

DIVERSIDAD, MIGRACIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Identidades y relaciones interculturales

Susana Sassone
Beatriz Padilla
Myriam González
Brenda Matossian
Cecilia Melella
(Compiladoras)



IMHICIHU



CONICET

**DIVERSIDAD, MIGRACIONES Y
PARTICIPACIÓN CIUDADANA**
Identities and intercultural relations

DIVERSIDAD, MIGRACIONES Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Identidades y relaciones interculturales

**Susana Sassone
Beatriz Padilla
Myriam González
Brenda Matossian
Cecilia Melella
(Compiladoras)**

María Soledad BALSAS
Anastasia BERMÚDEZ TORRES
Giovanna CAMPANI
María del Carmen CASTILLO CISNEROS
Gabriela DE LA PEÑA ASTORGA
Thais FRANÇA
Mariana Linabeth FLORES GARDUÑO
Cecilia GALLERO
Paula Martin GODOY
Myriam Susana GONZÁLEZ
Marina L. LAPENDA
María Dolores LINARES

Brenda MATOSSIAN
Cecilia MELELLA
Brenda MUÑOZ YÁÑEZ
Antonia OLMOS ALCARAZ
Nieves ORTEGA PÉREZ
Olga Marisa OWEN
Beatriz PADILLA
Susana María SASSONE
Miguel SÁNCHEZ MALDONADO
Laura SEGURA
Erica Silvina WEISE HURTADO

Diversidad, migraciones y participación ciudadana : identidades y relaciones interculturales / Susana María Sassone ... [et al.]; compilado por Susana María Sassone ... [et al.]. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: IMHICIHU - Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas, 2020.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-4934-09-3

1. Migración. 2. Migración Internacional. 3. Identidad. I. Sassone, Susana María, comp. CDD 304.82

Proyecto de Cooperación Internacional GovDiv Multilevel governance of cultural diversity in a comparative perspective: European Union-Latin America (PIRSSES Proposal International Research Staff Exchange Scheme, Grant Agreement 612617 Marie Curie Action. FP7-SP3-PEOPLE_ European Commission / 7th Framework Programme for Research, Technological Development and Demonstration. 2014-2017).

Coordinación general: Susana Sassone

Corrección de estilo: Judith Jamschon

Diseño y diagramación: Juan Pablo Lavagnino



Con el apoyo del: PICT 2015 – 3166 (2017 -2020) Migraciones, interculturalidad y territorio: Cartografías multiescalares de la inclusión social. Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva MINCYT– Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica - ANPCyT (Argentina).

© 2020 Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas
ISBN 978-987-4934-09-3

Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas (IMHICIHU-CONICET)

Saavedra 15, 5to. piso, C1083ACA, Buenos Aires, Argentina

Tel.: 4953-2042/8548 • imhicihu@conicet.gov.ar • www.imhicihu-conicet.gov.ar/

COMITÉ INTERNACIONAL DE REFERATO

María Eugenia ANGUIANO TÉLLEZ, El Colegio de la Frontera Norte, México

Sebastián BRUNO, CONACYT, Paraguay

Cristina CARBALLO, Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

Celeste CASTIGLIONE, CONICET - Universidad Nacional de José C. Paz, Argentina

Corina COURTIS, CONICET - Universidad de Buenos Aires, Argentina

María Laura DIEZ, CONICET - Universidad de Buenos Aires, Argentina

Fabián FLORES, CONICET - Universidad Nacional de Luján, Argentina

Judith N. FREIDENBERG, University of Maryland, United States

Francesco GERVASI, Universidad Autónoma de Coahuila, México

Sandra Gil ARAUJO, CONICET - Universidad de Buenos Aires, Argentina

Marisa HERRERA, CONICET - Universidad de Buenos Aires, Argentina

Gabriela KARASIK - CONICET - Universidad Nacional de Jujuy, Argentina

Carolina MERA, CONICET- Universidad de Buenos Aires, Argentina

Gabriela MERA, CONICET- Universidad de Buenos Aires, Argentina

Susana NOVICK, CONICET- Universidad de Buenos Aires, Argentina

Gimena PERRET, Universidad Nacional de General Sarmiento - Universidad de Buenos Aires, Argentina

Alisa PETROFF, Universidad Autónoma de Barcelona, España

Luciana VACCOTTI, Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y Universidad de Buenos Aires, Argentina

Isabel YÉPEZ DEL CASTILLO, Université Catholique de Louvain, Belgium

Bernada ZUBRZYCKI, CONICET - Universidad Nacional de La Plata, Argentina

ÍNDICE

Agradecimientos.....	9
Prólogo	11
Introducción	13

PARTE I. RELACIONES INTERCULTURALES: TERRITORIOS, REDES Y PRÁCTICAS SOCIALES

CAPÍTULO 1. Retos epistémico-metodológicos en la investigación sobre racismo. <i>Antonia Olmos Alcaraz y Paula Martín Godoy</i>	25
CAPÍTULO 2. Territorialidades del encuentro: Las festividades bolivianas en Comodoro Rivadavia. <i>Myriam Susana González</i>	43
CAPÍTULO 3. Caminos para el diálogo intercultural: Colectividades migrantes en el Valle Inferior del Río Chubut. <i>Olga Marisa Owen y Susana María Sassone</i>	61
CAPÍTULO 4. Participación ciudadana y políticas (inter)culturales: Las festividades de inmigrantes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. <i>Cecilia Melella</i>	83
CAPÍTULO 5. Diversidades que cruzan la línea: Instantáneas migratorias de algu- nos pueblos indígenas oaxaqueños. <i>María del Carmen Castillo Cisneros</i>	103

