

Novick, Susana. **Migración y políticas en Argentina: tres leyes para un país extenso (1876-2004)**. *En publicación: Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano no. 14*. Buenos Aires : CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Noviembre 2008

Disponible en: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/secret/cuadernos/14/14novick.pdf>

Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe de la Red CLACSO  
<http://www.biblioteca.clacso.edu.ar/>  
[biblioteca@clacso.edu.ar](mailto:biblioteca@clacso.edu.ar)

## Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano

### MIGRACIÓN Y POLÍTICAS EN ARGENTINA: TRES LEYES PARA UN PAÍS EXTENSO (1876-2004)<sup>1</sup>

SUSANA NOVICK\*

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

#### INTRODUCCIÓN

Nuestro artículo tiene como finalidad realizar un análisis comparativo de las tres principales leyes que han orientado el fenómeno migratorio en la Argentina desde su organización nacional –a mediados del siglo XIX– hasta los inicios del siglo XXI. La legislación resulta un camino fructífero para responder a ciertos interrogantes: ¿cuál es el conflicto social?, ¿quiénes pugnan por resolverlo?, ¿cómo logran hacerlo? La ley configura un relevante objeto de análisis, pues ella resume y transparenta –hace más visibles– aquellos factores llamados genéricamente “ideológicos”, permitiéndonos aprehender la dimensión jurídica de lo social<sup>2</sup>.

Utilizamos la perspectiva histórica de largo plazo, no sólo porque consideramos que es la adecuada para explicar las transformaciones y conflictos que se dan en una sociedad, sino también porque abordar el complejo tema de las migraciones internacionales implica estudiarlo además como fenómeno demográfico, no pudiendo desconocerse sus características esenciales: gran inercia y prolongado efecto en el tiempo.

Nuestro objeto de estudio nos lleva a examinar conceptos básicos que se relacionan entre sí: *Estado, derecho y políticas*. Para O'Donnell, el Estado es el “componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorial delimitada”, dominación relacional y asimétrica, basada en la existencia de clases sociales<sup>3</sup>. Éste es un producto histórico, que desarrolla una trayectoria errática, sinuosa y contradictoria, en la que suelen superponerse diferentes estrategias y programas de acción política (Oszlak, 1980). Santos, por su parte, sostiene que la actuación del Estado es un flujo de acciones y omisiones, decisiones y ausencias de decisiones, discursos y silencios (Santos, 2003: 201). Con referencia al Estado en la Argentina, Graciarena afirma que las luchas por la independencia retrasaron el proceso fundacional y nuestra sociedad civil era aún débil y frágil cuando las clases dominantes crearon y expandieron el incipiente Estado como un claro instrumento para deponer rivalidades regionales y consolidar su dominio en todo el territorio nacional (Graciarena, 1995).

Las políticas se relacionan íntimamente con el *derecho*, pues ellas se cristalizan, en parte, a través del sistema jurídico. Dentro del marxismo, el derecho ha sido entendido como un instrumento de dominación (Poulantzas, 1969). Contrariamente, la teoría alternativa del derecho sostiene que el sistema jurídico es un sistema parcialmente incoherente, relativamente autónomo y paradójicamente contradictorio; y el aprovechamiento de sus contradicciones sirve para una praxis emancipadora (López Calera *et al.*, 1978; Barcellona y Cotturri, 1976). La teoría crítica, por su parte, alude al derecho como una práctica social específica y como un discurso de poder; pero ambas dimensiones no implican dos

<sup>1</sup> El texto publicado en este *Cuaderno* es una versión editada del capítulo publicado en: *Las migraciones en América Latina. Políticas, Culturas y Estrategias*, compilado por Susana Novick con la colaboración de Carolina Stefoni y Alfonso Hinojosa Gordonava (Buenos Aires : CLACSO - Catálogos, Septiembre 2008). Las notas fueron renumeradas respecto de la versión original para facilitar su lectura en el marco de este suplemento.

