

INAP

ISSN 2683-9644

CUINAP | Argentina

Año 2 • 2021 | Cuadernos del INAP

La gestión estatal de las migraciones regionales en la Argentina desde el retorno democrático

Leticia Allega

70

Capacitar e investigar para fortalecer las capacidades estatales

Argentina **unida**



CUINAP | Argentina

**La gestión estatal de las migraciones
regionales en la Argentina desde
el retorno democrático**

Leticia Allega

70

Autoridades

Dr. Alberto Ángel Fernández

Presidente de la Nación

Lic. Santiago Andrés Cafiero

Jefe de Gabinete de Ministros

Dra. Ana Gabriela Castellani

Secretaria de Gestión y Empleo Público

Lic. Mauro Emanuel Solano

Director Institucional del INAP

Índice

Introducción	9
1. La primera ola migratoria hacia la Argentina	12
2. Migraciones al Cono Sur	23
3. Cambio de paradigma: la sanción de la ley de migraciones 25.871	31
4. Dos decretos en disputa: entre la vuelta a las restricciones y la garantía de los derechos de los migrantes	39
Referencias Bibliográficas	51

La gestión estatal de las migraciones regionales en la Argentina desde el retorno democrático



**Leticia
Allega**

Es Licenciada en Ciencia Política (UBA), Magíster en Estudios Latinoamericanos (UNSAM) y doctoranda en Ciencias Sociales (UBA). Ha sido becaria de CONICET y ha ejercido como docente de Ciencia Política (UBA). Ha participado como becaria e investigadora en distintos proyectos UBACYT con sede en el Instituto de Investigaciones Gino Germani y es miembro del Grupo de Trabajo de Filosofía Política (CLACSO). Sus líneas de investigación están relacionadas con las políticas migratorias regionales, diversidad y ciudadanía. Actualmente se desempeña como investigadora del INAP.

Resumen

El artículo analiza la dinámica de los procesos migratorios internacionales en la Argentina y los marcos normativos que encuadran la «gestión migratoria». Se parte de este concepto, entendiendo que no solo el Estado aborda el fenómeno de las migraciones internacionales a partir de los marcos normativos y regulatorios, sino también a través de las prácticas administrativas de las que son sujetos los migrantes.

A través de su estudio se muestra el complejo sistema de normativas y prácticas que orientan el modo en que el Estado ha dado respuesta al fenómeno de las migraciones y los diferentes rumbos que fue asumiendo la política migratoria de acuerdo a las coyunturas políticas y socioeconómicas específicas.

El artículo se divide en cuatro partes: la primera, describe la historia de la migración europea en la Argentina y los instrumentos jurídicos y políticos que regularon la gestión migratoria; la segunda, presenta brevemente la historia de las migraciones regionales y el tratamiento que desde el Estado se ha dado a estas colectividades de migrantes. En tercer lugar, se analizan las políticas migratorias de la Argentina a partir del retorno de la democracia, especialmente el estudio de la Ley de Migraciones 25.871/2003 y el Programa «Patria Grande» que modificaron el paradigma del Estado sobre el tema migratorio. Por último, se estudian las restricciones impuestas a la ley de migraciones 25.871 partir del decreto 70/2017 y su reciente derogación mediante el decreto 138/2021 del presidente Alberto Fernández.

Palabras claves

Migraciones regionales – gestión migratoria – Estado.

Abstract

The article analyzes the dynamics of international migration processes in Argentina and the regulatory frameworks that frame “migration management”. It starts from this concept, understanding that not only does the State address the phenomenon of international migration based on normative and regulatory frameworks, but also through the administrative practices to which migrants are subject.

Its study shows the complex system of regulations and practices that guide the way in which the State has responded to the phenomenon of migration and the different directions that migration policy has taken according to specific political and socio-economic situations.

The article is divided into four parts: the first, describes the history of European migration in Argentina and the legal and political instruments that regulated migration management; the second, briefly presents the history of regional migrations and the treatment given by the State to these migrant communities. Third, Argentina’s migration policies are analyzed since the return of democracy, especially the study of the Migration Law 25.871 / 2003 and the “Patria Grande” Program, which modified the State’s paradigm on migration issues. Finally, the restrictions imposed on the migration law 25,871 as of decree 70/2017 and its recent repeal through decree 138/2021 of President Alberto Fernández are studied.

Key words

Regional migrations - migration management - State

Introducción

Este artículo analiza la dinámica de los procesos migratorios internacionales en la Argentina y los marcos normativos que encuadran la «gestión migratoria». Comprendemos por «gestión migratoria» no solo los marcos normativos y regulatorios a partir de los que el Estado aborda el fenómeno de las migraciones internacionales, sino también las prácticas administrativas de las que son sujetos los migrantes. Esta noción permite dar cuenta del complejo sistema de normativas y prácticas que orientan el modo en que el Estado ha dado respuesta al fenómeno de las migraciones y, de este modo, mostrar los diferentes rumbos que fue asumiendo la política migratoria de acuerdo con las coyunturas políticas y socioeconómicas específicas.

En este sentido, resulta necesario enfatizar que entendemos al Estado como un conjunto de relaciones sociales, y que las leyes que emanan y son respaldadas por él, constituyen la textura subyacente al orden social existente en un territorio determinado (Oszlak, 2008). Las leyes regulan las relaciones sociales, prescribiendo modos de proceder, expectativas sociales e identidades. Por lo tanto, la transformación de los marcos legales implica también un cambio en dichas relaciones.

No realizaremos aquí un análisis del «impacto» de la aplicación de las políticas migratorias en la Argentina. Antes bien, y considerando que las políticas públicas son aquellas herramientas que permiten ver y entender al Estado en «movimiento» (Oszlak y O'Donnell, 2008), su estudio nos brinda la posibilidad de observar la posición predominante en un momento determinado. Por ello, poner el foco en la gestión migratoria nos permite considerar cómo detrás de toda política migratoria —así como de toda política social— siempre hay una voluntad controladora

y planificadora destinada a guiar el rumbo de una sociedad y orientar sus cambios hacia determinadas direcciones, obturando el tránsito hacia determinadas otras (Pacecca, 2006).

Si bien nuestro objetivo se centra en analizar los instrumentos jurídicos y políticos que el Estado ha diseñado con la finalidad de lograr la inserción social de los migrantes regionales en la Argentina contemporánea, y puesto que su inclusión/exclusión y el acceso a los derechos por parte de los inmigrantes (tanto los históricos como los contemporáneos) estuvieron y están ligados a marcos regulatorios y a procesos políticos, es necesario detenernos en algunas dimensiones históricas que complementan el análisis.

Así pues, encuadrar la situación contemporánea en un tiempo histórico de larga duración nos permite atender a una dimensión clave que consiste en comprender el hecho que las percepciones hegemónicas (políticas, académicas y de la sociedad en general) acerca de las migraciones contemporáneas se asientan en diversas experiencias y creencias ampliamente difundidas respecto de las migraciones anteriores. En el caso de la Argentina, buena parte de las políticas y de la gestión migratoria llevadas a cabo durante la segunda mitad del siglo XX estuvo permeada por una suerte de lectura épica de la antigua migración europea (cristalizada como paradigma de civilización y desarrollo) y una mirada estigmatizante de la migración latinoamericana. Estas percepciones diferentes de ambos grupos estuvieron acompañadas de normativa acorde: legitimación de la residencia y derechos para la antigua migración europea; precarización de las condiciones de residencia y laborales, y obstáculos en el acceso a los derechos para la migración latinoamericana contemporánea (Pacecca y Courtis, 2008).

Por eso, hemos dividido el artículo en cuatro partes: la primera, describe la historia de la migración europea en la Argentina y los instrumentos jurídicos y políticos que regularon la gestión migratoria; la segunda, presenta brevemente la historia de las migraciones regionales y el tratamiento que desde el Estado se ha dado a estas colectividades de migrantes. En tercer lugar, se analizan las políticas migratorias de la Argentina a partir del retorno de la democracia, especialmente el estudio de la Ley de Migraciones 25.871/2003 y el Programa «Patria Grande» que modifican el paradigma del Estado sobre el tema migratorio. Por último, se estudian las restricciones impuestas a la ley de migraciones 25.871 partir del decreto 70/2017 y su reciente derogación mediante el decreto 138/2021 del presidente Alberto Fernández.

1

La primera ola migratoria hacia la Argentina

1.1. Argentina como país de inmigración

Argentina es un país de inmigración desde sus momentos fundacionales. O, al menos, así se construyó el relato histórico que cimentó la identidad nacional. Desde sus orígenes como Estado independiente el fomento a la inmigración devino una política de Estado prioritaria para poblar los territorios pampeanos, despoblados luego de sucesivas expediciones militares que dispersaron o aniquilaron a los pueblos indígenas que los habitaban.

Fue la Generación del 1837 la que, en gran medida, sentó las bases de la ideología que sostenía la importancia de poblar la nación argentina y que vinculaba la figura del inmigrante con la idea de progreso (Halperín Donghi, 1987). Existía en este grupo intelectual una profunda creencia en los efectos benéficos que traería cualquier tipo de contacto con la «civilización».

Ya en el proceso de formación del Estado argentino y en su primer momento constitucional la Argentina se define como un país que promueve la inmigración europea como fundamento de su política demográfica y económica (art. 25, Constitución Nacional de 1853). En este sentido, la Constitución Nacional de 1853 representó, tanto desde

el punto de vista jurídico como desde el punto de vista simbólico, un momento central en la consolidación de la ideología que fomentó la inmigración masiva al país.