PARTE II. MIGRACIONES Y ACCESO A LOS DERECHOS: TRABAJO, EDUCACIÓN Y VIVIENDA

CAPÍTULO 6. Territorios luminosos y territorios opacos en la metrópolis: Luga- res de trabajo de la migración peruana. <i>Marina L. Lapenda</i>	123
CAPÍTULO 7. Derecho a la educación y discurso docente: Alumnos migrantes en la ciudad de Rosario. <i>Laura Segura</i>	143
CAPÍTULO 8. Estrategias habitacionales de los migrantes paraguayos en ciudades patagónicas: El caso de Rawson (Chubut). <i>Erica Silvina Weise Hurtado</i>	161
CAPÍTULO 9. Movilidad académica de latinoamericanos hacia Europa: Reproduciendo los patrones de la migración Sur-Norte. <i>Thais França y Beatriz Padilla</i>	181

PARTE III. PARTICIPACIÓN POLÍTICA, CIUDADANÍA Y MODOS DE INCORPORACIÓN DE LOS MIGRANTES

CAPÍTULO 10. Derechos políticos de los migrantes en la Argentina: Una doble construcción territorial. <i>Susana María Sassone</i>	205
CAPÍTULO 11. Política migratoria y cambio institucional: La Dirección Nacional de Migraciones (2004-2015). <i>María Dolores Linares</i>	227
CAPÍTULO 12. Derecho a voto, migración y multiescalaridad: Chilenos en San Carlos de Bariloche. <i>Brenda Matossian</i>	249
CAPÍTULO 13. Incorporación política y formas de ciudadanía de los inmigrantes en la Unión Europea y en España. <i>Nieves Ortega Pérez</i>	269
CAPÍTULO 14. Qué piensan los migrantes colombianos sobre “integración” en un contexto de crisis en Europa. <i>Anastasia Bermúdez Torres</i>	291

PARTE IV. MISCELÁNEA SOBRE ESTUDIOS DE LA DIVERSIDAD

CAPÍTULO 15. Televisión y participación política transnacionales. <i>María Soledad Balsas</i>	311
CAPÍTULO 16. Crisis migratoria, crisis de refugiados, crisis europea. <i>Giovanna Campani</i>	333
CAPÍTULO 17. Identidad y participación ciudadana en la Fiesta Nacional del Inmigrante, Oberá, Misiones (1980-2017) . <i>María Cecilia Gallero</i>	355
CAPÍTULO 18. Matrimonio igualitario y adopción homoparental: Controversia en la esfera pública digital mexicana. <i>Brenda Muñoz Yáñez, Miguel Sánchez Maldonado, Gabriela de la Peña Astorga y Mariana Linabeth Flores Garduño</i>	375
EPÍLOGO. <i>Beatriz Padilla</i>	391
LOS AUTORES.....	395

POLÍTICA MIGRATORIA Y CAMBIO INSTITUCIONAL: LA DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES (2004-2015)

María Dolores Linares

Introducción

Este capítulo trata sobre los cambios generados por las modificaciones de las políticas públicas migratorias en los dispositivos de gestión institucional. Retomando el concepto de Ozslak y O'Donnell (2007 [1978]), entendemos a las políticas públicas no solo como las acciones, sino también las omisiones que manifiestan una modalidad de intervención del Estado, respecto de una cuestión que concilia el interés de diferentes actores de la sociedad civil. Las políticas públicas migratorias serían las propuestas y metas que tuviesen como fin específico modificar, direccionar y gestionar los flujos internacionales de población, dentro de márgenes delimitados por las condiciones macroeconómicas, los prejuicios, las oportunidades y los instrumentos de aplicación disponibles (Mármora, 2004).

Dado que una política migratoria excedería los alcances de una ley,¹ en este capítulo seguimos la propuesta de Isuani (2012), con el fin de operacionalizar el mencionado concepto mediante la noción de *instrumentos de políticas públicas* (IPP), en tanto materializadores de la intervención estatal. El autor reconoce tres tipos de instrumentos: 1) un dispositivo normativo, compuesto por leyes, decretos y

¹ Como indican Norambuena y Matamoros (2016), la inexistencia de una ley no implica necesariamente la ausencia de una política: los gobiernos pueden tomar cursos de acción sin contar con una ley explícita. En ese sentido, Mármora (2004: 87) distingue entre políticas migratorias implícitas y explícitas, estas últimas especificadas mediante leyes migratorias formales.

reglamentos, que encuadran y autorizan una política pública; 2) un dispositivo de gestión, que supone la estructuración de un esquema organizacional para llevar adelante acciones de gestión operativa y de control, y 3) recursos básicos, que pueden ser financieros, tecnológicos o humanos (Isuani, 2012).