<sup>2</sup> Sin embargo, dado que la realidad que captamos a través la ley es sólo instantánea, necesitamos articular esta perspectiva con un análisis histórico. Hemos elaborado un concepto de ley que la entiende como el elemento ideológico-concreto que elaboran los grupos –o el grupo– que en un momento histórico puntual detentan el poder político para explicar, comprender y legitimar un conflicto específico de intereses, intentando mediante ella –la ley– resolverlo a su favor. No pretendemos analizar la política migratoria en su totalidad, sino normas puntuales que emergen en un momento histórico específico plasmando una política. El análisis supone dejar de lado una serie de aspectos que configuran toda política: actores, prácticas, instituciones, creencias, valores, etcétera.

<sup>3</sup> El Estado incluye al menos tres dimensiones históricamente contingentes: un conjunto de burocracias, un sistema legal (conjunto de normas legalmente sancionadas) y un foco simbólico de identidad colectiva (O'Donnell, 2004).

#### Secretaría Ejecutiva

Av. Callao 875 | 5° piso J (recepción) | C1023AAB | Buenos Aires | Argentina  
Tel.: (54-11) 4811 6588 | Fax: (54-11) 4812 8459  
www.clacso.org | clacso@clacso.edu.ar

## Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano

niveles de la realidad. En el Estado moderno el derecho es inseparable del poder, le proporciona su discurso legitimante, aun en aquellos casos en que su ejercicio alcance los máximos grados de arbitrariedad y discrecionalidad (Ruiz, 1991: 157). En síntesis, el derecho es una práctica social específica, en la que están expresados históricamente los conflictos, los acuerdos y las tensiones de los grupos sociales que actúan en una formación social determinada (Entelman, 1982).

A través del análisis histórico, Boaventura de Sousa Santos (2003) evidencia que el Estado nunca tuvo el monopolio del derecho, dado que junto al derecho estatal coexistieron el supraestatal y el infraestatal<sup>4</sup>. Para el autor, la eficacia del derecho puede ser de carácter instrumental o de carácter simbólico<sup>5</sup>.

Toda *política pública* posee subyacentemente un modelo de sociedad –ideológicamente configurado– que determina qué políticas tendrán más peso o por cuáles se optará rechazándose otras. Formuladas por un gobierno, están impulsadas por un proyecto político dentro de un sistema político; refuerzan necesariamente el poder de algún grupo en detrimento de otro; y poseen un carácter ideológico, pues se plantean ante la sociedad como la única alternativa posible (Correa, 1975). Asimismo, las políticas generan procesos burocráticos internos al Estado mismo. Desde la antropología se sostiene que toda política posee por debajo un modelo social y determinadas relaciones de poder; señalándose su tarea codificadora basada en normas, valores, etcétera (Shore y Wright, 1997). Las políticas que desde el Estado el grupo gobernante intenta implementar se presentan como legítimas, pues a ellas subyace el elemento jurídico que las torna obligatorias. Pero, paradójicamente, la ley configura un instrumento de lucha ideológica. En efecto, las normas jurídicas –consideradas como textos políticos– construyen la realidad y, asimismo, proveen a los actores sociales de modelos interpretativos para comprender y modificar esa realidad, así como orientar su propia acción (Vasilachis de Gialdino, 1997).

### POLÍTICAS MIGRATORIAS. LA EXPERIENCIA ARGENTINA

#### 1. LA LEY MIGRATORIA DEL ESTADO OLIGÁRQUICO: LEY AVELLANEDA (1876)

El joven Estado Nacional surgido de las alianzas que tejieron la oligarquía porteña y las del interior del país se consolida lentamente. La estrategia agroexportadora impulsada durante este período promovió un desarrollo capitalista dependiente impulsado por la afluencia de capital y la mano de obra extranjera; elementos que asociados a las extensas y fértiles tierras de nuestro país producirían, ante la demanda de los países industrializados, alimentos destinados a la exportación y un mercado importador de bienes industriales. El modelo de sociedad que subyace a la citada estrategia se funda en la idea central, de raigambre positivista: “progreso continuo, racional e ilimitado”, el que aseguraría bienestar y ascenso social a todos los habitantes. Sin embargo, la expansión lograda fue producto de una política de concentración de la propiedad territorial que impidió a los inmigrantes el acceso a la misma, por lo que se transformaron en arrendatarios o asalariados rurales.

