

Políticas públicas, migraciones y transnacionalismo: un estudio del Estado argentino ¹

Nejamkis Lucila²

Resumen:

En la última década del siglo XX se puso de manifiesto la emergencia de la perspectiva transnacional de la migración. La teoría transnacional aplicada a las migraciones internacionales ha contribuido a destacar, la trascendencia del Estado-nación en la conformación de los movimientos y contextos migratorios en general y en la constitución de las comunidades transnacionales en particular, así como su transformación a partir de las actividades transnacionales de los migrantes. En esta ponencia, se pondrá atención en vincular las políticas y discursos del Estado Argentino en relación a la migración con la perspectiva transnacional. Por consiguiente, será interesante indagar como ciertas políticas migratorias potenciar o restringir experiencias transnacionales de los migrantes. Para ello, se focalizara en un análisis cualitativo donde se combinaran el análisis documental, con algunas perspectivas sociológicas y de teoría política referidas al Estado, las políticas públicas y al transnacionalismo.

¹ Trabajo presentado en el IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, realizado en La Habana, Cuba, del 16 al 19 de noviembre de 2010.

² Becaria Doctoral Consejo de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Miembro del Grupo Población Migración y Desarrollo, Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA

Introducción

“El problema no es tanto lo que ignoramos sobre nuestro objeto de estudio, sino lo que creemos saber de él. Por ello, tal vez no estaría mal tratar de olvidar muchas de las cosas que aprendimos sobre la inmigración antes de que empezásemos a estudiarla en serio”.

García Borrego (2008:122)

Si bien la migración ha existido desde los orígenes mismos del ser humano, las construcciones que actualmente con relación a este fenómeno se realizan —desde las ciencias y los Estados— dan cuenta de una progresiva preocupación en torno a la cuestión migratoria, así también de un cambio en las percepciones y los modos de abordaje con relación a esta problemática. Estas “nuevas” miradas se vinculan con los procesos políticos, económicos y sociales acontecidos en las últimas décadas, en las que la globalización neoliberal ha asumido un papel preponderante³.

En este sentido, sobre todo en los países denominados “desarrollados” se observa una creciente producción de trabajos científicos que indagan la relación entre los procesos migratorios y el transnacionalismo (Levitt, Glick Schiller, 2004; Suarez, 2007; Portes, 2003; Basch, Glick Schiller y Blanc-Szanton, 1994). Éstos tratan de responder a las inquietudes generadas por las transformaciones de los vínculos entre las sociedades de origen y destino de los migrantes, y son perspectivas que aportan herramientas para comprender, tal como dice Sayad, que “la emigración/inmigración involucra en realidad dos órdenes políticos, dos naciones y dos nacionalidades y no solamente dos países, dos sociedades, dos economías” (Sayad, 1998: 280).

En este sentido, la teoría transnacional aplicada a las migraciones internacionales ha contribuido a destacar la trascendencia del Estado-nación en la conformación de los movimientos y los contextos migratorios en general, en la constitución de las comunidades transnacionales en particular, así como su transformación a partir de las actividades transnacionales de los migrantes.

En palabras de Levitt y Glick Schiller (2004), los análisis que derivan de una perspectiva transnacional contribuyen a la formación de un nuevo paradigma: el que rechaza que la sociedad y el Estado Nación sean una y la misma cosa. Así es como esta perspectiva crítica al nacionalismo metodológico y epistemológico dominante que tienden a aceptar al Estado Nación y a sus fronteras como un elemento dado en el análisis social.

En este contexto, es importante destacar que no todos los Estados de origen y de destino de los migrantes son iguales. Los Estados difieren en relación con sus retóricas o con el tipo de

³ En América Latina, como respuesta a la crisis iniciada en las últimas décadas del siglo XX, se instauró un nuevo modelo de corte neoliberal a partir del denominado “Consenso de Washington”, que impulsó una política de desregulación económica, disciplina fiscal, incremento de las inversiones extranjeras directas, privatizaciones, y preponderancia del sector exportador como vía de inserción en el mercado mundial. Estas medidas dieron lugar a un nuevo modelo de crecimiento económico orientado hacia el mercado externo, que insertó a los países de Latinoamérica en la economía mundial en una situación de fuerte vulnerabilidad, acompañada por un aumento de la pobreza y una profundización de las desigualdades sociales.

ideología de la nacionalidad que promulgan. Así también, varían respecto del tipo de política pública o de los tipos de programas y estrategias que ponen en práctica (Levitt y Glick Schiller, 2004).

Por su parte, las prácticas transnacionales de los migrantes son interesantes para estudiar, porque no sólo transgreden los límites de los sistemas políticos y las sociedades, sino que también —y al mismo tiempo— descubren los términos políticos y discursivos de la participación local. Asimismo, es importante el cuestionamiento acerca de si las prácticas transnacionales de los migrantes retan a las instituciones estatales o si, por el contrario, sirven a sus intereses (Østergaard-Nielsen, 2009).

En este contexto, tal como plantean Gil Araujo y Pedone (2008), se observa que la normativa sobre las migraciones condiciona significativamente las oportunidades de los migrantes, así como restringe o impulsa el alcance de la capacidad de agencia y da forma a sus experiencias de vida. Por consiguiente, hay que entender al Estado como un actor fundamental a la hora de producir y reproducir aquello que es entendido como “los sujetos migrantes”.

En este trabajo se pretenden vincular las políticas públicas del Estado argentino con las prácticas transnacionales de los migrantes. Por lo tanto, será interesante indagar cómo ciertas políticas migratorias potencian⁴ o restringen dichas prácticas. La propuesta consiste en analizar los principales programas y políticas llevadas a cabo por el Estado argentino en relación con el fenómeno migratorio luego del 2003. En dicho año, se sancionó una nueva ley migratoria (N° 25871) que modificó radicalmente el tratamiento de las migraciones. En este sentido, se buscará abordar aquellas políticas que involucren tanto a los inmigrantes como a los emigrantes, tratando de entender el fenómeno migratorio en su totalidad.

Para ello, se focalizará en un abordaje cualitativo, que combinará el análisis documental con algunas perspectivas sociológicas y de teoría política referidas al Estado, a las políticas públicas, a las migraciones y al transnacionalismo.

2) *Transnacionalismo, políticas públicas, prácticas transnacionales y migraciones*

2.1) ¿Qué es esa cosa llamada “transnacionalismo”?

Se considera que para establecer las vinculaciones entre políticas públicas y prácticas transnacionales de los migrantes es necesario, en una primera instancia, indagar acerca de la triada de conceptos que integran esta proposición. En consecuencia, resulta fundamental explicar a qué se hace referencia, en este trabajo, cuando se mencionan definiciones tan controversiales como “transnacionalismo”, “políticas públicas”, “migraciones” y “prácticas transnacionales”.

Tal como explica Suarez Navaz (2007), en el caso del transnacionalismo no hay que confundir al fenómeno con la existencia de la perspectiva tanto a nivel teórico como metodológico. En este sentido, Smith plantea que “si la vida transnacional existía en el pasado pero no se veía como tal, entonces la lente transnacional hace ese nuevo trabajo analítico de proveer una forma de mirar a lo que estaba pero no se podía ver” (Suarez Navaz, 2007:6). Lo novedoso no es, por tanto, la existencia de estas redes y vínculos transnacionales, sino la

⁴ Se entiende por “potencialidad” a la posibilidad de realizar una acción transnacional.

perspectiva teórica y metodológica que esta corriente aporta para el tratamiento de los procesos sociales.

Desde las ciencias humanas y sociales, es posible aplicar la perspectiva transnacional a un sinnúmero de fenómenos. En este caso, interesa relacionarla específicamente con las migraciones, pues éstas fueron abordadas tradicionalmente por la ciencia desde los países de origen o destino como compartimentos estancos, sin establecer relaciones concretas con los procesos que acontecían entre dichos Estados. A este tipo de enfoque responde el transnacionalismo, porque plantea un marco de análisis estructural que indaga acerca de los lazos que se establecen tanto en los países de inmigración como en los de emigración. En palabras de Calderón (2006), “la aproximación metodológica más novedosa consiste en reconocer que analizar a la sociedad de origen, pero no sólo como explicación de las razones para emigrar, sino por su propio impacto en el proceso migratorio, implica aceptar la circularidad inherente a todo flujo migratorio internacional” (Calderón, 2006:63).

Por consiguiente, tal como plantea Suarez (2007), “el concepto transnacional alude, en su sentido más general, a procesos y prácticas económicas, políticas y socioculturales que están vinculados a, y configurados por, las lógicas de más de un Estado Nación, y que se caracterizan por el cruce constante de sus fronteras” (Suarez, 2007:1). En esta línea de análisis, Nina Glick Schiller, Linda Blash y Cristina Szanton Blanc (1992, 1994) definen al transnacionalismo como “el conjunto de procesos por los cuales los inmigrantes crean y mantienen relaciones sociales multidimensionales que vinculan las sociedades de origen y las de destino. Llamamos a éstos ‘procesos transnacionales’ para enfatizar que hoy en día muchos migrantes construyen campos sociales que cruzan fronteras geográficas, culturales, y políticas” (Blash *et. al.* 1994: 7).

