salud” en *International Journal of Psychology and Psychological Therapy* (Almería) Vol. 3, N° 1.
- Oszlak, Oscar 1980 *Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas* (Buenos Aires: Documento de Estudios CEDES) Vol. 3 N° 2).
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo 1976 *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación* (Buenos Aires: Documento CEDES / G. E. CLACSO) N° 4).
- Parsons, Wayne 2007 *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas* (México D.F.: FLACSO).
- Ramacciotti, Karina 2010 “Administración sanitaria: reformas y resultados obtenidos, Argentina (1946-1955)” en Bohoslavsky, Ernesto y Soprano, Gabriel (eds.) *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)* (Buenos Aires: Prometeo-UNGS).
- Soldano, Daniela y Andrenacci, Luciano 2006 “Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino” en Andrenacci, Luciano (comp.) *Problemas de política social en la Argentina contemporánea* (Buenos Aires: UNGS-Prometeo).
- Soto Mas, Fernando 1997 “El modelo de creencias en salud: un enfoque teórico para la prevención del sida” en *Revista Española de Salud Pública* (Madrid) N° 71.
- UNFPA 2009a *Situación de la población en Argentina* (Buenos Aires: UNFPA-PNUD).

UNFPA 2009b *Ampliando horizontes: emigración internacional paraguaya* (Asunción: UNFPA-PNUD).

Velazco, Omar 2008 “La dinámica socio laboral del tránsito vecinal fronterizo. El caso Posadas (Arg)-Encarnación (Par)”, ponencia presentada en el I Taller “Paraguay como objeto de estudio de las Ciencias Sociales”, Resistencia, mayo.

Vilas, Carlos 2005 “¿Estado víctima o Estado promotor? El debate sobre soberanía y autonomía en el capitalismo globalizado” en Forcinito, Karina; Vilas, María Mercedes y Bohoslavsky, Ernesto (comps.) *Estado y política en la Argentina actual* (Buenos Aires: UNGS-Prometeo).

**EDUARDO RODRÍGUEZ ROCHA \***

## **PELUQUERAS Y TRABAJADORAS SEXUALES DE ORIGEN DOMINICANO EN LA ARGENTINA. DIMENSIONES DE LA PROBLEMÁTICA Y DESAFÍOS PARA LA POLÍTICA SOCIAL \*\***

### **INTRODUCCIÓN**

La migración dominicana hacia la Argentina cuenta con una historia relativamente reciente. Y si bien el fenómeno no supera las dos décadas desde su iniciación, su stock inmigratorio indica que se trata de un flujo estabilizado y permanente pues, actualmente, al menos quince mil ciudadanos de origen dominicano viven en territorio nacional (OIM, 2003)<sup>1</sup>. Algunos indicadores de tipo cuantitativo

\* Sociólogo. Candidato a Doctor en Sociología por El Colegio de México. Agradezco los valiosos comentarios realizados por el Comité de Referato. Correo electrónico: edrodrocha@gmail.com.

\*\* El presente artículo forma parte de la investigación de tesis intitulada “La marginalidad transmigratoria dominicana en Argentina. Aproximaciones para estudiar las políticas sociales migratorias. Dos estudios de caso en un barrio de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, periodo 2009-2010”, que realicé para obtener el grado de Magister en Políticas Sociales (UBA).

<sup>1</sup> Esta cifra es la más reciente con la que se cuenta con respecto a la migración dominicana en la Argentina. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM), en su sede regional del Cono Sur, es la única institución que ha atendido, hasta la fecha, este fenómeno migratorio de manera pertinente. Y son dos investigaciones (2006 y 2003) en las que la OIM aborda el problema del tráfico ilegal de mujeres dominicanas con fines de explotación sexual en el país. Por otra parte, aún no se cuenta con información censal oficial, por parte del INDEC, que dé cuenta de la magnitud poblacional de este grupo migratorio. En cuanto al reciente censo 2010, habrá que inducir que la migración dominicana se encuentra representada estadísticamente en los microdatos de composición

nos permiten saber que se trata de una corriente altamente feminizada (84%) que se ha instalado laboral y habitacionalmente en el AMBA, específicamente en la Capital Federal (75%) que, con respecto a las mujeres dominicanas inmigradas, su principal actividad económica se relaciona con el trabajo sexual (52%) y que la mayoría del grupo poblacional goza de una situación migratoria sumamente irregular (OIM, 2003).

La migración de origen dominicano en la Argentina resulta un hecho paradigmático para la historia migratoria nacional, ya que se trata de una corriente inédita y altamente feminizada. Es cierto que los movimientos migratorios internacionales feminizados se han asentado desde hace tiempo en territorio nacional (Grieco y Boyd, 1998; Pacceca y Curtis, 2007). Estos fenómenos se han caracterizado por un hecho común: que las migrantes de origen paraguay, boliviano y peruano han transitado de una figura de acompañamiento a un elemento esencial para la provisión económica de las unidades domésticas. A diferencia de aquellas, el fenómeno dominicano en la Argentina se ha configurado originalmente a partir de la participación exclusiva de las mujeres. Éstas han asumido desde un comienzo los roles de pioneras, activistas y proveedoras económicas. En cuanto al ámbito económico, se han constituido como las principales proveedoras para sus respectivas unidades domésticas, ya sea en su país de origen, vía remesas, ya sea que hayan establecido en la Argentina su residencia temporal o permanente. Esta situación ha contribuido a que las condiciones de vida de este grupo poblacional, se vean expuestas a contextos de alta vulnerabilidad social, dado que en su mayoría son mujeres que inmigran sin una red social densificada o económicamente sustentable que las vincule con las instituciones del estado, el mercado, la profesión o la empresa.

Ante tal escenario de vulnerabilidad, las mujeres dominicanas han debido enfrentarse, a través de sus estrategias de supervivencia, a una realidad social exenta de garantías básicas de ciudadanía. El carácter negativo de esta confrontación se explica por la situación de marginalidad económica y jurídica en la que la enorme mayoría de este colectivo se encuentra. Quiero decir, la posición marginal frente a las instituciones que regulan el acceso a la residencia legal y al mercado de trabajo, constituye una condición que estructura las formas en las que estas mujeres se vinculan a los medios que les permiten sobrevivir.

Las estrategias de supervivencia de las mujeres dominicanas son acciones y distribución de la población total nacida en el extranjero, dentro de la categoría "Resto de América", mediante el guarismo 68 mil ochocientos treinta y un habitantes (INDEC, 2010). Esta invisibilidad estadística refuerza el argumento de que a menor presencia en el imaginario institucional, mayor el riesgo de exclusión en las agendas políticas y académicas. Si bien podríamos estimar que del año 2003 a la fecha hayan inmigrado algunos miles de dominicanos más, al carecer de datos válidos y confiables actuales, se ha decidido trabajar con los datos proporcionados por la OIM.

que ponen en funcionamiento la totalidad de sus recursos disponibles para hacer frente a la precariedad de su situación laboral, a su inestabilidad económica y a su frágil condición cívica. Esta definición no es menor, pues son las redes de relaciones sociales su máspreciado recurso. En ellas basan su supervivencia, dado que mediante los nexos familiares, de amistad y de compañerismo acceden marginalmente a empleos, a residencia y a demás servicios disponibles para su reproducción social. La noción de estrategias de supervivencia constituyó una herramienta analítica plausible cuando los científicos sociales latinoamericanos estudiaban cómo las familias empobrecidas de las grandes urbes de nuestro continente desplegaban diversas maniobras para sufragar las necesidades de reproducción de las unidades domésticas. Es una noción enraizada en las teorías de la dependencia que confrontaban las entusiastas hipótesis de la modernización latinoamericana. Hoy quiero recuperar esta configuración analítica para explorar cómo a través de algunos mecanismos de producción y reproducción, las migrantes dominicanas residentes en la Argentina del nuevo milenio, sobreviven y hacen sobrevivir a sus respectivas unidades familiares.

Me referiré a las dos actividades económicas principales que funcionan como los medios de supervivencia de la mayoría de esta corriente: la peluquería y el trabajo sexual. Mi interés es explorar qué factores son los que estructuran estas dos actividades y, además, explicitar cómo éstas se interrelacionan. Para abonar en pos de tal argumentación, abordaré tres objetivos específicos. En primer lugar, intentaré describir el contexto socioeconómico del país de origen y cómo tal escenario ha potenciado la diáspora dominicana hacia distintos destinos y, en particular, hacia la Argentina. Echando luz sobre tales características, será posible avanzar sobre algunos factores que inciden en que esta corriente migratoria se encuentre bajo condiciones de marginalidad económica. En segundo lugar, me centraré en las condiciones jurídicas del país de destino. En este momento, el razonamiento se fundamenta en que dichas condiciones de vida se potencian negativamente en razón a una especie de desconsideración jurídica, dado que al tratarse de un grupo poblacional proveniente de un Estado nacional que no forma parte del MERCOSUR, su calidad migratoria deviene en precaria y profundamente irregular. En tercer lugar, haciendo uso de información etnográfica recabada a lo largo de trece meses en el barrio de Constitución, en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para el período 2009-2010, pretendo analizar etnográficamente la interdependencia entre la actividad de la peluquería y la del trabajo sexual. Este análisis etnográfico es producto del trabajo de campo llevado a cabo en las sedes paradigmáticas de sociabilidad de la migración dominicana radicada en la Argentina: las peluquerías.

El capítulo está organizado sobre dos partes principales y un apartado de conclusiones. En la primera, se atienden datos y conceptos que permiten

conocer las razones más relevantes que configuran el fenómeno dominicano en la Argentina. Por cuestiones de espacio, he intentado ser lo más exhaustivo posible en cuanto al reconocimiento de los factores causales que inciden en el problema social que aquí se trata. Para la segunda parte del trabajo, la atención se vuelca hacia el universo de sentido del grupo poblacional dominicano que reside y trabaja en el barrio porteño de Constitución. En este momento, el trabajo atiende las relaciones entre este grupo poblacional y su entorno cotidiano, realizando una descripción del barrio de Constitución y de las relaciones sociales establecidas por algunas integrantes de la comunidad en las peluquerías dominicanas. La descripción del barrio se concentra en su dimensión productiva<sup>2</sup>. Por su parte, el análisis etnográfico repara en el acto social total de la implantación de cabello ajeno en la cabellera propia. Para ello, el método etnográfico es la vía de comprensión de tales relaciones interdependientes<sup>3</sup>. Finalmente, en las conclusiones se revisan los puntos más sobresalientes del texto y se abordan algunos temas para la discusión.

### **SOBRE EL MÉTODO DE ANÁLISIS**

Con la ayuda de los escasos datos existentes, algunas investigaciones han podido avanzar en la caracterización demográfica, socioeconómica y jurídica de este colectivo migratorio (OIM, 2003, 2006), sin embargo, en este trabajo me interesa ir más allá, teniendo como objetivo general explicar en función de qué arreglos sociales las mujeres migrantes dominicanas se han vinculado al mundo del trabajo en nuestro país. A partir de información etnográfica recabada durante más de un año de trabajo de campo, he podido construir datos que respondan a esta cuestión. El caudal de relatos, de notas de campo, de entrevistas en profundidad, de charlas informales, de observación e introspección sociológica ha derivado en la constatación de un mecanismo fundamental para la supervivencia de las mujeres dominicanas y para sus respectivas redes de relaciones sociales: la interdependencia económica entre la peluquera y la trabajadora sexual. Considero que esta relación es un mecanismo reproductor de las desigualdades sociales, ya que opera a través de las necesidades económicas de ambas mujeres, mediante la complementariedad de sus artes y sus oficios. Sostengo que el

<sup>2</sup> La sociología y la antropología urbana agregan dos dimensiones más al estudio de los fenómenos urbanos: la histórica y la simbólica. Por razones de espacio, en este trabajo no abordo dicho análisis.

<sup>3</sup> En este artículo, me concentro en un análisis etnográfico de los contextos de interacción social y de las condiciones de existencia de un grupo de mujeres dominicanas. No se utiliza información discursiva extraída de las entrevistas en profundidad o de los grupos focales efectuados a lo largo del trabajo de campo. Para el lector interesado en conocer el diseño metodológico, así como la información relevada en el trabajo de campo realizado para mi tesis de maestría, lo pongo a disposición.

proporcionar evidencia acerca de esta relación funcional, constituye el valor fundamental de esta investigación.