El Estado oligárquico liberal fue constitutivo del proceso acumulador de los terratenientes, propugnando, asimismo, que las tierras fiscales y las ocupadas por los aborígenes se integraran a la actividad agrícola a través de la colonización. Con relación a la importancia que juega en la construcción de este incipiente Estado la variable migratoria, obsérvese que la ley Avellaneda, aprobada en 1876, se sanciona cuatro años antes de federalizarse la ciudad de Buenos Aires (1880) y tres años antes de que terminara la campaña al desierto (1879). El panorama demográfico que acompaña esta etapa histórica muestra, según datos del Censo de 1869, una población total de 1.800.000 habitantes, con un 12% de población extranjera, de los cuales el 20% corresponde a inmigrantes provenientes de países limítrofes.

<sup>4</sup> “Si en algunos países centrales (no en todos) puede afirmarse con razón que la sociedad civil creó su Estado, en la periferia (las antiguas colonias) y hasta en la semiperiferia sucedió exactamente lo contrario [...] La dicotomía Estado/sociedad civil ocultó la naturaleza de las relaciones de poder en la sociedad y es indiscutible que el derecho contribuyó decisivamente a ello”.

<sup>5</sup> Por un lado, una ley puede ser promulgada para ser aplicada y producir efectos en un campo social dado (educación, salud, fiscal, etc.), con lo que ésta tendrá eficacia instrumental; o, por otro lado, puede ser promulgada sólo para producir el efecto de contar con una ley sobre un determinado campo social y que ese hecho tenga impacto público independientemente de saberse si la ley es o no aplicada, con lo que ésta tendrá eficacia simbólica.

## Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano

La Cámara de Diputados tuvo entre manos tres proyectos: el enviado por el Poder Ejecutivo, el elaborado por el Diputado Leguizamón y el aprobado finalmente por la Comisión de Legislación. Este último proyecto es el que comienza a discutirse el 20 de septiembre de 1875. El proyecto constaba de dos partes: la primera –que sólo generó críticas menores– estaba dedicada a la inmigración, y la segunda –la más controvertida–, al proceso colonizador. El debate suscitado en la Cámara de Diputados<sup>6</sup> presentó varios ejes temáticos: (a) el consenso generalizado acerca de la necesidad y beneficio para el país de un flujo inmigratorio; (b) la capacidad estatal para enfrentar y desarrollar el programa migratorio; (c) las modalidades –pública o privada– que el proceso debía poseer. Discutido y aprobado el 22 de septiembre de 1875 en Diputados, la Cámara de Senadores recién lo trata al año siguiente: desde el 5 hasta el 29 de agosto de 1876. Durante las prolongadas sesiones emergen dos posturas, una a favor del proyecto –defendida por el Ministro del Interior– y otra minoritaria, encarnada en los senadores Nicasio Oroño y Juan Torrent, contrarios a la iniciativa. Una línea del debate giró en torno a si la acción colonizadora del gobierno Federal constituía o no una injerencia que debilitaba los poderes provinciales. Por otra parte, se planteaban dudas acerca de las opciones: colonización e inmigración planificada versus colonización e inmigración espontánea.

Los que estaban en contra del proyecto asumían que las segundas iniciativas eran las mejores. Estas posturas reflejan una tensión entre dos concepciones: el liberalismo y el intervencionismo estatal. Los que se oponían al proyecto argumentaban: (a) que era inconstitucional; (b) que el Estado no contaba con las tierras que pretendía repartir, no disponía de dinero para comprarlas ni tampoco estaba en condiciones de costear el transporte de los inmigrantes; (c) que el Estado pretendía poblar territorios aún no organizados.