En efecto, actualmente se reconoce que los vínculos de los migrantes con sus países de origen no desaparecen una vez que se ha emigrado; por el contrario, los migrantes mantienen diversos tipos de vínculos con sus países, a la vez que se incorporan a la sociedad receptora (Glick Schiller *et. al.* 1992; Portes *et. al.* 1999; Faist, 2000).

Esta puesta en evidencia de la multiplicidad de espacios donde interactúan los diferentes agentes del proceso migratorio es fundamental, puesto que permite, entre otras cosas, rescatar el concepto de nación. Como señalan Andreas Wimmer y Nina Glick Schiller (2002), el proceso de construcción del Estado nacional ha moldeado profundamente los modos en que la inmigración ha sido percibida y recibida. Así también, estas percepciones han influido en la teoría y en la metodología de las ciencias sociales; en especial, en los discursos en torno a la inmigración y la integración. Este “nacionalismo metodológico” se expresa en una naturalización de los Estados Nación, por la que se reproducen y legitiman sus discursos o valores nacionales y se piensan los procesos sociales desde las fronteras y los límites estatales (Wimmer y Schiller citado en Mera, 2008:2).

Dar cuenta de este planteo es fundamental para nuestro trabajo, pues como se verá en los próximos apartados, las políticas públicas sobre migración responden claramente a la reproducción del orden nacional (Sayad, 2000, 2006; Gil Araujo, 2005, 2006). En este sentido, indagar las potenciales prácticas transnacionales que se encuentran en políticas nacionales de migraciones permite, a su vez, dar cuenta de las construcciones tanto de los espacios como de los agentes involucrados en estos procesos.

En efecto, algunos conceptos que pueden ayudar a evitar la reproducción del nacionalismo imperante en los estudios migratorios son “campo social” y “campo social transnacional”

(Lewitt y Schiller 2004, Suarez, 2004, 2007), que ponen en tela de juicio las divisiones hegemónicas entre lo global, lo local, lo nacional y lo transnacional.

En consecuencia, hay que detenerse aquí para explicar qué entienden estas autoras —Lewitt y Schiller, así también Suarez— por “campo social” y cómo puede ayudar este concepto en la comprensión de los procesos migratorios contemporáneos.

Levitt y Glick Schiller (2004) definen el campo social como “un conjunto de múltiples redes de relaciones sociales entreveradas a través de las que se intercambian, organizan, y transforman de forma asimétrica ideas, prácticas y recursos” (en Suarez, 2007: 14). Según Suarez, esta definición se vincula estrictamente con el concepto de red⁵; esto genera que se prive a esta perspectiva de algunos de los ámbitos de análisis más novedosos e interesantes, como el rol del Estado en su dimensión transnacional, la relación entre los diferentes posicionamientos de los migrantes situados en las redes con transformaciones socioculturales y económicas de relevancia en el campo transnacional, o el análisis de fenómenos centrales. La autora (¿Suarez?) entiende que el campo social transnacional no se limita a un espacio contenedor de redes sociales, sino que se extiende a un conjunto de dinámicas que emanan del impacto de los procesos de globalización en el mercado laboral y en la gobernabilidad de las poblaciones, cada vez menos arraigadas a un único territorio. En este sentido, el campo social transnacional no necesariamente es equiparable o reductible al objeto de observación.

De lo anterior se puede inferir que tanto las políticas públicas como las prácticas transnacionales de los migrantes van modificando sus relaciones al interior y entre los campos sociales. A la vez, las transformaciones que se dan en los campos sociales pueden modificar las políticas y las prácticas transnacionales.

En efecto, el objetivo del presente trabajo va en dirección de dar cuenta cómo se van desarrollando esos cambios, en los que las políticas migratorias no son más que un ejemplo del rol del Estado como uno de los agentes elementales de estos procesos sociales.

En síntesis, luego de presentar las principales características del recorte hecho, en este trabajo, del concepto de transnacionalismo, será interesante profundizar sobre el concepto de prácticas transnacionales de los migrantes. Esta meta permitirá acercarse a una definición que permita responder, entre otras cosas: ¿cuáles son los elementos que involucra una práctica transnacional? ¿Qué tipo de prácticas transnacionales migratorias se conocen? En definitiva, ¿qué es una práctica migratoria transnacional?

2.2) Prácticas transnacionales de los migrantes: un análisis exploratorio

“Si los individuos participan en relaciones y prácticas sociales que atraviesan fronteras, como una característica regular de su vida cotidiana, exhiben entonces una forma transnacional de ser. Cuando la gente reconoce esto de manera explícita, y subraya los elementos transnacionales de quiénes son ellos, entonces también expresan una forma transnacional de pertenecer. Es claro que estas dos experiencias nos siempre van de la mano” (Lewitt Schiller, 2004:68).

⁵ Para un análisis más detallado del concepto de redes, ver Pedone (2002), Baily (1988), Devoto (1988), Gurak y Caces (1998).

Tarea dura de por sí es definir aquellos elementos que involucran una práctica social. Esta apuesta se redobla cuando se pretende explicar en qué consiste una práctica migratoria transnacional. Esto es así porque la actividad de definir nos abre siempre un abanico de múltiples posibilidades, en las que se debe decidir el adentro y el afuera, labor que muchas veces se presta a equivocaciones.

Por consiguiente, en este apartado se tratará de entender tanto las prácticas migratorias transnacionales más institucionalizadas (el voto en el exterior, por ejemplo) como aquéllas que comprenden la vida cotidiana de los migrantes (negocios familiares y envío de remesas, entre muchas otras).

En este proceso, se debe evitar la confusión de estas experiencias con las que la globalización neoliberal ha familiarizado entre las empresas y los empresarios denominados “transnacionales”. Para ello, hay que contextualizar las prácticas migratorias transnacionales en lo que Pedone denomina los “*espacios sociales transnacionales*”. Este concepto hace referencia a que “el espacio social de la vida cotidiana de los migrantes y las instituciones sociales involucradas no se limita a un lugar unilocal, sino que se entretreje entre diferentes lugares, y se halla en un espacio plurilocal y transnacional” (Pedone, 2004: 2).

Por consiguiente, se evidencia que las prácticas transnacionales de los migrantes involucran más de un lugar físico y más de una nación. El análisis de estas prácticas permite dar cuenta cómo la gente que vive en espacios sociales transnacionales experimenta múltiples lugares y capas de poder, por los que es moldeada, pero también puede responder y actuar (Lewitt y Schiller, 2004).

En este contexto, diversos trabajos dan cuenta de que un porcentaje de los migrantes mantienen de manera continua un vínculo activo con sus países de origen. A partir de ello, se han estudiado muchas prácticas: los tipos de relación cultural, social y especialmente económica que se desarrollan (sean las fiestas religiosas o la adaptación de las tradiciones en un ambiente ajeno al del lugar donde surgieron), así también la reproducción de los valores familiares, cívicos y hasta sexuales. La línea del impacto del uso de las remesas, los negocios étnicos y el floreciente mercado transnacional son indicadores constantes de esta relación, y los efectos en las sociedades de las que participan resulta muy evidente (Calderón, 2006).

De lo anterior se entiende que, para el análisis de las prácticas de los migrantes, se vuelve cada más necesario incorporar la perspectiva transnacional. Es imposible detallar en un trabajo corto todas las experiencias transnacionales de los migrantes, y ya se definió más arriba cuáles son los elementos que las circunscriben. De aquí en adelante, se hará foco en la descripción de aquellas prácticas migratorias transnacionales que han sido menos reconocidas —y, por consiguiente, menos estudiadas—, sobre las que se puede detectar fácilmente la incidencia directa de los Estados a través de sus políticas. Esto permite dar cuenta de la importancia de incorporar la mirada transnacional a procesos que han sido asociados pura y exclusivamente con un solo lugar de movimiento y de acción.

Ejemplo de lo recién expuesto constituyen los recientes trabajos que relacionan las políticas de migración familiar con las transformaciones de las relaciones familiares y con las estrategias de género y las generacionales de reagrupación familiar (Gil Araujo, Pedone, 2008; Hondagneu-Sotelo, Avila, 1997). Este tipo de trabajos logra explicar cómo, dentro del contexto migratorio, numerosos elementos han contribuido para la construcción de una “maternidad transnacional”. Tal como explican Pedone y Gil Araujo (2008), la feminización de la pobreza conjuntamente con la demanda laboral de los países centrales de mano de obra

femenina de países periféricos —particularmente para el servicio doméstico—, son condiciones que han forjado nuevos desafíos y significados de la maternidad. Esta maternidad transnacional contradice los modelos de maternidad de clase media de los países centrales, y más aún las nociones ideológicas de la maternidad en América Latina (Hondgneu-Sotelo y Ávila, 1997). Tal como se expuso anteriormente, esto no quiere decir que la maternidad transnacional sea vista como una práctica nueva, sino que estos estudios brindan un marco de análisis para comprender mejor dichos procesos.

