

“Trabajo presentado en el V Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población, Montevideo, Uruguay, del 23 al 26 de octubre de 2012”

Políticas públicas y migración calificada: el renacer de un debate estratégico

María Verónica Moreno¹

Resumen

En los últimos años se presencié, luego de las grandes discusiones de la década del 1960 y principios del 1970, un renacer del interés por la emigración calificada. La relevancia del fenómeno radica, entre otros aspectos, en el reto que representan —para los países en desarrollo— las políticas de captación de recursos humanos valorados por parte de los países centrales. De ahí que este trabajo procurará delinear, a partir de una revisión bibliográfica exhaustiva, cómo los aportes conceptuales y empíricos referidos al fenómeno de la migración de personas altamente calificadas se fueron entramando con la gestión de estos flujos en la Argentina. Por su intermedio se ilustrará la forma en que las cuestiones discutidas e investigadas fueron problematizándose hasta el punto de quedar plasmadas en la agenda de gobierno y en iniciativas concretas, en concordancia con los momentos históricos en las cuales fueron diseñadas e implementadas. El objetivo final de esta ponencia es el de contribuir con la sistematización del debate en torno a las políticas públicas específicas para así facilitar su estudio y la identificación de posibles alternativas dado que resulta altamente improbable que esta movilidad se revierta, detenga o sea aprovechada de forma espontánea. De ahí que resulta cardinal debatir sobre las decisiones políticas destinadas a generar estímulos y condiciones propicias para actuar sobre la población altamente calificada.

1. La dinámica de las políticas públicas, la problematización de la emigración calificada y las medidas implementadas

¹ Universidad de Buenos Aires/ Universidad del Salvador. mveronica_moreno@yahoo.com.ar

1.a. El diseño de las políticas públicas: el proceso de formación de agenda

El diseño y la dinámica de las políticas públicas pueden ser caracterizados por una secuencia de etapas donde cada una presenta actores, restricciones, decisiones, desarrollos y resultados específicos con injerencia en las demás fases. Así pues, una decisión política estratégica del gobierno refiere a la selección de los asuntos y las prioridades de sus líneas de acción, es decir, la conformación de su agenda. Por agenda de gobierno —también puede ser llamada institucional o formal— se entiende al conjunto de problemas, demandas, asuntos que los gobernantes han elegido para actuar (Aguilar Villanueva, 1994). La formación de agenda, en particular, alude al proceso mediante el cual ciertos problemas, en un universo de múltiples potenciales problemas, llegan a capturar la atención seria y activa del gobierno, que no necesariamente es ilimitada, como posibles cuestiones de política pública. De hecho, sólo unas pocas cuestiones llegan a problematizarse y volverse un tema dominante en el discurso social y político. Es por ello que los problemas de política pública no deben ser entendidos como asuntos con peso específico *a priori* o como problemas “en sí” dado que no existen objetivamente, sino como el resultado de definiciones, o bien, como construcciones sociales que iluminan concepciones particulares de la realidad. Además, en la medida que existen diferentes maneras de definir una misma situación, las demandas por la atención a ciertas circunstancias —en detrimento de otras— también suponen la forma específica en la cual los problemas son enmarcados. Entonces, aquellas cuestiones que son definidas como problemas, y que presentan una mejor probabilidad de entrar en la agenda de gobierno, son las que hacen creer que se necesita algo para cambiarlas. Lo cierto es que la importancia de la definición del problema radica en que: (i) delimita, de alguna manera, la probabilidad, el tipo y el alcance de su solución, (ii) supone la dificultad de estructurar una definición aceptable que trascienda los obstáculos de la polémica y que pueda alcanzar algún tipo de consenso e (ii) implica una definición operativa que abra la posibilidad a una intervención pública factible con los instrumentos y recursos con los cuales cuenta el gobierno (Hilgartner y Bosk, 1988; Elder y Cobb, 1994; Aguilar Villanueva, 1994).

En esta construcción social y política de los problemas están inmersos diferentes actores — y sus concomitantes intereses— que entablan contiendas donde un factor evidente es su capacidad de organización y los recursos disponibles puesto que las resoluciones tienden generalmente a inclinarse en favor de algunos grupos en perjuicio de otros. Estos participantes —además de los funcionarios, los grupos partidarios, entre otros— también incluyen a otros actores de forma más “invisible” como: académicos, consultores, funcionarios de carrera, etc. Como no existe una única forma de definir una cuestión, lo que se pone en juego en el proceso de formación de agenda no sólo es la selección de los problemas, sino —como se ha mencionado anteriormente— su definición. En definitiva, el proceso de formación de agenda implica una toma de decisiones relevante y depende —en gran medida— de su entorno social y político (Kingdon, 1984). Los factores de contexto, que fijan los límites de variabilidad de acceso a la agenda, tienen injerencia porque tratan de estabilizar las corrientes de problemas, demandas, grupos y decisiones que se presentan en la sociedad y el gobierno.

Más allá del reconocimiento o el desarrollo de propuestas de políticas públicas, los eventos políticos fluyen de acuerdo con sus propias dinámicas y reglas de modo que los grupos de interés involucrados: (i) perciben los cambios en los ánimos nacionales; (ii) aprovechan las elecciones que traen consigo tanto la renovación de funcionarios del gobierno como los nuevos repartos de poder en el ámbito legislativo y (iii) presionan —o fallan en su intento— por incluir sus demandas al gobierno. Bajo este marco, la esfera política es un factor de poder clave en la formación de agenda en la medida que, por ejemplo, un nuevo gobierno abre una ventana de oportunidad que permite cambios en las agendas y nuevos énfasis sobre cuestiones referentes a la concepción de los problemas y sus correspondientes propuestas (Kingdon, 1984).

Ahora bien, los problemas públicos —sobre todo en Estados contemporáneos donde suelen tener una gran escala— no son, bajo ningún aspecto, sencillos o fácilmente solubles. Su alta dificultad puede originarse, entre otras cuestiones, porque los privados y sus organizaciones tienden a convertir en públicos muchos de los problemas que generan y que son incapaces de resolver por sus propios medios. Es por ello que hay quienes lo llaman *problemas retorcidos* puesto que carecen de elementos que indiquen cuándo se arriba a una

solución —que nunca es verdadera o falsa, sino buena o mala— y que carece de una prueba inmediata o resolutoria (Aguilar Villanueva, 1994).

Siguiendo este razonamiento, a continuación se tratará de presentar un recorrido que procura iluminar la forma en la cual el fenómeno de la emigración de personas altamente calificada, fue problematizado desde principios de la década de 1960, cuando obtuvo una importante atención pública con la idea de la fuga de cerebros, hasta las nociones más recientes —valoradas por los formuladores de políticas públicas— que intentan rescatar las ventajas asociadas a la movilidad de esta población a través de las fronteras nacionales.