Finalmente, el proyecto fue aprobado con modificaciones el 29 de agosto, fecha en que volvió a la Cámara de Diputados. Allí, la Comisión de Legislación aconsejó aceptar las reformas introducidas por Senadores, con algunas excepciones. Por último, el proyecto fue tratado en Senadores el 4 de octubre de 1876, y quedó sancionado en Diputados, convirtiéndose en ley N° 817, el día 6 de octubre de 1876.

Ya en esa época, los medios de comunicación desempeñaron un activo rol en los debates ideológicos. Frontera (1988) estudia qué opinaron los principales diarios de Buenos Aires sobre el proyecto y la temática migratoria en general, y descubre crispadas posiciones a favor y en contra<sup>6</sup>.

### 2. LA LEY MIGRATORIA DE LA DICTADURA MILITAR: LEY VIDELA (1981)

La dictadura militar (1976-1983) surgida del golpe de Estado que derroca al gobierno constitucional peronista inicia una nueva etapa en la historia argentina al implantar la estrategia de apertura y liberalización de la economía, argumentando el fracaso del Estado Benefactor y los gobiernos democráticos. Se instaura a sangre y fuego un nuevo modelo de desarrollo basado en la ideología neoliberal. La estrategia presenta algunas características que la diferencian de las anteriores experiencias militares: (a) el mercado internacional desplaza al mercado interno como eje fundamental del proceso económico; (b) el proceso industrializador sustitutivo de importaciones iniciado durante la década de 1920 se declara agotado, y se impulsa una premeditada desindustrialización fundada en posiciones antiestatistas; (c) el Estado sufre una profunda transformación: se privatizan sus bienes, se desprende de sus responsabilidades sociales y expande las actividades de control interno y policiales. El modelo de sociedad subyacente pretende una sociedad disciplinada, en la cual la distribución regresiva de ingresos se aplica como uno de los factores que asegura la renta de los sectores dominantes (grandes productores agropecuarios en alianza con los sectores industriales de capital extranjero oligopólico). La deuda externa, en particular la del sector privado, cumplió un papel decisivo en esta etapa (Basualdo, 2006). Se cristalizó el principio de subsidiariedad del Estado en la prestación de los servicios sociales; y a través de las

<sup>6</sup> Cuando el proyecto entró en la Cámara de Diputados, todos los diarios –*La Prensa*, *La Tribuna*, *La Libertad*, *El Nacional* y *La República*– estuvieron a favor de éste. *La Nación*, el diario de Bartolomé Mitre, por su parte, sostuvo que el proyecto estaba impregnado de un espíritu burocrático, calculado “no para fomentar la inmigración sino para crear oficinas lujosas con numeroso personal, pingües sueldos y funciones ociosas”. *La Prensa* también alerta sobre un tema que será crucial para el posterior desarrollo político: los inmigrantes no se nacionalizan, un fenómeno que ha sido interpretado en relación con las escasas seguridades jurídicas que el Estado ofrecía en ese período histórico (ver Halperin Donghi, 1976).

## Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano

políticas culturales, especialmente la educativa, se establece un estricto control ideológico que llegó hasta la aniquilación física (Tedesco *et al.*, 1983). [...]

Con referencia a la política migratoria desplegada por el gobierno militar en el momento de la sanción de la ley, pueden observarse algunas preferencias: En esa época [...] la idea en general del gobierno era ir cambiando de una aceptación de carácter indiscriminado de los extranjeros, a una idea básica de documentar y registrar a los indocumentados, que generalmente eran limítrofes, y promover la migración que se llamaba, en aquella época, “calificada”, esto es: migrantes con capital, migrantes que vinieran a poner industrias, profesionales; en general, no había un criterio descalificatorio, sino más vale ordenar las limítrofes y fomentar las que fueran calificadas. Finalmente, el entrevistado nos informa que la nueva norma paso casi inadvertida para los medios de comunicación.