Las experiencias derivadas de la maternidad transnacional no pueden ser abordadas de manera aislada con respecto a otras relaciones familiares y conductas de cuidado, puesto que uno de los rasgos distintivos de esta maternidad son las negociaciones y los conflictos que se generan entre las mujeres de un mismo grupo doméstico en torno al ejercicio de la maternidad en un contexto migratorio transnacional (Pedone y Gil Araujo, 2008).

Otra de las prácticas migratorias transnacionales sobre las que interesa hacer foco en este trabajo es la política. El estudio de dicha perspectiva con respecto a esta óptica es relativamente reciente, pues si bien desde hace décadas existen estudios sobre el ejercicio político de los sujetos en más de una nación —por ejemplo, a través del sindicalismo internacional—, lo novedoso de esta propuesta es el análisis de nuevas formas de expresión política que se verifican en más de un universo político (Calderón, 2006). Asimismo, tal como señala Baübock (2002), la participación política transnacional ha sido un tema poco tratado en los estudios sobre el transnacionalismo. La discusión sobre la normativa para el voto desde el exterior es reciente y existen escasos trabajos que examinen sus causas y consecuencias (Baübock, 2002).

El transnacionalismo político es el lugar de los vínculos políticos (Vertovec, 1999), el espacio público en el que las acciones políticas, tanto formales como informales, se extienden a través de las fronteras. Como señala Landolt (2003), tanto la participación política de los migrantes en un país donde ya no residen, como las estrategias extra-territoriales de los Estados que buscan reincorporarlos al proyecto nacional apuntan hacia esta nueva situación. En este sentido, se genera un tipo novedoso de demanda política que rompe con las formas antiguas de organización corporativa, así como genera nuevas expresiones de ese vínculo político con el país de origen (Moraes Mena, 2006).

Según Østergaard-Nielsen (2009), es posible establecer categorías entre los tipos de prácticas políticas transnacionales de los migrantes. Aunque no conforman más que una mera tipología, ayudan en la comprensión del objeto de estudio, porque muestran ejemplos de las prácticas políticas transnacionales concretas.

En este sentido, los migrantes y los refugiados pueden movilizarse en torno a una multitud de cuestiones. Una forma de categorizar esta diversidad es utilizar la distinción de Østergaard-Nielsen (2009: 21-22):

Immigrant politics: las actividades políticas que los migrantes y refugiados llevan a cabo para mejorar su situación en el país receptor.

Homeland policies: las actividades políticas de migrantes y refugiados dirigidas a la política interna o exterior del país de origen.

Emigrant politics: labor de los migrantes por la institucionalización de su estatus transnacional como residentes en el exterior, así también el aumento de sus derechos en el país de origen.

Local-local politics: una dimensión final del transnacionalismo político de los migrantes, dirigida a la mejora de la situación en la comunidad local de la que provienen.

De esta manera, para aproximarse metodológicamente al estudio de la experiencia política de los que participan en la circularidad propia del proceso migratorio, lo central es observar tanto las reacciones de los Estados de origen de estos migrantes —por ejemplo, a través de la creación de nuevos marcos legales para conciliar la realidad de la migración— como el debate intenso que significa para las naciones discutir cuál es el lugar que les corresponde a esos ciudadanos que un día dejaron su tierra, pero insisten en mantener con ésta vínculos sociales, culturales, económicos y políticos (Calderón y Martínez, 2002).

En síntesis, tal como explica Castles (2004), la comprensión de los procesos migratorios y de los factores transnacionales debe enlazarse con un análisis de la forma en que se lleva a cabo la formulación de las políticas en los Estados y las entidades supranacionales. Esto implica el análisis de los intereses y de la manera en que se articulan, además del modo en que funciona el sistema político. Muchos fracasos o consecuencias inesperadas de las políticas pueden explicarse de esta manera. A ello se debe añadir el hecho de que la naturaleza de los procesos migratorios es a largo plazo, mientras que los ciclos de las políticas son esencialmente de corto plazo y, con frecuencia, se determinan por la duración de los mandatos electorales.

En este sentido, los inmigrantes, antes de poder establecer vínculos transnacionales en el país de destino, están sometidos a la presión del transnacionalismo “desde arriba” que pretende regular los flujos y convertirlos en no-personas (Garzón, 2006). Siguiendo la perspectiva teórica de Garzón, la realización de una acción transnacional estará supeditada a la posición de los migrantes en las jerarquías del capital económico, cultural y social, así como a la posibilidad de acumular capital nacional en la sociedad de acogida (Garzón, 2006).

En este sentido, 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, puede potenciar (o no) un sinnúmero de prácticas migratorias transnacionales —desde las más hasta las menos institucionalizadas.

Queda ahora explicar qué se entiende por “política pública” y por “política migratoria”, para luego analizar el papel del Estado argentino en el supuesto fomento de prácticas migratorias transnacionales.

2.3) Las políticas migratorias como aspecto de las políticas públicas

Existen diferentes modelos teóricos que tradicionalmente han tratado sobre políticas públicas. Meny y Toing (1992) resumen tres corrientes principales: a) la centrada en un enfoque “social” que privilegia al individuo y al pluralismo social y sólo concibe el Estado desde una perspectiva funcionalista; b) la que atribuye al Estado la condición de instrumento al servicio de una clase o de grupos específicos y que, por consiguiente, supone que éste dispone sólo de una autonomía marginal, representando: i) los intereses del capital (neomarxistas), o: ii) los de los burócratas o expertos que lo controlan desde su interior (neoweberianos); c) la tercera corriente, focalizada en los equilibrios y desequilibrios entre Estado y sociedad, los que las políticas públicas permiten traducir. Entre las líneas más sobresalientes de esta propuesta se

destacan el neocorporativismo y el neoinstitucionalismo, como variantes de un doble rechazo a un racionalismo economicista y a una idea de sociedad dependiente de un Estado cautivo de una minoría.

Desde otra perspectiva, algunos autores han hecho hincapié en diferenciar visiones denominadas “sociocéntricas”, identificadas con la formulación de políticas públicas como producto de las luchas, conflictos y presiones que se generan en la sociedad. Este proceso no permitiría analizar los procesos tanto de elaboración como de implementación de dichas políticas públicas, puesto que dan por supuesta la dependencia de éstas de los procesos políticos que se generan en la sociedad, sin tener en cuenta la heterogeneidad del aparato estatal ni la de los actores estatales en sus intereses o en sus objetivos. Estas teorizaciones — opuestas a las visiones llamadas “estadocéntricas”, que otorgan un papel fundamental al Estado en la planificación e implementación de políticas— hacen hincapié en el concepto de “autonomía” y ponen el énfasis en las posibilidades de las elites estatales políticas o burocráticas, que tienden a aislarse de las presiones sociales y a aplicar aquellas políticas que desde su lugar sean vistas como las más beneficiosas para el interés general (o particular). Sin embargo, estas perspectivas menosprecian el papel que juegan los distintos actores sociales a la hora de definir una política determinada, así como su capacidad para penetrar las estructuras estatales con el fin de satisfacer sus intereses (Mann, 1997).

En Argentina numerosos estudios han analizado en profundidad la preponderancia del papel de Estado y concluyeron en que la toma de posición de éste frente a una “cuestión” genera respuestas de actores sociales y estatales, así como reposicionamientos y redefiniciones a lo largo de su problematización (Oszlak y O’Donnell, 1984). En esta línea de análisis, las políticas serían el resultado de una determinada estructura societal de poder y del funcionamiento de un determinado sistema político (Oszlak, 1976) en el que cada grupo social plantea distintas estrategias de desarrollo con el objeto de imponer al resto de la sociedad su propio modelo social (Azpiazu y otros, 1986). Si, como dice Oszlak, toda política pública de manera directa o indirecta tiene por finalidad intervenir en una cuestión social que se presenta como “sensible” o “problemática”, resulta legítimo indagar acerca del modo en que ese proceso de intervención política tiene lugar en general y también en particular, cuando se trata de las políticas migratorias.

En este contexto al complejo entramado que involucra el desarrollo de las políticas públicas hay que añadirle la multiplicidad del fenómeno migratorio. Centrándose en el ámbito de las políticas migratorias, los argumentos utilizados históricamente en la fundamentación de éstas se basaron en diferentes presupuestos: los asentamientos poblacionales, las características deseadas o no de los migrantes, el impacto económico de las migraciones, el papel de las migraciones en las relaciones entre países, y la dimensión ética que subyace en todo movimiento migratorio (Mármora, 2003).