1.b. Una breve reseña de la problematización en torno a la emigración de personas calificadas

La problematización de la migración calificada comenzó con un abordaje conceptual que combinaba una matriz económica neoclásica² con una valoración negativa sobre la pérdida de capacidades para los países de origen y el concepto de fuga/ drenaje de cerebros (*brain drain*) tuvo su origen cuando en 1963 *The Royal Society* de Gran Bretaña difundió su preocupación por la emigración de personas calificadas a una celeridad y magnitud inéditas; denunciando sus efectos en la economía nacional. Estos flujos se dirigían masivamente hacia los Estados Unidos de América (EEUU), país que —luego de la Segunda Guerra Mundial— se había consolidado como la potencia industrial y política indiscutida del mundo occidental y el destino predilecto para muchos extranjeros a causa de la visibilidad que adquirirían los impactos profesionales y científicos³. Esta advertencia fue tomada seriamente por el gobierno británico, que lanzó medidas para aumentar las posibilidades de trabajo de esta población en el país. La preocupación británica reflejaba las

² La teoría neoclásica, probablemente el enfoque más antiguo y conocido en el ámbito de la migración internacional, fue elaborada originalmente para explicar la migración laboral en el proceso de desarrollo económico. Esta perspectiva sostiene que la migración internacional y sus correlatos internos son generados a partir de las diferencias geográficas en la oferta y la demanda de trabajo. El diferencial resultante de los salarios es concebido como el factor que moviliza a los trabajadores de los países con bajas retribuciones económicas hacia aquellos donde pueden obtener salarios más altos (Massey et al., 2000).

³ Los EEUU favoreció este flujo a través de la modificación de la ley de inmigración en 1965 para que fueran posibles las cuotas anuales de concesión de visas permanentes a quienes pertenecían a una categoría privilegiada. Asimismo, mantuvo una política activa para promover al máximo la llegada de personas calificadas provenientes de países socialistas, aceptados como refugiados políticos y exentos del sistema de cuotas (Brandi, 2006).

condiciones de una potencia en declive —pero con competencias científicas y tecnológicas— que intentaba salir de las dificultades de la posguerra y resistir las demandas de un país con una economía en auge, al cual estaba unido por una densa vinculación cultural manifiesta en la comunidad de lengua, la preexistencia de sólidos vínculos científicos y académicos, etc. (Luchilo, 2010).

Al poco tiempo, los países que habían promovido el interés sobre la emigración de personas altamente calificadas —principalmente, Gran Bretaña y la República Federal Alemana— empezaron a fortalecerse y dejaron de ser casos ilustrativos de este tipo de emigración. Es por ello que la inquietud fue trasladada y asumida por los países en vías de desarrollo donde el planteo cobró un sentido más apremiante porque al drenar sus recursos humanos calificados terminaban beneficiando a los países centrales.

Este cambio de procedencia de la migración también instaló con contundencia el problema durante la década del 1970 —en plena crisis del petróleo— en una Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). Ahí se acordó sobre la noción de *transferencia inversa de tecnología* para incluir la cuestión migratoria dentro de la discusión de la independencia económica de los países desarrollados y proponer el establecimiento de esquemas impositivos de recompensas a los países en desarrollo en un sistema de cuentas internacionales. Esta idea buscaba demostrar que la emigración del personal calificado trae consecuencias adversas para las posibilidades de desarrollo económico y social de los países menos aventajados; sobre todo si se tiene en cuenta que los países de origen pierden el capital humano potencial para su desenvolvimiento y cargan con los costos de su preparación. A partir de este enfoque se llevaron adelante numerosos estudios de casos, conferencias y resoluciones orientadas al diseño de política y se puso el foco en la promoción del retorno del personal científico, profesional y técnico (OIM en Pellegrino, 2001; Torrado en Martínez Pizarro, 2005).

Bajo este marco de problematización, se produjo el punto álgido de la polémica sobre la migración calificada, por lo menos hasta el renacer experimentado en los últimos años. Las discusiones académicas entabladas en este período, que también afectaron a los formuladores de políticas, estuvieron signadas por la ya clásica polémica entre internacionalistas y nacionalistas, cuyo núcleo reflejaba el antagonismo entre el pensamiento económico neoclásico/ liberal que sostenía que esta movilidad era el resultado

de la búsqueda de mejores oportunidades económicas y laborales en el exterior y que favorecería el bienestar global y, por el otro lado, el enfoque nacionalista que destacaba las asimetrías en la distribución de las ganancias entre los países implicados y la importancia estratégica del intervencionismo estatal.

A nivel de gestión, los internacionalistas entendieron al fenómeno en su dimensión económica, adoptaron un enfoque de *laissez-faire* y sólo propusieron soluciones orientadas a la mejora de las remuneraciones y el equipamiento tecnológico. Ellos sostuvieron que la emigración de personas altamente calificadas deviene en un *banco de cerebros*, cuyo stock de talento se encuentra en el extranjero. En línea con su pensamiento economicista, una de las pocas pérdidas nacionales que los internacionalistas estuvieron dispuestos a reconocer era la imposibilidad de recolección fiscal entre los emigrados calificados por parte de los países de origen; justamente la población que tendería a ganar los salarios más altos dentro de la estructura social nacional (Ansah, 2002).

Por otra parte, dado que la corriente nacionalista era crítica de los cimientos equitativos del intercambio, adoptó un abordaje macro con el cual examina los factores estructurales involucrados y propuso políticas de intervención orientadas a la justicia distributiva. Por lo tanto, quienes adhirieron a este enfoque hicieron hincapié en medidas proteccionistas y restrictivas vinculadas al trabajo y la migración y consideraron otras estrategias gubernamentales con el objetivo de generar, mediante la persuasión, sentido de responsabilidad patriótica a fin de retener a quienes se encuentran en territorio nacional y promover el retorno de aquellos que han emigrado. Estas medidas estaban basadas en el supuesto político de que la pérdida de esta población, dotada de conocimientos valiosos, debilita la habilidad de una nación a la hora de salvaguardar su soberanía. De igual modo, los nacionalistas sostuvieron que cada país debería generar y utilizar sus propios recursos humanos (Ansah, 2002).

Más recientemente y en correspondencia con las reestructuraciones acontecidas en las últimas décadas a nivel mundial emerge una nueva perspectiva que retoma ciertas discusiones de la polémica nacionalista/ internacionalista y percibe a la movilidad internacional de las personas altamente calificadas como el resultado de la globalización; esquema que al mismo tiempo contribuye con este fenómeno. Si bien la corriente de la globalización se inclina en mayor medida por el argumento internacionalista, adopta una

postura más proactiva a diferencia del *laissez-faire*. La movilidad, apreciada por los nacionalistas como un factor adverso, se convierte en una herramienta importante para mantener una red vibrante e internacional de profesionales donde los saberes y las prácticas pueden ser difundidos entre los distintos nodos. El supuesto fundamental sostiene que la globalización de la cultura está brindando a las personas altamente calificadas, que se movilizan internacionalmente, una base compartida que les permite trasladarse y asentarse en otros países sin tener que necesariamente *aculturarse*. Quienes se movilizan interactúan con otros miembros de la sociedad y otros migrantes con los que tienen elementos culturales en común —que no refieren a su pertenencia étnica o nacional— sino a su posición social, su situación estataria y su relación laboral⁴(Mármora, 1997).

Así pues, se renovó el debate de la emigración calificada y cobraron relevancia las posiciones anglosajonas sobre las ventajas asociadas a estos flujos de población —no sólo para los individuos, sino también para las sociedades en general— mediante el uso intensivo de las herramientas informáticas y las redes sociales en tanto que los sujetos se desplazan y tienden a pertenecer a más de un territorio y/o comunidad. En el marco de cambios sociopolíticos significativos —el fin de la Guerra Fría con la disolución del bloque oriental, la reconfiguración de Europa del Este, el ascenso de las empresas transnacionales, la creciente preponderancia de métodos de producción dependientes de la innovación científica y tecnológica, y la consolidación de nuevas formas de organización económicas globales caracterizadas por la libertad de movimiento de capitales y, en menor medida, de personas de alta calificación— se pasa de una visión negativa a otra que reivindica las ventajas de la movilidad y que remite principalmente a tres grandes conceptos: la ganancia de cerebros (*brain drain*), la circulación de cerebros (*brain circulation*) y el intercambio de cerebros (*brain exchange*).