La etnografía no pocas veces ha sido tildada de inocua en razón a su indeterminación causal, por su ambigüedad discursiva o hasta por la falta de delimitación de su unidad analítica. Aquellas lanzas epistemológicas caen en saco roto cuando el método etnográfico transita de la descripción a la construcción del dato y, en consecuencia, a la elucidación del referente empírico. Justamente mi intención ha sido esta. El método etnográfico es, tal vez, la única herramienta que tenemos en la ciencia social que puede explorar, interpretar y explicar el fenómeno de la implantación de cabello ajeno en la cabellera de las trabajadoras sexuales de origen dominicano. Éste fenómeno se constituye mediante una relación social establecida entre mujeres dominicanas que se dedican, para sobrevivir, al trabajo sexual y mujeres dominicanas que, para sobrevivir, se dedican a la peluquería, en unidades económicas también de origen dominicano. El estudio de este fenómeno es un doble intento de relacionar lo fisiológico con lo psíquico y ambas dimensiones con el plano sociológico, e inversamente.

Como expliqué más arriba, durante el periodo 2009-2010, realicé trabajo de campo a lo largo de trece meses en el barrio de Constitución y, específicamente, en dos peluquerías dominicanas ahí ubicadas. Por razones de espacio, en esta ocasión no abundaré en cómo fue el proceso que me llevó a conocer a mis informantes, amigos y amigas dominicanas. No obstante, algunas aclaraciones resultan necesarias. Tuve la fortuna de que dos mujeres migrantes pioneras de esta corriente resultaran mis informantes principales a lo largo de este proceso de investigación. Nilda y Paula inmigraron a comienzos de la década de 1990, a los 21 y 23 años de edad, respectivamente. Arribaron al país en busca de mejores oportunidades laborales, y el trabajo doméstico remunerado fue la primera actividad económica a la que se vincularon. Al comienzo del segundo año de haber arribado, fue cuando inmigraron sus hijos e hijas, dando inicio al eslabonamiento de sus redes de relaciones sociales particulares. Los padres de sus hijos e hijas están emparentados entre sí; son hermanos. Ellos jamás inmigraron a la Argentina. Nilda y Paula no se refieren entre sí como parientes, y sus hijos e hijas prefieren no compartir contextos situados de interacción. En ambos casos, la relación con sus ex parejas sentimentales es nula. Lo que lleva a un distanciamiento aún mayor entre ellas.

Durante el periodo que duró el trabajo de campo, estas informantes eran propietarias de su respectiva peluquería. Sus peluquerías se encontraban en la misma calle, en el barrio de Constitución, ubicándose tan solo a unos metros una de la otra, cada una en un costado de la vereda. Estas peluquerías funcionaron

como lugares estratégicos<sup>4</sup> para la realización del trabajo etnográfico. Allí pasé cientos de horas, observando, conversando, entrevistando y conociendo a otros integrantes de las redes de familiares y amigos que dan funcionamiento al colectivo dominicano en Constitución. Este trabajo es para ellas.

## FACTORES ADSRIPTIVOS DE LA MIGRACIÓN DOMINICANA EN ARGENTINA

### CIRCUNSTANCIAS DE ORIGEN SOCIOECONÓMICO DE LA DIÁSPORA DOMINICANA

La movilidad espacial, de carácter internacional de mujeres y varones en los comienzos del siglo XXI, se presenta como uno de los hechos sociales que más atención generan en el campo académico latinoamericano. Profundas transformaciones en los sistemas sociales en los países de origen, tránsito y destino poblacional han provocado que diversos actores se involucren en un tema -socioeconómico, político, cultural y demográfico- altamente relevante en el desarrollo societal. Sucede, del mismo modo, que cuando una corriente migratoria no aparece objetivada en las agendas políticas y académicas, su conocimiento y relevancia tienden a decrecer en relación a otros fenómenos que posean diversas miradas para su aprehensión sociológica. El caso procedente presenta esta última condición.

Como ha sucedido en la mayoría de los países dependientes y subordinados en la interrelación comercial global, la República Dominicana presenta un panorama socioeconómico disímil. A comienzos de la década del setenta, el fin del paradigma de la industrialización mediante la sustitución de importaciones provocó que la agroindustria y el turismo compartieran, con la instauración de zonas francas, el peso relativo en el reordenamiento que caracterizó al nuevo modelo de producción dominicano. La reestructuración productiva que vivió la República Dominicana fue vista por muchos como una experiencia exitosa, ya que en el período comprendido entre 1970-1987, el número de empleos se multiplicó 138 veces, al pasar de 504 a 69 mil 538 (Ariza, 2004), deviniendo la

4 En esta ocasión, no me detengo en más indicaciones metodológicas. Al lector que esté interesado en conocer cómo construí etnográficamente el relato de las peluquerías dominicanas como sedes estratégicas de sociabilidad, le proporcionaré una copia del trabajo de tesis. Asimismo, en la biblioteca de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA) se encuentra un ejemplar del trabajo. Lo que se vuelca en este capítulo es sólo un extracto de un caudal de información de relaciones sociales entre peluqueras, trabajadoras sexuales, comerciantes, empresarias, amas de casa, hijas, hermanas y madres, principalmente. Si bien en este trabajo me enfoco en la relación de interdependencia económica entre las peluqueras y trabajadoras sexuales, existen otras dimensiones analíticas, como son la disputa por el poder económico y simbólico entre competidoras en un mercado común, las estrategias que llevan a cabo éstas para no caer en las redes de extorsión y otras estrategias económicas que allí se dirimen con el fin de sufragar los gastos económicos cotidianos.

manufactura de exportación en un bastión fundamental del sistema económico-productivo nacional (Dauhajre, 1989 en Ariza, 2004, Itzigshon, 2000)<sup>5</sup>.

A pesar del espectacular crecimiento económico vivido hasta principios del nuevo milenio, la profunda crisis económica y financiera del período 2003-2004, afectó a una muy alta proporción de dominicanos. La proporción de la población con ingresos insuficientes para satisfacer sus necesidades básicas, aumentó en un 50 % y el número de pobres extremos se duplicó. Entre principios de 2002 y finales de 2004, un 15.6 % de la población dominicana (1.5 millones de personas) pasó a ser pobre y un 7.2 % (670 mil personas) cayó en la pobreza extrema. Así, para el año 2004, un 42 % de la población era pobre y un 16 % vivía en la pobreza extrema. En suma, la pobreza se expandió en todo el país pero los hogares urbanos fueron particularmente afectados. (Ibíd., pp. 16-22).

Estos indicadores pueden ayudarnos a comprender que la diáspora dominicana<sup>6</sup> en la sociedad en red global puede entenderse como una transmigración laboral, dado que la desestructuración del mercado de trabajo y los altos índices de pobreza que presenta el país caribeño han contribuido a la construcción de un proceso de emigración internacional en el que los destinos a los que los colectivos migratorios se han dirigido son diversos, no unidireccionales y recurrentes a lo largo de su trayectoria de vida. En el próximo apartado explico este último enunciado, centrándome en algunos indicadores que demuestran que la lógica de “viajar sobreviviendo” (Pries, 2002) está incorporada en las estrategias de supervivencia de algunas mujeres dominicanas viajeras.

## LA FEMINIZACIÓN LABORAL

Una amplia bibliografía demuestra que la implementación de zonas francas en la República Dominicana tuvo efectos perniciosos sobre el mercado de trabajo,

5 Para la década del noventa, esta reestructuración productiva se profundizó y a decir del Banco Interamericano de Desarrollo (BID): “República Dominicana experimentó un notable crecimiento económico que mejoró la calidad de vida. Entre principios de 1990 y 1998 la pobreza se redujo, los indicadores sociales mejoraron y el país alcanzó una posición favorable para lograr muchos de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Sin embargo, el crecimiento económico impresionante perdió impulso a partir del año 2000 y el país terminó en una aguda crisis financiera y económica en el período 2003-2004. (BID, 2005:15)”.

6 El fenómeno de la migración dominicana en la Argentina, debe entenderse como parte de un fenómeno migratorio más amplio. Las y los dominicanos han emigrado de su país de origen hacia diversos destinos migratorios desde mediados del siglo pasado, fundamentalmente hacia los Estados Unidos y Puerto Rico. En las últimas décadas, otros países de América Latina y Europa han fungido como sedes de estos flujos migratorios. Por eso es que a este hecho se le ha denominado diáspora, ya que como Ariza (2004) ha sostenido, el orden económico globalizado ha tenido efectos estructurantes en los mercados de trabajo locales y regionales, diversificado a los distintos segmentos laborales en los que la fuerza de trabajo dominicana ha encontrado una particular inserción socio-laboral.

ya que éste devino precario y se exacerbó el sector informal. Este hecho, como en la mayoría de las naciones de América Latina, obedeció a una estrategia institucional que tuvo como objetivo paliar y reducir la pobreza, generando así una mayor cantidad de puestos de trabajo de mínima calidad. Como demuestra Itzigshon (2000), si bien el incremento ocupacional en la industria manufacturera de la República Dominicana entre 1980-1991 fue de 19.7%, los salarios que primaron en dichos segmentos laborales fueron menores a la media regional.

Para efectos de este trabajo, resulta pertinente hacer explícita esta situación, ya que el sector poblacional que más sufrió este reordenamiento laboral fue la fuerza de trabajo femenina. Este grupo es el que mayor peso relativo ha tenido en el empleo en zonas francas desde la década del ochenta. Y para mediados de la década del noventa, la estructura socio-ocupacional de la manufactura de exportación se conformaba en un 65% por mujeres (Cordero, 2000 en Ariza, 2004). Ariza (2004) explica que la razón fundamental para que el trabajo femenino haya encontrado tal cabida en el sistema industrial manufacturero, se da en razón a que la demanda laboral suele ofrecer empleos flexibilizados que se adecuan a las tareas de reproducción social de las mujeres<sup>7</sup>. Además, las bajas calificaciones laborales y educativas de la fuerza de trabajo femenina en la República Dominicana, han funcionado como motivaciones para implementar un sistema de relaciones laborales precarizadas que han tenido como base la preeminencia de la reducción de los costos laborales repercutiendo en la no afiliación sindical, en la desprotección socio-laboral y en los salarios altamente deprimidos (Lozano, 2001).

Sin embargo, esta no es una tendencia exclusiva del mercado de trabajo dominicano. La región de América Latina y el Caribe puede ser tipificada como testigo de esta tendencia a la feminización laboral, pues la industria manufacturera y la del comercio y los servicios son los dos nichos laborales que demandan más fuerza de trabajo femenina en nuestro continente<sup>8</sup>. Como consecuencia, algunos trabajos precarizados que proliferan en las estructuras socio-ocupacionales de los distintos sistemas de sociedad continentales, han coronado sus necesidades de mano de obra a través de una demanda de trabajo, principalmente en las diversas ramas del sector terciario que ha tendido a feminizarse: secretarías, enfermeras, maestras, meseras, obreras no calificadas, empleadas domésticas y trabajadoras sexuales (Cortés Castellanos, 2005; Martínez Pizarro, 2003).

7 Si bien el trabajo en la industria manufacturera (des)estructuró, en gran medida, las ocupaciones de la fuerza de trabajo femenina, el 83,3% de la PEA femenina continúa insertándose en los servicios y sólo un 14,2% en la industria (CEPAL, 2008).

8 La proporción del empleo femenino en la PEA latinoamericana fue, para finales de 2008, la siguiente: industria con 24.6% y 50.1% para el sector servicios (OIT, 2008).

Justamente, estas son algunas de las ocupaciones que las mujeres dominicanas realizan a lo largo de la sociedad en red global.

La feminización internacional de la fuerza de trabajo dominicana es un fenómeno constatado por la ciencia social estadounidense: (Itzigshon 2000, 2005; Ricourt, 2002; Guarnizo, 2003; Portes y Guarnizo 1991; Sassen, 1989) la latinoamericana (Ariza 2000, 2004; Duany, 1994; 2007; Duarte, 1986; Anguiano Téllez, 2002) y la europea, especialmente la española (Gallardo Rivas 1996; Martínez Veiga, 1997; Romero, 2000). Estas investigaciones coinciden en que es precisamente a comienzos de la década del noventa cuando en la República Dominicana se marcó el inicio de una serie de estrategias que gran parte de la población femenina<sup>9</sup> dispuso como mecanismos para sobre-vivir: pasaron de ser las “dominicanas ausentes” a ser las “dominicanas en el exterior” (Vono de Vilhena, 2006). Es que el caso dominicano es arquetípico para comprender la transmigración laboral, ya que, por un lado existe un 9.3% de la población dominicana que reside en el exterior y, a su vez, el 10% del PBI nacional se conforma por las remesas que estos trabajadores envían a sus familias radicadas en sus localidades de origen (CEPAL, 2008a).

En este breve recorrido del panorama socioeconómico y laboral dominicano, he intentado argumentar que algunos de los factores relativos a dicho contexto han incidido de manera negativa en las condiciones ocupacionales de las y los trabajadores que, desde principios de la década del noventa, han incrementado los flujos migratorios hacia los Estados Unidos y recientemente hacia una docena de países: Puerto Rico, Venezuela, Aruba, Curazao, Las Islas Vírgenes americanas, Italia, Holanda, Suiza, Canadá, Panamá, Martinica y la Argentina (Duany, 2007). Para seguir por esta línea, en el próximo apartado, describo y analizo el contexto jurídico que enmarca al fenómeno dominicano en la Argentina. De esta manera, seguiré abonando sobre algunos de los factores adscriptivos que moldean las estrategias de supervivencia de las mujeres que encarnan este estudio.