### 3. LA LEY MIGRATORIA DE LA DEMOCRACIA LIMITADA: LEY GIUSTINIANI (2004)

La crisis del 2001 resulta un punto de inflexión en la historia argentina, al producirse una ruptura del bloque dominante –agotándose el patrón de acumulación que había imperado durante los 30 años anteriores–, y por la movilización social y el protagonismo de los sectores populares en el desmoronamiento del modelo neoliberal. Para salir de la crisis se presentaron dos opciones: la dolarización, propuesta por las empresas extranjeras y la banca transnacional; y la devaluación, propuesta por la oligarquía diversificada (grupos económicos y algunos conglomerados extranjeros). Esta última opción fue la que prevaleció, con efectos catastróficos para los grupos vulnerables (Basualdo, 2006). De este grave contexto surge el gobierno de Néstor Kirchner, mediante elecciones libres y por un exiguo porcentaje. Así, en un escenario político latinoamericano transformado, comienza un ciclo de crecimiento económico que disminuye la alta tasa de desempleo que la política neoliberal había originado. Sin embargo, si bien el aumento de los salarios permitió recuperar parcialmente la participación de los trabajadores en el producto bruto interno, continuó un cuadro de fuerte inequidad distributiva (Arceo *et al.*, 2007).

En la actualidad, el debate gira en torno a la pregunta acerca de si durante el gobierno del Dr. Kirchner se gestó un nuevo modelo económico o simplemente perduraron, con retoques, experiencias del pasado. Avalando esta última perspectiva, se sostiene que la configuración productiva es semejante a la anterior, desempeñando ahora las pequeñas y medianas empresas un rol más intenso en la creación de empleo. En el plano político se ha generado una fuerte concentración de poder en el Estado Nacional, en detrimento de las provincias y los municipios, favoreciendo el manejo discrecional de los fondos públicos, así como una tendencia generalizada a la acción directa por parte de todos los actores políticos y sociales. Estas características son las que definirían el carácter ambiguo e, incluso, en algunos momentos, contradictorio del proceso que se abrió a partir del 2001. Es un proceso de transición, porque las concesiones otorgadas a los sectores populares están centradas más en reivindicaciones de carácter político que en medidas económicas. Por último, también prevalecen los dobles discursos en temáticas tan importantes como el control y explotación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente (minería, gas y petróleo). El panorama demográfico del período muestra, según datos del Censo de 2001, una población total de 36 millones de habitantes, con un 4,2% de población extranjera – representando el porcentaje más bajo de la historia del país–, de los cuales el 60% corresponde a inmigrantes provenientes de países limítrofes.

Desde la instauración de la democracia, en 1983, se habían presentado seis proyectos que intentaban modificar la ley militar y otros cuatro que proponían derogarla. Aunque los resultados de estos intentos fueron poco exitosos, nos demuestran, sin embargo, la intensa actividad parlamentaria sobre la temática migratoria y el acuerdo sobre la necesidad de producir un cambio jurídico congruente con el nuevo clima socio-político. Fue el proyecto unificado consensuado en diciembre de 1999, en el ámbito de la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados, la base tenida en cuenta por el diputado Giustiniani al redactar su proyecto, presentado en el Congreso en diciembre de 2001 y nuevamente en marzo de 2003.

El 4 de diciembre de 2003, en la última reunión ordinaria en la Cámara de Diputados y habiéndose obtenido el acuerdo de todas las bancadas, el proyecto se sancionó en forma conjunta con otros expedientes en una única votación, sin discusión parlamentaria. Días después, el 17 de diciembre de 2003<sup>15</sup>, la Cámara de Senadores en su última sesión del año trata sobre tablas el proyecto aprobado en Diputados con dictamen de las Comisiones de Población y Desarrollo Humano, de Asuntos Constitucionales y de Justicia y Asuntos Penales. El primer orador es el ahora senador Giustiniani,

#### Secretaría Ejecutiva

## Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano

quien presenta la iniciativa como “ley de la democracia”, que viene a reemplazar a la ley de la dictadura militar. Agrega que la norma adhiere a la nueva política que tiende a consolidar el Mercosur, incorporando por primera vez en la legislación nacional el tema del tráfico de personas.