El dispositivo de gestión de la política migratoria en toda la República Argentina es, desde 1949, la Dirección Nacional de Migraciones (en adelante, DNM).² Este organismo descentralizado del Estado se rige, desde el año 2004, por la Ley de Migraciones N.º 25871,³ que significó, según destacados investigadores y actores sociales, un giro en la política migratoria argentina –en relación con la normativa anterior, la Ley N.º 22439, Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración, de 1981–⁴ al incorporar un enfoque regionalista y el reconocimiento del derecho humano a migrar.⁵ Como establece Ceriani (2016), la nueva ley habilitaba el paso de un Estado gendarme a un Estado de derecho en cuanto a la cuestión migratoria. Esta “toma de posición” por parte del Estado no podía cristalizarse sin un cambio sustantivo en la estructura, los objetivos y las acciones institucionales de la DNM. Se buscó modificar no solo los procedimientos burocráticos, sino también la

² Su antecesora, la Dirección General de Inmigración, fue creada en 1898; pero hasta 1949, la cuestión migratoria era gestionada por organismos dependientes de distintos ministerios: el de Agricultura, el del Interior, y el de Relaciones Exteriores y Culto (Devoto, 2001).

³ Sancionada en diciembre de 2003 y publicada en el Boletín Oficial, en enero de 2004.

⁴ La orientación de la llamada *Ley Videla* fue principalmente restrictiva, y prevaleció una óptica de seguridad policial en la regulación de la política migratoria. Para profundizar sobre las restricciones de esta normativa y sus consecuencias, aun en los períodos democráticos desde 1983, ver Novick (2008), Pacecca (2000), Curtis y Pacecca (2008), Sassone (2004), entre otros.

⁵ Si bien la extensión y los objetivos del presente capítulo no nos permiten detenernos en el contexto de sanción de la Ley N.º 25871, aquí nos interesa destacar, como indicamos en otros trabajos (Linares, 2017a, 2017b), que se trató de la primera ley migratoria con sanción parlamentaria en casi un siglo (Curtis, 2006), período en el cual el Poder Ejecutivo Nacional regía la política migratoria mediante decretos que ampliaban cada vez más el poder de policía de la DNM (Oteiza, Novick y Aruj, 1997; Curtis y Pacecca, 2008; Pacecca, 2000). La Ley N.º 25871 se sancionó en un contexto regional de cambio de óptica con respecto a los derechos humanos de los migrantes, y participaron en su debate nuevos actores: organizaciones sociales, académicas y eclesásticas –de manera directa–, y organizaciones de migrantes –de manera indirecta–. Para profundizar sobre este contexto y los alcances de esta ley, ver: Sassone (2004), Curtis (2006), Novick (2008, 2012), CELS (2005), Ceriani (2016) y Giustiniani (2004), entre otros.

“cultura organizacional” del organismo, especialmente, luego del Decreto 836/200 (Boletín Oficial, 2004a) que declaró a la DNM en emergencia administrativa.

Este capítulo tiene como objetivo indicar los cambios institucionales más relevantes llevados a cabo en la DNM para adecuarse al último dispositivo normativo de la política pública migratoria argentina, la Ley N.º 25871. Con el fin de complementar el análisis institucional, incorporaremos la perspectiva de los funcionarios y empleados del propio organismo estatal, según dos ejes: 1) la vivencia de los cambios en el interior del organismo, y 2) la percepción de su papel como agente de la gestión estatal. A manera de hipótesis, estimamos que el discurso de los agentes estatales variará según el segundo eje de análisis, es decir, la percepción que tengan acerca de su papel dentro del Estado, sobre todo, según la valoración de aquellos cambios que indiquen una modificación en la orientación de la política pública migratoria (de carácter ideológico, según Bertranou, 2013).

Para lograr nuestro objetivo, realizamos un análisis de contenidos, mediante la revisión de la bibliografía especializada y de un cuerpo compuesto por leyes, decretos, decisiones administrativas, así como la normativa interna de la DNM (resoluciones y disposiciones), con el propósito de evidenciar las acciones destinadas al cambio institucional. Por otro lado, y a fin de complementar esta información, se procedió a un abordaje metodológico cualitativo para la generación de fuentes primarias, mediante la realización de entrevistas a funcionarios y exfuncionarios, así como a empleados y exempleados de la DNM de distintas delegaciones. Las precisiones sobre el marco teórico-conceptual y la metodología utilizada se realizarán en el primer apartado de este capítulo. Luego se señalarán los objetivos y acciones institucionales más relevantes de la DNM, entre 2004 y 2015, para adecuarse al cambio normativo. En tercer lugar, se observará cómo fueron comprendidas estas acciones “desde adentro” del organismo, a partir de los resultados de las entrevistas realizadas. Concluiremos retomando las ideas principales y proponiendo líneas para profundizar el tema de investigación.