#### EL PAPEL DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS, LA NORMATIVA JURÍDICA ARGENTINA Y EL CASO DOMINICANO

En las páginas que siguen, mi objetivo es argumentar que el régimen jurídico migratorio nacional también es un factor que opera perniciosamente sobre las condiciones laborales y de vida en general, de la corriente dominicana en la Argentina, debido a que la normativa migratoria establece *de jure* medidas que favorecen la legal residencia de los extranjeros provenientes de países-parte del MERCOSUR, *bis a bis* con medidas que constriñen la legal residencia de

9 Araujo (2000) sostiene que los países con mayores índices de feminización migratoria son Brasil y la República Dominicana, con 70%. Otros países con importante presencia femenina son México, el Perú, Venezuela y Colombia.

personas provenientes de países extra MERCOSUR. Este argumento no desdeña el hecho que las características adscriptivas de origen de esta corriente incidan sobre la estructuración de sus estrategias de supervivencia en la Argentina. En este momento, lo importante es explicar que el sistema de desigualdades originales que opera sobre la trayectoria de vida de esta corriente migratoria, no ha podido ser morigerado por las instancias jurídicas en el país huésped, debido a que esta corriente aun después de más de dos décadas de haberse estabilizado en la Argentina, se reproduce al margen de las instituciones sociales que regulan su reproducción social.

A lo largo de la última década, la Dirección Nacional de Migraciones, que tiene bajo su jurisdicción generar, reglamentar y disponer herramientas jurídicas y administrativas para aceptar el régimen jurídico migratorio nacional, se ha encargado de reforzar, a través de ciertas medidas, el espíritu de la Ley de Migración 25.871<sup>10</sup>. Esto puede entenderse como un esfuerzo por regularizar la situación migratoria de los ciudadanos extranjeros en la Argentina del Siglo XXI, hecho altamente significativo para brindarles derechos de seguridad socio-laboral, civil y jurídico-política. Como lo demuestra el último Censo de Población (INDEC, 2010), los países que cuentan con mayor stock inmigratorio proceden principalmente de: el Paraguay (30,50%), Bolivia (19,11%), Chile (10,60%), Perú (8,74%), Italia, (8,17%) y Uruguay (6,46%). Los ciudadanos provenientes de dichos países son, en su enorme mayoría (excepto Italia), migrantes limítrofes pertenecientes al MERCOSUR y, en tanto, se han visto beneficiados por tales medidas jurídicas complementarias.

Asimismo, otras corrientes migratorias no paradigmáticas refuerzan a la Argentina como un reservorio de culturas en donde los flujos de migrantes de países asiáticos, como China, Japón y Corea, y de Europa del Este, como Ucrania y Rusia<sup>11</sup>, han sido atraídos por tales políticas de Estado. Para ello, una serie de sanciones orientadas a regularizar la situación migratoria de ciudadanos

10 Algunas de estas normas son la ley “De Protección y Reconocimiento al Refugiado” 26.165 01/12/06; la ley “De Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Atención a sus Víctimas” 26.364 09/04/09; las disposiciones de “Aptitud Migratoria” 15.441/05; la disposición que implementa el “Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria” 53.253 13/12/05 mediante el decreto “Para extranjeros nativos de los Estados parte y asociados del MERCOSUR” 836/04, también llamado “Patria Grande”; el decreto sobre “Regularización migratoria de ciudadanos nativos fuera de la órbita del MERCOSUR” 1169 06/09/04; los tratados internacionales y los convenios bilaterales y regionales sobre migraciones enmarcados en la Constitución Nacional.

11 Existe una serie de trabajos que versan sobre el tema de la inmigración reciente proveniente de países con escasa tradición inmigratoria hacia la Argentina. En esta corriente, se distinguen las investigaciones sobre la inmigración africana (OIM, 2003; Maffia, 2003; Picotti, 1998), la asiática (Castiglione, 2008; Mera, 1998, 2005; Panaia, 1995) y la de europeos del este (Masseroni y Ponisio, 2005, Texidó, 2004).

extranjeros que residen irregularmente en el país, terminan por conformar una renovada matriz normativa que otorga facultades de residencia en el territorio nacional. Esta matriz puede ser dividida en dos componentes, a) las normas orientadas a regularizar la situación migratoria de ciudadanos provenientes de países-parte del MERCOSUR y b) las normas orientadas a regularizar la situación migratoria de ciudadanos provenientes de países fuera de la órbita del MERCOSUR<sup>12</sup>.

Ahora bien, puesto que República Dominicana no es un Estado-parte ni Estado-asociado del MERCOSUR, los ciudadanos originarios del país caribeño que deseen permanecer legalmente en el país como residentes temporales o permanentes, deberán acogerse a la disposición 1169 que establece algunos requisitos<sup>13</sup> necesarios para regularizar la situación migratoria de los extranjeros provenientes de países fuera de la órbita del MERCOSUR. A decir de Pacecca y Courtis (2008), esta medida: “Ablanda, hasta cierto punto, los requisitos exigidos para iniciar el trámite migratorio, y otorga residencias temporarias por dos años, renovables y eventualmente convertibles a residencias permanentes para lo cual se solicita, entre otras cosas, la acreditación de medios de vida lícitos y útiles. En todos los casos, se exige el pago de una tasa migratoria muy superior a la requerida en el trámite ordinario” (2008:47).

De lo que puede interpretarse que los inmigrantes que se encuentren relativamente bien posicionados en la estructura socioeconómica, podrán acceder a una calidad migratoria plausible, siempre y cuando sus recursos económicos les brinden sustentabilidad comprobable y conveniente para el Estado-nacional. No obstante, para la corriente dominicana, esta medida parece no haber aliviado los problemas de regularización de la mayoría de los migrantes actuales, ya que se trata de un marco restringido en donde el acceso a la residencia regular no se ha visto modificado debido a que, como han demostrado Pacecca y Courtis (2008:51): “La ley recoge el dispositivo de diversificación de categorías migratorias y fragmentación de derechos sobre el que la normativa ha buscado controlar la permanencia de los migrantes de países limítrofes y vecinos a

12 Tal diferenciación de criterios se cristaliza en una diversificación de requisitos formulados en tres leyes secundarias: I) la disposición denominada “Patria Grande” 53.253; II) el decreto 1169; y III) la disposición de “Requisitos para el inicio de los trámites de radicación temporaria o permanente” 2762/2009. Es pertinente dejar claro que estas normas también consignan el derecho humano de migrar, responsabilizando al Estado-nacional de cumplir con las prerrogativas concernientes que propugna la Ley. De esta forma, los migrantes extra-MERCOSUR también devienen sujetos de derecho, siempre y cuando desarrollen lícitamente actividades útiles —económica, social y culturalmente— para el país, e hipotéticamente, podrán encontrar soluciones a sus problemas de irregularidad migratoria.

13 Más adelante, se explicarán cuáles son.

lo largo de las últimas décadas. Es decir que, en la mayoría de los casos, el migrante debe atravesar una serie de “peajes” —residencia precaria, residencia temporaria, renovación/es de la residencia temporaria— antes de obtener la autorización para residir en forma permanente en el territorio nacional”. Esto coloca a los migrantes dominicanos en una posición jurídica vulnerable, ya que los requisitos que deben sufragar para regularizar su situación migratoria son, además de costosos, excesivamente difíciles de resolver para una corriente que es marginal al entramado institucional que, al menos hipotéticamente, podría facilitar su regularización migratoria.

En definitiva, tal deferencia de requisitos —entre ciudadanos provenientes de países MERCOSUR y ciudadanos de países extra MERCOSUR— que demanda el Estado nacional para residir legalmente en el país, genera que para los migrantes dominicanos que suelen viajar hacia la Argentina sin un capital económico suficiente para emprender alguna estrategia productiva plausible, se vean expuestos al riesgo de devenir en una población marginal para el régimen jurídico-civil nacional. Estos requisitos constan de una serie de obligaciones que se contraponen con el espíritu normativo de la libre circulación humana. Es que los criterios de elegibilidad para la regularización migratoria se reducen a los criterios de *consanguinidad* (siendo padres de un hijo argentino); de *constatación conyugal* (por medio de matrimonio civil celebrado en territorio nacional, ya sea con ciudadano argentino o extranjero) y de *estatuto laboral formal* (mediante contrato de trabajo o comprobando ingresos que la ley considera suficientes). Y para los ciudadanos extra-MERCOSUR que no cumplan con estas obligaciones fundamentales, el riesgo de no transitar de la residencia precaria hacia la temporal o permanente será mayor en relación a los ciudadanos de países pertenecientes al MERCOSUR.

Específicamente, las y los inmigrantes dominicanos que deseen acceder a una residencia, ya sea permanente o temporaria, deberán presentar los siguientes requisitos: a) Partida de Nacimiento de hijo argentino (acreditación válida para el caso de la madre, si el padre figurara como presente en el momento de asentar el nacimiento también resultará, respecto del mismo, acreditación suficiente). b) Partida de matrimonio con ciudadano argentino celebrado en el territorio nacional. c) Partida de matrimonio con extranjero celebrado en el territorio nacional<sup>14</sup>. Esta serie de documentos se exigen para el cambio de una categoría (precaria) a otra (permanente o temporaria). De acceder a una de

14 Estos requisitos deberán presentarse complementariamente a la constancia en el pasaporte, en la tarjeta de control o en la documentación intervenida al momento de producirse el ingreso, de la inscripción ante la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). De cumplirse alguna de estas condiciones, el inmigrante entraría en el proceso de evaluación de pertinencia que demanda el Estado nacional.

estas categorías, la Dirección Nacional de Migraciones y el Registro Nacional de Personas otorgarán, por derecho, el Documento Nacional de Identidad (DNI) que faculta a los ciudadanos nacionales y extranjeros a trabajar legalmente en el país en cualquier actividad social y económicamente avalada por la legislación laboral nacional<sup>15</sup>.

En este momento, el argumento de diversificación y fragmentación de garantías migratorias presentado por Pacecca y Courtis, toma sentido ya que, por ejemplo, para cambiar de categoría temporaria a permanente, se solicita a los ciudadanos no MERCOSUR una serie de requisitos más onerosos en relación a los requisitos solicitados a los migrantes pertenecientes a países pertenecientes al MERCOSUR<sup>16</sup>. Con estas medidas, puede comprenderse que la Ley 25.871 contiene un claro espíritu que favorece a los ciudadanos provenientes de los países provenientes del MERCOSUR —al nivel de los trámites burocráticos, de los documentos normativos y de los costos arancelarios que deben realizarse para regularizar su situación migratoria—, pues existe una clara diferenciación de requisitos para obtener la residencia, tanto en la categoría permanente como en la transitoria<sup>17</sup>, para los ciudadanos provenientes de países fuera de la órbita

15 Por ejemplo, una vez obtenida la residencia (permanente o temporaria), cualquier empleador podría registrar social y fiscalmente al trabajador. En caso de que el migrante desee emplearse formalmente, el registro se dificultaría si el trabajador migrante no contara aún con DNI y poseyera únicamente visa de turista o certificado de “residencia precaria”, debiendo transitar en el trabajo en negro mientras se regulariza su situación. 16 A los migrantes extra-Mercosur, se les solicita: I) Certificado de antecedentes penales argentinos actualizados. II) Acreditación de medios lícitos de vida según la actividad que desarrolle III) Acreditación de identidad vigente. IV) \$600 Pesos. Si se desea realizar cambio de categoría temporaria a permanente por el criterio de consanguinidad por hijo argentino o radicado, se solicita: I) Pasaporte, DNI o certificado de nacionalidad vigente, II) Antecedentes de Policía Federal Argentina o del Registro Nacional de Reincidencia, si es mayor de 18 años, III) Dos fotos IV) \$ 600 Pesos (para los mayores de 16 años). Y en cuanto al criterio de relación laboral formal, si se pretendiera obtener cambio de categoría migratoria por haber sido trabajador contratado bajo relación de dependencia durante tres años, deberá presentar: I) Certificación del empleador donde detalle que el trabajador migrante prestó servicio durante el último año, suscripto ante escribano público o un agente de la Dirección Nacional de Personas. II) Antecedentes de la Policía Federal Argentina o del Registro Nacional de Reincidencia. III) Pasaporte vigente y DNI. IV) \$ 600 pesos.