En este orden, la definición más sobresaliente de políticas migratorias explica éstas como las propuestas y las 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 definición es muy clara y constituye una de las más utilizadas por los estudios migratorios, no alcanza para comprender en toda su complejidad el por qué de las políticas migratorias, qué implicancias habría en la opción por una u otra política, ni se da cuenta del rol de factores involucrados en las políticas que exceden el fenómeno migratorio mismo: la nación, el país, la democracia, la identidad nacional, el interés o el orden público (Gil Araujo, 2006; López Salas, 2005; Brubaker, 1992).

Es por ello que a lo largo del presente trabajo se propone incorporar estos conceptos al análisis de las políticas migratorias para evitar reproducir las definiciones clásicas sobre políticas públicas que adjudican a éstas una representación y un criterio de normalidad que sólo es compatible con la imagen de nación —es decir, con el discurso hegemónico estabilizado y largamente consolidado.

Sobre la base de esta problemática y con el objeto de superar las visiones recién expuestas, es importante introducir la perspectiva de la antropología de las políticas públicas (Shore y Wright 1997), la que propone tres ejes de abordaje para éstas: como discurso y poder, como artefactos culturales, y como tecnología política. Desde esta propuesta teórica, se entiende que las políticas públicas codifican normas sociales y valores, articulan principios organizadores fundamentales de la sociedad y también, de manera explícita o implícita, contienen modelos de sociedad (Shore y Wright, 1997). Por lo tanto, presenta el desafío de reconstruir las diferentes mentalidades que se encuentran involucradas en las proposiciones realizadas en torno al fenómeno migratorio entendiéndolas en su relatividad e interrelación. En esta línea de análisis, las políticas públicas demarcan y conforman identidades (Shore y Wright, 1997).

En este sentido, las relaciones que se producen entre los migrantes, las sociedades y los gobiernos en los países de arribo están atravesadas por los discursos, las prácticas y las normativas dominantes. Es sobre todo a través del discurso político, en tanto una herramienta performativa, que circulan ideas o modos de pensar dominantes y se clausuran otros posibles modos de pensar, al fijar los términos de referencia de la normalidad. Es importante observar cómo esas formas de pensamiento llegan a convertirse en hegemónicas y aquí las políticas públicas tienen un papel crucial, pues por su intermedio se otorga autoridad institucional a ciertos discursos en detrimento de otros (Shore y Wright, 1997).

Los discursos y normas hablan de un ideal universalizante de sujeto social, cultural y político que en ocasiones se encuentra lejos de las prácticas políticas pero funciona reconstruyendo y perpetuando un conjunto de relaciones sociales de poder y de dominación necesarias para mantener un determinado orden social.

Observando lo anteriormente dicho, se coincide con Shore y Wright (1997) en entender que los sujetos de poder son construidos por y a través de las políticas, en relación con lo que explica Gil Araujo:

Los sistemas de clasificación están siempre orientados hacia la producción de efectos sociales. Las clasificaciones generan diferencias cualitativas y son, muchas veces, el origen de las desigualdades. Las políticas públicas y, en especial, las políticas migratorias, en tanto herramientas de clasificación y calificación de poblaciones, son uno de los instrumentos que intervienen en este proceso de construcción de la figura social de la inmigración (Gil Araujo, 2002: 1).

Las leyes y programas suelen reflejar circunstancias e intereses económico-políticos que, a su vez, se justifican utilizando argumentos ideológicos arraigados en los contextos del saber, es decir, en el sentido común imperante (Doty, 1996). Así la ley es una expresión normativa de las políticas públicas y representa un sistema jerárquico que se constituye en un instrumento importante del Estado en el momento del debate (Doty, 1996). En resumen, normativa, políticas y discursos se funden en un orden autoproclamado como el ideal.

Bourdieu (2000) plantea que desde el punto de vista social el derecho o el fenómeno jurídico puede entenderse partiendo de dos aspectos inseparables entre sí: 1) el derecho como

discurso, esto es, como unidad de significación o práctica enunciativa en un contexto de producción o, más precisamente, como discurso en plural; 2) el derecho como espacio, sistema o conjunto de aparatos especializados que le sirven de soporte o, en el lenguaje de Bourdieu, como campo social en el que se produce y se negocia ese discurso.

En este punto hay que destacar que cuando se analizan la normativa, los discursos y la legislación (en este caso, la migratoria), resulta necesario distinguir entre los efectos pretendidos de estas propuestas —en tanto ideales correspondientes a un determinado proyecto político— y el campo de prácticas sociales que se define en la práctica político-jurídica. Si bien es fundamental comprender las contradicciones entre los documentos emanados de los gobiernos y la puesta en práctica de éstos, donde se ve involucrada una cantidad de actores políticos y sociales (poder judicial, policía, comunidad, gendarmería, etc.), al hacer foco en las leyes y en la normativa se pone especial énfasis en los modelos propuestos por los distintos gobiernos para pensar y generar determinadas consecuencias en todo el universo social. En este sentido, tal como explica Bourdieu (2000), la autoridad jurídica es la forma por antonomasia del poder simbólico; el poder del nombramiento y de la institución, de la representación, el poder para construir socialmente y para otorgar importancia social:

En esta línea de análisis, se concibe que la respuesta de cada país ante los movimientos migratorios está íntimamente ligada a su historia y a su experiencia inmigratoria, a su concepción de la identidad nacional y a su tradición de incorporación de los extranjeros, así como al grado en que esta cuestión ha sido politizada e institucionalizada. (López Salas, 2005).

3) El Estado argentino

“Los esfuerzos estatales por controlar la migración siguen todavía una lógica nacional, mientras que muchas de las fuerzas que determinan la migración siguen la lógica transnacional” (Castles 2006, 45-46).

En un trabajo dedicado a la emigración de argentinos, a las políticas y los actores sociales, Novick (2007) plantea que si bien el Estado argentino se preocupó tempranamente por el fenómeno migratorio, recién en la década del 50' se pudo encontrar una preocupación institucional con relación específica a los argentinos en el exterior. Estas primeras inquietudes estaban vinculadas de manera directa con aquellos migrantes calificados, que se incluían en la llamada “fuga de cerebros”⁶.

Como se verá en esta sección, las relaciones del Estado argentino con los migrantes se fue modificando con el correr de los años. Por esa razón, en este apartado se pretende realizar un análisis exploratorio de las principales políticas migratorias llevadas a cabo por el Estado argentino. El objetivo será, por un lado, vincular a éstas con las prácticas transnacionales de

⁶ Sólo por dar algunos ejemplos, en 1965 se creó mediante un decreto del Poder Ejecutivo Nacional, la “Comisión especial de estudios de migración de científicos, profesionales, técnicos, y obreros altamente calificados”. Asimismo, en el año 1973 el Estado formuló una política explícita referida a la emigración de argentinos. En el capítulo V del “Plan trienal para la reconstrucción y la liberación nacional” había una sección, la de “Emigración de argentinos”, en la que se planteaba también el problema de la emigración de argentinos calificados. Luego de recuperada la democracia, en el año 1984 se creó la “Comisión nacional para el retorno de los argentinos en el exterior” (Novick, 2007: 7-8).

los migrantes, de las que será interesante observar, por otro lado, si se ven potenciadas o restringidas por dichas políticas públicas.

Se entiende que toda investigación en ciencias sociales e historia debe dar cuenta de los criterios adoptados para delimitar temporalmente el período de análisis. Esta explicitación es importante pues, dependiendo del nivel de prácticas en que lo haga, otra será la datación, así como será diferente el conjunto de fenómenos que se vinculan analíticamente y se modificará el significado de las acciones y los enunciados discursivos sobre ellas. La ubicación temporal es determinante del sentido de los juicios que se emitan sobre los hechos y procesos estudiados. Con tal objeto, la elección de el periodo de estudio para el presente trabajo se justifica por la aprobación del Estado Argentino de una nueva Ley migratoria (N° 25871), luego de mas de 20 años de convivir con la norma N° 22439, emanada de un gobierno de facto y reconocida por su alto poder restrictivo en el tratamiento de las migraciones. En este sentido, la sanción de la nueva ley marcó claras diferencias con su antecesora y modificó de manera radical el tratamiento de las migraciones desde el Estado argentino. A su vez, se tendrá también en cuenta algunas políticas precedentes, como la legislación que regula la votación de los argentinos en el exterior y la de los inmigrantes en Argentina.

Cabe aclarar que no se analizarán en forma exhaustiva todas las políticas y la normativa sino aquéllas que impliquen, desde esta perspectiva, la intervención del Estado con el fin de potenciar prácticas migratorias transnacionales.

En resumen, a partir del análisis exploratorio de un conjunto de políticas públicas, se tomó la decisión de focalizar en: a) la Ley N° 24700 de electores en el exterior, y las leyes provinciales y nacionales que regulan el voto de los inmigrantes en nuestro país; b) la actual Ley migratoria N° 25871, atendiendo específicamente a las categorías de reunificación familiar y emigración; c) El Programa Raíces y el Programa “Provincia 25”, que vinculan de diferentes formas a los argentinos en el exterior con su país de origen.

a) Derecho al voto de los argentinos en el exterior y de los inmigrantes en Argentina

Si bien excede el periodo de estudio demarcado, nos parece pertinente analizar la posibilidad de vincular la participación política formal de los emigrados argentinos con su país de origen, así como también de los inmigrantes en nuestro país. Esto constituye una forma de indagar el modelo de democracia y ciudadanía que se propone desde el Estado.