Primero, la idea de la ganancia de cerebros alude a que los emigrados representan una fuente potencial de recursos para su país de origen, ya sea mediante redes de cooperación

⁴Dentro de la reestructuración socioeconómica que implicó la globalización, puede distinguirse una clase de trabajadores que se benefició de este nuevo complejo productivo: los nuevos profesionales, los gerentes, los corredores financieros de todo tipo. Estos trabajadores pueden ser diferenciados de las clases ricas altas en la medida que los nuevos privilegiados no tienen un control significativo en las grandes corporaciones y en los bancos de inversión donde trabajan. También se diferencian de las élites de poder que caracterizó Wright Mills porque estos nuevos ganadores del sistema global tienden a ser personas extremadamente trabajadoras, cuya alianza con el propio sistema termina produciendo más beneficio del que ellos obtienen mediante sus salarios muy altos y bonos. Igualmente, para entender a esta población es necesario considerar otros factores intangibles más allá de sus retribuciones económicas (Sassen, 2001).

transnacionales presenciales y virtuales (*brain network*), o bien, mediante su retorno; elevando el nivel de capital humano nacional. Los beneficios que resultan de esta perspectiva señalan que quienes vuelven, pueden: capacitar a futuras generaciones, convencer a jóvenes graduados de no emigrar, favorecer el desarrollo de una red de compatriotas más allá de las fronteras nacionales, aumentar sus oportunidades de destacarse en el país de origen e impulsar emprendimientos e inversiones y generar puestos de trabajo. No obstante, desde el enfoque de la fuga de cerebros, resulta improbable que una élite expatriada pueda retornar a su país de origen si alcanzó un nivel de vida notoriamente superior en el país receptor. Además, la noción descontextualizada de redes es cuestionada porque éstas no son espacios neutros, sin intereses ni luchas de poder (micro/macro).

Segundo, la *circulación de cerebros* pone énfasis en el aspecto transitorio del fenómeno; por ejemplo: una emigración impulsada por estudios en el exterior, seguida de una práctica laboral y del regreso al país de origen. Las ventajas identificadas en este caso refieren a que los profesionales que se movilizan de manera transitoria permiten a los empleadores satisfacer necesidades inmediatas de trabajo. Empero, esta modalidad de empleo — incluyendo sus normas laborales, impositivas, etc.— presenta retos a la organización social y el vínculo de los sujetos con el Estado de su país de origen como así también presiona al descenso de los salarios en el país de destino, etc.

Tercero, el *intercambio de cerebros* refiere a la movilidad en la cual las redes de conocimiento o científicas pueden contribuir al desarrollo del país de origen en la medida que los expatriados potencien sus apoyos mediante: el intercambio de conocimiento, el desarrollo de proyectos conjuntos o consultorías, la generación de capital social, etc. Al mismo tiempo, el intercambio también supone el trabajo virtual que indica una migración de habilidades, sin una reubicación de las personas. Éste es criticado nuevamente porque las redes no deberían ser pensadas de manera desligada de las luchas de poder.

En definitiva, el postulado fundamental de estas reconfiguraciones —que no son excluyentes entre sí y que coexisten con la noción de fuga de cerebros— consiste en que las pérdidas ocasionadas por la circulación de personas altamente calificadas podrían ser superadas o compensadas si se enfocara sobre dichas opciones, susceptibles de convertirse en políticas compartidas entre países (Pellegrino, 2001; Martínez Pizarro, 2005). Éstas, a su

vez, han sido estimadas por los formuladores de políticas públicas porque se supone que recuperan las ventajas de la movilidad a partir de la conversión de los migrantes en nexos de las redes globales y locales de desarrollo científico y tecnológico y/o en agentes de transferencia de conocimiento por medio de herramientas tecnológicas. La conexión digital asume una importancia estratégica al implicar la creación de una red donde el conocimiento pueda ser compartido más allá de las fronteras nacionales; favoreciendo especialmente a los países en desarrollo. Para el funcionamiento de este tejido, el modelo no sólo se centra en la responsabilidad de los países receptores y de origen, sino que también incluye a: gobiernos, organizaciones de la sociedad civil nacionales e internacionales, empresas, comunidades e individuos (Ansah, 2002) ⁵. No obstante, la existencia de comunidades de expatriados tampoco puede suplantar las políticas científicas y tecnológicas de los países de origen, orientadas a promover el desarrollo de los campos afectados (Munster Infante, 2009).

En resumidas cuentas, este apartado buscó brindar un breve recorrido sobre las problematizaciones que surgieron a raíz del fenómeno de la emigración de personas calificadas. Dado que este proceso de definición, tal como se ha mencionado con anterioridad, es un paso cardinal y fundante en los ciclos de las políticas públicas, a continuación, se expondrán algunas de las propuestas que han sido traducidas en medidas concretas.

1.c. Una sistematización de las propuestas de políticas públicas que se han implementado en torno al fenómeno

Como parece difícil que la emigración de los recursos humanos altamente calificados se detenga o revierta de forma espontánea es preciso contar con decisiones políticas destinadas a generar estímulos y condiciones propicias para actuar sobre este fenómeno; especialmente si se considera la dificultad de incorporar y formar a estudiantes en determinadas ramas del conocimiento y/o la necesidad de reclutar a un mayor número de trabajadores calificados

⁵ Es posible cuestionar el atractivo de las redes migratorias como alternativa de política pública a causa de logros efectivamente alcanzados por estos entramados a la hora de afrontar los problemas de la movilidad y la migración científica y profesional. Las características peculiares que, por ejemplo, puedan darse en emigrados de Silicon Valley distan de ser replicables en otros contextos.

que se conviertan en contribuyentes a los sistemas de seguridad social nacionales en los países más desarrollados, entre otras cuestiones. Entonces, bajo un contexto donde se fortalecerá el sistema de incentivos para emigrar hacia países centrales, es pertinente analizar las medidas que pueden tomar los países en desarrollo referidas a este fenómeno. Es por ello que, a continuación, se plantearán los principales tipos de políticas públicas orientadas a trabajar sobre la emigración calificada.

Cuadro N°1: Tipos de políticas públicas enfocadas en la emigración calificada

Políticas Públicas vinculadas con la emigración calificada	<i>Restringidas</i> : buscan que la emigración sea un proceso más dificultoso
	<i>Incentivos</i> : procuran que la emigración sea menos atractiva
	<i>Compensatorias</i> : conllevan la implementación de, por ejemplo, medidas impositivas sobre la emigración
	<i>Repatriación</i> : permiten a quienes han emigrado regresar a su país
	<i>Re-vinculación y redes</i> : organizan espacios y mecanismos de interacción entre los emigrados y sus comunidades de origen

Fuente: Elaboración propia en base a la recolección bibliográfica.

De acuerdo con la perspectiva de la fuga de cerebros, se pueden señalar —en un principio— tres tipos de medidas políticas: restrictivas, de incentivos y compensatorias (Brown, 2000). Mientras que las *políticas restrictivas* buscan que la emigración sea un proceso más dificultoso mediante, por ejemplo, la imposición del servicio militar obligatorio, las *políticas de incentivos* procuran que la emigración sea menos atractiva, pero éstas son cuestionadas porque los países en desarrollo no se encuentran en posición de ofrecer a los profesionales con altas calificaciones salarios e infraestructura comparables a las que podrían tener acceso en los países desarrollados.