17 Las prórrogas de permanencia, que son extensiones temporales de permanencia que no necesariamente facultan cambiar de categoría migratoria, resultan un proceso no fácil de realizar para los migrantes no MERCOSUR. Por ejemplo, si un trabajador migrante con “residencia temporaria” quiere prorrogar por un año su estadía en el país, ya que cuenta con un contrato de trabajo en una empresa formal, se le solicita: I) Continuidad laboral o nuevo contrato de trabajo (suscriptos ambos ante Escribano Público o un agente de la Dirección Nacional de Personas detallando razones fiscales del empleador y del empleado. II) Antecedentes de la Policía Federal Argentina o del Registro Nacional de Reincidencia, si fuera mayor de 18 años. III) Pasaporte vigente. IV) DNI. V) \$ 600 Pesos.

del MERCOSUR, que se expresa en la Disposición 2762/2009<sup>18</sup>. Esta serie de medidas han motivado que los migrantes extra-regionales tengan mayores dificultades para acceder a la regularidad migratoria que propugna la norma 25.871. La constatación más evidente de la irregularidad migratoria de los ciudadanos extra-regionales, se expresa en la calidad y las condiciones de trabajo en las que efectúan sus tareas laborales, generalmente bajo la lógica de las estrategias de supervivencia. Acaso el efecto más acuciante de esto sea la trata y tráfico ilegal de personas de origen paraguayo, colombiano, brasileño y, por supuesto, dominicano<sup>19</sup>.

### DOMINICANAS EN EL BARRIO DE CONSTITUCIÓN, PERÍODO 2009-2010

Mi objetivo en este último apartado es plasmar, lo más finamente posible, la lógica que opera sobre la estructuración de las estrategias de supervivencia de las mujeres dominicanas residentes en la Argentina: la peluquería y el trabajo sexual. No describiré trayectorias de vida de los personajes que encarnan el estudio. Me dedico, exclusivamente, a analizar, desde un enfoque sociológico, la relación entre aquellas dos actividades económicas principales, los contextos que las enmarcan y los elementos que motivan su funcionamiento. Espero que a través de esta información relevada de primera mano, académicos y ejecutores de política social se acerquen a este fenómeno, en donde sólo a partir de las

18 Para los ciudadanos provenientes del MERCOSUR, la radicación, permanente o temporaria, se puede solicitar a) por nacionalidad: Ciudadanos nativos de Estados- parte del MERCOSUR, Chile y Bolivia, con autorización para permanecer en el país por dos años, prorrogables con entradas y salidas múltiples; o b) como familiar de argentino o de extranjero radicado en forma permanente o temporaria (Artículo 22 de la Ley). Los requisitos son los siguientes: Comprobante de identidad; sello de ingreso al país; partida de nacimiento; certificado de antecedentes penales en el país de origen; certificado de antecedentes penales en la Argentina y \$ AR 300 Pesos.

19 Véase OIM (2003, 2008) Martínez Pizarro (2003) Pacecca y Courtis (2008). El fenómeno de la trata de mujeres dominicanas con fines de explotación en la Argentina es endógeno tanto a las causas que originan y estructuran el flujo como a las condiciones laborales que enmarcan la vida cotidiana de estas mujeres. Proxenetes, “enganchadores”, fuerzas policiales y demás actores vinculados con el crimen organizado, configuran este acuciante fenómeno. Es tal la red de corrupción que hace funcionar este negocio, que algunos altos mandos de las jerarquías político-administrativas se han visto involucrados en ello. Por citar un ejemplo, la sección Consular del Partido Revolucionario Dominicano en la Argentina, fracción política que gobernaba el país caribeño en el año 2002, se vio envuelto en un escándalo de proporciones macro-políticas, que terminaron con la renuncia y pedidos de juicio político a la responsable de la Asociación Mutua de Dominicanos Radicados en la Argentina, la Señora Máxima Pérez Mato. Aunque, al parecer, Pérez Mato no era la única figura institucional involucrada en el cohecho, ya que Amanda Cabral, Cónsul de República Dominicana en la Argentina y dos consejeros de la misma, debieron renunciar en el mes de mayo del mismo año a causa de las investigaciones pertinentes.

acciones científicas y jurídico-estatales, podrá incidirse en la calidad migratoria de las y los dominicanos en la Argentina.

### CONSTITUCIÓN: BARRIO TRADICIONAL Y EJE PRODUCTIVO

A comienzos del año 2009, inicié un trabajo de campo en el barrio porteño de Constitución con el objetivo de conocer qué mecanismos sociales funcionaban como reproductores de la marginalidad económica del colectivo dominicano radicado en la Argentina. Después de un largo proceso de *rappport*, tuve la oportunidad de imbuirme en el universo de sentido de dos comunidades dominicanas. Estas comunidades constituyen dos redes sociales distintas, aunque comparten lazos y filiaciones familiares, económicas, productivas y de amistad. Son redes feminizadas. Las figuras de mayor jerarquía de las redes son Paula y Nilda. Como expliqué al inicio, ambas prefieren no entrar en contacto mutuo. Una larga historia de encuentros y desencuentros las ha alejado. Pero una condición común las relaciona, aunque sea indirectamente: son, cada una, propietarias de su peluquería. Allí trabajan<sup>20</sup> sus hijas, sobrinas, amigas y demás empleadas<sup>21</sup>.

Ahora bien, en el proceso de investigación, la objetivación del contexto barrial precedió al análisis de las peluquerías y a sus relaciones sociales que las definen. Es que tomar al barrio como un elemento central en la estructuración de la vida de las personas, permite avanzar en el conocimiento de cómo la acción de los agentes humanos transforma el medio ambiente, e inversamente. Y justamente, el caso del estudio de las relaciones sociales establecidas entre las mujeres dominicanas dedicadas, para sobrevivir, a la peluquería y al trabajo sexual, no puede ser analizado de manera aislada al lugar en el que se llevan a cabo estas actividades.

Al recorrer el barrio de Constitución, uno puede advertir una gama étnica amplísima. El fenotipo dominicano se distingue inmediatamente del resto de los grupos poblacionales. En la vereda, las mujeres dominicanas, mulatas y negras, caminan portentosas, luciendo ropa colorida y entallada. Sean amas de casa, trabajadoras domésticas o trabajadoras sexuales, una escala obligatoria en su día común es la visita a la peluquería. Allí éstas preservan su imagen corporal y entablan, fortalecen y reanudan sus nexos sociales. Las peluquerías dominicanas han transformado materialmente el barrio. Son pequeñas unidades productivas que congregan a decenas de paisanos, ya sea para trabajar, para requerir algún

20 Cuando refiera a los conceptos “trabajar” o “emplear” en el ámbito de la peluquería, deberá entenderse que no se trata de empleos formales. El mero hecho de que la gran mayoría de las mujeres dominicanas tienen status migratorios irregulares, impide la regulación de su relación laboral.

21 Si bien en las peluquerías, por lo general, se emplean a mujeres peluqueras, tanto Nilda como Paula (así como en otras peluquerías) suelen emplear a peluqueros, también dominicanos, que se encargan de estilizar a los clientes varones.

servicio estético o únicamente para pasar el tiempo. Estos enclaves económicos adornan las estructuras edilicias con los colores de su bandera nacional y con afiches representativos de los cortes de cabello caribeños. Pero también han transformado la representación social que se tiene del barrio. Hoy en día, quien busque el servicio sexual de una mujer de fenotipo negro o quien desee transformar su imagen a la manera caribeña, debe dirigirse al barrio ubicado en la zona sur de la Capital Federal.

De la multiplicidad de barrios que configuran el complejo urbano porteño, Constitución se ha erigido, desde comienzos de la década del noventa, como el barrio dominicano en la Argentina. En él, habitan y trabajan actualmente las dominicanas pioneras de esta corriente migratoria. Pero ¿por qué esta corriente feminizada se ha asentado, laboral y habitacionalmente, sobre esta zona de la ciudad? Una respuesta estructural recogida del análisis etnográfico explica que las condiciones de acceso a los medios de producción y vivienda, constituyen dos factores que han posibilitado la configuración del espacio social transnacional de Constitución. Desde esta perspectiva, puede considerarse a este barrio como un elemento estructurante del fenómeno dominicano en la Argentina. Es que el barrio, por una parte, es un complejo productivo urbano en el que diversos trabajadores acuden allí para vender su fuerza de trabajo. Y por otra parte, es un espacio transnacional, ya que una proporción muy amplia de esa fuerza de trabajo está constituida por migrantes internacionales que, con sus acciones y significaciones, transforman material y simbólicamente dicho lugar.

Sin embargo, antes de llegar a tales definiciones, en mis primeras caminatas urbanas, una imagen que cubría mis pensamientos era lo que Geertz (2002) describió en torno a las “zonas de contacto” en las que él se sumergió durante tantos años de trabajo etnográfico. Para mí, también Constitución era una zona de contacto, ya que pueblos separados geográficamente e históricamente, entraban en contacto unos con otros a lo largo del día, estableciendo progresivas relaciones que usualmente entrañaban condiciones de coerción, de desigualdad y de conflicto. Entonces, me encontraba, a la vez, en un eje productivo, en un espacio transnacional y en una zona de contacto en donde la migración dominicana era sólo un grupo poblacional más entre tantos otros dentro del abanico cultural de la ciudad.

Así, algunos indicadores del barrio me sirvieron para identificar qué condiciones permeaban sobre la reproducción social de esta corriente migratoria. Pensaba que al caracterizar al barrio, podría acercarme a la comprensión de la lógica de la acción social de los dominicanos que habitaban en él. Entonces, para el periodo 2009-2010, relevé algunos datos estructurales del barrio. Estos indicaban que la heterogeneidad de grupos poblacionales que lo configuraban podían constituir un efecto de las condiciones de acceso a los medios de

producción y vivienda que lo distinguían: el 3.4% de la población del barrio estaba desocupada y un 28.7%, inactiva. Era el barrio en donde más gente vivía en hoteles o pensiones con 9.2%, y el segundo lugar después de la Boca y San Telmo que vivía en conventillos con 2.5%. Contaba con la más baja asistencia a instituciones educativas con 27.7% y el mayor porcentaje de deserción escolar con 71.6%. En cuanto a la distribución de la población por lugar de nacimiento, Constitución tenía el menor porcentaje de población nacida en la Capital Federal, con 45.5%, y el mayor de población nacida en la Provincia de Buenos Aires, con 17%. A su vez, tenía el mayor porcentaje de población nacida en otra provincia con 25.4%. En suma, los mayores porcentajes de inmigrantes de países limítrofes 7.7% y no limítrofes 7.2% habitaban en dicha zona. (CEDEM, 2007).

Una hipótesis de trabajo con la que me acerqué aún más al estudio del fenómeno dominicano, era que tales indicadores podían correlacionarse estrechamente con otros relacionados a las actividades productivas allí existentes. Es decir, que las características socioeconómicas y sociodemográficas de los habitantes del barrio podían explicar, en parte, los tipos de actividades económicas allí prevalecientes. Un claro ejemplo de ello era que aunque el área geográfica del barrio fuese relativamente pequeña, su densidad de locales comerciales era mayor a cualquier otro barrio de la Capital Federal. En efecto, Constitución es una unidad de consumo colectivo de la fuerza de trabajo, ya que a la vez de ser un hábitat tradicional, funciona como un eje comercial y productivo distintivo, en donde la mayoría de los establecimientos son empresas de tamaño micro y pequeñas, de baja productividad. Los rubros económicos más representativos del barrio son los de la venta de indumentaria y productos textiles, la venta de alimentos y bebidas, los restaurantes y bares y los locales comerciales de materiales para la construcción. Otros negocios típicos son verdulerías, misceláneas, kioscos de alimentos y golosinas, panaderías, carnicerías, licorerías, hoteles transitorios y mini-supermercados<sup>22</sup>.

Al considerar esta correlación, pude advertir que la influencia productiva del barrio también estaba determinada por ser parte integral de la cabecera ferroviaria de Plaza Constitución<sup>23</sup>. El caudal de trasbordo en la cabecera ferroviaria ha

22 Si se sigue que del 94,6% de los asalariados del eje comercial Constitución, cerca del 90% se encuentran empleados en los rubros del comercio y los servicios minoristas, deberá comprenderse que en este segmento de empresa (micro) es en el que se dan los mayores porcentajes de trabajo no registrado – y por tanto de precariedad laboral. Para el tercer trimestre de 2007, la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del INDEC establecía que el 77.1% de los asalariados de los establecimientos con menos de cinco puestos de trabajo, no aportaban al sistema de jubilaciones y no contaban con seguridad social.