El Estado y la aplicación de la política migratoria: más allá de los agentes y las instituciones

En un trabajo anterior (Linares, 2017a), buscamos entender los cambios en el interior de la DNM y su aporte a la capacidad estatal desde la perspectiva institucionalista de la ciencia política. Siguiendo a Evans (2007), la DNM podría definirse

como una institución, en tanto “reglas del juego”, definida históricamente y construida socialmente. La DNM forma parte de un Estado que es, sin embargo, mucho más que un complejo de instituciones. O’Donnell y Wolfson (1993: 165), aun con una marcada impronta weberiana, describen al Estado como un conjunto de relaciones sociales que establece un orden social en un territorio determinado, respaldándolo con una garantía coercitiva centralizada. Por otro lado, según Skocpol (1995), los Estados tienen la capacidad para fijarse objetivos y llevarlos a cabo mediante la producción de políticas públicas. Como vimos en la Introducción, las políticas públicas se materializan a través de dispositivos normativos, de recursos y de gestión (Isuani, 2012), siendo estos últimos los que nos interesa analizar en este capítulo.

Aunque esta perspectiva institucionalista se presente como “estadocéntrica”, no intentamos atribuirle al Estado nacional un poder impersonal que, mediante sus prácticas “legales y legítimas”, llegue de manera unívoca e indiscutida a todo el ámbito de lo social. Conociendo los riesgos de pensar desde categorías que el propio Estado nos impone simbólicamente (Bourdieu, 1996), retomamos el concepto de Abrams (1988 [1977]), quien, proponiendo una concepción dual del Estado como material y como ilusorio, advierte sobre lo “secreto” en el poder estatal. El Estado ilusorio escondería, así, un sistema de poder y dominación sumamente material, pero susceptible de ser desentrañado para acceder a la verdadera práctica política.

Acercarse a una institución estatal implica, asimismo, dar cuenta de la diferencia entre la “ley” (las normas que rigen dicha institución) y la “realidad” (aquello que sucede en su seno) (Leal, 2006); especialmente, en un caso como el de la DNM, donde la actividad burocrática no siempre siguió los procedimientos conforme a la norma escrita, sino que se basó en la discrecionalidad de funcionarios y empleados, generando, en algunos casos, fenómenos de microcorrupción (Devoto, 2001: 302).

Entonces, reconociendo al Estado como un fenómeno social y cultural (Schavelzon, 2010), recurrimos al método etnográfico que propone la antropología del Estado, para desmitificar al Estado respecto de su investidura de aparato homogéneo de dominación central (Corrigan y Sayer, 1985), así como para poner de relieve su construcción por parte de actores diversos.

Consideramos necesario, en consecuencia, intentar observar al Estado “desde adentro”, como indican Bohoslavsky y Soprano (2010), basculando entre “no personalizar al Estado” (en tanto ente homogéneo) y “personalizar al Estado” (definiendo quién y quiénes son el Estado), para poder descifrar si la pretendida

“impersonalidad” del Estado estaría ausente o no en la agencia de los cuadros políticos y administrativos de la DNM, entre los años 2004 y 2015.

Con estas premisas, nos acercamos a nuestro campo: las distintas delegaciones de la DNM. Aunque se nos denegó el permiso para llevar a cabo observación no participante, las autoridades de cada delegación accedieron a la realización de entrevistas con sus empleados. El criterio de selección de la muestra se basó en que los entrevistados hubiesen ocupado un cargo dentro de la institución entre los años 1990-2015. Las primeras entrevistas se realizaron en la Delegación La Pampa, en los años 2014 y 2015; luego, en Rosario y en Buenos Aires, en el año 2016, y por último, en Posadas, en el año 2017. Todas las entrevistas se realizaron de modo presencial y fueron grabadas digitalmente. Con el fin de garantizar su anonimato, los entrevistados serán referenciados como DNM N.º 1, DNM N.º 2 y así sucesivamente; y sus perfiles se detallarán en el cuadro 1.

Cuadro 1: Perfil de los entrevistados

Entrevistado	Sexo	Cargo/s	Antigüedad	Continúa en el cargo/año de baja	Delegación	Fecha y lugar de la entrevista
DNM N.º 1	F	Empleada/ Funcionaria	16 años	Sí	La Pampa	11/2014 y 7/2014, Santa Rosa
DNM N.º 2	F	Empleada/ Funcionaria	10 años	No/2007	Rosario	3/2016, Rosario
DNM N.º 3	M	Empleado	38 años	Sí	Sede Central	10/2016, Buenos Aires
DNM N.º 4	M	Alto funcionario	8 años	No/2015	Sede Central	10/2016, Buenos Aires
DNM N.º 5	F	Empleada	3 años	No/2014	Sede Central	10/2016, Buenos Aires
DNM N.º 6	F	Empleada	12 años	Sí	Posadas	12/2017, Posadas
DNM N.º 7	M	Empleado	25 años	Sí	Posadas	12/2017, Posadas

Fuente: Elaboración personal

De nuestros siete entrevistados, debemos tener en cuenta que cuatro de ellos han llegado a ocupar cargos de funcionarios (Director/a, Delegado/a o Segunda Firma), entre los años 2004 y 2015; uno de ellos, sin haber sido empleado en la DNM con anterioridad. Dos de ellos no trabajan más dentro de la institución, y uno lo hace como empleado. Los otros tres entrevistados no han tenido cargos jerárquicos.