Las *políticas compensatorias*, por su parte, quedan ilustradas mediante la implementación de medidas impositivas sobre la migración; desde el cobro de impuestos al país receptor hasta las políticas de compensación en el marco de los organismos multilaterales de comercio. Se reconoce que este tipo de políticas pueden volverse problemáticas en base a la dificultad de medir exactamente la pérdida para el país de origen en términos monetarios

porque, pese a que la inversión suele ser calculada en términos educativos, las migraciones de estudiantes —cuando la persona deja su país para estudiar en el exterior— plantean nuevas consideraciones en tanto que los países receptores también pueden hacerse cargo de la formación del emigrado; llevando así a discutir si es correcto pensar sólo en términos del sistema de educación formal. Este tipo de iniciativas también han sido cuestionadas porque terminan teniendo un impacto temporal y porque muchos países en desarrollo no ofrecen condiciones adecuadas para que los ciudadanos altamente calificados puedan quedarse en un país de origen y contribuir con su desarrollo. Siguiendo este razonamiento, pueden conducir a una situación de subutilización de los recursos humanos, o bien, a un derroche de estos recursos humanos (*brain waste*) porque no encuentran puestos profesionales acordes con las competencias desarrolladas.

A éstas puede sumarse otras dos estrategias políticas: las de repatriación y re-vinculación. Por un lado, las *políticas de repatriación* permiten a quienes han emigrado regresar a su país y han sido implementadas con éxito en algunos países como Corea del Sur e India. Sin embargo, estos casos estuvieron precedidos por una fuerte inversión en recursos e infraestructura para fortalecer los sistemas nacionales de ciencia, tecnología e innovación que les permitió absorber a los retornados (Meyer y Brown en Gordon, 2007). Un ejemplo en este sentido fue impulsado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) en 1974 cuando lanzó el Programa para el Retorno de Personal Calificado Latinoamericano a fin de promover y facilitar la vuelta del personal científico, profesional y técnico latinoamericano establecido en el exterior; particularmente en los países industrializados. Aunque la implementación de este tipo de programas ha sido dispar y no basta para abordar el fenómeno, la literatura específica destaca las situaciones donde los migrantes no hallan un ámbito adecuado para desarrollar sus habilidades; situación que puede conducir al abandono de su especialización o un cambio en su trayectoria laboral hacia actividades independientes.

Por otra parte, en concordancia con el pasaje del acento en las pérdidas ocasionadas por esta emigración a las posibles ganancias asociadas, se identifican las *políticas de re-vinculación y/o de formación de redes* con el objetivo de organizar espacios y mecanismos de interacción entre los emigrantes y sus comunidades de origen. Estos enfoques, asociados con la consolidación de nuevas tecnologías, asumen que los emigrados calificados son un

patrimonio potencial a ser explotado por el país emisor. Es por ello que sus partidarios promueven la generación de redes de científicos y académicos locales y expatriados porque presentan mayores posibilidades de intercambio y transferencia de conocimientos, y sostienen que si el país de origen logra aprovecharlos habrá conseguido una importante capitalización (Meyer y Brown en Gordon, 2007). De hecho, la creación de redes virtuales de investigación en ciencia, tecnología e innovación ha tenido un impacto significativo en la agenda internacional de desarrollo; siendo promovidas por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial y la Unión Europea. No obstante, este tipo de iniciativas no pueden sustituir a las fuentes donantes y, muy particularmente, a las políticas públicas orientadas a promover el desarrollo entre los países más pobres (Groot y Gibbons, 2007).

En suma, las políticas públicas que actúan sobre la emigración calificada asumen diferentes formas a partir de la problematización que se haya adoptado en la etapa del diseño; ya sea haciendo hincapié en las pérdidas o las ventajas identificadas. De ahí que, en el próximo apartado, se rastreará la evolución de la problematización en torno a la migración de personas altamente calificadas.

2. La emigración de argentinos: una reseña general de estos flujos y consideraciones específicas sobre la emigración de personas calificadas

2.1. Un recorrido por los hitos más importantes de la emigración de argentinos: desde la fuga de cerebros hasta la fragmentación social

Con anterioridad al abordaje del fenómeno de la emigración de personas calificadas, parece interesante recorrer de manera sucinta cómo estos flujos específicos se insertaron en el proceso emigratorio general de la Argentina a fin de enmarcar históricamente el objeto de estudio de este trabajo. Ahora bien, pese a que la Argentina experimentó a la inmigración como una característica constitutiva de su formación de su sociedad nacional, la emigración es un fenómeno que recién empezó a cobrar atención y relevancia a partir de fines de la

década de 1950. Por lo general, la literatura especializada acuerda que la emigración de argentinos puede ser entendida mediante cuatro fases bien marcadas: la fuga de cerebros, el exilio político, la hiperinflación y la crisis del 2001. No obstante, ciertas líneas de trabajo también incluyen —tal como se sostiene en este documento— una quinta instancia referente a la implementación de las políticas neoliberales en la década de 1990. A continuación, y a modo de introducción, se presentará un cuadro que pretende sistematizar las cinco etapas de la emigración de argentinos, ya sea basada en cuestiones políticas o económicas, modo de introducir la trayectoria de este objeto de estudio a nivel nacional y facilitar las comparaciones transversales.

Cuadro N°3: Instancias históricas de la emigración de argentinos a la luz de las condiciones políticas y socioeconómicas nacionales

Fase de la emigración	Franja temporal	Marco político/ socioeconómico: hitos clave	Perfil del emigrante
Fuga de cerebros	1960-1975	→ Sucesión de Golpes de Estado y gobiernos democráticos débiles. → Proscripción del peronismo. → Episodio clave: “La noche de los bastones largos” (1966). Intervención de universidades.	Científicos, profesionales y técnicos
Exilio	1976-1986	→ Última dictadura militar altamente represiva: detenciones y desapariciones de personas, intervenciones en el campo laboral y político, etc. → Fuerte política de liberalización y de apertura del mercado. → Deterioro de los salarios y caída de oportunidades laborales.	→ Exiliados políticos: intelectuales, militantes y políticos, científicos, estudiantes, artistas y gremialistas. → Emigrantes económicos: trabajadores con diversas ocupaciones

			calificadas y no calificadas.
Hiperinflación	1989-1992	<ul style="list-style-type: none"> → Retorno de la democracia. → Juicio a las juntas militares y vigencia de las presiones de las Fuerzas Armadas. → Situación económica crítica: endeudamiento externo, disminución del Producto Bruto Interno (PBI) y baja de los salarios; en particular: hiperinflación. 	El perfil se diversifica: diferentes estratos de la clase media, profesionales, trabajadores manuales y especializados, pequeños comerciantes y jóvenes universitarios.
Neo-liberalismo	1997-2000	<ul style="list-style-type: none"> → Segunda presidencia de Carlos Menem. → Consecuencias del achicamiento del Estado y de la estructura productiva. → Aumento significativo del endeudamiento externo. 	Se mantiene la diversificación de los emigrantes.
Crisis del 2001	2001-2002	<ul style="list-style-type: none"> → Poder político deslegitimado. → Recesión económica e insolvencia financiera. Medida culmine: el “corralito”. → Crisis estructural del 2001 y caída del Gobierno de Fernando De la Rúa. → Alto nivel de conflicto civil. → Entre diciembre de 2001 y enero de 2002: sucesión de cuatro presidentes 	La heterogeneidad de los emigrantes alcanzó su máximo.