23 El barrio de Constitución se conforma por ciento cuarenta y seis manzanas y tiene una superficie de 2,1 Km.2 Sus límites, según la ordenanza 26.607 de 1972, los establecen las calles Independencia, Piedras, Avenida Caseros, General Hornos, Doctor Enrique

generado que el barrio no sea únicamente un lugar de entrada y salida de amplios grupos poblacionales que tienen su residencia en la zona sur y el conurbano bonaerense, sino que los empleos existentes en el barrio suelen ocuparse por los mismos migrantes<sup>24</sup>. Estos ayudan a reproducir una diversidad de formas de precariedad laboral que parecen ser parte del funcionamiento de la economía y de la cultura. En una de mis primeras notas de campo, tras sentarme durante horas en diversos puntos de las calles y avenidas del barrio, daba cuenta que:

“Hay una multitud de trabajadores ambulantes. Cuando camino advierto diversos acentos, de quienes hablan y discuten: paraguayos, bolivianos, peruanos y, por supuesto, de argentinos. Me ayudan a distinguirlos sus modos de comportarse, su vestimenta y sus rasgos fisiológicos. Los africanos tienen instalados puestos de bisutería en plena vereda. Algunos caminan con sus portafolios repletos de collares, relojes, pulseras, anillos y aretes de fantasía. Caminan orondos, y se sonríen con las y los dominicanos. Las paraguayas venden comida en canastas que cargan a dos manos. Algunas son trabajadoras sexuales y comparten esquina con las dominicanas. Todas las dominicanas a las que veo pasar parecen trabajar en la prostitución. Nadie tiene un lugar de trabajo fijo. Deambulan. Si bien las dominicanas parecen sentirse más cómodas en las esquinas de Pavón y S. Estero, eso no quiere decir que ése sea su puesto de trabajo. Entran y salen de bares, hoteles y peluquerías. Abundan los restaurantes, los bares, los hoteles de paso y las casas de ropa (...) el tránsito es imperturbable, no hay tiempo para el disfrute” (Nota del 23/1/2009).

La economía y la cultura aceitan el funcionamiento de un barrio. Son factores endógenos de las actividades económicas que allí priman. Y precisamente en Constitución la corriente dominicana, dada su condición marginal a los regímenes jurídicos y productivos sistémicos, ha devenido funcional a la dinámica económica y cultural barrial. Pero esta marginalidad opera a través de una lógica que se encuentra enraizada en su acción social. Si bien en mis primeros recorridos por las calles del barrio podía advertir los rasgos marginales que comportaban sus actividades económicas, aún no podía saber qué motivaba tales comportamientos.

Finochietto, Guanahani, prolongación virtual Ituzaingó, Paracas, Avenida Caseros, Avenida Entre Ríos.

24 Se trata de una de las estaciones de ferrocarril más grandes de América Latina; tiene una explanada exterior que se extiende en la intersección de las avenidas Brasil y Lima Oeste, vías que se conectan con la autopista Presidente Frondizi que comunica con la ciudad de La Plata, con el partido de Avellaneda y con el Aeropuerto Internacional de Ezeiza, entre otros lugares. Su importancia radica en que dicha cabecera ferroviaria es la puerta de entrada y salida para más de 314.000 personas que diariamente utilizan sus servicios colectivos de transporte. Comisión Nacional de Regulación del Transporte. Secretaría de Transporte de la República Argentina. <<http://www.cnrt.gov.ar/index2.htm>>.

La inmersión en el universo de sentido de aquellos migrantes, se erigió, así, en la manera más plausible para entender y, posteriormente, explicar las razones que derivaban en tales formas económicas marginales.

### TRADICIONES LABORALES

Para febrero del año 2009, mis visitas al barrio comenzaron a ser más asiduas. Me sentaba en la calle durante horas y miraba deambular a mujeres dominicanas con distintos hombres, dirigiéndose a los hoteles transitorios; algunas ya me reconocían como “el profesor mexicano”. La observación en y desde la calle me confería evidencias con un valor de significación aún desconocido: trataba de aprehender unas prácticas sociales que no podían estudiarse mediante una observación superficial. Intuía que las estrategias de supervivencia del grupo poblacional dominicano no se limitaban a las realizadas por las mujeres bajo situación de prostitución sexual. Es decir, a partir de las observaciones callejeras, advertía qué otros mecanismos para sobrevivir eran desplegados por estos sujetos migrantes. No obstante, aún no sabía cuáles eran estos.

Si bien los informes de la OIM explicaban que la mayoría de las mujeres dominicanas realizaban actividades relacionadas con el trabajo sexual, al concurrir al barrio de manera más periódica hallé que éstas se relacionaban estrechamente con otras actividades económicas. De la observación callejera, pasé a la observación en los lugares estratégicos de sociabilidad de dominicanos en la Argentina: las peluquerías. Durante largas jornadas laborales pude permanecer dentro de las peluquerías de Nilda y Paula, en donde comencé a distinguir que algunas mujeres “hacían calle” eventualmente, sólo si lo apremiase su situación económica. Algunas otras se involucraban en la industria del mercado sexual, bajo coacción de las redes de trata de personas. Otras se prostituían sexualmente por decisión propia, ya que desde sus otrora días en la República Dominicana ése era su oficio cotidiano. También advertí que todas eran las principales proveedoras económicas de sus unidades domésticas y que la mayoría de los varones dominicanos que vivían en la Argentina dependían económicamente de las actividades relacionadas con el trabajo sexual desempeñado por sus madres, hermanas, amigas y parejas sentimentales. Muy pocas tenían la educación secundaria terminada y no conocí a ninguna que hubiese terminado una carrera universitaria. Asimismo, pude conocer que la mayoría de las integrantes de la corriente se encontraban bajo irregularidades migratorias<sup>25</sup>. Finalmente, constaté que las actividades relacionadas con la

25 Había tres tipos de casos: las que eran irregulares, ya que habían ingresado al país como turistas y tenían la visa vencida. Algunas hacía más de un año que se encontraban en esta situación. Un segundo caso, con mucha menor representación, eran las que habían comenzado a gestionar los trámites para obtener el DNI. Éstas poseían un certificado

peluquería seguían en importancia cuantitativa a las mujeres que se dedicaban a las actividades relacionadas con el trabajo sexual.

La peluquería, como sede, me abrió las posibilidades para objetivar el acto social de la estilización de la imagen femenina dominicana en la Argentina, a partir de la implantación de cabello ajeno en la cabellera propia. Se trataba de mujeres, en su gran mayoría dedicadas para sobrevivir al trabajo sexual, que acudían a la peluquería a cuidar y renovar sus formas corporales estéticas, principalmente las de la cabellera y el peinado. Peluqueras y trabajadoras sexuales entablando una relación de interdependencia funcional que se verificaba en la coincidencia de sus apremiantes condiciones de vida, ya que el trabajo de la mujer peluquera suele ser sumamente elástico a la demanda del cuidado estético de la trabajadora sexual. Inversamente, la trabajadora sexual mantiene, única y exclusivamente, los cuidados de su cabellera, acudiendo a la peluquería ya que es justamente ahí donde se desempeñan las técnicas socio-laborales funcionales a este fenómeno social.

La peluquería y el trabajo sexual han constituido para esta corriente migratoria, en el devenir de los últimos veinte años, partes de un mismo entramado cultural, es decir, del “estilo de vida de un pueblo” (Geertz, 2002). Las entendí como dos tradiciones laborales que se comunicaban íntimamente. Es que para esta corriente, las trayectorias de vida estructuradas económicamente por las actividades de la peluquería y el trabajo sexual, comparten mercados de trabajo similares: feminizados, flexibilizados, desestructurados y marginales. El cuidado estético, y específicamente la implantación de cabello ajeno en la cabellera propia han devenido en un signo social en el que la imagen corporal de aquellas mujeres transformadas adquiere relevancia al funcionar como un instrumento de trabajo y como distintivo de su condición social y económica. Se trata de una relación que compromete las necesidades económicas de la proveedora del servicio (la mujer peluquera) y de su cliente (la mujer que ejerce, como mecanismo de supervivencia, la prostitución sexual). En dicho acto se reflejan las posturas sociales de estas mujeres trabajadoras. Es decir,

---

de residencia precaria que debían renovar cada 90 días. En este lapso de tiempo, debían obtener algún empleo bajo relación de dependencia formal (contratadas) o hacer comprobable el mecanismo mediante el cual subsistirían en el país. Supe de numerosos casos en los que a la tercera o cuarta renovación del certificado, éste era rechazado, ya que las solicitantes no lograban comprobar licitud en sus actividades económicas. El tercer caso era el de las que estaban en proceso de obtener la residencia permanente, pues o se casarían o tendrían un hijo en la Argentina. Es de sorprender que la gran mayoría del primero y segundo caso no supiera cómo acceder a un estatus migratorio legal. Nadie les aconsejaba adecuadamente cómo y dónde realizar los trámites, o simplemente no preguntaban cómo hacerlo. Parecía que prefirieran permanecer en la irregularidad que pedir ayuda a su red particular de relaciones sociales.

la relación social de producción establecida entre la peluquera y la trabajadora sexual organiza la vida laboral de ambas mujeres y también la de sus respectivas redes de familiares y amigos.

Las permanentes relaciones que se establecen en el barrio, específicamente en la peluquería, entre personas que realizan actividades “bien vistas” (las peluqueras) con personas desacreditadas socialmente (las trabajadoras sexuales) deviene *ad continuum*, en componente integral de la estructuración económica de estas mujeres. La peluquería es un oficio imbricado dentro de la ética profesional capitalista. Es un oficio admitido positivamente por la moral social, pues recordando a Weber, existe una relación causal entre la elección de una profesión y “todo ulterior destino de la vida profesional determinada por la educación de una aptitud personal, en una dirección influenciada por la atmósfera religiosa de la patria y el hogar” (2006: 26). Por otra parte, la gran mayoría de las clientas de la peluquería, que ejercen la prostitución como estrategia de supervivencia, son mujeres de origen dominicano que han llegado al país en busca de mejores oportunidades económicas, para ellas y para sus familias que han quedado en la República Dominicana. Es decir, dos lógicas económicas que parecen enteramente distintas, están estrechamente relacionadas y dicha ambivalencia se refleja en las relaciones interpersonales que establecen estas migrantes internacionales.

El trabajo en la peluquería se imbrica en el proceso de estructuración de una tradición laboral marginal, pues complementa los requerimientos necesarios para organizar la trayectoria laboral de las mujeres dominicanas que realizan trabajos sexuales, e inversamente. Es decir, la actividad de intercambio de servicios sexuales por valores monetarios requiere de un proceso previo de equivalencias deseantes. Por un lado, las necesidades de satisfacción genital del varón se deben corresponder con las necesidades de (in)satisfacción económica de la mujer. Esta realidad presupone una convención de las figuras corporales sexuadas atrayentes: el varón en un instinto fálico para la supresión de sus deseos eróticos y la mujer que se somete, coito de por medio, a corporizar dicho deseo cumpliendo con el agrado y la satisfacción del varón. Ahora bien, la atracción deseante de la figura femenina se moldea según las pautas socioculturales de la época. Y el uso y la forma del cabello y el peinado es un distintivo claro de este hecho<sup>26</sup>.

---

26 Flaquito, un informante dominicano, lo demuestra cuando explica que a él le “gustan más con el pelo largo. Se ven más elegantes, más distinguidas, mejor arregladas. Si se pueden poner pelo, que se lo pongan”. A Flaquito le parece que una mujer con cabello largo es más bella que una con cabello corto. Él no distingue si la mujer trabaja o no realizando actividades sexuales. La mujer es más bella si tiene la cabellera larga y lacia.

**LÓGICAS Y ORIENTACIONES DE LA IMPLANTACIÓN DE CABELLO AJENO**

El cuidado estético, particularmente el del cabello femenino, es un agregado deliberado de seducción. Esta transacción se consolida cuando la mujer dominicana acude a la peluquería para aplicarse, en su propio cuero cabelludo, extensiones de cabello natural para transformar su geometría corporal hacia formas estéticas inéditas. Esta novedosa costumbre de llevar una cabellera larga y lacia se representa socialmente por la comunidad transmigratoria en la Argentina como un signo de refinamiento, elegancia y seducción. Y para las mujeres que ejercen la prostitución como estrategia de supervivencia, se trata de un mecanismo de acceso hacia los logros monetarios que produce el trabajo sexual, pero también significa un convenio sociocultural, ya que, a lo largo de los años, ésta práctica ha devenido en una norma laboral que ha debido cumplirse para acceder a los medios de subsistencia, respetando los esquemas estéticos y las tradiciones sociales instauradas por la propia comunidad. En otras palabras, la nueva materialidad que adquieren los cuerpos transformados es un efecto de las dinámicas de poder que las normas reguladoras (del trabajo y de la imagen), producidas y reproducidas por esta corriente dominicana, tienen sobre las transformaciones sociales, fisiológicas y psíquicas depositadas en los agentes humanos.