Luego habla el senador Cafiero, miembro informante de la Comisión de Población y Desarrollo Humano, quien plantea la carencia de una política nacional de población y la necesidad de atraer a los 250 mil argentinos que viven en el exterior. Afirma que la nueva ley tiende a “destruir mitos, xenofobias y prejuicios”. Asimismo, sostiene que los gobiernos populares siempre se caracterizaron por integrar a los inmigrantes a sus sociedades, recordando la experiencia peronista de 1953, y manifiesta que la Argentina necesita retomar su rol de polo de atracción de inmigrantes, especialmente latinoamericanos. Así, cita el convenio firmado en el ámbito del Mercosur sobre libre circulación de personas.

Posteriormente, la senadora Escudero informa que ha entrado en vigencia el convenio internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migrantes y de sus familias e insta para que el gobierno nacional lo ratifique. Por su parte, el senador Losada argumenta a favor de la hermandad con los países latinoamericanos, la necesidad de homenajear a nuestros inmigrantes y solicita se vote por capítulos, dado lo extenso de su articulado y la decisión de aprobarlo ese mismo día; pedido al que se suma el senador Pichetto. La votación resulta afirmativa y la ley queda sancionada en esa misma sesión.

### ANÁLISIS COMPARATIVO Y CONCLUSIONES

Hasta aquí hemos realizado un trabajo descriptivo en tres niveles: el contexto histórico, las actividades parlamentarias y el discurso jurídico. Si estos niveles los conectamos con los conceptos teóricos que hemos revisado en nuestra introducción, aplicándolos a las tres leyes objeto de nuestro estudio, conjugamos elementos que nos permiten esbozar el “modelo” creado en cada momento histórico<sup>7</sup>. [...].

Perduran en los tres modelos: el liberalismo como la ideología dominante, el mercado externo como motor de la economía, la preeminencia de las actividades exportadoras agrícola-ganaderas, la estrategia estatal de acumulación, el rol protagónico otorgado al Estado y la autoridad de aplicación centrada en el Ministerio político. Pero en la etapa fundacional la estructura estatal y los recursos disponibles son germinales, en el segundo modelo la estructura ya está consolidada y los recursos disponibles han aumentado, mientras que en el modelo integrador, por la crisis, aparecen disminuidos. De igual modo el control territorial y poblacional se consolida con el correr del tiempo. Pero paradójicamente, los recursos simbólicos del Estado, por sus reiteradas crisis institucionales y el auge de perspectivas antiestatistas, aparecen reducidos. En relación con la dualidad Estado/sociedad civil, cuestionada por Boaventura de Sousa Santos, pero que puede ser utilizada como un camino más para conocer el complejo proceso de mutua construcción, podríamos decir que la sociedad civil, en la medida en que el Estado se transforma en autoritario, pierde autonomía y homogeneidad; y en el modelo integrador, luego de la crisis, aparece fragmentada y con vínculos precariamente fluidos. En relación con la eficacia del derecho –instrumental y simbólica– obsérvese como varían en los tres modelos, disminuyendo la instrumental y mostrándose sinuosa la simbólica<sup>8</sup>. Acerca de los debates parlamentarios, resulta increíble que tengamos un amplio acceso a las controversias ideológicas acaecidas a fines del siglo XIX, y en

<sup>7</sup> Nuestra propuesta posee algunas limitaciones: (a) sólo hemos oído hablar al Estado, sin escuchar las voces de otros importantes actores, como las asociaciones de inmigrantes, instituciones políticas, representantes sindicales, entidades religiosas, etc.; (b) hablamos de políticas, cuando sólo analizamos una faceta de éstas: el instrumento legal que las formula.