Fuente: Elaboración propia a partir de la revisión bibliográfica realizada.

En concordancia con lo planteado previamente, el fenómeno de la emigración de argentinos comienza a ser problematizado a partir de finales de la década de 1950 y principios de la

del 1960 como tema de preocupación dentro del campo académico; centrando la atención en los científicos y profesionales. Pese a que el tema será desarrollado en el próximo apartado, se acuerda que su difusión cobró magnitud a partir de las manifestaciones públicas de Bernardo Houssay⁶ y el posterior episodio conocido como *La Noche de los Bastones Largos*, hecho que será desarrollado más adelante. En este período se impulsaron los primeros trabajos académicos —hoy convertidos en clásicos— que se encargaron de medir la magnitud del fenómeno en correspondencia con las líneas de investigación que se desarrollaban a nivel mundial, pero que también trascendieron al análisis del diferencial salarial, iluminaron las asimetrías que se dan en la economía internacional y remarcaron en las tensiones entre los intereses individuales y las actitudes orientadas al bienestar corporativo/ colectivo (Horowitz, 1962; Oteiza, 1965, 1969, 1971; Sito, 1968).

La siguiente etapa de la emigración de argentinos se enmarca en la última dictadura militar, fuertemente represiva a nivel social y político, que se prolongó entre 1976 y 1983. A causa de las detenciones, desapariciones, intervenciones y prohibiciones en el campo laboral y político, el desmantelamiento de centros de investigación y núcleos universitarios se instaura un período de exilio político marcado por la ida de intelectuales, militantes y políticos, científicos, estudiantes, artistas y gremialistas que procuraban evadir la persecución política y no arriesgar sus vidas. Esta emigración fue acompañada por otra impulsada por factores económicos, vinculados con el modelo de la dictadura que llevó adelante una fuerte política de liberalización y de apertura del mercado que no sólo produjo el deterioro de los salarios y la caída de oportunidades laborales, muy especialmente de aquellas provenientes del sector público o de empresas del Estado, sino que también promovió el subempleo y el desempleo para amplios sectores de la sociedad. Esta emigración económica comenzó a incorporar más ocupaciones y trascendió el perfil de profesionales y trabajadores calificados que predominaba en la etapa anterior e incluyó también tanto a trabajadores manuales como a personas de baja calificación. De todos modos, si se compara con el conjunto de la emigración latinoamericana de aquel momento, los argentinos siguieron manteniendo un nivel educativo elevado (Pellegrino, 2003; Calvelo, 2008).

⁶Bernardo Houssay (1887-1971), científico argentino con estudios de Medicina, fue el primer latinoamericano en recibir un Premio Nobel en 1947. También fue un destacado docente, lo cual quedó plasmado en 1970 cuando un discípulo suyo —Luis Federico Leloir— fue distinguido con el Premio Nobel de Química.

Con el retorno de la democracia, regresaron muchos de los exiliados políticos y se experimentó un ambiente marcado por los contrastes: a pesar de que se alcanzaron ciertos logros a nivel judicial, principalmente ligados a los derechos humanos, la Argentina se vio aquejada por problemas económicos contundentes como: el endeudamiento externo, la disminución del Producto Bruto Interno (PBI), la baja de los salarios y la ascendente inflación. Más precisamente, a partir del desencadenamiento de la hiperinflación en 1989 —que destruía el poder de compra de los asalariados y supuso la pérdida del control público sobre la economía— comienzan a reinstalarse nuevamente importantes flujos poblacionales hacia el exterior. Lo cierto es que muchos argentinos se ocuparon de recuperar la ciudadanía de sus antepasados a fin de ingresar a Europa con pasaporte local (Maleta, 1985; Léopore, 1985 en Novick, 2007).

Frente a los estragos causados por la hiperinflación, en los principios del gobierno de Carlos Menem (1989-1995/ 1995-1999) se buscaron respuestas mediante la implementación las políticas neoliberales enfocadas a: achicar el aparato estatal, transformar el mercado laboral y liberalizar los mercados financieros y los flujos de capitales del exterior. En un primer momento, la estabilización económica ocurrida a partir de 1992 funcionó como un freno a las migraciones internacionales. Sin embargo, desde 1995 —bajo la influencia de la crisis mexicana que llevó a la devaluación de su peso y que tuvo repercusiones en otros países, conocidas con el nombre de “efecto tequila”— las medidas neoliberales comenzaron a afectar a sectores crecientes de la sociedad a causa de las nuevas modalidades de flexibilización laboral y del achicamiento del sector productivo. De ahí que una parte de la población fue impulsada a reconsiderar la estrategia de la emigración y se presenció una aceleración de la salida de argentinos al final del último gobierno de Menem.

La corriente emigratoria, acorde con este momento histórico, estuvo asociada a los altos niveles de desempleo, el aumento de los niveles de pobreza y de los llamados “nuevos pobres” y la creciente polarización social. El persistente deterioro económico y sus consecuencias en los mercados laborales promovieron el crecimiento del volumen de los flujos como así también su diversificación social (Cacopardo, Maguid y Martínez, 2006).

Tras una década de menemismo, el gobierno de Fernando De la Rúa (1999-2001) promovido por la Alianza —acuerdo entre la Unión Cívica Radical, partido político

histórico, y el FREPASO— significó una de las mayores frustraciones políticas de la historia de la democracia, marcado por un Poder Ejecutivo incapaz de generar autoridad y un sistema legislativo deslegitimado y acompañado por la profundización del ciclo recesivo y una importante fuga de capitales. Bajo un marco de recesión económica e insolvencia financiera, se generaron altos niveles de casos civil que terminaron de una forma abrupta y extrema (Calvelo, 2011). En un contexto de resurgimiento de formas de organización social contestatarias y de lucha, se lanza el 1° de diciembre de 2001 la ya histórica medida conocida como el “corralito”, llamada así al congelamiento de los ahorros privados depositados en los bancos nacionales. Esta medida, sin duda alguna, representó un hito del debacle económico argentino. Sólo unos días más tarde, el gobierno de Fernando De la Rúa declaró el estado de sitio para intentar controlar los saqueos que comenzaban a multiplicarse. La reacción popular fue inmediata —la toma de empresas por parte de sus trabajadores, las asambleas barriales, los cacerolazos, el auge de las organizaciones de desocupados, etc.— y se generó un marco de rebelión y acción social donde, entre otras cuestiones, se repudiaba a todo el arco político e institucional de la República. Frente a este escenario, la emigración era vista como una de las múltiples estrategias de respuesta a la profunda crisis argentina. La consecuente debacle económica y el vacío político e institucional ocasionado por la caída del gobierno democrático —expresado en la sucesión de cuatro titulares del Poder Ejecutivo de afiliación peronista en pocas semanas— tuvieron su correlato subjetivo: para miles de argentinos esta crisis significó el derrumbe de la confianza en las instituciones como así también en el futuro del país. Lo cual condujo a una revisión de expectativas, sueños, anhelos y proyectos de vida (Murías, 2005). En esta fase de la emigración, que alcanzó su máximo de heterogeneidad, los medios de comunicación cumplieron un rol central; ampliando el flujo migratorio e instaurando la idea del “éxodo masivo” o “boom migratorio” (Novick et. al, 2007; Calvelo, 2008). Los destinos de recepción más recurrentes fueron: España, Italia, Israel y Canadá, pero conllevaron una mayor diversificación social y laboral de los migrantes.