El fenómeno de la aplicación de extensiones de cabello de otras mujeres en la cabellera propia es la materialización de un distintivo morfológico que da por descontada la posibilidad de conformidad con la imagen original no-transformada. Es una estrategia de renovación objetiva y subjetiva. En el primer caso porque la adecuación de un artefacto externo en el cuerpo se convierte en un atributo valorizado, al momento en que esta práctica deviene en norma (moda). Así, la nueva imagen produce una geometría en donde se aprecian visualmente los cambios producidos en la figura humana. En el segundo caso porque se asume que existen percepciones fenomenológicas en la conciencia de la portadora del cuerpo-imagen transformado y de los agentes que la rodean. El símbolo significa siempre y el cuerpo-imagen es símbolo representativo transformado. Por eso es que quien estilice su imagen femenina mediante la implantación de cabello podrá coincidir con lo que establecen las prescripciones culturales de la comunidad dominicana en la Argentina. Asimismo, quien se relacione con dicho agente (su pareja sentimental, sus amistades) es probable que considere natural dicha transformación pues habrá transitado por un proceso de acostumbramiento de esta tradición estética. Y quienes decidan no llevar a cabo dichas transformaciones en sus imágenes corporales o a quienes no satisfaga o agrade dicha práctica, no infringirán la norma pero se mantendrán alejados de la tradición que prima en las convenciones de esta corriente. Es decir, las mujeres dominicanas en la Argentina que “están a la moda”, suelen

llevar cabelleras postizas; por lo que cuidarlas, mantenerlas y renovarlas en su peluquería preferida es su obligación social.

Las actividades de la peluquería y el trabajo sexual se encuentran arraigadas en los repertorios económicos e identitarios, no sólo de quienes las encarnan y las accionan sino de otros integrantes de las redes. Ambas son las fuentes de recursos económicos más significativas para sus unidades domésticas. En ambas se reconocen y son reconocidas las trabajadoras. Y por ambas, quienes las desempeñan, se vinculan en diversos ámbitos sociales, ya sea con la comunidad dominicana en particular y con la argentina, en general. La tradición laboral de un grupo migrante es el efecto de actitudes, conductas y eventos orientados al trabajo que, a través del tiempo, dan forma a una representación social. Ésta funciona en el país huésped para identificar al colectivo migratorio que generalmente está asociado con ciertas actividades productivas. Y si bien la construcción de la identidad de un colectivo migratorio también se arregla por otros elementos externos a las actividades laborales, la vinculación con el mundo del trabajo, por parte de los migrantes internacionales, deviene en un mecanismo que facilita la adaptación a los sistemas de comportamiento del país huésped, ya que así se comienzan a hilar los nexos de reconocimiento con el resto de la comunidad.

Las relaciones establecidas entre estas dos actividades parecen ser, hoy por hoy, el mecanismo fundamental para el asentamiento residencial como fuente de recursos económicos y, probablemente, de movilidad social para esta corriente migratoria. Este es, justamente, el argumento central de este artículo. Durante estos últimos veinte años, a través de la labor cotidiana, estas actividades se han afianzado mutuamente como dos tradiciones laborales que representan a este colectivo poblacional. Posteriores investigaciones podrían indagar en los procesos de estigmatización que derivan, específicamente, del trabajo sexual que desempeña una proporción muy amplia de las mujeres dominicanas en la Argentina. Asimismo, otra vía de conocimiento se abre para los interesados en los fenómenos de discriminación institucional. El hecho que los requisitos para acceder a una residencia legal se constituyan sobre la base del mérito, nos lleva a argumentar que las oportunidades de acceso a una vida sustentada en los derechos que propugna la Constitución Nacional son prácticamente inalcanzables para los migrantes que viven una condición jurídica desfavorable. Echar luz sobre estas condiciones es el impulso fundamental que llevó adelante esta investigación.

### PARA LA INTERVENCIÓN POLÍTICO-SOCIAL

Como sucede con cualquier fenómeno migratorio de tipo reciente, la fase de exploración y conocimiento resulta lógicamente de primordial importancia. Y en un libro como el presente, en donde la reflexión principal gira en torno al rol de las acciones jurídicas estatales sobre la reproducción social de los sujetos migrantes, este artículo apunta al reconocimiento de una corriente migratoria que no se encuentra dentro de la órbita de las garantías jurídicas del MERCOSUR. Precisamente, iluminar el caso de la corriente migratoria dominicana que, desde hace poco más de dos décadas, se ha asentado sobre el AMBA, constituye la principal tarea sociológica para, ulteriormente, abocarse de lleno en intervenciones político-sociales relativas a grupos poblacionales que presentan esta condición estructural. Sostengo, de esta manera, que para el análisis de este fenómeno y de otros relacionados estrechamente con él, se requiere de numerosas miradas que provengan del campo científico social para, en un futuro no lejano, contar con datos que sustenten aquellas hipotéticas intervenciones.

En tal sentido, en este trabajo he intentado mostrar que la condición de marginalidad de la colectividad dominicana en la Argentina, con respecto a las instituciones jurídicas nacionales, es una causa de las condiciones de marginalidad económica en las cuales ésta se reproduce, y no inversamente. Por ello propongo una transformación de los estatutos jurídicos que garanticen la igualdad de condiciones para todos los grupos migratorios, sin discriminar el origen social de estos. El caso dominicano sólo es uno entre tantos. La ampliación de la cobertura y la salvaguarda de los derechos humanos de los migrantes extra-regionales tiene el potencial de garantizar un piso mínimo indispensable para desarrollarse como individuos sujetos de derecho. Un primer argumento de este trabajo es elucidar que, paradójicamente, los principios de la Ley de Migraciones, la cual reconoce al migrante como receptáculo de los derechos humanos inalienables de ingresar, transitar, residir o establecerse permanente, temporaria o transitoriamente en el país conforme a la legislación nacional vigente, se contraponen en la práctica política. Es decir, en el artículo 6° de la Ley se menciona, expresamente, como responsabilidad del Estado-nacional, asegurar la igualdad de trato a los extranjeros que se encuentran en situación regular, aunque reconoce, de forma irrestricta y sin perjuicio de la calidad migratoria, los derechos a educación, servicios sociales, bienes públicos, justicia, trabajo, empleo, seguridad social y salud. Y como se ha visto en el trabajo, el principio de discriminación de los derechos migratorios, dado el origen nacional de los migrantes, impide que la jurisprudencia migratoria se aplique en la práctica social impidiendo la libre realización de las actividades básicas concernientes a los derechos que sólo de manera formal otorga.

### PALABRAS FINALES

Me ha parecido esencial plasmar en este trabajo cuáles son los arreglos estructurales que han funcionado para orientar a una corriente migratoria hacia ciertas actividades económicas. He denominado factores adscriptivos a tales arreglos estructurales. Me centré en la primera parte del artículo, precisamente, en distinguir entre factores de tipo socioeconómico y jurídico. En la consideración de los primeros, revisé superficialmente algunos indicadores productivos y del mercado laboral en la República Dominicana, relativos a las últimas dos décadas. Y es justamente a comienzos de la década del noventa cuando esta corriente se asentó sobre el AMBA y, específicamente, en la Capital Federal. El hecho de tener en cuenta que el contexto socioeconómico en la República Dominicana haya repercutido sobre la movilidad internacional de la fuerza de trabajo, confiere al análisis sociológico elementos útiles para acercarnos a algunas causas que motivan que las y los dominicanos hayan emigrado de su país de origen en busca de mejores oportunidades laborales. Así es que mediante este repaso, se ha podido discernir un hecho fundamental: que la fuerza de trabajo femenina ha sido sumamente vulnerable al cambio económico sufrido en el país caribeño, marcando, así, el inicio a una nueva etapa histórica en los procesos de transmigración laboral que caracterizan a importantes sectores poblacionales de la República Dominicana a lo largo de la sociedad en red global. Este constituye otro indicio que ayuda a explicar por qué esta corriente presenta características de alta feminización y fragilidad económica.

El contexto jurídico que enmarca la reproducción social de esta corriente en la Argentina fue el segundo factor adscriptivo considerado para el análisis. Considero que el marco jurídico en un país huésped determina, en gran medida, los rangos de acción a los que pueden acceder los sujetos migrantes. Puede ser que esta mirada haya permitido distinguir el peso de los determinantes estructurales, como son las leyes y normas jurídicas que circunscriben las posibilidades laborales en particular, y de ciudadanía en general, que afectan las trayectorias vitales de grupos poblacionales provenientes de países extra-MERCOSUR. A través de tal distinción, el objetivo en dicho momento fue explicar que el espíritu comprensivo, acaso holístico, de la Ley de Migraciones se contraponen en la práctica al fragmentar, mediante trámites y peajes costosos, las garantías que propugna originalmente la Ley. Es que el hecho de no pertenecer a países-parte del MERCOSUR constituye, sin duda, un elemento que deben sortear los ciudadanos dominicanos en sus intentos por llevar a cabo una vida nueva en nuestro país.

En la segunda parte del artículo, el análisis se vuelca a lo que denominé factores derivados de la interacción social en los espacios de sociabilidad. Una

vez que se consideraron qué factores adscriptivos operaban –perniciosamente– sobre la calidad migratoria y, particularmente, sobre las actividades económicas principales de los migrantes dominicanos, el objetivo fue vincular tales factores adscriptivos con los contextos que enmarcan su vida social. Mediante información etnográfica extraída de un trabajo de campo realizado en el barrio de Constitución, durante el período 2009-2010, intenté describir la lógica que opera sobre las actividades económicas principales de esta corriente: la peluquería y el trabajo sexual. En este momento, el análisis estuvo centrado en evidenciar una relación de interdependencia funcional entre aquellas dos actividades. Debido a la lógica que motiva tales actividades, el concepto de estrategias de supervivencia funcionó para analizarlas conjuntamente. Acaso el hallazgo más significativo ha sido, precisamente, dar cuenta de que estas estrategias no existen una sin la otra. Ambas son partes de un mismo mercado, se desarrollan en los mismos espacios de sociabilidad, en ocasiones ambas actividades son realizadas por las mismas mujeres y, fundamentalmente, para que una de las actividades emane como redituable precisa, obligatoriamente, que la otra devenga en fructífera económicamente. Asimismo, el contexto barrial constituyó un elemento importante para el análisis etnográfico. En este sentido, se intentó dejar claro que éste es a la vez un factor que altera y modifica las acciones sociales como un efecto de las mismas. En primer lugar porque, como contexto barrial, el marco de las actividades económicas bajo análisis circunscribe el acceso a los recursos habitacionales, productivos y de relaciones sociales, en general, que esta corriente ha podido disponer en su acción cotidiana. En segundo lugar, porque tales acciones cotidianas modifican material y simbólicamente el barrio. En tal sentido, la propuesta que emana de este trabajo es que al llevar a cabo análisis sociológicos relativos a fenómenos de marginalidad urbana, estos deberán estudiarse en relación a los contextos barriales que los significan.

Finalmente, el adecuado estudio del intercambio social se constituye como una herramienta de conocimiento, sobre todo cuando pretende actuarse en el ámbito de la reproducción social de los agentes humanos, objetivo esencial de las políticas sociales (Danani, 2007). Dar cuenta cómo se generan y cuáles son los recursos que disponen (y necesitan) los individuos en situaciones de vulnerabilidad social (como es el caso de esta corriente migratoria) es una labor sociológica que pudiera, acaso, constituir una herramienta de acción para el aparato estatal encargado de instrumentar acciones orientadas a fortalecer los nexos entre los individuos y las estructuras sociales. Este puede considerarse como un primer paso para ello.