La Carta Magna de 1853 establecía una política de puertas abiertas que favorecía explícitamente a los inmigrantes europeos y a los extranjeros residentes les garantizaba todos los derechos civiles. En tal sentido, el artículo 25 de la Constitución —actualmente vigente— compromete al gobierno federal a «fomentar la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias, e introducir y enseñar las ciencias y las artes».

Los constituyentes establecieron asimismo en varios artículos de la Constitución (14,16, 17, 18, 19, 20 y 21) la igualdad absoluta entre extranjero, habitante y ciudadano. De este modo, todos debían gozar de igualdad ante la ley y la justicia, del derecho a la seguridad completa de sus bienes, de entrar y salir de su territorio. Se garantizaba, así, la paridad de derechos civiles entre nacionales y extranjeros, generando en ese plano una indistinción entre habitante y ciudadano.

Esta política de Estado de puertas abiertas se plasmó en la Ley 817 de Inmigración y Colonización, sancionada en 1876 durante el gobierno de Nicolás Avellaneda, y constituyó un instrumento legal de vital importancia en el tema migratorio. Esta ley, conocida como «Ley de Fomento a la Inmigración», promovía la inmigración y protegía al inmigrante.

Ambos instrumentos, la Constitución Nacional de 1853 y la Ley 817 de 1876, conformaron las bases del amplio marco regulatorio que encuadró la inmigración masiva ocurrida entre 1880 y 1930. Bajo su amparo

ingresaron al país, y en un período relativamente breve, los grandes flujos migratorios de ultramar.

El papel fundamental otorgado a la inmigración europea durante la etapa de consolidación del Estado nación argentino fue estudiado por numerosos autores (Halperín Donghi, 1987; Devoto, 2003). La necesidad de mano de obra traducida en la consigna de «poblar el desierto» y de «gobernar es poblar», expresada en la Constitución de 1853, se volvió manifiesta con la llegada de contingentes migratorios que hicieron que la Argentina se convirtiera —entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX— en uno de los países de mayor oleada inmigratoria en el mundo. Así, y como consecuencia del aluvión inmigratorio recibido a partir de los años '80, se modificó sustancialmente la geografía poblacional de la Argentina. Para el período 1857-1914, la Argentina recibió 4.600.000 inmigrantes (excluyendo los limítrofes). En 1869, los inmigrantes representaban al 12.1% de la población argentina; en 1895, el 25.5% y en 1914, el 30.3%. Se eleva así la población de 1 millón de habitantes en 1853 a 7 millones de habitantes en 1914 (Devoto, 2003).

La explicación de este fenómeno inmigratorio de carácter aluvial no debe buscarse solamente en una ideología dominante que percibía al inmigrante europeo como un factor de crecimiento y progreso, sino también en las cuestiones materiales derivadas de la importante expansión económica del país durante aquellos años. Asimismo, es necesario enfatizar que el período de apertura programada de la Argentina coincidió con la promoción activa de la emigración por parte de los gobiernos europeos que sufrían inestabilidad política, desabastecimiento y exceso de mano de obra.

1.2. Las primeras medidas restrictivas hacia los inmigrantes

Una vez producido el aluvión inmigratorio, que no siempre cumplió con las expectativas «civilizadoras» de sus promotores, se acrecentaron las tensiones entre el modelo jurídico político ideal y su aplicación concreta, y comenzaron a gestarse desde el Estado políticas y legislaciones restrictivas hacia los inmigrantes (Ley de Residencia, Ley de Defensa Social). En este proceso histórico, la migración comenzó paulatinamente a dejar de ser vista como un medio para el desarrollo social y económico —con políticas públicas diseñadas para promoverla— y pasó a estar relacionada con el control de las fronteras internacionales.

Con la llegada del nuevo siglo entonces, a la par de un cambio en las imágenes que se tenían sobre los inmigrantes, comenzaron a surgir las primeras medidas de carácter restrictivo en materia de política migratoria. Desde la historiografía en general se han dado dos tipos de explicaciones al surgimiento de políticas restrictivas: razones económicas y políticas (Devoto, 2003). Lo cierto es que resulta imposible reducirlo a una sola causa, antes bien, fueron varios los factores que contribuyeron a que los sucesivos gobiernos intentaran frenar el flujo migratorio: a) el problema de reconstruir una identidad nacional trastocada por la heterogeneidad que trajeron consigo los colectivos de inmigrantes, b) cuestiones relacionadas con la emergencia de la problemática social —creciente conflictividad laboral y una paralela violencia política por parte de grupos activistas anarquistas— y c) efectos no deseados de la urbanización creciente—en vez de ir al campo, como se había imaginado, los inmigrantes se instalaron en las ciudades—que se tradujeron en problemas de salubridad, costumbres e ideal de vida.

Siguiendo a Devoto, las restricciones en materia de política migratoria pueden ser reconducidas a distintos modelos: las políticas de limitación hacia grupos humanos específicos según su origen nacional y las políticas de restricción hacia personas individuales según sus características físicas, de salud, orientación política o la voluntad del funcionario interviniente. Una segunda división es aquella que puede distinguir políticas limitativas aplicadas a partir de marcos legales explícitos de aquellas otras que establecen obstáculos, no sustentados en normas sistemáticas y generales, que en principio son conocidas por todos, sino sobre la base de restricciones que reposan sobre prácticas administrativas derivadas de la costumbre o en simples y cambiantes disposiciones, circulares internas enviadas a los funcionarios encargados de aplicarlas (Devoto, 2003: 164). En el caso de la Argentina, las restricciones se fijaban sobre la base de disposiciones generales concernientes a las características individuales de los potenciales inmigrantes y no mediante cuotas por grupo nacional. Y en términos normativos, las restricciones reposaban en prácticas administrativas sujetas a la voluntad de la autoridad de aplicación, o en simples y cambiantes disposiciones.

En estas características reside lo que varios autores definen como la estrategia del gobierno argentino para este período en materia de política migratoria, y que lo diferenciaba claramente del resto de los países: en vez de aprobar una nueva ley, sustitutiva de la Ley Avellaneda, los sucesivos gobiernos optaron por reglamentar las precedentes o por adicionar nuevas disposiciones mediante decretos del Poder Ejecutivo (Pacecca, 2000; Devoto, 2003; Curtis, 2006). La razón de ello es que sancionar un nuevo marco legal que sustituyera a la aperturista Ley de Inmigración y Colonización de 1876 chocaba con muchos obstáculos y generaba excesivo debate parlamentario y en la opinión pública. El resultado era que los gobiernos se decidían por elegir vías que tuviesen

menor resistencia política y que no implicasen tener que pagar los costos que conllevaba la sanción de una ley, aunque sus disposiciones estuviesen en contradicción con las de aquella otra.

El paulatino cambio de percepciones hacia los inmigrantes —de clases laboriosas a clases potencialmente peligrosas— se tradujo en la sanción de la Ley de Residencia de 1902. Esta ley daba facultades al Poder Ejecutivo para expulsar a cualquier extranjero que considerara peligroso y de impedir la entrada de cualquier inmigrante sin necesidad de orden judicial y como simple medida discrecional del Poder Ejecutivo¹.

Sin embargo, más allá de algunas medidas estrictas en el terreno sanitario, no hubo cambios en el terreno legislativo o administrativo y los defensores de la libre inmigración continuaron siendo mayoritarios. Todo ello sugiere que, pese a todos los temores, todavía calaba hondo la idea de que la inmigración era una vía destacada para asegurar el progreso.

Si bien hubo diversos esfuerzos por incidir en el espíritu aperturista, a partir de la puesta en acción de diversos decretos, en la práctica se cercenaban derechos a las poblaciones migrantes.

La Primera Guerra Mundial significó una brusca interrupción de las migraciones europeas hacia la Argentina. Los años siguientes a la guerra, marcados por la creciente conflictividad social y la desocupación, acentuaron la idea en las elites políticas de que los principales responsables eran los «agitadores extranjeros». Una consecuencia política inmediata fue que el gobierno de Yrigoyen puso en vigor dos decretos en 1916 que

1 Los violentos actos de 1909 producidos por grupos anarquistas y una bomba colocada en el Teatro Colón en 1910, sirvieron de justificación para sancionar la Ley de Defensa Social, que reforzaba la Ley de Residencia y controlaba el ingreso de inmigrantes a la vez que prohibía toda propaganda anarquista, como también las reuniones políticas.

establecían que para entrar al país se necesitaba tener un pasaporte con foto y obtener certificados de falta de antecedentes penales, de no mendicidad y de salud mental. En el año 1923, el sucesivo gobierno de Alvear reforzará las disposiciones de control a través de un decreto que reglamentaba la antigua ley de 1876, que incorporó muchas ambigüedades que daban plena discrecionalidad a los funcionarios argentinos para impedir el desembarco de inmigrantes. Este reglamento inició, además, un proceso de fraccionamiento de competencias administrativas que volvió aún más dificultosa la gestión de la política migratoria (Devoto, 2003).

Si bien los decretos puestos en vigor significaban un giro con respecto a la política migratoria aperturista que había caracterizado al período 1852-1914, en realidad las nuevas disposiciones no alteraban el cuadro jurídico establecido, cuyos dos instrumentos esenciales seguían siendo la Constitución de 1853 y la Ley de Inmigración y Colonización de 1876. En efecto, nunca se generó suficiente consenso para modificar aquel marco jurídico general y, además de los intentos por modificar la ley de inmigración que fracasaron, tampoco con la reforma constitucional de 1949 se innovó sustancialmente en la materia.