Esta decisión se debe a que se comparte con Sayad (2006) la idea de que no se puede pensar la inmigración sin pensar la emigración y que, al tomar en cuenta a ambas, se puede evidenciar la lógica del Estado Nación.

Se entiende que, a partir de dar un marco legal a la votación de los ciudadanos argentinos en el exterior, se potencian vínculos transnacionales con la comunidad de origen que no se desarrollarían de la misma manera si no existiera tal derecho. En efecto, países de la región como Paraguay y Uruguay siguen discutiendo el derecho al voto de sus emigrados como una de las reivindicaciones más importantes para conseguir..⁷

En palabras de Chavez Ramos (2004), para analizar el caso argentino hay que considerar dos cuestiones claves: 1) los exiliados políticos de la década del '70; 2) el periodo de democratización experimentado en Argentina, que tuvo lugar a partir de la década de los '80

⁷ Para un análisis mas detallado, ver: Halpern, 2004; Moraes Mena, 2009

con la caída de la dictadura militar, y que significó el restablecimiento del gobierno constitucional y de la alternancia democrática.

El establecimiento del voto para los ciudadanos argentinos que viven en el exterior fue presentado por primera vez en 1986, en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado argentino. Sin embargo, recién en 1991, a partir de la ley N° 24.007 —con la que se ordenaba la creación del registro de electores residentes en el exterior— se entablaron las pautas concretas para sufragar: “Podrán votar en las elecciones nacionales los ciudadanos argentinos que, al residir en forma efectiva y permanente fuera del territorio de la República Argentina, sean electores nacionales de acuerdo con lo dispuesto en el Código Nacional Electoral y se inscriban en el Registro de Electores Residentes en el exterior”.

El reglamento para la creación del Registro de Electores Residentes en el exterior se dictó dos años más tarde por el Poder Ejecutivo Nacional, mediante el decreto 1138/93.

Para que la propuesta de reconocer los derechos electorales de los argentinos en el exterior fuera aprobada, tuvieron que ser modificados la Constitución Nacional y el Código Electoral Nacional. Además, pasaron cerca de 7 años para que este reconocimiento fuera llevado a cabo —y tuvo efectos por primera vez en las elecciones legislativas de 1993 (Chavez Ramos, 2004).

El modelo de votación adoptado consiste en la emisión del sufragio directo en las instalaciones oficiales del servicio diplomático y consular, ubicadas en el extranjero. Estas dependencias quedan habilitadas como centro de votación por la Cámara Nacional Electoral, y en dichas elecciones se pueden elegir presidente y vicepresidente, diputados nacionales y senadores.

No obstante estas modificaciones, según datos del Ministerio del Interior, la participación en elecciones locales de los argentinos que se encuentran viviendo en el exterior no ha sido muy importante en términos cuantitativos⁸.

En el caso de los extranjeros en Argentina, si bien a nivel nacional no se reconocen sus derechos políticos — porque los residentes extranjeros no pueden votar en elecciones nacionales (diputados y senadores nacionales, presidente y vicepresidente)—, a partir de la segunda mitad de la década del ‘90, se encuentran facultados para participar en las elecciones de aquellas provincias cuya legislación tenga previsto el voto de ciudadanos extranjeros. Es preciso destacar que, en algunas provincias, se habilita a estos ciudadanos para votar cargos provinciales y municipales, mientras que en otras la votación es solamente para cargos municipales; ello depende exclusivamente de la legislación provincial. Concretamente, las provincias cuya legislación prevé el voto de ciudadanos extranjeros son: Buenos Aires⁹, Ciudad de Buenos Aires¹⁰, Catamarca¹¹, Misiones¹², Neuquén¹³ y Santa Fe¹⁴. Para poder votar

⁸ Resolución 452/2007: Año 1993/ Diputados Nacionales, votos emitidos 5337, Año 1995/ Presidenciales, votos emitidos 9.576, Año 1997/ Diputados nacionales, votos emitidos 5737, Año 1999/ Presidenciales, votos emitidos 8.824, Año 1999/ Diputados nacionales, votos emitidos 7862, Año 2001/ Diputados Nacionales, votos emitidos 3589, Año 2003/ presidenciales, votos emitidos 6420, Año 2005/ Diputados Nacionales, votos emitidos 2992

⁹ Ley Electoral Provincial N° 11700: Los electores extranjeros en la Provincia de Buenos Aires pueden votar cargos provinciales y municipales. Tienen que saber leer y escribir en idioma nacional

¹⁰ El Código Electoral Nacional (Art. 25) y por la Ley N° 334 (Art. 10) de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

¹¹ En el caso de la Provincia de Catamarca, la normativa referida al voto de los ciudadanos extranjeros se rige por la Ley Provincial Electoral N° 4628 (Art. 2).

en estos casos, el ciudadano extranjero debe contar con un Documento Nacional de Identidad (DNI). De acuerdo con la Ley Nacional de Migraciones N° 25.871, solamente aquellos ciudadanos que han sido admitidos para ingresar y permanecer en el país en calidad de "residentes permanentes" o "residentes temporarios" (artículos 20 al 26) podrán tramitar el DNI (artículo 30).

La idea de que los inmigrantes puedan votar en algunas provincias sí y en otras no genera mucha disparidad, puesto que no existe un criterio uniforme para que todos los inmigrantes, sin importar la provincia donde residan, puedan elegir aunque más no sea autoridades locales.

En resumen, se entiende que tanto la participación electoral de los argentinos que se encuentran viviendo en el exterior como la de los inmigrantes viviendo en Argentina vaya en dirección de modificar las concepciones clásicas de ciudadanía. En el caso de los primeros, constituye un ejemplo claro de una política estatal que potencia los vínculos transnacionales de los emigrantes con su Estado de origen. Sin embargo, tal como indican los datos de participación efectiva de los argentinos, no basta solamente con la creación de una norma para modificar las prácticas.

b) *La ley N° 25871*

Existe consenso en señalar que la entrada en vigencia de la Ley de Migraciones N° 25871 significó un cambio histórico para Argentina (Giustiniani, 2004). El modelo de sociedad que puede inferirse de esta norma difiere considerablemente del que animaba la legislación migratoria de los casi treinta años anteriores. También toma posición en discusiones fundamentales que habían sido largamente postpuestas en la sociedad argentina.

En líneas generales, la norma establece por primera vez en el mundo a la migración misma como un derecho humano. En consonancia, la orientación de derechos humanos prima en gran parte de la norma. El capítulo I del título I incorpora la igualdad de trato y enuncia una serie de derechos fundamentales que asisten a los migrantes: derechos laborales, a la seguridad social, a la atención médica, a la educación superior, a ser informados sobre sus derechos y 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, 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 (Título IX, "De los argentinos en el exterior").

Es por eso que, en primera instancia, puede afirmarse que la Ley de Migraciones N° 25.871 marca un quiebre importante respecto de su antecesora, la Ley de Migraciones y Fomento de la Inmigración N° 22.439, sancionada por el último gobierno militar.

¹² En el caso de la Provincia de Misiones, la normativa referida al voto de los ciudadanos extranjeros se rige por la Ley Electoral Provincial N° 4080.

¹³ En el caso de la Provincia de Neuquén, la normativa referida al voto de los ciudadanos extranjeros se rige por la Ley Electoral Provincial N° 165 (Art. 150 en adelante) Los ciudadanos extranjeros pueden votar en elecciones provinciales y municipales.

¹⁴ En el caso de la Provincia de Santa Fe, la normativa referida al voto de los ciudadanos extranjeros se rige por la Ley Orgánica de Comunas N° 2439 y la Ley Orgánica de Municipalidades N° 2756 y modificatorias

Resulta evidente que el texto de esta norma plantea cuestiones elementales que no habían sido contempladas por las normativas anteriores. Por ejemplo, la constitución del migrante en sujeto de derecho, a diferencia de lo observado en la Ley Videla.

En este sentido, en el título I capítulo I se manifiestan claramente los derechos y las obligaciones de los extranjeros (artículos 4 al 17 inclusive). Son notables los cambios evidenciados en estos aspectos¹⁵.

A manera de síntesis, resulta fundamental destacar que la Ley N° 25871 contempla el pleno reconocimiento de los derechos humanos civiles, sociales, políticos y económicos de los migrantes. Del mismo modo, establece una serie de acciones que facilitan la admisión, el ingreso y la permanencia, así como su acceso a servicios sociales básicos como salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social.