## BIBLIOGRAFÍA

- Anguiano Téllez, María Eugenia 2002 “Emigración reciente de latinoamericanos a España. Trayectorias laborales y movilidad ocupacional” en *Gaceta Laboral* (Maracaibo), año/Vol. 08 N° 003, septiembre-diciembre, pp.411-424.
- Ariza, Marina 2004 “Obreras, sirvientas y prostitutas. Globalización, familia y mercados de trabajo en República Dominicana” en *Revista de Estudios Sociológicos* (México), Vol. XXII: 64.
- Ariza, Marina 2000 *Ya no soy la que dejé atrás. Mujeres migrantes en República Dominicana* (México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM).
- Banco Interamericano de Desarrollo 2006 *Social assistance poverty and equity in the Dominican Republic* (Santo Domingo: BID).
- Benencia, Roberto y Ramos, Diego 2008 *Revisitando el Cinturón Hortícola de Río Cuarto, Córdoba: afianzamiento y cambios en el fenómeno migratorio de familias bolivianas*, comunicación preliminar (Córdoba: CEDERU, Facultad de Agronomía y Veterinaria de río Cuarto).
- Benencia, Roberto 2008a “Migrantes bolivianos en la periferia de ciudades argentinas: procesos y mecanismos tendientes a la conformación de territorios productivos y mercados de trabajo” en Novick, Susana (comp.) *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*, (Buenos Aires: CLACSO)
- Benencia, Roberto 1997 “De peones a patrones quinteros. Movilidad social de familias bolivianas en la periferia bonaerense” en *CEMLA* (Buenos Aires), Año 12, N° 35.
- Benencia, Roberto 1996 “Formas de relación contractual y precarización del empleo en el mercado de trabajo hortícola” en *Revista Estudios del Trabajo* (Buenos Aires), N° 12.
- Centro de Estudios para el Desarrollo Económico Metropolitano (CEDEM) 2007 *Encuesta Anual de Hogares 2007. Informe trimestral sobre la actividad comercial de la Ciudad de Buenos Aires (trimestres III, IV) años 2006 y 2007* (Buenos Aires: Ministerio de Producción del GCABA).
- CEPAL (2009) *Estudio económico de América Latina y el Caribe 2008-2009* (Santiago de Chile: CEPAL).
- CEPAL 2008a *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Estadísticas Sociales* (Santiago de Chile: CEPAL).
- Cerrutti, Marcela y Parrado, Emilio 2006 “Migración de Paraguay a la Argentina: género, trabajo y familia en contextos de orígenes diferenciados” en Grimson, Alejandro y Jelin, Elizabeth (comps.) *Migraciones regionales*

- hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos* (Buenos Aires: Prometeo).
- Cortés Castellanos, Patricia 2005 “Mujeres migrantes de América Latina y el Caribe: derechos humanos, mitos y duras realidades” en *Población y Desarrollo* (Santiago de Chile), N°61.
- Danani, Claudia 2007 *La gestión de la política social. Un intento para aportar a su aproximación*. En prensa.
- Duany, Jorge 2007 “La migración dominicana hacia Puerto Rico: Una perspectiva transnacional” en Estrada Iguínez, Margarita y LaBazée, Pascal (eds.) *Globalización y localidad: Espacios, actores, movilidades* (México: CIESAS).
- Duarte, Isis 1986 *Trabajadores Urbanos. Ensayos sobre la fuerza laboral en República Dominicana* (Santo Domingo: UASD).
- Encuesta Permanente de Hogares (EPH) 2007 *Estadísticas del mercado de trabajo: Encuesta permanente de Hogares* (Buenos Aires: MECON).
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social 2007 “Encuesta de Indicadores Laborales (EIL) 2007” en *Revista de Trabajo* (Buenos Aires), año 3, número 4, enero-noviembre.
- Gallardo Rivas, Gina 1996 *Buscando la vida. Dominicanas en el servicio doméstico en Madrid* (Madrid: IEPALA-CIPAF).
- Geertz, Clifford 2002 *Reflexiones antropológicas sobre temas filosóficos* (Barcelona: Paidós).
- Gil Araujo, Sandra 2005 “Cartografías migratorias. Migraciones internacionales en el marco de las relaciones norte sur” en Gil Araujo, Sandra et. al. *La migración: un camino entre el desarrollo y la cooperación* (Madrid: CEP/ FUEM).
- Glick Schiller, Nina; Basch, Linda y Szanton-Blanc, Christina (eds.) 1994 *Nation Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments, Deterritorialized Nation-States* (Nueva York: Gordon and Breach).
- Guarnizo, Luis Eduardo 2003 “The Economics of Transnational Living” en *International Migration Review*, Vol. 37(3).
- INDEC 2010 *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010* (Buenos Aires: INDEC)
- Itzigshon, José 2005 “The Dominican immigration experience” en *Centro Journal* (Nueva York), XVII, N° 001, pp. 270-281.
- Itzigshon, José 2000 *Developing Poverty. The state labor market deregulation and the informal economy in Costa Rica and Dominican Republic* (Pennsylvania: Pennsylvania State University Press).
- Levi-Strauss, Claude 1979 “Introducción a la obra de Marcel Mauss” en Mauss, Marcel *Sociología y Antropología* (Madrid: Editorial Tecnos).
- Lozano, Wilfredo 2001 *Los Trabajadores Del Capitalismo Exportador: Mercado De Trabajo, Economía Exportadora Y Sustitución De Importaciones En La Republica Dominicana, 1950-1980* (Santo Domingo: Ediciones del Banco Central de la Republica Dominicana).
- Maffía, Marta 2003 *Una contribución a la construcción del mapa de la diáspora caboverdiana. El caso argentino*, ponencia presentada al Congreso Internacional de Americanistas, Santiago de Chile.
- Martínez Pizarro, Jorge 2003 “El mapa migratorio de América Latina y el Caribe, las mujeres y el género”, en *Población y Desarrollo* (Santiago de Chile), N° 44.
- Martínez Veiga, Ubaldo 1997 *Dominicanas. Situación de partida en la integración social de los inmigrantes extranjeros en España* (Madrid: Trotta y Fundación).
- Masseroni, Susana y Ponisio, Natalia 2005 “Europeos del Este en la Argentina. Experiencia migratoria, nostalgia y memoria” en Cohen, Néstor y Mera, Carolina (comps.) *Relaciones interculturales: experiencias y representación social de los migrantes* (Buenos Aires: Antropofagia).
- Mera, Carolina 2005 *Relaciones Interculturales: experiencias y representación social de los migrantes* (Buenos Aires: Antropofagia).
- Organización Internacional para las Migraciones, Oficina Regional para el Cono Sur de América Latina 2008 *Perfil Migratorio de argentina 2008* (Buenos Aires: OIM).
- Organización Internacional para las Migraciones, Oficina Regional para el Cono Sur de América Latina 2006 *Estudio exploratorio sobre trata de personas con fines de explotación sexual en Argentina, Chile y Uruguay* (Buenos Aires: OIM).
- Organización Internacional para las Migraciones, Oficina Regional para el Cono Sur de América Latina 2003 *Migración, prostitución y trata de mujeres dominicanas en Argentina* (Buenos Aires: OIM).
- Organización Internacional del Trabajo 2008 *Datos Sobre Migración Laboral*. En <<http://www.ilo.org/migrant>> acceso 12 de diciembre de 2011.
- Pacecca, María Inés y Courtis, Corina 2008 “Inmigración contemporánea en

- Argentina: dinámicas y políticas” en *Población y desarrollo* (Santiago de Chile), N° 84.
- Panaia, Marta 1995 “Inserción laboral coreana en el mercado de trabajo argentino”, ponencia presentada en las V Jornadas de Colectividades, IDES, Buenos Aires, octubre.
- Picotti, Dina 1998 *La presencia africana en nuestra identidad*. En <<http://www.milenio.com.br/ifil/corredor/Picotti.htm>> acceso 12 de enero de 2012.
- Portes, Alejandro y Guarino, Eduardo 1991 “Tropical capitalists: US bound-immigration and small enterprise development in Republica Dominicana”, en Diaz Briquets, Sergio y Weintraub, Sidney (comps.) *Migration, Remittances and small buisness development. Mexico and caribbean bassin countries* (Boulder: Westview press).
- Presidencia de la Nación *Ley 25.871 de Migraciones de la República Argentina*. Ministerio del Interior. Dirección Nacional de Migraciones.
- Presidencia de la Nación *Ley 26.364 de Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas*.
- Presidencia de la Nación *Constitución Nacional*.
- Pries, Ludger 2002 “La migración transnacional y la perforación de los contenedores de Estado-Nación” en *Estudios Demográficos y urbanos* (México), Vol. 17, N° 3, septiembre-diciembre, pp. 571-597.
- Ricourt, Milagros 2002 *Dominicans in New York City: power from the margins* (Londres: Taylor and Francis Group).
- Romero Valiente, Juan 2000 *La migración dominicana hacia España: factores condicionantes, evolución y desarrollo* (Huelva: Universidad de Huelva).
- Sassen, Saskia 1989 “Minimum wages and migration in Puerto Rico”, ponencia presentada al XV Congreso Internacional De la Asociación de Estudiantes Latinoamericanos, Miami, Florida.
- Texidó, Ezequiel 2004 “El acuerdo bilateral celebrado entre Argentina y Ucrania”, en Geronimi, Eduardo; Cachón, Lorenzo, y Texidó, Ezequiel *Acuerdos bilaterales de migración de mano de obra: Estudio de casos* (Ginebra: OIT).
- Vono de Vilhena, Daniela 2006 “Vinculación de los emigrados latinoamericanos y caribeños con su país de origen: transnacionalismo y políticas” en *Población y desarrollo* (Santiago de Chile), N° 71.
- Weber, Max 2006 *La ética protestante y el espíritu del capitalismo* (Buenos Aires: Amorrortu).

SUSANA NOVICK\*

## EPÍLOGO

Desde el inicio de nuestras tareas para pensar, organizar y escribir este libro nos hemos propuesto elaborar ideas provechosas para nuestro país procurando que sean utilizadas por diferentes actores sociales que participan en la formulación de políticas hacia los migrantes. No sólo porque muchos de nosotros vivimos de los salarios que nos aporta el Estado —y en este sentido resulta muy conveniente que los dineros públicos vuelvan de forma ventajosa a la sociedad— sino también porque adherimos a las ideas elaboradas por Varsavsky (2002) quien sostenía que la producción de conocimiento científico debe tener un contenido social tendiente a resolver problemas, conflictos o necesidades. Los intelectuales poseen una responsabilidad social y sus trabajos deben ser puestos a disposición de todos con el fin de lograr una sociedad más justa e igualitaria.

Comenzamos elaborando algunos interrogantes: ¿Cuál es la dinámica que atraviesa las relaciones entre los fenómenos migratorios y las políticas elaboradas por los Estados para incidir sobre esos movimientos en la actualidad en América del Sur? ¿Cuáles son los vínculos entre movilidad de las personas y políticas públicas? ¿Cuál es el contexto histórico en que ambos se inician? ¿Pueden ser estudiados simultáneamente? ¿Para investigarlos se necesitan nuevos instrumentos o perspectivas de análisis? ¿Nos obligan a repensar

\* Doctora en Ciencias Sociales (UBA). Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Nuestro trabajo se realiza en el marco del proyecto UBACyT titulado: “Dos dimensiones de la Argentina migratoria contemporánea: inmigrantes mercosureños y emigrantes argentinos. Aspectos demográficos, políticos y sociales”. Agradezco los valiosos comentarios de Laura Gottero y Luciana Vaccotti. Correo electrónico: [susananovick@yahoo.com.ar](mailto:susananovick@yahoo.com.ar).

ciertas categorías tradicionalmente asociadas al Estado-nación como soberanía, territorio, ciudadanía, migración? ¿Debemos diferenciar y problematizar las categorías que aplicamos los investigadores, las que utiliza el Estado y/o los sujetos migrantes? ¿Las transformaciones sociales políticas y demográficas acaecidas durante las últimas décadas en América del Sur han generado, por parte de los gobiernos, percepciones diversas acerca de las migraciones? ¿Fueron incluidos nuevos actores sociales en la formulación de las políticas? ¿Cuál es la relación entre el Estado, los movimientos sociales liderados por migrantes internacionales y/o los grupos de la sociedad civil en la elaboración de políticas públicas? ¿Qué impacto produjo el lento pero sostenido proceso de integración regional entre nuestros países sobre los flujos migratorios? ¿Qué efectos tuvieron esas migraciones en el devenir de la integración? ¿Se trata de procesos de ida y vuelta? ¿Se determinan mutuamente? ¿Puede una política social específica (de salud, educación, etc.) transformar la situación estructural de pobreza en la que suelen encontrarse amplios sectores de migrantes? ¿Las políticas sociales pueden fortalecer los derechos sociales y políticos de los migrantes más allá de su condición socio-económica?

Muchos de ellos han sido debatidos y problematizados en este libro y otros quedan pendientes e interpelan nuestro espíritu para seguir investigando.

Resulta necesario enfatizar el nuevo contexto socio-histórico y político que estimula nuestros trabajos. En efecto, las nacientes transformaciones políticas —el afianzamiento de los procesos democráticos, la emergencia de líderes que plantean rupturas ideológicas con el pasado reciente, la revalorización del rol del Estado, la profundización de políticas centradas en los derechos humanos—, y el fracaso evidente de las políticas económicas neoliberales han creado en nuestra región un clima que abre originales espacios para replantear nuevas y viejas cuestiones. Este clima acontece en un escenario internacional caracterizado por el achicamiento del espacio planetario y la acentuada interdependencia entre las sociedades. En un mundo de profundos cambios: caída del bloque soviético, desarrollo de nuevas tecnologías, concentración del poder económico y militar en el Norte, creciente polarización entre países; surgen, en América del Sur, iniciativas de integración regional cuya evolución las han ido perfilando como alternativas de desarrollo tendiente a disminuir asimetrías y desigualdades.