Los objetivos y acciones de la Dirección Nacional de Migraciones entre 2003 y 2015: entre la emergencia y el cambio de orientación

Avalada por la Ley 25871 como autoridad migratoria, la DNM tiene competencia para entender en la admisión y otorgamiento de residencias; establecer nuevas delegaciones; conceder permisos de ingreso, prórrogas de permanencia y cambios de calificación para extranjeros; controlar el ingreso de personas al país y su egreso; ejercer el control de permanencia y el “poder de policía de extranjeros en todo el Territorio de la República” (Ley 25871, Art. 105) (Boletín Oficial, 2004a). A partir de la sanción de la Ley 25871, se debieron introducir nuevos dispositivos normativos –en forma de disposiciones, decretos del Poder Ejecutivo Nacional y resoluciones– para poder ejercer acciones concretas en el interior del dispositivo de gestión. En algunos casos, estas acciones tenían un claro contenido inclusivo y de respeto a los derechos humanos, tendiente, justamente, a desbaratar la lógica del “Estado gendarme” imperante dentro de la DNM.

Uno de estos dispositivos normativos fue el Decreto 836 del Poder Ejecutivo Nacional (PEN), de julio de 2004, que declaró la emergencia administrativa de la DNM porque la institución presentaba “severas irregularidades operativas”, así como fallas en la estructura organizativa y en la dotación del personal, entre otros motivos (Boletín Oficial, 2004b). Debemos tener en cuenta que en ese momento, la DNM utilizaba para su funcionamiento interno el Reglamento de Migración de 1965 (Decreto PEN 4418/65) y contaba con una estructura organizativa que databa del año 1996 (Decreto PEN 1659/96), acorde con el espíritu y necesidades de la normativa anterior. El decreto del 2004 anunció que se había realizado una evaluación de la situación en que se encontraban las distintas áreas de la DNM, y que se habían detectado los principales problemas de cada una, así como las acciones a realizar para darles solución.

En general, los problemas detectados figuran en el *Informe de Control Interno y Gestión (ICIG)* del período 2003-2007 (Dirección de Ricardo Rodríguez, 2003-2007) y en las ocho (8) *Memorias Institucionales de Gestión (MIG)* (Dirección de Martín Arias Duval, 2007-2015), en donde se plasman, asimismo, los objetivos y acciones que se dio el Estado a través de la DNM para solucionar estos problemas.

En el *Informe de Control Interno y Gestión* del período 2003-2007 (ICIG, 2003-2007), se plantean como objetivos procurar un marco normativo para la regularización de todos los inmigrantes “a fin de permitir su inserción legal y social”, y asegurar los controles sobre las personas en el ingreso al país y en el egreso, respondiendo así a las funciones básicas de la DNM, según algunos de nuestros entrevistados: el control, tanto de permanencia como de las fronteras. Pero en la *Memoria Institucional de Gestión* del 2008 (MIG, 2008), se agregaron otros objetivos, que buscaban adecuarse a la nueva normativa, así como a un nuevo estilo de gestión pública: “intensificar la política migratoria inclusiva”; “diseñar y aplicar programas para la mejor gestión de funciones y servicios”; “reglamentar la Ley 25871”; “lograr mayor federalismo a través de las reuniones de delegaciones” y “gestionar una nueva estructura organizacional” (MIG, 2008). El cambio de estructura organizacional llegó recién en los años 2008 y 2012, respectivamente, mediante dos Decisiones Administrativas de la Jefatura de Gabinete de Ministros, sumándose tres Direcciones y dos Departamentos del Primer Nivel Operativo, y cambiando los nombres de las Direcciones principales.⁶

En el año 2011, se redactó un objetivo general que sintetizó la nueva orientación de la gestión:

Ser un organismo ágil, moderno, eficiente y transparente. Comprometido con la plena integración de las personas y el respeto a los derechos humanos del migrante. Generador de información útil para la toma de decisiones en materia demográfica o poblacional, y para la cooperación inter-jurisdiccional e internacional. (MIG, 2011)

Este objetivo comienza a incorporar cuestiones vinculadas a las capacidades de gestión del Estado y a los objetivos tendientes a alcanzar el “cambio de cultura

⁶ Los nombres de algunas direcciones fueron cambiados para que fuesen más acordes con la nueva normativa; por ejemplo, la Dirección de Admisión de Extranjeros pasó a llamarse *Dirección General de Inmigración*, mientras que la Dirección de Control Migratorio se rebautizó como *Dirección General de Movimiento Migratorio*. Ver Linares (2017a).

organizacional”, como por ejemplo, constituir un ámbito académico para “contribuir a perfeccionar el conocimiento, *actitudes* y *habilidades* de los agentes gubernamentales, no gubernamentales y la sociedad civil en general, vinculados al ámbito migratorio y de refugiados” (MIG, 2012)⁷.