1.3. Acrecentamiento de las restricciones: las migraciones como problema policial

Con la crisis de la década de 1930 se crearon nuevos obstáculos para los movimientos migratorios que, siguiendo el mismo patrón que los anteriores, buscaban desalentar la inmigración, optando por la vía administrativa y las trabas burocráticas. Particularmente importante fue el decreto de 1938 que constituyó el mayor esfuerzo por reducir al mínimo la inmigración a través de mecanismos administrativos.

Su impacto, combinado con el comienzo de la Segunda Guerra Mundial, hizo descender a la mitad el número de inmigrantes que vivían en el país (Pacecca y Courtis, 2008).

Ahora bien, con el golpe de 1943 que puso fin al período del «fraude patriótico», se produjo un cambio de orientación en la política migratoria que reforzaba la tendencia previa. Con el pasaje de la Dirección de Migraciones al Ministerio del Interior se volvió aún más claro el hecho de que las migraciones se habían convertido en un problema policial y las políticas en una cuestión represiva.

Hasta 1943 la gestión de las migraciones perteneció a la órbita del Ministerio de Agricultura en consonancia con el objetivo de atraer mano de obra rural hacia la Argentina. La aparición de un nuevo actor en la tarea de regular los flujos migratorios, el Ministerio del Interior, da cuenta de que, paulatinamente, los objetivos de modernización y desarrollo económico asociados a la migración fueron complementados con la perspectiva de seguridad y control. Esta tendencia fue la que primó hasta fines del siglo XX, momento en el cual, aunque sin desaparecer la tendencia previa que enfatizaba el control y la seguridad, emerge un nuevo actor: el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto (Courtis, 2006).

Si bien en el plano de las ideas el peronismo heredaba la idea de abrir las puertas a la inmigración europea —y a la vez seleccionarla—, y en el terreno legal, instrumentos de política migratoria heterogéneos y contradictorios, desde entonces comienza a ampliarse la distancia entre las políticas y las prácticas administrativas. Al igual que la Unión Cívica Radical en los momentos en los que gobernó, tampoco el peronismo introdujo grandes cambios en materia de política migratoria.

Durante el peronismo se sancionaron dos nuevos decretos de indulto, cuya finalidad fue blanquear las irregularidades y la presencia creciente de indocumentados. Esta solución de la amnistía periódica será, de aquí en más, el mecanismo que se utilizará para resolver los problemas recurrentes de los mecanismos de control migratorio. Los gobiernos siguientes continuarán con el sistema aplicado por el peronismo y permitirán que las fronteras del país sigan siendo permeables, alegarán que no se disponía de una eficaz y articulada política migratoria y que el único modo de regularizar la situación es la legalización de los ya residentes es mediante el mecanismo de la amnistía.

Estas transformaciones dan cuenta de un cambio en el modo de concebir las migraciones que se caracteriza por el creciente signo restrictivo que coincide con el agotamiento de las migraciones europeas y la visibilidad social adquirida, desde mediados del siglo XX, por los movimientos migratorios de países limítrofes. En este sentido, comienzan a deslucirse las ideas de promoción y fomento a la inmigración y empiezan a tomar relevancia las ideas de control y regularización (Courtis, 2006). Así, la relevancia otorgada a la inmigración «honorable y laboriosa» —que se correspondía con la idea de un gran relato de la argentinidad, donde los inmigrantes eran parte de la constitución del Estado nacional moderno— deja de prevalecer y, en su lugar, las migraciones comienzan a estar relacionadas con el control de la soberanía y de las fronteras internacionales, asociando la cuestión migratoria con la seguridad.

Cuando se analiza toda la normativa posterior a la Ley Avellaneda destinada a *aggiornarla*, especialmente a partir de 1960, es posible observar cómo las normas se vuelven cada vez más restrictivas, introduciendo distinciones (ilegalidad por ingreso y por permanencia),

especificando los criterios de admisión (ser pariente de argentino, trabajador contratado, etc.), fragmentando las categorías de permanencia (tránsito vecinal fronterizo, transitoria, precaria, temporaria, permanente), complejizando los requisitos (más documentación personal con sellados varios, contrato de trabajo celebrado ante escribano público), estableciendo inhabilidades (relativas a la capacidad laboral y a la capacidad de integración a la sociedad, entre otras), e implantando prohibiciones (pasar de turista a residente temporario) (Pacceca y Courtis, 2008). Paralelamente a estas restricciones que condicionan la regularización de la residencia, se observa una creciente delegación del poder policial en las instancias administrativas.

La acentuación del carácter restrictivo se recrudece avanzado el siglo XX a partir del crecimiento de inmigración proveniente de países limítrofes y vecinos, y alcanza su punto culmine con la Ley 22.439, sancionada durante la última dictadura militar, que sustituyó la Ley Avellaneda y que, a pesar de su nombre, Ley General de Migraciones y Fomento a la Inmigración, era de carácter sumamente restrictivo.

La Ley Videla (como se la conoció), se mantuvo en vigor por veinte años de vida formal de la democracia. Inspirada en la Doctrina de Seguridad Nacional, no sólo era violatoria de los derechos humanos consagrados en la Constitución Nacional, sino que, legislando en contra de la inmigración de la que la Argentina es efectivamente destino—particularmente aquella proveniente de países limítrofes y vecinos—devino en un dispositivo que colocó a gran parte de la población migrante en situación de especial vulnerabilidad. En este escenario se fue acumulando progresivamente una masa poblacional no identificada, sólo reducida cada cierto lapso de tiempo por reiteradas amnistías.

Esta norma de facto afectó particularmente a los migrantes de países limítrofes y vecinos en tanto que planteaba una perspectiva de carácter restrictivo y represivo hacia población limítrofe fomentando la inmigración «cuyas características culturales permitan su adecuada integración a la sociedad argentina» (art. 2) y distinguiendo tres categorías de ingreso: residentes permanentes, temporarios y transitorios (art. 12). Asimismo, acogía la definición de ilegalidad por ingreso y por permanencia (art. 33) y obligaba a la población a denunciar a aquellos extranjeros sin residencia legal, mientras que habilitaba la detención sin orden judicial y los allanamientos de hogares bajo la sospecha de residencia de inmigrantes irregulares (art. 40). Por otro lado, la ley contenía un conjunto de disposiciones que recortaban los derechos de los migrantes con permanencia «ilegal», restringiendo el acceso a la salud, la educación y el trabajo a los inmigrantes en situación irregular, violando de manera clara los derechos humanos más esenciales.

Migraciones en el Cono Sur

2. 1. La inmigración limítrofe en Argentina

A la importancia de las migraciones europeas de la segunda mitad del siglo XIX y comienzos del XX, le siguió la de los países limítrofes que comenzó a hacerse visible durante la segunda mitad del siglo XX. No obstante, es necesario señalar que el proceso migratorio de poblaciones de países limítrofes hacia la Argentina constituye un fenómeno de larga y constante tradición, aunque los registros oficiales (censos nacionales y provinciales) lo hayan detectado recién a partir de 1869.

Ya en el primer Censo Nacional de Población (1869) los extranjeros provenientes de países limítrofes representaban un 20% del total de extranjeros residentes en la Argentina, porcentaje que desciende al 8 % en 1914. Desde entonces, es posible advertir un aumento sostenido que alcanza su punto máximo en 1991, llegando a superar el 50 % (Indec, 1991).

Sin embargo, desde el punto de vista de la participación de los migrantes limítrofes en el total de la población argentina, el porcentaje no ha sufrido variaciones significativas a lo largo del siglo XX. Esto es, la relación poblacional entre nativos e inmigrantes limítrofes se ha mantenido,

desde el primer censo poblacional hasta los datos del último censo, en una cifra que oscila entre el 2.5 y el 3 % de la población total del país.

En los primeros años de la década de 1950 la inmigración europea comienza a perder la fuerza que había tenido y una nueva generación de inmigrantes empieza a hacerse visible. En términos generales, bien puede afirmarse que, desde la Segunda Guerra Mundial, la Argentina experimenta el mismo tipo de patrón migratorio que el resto de América Latina: la inmigración se «americaniza» o «deseuropeiza» cada vez más.

Argentina comienza entonces a experimentar un crecimiento en términos absolutos de las migraciones de países vecinos o limítrofes, mayormente de Paraguay, Chile y Bolivia (Balán, 1992; Benencia y Karasik, 1994). En este sentido, Grimson retoma a Balán para enfatizar la existencia de un «sistema migratorio en el Cono Sur». A diferencia de Brasil, que no ha sido un país receptor de inmigración luego de las migraciones transatlánticas, la Argentina se ha caracterizado por una atracción como país de destino de los inmigrantes limítrofes. Los otros países del Cono Sur, en cambio, son fundamentalmente países de envío (Grimson, 1999: 29).