En este contexto, varios elementos incorporados a la nueva norma permiten profundizar el análisis de la potencialidad de las prácticas transnacionales de los migrantes por parte del Estado. Como se indicó en un comienzo, uno de los puntos que incorpora la legislación es contemplar la situación de los argentinos en el exterior (Título IX, “De los argentinos en el exterior”¹⁶). Es importante este punto dado que, tal como expresa Novick (2007), es la

¹⁵ Art 4— 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. Art. 5— El Estado asegurará las condiciones que garanticen una efectiva igualdad de trato a fin de que los extranjeros puedan gozar de sus derechos y cumplir con sus obligaciones, siempre que satisfagan las condiciones establecidas para su ingreso y permanencia, de acuerdo a las leyes vigentes. Art. 6— El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social. Art. 7 — En ningún caso la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo, ya sea este público o privado; nacional, provincial o municipal; primario, secundario, terciario o universitario. Las autoridades de los establecimientos educativos deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria. Art. 8 — No podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria. Las autoridades de los establecimientos sanitarios deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria. Art. 10. — El Estado garantizará el derecho de reunificación familiar de los inmigrantes con sus padres, cónyuges, hijos solteros menores o hijos mayores con capacidades diferentes. Art. 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. Art. 13. — A los efectos de la presente ley se considerarán discriminatorios todos los actos u omisiones determinados por motivos tales como etnia, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, género, posición económica o caracteres físicos, que arbitrariamente impidan, obstruyan, restrinjan o de algún modo menoscaben el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales y las leyes 15.

¹⁶ Art 102. — El gobierno de la República Argentina podrá suscribir convenios con los Estados en los que residan emigrantes argentinos para asegurarles la igualdad o asimilación de los derechos laborales y de seguridad social que rijan en el país receptor. Dichos tratados deberán asimismo garantizar a los emigrantes la posibilidad de efectuar remesas de fondos para el sostenimiento de sus familiares en la República Argentina. El Poder Ejecutivo podrá suspender los beneficios otorgados por la presente ley respecto de los súbditos de aquellos países que tengan establecidas restricciones para los ciudadanos argentinos allí residentes, que afecten gravemente el principio de reciprocidad.

Art 103. — Todo argentino con más de dos (2) años de residencia en el exterior que decida retornar al país podrá introducir los bienes de su pertenencia destinados a su actividad laboral libre de derechos de importación, tasas, contribuciones y demás gravámenes, así como su automóvil, efectos personales y del hogar hasta el monto que determine la autoridad competente, hasta el monto y con los alcances que establezca el Poder Ejecutivo nacional.

primera vez que un texto jurídico que regula el fenómeno migratorio en forma integral aplica parte de su articulado a la emigración de argentinos. Aunque no se define una política concreta, al incluir este fenómeno en la normativa lo reconoce como una problemática relegada en el país durante muchos años. Al mismo tiempo, es coherente con la proclamación del derecho humano a la migración y con las líneas de reconocimiento del pasado construidas por el gobierno, puesto que una parte importante de esos emigrados lo fue por la represión de la dictadura militar y las políticas económicas neoliberales.

En forma concreta, el Art 102 plantea que “el gobierno de la República Argentina podrá suscribir convenios con los Estados en los que residan emigrantes argentinos, para asegurarles la igualdad o asimilación de los derechos laborales y de seguridad social que rijan en el país receptor”. Dichos tratados deberán, asimismo, garantizar a los emigrantes la posibilidad de efectuar remesas de fondos para el sostenimiento de sus familiares en la República Argentina. Por otra parte, el Art 104 establece que “las embajadas y los consulados de la República Argentina deberán contar con los servicios necesarios para mantener informados a los argentinos en el exterior de las franquicias y demás exenciones para retornar al país”.

Estos artículos —así como el reconocimiento por primera vez en la legislación integral de la existencia de argentinos en el exterior— abren interesantes líneas de análisis sobre el interés del Estado argentino de potenciar prácticas transnacionales. De lo anterior, es importante recordar que no se está analizando el alcance que finalmente logran las políticas, sino la “intencionalidad” de las acciones estatales.

En esta línea de análisis, otro tema para tratar es el de la reunificación o reagrupación familiar. Tal como plantean Gil Araujo y Pedone (2008), al estudiar las diferentes formas en que el Estado receptor establece pautas (o no) para la reagrupación, se puede indagar sobre las diversas estrategias familiares transnacionales. Por ejemplo, si un Estado pone trabas para reunir a los padres con sus hijos, las familias deberán modificar sus “habituales” formas de funcionamiento.

En este orden de cosas, es importante destacar que a partir de la ley N° 25871 se introduce, por primera vez en la normativa argentina, el concepto de “reunificación familiar” como tal. En el capítulo II de los principios generales, el punto d) *establece que el Estado garantizará el ejercicio del derecho a la reunificación familiar*. Asimismo, el artículo 10 confirma que el *Estado garantizará el derecho de reunificación familiar de los inmigrantes con sus padres, cónyuges, hijos solteros menores o hijos mayores con capacidades diferentes*. Por su parte, en el título II capítulo II, el artículo 29 establece una serie de impedimentos para ingresar al país; no obstante, se aclara que *la Dirección Nacional de Migraciones, previa intervención del Ministerio del Interior, podrá admitir, excepcionalmente, por razones humanitarias o de reunificación familiar, en el país en las categorías de residentes permanentes o temporarios, mediante resolución fundada en cada caso particular, a los extranjeros comprendidos en el presente artículo*. Además, el artículo 65 comprende que *ningún extranjero o familiar suyo será privado de su autorización de residencia ni expulsado por el solo hecho de no cumplir una obligación emanada de un contrato de trabajo, a menos que el cumplimiento de esa obligación constituya condición necesaria para dicha autorización o permiso*. Por último, el

Art 104. — Las embajadas y consulados de la República Argentina deberán contar con los servicios necesarios para mantener informados a los argentinos en el exterior de las franquicias y demás exenciones para retornar al país.

artículo 66 establece que *los extranjeros y sus familiares no podrán ser objeto de medidas de expulsión colectiva. Cada caso de expulsión será examinado y decidido individualmente.*

De lo anterior se deduce que la posibilidad de reagrupar a la familia es bastante amplia. En este sentido, pareciera que desde las políticas migratorias el Estado argentino no se propiciarían las prácticas transnacionales al interior de una familia nuclear “tradicional”. Sin embargo, excede nuestro análisis la consideración de las posibilidades económicas, laborales, sociales, y culturales, que permitirían a una familia habitar el mismo lugar.

Cabe agregar, como se explicitó más arriba, lo referido en el artículo N° 10: los hijos mayores de edad que no sean discapacitados, así como los menores que estén casados, no están incluidos en este proceso de reunificación familiar. Este sería un dato importante para pensar algún tipo de impedimento a la reunificación familiar. No obstante, como se detallará a continuación, en el caso de que los inmigrantes sean latinoamericanos se establecen criterios de radicación exclusivos que contrarrestan en cierta medida dicha situación.

En el artículo 28¹⁷ 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 brinda algunos indicios para pensar la figura de una ciudadanía regional en la que la condición latinoamericana cobre un sentido de pertenencia y preferencia por oposición al prejuicio antilatinoamericano de la ley anterior.

En esta misma línea de acción, en el año 2006 se puso en marcha el Programa de Normalización Documentaria denominado “Patria Grande”. Este programa se propone facilitar la regularización de los inmigrantes indocumentados procedentes de países del Mercado Común del Sur (Estados Miembros y Asociados, excepto Guyanas y Surinam), antes del 17 de abril de 2006. A su vez, no fija límites para los que entraron después del 17 de abril, así también para los que ingresen en el futuro, que lo harán a través del criterio de nacionalidad tal cual lo establece la nueva ley.

Sin embargo, todavía queda pendiente trabajar en profundidad los procesos administrativos necesarios para tratar los casos de reunificación familiar de aquellos inmigrantes que no sean miembros de algún país del Mercosur y asociados.

c) El Programa Raíces y el Programa “Provincia 25”

Se considera que tanto el Programa Raíces como el “Provincia 25” representan las acciones más concretas, que apuntan a establecer vínculos entre el Estado argentino y sus emigrados. Ambos programas reconocen la problemática de la emigración argentina en distintos niveles.

¹⁷ Los extranjeros incluidos en Acuerdos o Convenios de Migraciones suscriptos por la República Argentina se registrarán por lo dispuesto en éstos y por esta ley, de acuerdo con el supuesto más favorable para la persona migrante. El principio de igualdad de trato no se considerará afectado por la posibilidad que tiene el Estado — conforme a los procedimientos establecidos en la Constitución y en las leyes— de firmar acuerdos bilaterales de alcance general y parcial, que permitan atender fenómenos específicos como el de la migración laboral fronteriza, ni por la posibilidad de establecer esquemas diferenciados de tratamiento entre los países que con Argentina forman parte de una región, respecto de aquellos países que resulten terceros dentro del proceso de regionalización. De esta manera, se priorizan las medidas necesarias para el logro del objetivo final de la libre circulación de personas en el Mercosur.”