Interesarnos por las políticas públicas remite necesariamente al tema del Estado, objeto de debates y controversias, ya sea por el renovado interés en la “superestructura” de la sociedad (Petras y Gundle, 1984) o por considerarlo un actor privilegiado en tanto estructura institucional y organización colectiva (Skocpol, 1990), o como una preocupación teórica sobre Estado y derecho (Jessop, 1996). En relación con América Latina, Graciarena (1995) sostiene que, a diferencia del desarrollo histórico acaecido en Francia e Inglaterra,

donde existió un Estado feudal previo, en los Estados Unidos de Norteamérica no existió ese antecedente y por ello la sociedad civil fue mucho más fuerte en relación con el Estado, el que surgió controlado y creado por ella. En la Argentina, si bien no existió el Estado feudal precedente, sí hubo un Estado colonial dependiente de la metrópoli, que a pesar de la distancia defendió exitosamente los intereses concretos de la monarquía española. Las luchas por la independencia retrasaron el proceso fundacional del Estado y nuestra sociedad civil era aún débil y frágil cuando las clases dominantes —ante la dispersión regional del poder— crearon y expandieron el incipiente Estado como un claro instrumento para deponer rivalidades regionales y consolidar su dominio en todo el territorio nacional. Fueron estas características las que constituyeron una clase y un Estado tempranamente nacionales (Graciarena, 1995). En la misma línea de pensamiento, Oszlak indaga sobre la especificidad de la experiencia latinoamericana en el proceso de constitución de sus respectivos Estados nacionales, y se pregunta acerca de qué cuestiones debió enfrentar y en qué medida la resolución de las mismas afectó su proceso constitutivo (Oszlak, 1997). Entonces, el Estado es el “componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorial delimitada”, dominación relacional y asimétrica, basada en la existencia de clases sociales (O'Donnell, 1977: 23)<sup>1</sup>. Éste es un producto histórico, que desarrolla una trayectoria errática, sinuosa y contradictoria, en la que suelen superponerse diferentes estrategias y programas de acción política (Oszlak, 1980). Para Boaventura de Sousa Santos, por su parte, la actuación del Estado es un flujo de acciones y omisiones, decisiones y ausencias de decisiones, discursos y silencios. “El Estado desarrollará tres estrategias: acumulación, hegemonía y confianza, cada una de las cuales debe contribuir, a su modo, al cambio social normal, concebido como una mezcla de repetición social y de mejoría social” (Santos, 2003: 201). A través del análisis histórico, el autor evidencia que el Estado nunca tuvo el monopolio del derecho, dado que junto al derecho estatal coexistieron el supraestatal y el infraestatal. “Si en algunos países centrales (no en todos) puede afirmarse con razón que la sociedad civil creó su Estado; en la periferia (las antiguas colonias) y hasta en la semiperiferia sucedió exactamente lo contrario... La dicotomía Estado/sociedad civil ocultó la naturaleza de las relaciones de poder en la sociedad y es indiscutible que el derecho contribuyó decisivamente a ello” (Santos, 2003: 217)<sup>2</sup>.

1 El Estado incluye al menos tres dimensiones históricamente contingentes: un conjunto de burocracias, un sistema legal (conjunto de normas legalmente sancionadas) y un foco simbólico de identidad colectiva (O'Donnell, 2008).

2 Para el autor, la eficacia del derecho puede ser de carácter instrumental o de carácter simbólico. “Por un lado, una ley puede ser promulgada para ser aplicada y producir efectos en un campo social dado (educación, salud, fiscal, etc), con lo que ésta tendrá eficacia instrumental; o, por otro lado, puede ser promulgada sólo para producir el efecto

Toda política pública posee, en forma subyacente, un modelo de sociedad —ideológicamente configurado— que determina qué políticas tendrán más peso o por cuáles se optará rechazándose otras. Formulada por un gobierno, están impulsadas por un proyecto político dentro de un sistema político; refuerzan necesariamente el poder de algún grupo en detrimento de otro; y poseen un carácter ideológico, pues se plantea ante la sociedad como la única alternativa posible (Correa, 1975). Asimismo, las políticas generan procesos burocráticos internos al Estado mismo, que se entrecruzan de forma compleja con el proceso social relativo al surgimiento, tratamiento y resolución de la “cuestión” que la política pública intenta resolver (Oszlak y O’Donnell, 1976). Desde la antropología se sostiene, también, que toda política posee por debajo un modelo social, señalándose su tarea codificadora basada en normas, valores, etc. (Shore y Wright, 1997). Concebir las políticas como textos culturales y como tecnologías de gobierno implica suponer que los lenguajes y los discursos de las políticas proveen una pista para analizar las relaciones de poder (Gil Araujo, 2006).

Las políticas que desde el Estado el grupo gobernante intenta implementar se presentan como legítimas, pues a ellas subyace el elemento jurídico que las ampara y las torna obligatorias. Pero, paradójicamente, la ley configura, también, un instrumento de lucha ideológica. Así, las políticas muestran en un momento histórico puntual la correlación de fuerzas en diferentes grupos o clases sociales. Por ello, reflejan los conflictos de intereses y señalan qué grupo tiene en ese momento más peso o mayor fuerza para defender sus intereses concretos a través de la aplicación o implementación de esa política, sustentada en ideas, conceptos, nociones, imágenes, valores que se pretenden, de algún modo, imponer al resto de la sociedad.

Los estudios desplegados en el libro han focalizado tanto experiencias locales como regionales; todos han explorado leyes y normas así como planes o programas públicos (educativos, de salud, laborales, etc.), es decir, han escuchado y analizado la voz del Estado a través de sus instrumentos jurídico-políticos; algunos han utilizado fuentes de datos secundarios cuantitativos y otros cualitativos (trabajos etnográficos, entrevistas en profundidad, etc.); varios trabajos se realizan desde una perspectiva macro, mientras otros utilizan un acercamiento micro social; las investigaciones abordan cuestiones teóricas relativas a la temática migratoria, así como también otras se basan en conocimientos empíricos. En muchos de ellos, se observa críticamente el poder soberano del Estado a controlar la entrada, salida y permanencia de extranjeros en su territorio. Quizá esta perspectiva debería complementarse en un futuro

de contar con una ley sobre un determinado campo social y que ese hecho tenga impacto público independientemente de saberse si la ley es o no aplicada, con lo que ésta tendrá eficacia simbólica” (Santos, 2003: 200).

con el análisis crítico del poder económico de los grupos empresariales que coexisten en esos mismos territorios, quienes transforman a los migrantes en simple mano de obra a ser explotada y, en casos puntuales, esclavizada. Esta línea de pensamiento nos llevaría a preguntarnos cuánto de democracia -y de políticas públicas democráticas- tolera el sistema capitalista.

De la lectura atenta de los capítulos aquí presentados, surgen algunas conclusiones más generales dignas de ser puntualizadas: a) las políticas públicas son una construcción social, no están dadas, son muchas veces producto de movilizaciones y presiones sociales. Ni el Estado ni las políticas ni los movimientos sociales son homogéneos. Todo lo contrario: existe diversidad, conflictos y tensiones. b) la transformación de la cuestión migratoria es un tema político central en la mayoría de las actuales sociedades democráticas, y define los ejes de campañas electorales, produciendo re-acomodamientos partidarios; c) la investigación sobre migraciones y políticas públicas remite, necesariamente, al tema de los derechos de los migrantes; d) la presencia de los migrantes interroga y cuestiona los límites de nuestros sistemas democráticos; e) los migrantes unen mundos dispares y diversos: lo global y lo local; f) los migrantes interpelan categorías como: ciudadanía, residencia, nacionalidad, etc. g) la temática migratoria remite al campo de las políticas estatales, porque el fenómeno implica cruzar una frontera e ingresar en un nuevo territorio político; h) la importancia e influencia de las políticas estatales en las condiciones de vida concretas de los migrantes; i) el entrecruzamiento entre los procesos de inclusión, formación de identidades y luchas políticas de los migrantes con el reconocimiento de sus derechos por parte del Estado; j) la reflexión acerca de si la exclusión, discriminación e injusticias sufridas por los migrantes deviene de su propia condición migratoria o por su condición de clase (ser pobres); l) el señalamiento de las limitaciones del discurso jurídico (formal) en relación con las prácticas que esos mismos discursos generan; m) la interrelación entre marginalidad jurídica y marginalidad económica; n) el debate acerca de la posibilidad de transformar las políticas nacionales en políticas regionales; ñ) las diversas percepciones del Estado respecto del rol de los migrantes: como contribuyente, como trabajador, como sujeto de derechos, etc.; o) el rescate del análisis de la dimensión jurídica de lo social como un campo fértil para descubrir las fisuras, contradicciones, omisiones y ambigüedades de la sociedad.

Por último, al correr de las páginas hemos podido revalorizar las transformaciones acaecidas en Sudamérica, donde los Estados, a través de sus políticas —ahora basadas en los derechos humanos, dejando atrás la seguridad nacional— han reconocido a la movilidad como un derecho y la han colocado dentro de un marco de mayor protección para los migrantes. Ante un proceso globalizante de exclusión promovido por el Norte, desde el Sur se intenta

construir un modelo de inclusión cimentado en la experiencia de la integración. El caso de la Argentina resulta destacable teniendo en cuenta su papel de país receptor. Sin embargo, este progreso alcanzado no emerge espontáneamente de los aparatos estatales, los movimientos sociales, redes, organizaciones de migrantes, intelectuales y otros grupos sociales han trabajado arduamente para ir construyendo este nuevo horizonte que impugna la colonialidad del poder y del saber.

Para finalizar, todas las investigaciones aquí reunidas comparten tres inquietudes: estimular el desarrollo de estudios desde una enfoque interdisciplinario y transversal, impulsando el intercambio entre investigadores de diferente formación y campos de trabajo que construyan una agenda regional de reflexión; generar insumos a ser utilizados en la formulación de políticas públicas que promuevan una vida digna para los inmigrantes, ciudadanos que aspiran a vivir en una sociedad más justa e igualitaria; y mejorar la vida material de los migrantes, su cotidianeidad, a través de la aplicación de políticas públicas generadas por gobiernos democráticos respetuosos de sus derechos sociales, políticos y económicos.

## BIBLIOGRAFÍA

- Correa, Germán 1975 “Estrategia de desarrollo, poder y población. Notas tentativas para el análisis de sus relaciones” en *Estructura política y políticas de población* (Santiago de Chile: Pispal).
- Gil Araujo, Sandra 2006 “Las argucias de la integración. Construcción nacional y gobierno de lo social a través de las políticas de integración de inmigrantes. Los casos de Cataluña y Madrid”, Tesis doctoral, Departamento de Cambio Social, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología (Madrid: Universidad Complutense de Madrid).
- Graciarena, Jorge 1995 *El Estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis prospectiva* (Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC), pp. 9 a 11.
- Jessop, Bob 1996 “State Theory. Putting the capitalist state in its place” en *Polity Press* (Reino Unido), pp. 48 a 78.
- O’Donnell, Guillermo “Acerca del Estado en América Latina contemporánea. Diez tesis para discusión”, Universidad de Notre Dame, Proyecto “La Democracia en América Latina” Dirección para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en <<http://www.centroedelstein.org.br/acercadelestado.pdf>. 3-2-2008> acceso 11 de enero de 2012.

- O’Donnell, Guillermo 1977 “Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976” en *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales* (Buenos Aires), Vol. 16, N° 64, enero-marzo, pp. 525 a 530.
- O’Donnell, Guillermo 1977 *Apuntes para una teoría del Estado* (Buenos Aires: Documento Cedes/Clacso), N° 9, noviembre.
- Oszlak, Oscar y O’Donnell Guillermo 1976 *Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación* (Buenos Aires: Documento Cedes, G/E, CLACSO) N° 4, marzo.
- Oszlak, Oscar 1980 *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas* (Buenos Aires: Estudios Cedes), Vol. 3, N° 2.
- Oszlak, Oscar 1997 *La formación del Estado argentino* (Buenos Aires: Ariel Historia).
- Petras, James y Gundle, Stephen 1984 “Una crítica de la teoría estructuralista del Estado” en *Capitalismo, socialismo y crisis mundial* (Madrid: Editorial Revolución).
- Poulantzas Nicos 1969 *Hegemonía y dominación en el Estado moderno* (Córdoba: Ediciones Pasado y Presente).
- Santos, Boaventura de Sousa 2003 *Crítica de la razón indolente: contra el desperdicio de la experiencia* (Bilbao: Editorial Desclee de Brouwer).
- Shore, Chris y Wright, Susan (eds.) 1997 “Policy. A new field of Anthropology” en *Anthropology of Policy. Critical perspectives on Governance and Power* (Londres: Routledge), pp. 3 a 39.
- Skocpol, Theda 1990 “El Estado regresa a primer plano” en Torres-Rivas, Edelberto (comp.) *Política, Teoría y Métodos* (México: Editorial Educa).
- Varsavsky, Oscar 2002 “Facultad de Ciencias en un país sudamericano”, charla en la Universidad Central de Venezuela (junio de 1968), en *Revista Redes* (Quilmes), N° 18, pp. 153 a 174.