Si consideramos que la inmigración desde los países limítrofes se incrementa y reduce periódicamente según ciertas condiciones políticas y económicas (mercado de trabajo y tipo de cambio), es posible comprender cómo, entre los años 1970 y 1980 la migración desde los países vecinos comienza a decrecer hasta que a fines de la década de 1980 gana fuerza nuevamente debido principalmente a la temprana transición democrática y a la convertibilidad. En la década de 1990, el 90% de los inmigrantes residentes en la Argentina proviene de países limítrofes y vecinos, convirtiéndose en el único país de Latinoamérica

que sigue siendo un núcleo de atracción para inmigrantes de países del Cono Sur. Así, la inmigración limítrofe se constituye en una parte constitutiva del complejo sistema migratorio de la región que involucra, asimismo —con cierto carácter fragmentario— a la migración de Europa del Este, a la asiática y a la africana, así como el fenómeno de emigración a países desarrollados (Oteiza, Novick y Aruj, 1997; Caggiano, 2006).

Ahora bien, y de acuerdo con nuestro objetivo principal que consiste en analizar los mecanismos mediante los que el Estado ha gestionado la política migratoria focalizada en las migraciones regionales, otro componente importante de esta estrategia migratoria es, pese al signo restrictivo que paulatinamente fue adquiriendo la política migratoria, una cierta flexibilidad que la Argentina, en líneas generales, ha ofrecido en términos de ingreso, de regreso y de residencia.

Históricamente, y de acuerdo con la tendencia aperturista que mencionábamos más arriba, el país no ha exigido ni visas ni pasaje de regreso para que el migrante pueda ingresar al territorio. De este modo, el migrante adquiere en la frontera un permiso temporario para ingresar con la mera presentación de su cédula de identidad. No obstante esta flexibilidad que referíamos en relación con el ingreso de migrantes limítrofes al territorio argentino, es necesario enfatizar que la política de población de la Argentina no ha considerado al migrante limítrofe, en principio, como un inmigrante «deseable». Y ello se ha visto reflejado en la ausencia de una política de Estado que regule el ingreso y permanencia de migrantes limítrofes en la Argentina.

En efecto, cuando uno observa toda la normativa sancionada con posterioridad a la Ley Avellaneda, la migración latinoamericana no sólo no fue objeto de promoción, sino que rara vez apareció como

destinataria explícita de una norma que tomara en cuenta sus características. Además de acentuar el carácter restrictivo que hemos mencionado y que es un obstáculo para regularizar la residencia de los migrantes limítrofes, se observa la creciente delegación del poder policial en las instancias administrativas (Oteiza, Novick y Aruj, 1997; Pacecca 2000; Giustiniani, 2004).

En este sentido, cabe interrogarse por qué, si desde la década de 1950 los migrantes provenientes de países limítrofes y vecinos representan la principal corriente migratoria hacia el país y, asimismo, siempre representaron aproximadamente el 2,5% del total de la población residente en la Argentina, no han sido objeto específico de legislación —a excepción de amnistías y convenios bilaterales—. En el mejor de los casos la normativa dirigida a los residentes provenientes de países limítrofes estuvo limitada a regular su inserción —siempre en términos temporarios— en sectores específicos del mercado laboral; en los peores casos, quedó para ellos la tónica de la invasión y el problema de seguridad.

En esta dirección, resulta interesante el planteo que realiza Pacecca (2006) en un trabajo sobre la política migratoria de la Argentina en el que destaca que el sistema normativo es co-constitutivo (y no simplemente posterior) a la valoración diferencial hecha por buena parte del Estado y la sociedad: el migrante europeo como paradigma del «buen migrante» (blanco, civilizado, documentado y trabajador) y el migrante limítrofe como paradigma del «mal migrante» (aborigen, salvaje, resistente a la cultura e indocumentado). Así, considerar desde el Estado—y la sociedad— que un número tan grande de la población posee pertenencias nacionales limítrofes— y aceptar asimismo que requieren un tratamiento jurídico específico— equivale a aceptar que la Argentina ha perdido su 'supuesta' blancura.

Hemos visto que la aplicación de la política migratoria ha sido cambiante según las coyunturas sociopolíticas y económicas y que, asimismo, éstas acentuaron su carácter restrictivo a partir de la década de 1960. Pues bien, ello está íntimamente vinculado al proceso de agotamiento de la migración europea y a la visibilidad social adquirida, desde mediados del siglo XX, por los movimientos migratorios de países limítrofes y vecinos. Este giro restrictivo se realizó, entre otras vías, mediante el pasaje de leyes regularmente sancionadas por el Poder Legislativo a decretos dictados por el Poder Ejecutivo. La mayor parte del corpus normativo argentino en materia migratoria está compuesto por decretos, decretos-ley o leyes aprobadas por fuera del trámite parlamentario regular. Así ocurre con toda la legislación comprendida entre 1910 —la última ley que tuvo tratamiento parlamentario ordinario fue la Ley de Defensa Social— y 2003— año en que se sancionó la Ley de Migraciones 25.871— incluidas las seis amnistías otorgadas durante los gobiernos democráticos (Courtis, 2006).

No obstante, las medidas restrictivas nunca lograron impedir la llegada de inmigrantes. Prueba de ello es que las amnistías que implementaron los gobiernos democráticos para regularizar a los inmigrantes ilegales tuvieron una alta efectividad. De los 858.500 extranjeros que se radicaron legalmente entre 1958 y 1985, el 60% lo hizo a través de las amnistías de 1958, 1965, 1974, 1984 y 1992 que mencionábamos anteriormente (Pacceca y Courtis, 2008).

Aunque históricamente las amnistías precedieron cambios en los reglamentos migratorios y, al reducir las exigencias documentarias, regularizaron la permanencia de grandes cantidades de residentes extranjeros otorgándoles residencia permanente y documento de identidad argentino, este modo de legislar trajo aparejada una alta

fragmentación de la normativa migratoria. De este modo, al legislar sobre temas puntuales, prioritarios para el gobierno en el poder, las normas han tendido a superponerse y contradecirse, generando así una maraña normativa de confusa y discrecional aplicación.

2. 2. La década de 1990: la inmigración como problema social

A partir de la década de 1990 y en el marco de la profundización del proceso de integración regional del MERCOSUR, que significó la paulatina eliminación de las trabas para la circulación de bienes y de personas (representando un cambio fundamental para las regiones fronterizas), se sumó otra medida alternativa a las amnistías periódicas que fue la firma de convenios bilaterales como solución para la situación de desprotección que venía afectando en las últimas décadas a los migrantes de los países limítrofes y vecinos. Si hasta este momento el protagonismo en la orientación de la política migratoria estuvo asumido, como hemos dicho más arriba, por el Ministerio del Interior, con la firma de estos convenios, un nuevo actor emerge con fuerza y capacidad de decisión: el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

Todo ello no hace más que confirmar que la política migratoria de la Argentina ha sido prácticamente monopolio del Poder Ejecutivo, haciendo efectiva su aplicación, por un lado; y —aun contradiciendo el art. 75 inc. 18— arrogándose la legitimidad de formularla, por otro (Novick, 2008).

Sin embargo, en paralelo a estos cambios, también a partir de la década de 1990 y como consecuencia de la aplicación de políticas de corte neoliberal que trajeron aparejadas el aumento en las tasas de desempleo, el incremento de los niveles de pobreza y de delincuencia en las grandes ciudades, provocó reacciones de las autoridades políticas, que atribuyeron la situación de crisis al ingreso irrestricto de inmigrantes limítrofes y tendieron a limitar la entrada de indocumentados. De ahí que las autoridades de migración se volvieran más estrictas y, en algunas provincias, hayan llegado a exigir a los inmigrantes la tenencia de un contrato de trabajo para ingresar en el territorio nacional (Grimson, 2006).

A partir de 1990 —tanto desde el Estado como desde la sociedad— el prejuicio xenófobo actuó como una barrera para la aceptación de estas poblaciones migrantes. Aunque en otros momentos de la historia del país los migrantes limítrofes tampoco fueron bien recibidos —ya en 1936 aparecían por primera vez en la legislación «al flujo de inmigrantes limítrofes ilegales como problema a resolver» (Novick, 1992: 86) —, nunca antes estas poblaciones migrantes fueron percibidas con el carácter de «problema» con que fueron caracterizadas en a partir de la década de 1990.

Esta creciente visibilidad adquirida por el migrante y su caracterización como «problema», puede ser explicada también a partir de la progresiva llegada de estos a los centros urbanos del país. En este sentido, Caggiano afirma que: «Los inmigrantes han dejado de estar definitivamente localizados en las “zonas marginales” para instalarse en el corazón de las grandes ciudades» (2006: 33). Estos desplazamientos hacia áreas urbanas, junto al mayor peso relativo respecto de otros grupos de inmigrantes, aumentaron su visibilidad social promoviendo discursos (políticos, mediáticos, institucionales) que proponían “salidas” al respecto. Aunque resulta difícil poder hablar de la Argentina como

una sociedad receptora con un único posicionamiento en relación con la inmigración, un elemento que destacan numerosos investigadores para referirse a la temática migratoria en la Argentina de los últimos quince años, es el carácter de «problema» con que son caracterizadas las poblaciones limítrofes (Benencia, 2003; Courtis, 2000; Grimson, 1999, 2000, 2006).

Durante la década de 1990 se produce un momento de explosión en el que los migrantes limítrofes llegaron a representar, en términos absolutos, el 90 % de la población extranjera residente en el país (en términos relativos siguieron representando entre el 2.5 y el 3 % de la población argentina) (Indec, 2010). A pesar de la visibilidad política de la inmigración «limítrofe», definida como «problema social» y marcada principalmente por el traslado a áreas urbanas, no hubo desde el Estado una política pública que diera respuesta a esta situación (a excepción de las amnistías y los acuerdos bilaterales que hemos mencionado).