El Programa Raíces, la primera Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior, fue creado en el año 2003 en el ámbito del Ministerio de Educación. Actualmente, es un programa de la Secretaría de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la Nación, bajo dependencia directa de la Dirección de Relaciones Internacionales.

A través de Raíces, se evidencia el problema que históricamente más ha preocupado al Estado con relación a la emigración: la partida del personal altamente calificado. En este sentido, como claramente lo explica el Programa, el propósito es *“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”*.

Sus objetivos principales son: *a) Difundir las actividades científicas y tecnológicas del país en el exterior; b) Incrementar la vinculación entre investigadores argentinos residentes en el país y en el extranjero; c) Mejorar la calidad y disponibilidad de la información acerca de los investigadores y profesionales argentinos altamente capacitados que residen en el exterior; d) Desarrollar redes de vinculación con investigadores argentinos residentes en el exterior; e) Integrar a investigadores argentinos residentes en el exterior a las actividades del Programa de Atención a Áreas de Vacancia (PAV); f) Involucrar al sector productivo del país, Fundaciones y otras ONG´s en las acciones del programa.*

Desde el gobierno, Tulio del Bono (titular de la Secretaría de Ciencia y Tecnología) consideró a Raíces como “un programa estrella”, y lo destacó como una “herramienta innovadora fundamental”.

Algunos datos que se destacan como logros en el sitio oficial del Programa¹⁸ son: casi 400 científicos repatriados; de los 7000 científicos argentinos que están en el exterior, más de 4000 ya están en la Base de Datos del Programa; ya hay un total de 20 redes financiadas que permiten vincular a las capacidades científicas en el exterior con el sistema de ciencia y técnica local.

A la problemática de la emigración altamente calificada se suma el reconocimiento por parte del Estado de la emigración argentina en general. Esto se debe a que si bien los estudios enfatizan el alto nivel de capacitación de los emigrados argentinos, los últimos análisis aseveran el carácter heterogéneo de los flujos de emigración, que incluye además de profesionales y técnicos, otras ocupaciones. Tal como plantea Novick (2007), la crisis económica, política, y social de la década del ‘90 —y que estalló en diciembre de 2001— acentuó el proceso de inmigración. Un reflejo de esta situación la configura el crecimiento de saldos migratorios negativos de argentinos y el número de argentinos censados en otros países, así como la demanda de doble ciudadanía por parte de los argentinos descendientes de extranjeros (Novick, 2004).

En este contexto, se entiende la creación del Programa “Provincia 25”, perteneciente al Ministerio del Interior, que a través de la resolución 452 del año 2007 establece: *“Créase el programa Provincia 25, con el objeto de fortalecer los vínculos y la comunicación del Estado Argentino con los argentinos residentes en el exterior”*. No se refiere a un tipo específico de emigrante, pues esta iniciativa se dirige a toda persona argentina que viva en el exterior.

¹⁸ www.raices.mincyt.gov.ar

En este sentido, la creación del mencionado Programa tuvo el objetivo de atender los intereses ciudadanos, así como sus derechos y garantías Tiene como objeto *a) Promover el fortalecimiento de los vínculos entre el Estado Nacional y los argentinos residentes en el exterior; b) Promover el ejercicio de los derechos políticos de los argentinos residentes en el exterior, con miras a garantizar adecuadamente la representación política de dicha población, así como su participación electoral; c) Proponer la representación parlamentaria específica de la población de Provincia 25; d) Optimizar y agilizar los trámites que realizan los argentinos residentes en el exterior y que son competencia de este Ministerio; e) Crear institutos de representación de las comunidades de argentinos residentes en el exterior, promoviendo la integración de los mismos; f) Resguardar y asistir a los argentinos en el exterior en sus derechos sociales; g) Desarrollar e implementar herramientas de comunicación con la población de la Provincia 25; h); Generar la información necesaria sobre la población de Provincia 25, a fin de lograr una gestión eficaz de la política de vinculación.*

En este contexto, resulta interesante analizar algunas de las fundamentaciones en las que se basa la resolución del Programa, con el fin de interpretar el pensamiento de Estado.

Desde el Ministerio se plantea que la cantidad de argentinos con residencia en el exterior se estima aproximadamente en 1.053.000. Esta cifra es muy superior al padrón electoral de varias provincias argentinas y la participación electoral de éstos ha sido escasa y decreciente. Por otra parte, se entiende que el sistema electoral como está planteado en la actualidad representa un alto costo operativo para el Estado, implica retrasos en el cómputo electoral y la transmisión confiable de resultados y, a la vez, requiere de un significativo esfuerzo para los electores. También es observable que la representación política que hoy tienen los argentinos en el exterior queda diluida, cuando su voto queda computado según su última residencia en la Argentina. Teniendo en cuenta que la condición de residente en el exterior hace relativo el sentido de la referencia territorial al último domicilio en el país, es necesario crear la institucionalidad política que los represente y dé cuenta de los intereses que les son propios.

Asimismo, se plantea que los argentinos en el exterior han desarrollado una significativa cantidad de organizaciones, que abarcan distintas áreas de su accionar. Con ello, han demostrado un considerable interés por la participación social.

En resumen, la existencia del “Provincia 25” se sustenta en elementos asociados, especialmente, con la participación política de los argentinos tanto en sus lugares de destino como en los procesos electorales locales. Pareciera que es en estos últimos donde el Estado tiene más interés de intervenir y, así, modificar estándares de conducta del electorado que vienen repitiéndose desde los años ‘90, los que se caracterizan por su escasa participación en las elecciones nacionales.

4) Conclusiones

Si bien este es un trabajo exploratorio —y por consiguiente no pretende arribar a conclusiones limitantes—, en su desarrollo se han puesto en relación conceptos tan complejos como el transnacionalismo, las prácticas trasnacionales de los migrantes, las políticas públicas y el Estado.

En este sentido, se dio cuenta tanto del lugar de la ciencia al designar “nuevas” palabras para nombrar y entender “viejos” procesos, como del papel del Estado en la construcción, potenciación y limitación del fenómeno migratorio.

En este entramado complejo de Estado, ciencia y agentes, se evidencia que las transformaciones de los procesos sociales pueden desafiar la forma en que hasta el momento se los ha entendido, modificando de ese modo concepciones clásicas y transgrediendo los límites de los sistemas políticos conocidos.

A pesar de ser una investigación focalizada principalmente en comprender los mecanismos, discursos y argumentaciones desde el Estado, se entiende que éste no constituye algo externo a la sociedad. Por el contrario, no se puede pensar uno sin hacer referencia al otro.

En este contexto, otra cuestión importante a destacar es que, si bien no se ha hecho hincapié en el punto de vista de los migrantes, lejos se está de considerarlos como agentes sin capacidad de acción. Por el contrario, a lo largo de los años ellos han modificado, a través de diversas estrategias, elementos de la estructura social que parecían inalterables; por ejemplo, el derecho de votar en el exterior. Sin embargo, se sabe que con la lógica de los Estados Nación, en muchas ocasiones los inmigrantes no poseen los mismos derechos ni la capacidad de acción que los nacionales: por consiguiente, su intervención en la arena pública se vuelve más dificultosa.

Tal como se mencionó, hay que tener siempre en consideración que las políticas públicas y las prácticas transnacionales de los migrantes van modificando las relaciones al interior y entre los campos sociales. Así también, las transformaciones dadas en los campos sociales pueden modificar las políticas y las prácticas transnacionales. Por consiguiente, se debe evitar anclarse en miradas estáticas que poco nos dicen sobre el proceso migratorio.

En este orden de cosas, a través del análisis de las políticas públicas se han demostrado las capacidades del Estado para potenciar prácticas transnacionales de los migrantes. Para el caso argentino, específicamente, se observó que en los últimos años ha habido un mayor reconocimiento por parte del Estado, tanto hacia la población inmigrante como a la emigrante. Asimismo, en el caso de estos últimos, ha habido una creciente intervención del Estado para fomentar la vinculación de los argentinos en el exterior con su país de origen.

Por último, queda todavía por profundizar el cuestionamiento acerca de si las prácticas transnacionales de los migrantes retan a las instituciones estatales o si, por el contrario, sirven a sus intereses.

Bibliografía

Azpiazu, D., Basualdo, E y Khavisse, M. *El nuevo poder económico en la Argentina de los años 80*. Buenos Aires: Legasa, 1986.

Baily, S. "Cadenas migratorias de italianos a la Argentina: algunos comentarios", en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 8, 125-135, Buenos Aires, 1988.

Basch L, Glick Schiller N, Blanc-Szanton C. (Eds.) *Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments, and Deterritorialized Nation-State*. Amsterdam: Gordon and Breach, 1994.

Bauböck, R. "How Migration transforms Citizenship: International, Multinational and Transnational Perspectives", en: *Simposio sobre políticas migratorias en Europa y el Mediterráneo*, Instituto Catalá de la Mediterrania, Barcelona, 2002.