En definitiva, si bien los flujos emigratorios de argentinos pueden ser caracterizados mediante cinco instancias bien marcadas —según los momentos estructurales del país y el perfil de personas que se dirigían al exterior—, se evidencia un hilo conductor entre las fases señaladas: el proceso de diversificación de los flujos que se dirigen hacia el exterior,

impulsados por mecanismos estructurales de índole política y socioeconómica. Ahora bien, como el objeto de estudio de este trabajo remite a la emigración de personas altamente calificadas, a continuación se presentará este fenómeno de manera específica para el caso argentino.

2.2. Panorama de las políticas públicas en torno a la emigración de personas calificadas, impulsadas desde la Argentina: una cronología de medidas sin continuidad

Al comienzo de este trabajo se expuso que la problematización del fenómeno comenzó con la preocupación de ciertos países industrializados a principios de la década de 1960 y su consecuente difusión entre aquellos en vías de desarrollo; la Argentina no fue la excepción. Si bien se crea la Comisión Especial de Estudio de la Migración de Científicos, Profesionales, Técnicos y Obreros altamente calificados en 1965, el interés público fue difundido —como ya ha sido mencionado— por Houssay como presidente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)⁷, quien sostuvo en un simposio organizado por la Academia Brasileira de Ciencias en 1966 que pese a que la Argentina había sido tradicionalmente un país de inmigración, experimentaba la emigración de científicos, profesionales y técnicos. Houssay afirmó que las causas de dicho flujo, particularmente grave para las naciones en desarrollo, se asociaban con la falta de confianza de los profesionales en sí mismos, en el país y en su tradición científica; de ahí que apelaba al compromiso nacional de esta población (Houssay, 1966). Dicha posición fue acompañada por la postura política de referentes intelectuales como Amílcar Herrera, Jorge Sábato y Oscar Varsavsky que se preguntaban cómo convertir a la ciencia y la tecnología en instrumentos de desarrollo latinoamericano. En concordancia, la Biblioteca del Congreso

⁷Entre 1956 y 1958 la Argentina creó un conjunto de organizaciones, incluidas el CONICET, basadas en una visión sectorial de los vínculos entre ciencia, tecnología y sociedad: el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Instituto Nacional de Tecnología Industrial (INTI) y la Comisión Nacional de Energía Atómica (CNEA). Pese a estas fundaciones, en este período también fue testigo de la intervención del Instituto Nacional de Microbiología, conocido como Malbrán. Esta situación que produjo, entre otras consecuencias, el exilio de César Milstein, quien recibió posteriormente el Premio Nobel por el trabajo realizado en la Universidad de Cambridge.

de la Nación lanzó una recopilación de diversos artículos periodísticos publicados entre 1958 y 1966 por los diarios: La Nación, Clarín, La Razón y Crónica (Novick, 2007).

No obstante, sólo unos meses después del famoso discurso de Houssay y en las antípodas de las inquietudes planteadas, se produce durante el régimen militar de Juan Carlos Onganía una incursión violenta y represiva de la policía en los claustros de las Facultades de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires; episodio conocido como *La Noche de los Bastones Largos*. Esta intervención suele ser considerada como un punto de inflexión que signa el fin de la *edad de oro* de la ciencia argentina. Ese mismo día también entró en vigencia el Decreto Ley 16.912 por el cual se intervenían las universidades, se les derogaba su autonomía y se les exigía a los rectores y decanos subordinación al Ministerio del Interior (Kreimer, 2010). Estos sucesos represivos tuvieron una clara repercusión demográfica—emigraron cerca de 1.300 técnicos y científicos—y condujeron a la inmediata renuncia de 6.000 profesionales (Calvelo, 2008).

Tiempo después y al finalizar la proscripción del peronismo, la vuelta de su líder al país y su posterior asunción como presidente de la República se lanza el Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional. Mediante este programa, con marcada influencia de los razonamientos impulsados por la CEPAL, se reafirma un proyecto político con base en la justicia social que vuelve a dar preeminencia a la planificación nacional como instrumento de gobierno. Este plan no sólo identifica a la emigración calificada, que ya había sido abordada a través de medidas de repatriación, como un problema a resolver sino que también señala al estancamiento económico como un factor que favoreció la ida hacia países con mayores oportunidades laborales (Novick, 2007; Palomares et. al, 2007).

Tras la muerte de Perón y el sucesivo golpe de Estado de 1976 —con su programa de liberalización de la economía, intervenciones de sindicatos, prohibición de las negociaciones colectivas y de las actividad política de estudiantes— se intensifica el miedo a la persecución, detención o desaparición de intelectuales, profesionales, científicos, políticos, militantes, gremialistas y artistas, ambiente propicio a la emigración calificada. Bajo este régimen militar, se fijan los Objetivos y Políticas Nacionales de la Población con el supuesto rector de que el crecimiento bajo de la población argentina atenta a su plena realización como Nación. Por ello, propone medidas dirigidas a la creación de condiciones para alentar la permanencia en el país y facilitar el retorno de aquellos radicados en el

exterior. No obstante, la Ley General de Migraciones —sancionada durante la última dictadura y aplicada desde 1981 hasta 2003— no aborda este fenómeno, pero refleja la preocupación por la recepción de hipotéticos inmigrantes europeos y por desalentar aquellos provenientes de países latinoamericanos (Novick, 2007; Palomares et. al, 2007).

Ya recuperada la democracia, el presidente electo —Raúl Alfonsín— realizó declaraciones públicas para instar el retorno de los emigrados y, en afinidad con esta preocupación, se creó la Comisión Nacional para el retorno de los argentinos en el exterior, dentro del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, como órgano asesor del Poder Ejecutivo (Palomares et. al, 2007). Esta Comisión llevó adelante —entre otras actividades— la difusión de información sobre facilidades a los retornantes. Asimismo, la Secretaría de Ciencia y Técnica y el CONICET se encargaron de contactarse con argentinos radicados en el extranjero con el objetivo de favorecer su retorno. Se destaca, a su vez, la implementación de programas especiales administrados y financiados por organismos internacionales: asistencia para la repatriación voluntaria de refugiados argentinos, coordinando por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR) y el programa ROT (Retorno de Talentos), a cargo del Comité Intergubernamental para las Migraciones (CIM) de argentinos refugiados o exiliados que por sus calificaciones profesionales podrían tener una reinserción laboral inmediata (Novick, 2007; Palomares et. al, 2007). A pesar de ello, el país siguió experimentando nuevos procesos de emigración de talentos a causa de la contundente inestabilidad económica que, entre otras cuestiones, significó grandes cambios en la inversión en educación e investigación y la insuficiente oferta de cursos de posgrados a nivel local.

De la década del menemismo se rescata el Programa Nacional para la Vinculación con Científicos y Técnicos Argentinos en el Exterior (PROCITEXT) de la Secretaría de Ciencia y Técnica, en colaboración de la Organización de los Estados Americanos, que generó en 1991 una base de 700 científicos y un proyecto de 1996 que impulsó la participación en seminarios dictados en la Argentina de ciudadanos del país radicados en el exterior. Ambas medidas tuvieron un alcance muy limitado, pero sirvieron como bases para el programa, promovido en un contexto sociopolítico diferente, que se describirá a continuación. Por otra parte, desde la esfera privada, la Fundación Antorchas impulsó subsidios para la reinserción

de aquellos que recibieron becas para estudiar en el exterior, o bien, para la repatriación de científicos viviendo en el exterior (Lértora Mendoza en Pellegrino, 2009).