Como consecuencia de la crisis del 2001, disminuyen los flujos hacia la Argentina. Sin embargo, a partir del 2003, y en el marco de la reconstrucción del Estado y la necesidad de contener a sectores sociales relegados durante los años que precedieron a la crisis, se comienza a plantear la necesidad de una política migratoria que dé respuesta a la «migración real»—esto es, aquella de la que la Argentina es destino—. Si bien este debate comienza años antes, tanto en el ámbito del Estado como en el de la sociedad civil, recién en 2003 se logra el consenso necesario para sancionar la nueva Ley de Migraciones 25.871 que reemplazó a la llamada Ley Videla. En este sentido, interesa destacar que, pese a que desde el retorno de la democracia y con más énfasis desde 1990 la cuestión migratoria devino en un problema social hipervisibilizado, con actores que reclamaban la derogación de la anterior ley, ello no pudo lograrse hasta diciembre de 2003.

Cambio de paradigma: la sanción de la ley de migraciones 25.871

En un escenario internacional marcado por la intensificación de rasgos restrictivos en materia de política migratoria en varios países, particularmente en Europa y los Estados Unidos, el parlamento argentino sanciona en 2003 la Ley de Migraciones 25.871, que sustituye a la Ley Migraciones y Fomento a la Inmigración (Ley Videla). Esta nueva ley, de carácter inclusivo, es la primera ley en el mundo que concibe el derecho a migrar como un derecho humano inalienable (art. 4). Así, se convirtió en lo que desde el gobierno del entonces presidente Néstor Kirchner se conoció como un «nuevo paradigma» para el tratamiento de las migraciones, en tanto incorpora la perspectiva regional y los derechos humanos como sus ejes centrales.

En el marco de esta ley, en 2004 el Poder Ejecutivo creó, mediante el decreto 836/2004, el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria «Patria Grande», orientado a la regularización de la situación migratoria de los inmigrantes provenientes de los Estados Parte y Asociados al MERCOSUR. Ambos instrumentos, delimitan —a nivel nacional— el marco normativo de la gestión migratoria orientada a migrantes regionales.

La nueva Ley de Migraciones representa un cambio significativo en el modo de gestionar las migraciones en la Argentina en tanto incorpora elementos novedosos hasta entonces ausentes en el diseño de las políticas migratorias, tales como la perspectiva regional y el reconocimiento del derecho a migrar como un derecho inalienable (art. 4), entre otras cuestiones que analizaremos seguidamente.

La migración de países limítrofes y vecinos había sido históricamente ignorada por un Estado que, pese a la importancia del fenómeno, no había tenido a los migrantes regionales como foco de una política de Estado que los contemplara (a excepción de algunas medidas de alcance restringido).

3.1. La Ley de Migraciones 25.871

En la última sesión legislativa del año y sin debate parlamentario previo, en diciembre de 2003 se sancionó la Ley de Migraciones 25.871. Esta nueva norma tuvo su origen en un proyecto del diputado socialista Rubén Giustiniani, quien tomó como modelo un proyecto de Juan Pablo Cafiero que había tenido dictamen de comisión y que había perdido estado parlamentario (Novick, 2004). Con el fin de instalar el tema en la opinión pública se organizó en 2000 el seminario «Política y normativa migratoria en Argentina», en el que participaron especialistas en la materia y de donde surgieron los lineamientos que luego el diputado Giustiniani desarrolló en su proyecto. Dicho proyecto fue ingresado en la Comisión de Población y Desarrollo Humano de la Cámara de Diputados de la Nación en 2001 y durante el 2002 fue sometido a discusión, no sólo en el ámbito legislativo, sino de todos los sectores involucrados a través de distintas reuniones y de una Audiencia Pública.

Finalmente, en 2003 la norma reingresa en la Comisión, se logra el dictamen por unanimidad y se aprueba en la Cámara de Diputados el 4 de diciembre de 2003 y en el Senado el 17 de diciembre del mismo año. Su promulgación se produjo el 20 de enero de 2004 y se publica en el Boletín Oficial al día siguiente (Giustiniani, 2004). Dentro de este nuevo marco legal, se crea en 2004 mediante un decreto presidencial el Programa Nacional de Normalización Documentaria 'Patria Grande', principal vector gubernamental para la aplicación de esta normativa, puesto en marcha a principios del 2006.

La sanción de la Ley 25.871 se fundamentó, principalmente, en que ella representaba una «deuda con la democracia», esto es, en la necesidad de poner fin a la vigencia de la Ley Videla, sancionada durante la última dictadura militar. Así, su sanción, marca un hito en tanto significa el restablecimiento de la compatibilidad legal con la directiva constitucional. A diferencia de la Ley Videla, esta nueva ley fue producto de un largo proceso de discusiones y consensos tanto en el Poder Legislativo como de éste con el Poder Ejecutivo, y de ambos con los diferentes sectores de la sociedad civil.

La nueva ley se conoció como un nuevo paradigma en materia de política migratoria, en tanto buscaba representar un encuadre diferente para el tratamiento de las migraciones en la Argentina, al incorporar lo que varios autores identifican como los ejes centrales: la perspectiva regional y los derechos humanos de los migrantes (Novick, 2004; Mármora, 2004; Pacceca y Curtis, 2008; Domenech, 2009).

Ahora bien, ¿qué significado posee la noción de «nuevo paradigma»? ¿En qué sentido el análisis de una ley nos permite inferir dicha transformación? Para ello, partimos del supuesto de que el análisis

de las leyes configura un objeto de estudio relevante en tanto vuelve visibles aquellos factores llamados «ideológicos», lo que nos permite aprehender la dimensión social de lo jurídico.

Siguiendo la definición de Novick, entendemos la ley como un elemento ideológico concreto que elaboran los grupos —o el grupo— que en un momento histórico puntual detentan el poder político, para explicar, comprender y legitimar un conflicto específico de intereses, intentado mediante ella resolverlo a su favor (2004: 68). De acuerdo con esta definición, la ley migratoria puede ser considerada como un documento concreto elaborado a partir de las concepciones ideológicas de los sujetos o grupos que detentan el poder para implementarla. Sin embargo, dado que la realidad que captamos a través de la ley es sólo instantánea, necesitamos articular esta perspectiva con un análisis comparado para así poder observar en qué consiste este cambio de paradigma antes mencionado.

En este sentido, ¿cuáles son los principales lineamientos que orientan la actual política migratoria? ¿Sobre qué concepciones se apoya? ¿Qué principios fundamentales la distinguen de la anterior legislación? Si históricamente, como hemos visto en la primera parte de esta tesis, el eje de la política migratoria estaba dado por la asociación entre población y desarrollo, ¿cuál es el eje que guía la política migratoria en la actualidad?

A toda política pública subyace un modelo de sociedad —ideológicamente configurado— que determina qué políticas tendrán más peso o por cuáles se optará. Formuladas por un gobierno, estas políticas están impulsadas por un proyecto político dentro de un sistema: refuerzan necesariamente el poder de algún grupo en detrimento de otro; y poseen un carácter ideológico, pues se plantean ante la sociedad como la única

alternativa posible. Desde la antropología política se sostiene que toda política posee por debajo un modelo social y determinadas relaciones de poder (Shore y Wright, 1997). Las políticas que desde el Estado se implementan se presentan como legítimas, pues a ellas subyace el elemento jurídico que las torna obligatorias. Pero, paradójicamente, la ley configura un elemento de lucha ideológica. En efecto, las normas jurídicas —consideradas como textos políticos— construyen la realidad y, asimismo proveen a los actores sociales modelos interpretativos para comprender y modificar esa realidad, así como para orientar su propia acción (Novick, 2004).

A partir del reconocimiento de las prescripciones y las normas de las políticas es posible examinar cómo funciona el control de las agendas políticas y las maneras complejas en las que las políticas construyen sujetos como objetos de poder (Shore y Wright, 1997). Es decir, la definición de sujetos como necesitados de intervención, es una de las funciones de las políticas que se puede reconocer a partir de su análisis.

* *

Desde una perspectiva comparativa, la importancia de la ley de migraciones 25.871 no sólo reside en poner fin a la vigencia de una ley dictada por una dictadura militar, sino que sienta las bases de un nuevo enfoque en la política migratoria. La nueva ley es en la letra ampliamente inclusiva y, si bien es cierto que siguen persistiendo en el Estado nociones relacionadas al control y a la seguridad, que dan cuenta del carácter excluyente de toda política, es necesario reconocer que se consagran numerosos derechos antes negados a los migrantes regionales.

En este sentido, es necesario aclarar que, en la política migratoria de la Argentina se ve un elemento constitutivo del Estado, que está dado por la combinación de elementos restrictivos y aperturistas e inclusivos y excluyentes. Y ello es así puesto que ninguna forma estatal democrática

se sostiene si no apela a un cierto grado de legitimidad. De este modo, no consideramos aquí que detrás de cada política de inclusión se esconda una lógica final que estaría dada por la exclusión, sino que ambas dimensiones —incluyente y excluyente— están presentes y se combinan primando por momentos una, por momentos la otra.