Bourdieu, P. *Poder, Derecho y Clases sociales*, Bilbao: Desclee de Brouwer, 2000.

Brubaker, R. *Citizenship and Nationhood in France and Germany*. Cambridge MA: Harvard University Press, 1992.

Calderon Chelius, L. "El estudio de la dimensión política dentro del proceso migratorio", en *Sociológica*, año 21, número 60, enero-abril de 2006, pp 43-74.

Calderón Chelius, L., Saldaña, J. *La dimensión política de la migración mexicana*. México D. F.: Instituto Mora, 2002.

Castles, L. "Why migration policies fail", en *Ethnic and Racial Studies*, 27(2): 205-227. 2004.

Chavez Ramos, E. "La experiencia argentina del voto en el exterior: los ciudadanos migrantes", en Calderon Chelius, L. (coord.) *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*. México: Instituto Mora, Coordinación General para la atención del migrante michoacano, 2004.

Devoto, F. "Las cadenas migratorias italianas. Algunas reflexiones a la luz del caso argentino", en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 8, 103-124, 1988.

Doty, R. "Immigration and national Identity: constructing the nation", en: *Review of International Studies*, (22), 3 (235-255), 1996.

Faist T. *The Volumen and Dynamics of International Migration and Transnational Social Spaces*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

Garzón, L., *Trayectorias e integración de la inmigración argentina y ecuatoriana en Barcelona y Milano*, Tesis Doctoral europea presentada en el Departamento de Sociología de la UAB, Universidad Autónoma de Barcelona 2006. Disponible en el TDX: <http://www.tdx.cesca.es>

Gil Araujo, S. "Migraciones y desarrollo en la UE", artículo elaborado para el Master Inmigración y Cooperación al Desarrollo en la Unión Europea, 2007.

Gil Araujo, S. "Las migraciones en las políticas de la Fortaleza. Sobre las múltiples fronteras de la Europa comunitaria," en Gil Araujo, Sandra y Dahiri, Mohammed (eds.), *Movimientos migratorios en el Mediterráneo occidental. ¿Un fenómeno o un problema?*, Córdoba, Ayuntamiento de Córdoba (31-58), 2003.

Gil Araujo, S. "Cartografías Migratorias. Migraciones internacionales en el marco de las relaciones Norte-Sur", en: Zuñiga, N. (coord) *La migración: un camino entre el desarrollo y la cooperación*. Madrid: Centro de Investigación para la Paz, 2005, pp. 13-52.

Gil Araujo, S. "Políticas públicas como tecnologías de gobierno. Las políticas de inmigrantes y las figuras de la inmigración", en Aguirre, M. y Clavijo, C. (eds.), *Políticas públicas y Estado de bienestar en España: las migraciones*. Madrid: FUHEM, 2002.

Gil Araujo, S. *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, Universidad Complutense de Madrid, 2006.

Glick Schiller N., Basch L., Blanc-Szanton C. (Eds.) *Towards a Transnational Perspective on Migration* (Preface and Part. I), Vols. 645. New York: The New York Academy of Sciences. 1992, vii- 23 pp.

Gurak, D., Caces, F. "Redes migratorias y la formación de sistemas de migración", en Malginesi, G. (comp.), *Cruzando fronteras. Migraciones en el sistema mundial*. Barcelona: Icaria- Fundación Hogar del empleado, 1998.

Hondgneu-Sotelo, P., Avila, E. "'I'm here, But I'm there': The Meanings of Latina Transnational Motherhood", en *Gender and Society*, II, 5, 1997, 548-571.

Velasco, J. C. "Transnacionalismo migratorio y ciudadanía en mutación", en *Claves de razón práctica*, Nº 197, 2009, pags. 32-41

Landolt, P., El Transnacionalismo Político y el derecho al voto en el exterior: El caso de El Salvador y sus migrantes en Estados Unidos", en Calderón (Ed.) *Votar en la Distancia: La Extensión de derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas*. México D.F.: Instituto de Investigaciones Dr. José Ma. Luis Mora, 2003, 01-323.

Levitt P., Glick Schiller N. "Conceptualizing Simultaneity: A Transnational Social Field Perspective on Society", en *International Migration Review*, 2004, 38(3).

López Sala, A. *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*. Barcelona: Anthropos, 2005.

Mann, M. "Una teoría del Estado moderno", en: *Las fuentes del poder social II*. Madrid: Alianza Universidad, 1997.

Mármora, L. *Políticas de migraciones internacionales*, Buenos Aires: Paidós, 2003.

Meny, I., Thoenig, J. C. *Las Políticas Públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política, 1992.

Mera, G. "De problema estatal a problema sociológico. Políticas migratorias y discursos científicos en torno a la distribución espacial de los inmigrantes en las ciudades, en: *III*

Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP), realizado en Córdoba (Argentina), del 24 al 26 de septiembre de 2008.

Miro, C. *Políticas de Población. ¿Qué? ¿Cómo? ¿Por qué? ¿Para qué?*, en Celade, Santiago de Chile, Serie A, N° 110, abril, 1971

Moraes, N. “Promoviendo pertenencias: Respuestas extraterritorializadoras de los Estados latinoamericanos ante la migración transnacional”, comunicación presentada en el *X Congreso de Inmigración: Movimientos transnacionales y Globalización*, Almería, 2006.

Novick, S. "Emigración reciente de argentinos: políticas y actores sociales", ponencia presentada al *XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología (ALAS)*, Guadalajara, México, 13 al 18 de agosto de 2007.

O'Donnell, G. “Estado y Alianzas en la Argentina, 1956-1976”, en: *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós, 1977.

Østergaard-Nielsen, E. “La política a través de las fronteras: reflexiones sobre la dimensión transnacional de la participación política de los migrantes”, en: Escrivá, A; Bermudez, A; Moraes, N (eds.) *Migración y participación política*. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2009.

Oszlak, O. y O'Donnell, G. “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en: Kliksberg, B. y Ulbrandt, J. (comp.) *Para investigar la Administración Pública*. Madrid: INAP, 1984.

Oszlak, O. *Notas Críticas para una Teoría de la Burocracia Estatal*, Estudios CEDES, Buenos Aires, 1976.

Pedone, C. “El potencial del análisis de las cadenas y redes migratorias en las migraciones internacionales contemporáneas”, en García Castaño, F. J. y Muriel Lopez, C. (Eds.) *Actas del III Congreso sobre la inmigración en España. Contextos y alternativas*, Granada, Laboratorio de Estudios Interculturales, 2002 Vol.II, p. 223-235.

Pedone, C. “Negociaciones en torno al asentamiento definitivo de las familias migrantes ecuatorianas: construcción de espacios sociales transnacionales”, en *IV Congreso sobre la Inmigración en España. Ciudadanía y Participación*, Girona, 2004 (publicación en CD Rom).

Pedone, C. “Negociaciones en torno al asentamiento definitivo de las familias migrantes ecuatorianas: construcción de espacios sociales transnacionales”, en *IV Congreso sobre la Inmigración en España. Ciudadanía y Participación*, Girona, 2004 (publicación en CD Rom).

Pedone, C., Gil Araujo, S. “Maternidades transnacionales entre América Latina y el Estado español. El impacto de las políticas migratorias en las estrategias de reagrupación familiar”, en Solé, C., Parella, S., Calvancanti, L. *Nuevos retos de transnacionalismo en el estudio de las migraciones*. Madrid: Observatorio Permanente de la Inmigración-Ministerio de Trabajo e Inmigración, 2008

Portes A., E. GL, Landolt P. “Globalization from below: the rise of transnational communities”, en *Ethnic and Racial Studies*, 22, 1999, pp. 217-37.

Portes A. "Teoretical Convergencies and Empirical Evidence in the Study of Immigrant Transnationalism", en *International Migration Review*, 2003 pp. 37-874.

Sayad, A. "O retorno como producto do pensamento de Estado", en *Travessia. Revista do migrante*, número especial, 2000, pp. 20-23.

Sayad, A. *La Double absence, Des illusions de l'émigré aux souffrances de l'immigré*. París: Liber/Senil, 1999.

Shore, C.; Wright, S. "Policy. A new field of Anthropology", en: Shore, C. y Wright, S. *Anthropology of Policy. Critical perspectives on Governance and Power*. Londres: Routledge, 1997, pp. 3-39.

Suarez Navaz, L. "La perspectiva transnacional en los estudios migratorios. Génesis, derroteros y surcos metodológicos", ponencia presentada en el *V Congreso sobre la Inmigración en España. Migraciones y Desarrollo Humano*, Universitat de Valencia-CEIM, 2007.

Vertovec, S. "Conceiving and researching transnationalism", en *Ethnic and Racial Studies*, 22 (2), 1999.

Wimmer, A. y Glick Schiller, N. "Methodological nationalism and beyond: nation-state building, migration and the social sciences", en *Global Networks*, (2), 4, 2002, pp.301-334.