En cuanto a las acciones tendientes a alcanzar estos objetivos, las sintetizamos según cuatro ejes:⁸

1. Legislación: Creación de Comisión Asesora (2008); reglamentación de la Ley (Decreto 616/2010); creación del Manual de Procedimientos de Control del Movimiento Migratorio, por Disposición 1847 (DNM, 2010); Programa de regularización para dominicanos, por Disposición 1/2013 (DNM, 2013a) y senegaleses, por Disposición 2/2013 (DNM, 2013b), y Programa Siria, por Disposición 3915/2014 (DNM, 2014), entre otras.

2. Cambios organizacionales y apertura de delegaciones: Aumento del personal; diseño tecnológico del Sistema Informático de Admisión de Extranjeros (SADEX); sistema de turnos en línea; reestructuración del organigrama institucional; instrumentación de firma y expediente digital; cursos de capacitación para empleados y funcionarios; creación de la Mesa de Diálogo Migratorio, y apertura de delegaciones en San Luis, Almirante Brown, Florencio Varela y Villa Gesell, entre las acciones más destacadas.

3. Apertura institucional y cooperación interorganizacional: Campaña gráfica institucional; actividades culturales con colectividades; asistencia y asesoramiento con los Centros de Acceso a la Justicia (CAJ); acuerdos entre la DNM y la Confederación General del Trabajo, la Universidad de Tres de Febrero, la Organización Internacional del Trabajo, la Organización Internacional para las Migraciones y el Instituto de Políticas de Migraciones y Asilo, respectivamente.

4. Controles de permanencia y fronterizos: Aumento de operativos de control de permanencia (1.454 en 2009; 1.915 en 2010; 3.109 en 2011; 3034 en 2012; 4000 en 2013; 3.933 en 2014, y 4.300 en 2015); contratación y capacitación de personal para pasos fronterizos.

Observamos que la DNM empezó a efectuar acciones destinadas a adecuarse a la nueva normativa y la nueva forma de gestión, especialmente, a través del aumento de personal, el mejoramiento de los recursos y tecnología del organismo,

⁷ El resaltado es nuestro.

⁸ Para una descripción más completa y detallada de estas acciones, ver Linares (2017a).

los cambios en la estructura y el “cambio de cultura organizacional”, que buscaba una orientación más enfocada en el servicio que en el control. Esto implicó el establecimiento de relaciones con instituciones civiles, académicas y de migrantes, así como la capacitación de empleados para la atención pública, por ejemplo. Sobre la dotación de recursos, destacamos el aumento significativo de la planta de empleados totales, que pasó de 653, en 1996, a 2084, en 2012, y llegó a 3800, en 2014 (MIG, 2014). Observamos también que, además de las acciones destinadas a garantizar el respeto por los derechos humanos (DD. HH.) de las personas migrantes y a mejorar su atención, la DNM no abandonó sus funciones de control, sino que, por el contrario, sus dispositivos aumentaron y mejoraron gracias a los avances de las tecnologías implementadas entre 2008 y 2015.

Cambio institucional: los desafíos de la DNM “desde adentro”

Hasta aquí indicamos la manera en la que un organismo del Estado se propuso objetivos y acciones, a fin de llevar a cabo una nueva política pública migratoria mediante cambios explícitos en los instrumentos normativos y de gestión. La normativa, las disposiciones, la “ley” y el Estado se nos presentan, por el momento, como un todo homogéneo, con la capacidad para cumplir con dichos objetivos sin graves fisuras. Sin embargo, en las entrevistas a funcionarios, exfuncionarios, empleados y exempleados de la DNM, notamos tensiones y desajustes que, puestos en juego unos con otros, evidencian disputas de poder, resistencias al cambio, y formas de pensar el Estado y la cuestión migratoria que se contradicen y excluyen mutuamente. Nos propusimos analizar las acciones de la DNM a partir de dos variables que pudieran dar cuenta del cambio institucional “desde adentro”: 1) la vivencia de los cambios en el interior del organismo, y 2) la percepción de su papel como agentes de la gestión estatal por parte de los entrevistados.

La experiencia del cambio en el interior de la DNM

Las acciones para llevar a cabo los objetivos de cambio institucional fueron vivenciadas como un quiebre con el período anterior, en especial, para quienes tenían cargos de empleados, como el caso de DNM N.º 1 en aquella época:

El cambio fue de un día para el otro, fue un sacudón institucional. A ver, una cosa es lo que vos podés observar de las instituciones cuando estás a la cabeza del organismo, y otra cosa es cuando sos un empleado. Yo estaba en Buenos Aires y era una empleada de diez en una oficina. (DNM N.º 1)

La apelación al cambio como disrupción también fue relatada por DNM N.º 5, quien, si bien no estaba empleada en el año 2007, recoge los relatos de sus compañeras: “Todo el tiempo, todas las chicas [de la oficina] hablaban de ‘antes de Arias Duval’ y ‘después de Arias Duval’. (...) ¡Este [Director] venía con un ímpetu importante que hizo sacudir a todo el departamento!” (DNM N.º 5).