<sup>8</sup> En el modelo fundacional, si bien la eficacia instrumental de la norma es débil en algunos aspectos –el Estado poseía tan extensos territorios que dejaba en manos privadas, en parte, la tarea de medirlos e incorporarlos–, para desalojar a los indios de tierras aptas movilizaba recursos humanos y económicos exitosamente. Por su parte, la eficacia simbólica es altísima y su contenido ideológico refleja las ideas dominantes de la época: necesidad imperiosa de mano de obra extranjera y la noción del inmigrante europeo como “agente civilizador”. En el modelo dual expulsor, la eficacia instrumental de la norma es alta, mientras la simbólica es escasa; no hay respeto a rituales procesales, y su coherencia interna es baja –fomenta una inmigración inexistente y restringe la real–, con un contenido ideológico basado en la Doctrina de la Seguridad Nacional. En el modelo integrador la eficacia instrumental aparece afectada, pero la simbólica es creciente; se han respetado las formas procesales, existe coherencia interna, y el contenido ideológico muestra una clara ruptura con el marco anterior.

## Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano

cambio un siglo después, en 1981, dado que el gobierno militar había clausurado el Congreso Nacional, no haya habido debate alguno. Por otra parte, al inicio del siglo XXI, por razones políticas coyunturales, la discusión se suprime como requisito para lograr la aprobación de la ley. Por su parte, los modelos sociales que subyacen se transforman positivamente en el plano formal. Con referencia al surgimiento de la cuestión migratoria, en el modelo fundacional se expresa la elite política, quien posee una clara y prolongada preocupación por el tema, silenciados los aborígenes e idealizados los inmigrantes; en el modelo dual se asocia a la tendencia “reorganizadora” de la dictadura militar y sus dilemas geopolíticos. En el modelo integrador, la cuestión representa una lucha de los sectores más democráticos contra las políticas autoritarias, cuyo proceso demanda más de dos décadas. En relación con la influencia del espacio internacional, en el primer modelo no sólo es esencial –la inmigración insertará a la Argentina en el mercado mundial–, sino que también aparece su voz a través de “los acreedores externos”, a quienes debíamos tener en cuenta a la hora de decidir el gasto público. En el segundo modelo, la presencia es intensa, pues la estrategia militar es de “apertura y liberalización de la economía”, donde lo externo se internaliza; y en el último modelo, la presencia se da especialmente a través del derecho supranacional (convenios en el Mercosur, convenio internacional sobre los trabajadores migrantes, declaración sobre derechos humanos). Por último, cuán diferente es el contexto demográfico que acompaña a los modelos: mientras en el primero se intensifica la inmigración europea, en el segundo ésta ya no existe, y la limitrofe conserva su presencia sobre el total de la población, mientras crece dentro de la extranjera. En el integrador, la población extranjera muestra su porcentaje más pequeño desde el primer censo (1869), al mismo tiempo que crece la emigración. Las políticas reflejan ese panorama: en el primer caso se legisla pensando en los europeos; en el segundo se los fomenta, mientras se restringe al no deseado inmigrante limitrofe; y en el último, por primera vez, no sólo se contempla el flujo latinoamericano, sino que se otorga a los ciudadanos de la región un trato diferenciado.

Finalmente, a pesar de que nuestro análisis ha sido formal, podríamos preguntarnos acerca de los éxitos y fracasos de los modelos. El primero en un sentido fracasó, porque no incorporó a los inmigrantes como colonos, sino que los integró proletariándolos; pero a su vez, atrajo a casi 6 millones de personas, un volumen extraordinario teniendo en cuenta la escasa población nativa. El segundo fracasó en el sentido de que los inmigrantes deseados nunca llegaron y los no deseados resistieron. Para el tercero, dada su reciente formulación, resulta difícil hacer un balance, aunque éste parece interpretar más adecuadamente la realidad sociopolítica del país. Sin embargo, dada su opaca legalidad –algunos interpretan que la ley no está vigente, existencia de normas nacionales, provinciales y municipales que se oponen a ella, funcionarios que se niegan a aplicarla, etcétera– será necesario desarrollar acciones concretas para que su generoso espíritu se convierta en una realidad cotidiana. ■