3.2. El Programa «Patria Grande»

Con el fin de reafirmar el nuevo encuadre sobre el tratamiento de las migraciones y en particular su tendencia a la regularización, la Dirección Nacional de Migraciones puso en funcionamiento algunas medidas complementarias que implican un cambio en la gestión administrativa. La primera que cabe destacar es la Disposición 2079/04, por la que se suspendieron todas las expulsiones de personas de países limítrofes que estuviesen en condiciones irregulares y de esta forma garantizar que todo caso de irregularidad se resolviese bajo el paraguas del nuevo marco normativo. La segunda medida es la declaración de la «emergencia administrativa» por medio del Decreto 836/04, que también contempla la creación del Programa «Patria Grande». A través de este decreto el Estado argentino se hacía responsable de la situación de irregularidad de un importante porcentaje de la población migrante y establecía cambios organizativos orientados a la agilización de trámites migratorios.

El principal instrumento que desarrolló el gobierno para la aplicación de la nueva Ley de Migraciones fue la creación, mediante decreto presidencial, del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria «Patria Grande». Este programa, se plantea como objetivos «la integración y la inserción de la población migrante» (art. 11) a través de medidas tendientes a facilitar la tramitación de una residencia legal

en el país de los migrantes provenientes de los Estado Parte y Asociados al MERCOSUR.

El programa contempla a todos aquellos que acreditasen condición de nacional de un país miembro del MERCOSUR o Estado asociado y que hubiesen llegado al país con anterioridad a abril de 2006, fecha de inicio del Programa. Los inmigrantes que habían arribado al país con posterioridad a aquella fecha, se regularizaron en el marco de la Ley 25.871, por lo que no están incluidos en el Patria Grande.

La Dirección Nacional de Migraciones estableció en el diseño del programa la intervención directa de los distintos niveles de gobierno, provincias y municipios a partir de la toma de trámites. Asimismo, convocó la participación de organizaciones de la sociedad civil, que bajo el rótulo «Institución Social Colaboradora» y mediante la firma de convenios con la Dirección Nacional de Migraciones, se encontraban habilitadas para la toma de trámites, asumiendo la tarea de brindar oficialmente la asistencia a los migrantes para reunir la documentación requerida y la tarea de completar la solicitud de inscripción que cada migrante requiriera. La observación del volumen de población que inició sus trámites de regularización en el marco del Patria Grande nos brinda una aproximación a la cifra de migrantes de origen regional residentes en la Argentina de modo irregular.

Según las cifras brindadas por la Dirección Nacional de Migraciones, desde el inicio del Programa hasta mayo de 2008 más de 420.000 personas provenientes de países de la región iniciaron su trámite de regularización. Ahora bien, la diferencia entre las medidas tendientes a la regularización otorgadas en el pasado y el «Patria Grande», no está dada sólo por el número de personas que iniciaron sus trámites de

regularización (durante la amnistía del año 1984 se regularizaron 136.000 personas; y en el año 1992 el total fue de 224.000); si las amnistías anteriores eran medidas temporarias y de alcance limitado, a partir de la sanción de la nueva Ley, la regularización de los migrantes regionales se plantea con el carácter de una política pública. El Programa «Patria Grande» fue concebido desde el gobierno como una política de Estado en tanto no posee una vigencia acotada, esto es, no es una medida excepcional como lo fueron las amnistías anteriores, sino que rige tanto para todos aquellos inmigrantes que se encuentren residiendo en el país como para aquellos que ingresen en el futuro.

En síntesis, el cambio normativo que se dio con la sanción de la Ley 25.871 supuso el comienzo de un nuevo periodo en la historia de la política migratoria argentina durante la cual los trámites para la residencia se simplificaron y el proceso de documentación se tornó «más fácil y más rápido», al menos para los migrantes del Mercosur. Además, tanto la Ley como el plan de regularización Patria Grande contribuyeron a legitimar el derecho de los y las migrantes a pujar por sus intereses y a erigirse como sujetos políticos con presencia en el debate público, incluso en temas que trascendían la cuestión migratoria (Rosas & Gil Araujo, 2019). Sin embargo, como detallamos en el siguiente apartado, esta etapa favorable al reconocimiento y ampliación de los derechos de la población migrante se cerró en diciembre de 2015, con el inicio del gobierno de la Alianza Cambiemos.

Dos decretos en disputa: entre la vuelta a las restricciones y la garantía de los derechos de los migrantes

En diciembre de 2015 asumió el poder la Alianza Cambiemos liderada por el presidente Mauricio Macri. Desde entonces, el presidente declaró como objetivos centrales de Gobierno el combate contra el narcotráfico y el terrorismo, y pronto se reeditaron viejas asociaciones entre migración, delito y seguridad. Lo que siguió fue una serie de actos y medidas que buscó poner límites a los avances en materia de derechos de las personas migrantes, logrados entre 2003 y 2015, bajo gobiernos kirchneristas (Cantamutto, Constantino, Schorr; 2019; Canelo, 2020).

Así, al igual que en 1902, cuando se aprobó la Ley de Residencia, a partir de 2015 los inmigrantes volvieron a estar en el centro de la escena. Comenzaron a circular noticias y opiniones en relación con las personas extranjeras residentes en la Argentina (Focas; 2020): el acondicionamiento de un centro de detención para migrantes, informes acerca de estudiantes latinoamericanos en la UBA, preocupación por el uso de los hospitales públicos, alarma en relación con la seguridad de las fronteras, propuestas de pago de «peajes» para ingresar al país, propuestas de restricciones en el acceso a ciertos servicios, publicación de cifras engañosas respecto a la población encarcelada —según las cifras

del Sistema Nacional de Estadísticas sobre Ejecución de la Pena (SNEEP) en 2015 las personas extranjeras —procesadas y condenadas— en todas las cárceles del país eran 4.449 sobre un total de 71.464 detenidas: es decir: 6% de extranjeros, 94% de argentinos— y acusaciones infundadas de criminalidad (especialmente «narcocriminalidad») (Pacecca, 2017).

Esta campaña de hostigamiento hacia las poblaciones migrantes allanó el camino hacia el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70/2017, publicado en el Boletín Oficial el 30 de enero, mediante el cual se modificaron aspectos sustanciales de la Ley de Migraciones 25.871.

En 2016, el gobierno de Cambiemos hizo público su proyecto de crear un centro de detención para las personas migrantes pendientes de expulsión. Si bien esa iniciativa no prosperó, la discusión suscitada en el ámbito público generó intranquilidad entre la población migrante que se acrecentó cuando, en enero de 2017, mediante el mecanismo de excepción del Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU), el Poder Ejecutivo modificó la Ley de Migraciones 25.871 y la Ley de Nacionalidad y Ciudadanía 346, sin intervención del Poder Legislativo. Los argumentos para fundamentar la necesidad y urgencia del cambio normativo se anclaron en la supuesta conexión entre la migración y el delito.

Organizaciones de la sociedad civil presentaron una demanda contra el DNU 70/17 y en 2018 fue declarado inconstitucional por la Sala V de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso-Administrativo Federal. No obstante, para intentar revertir este fallo de la Cámara, la gestión de Cambiemos presentó un recurso extraordinario ante la Corte Suprema de Justicia, por lo cual la vigencia de este decreto siguió intacta y, en la práctica, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) lo aplicó de forma plena.

El Decreto 70/2017 modificaba la ley Nacional de Migraciones, Ley 25.871 de 2004, que ya tenía más de diez años de vigencia y que fue sancionada por unanimidad en ambas cámaras del Congreso de la Nación, tras el trabajo conjunto del Estado y la sociedad civil y con alto consenso social a nivel local y mundial. En términos generales, el Decreto 70/2017 introducía impedimentos concretos para el ingreso y permanencia de migrantes en el país, aceleraba los trámites de expulsión, reduciendo las garantías procesales de las personas y vulnerando el derecho de defensa; eliminaba la unidad familiar como condición para evitar la expulsión y restringía el acceso a la nacionalidad argentina. El decreto estaba dirigido mayormente a evitar el ingreso de migrantes y facilitar los mecanismos de expulsión de aquellos que contaran con antecedentes penales ampliando la posibilidad de hacerlo sin tener en cuenta la realidad de los migrantes, sus lazos con el país, el arraigo en la Argentina, los contextos familiares y la posibilidad de desmembrar una familia.

La normativa ampliaba el concepto de antecedentes penales, vulnerando los derechos de los migrantes. La modificación propuesta por el gobierno se inscribía en el marco de un discurso «securitista» que reducía el fenómeno de la migración a un debate sobre seguridad nacional, que asociaba al migrante con el delincuente. Había una clara intención del gobierno de establecer la idea de que la inmigración o el ingreso de extranjeros al país ponía en riesgo la seguridad nacional y esto justificaba la adopción de medidas excepcionales, sin tener que pasar por la vía del Congreso de la Nación.

El DNU ligaba la migración con la criminalidad organizada y el narcotráfico, alentando estigmatización y xenofobia, confundía criminalidad con irregularidad migratoria, permitía impedir el ingreso o la permanencia y cancelar la residencia por causas judiciales en la Argentina o en el

exterior en tiempos sumarísimos, aún si ellas carecían de sentencia firme, —suspendiendo así la presunción de inocencia— y habilitaba deportaciones como meras gestiones administrativas —independientemente de los años resididos en la Argentina y del riesgo de fragmentación familiar—, entre otros aspectos.