En 2004 —durante la Presidencia de Néstor Kirchner— se produce un cambio fundamental en el campo legislativo referente a las migraciones: se deroga la ley de migraciones de 1981, sancionada durante el último régimen militar, conocida por su mirada restrictiva del fenómeno migratorio en general (Aguirre et.al., 2010). Con la nueva Ley N° 25.871 se reivindican los derechos humanos, la integración y la movilidad de los migrantes. En el caso de los argentinos en el exterior, los artículos 102-104 establecen que: (i) el gobierno podrá suscribir a convenios con los Estados donde residan los emigrantes para asegurarles la igualdad o asimilación en los derechos laborales y de seguridad social; (ii) mecanismos para facilitar el retorno de todos los argentinos con más dos años de residencia en el extranjero y (iii) las embajadas y los consulados de la Argentina deberán contar con los servicios necesarios para mantener informados a los argentinos fuera de su país.

No obstante, la emigración calificada recién comienza a ser abordada de una manera más específica a partir del Programa Red de Argentinos Investigadores y Científicos en el Exterior (R@ICES), convertido en política de Estado en 2008 mediante la Ley 26.421 con el objetivo de: (i) desarrollar redes con investigadores argentinos emigrados para así incrementar la vinculación con los residentes en el país; (ii) difundir las actividades científicas y tecnológicas nacionales en el exterior; (iii) mejorar la calidad y disponibilidad de la información acerca de los investigadores y profesionales emigrados altamente calificados; (iv) integrarlos a las actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación promovidas por el Gobierno nacional, (v) facilitar el retorno al país de aquellos investigadores, tecnólogos y profesionales altamente capacitados que deseen reintegrarse y continuar su actividad profesional en instituciones del país, e (vi) involucrar al sector productivo del país y organizaciones de la sociedad civil en las acciones del Programa. El Estado destaca que la novedad de este Programa respecto a los otros intentos desarrollados con anterioridad radica en dos cuestiones importantes. Por un lado, R@ICES se caracteriza por promover líneas de acción que refieren tanto a los enfoques de fuga como de circulación de cerebros. Por el otro, para la vinculación de científicos en el exterior impulsa estancias cortas de investigación en el país y también difunde información sobre oportunidades laborales en la Argentina.

Ahora bien, al analizar el proceso de intervenciones públicas orientadas a la emigración calificada en la Argentina se evidencia la falta de una línea rectora, vinculada a la ausencia de un proyecto de país compartido entre los sucesivos momentos históricos, entre las distintas políticas llevadas adelante. Lo cierto es que las medidas identificadas no suelen trascender la voluntad política de los gobiernos nacionales de turno, lo cual pone en serio peligro a la sustentabilidad de las opciones diseñadas —más allá de las numerosas complicaciones vinculadas con la implementación— para abordar la emigración calificada.

3. Reflexiones finales

A partir de lo desarrollado previamente es posible sostener que las políticas contemporáneas —ya sean de retorno o de re-vinculación, etc.— deberían tener en cuenta cuatro aspectos fundamentales. Primero, éstas deberían ubicarse en los contextos nacionales y regionales donde el resto de las políticas implementadas no favorezcan la emigración. Segundo, el supuesto antagonismo entre el retorno o la re-vinculación no es el marco más propicio para llevar adelante políticas eficaces puesto que ambos pueden ser aspectos complementarios de una estrategia más inclusiva. En especial, si se considera que una parte importante de los emigrados no tendrá intención de retornar de manera permanente a su país. Tercero, los países de la región más afectados por la emigración de personas calificadas presentan, a su vez, los mayores obstáculos para constituir una masa crítica local de capacidades técnico-científicas. Cuarto, puede parecer improbable que en la actualidad se implementen las propuestas económicas y tributarias que fueron impulsadas décadas atrás; no obstante, la relevancia de este tema y las asimetrías que se visualizan merecen que la problemática esté presente en las negociaciones entre Estados a través de dos puntos en particular: (i) la inclusión de proyectos de retorno y de re-vinculación de personas calificadas radicadas en los países centrales en los proyectos de cooperación científica y tecnológica con sus países de origen y (ii) la ampliación del presupuesto destinado por los organismos internacionales de financiamiento para ese tipo de programas (Pellegrino y Martínez Pizarro, 2001).

En esta línea, toda política destinada a la emigración calificada debe contemplar las razones por las cuales los individuos se ven impulsados por múltiples mecanismos a emigrar hacia

otros destinos en búsqueda de mejores oportunidades. Si bien las diferencias salariales — pilar de la teoría neoclásica— no representan el indicador exclusivo ni necesariamente el más preponderante en el fenómeno de la migración calificada, las condiciones económicas sí deberían ser consideradas en la medida que, en última instancia, influyen sobre la noción desarrollo personal y profesional de los sujetos en el largo plazo. Se acuerda que los principales incentivos refieren a la posibilidad de estudiar, perfeccionarse o desempeñarse en centros —ya sea académicos, corporativos, públicos, etc.— altamente competitivos a nivel mundial, donde no sólo sean valorados por sus logros intelectuales y prácticos, sino también donde puedan proyectar un desarrollo profesional acorde con sus competencias.

En el caso argentino y aunque el país cuenta con muchas virtudes, desde su temprano desarrollo de la educación pública hasta su riqueza natural, es necesario contar con mayores incentivos y herramientas a fin de retener a la población calificada nacional. Lo cierto es que existen antecedentes recientes y valiosos que demuestran una voluntad afín a nivel nacional: desde la creación en diciembre de 2007 del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva bajo el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner hasta —a nivel migratorio— la conversión del programa R@ICES en política de Estado al año siguiente. Además, el país tomó la decisión de encarar a la emigración calificada por medio de políticas y programas de retorno y re-vinculación puesto que no son opuestas ni excluyentes entre sí.

Pese a los avances identificados, un reto estratégico para la gestión argentina refiere a la promoción de un mayor intercambio entre sectores que permita, por ejemplo, acciones de transferencia y aplicación del conocimiento en las distintas regiones del país. También es imprescindible contar con mejores bases de datos públicos y oficiales que puedan proveer información válida y confiable sobre la magnitud de estos flujos complejos y sus diversas características de modo que permitan delinear un diagnóstico más certero del problema y analizar más rigurosamente las diferentes opciones de políticas.

En definitiva, los casos que trabajaron adecuadamente la raíz de la emigración calificada comparten un paso previo fundamental: la instalación de un andamiaje de medidas, establecidas como prioridades de Estado, orientadas a la promoción del sector científico y técnico con una consecuente inversión a largo plazo. Algunos de los elementos recurrentes son: la formación y/o la consolidación de institutos de investigación y laboratorios de

primer nivel y la implementación de estímulos significativos a través de becas, subsidios, programas de reinserción y otras iniciativas orientadas a la retención de recursos humanos valorados por los países de origen. Aunque el Estado es, sin duda alguna, el actor social fundamental con responsabilidad en el diseño, la implementación y el seguimiento de las múltiples políticas públicas se destacan los esfuerzos multisectoriales —que incluyen al gobierno, el sector productivo, las universidades, el campo científico, la sociedad civil y los organismos internacionales— que brindan una mirada transversal a las necesidades de diferentes subsectores. La Argentina, entonces, deberá trabajar especialmente sobre los incentivos y las oportunidades de la población altamente calificada y, muy especialmente, deberá fortalecer aquellas medidas que parecen ir en el sentido adecuado a fin de que las decisiones y el financiamiento no se vaya adaptando a las coyunturas, sino que sea el reflejo de un proyecto nacional donde el conocimiento tenga un lugar privilegiado.