### BIBLIOGRAFÍA

- Arceo, Nicolás; Monsalvo, Ana Paula y Wainer, Andrés 2007 “Patrón de crecimiento y mercado de trabajo: la Argentina de la posconvertibilidad” en *Realidad Económica* (Buenos Aires) N° 226, febrero-marzo.
- Barcellona, Pietro y Cotturri, Giuseppe 1976 *El Estado y los juristas* (España: Ediciones Fontanella).
- Basualdo, Eduardo Marcelo 2006 *Estudios de historia económica argentina de mediados del siglo XX a la actualidad* (Buenos Aires: Siglo XXI Argentina).
- Correa, Germán 1975 “Estrategia de desarrollo, poder y población. Notas tentativas para el análisis de sus relaciones” en *Estructura política y políticas de población* (Santiago de Chile: Pispal).
- Entelman, Ricardo 1982 *El discurso jurídico. Perspectiva psicoanalítica y otros abordajes epistemológicos* (Buenos Aires: Editorial Hachette).
- Graciarena, Jorge 1995 *El Estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis prospectiva* (Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC).
- Halperin Donghi, Tulio 1976 “Para qué la inmigración. Ideología y política migratoria y aceleración del proceso modernizador: el caso argentino (1810-1914)” en *Jahrbuch Fur Geschichte Von Staat Wirtschaft und Gesellschaft Latinamerikas* (Bohlan Verlag, Koln, Wieu) Band 13.
- López Calera, Nicolás; Saavedra López, Modesto e Ibáñez, Perfecto 1978 *Sobre el uso alternativo del derecho* (Valencia: Editorial Fernando Torres).

### Secretaría Ejecutiva

Av. Callao 875 | 5° piso J (recepción) | C1023AAB | Buenos Aires | Argentina  
Tel.: (54-11) 4811 6588 | Fax: (54-11) 4812 8459  
www.clacso.org | clacso@clacso.edu.ar

## Cuadernos del Pensamiento Crítico Latinoamericano

O' Donnell, Guillermo 2004 "Notas sobre la democracia en América Latina" en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (Nueva York: PNUD).

Oszlak, Oscar 1980 *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas* (Buenos Aires: Estudios Cedes) Vol. 3, Nº 2.

Poulantzas, Nicos 1969 *Hegemonía y dominación en el Estado moderno* (Córdoba: Ediciones Pasado y Presente).

Ruiz, Alicia E. 1991 "Aspectos ideológicos del discurso jurídico" en Marí, Enrique *et. al. Materiales para una teoría crítica de derecho* (Buenos Aires: Abeledo Perrot).

Santos, Boaventura de Sousa 2003 *Crítica de la razón indolente: contra el desperdicio de la experiencia* (España: Desclee de Brouwer).

Shore, Cris y Wright, Susan 1997 "Policy. A new field of Anthropology" en Shore, Cris y Wright, Susan, *Anthropology of Policy. Critical perspectives on Governance and Power* (Londres: Routledge).

Tedesco, Juan Carlos; Braslavsky, Cecilia y Carciofi, Ricardo 1983 *El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976-1982* (Buenos Aires: FLACSO).

Vasilachis de Gialdino, Irene 1997 *Discurso político y prensa escrita* (Barcelona: Gedisa).

### Secretaría Ejecutiva

Av. Callao 875 | 5° piso J (recepción) | C1023AAB | Buenos Aires | Argentina

Tel.: (54-11) 4811 6588 | Fax: (54-11) 4812 8459

[www.clacso.org](http://www.clacso.org) | [clacso@clacso.edu.ar](mailto:clacso@clacso.edu.ar)