Si una persona cometía un delito en la Argentina, y era condenada, el Estado, cumplida la mitad de la condena, le brindaba la posibilidad al migrante de ser expulsado del país. Si una persona tenía antecedentes penales por determinados delitos como tráfico de armas, de personas, de estupefacientes o por lavado de dinero o inversiones en actividades ilícitas o delito que merezca una pena de más de tres años de privación de la libertad, podía impedirse su ingreso o permanencia en territorio argentino, algo que ya establecía la Ley 25.871. Con el nuevo decreto, se ampliaba el espectro de delitos, por los que la persona podía ser impedida de entrar o ser expulsada a todos los delitos —incluyendo contravenciones como la venta ambulante o alguna falta de tránsito— que pudieran tener una pena privativa de la libertad. Pero además se establecía que no era necesario que contara con una condena como antecedente, sino que a los efectos de la ley «antecedente» también podía ser una etapa preparatoria en una investigación penal, violando así el principio de inocencia.

Si bien los datos que aportaba el Estado en relación con el número de extranjeros vinculados a delitos no eran falsos, eran presentados de una manera sesgada, en donde el uso intencional arroja porcentajes que no reflejan la realidad y tienden a sobre representar la población migrante dentro del universo de personas en conflicto con la ley penal. Con esto, se procuraba instalar la idea de una situación de «naturaleza excepcional» o de «emergencia en seguridad» que ameritaba medidas

urgentes. El Decreto afirmaba que mientras que el total de extranjeros detenidos representaba el 6% de la población carcelaria, en lo que hace a los delitos vinculados con drogas el porcentaje subía al 33% (Amnistía Internacional, 2017).

Sin embargo, no especificaba que el primer dato hacía referencia al total de la población carcelaria argentina, mientras que el segundo solo al Servicio Penitenciario Federal. Según datos oficiales del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (SNEEP) del total de las personas detenidas por drogas en todo el país en 2015, el 82% eran argentinas y solo el 18% extranjeras, lo que corresponde a un total de 1426 personas, un 0.06% del total de la población migrante en el país².

Con este nuevo decreto el Estado buscaba impedir el ingreso o permanencia de extranjeros con antecedentes penales. Sin embargo, bajo la Ley 27.871 tampoco se permitía. En efecto, el art. 29 de la Ley 25.871 ya preveía como impedimento de ingreso el haber sido condenado o estar cumpliendo condena, en la Argentina o en el exterior, o tener antecedentes por tráfico de armas, de personas, de estupefacientes o por lavado de dinero o inversiones en actividades ilícitas o delito que merecieran para la legislación argentina pena privativa de la libertad de tres años o más. Esto apuntaba a delitos graves. Lo que introducía el decreto 70/2017 era expandir estas opciones a básicamente todos los supuestos de migrantes que tuvieran una condena firme o no firme en la Argentina o en el exterior, por delitos que merezcan según las leyes argentinas, penas privativas de la libertad. En este sentido, se avanzaba sobre todos los delitos sobre los que recaía una pena privativa de la libertad. Es decir afectaba tanto a quien tuviera antecedentes por un

2 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Sistema Nacional De Estadísticas Sobre Ejecución De La Pena (SNEEP), 2015. <http://www.jus.gov.ar/media/3202712/Infracci%C3%B3n%20a%20la%20ley%20de%20drogas.pdf>

delito muy grave (como narcotráfico) como a quien tuviera una falta menor. Por ejemplo, por una contravención (ej.: venta ambulante, manifestarse públicamente, o mismo un accidente de auto) según esta modificación, una persona podía ser expulsada del país.

Con estas modificaciones, se avanzaba sobre el concepto de «antecedentes» penales. En efecto, la norma entendía por antecedentes todo auto de procesamiento firme, cierre de la investigación preparatoria o acto procesal equiparable. Esto es, no se hablaba de condena sino de actos preparatorios en la investigación, lo cual viola el principio de inocencia. Toda persona es inocente hasta que se demuestre lo contrario (no hasta que exista una investigación en curso). Por último, se avanzaba sobre aquellos que no tenían una condena firme. Esto significaba que incluso a aquellos que no contaran con una condena firme en el país o en su país de origen se les podía, de todos modos, prohibir el ingreso, vulnerando también su principio de inocencia.

El decreto también introducía otras reformas importantes. Entre ellas, matizaba el principio de no privación de la libertad de migrantes como regla. En efecto, introducía posibilidades más amplias de privación preventiva de la libertad hasta tanto quedara firme el proceso de expulsión. Tal es así que habilitaba la privación de la libertad desde el inicio del proceso sumarísimo, y no lo supeditaba de manera excepcional —como sí lo hace la ley— a determinadas circunstancias. Además, el decreto reducía la aplicación del principio de reunificación familiar en los procesos de expulsión y cancelación de la residencia. La vida en familia es un derecho inalienable reconocido en múltiples legislaciones internacionales y nacionales. El decreto lo restringía sustancialmente, al punto de prever en el caso de sentencia condenatoria firme que la «Dirección Nacional de Migraciones podrá dispensar la cancelación de

la residencia si el extranjero invocare reunificación familiar respecto de progenitor, hijo o cónyuge ciudadano argentino». En los casos de expulsión, si antes la reunificación familiar era una condición para evitar la expulsión, con el decreto era una excepción que solo en ciertas categorías de residentes permanentes o temporarios.

En síntesis, esta reforma de la Ley de Migraciones permitió que prácticamente cualquier extranjero pudiera ser deportado por cualquier delito menor. A partir de este decreto, alcanzaba con el procesamiento o condena no firme, incluso en casos donde corresponderían penas entre un mes y menos de tres años y que suelen ser excarcelables, como por ejemplo el «atentado y resistencia a la autoridad». Casi ninguna persona argentina iría presa por un delito tal, pero un migrante incluso si es documentado, con familia, con arraigo, con toda su vida en el país, podía ser deportado casi sin excepción. El DNU establecía también un procedimiento de expulsión sumarísimo que generaliza la detención y dificulta el acceso a la defensa pública. Para decirlo de manera sucinta: para los argentinos, justicia; para los extranjeros, expulsión express, mostrando un enorme retroceso en materia de derechos humanos de las personas migrantes en el período (CELS, 2018).

En diciembre de 2019 asume en el gobierno el Frente de Todos, encabezado por el presidente Alberto Fernández. Desde entonces no tardaron en hacerse visibles las demandas de diversas organizaciones de migrantes sobre la necesidad de la anulación del DNU 70/17, bajo los argumentos de que la política migratoria debe estar basada en la regularización para asegurar más igualdad de derechos, sobre todo en el contexto de la pandemia Covid-19.

La vigencia del DNU agravaba aún más las condiciones de vida de los migrantes que en el contexto del Covid-19 habían perdido ingresos económicos como la mayoría de los sectores vulnerables, con dificultades para sostener sus viviendas y en muchos casos excluidos de los sistemas de protección social diseñados por el gobierno para asegurar cierto nivel de subsistencia.

Como primera medida, en marzo de 2020, con el inicio de la pandemia, el gobierno del presidente Fernández decidió suspender todos los plazos administrativos vinculados con los trámites de expulsión, pero en diciembre de ese mismo año los restableció. De esta manera, la decisión administrativa habilitó la continuación de los trámites de expulsión sumarísimos que inauguró el DNU 70/2017, sin consideración alguna de lo que puedan estar atravesando las personas migrantes que residen en la Argentina en el delicado contexto de la pandemia. No obstante, el 5 de marzo de 2021, mediante el Decreto de Necesidad y Urgencia 138, el presidente Alberto Fernández derogó el decreto 70/2017 dejando sin efecto los cambios que el gobierno de Mauricio Macri había realizado sobre la ley migratoria por considerarlos «irreconciliables con la Constitución Nacional y con el sistema internacional de protección de los derechos humanos».

Como hemos visto, en términos generales, las modificaciones a la Ley de Migraciones restringían el ingreso y permanencia de migrantes en el país que contaran con antecedentes penales, buscando evitar el ingreso de extranjeros que hubieran delinquido y facilitaba los mecanismos de expulsión de aquellos que cuenten con antecedentes penales. Modificaba aspectos de la Ley N° 25.871, que vulneraban el debido proceso, el derecho de defensa y el derecho a la unidad familiar.

Con la iniciativa del presidente Fernández, vuelve a estar en vigencia plena la Ley 25.871 abandonando la perspectiva criminalizadora. La anulación de este decreto es un paso central para garantizar los derechos de los colectivos migrantes y para afirmar una política migratoria que desarme trabas y asegure el acceso a la regularización migratoria.

Consideraciones finales

Como hemos demostrado a lo largo de este artículo, las políticas migratorias se expresan a través de normas, prácticas y discursos, y son parte del instrumental mediante el que el Estado ordena, clasifica y diferencia a la población, no solo entre nacionales y no nacionales, sino entre categoría de migrantes. A través de mecanismos varios —acuerdos y tratados bilaterales, procedimientos de admisión, condicionalidades, restricciones, requisitos—, las leyes crean etiquetas que distinguen a los migrantes autorizados a ingresar y permanecer en el país de inmigración de aquellos para los que las fronteras están cerradas o la regularidad migratoria es un imposible, como es el caso de los extranjeros con antecedentes penales. De este modo, las normas migratorias estratifican los derechos de las personas y crean nuevas formas de desigualdad, pero también refuerzan las desigualdades políticas, económicas y sociales preexistentes, que están atravesadas por el género, la edad, la clase social y el origen nacional, entre otros factores.