El término utilizado por estas dos empleadas –que, cabe remarcar, no se conocían entre sí– para describir la sensación del cambio en el interior de la DNM es “sacudón”, “sacudir”, denotando cierta brusquedad o violencia en el movimiento de transformación; pero, también, un viraje en la orientación o ideología del organismo. En este sentido, DNM N.º 7 destaca:

En mis 25 años acá viví dos momentos claves: (...) y el otro fue con la gestión del Dr. Arias Duval. (...) Fue impactante, fue fuerte y Migraciones adquirió un lugar fuerte en la estructura de los organismos del Estado. Fue una gestión bisagra, un antes y un después, porque [Arias Duval] tenía muy clara la visión de la política migratoria, que era la que se desprendía de la misma ley. (DNM N.º 7)

Este giro en la visión de la política (o ideología) se realizó a través de modificaciones estructurales que generaban apreciaciones divergentes de los empleados. Por ejemplo, al tomar el caso de las capacitaciones, DNM N.º 1 relata los beneficios de los cursos de capacitación:

Se hizo un curso espectacular de atención al ciudadano, que pasó a ser obligatorio para todas las delegaciones, en el cual desmitificaban situaciones sobre la visión del migrante como “peligroso” o “invasor”, y además nos hablaban de la obligatoriedad de las personas que trabajan en el Estado de tratar bien, tan básico como eso. (DNM N.º 1)

A su vez, otros entrevistados detallan los inconvenientes que acarrearán dichos cursos a algunos empleados y directores de Departamentos:

A veces [la capacitación] se cortaba en los distintos departamentos que no podían o no querían hacerse cargo de que muchos de sus empleados salieran del trabajo para hacer eso. (...) No les gustaba mucho. (DNM N.º 5)

Este año [2017], para concursar, nos sirvieron todas las instancias de capacitación que tuvimos desde el año 2010, gratuitas para todo el personal. Y el personal no lo aprovechaba, muy pocos lo aprovechaban (...) se quejaban de tener que hacerlos, o peor, directamente no venían. En la delegación éramos 160, y en los cursos, cuatro o cinco. (...). (DNM N.º 7)

Además de estos cursos para empleados, en el año 2013, la DNM debió impartir cursos de capacitación masivos para cubrir los 62 pasos fronterizos recuperados (antes estaban bajo la tutela de la Gendarmería Nacional, con funciones delegadas), masividad que fue cuestionada por los empleados de mayor antigüedad:

Eso fue una aberración. Porque de golpe hubo que tomar gente que salía de debajo de las piedras, punteros políticos, mandados, y tuvieron que darles cursos no a veinte personas, ¡eran cursos de cientos de personas al mismo tiempo! ¿Qué puede entender un tipo al que un día le das un curso y al siguiente le das los sellos? (DNM N.º 3)

Las acciones destinadas a la reforma de la estructura organizativa del organismo tampoco fueron bien recibidas por todos, porque ciertas áreas de la DNM adquirieron mayores cuotas de relevancia en detrimento de otras. Un ejemplo claro es el lugar preponderante que ocupó la Dirección de Sistemas entre los años 2008 y 2015. Como explica DNM N.º 4, la digitalización buscaba unificar la respuesta del Estado en todo el país y se vinculaba con el objetivo de la federalización, la transparencia y la mejor atención: “No puede ser que si el organismo es uno, si el Estado es uno, la respuesta sea distinta según la ventanilla que te toque. La respuesta tiene que ser única” (DNM N.º 4).

La relevancia de la informatización para limitar la discrecionalidad de los empleados hizo crecer a la Dirección de Sistemas, crecimiento que fue evaluado por algunos como desmedido y alejado del objetivo principal del organismo: el control.

Cuando entramos nosotros [en 1978], Migraciones era: Control de Ingresos y Egresos, y Admisión de Extranjeros. Eran las dos patas básicas de Migraciones, los que controlábamos quiénes entraban o salían, y los

que hacían las radicaciones de la gente. Jurídicos era un área de apoyo, y Sistemas prácticamente no existía. Con el tiempo, estas dos áreas fueron creciendo (...) Sistemas hizo como un cohete a la luna, se fue para arriba. Yo diría, en este momento, la Dirección de Sistemas está por sobre el Director Nacional, ¡y el resto estamos muy abajo! (DNM N.º 3)

Se realizaron cambios, asimismo, para transformar –desde la perspectiva de la identificación institucional– las mentalidades de los empleados y funcionarios del organismo, que generaron resistencias. Para uno de nuestros entrevistados (un funcionario), en este período, la DNM no tenía una identidad institucional definida porque los empleados no la tenían (con lo cual superponía al organismo con las personas que lo componen):

La cultura organizacional de la DNM era como un híbrido, un organismo muy cerrado: todo adentro, nada hacia afuera; y no tenían muy claro, los de la DNM, si eran empleados administrativos del Estado o eran una organización cuasi policial. (DNM N.º 4)

Para otro entrevistado, las acciones tendientes a lograr este objetivo fueron las que menos éxito tuvieron:

Hubo gente que jugó en contra [de los mismos empleados de Migraciones]. Hay, aún, gente muy formada en la ley anterior y es difícil el cambio de mentalidad, porque es cultural (...) empleados de muchos años que trabajaban ahí, el tema de estos mitos de los inmigrantes que nos vienen a robar el trabajo, que son los culpables de que nuestros hospitales estén mal, que nuestras escuelas estén colapsadas, ese mito está fuertemente arraigado. (DNM N.º 2)