Bibliografía

- Aguilar Villanueva, L. (1994) “Estudio introductorio” en Aguilar Villanueva, L. (ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Aguirre, O. et al. (2010) “Políticas migratorias e integración regional. La libre circulación y los desafíos de la ciudadanía” en Novick, S (dir) *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa*. Buenos Aires: Catálogos/ Universidad de Buenos Aires.
- Ansah, E. (2002) “Theorizing the Brain Drain” en *African Issues* [En línea], V. 30, N°. 1 disponible en <<http://www.jstor.org/stable/1167085>>.
- Brandi, C. (2006) “La historia del brain drain” en *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad* [En línea], Vol.3, N°.7 disponible en: <http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1850-00132006000100005&lng=es&nrm=iso>.
- Calvelo, L. (2008) “La emigración argentina y su tratamiento público (1960-2003)” Ponencia presentada en el *III Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP)*, Córdoba, 24, 25 y 26 de septiembre, disponible en

http://www.mininterior.gov.ar/provincias/archivos_prv25/9_la_emigracion_argentina_y_su_tratamiento_publico.pdf

- Cardoso, F. y Faletto, E. (1969) *Dependencia y desarrollo en América Latina*. México, Siglo XXI.
- Calvelo, L. (2011) *Crisis y emigración. La emigración de los argentinos entre 1960 y 2002*. Buenos Aires, Dirección Nacional de Población, Ministerio del Interior.
- Cacopardo, M. C. et al. (2006) “La nueva emigración de latinoamericanos a España: el caso de los argentinos desde una perspectiva comparada”, Ponencia presentada en el *II Congreso de la Asociación Latinoamericana de Población (ALAP)*, Guadalajara, 3 al 5 de Septiembre.
- Elder, C. y Cobb, R. (1994) “Formación de la agenda: el caso de la política de ancianos” en Aguilar Villanueva, L. (ed.) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- Gordon, A. (2007) “Teorías sobre movilidad de científicos y políticas públicas: los enfoques del brain drain y brain drain y su impacto en las políticas públicas” Ponencia presentada en las *IV Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto Gino Germani*, Universidad de Buenos Aires, 19 al 21 de Septiembre, disponible en http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/jovenes_investigadores/4jornadasjovenes/EJES/Eje%20%20Conocimientos%20Saberes/Ponencias/GORDON,%20Ariel.pdf
- Groot, M. y Gibbons, P. (2007) “Diasporas as ‘agents of development’ transforming brain drain into brain gain? The Dutch example” en *Development in Practice* [En línea] Vol. 17, N° 3 disponible en <http://www.jstor.org/discover/10.2307/25548231?uid=3737512&uid=2129&uid=2&uid=70&uid=4&sid=55882425203>
- Hilgartner, S. y Bosk, C. (1988) “The rise and fall of social problems: a public arenas model” en *The American Journal of Sociology* [En línea] Vol. 94, N°1 disponible en http://www.unc.edu/~fbaum/teaching/PLSC_SOC_497_SP_2008/Hilgartner_Bosk_AJS_1988.pdf

- Horowitz, M. (1962) *La emigración de científicos y técnicos de la Argentina*. Buenos Aires, Instituto Di Tella.
- Johnson, H. (1979) “Some Economic Aspects of the Brain Drain” en *A Journal of Opinion* [En línea], V. 9, N°. 4 disponible en <http://www.jstor.org/stable/1166894>
- Kingdon, J. (1984) *Agendas, alternatives and public policies*. Boston, Little Brown.
- Kreimer, P. (2010) *Ciencia y Periferia. Nacimiento, muerte y resurrección de la Biología Molecular en la Argentina*. Buenos Aires, Eudeba.
- Luchilo, L. (2010) *Movilidad y migración de científicos e ingenieros: el caso argentino*, Tesis de Maestría, Buenos Aires, Facultad de Farmacia y Bioquímica, Universidad de Buenos Aires.
- Massey, D. et al. (2000) “Teorías sobre la migración internacional: una reseña y una evaluación” en *Revista Trabajo*, N° 3.
- Mármora, L. (1997) *Las políticas de Migraciones Internacionales*. Buenos Aires, OIM/ Alianza Editorial.
- Martínez Pizarro, J. (2005) “Globalizados, pero restringidos. Una visión latinoamericana del mercado global de recursos humanos” en *Serie Población y Desarrollo* [En línea], N° 53 disponible en <<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/3/21133/LCL2233e-P.pdf>>
- Munster Infante, B. (2009) “Fuga de cerebros en los países subdesarrollados” en *Temas de Economía Mundial* [En línea], N° 15 disponible en <http://www.ciem.cu/publicaciones/pub/Temas%20No.15-%202009.pdf>
- Murías, M. G. (2005) “Argentinos por el mundo: en torno a la crisis de 2001” en Novick, S. y Murías, M. G. *Dos estudios sobre la emigración reciente en la Argentina*. Buenos Aires, Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Documentos de Trabajo 42, disponible en <http://lanic.utexas.edu/project/laop/iigg/dt42.pdf>
- Novick, S. (dir) (2007) *Sur-Norte: Estudios sobre la emigración reciente de argentinos*. Buenos Aires, Catálogos/ Universidad de Buenos Aires.
- Novick, S. (2007) “Emigración reciente de argentinos: políticas y actores sociales” Ponencia presentada en el *XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de*

Sociología (ALAS), Guadalajara, 13 y 18 de agosto, disponible en <http://iigg.fsoc.uba.ar/pobmigra/publ.htm#1>

- Oteiza, E. (1976) “La emigración de ingenieros de la Argentina. Un caso de *brain drain* latinoamericano” en *Revista Internacional del Trabajo*, V. 72, N° 6.
- Oteiza, E. (1996) “Drenaje de cerebros. Marco histórico y conceptual” en *REDES*, V. 3, N° 7.
- Palomares, M. et al. (2007) “Emigración reciente de argentinos: la distancia entre las expectativas y las experiencias” en Novick, S. (dir). *Sur-Norte: Estudios sobre la emigración reciente de argentinos*. Buenos Aires: Catálogos/ Universidad de Buenos Aires.
- Pellegrino, A. (2001) “¿Drenaje o Éxodo? Reflexiones sobre la migración calificada”, Universidad de la República, disponible en http://www.universidadur.edu.uy/bibliotecas/trabajos_rectorado/doc_tr12.pdf
- Pellegrino, A. (2001) “Éxodo, movilidad y circulación: nuevas modalidades de la migración calificada”, Universidad de la República, disponible en http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/8852/lcg2124P_4.pdf >
- Pellegrino, A. y Martínez Pizarro, J. (2001) “Una aproximación al diseño de políticas sobre la migración internacional calificada en América Latina” en *Serie Población y Desarrollo* [En línea], N° 23 disponible en <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/9262/lc11687.pdf>>
- Sassen, S. (1988) *The mobility of Labor and Capital*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sassen, S. (2001) *La ciudad global. New York, Londres, Tokio*. Buenos Aires, Eudeba.
- Sito, N. (1968) “Los determinantes estructurales de la emigración de científicos” en Sito, N. *La emigración de científicos de la Argentina*. Bariloche, Departamento de Sociología de la Fundación Bariloche.
- Sito, N. y Stuhlman, L. (1968) *La emigración de científicos de la Argentina*. Bariloche, Departamento de Sociología de la Fundación Bariloche.