En la región sudamericana, la Argentina ha sido el principal receptor de migraciones, tanto transatlánticas como regionales. Históricamente, la migración ha operado como núcleo organizador de los debates, proyectos y procesos de construcción nacional. Hemos visto cómo los marcos normativos y la gestión migratoria llevadas a cabo durante la segunda mitad del siglo XX estuvieron permeadas por una lectura que reprodujo una oposición entre migrantes deseables e indeseables, yendo a contrapelo de la propia evidencia estadística en cuanto a la cantidad y el crecimiento de unos y de otros. Así, mientras que crecía la migración regional veíamos cómo se le restringían derechos (vía leyes, decretos o normativas específicas), amparado en un imaginario europeizante de construcción de la nación.

La última década del siglo pasado actualiza estas articulaciones, aunque le agrega un condimento mayor, ya que se trata del momento de mayor cantidad de migrantes regionales en el país y la decisión del Estado consiste en abandonar las políticas de regularización de su población migrante mayoritaria. Ello condujo a lo que algunos autores llamaron la producción social de la ilegalidad (Casaravilla, 1999) que realiza el Estado al permitir el ingreso irrestricto, pero obstaculiza la posibilidad de regularización transformando a un migrante en un irregular. La presencia del Estado a partir de la ausencia de sus políticas (en este caso hacia una población importante y con innumerables problemas) supone el abandono del Estado de sus responsabilidades como garante de derechos y como generador de un lugar simbólico y real de los «nuevos migrantes» en la idea de nación.

A inicios del gobierno de Néstor Kirchner, en un contexto favorable de ampliación de derechos, se reconoció la migración como un derecho humano, lo que marcó un hito histórico en relación con los antecedentes de la política migratoria, tanto nacional como internacional. A partir de la sanción de la Ley 25.871 durante el periodo kirchnerista, el accionar del Estado estuvo dirigido por la voluntad política de promover y facilitar la regularización de la población migrante, con especial atención a la procedente del Mercosur.

Pero entre diciembre de 2015 y fines de 2019, el gobierno de la Alianza Cambiemos liderado por Mauricio Macri, promovió una reconfiguración de las normas, prácticas y representaciones en torno a la cuestión migratoria. Desde el discurso público se reactivaron y legitimaron las vinculaciones entre migración, delito y seguridad. El énfasis promovido por el kirchnerismo en la regularización fue reemplazado por la

centralidad otorgada a la lucha contra la irregularidad migratoria. Así, se redoblaron los esfuerzos estatales para expulsar a personas migrantes con antecedentes penales que ya habían cumplido condena, sin importar los vínculos familiares, el tipo de delito, ni los años de residencia.

Sin embargo, la reciente decisión del presidente Fernández de dejar sin efecto el Decreto 70/2017 representa un paso fundamental para garantizar más igualdad de derechos, el derecho a migrar y la obligación del Estado de regularizar a las personas migrantes.

Si uno trazara un paralelismo entre los modelos de gestión de fines de siglo XIX y los de principios del siglo XXI podría considerar algunos elementos que se repiten y otros que claramente se modifican. Sin entrar en las claras diferencias en términos socio demográficos podríamos pensar que en los modelos «aperturistas» prima un principio de realidad estratégico sobre lo realmente existente (un tipo de población con ciertas características y condiciones de vida) que, sin dejar de ponderar su espíritu democrático e igualador, no deja de proyectar ideales basados en modelos de desarrollo económico expansivos.

Referencias bibliográficas

- Allega, L. (2010). Hacia una genealogía de la 'Patria Grande'. Ponencia presentada en la Reunión del Grupo de Trabajo de Filosofía Política- CLACSO La unión latinoamericana: utopías y realidades, en Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador.
- Allega, L. (2012). Gestionétatique de la diversité en Argentine, en S. Villavicencio y G. Navet (comp.), *Diversidades de la diversidad*. La hemerchetane.
- Benencia, R. (2003). La Inmigración Limitrofe, en *Historia de la Inmigración en la Argentina*, Sudamericana.
- Canelo, B., Gavazzo, N. y Nejankis, L. (2018). Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio. *Si Somos americanos*, 18 (1), 150-182.
https://scielo.conicyt.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0719-09482018000100150
- Cantamutto, F; Constantino, A., Schorr, M., (2019), El gobierno de Cambiemos en la Argentina: una propuesta de caracterización desde la economía política. *Revista electrónica de Estudios Latinoamericanos*, 17, (67).
- Ceriani, P. (2004). Nueva Ley: un paso hacia una concepción distinta de la migración. En R. Giustiniani (comp.), *Migración: un derecho humano*, Prometeo.
- Courtis, C. (2006). Hacia la derogación de la Ley Videla: la migración como tema de labor parlamentaria en la Argentina de la década de 1990. En *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, Prometeo.
- Courtis, C. y Pacecca, M. (2008). Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas, *CEPAL Serie Población y Desarrollo*, (84), Santiago de Chile.
- Devoto, F. (2003). *Historia de la inmigración en Argentina*, Sudamericana.
- Domenech, E. (comp.) (2009). *Migración y política: el Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*, Universidad Nacional de Córdoba.
- Domenech, E. (2018). Gobernabilidad migratoria: producción y circulación de una categoría de intervención política. *Temas de Antropología y Migración*, (10), 110-118.
- Focas, B. (2020). *El delito y sus públicos. Inseguridad, medios y polarización*. Unsam
- Gil Araujo, S. (coord.), (2019). Gobernar por decreto. Antecedentes, contenidos e implicaciones de los cambios en la política migratoria argentina (2016-2017), *Informes de Coyuntura*, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires.
- Giustiniani, R. (comp.), (2004). *Migración: un derecho humano*, Prometeo.
- Grimson, A. (2006). Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en la Argentina. En A. Grimson. y E. Jelin. (comp.), *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, Prometeo.

- Halperín Donghi, T. (1987). ¿Para qué la inmigración? En *El espejo de la historia. Problemas argentinos y perspectivas latinoamericanas*, Sudamericana.
- Mármora, L. (2004). Las leyes de migraciones como contexto normativo (De la “Ley Videla” a la Ley de Migraciones 25.871). En Giustiniani (comp.) *Migración: un derecho humano*, Prometeo.
- Novick, S. (comp.), (2008). *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*, CLACSO Coediciones
- Novick, S. (comp.), (2010). *Migraciones y MERCOSUR: una relación inconclusa*, Catálogos.
- Oszlak, O. (2008). Formación histórica del Estado en América Latina: elementos teórico-metodológicos para su estudio. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Oszlak, O; O’Donnell, G. (2008), Estado y políticas estatales en América Latina. Hacia una estrategia de investigación. En *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas. Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- O’Donnell, G. (2010). *Democracia, agencia y estado. Teoría con intención comparativa*, Prometeo.
- Pacecca, M. (2000). Legislación, migración limítrofe y vulnerabilidad social. *Realidad Económica* (171), Instituto Argentino para el Desarrollo Económico.
- Pacecca, M. (2006). Extranjeros en Argentina: ¿Qué derecho a los derechos? Ponencia presentada en Tournée d’études Quelsdroits pour les sans-droit? Inégalité, Justice, Citoyenneté, Centro Franco Argentino de Altos Estudios de la Universidad de Buenos Aires.
- Pacecca, M. (2017). Macri y la migración. El absurdo de la extranjería. *Anfibia*, UNSAM <http://revistaanfibia.com/ensayo/el-absurdo-de-la-extranjeria/>.
- Penchaszadeh, A. P. y Courtis, C. (2019). Los poderes del Estado frente a la población extranjera residente en la Argentina: la naturalización como campo de disputa. *Posdata*, 24, (2), 301-329.
- Penchaszadeh, A. P. y García, L. (2018). Política migratoria y seguridad en Argentina hoy: ¿el paradigma de derechos humanos en jaque? *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 23, 91-109, <https://doi.org/10.17141/urvio.23.2018.3554>.
- Sayad, A. (2008). Estado, nación e inmigración: El orden nacional ante el desafío de la inmigración. En *Apuntes de investigación*, CECYP.
- Villavicencio, S. (comp.), (2003). *Los contornos de la ciudadanía. Nacionales y extranjeros en la Argentina del Centenario*, Eudeba.

CUINAP | Argentina, Cuadernos del INAP

Año 2 - N.º70 - 2021

Instituto Nacional de la Administración Pública

Av. Roque Sáenz Peña 511, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina

C. P.: C1035AAA - Tel.: 4343-9001

Correo electrónico: cuinap@jefatura.gob.ar

ISSN 2683-9644

Editor responsable

Mauro E. Solano

Edición y corrección

Natalia Staiano

Arte de tapa

Roxana Pierri

Federico Cannone

Diseño y diagramación

Lucía Fernández

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial del INAP.

INAP no asume responsabilidad por la continuidad o exactitud de los URL de páginas web externas o de terceros referidas en esta publicación y no garantiza que el contenido de esas páginas web sea, o continúe siendo, exacta o apropiada.

Los Cuadernos del INAP y su contenido se brindan bajo una Licencia Creative Commons Atribución-No Comercial 2.5 Argentina. Es posible copiar, comunicar y distribuir públicamente su contenido siempre que se cite a los autores individuales y el nombre de esta publicación, así como la institución editorial.

El contenido de los Cuadernos del INAP no puede utilizarse con fines comerciales.

Esta publicación se encuentra disponible en forma libre y gratuita en: publicaciones.inap.gob.ar

Julio 2021

Secretaría de
Gestión y Empleo Público



Jefatura de
Gabinete de Ministros
Argentina