A partir del análisis de estas entrevistas, advertimos ciertas resistencias a “lo nuevo” por parte de los empleados de mayor antigüedad, que se corresponde no solo con la resistencia al cambio en general, sino también con el cambio que implica un giro ideológico sobre la cuestión política. Específicamente, observamos una tensión recurrente entre la vocación de control desde una óptica policíaca y una vocación de servicio administrativo, ambas presentes en la DNM, haciéndose contrapeso. Esta tensión, que remite en última instancia a la forma en que esta institución estatal entiende la cuestión migratoria, se reiterará, como veremos

más adelante, en la manera en que los empleados y funcionarios comprenden su papel como agentes estatales.

Representar al Estado “desde arriba” o “desde adentro”: percepciones sobre el rol del agente estatal

Respecto de la evaluación de la gestión estatal y el lugar que cada agente siente o sintió que ocupó allí, notamos que los entrevistados que detentaron cargos de funcionarios de la DNM en distintas partes del país articulaban directamente su identificación personal con la función pública. Para uno de ellos, el de más alto rango, era necesario que los funcionarios de la DNM logaran tener “una visión más global de lo que significa un organismo del Estado, de en qué medida *ellos* están aportando a la política migratoria de un país, o cómo se puede sostener o modificar una política migratoria desde la gestión” (DNM N.º 4)⁹.

Los demás entrevistados, habiendo sido todos empleados en algún momento de su trayectoria laboral, evaluaban su relación con el Estado a partir de dos cuestiones: la importancia de brindar un servicio a los migrantes y su identidad como “migratorios”. Representar al Estado era considerado por algunos un elemento crucial:

Yo no la concibo de otra forma; para mí, trabajar en el Estado es estar al servicio de la gente, no lo concibo de otra manera (...) En el área Desarrollo de Carrera, se hizo mucho hincapié en tratar de cambiar esto [el buen trato a los migrantes] en la cabeza de la gente, porque en realidad, el que te facilita o no la vida [con los trámites] es la persona que te tocó en suerte. Te pasa acá [en la DNM], en el banco, en la escuela, ¡en todos lados!”. (DNM N.º 1)

Nosotros somos un organismo del Estado, pero con un carácter propio que nos distingue muchísimo de otros organismos estatales. Lo que nos diferencia es el tema de *ser un organismo de control*, es decir: ¡somos la cara visible de la entrada al país! (DNM N.º 7)¹⁰

⁹ El resaltado es nuestro.

¹⁰ El resaltado es nuestro.

En este relato, aparece nuevamente la cuestión de la “ventanilla” de atención y a quién representa aquel que se encuentra “del otro lado”: al Estado. Además de la función pública y del “control”, para algunos, la “cuestión política” de las migraciones era el objetivo fundamental de su labor, como expresa DNM N.º 5: “Para mí, la cuestión migratoria era el medio y el fin, pero no para todos los que trabajaban ahí era lo mismo”.

Al hablar del Estado y su intervención en la cuestión migratoria –resaltando una aparente pérdida de “control” por parte de la DNM–, otros empleados toman distancia de la función estatal, denotando un desfase en su vinculación empleado-agente estatal:

Bueno, prácticamente, la normativa nueva permitía que casi cualquier persona pudiera radicarse; ya no existió más el inhábil absoluto y el inhábil relativo. Yo te diría que hoy, en este momento (...) prácticamente se radica todo el mundo. Se pasó del alfa al omega. ¿Vos podés decir: lo anterior era bueno? Para mí, lo anterior era bueno, tenías posibilidades, no era que no se podía radicar la persona. Estaba más limitadito porque *el mismo Estado ejercía su poder de control*. Hubo un momento, con el gobierno anterior, de Néstor Kirchner o Cristina Fernández de Kirchner, que se descontroló todo. (DNM N.º 3)¹¹

La Ley 25871 le sacó el poder de policía a Migraciones y le dio intervención a otras instituciones muy fuertes en las decisiones migratorias, como puede ser el Poder Judicial con el tema de las expulsiones (...). *Nos queda, sí, la expulsión en frontera*. (DNM N.º 7)¹²

En aquellos empleados de mayor antigüedad, encontramos un sentimiento de pertenencia explícito hacia la DNM, como indica DNM N.º 1: “¿Sabés qué nos pasa a los migratorios? Los migratorios tenemos una gran familia en Migraciones. Tenemos una cosa (...) Migraciones te genera pertenencia (...) siempre el corazoncito te tira...”.

Otros empleados apelan, ya no al “sentimiento” contenido metafóricamente en la imagen del “corazón que tira”, sino directamente al “alma”, a la experiencia y a la voluntad:

¹¹ El resaltado es nuestro.

¹² El resaltado es nuestro.

Se firmó algo con Uruguay, que para nosotros, los migratorios de experiencia, nos llamó mucho la atención (...) Para mí, *migratorio de alma*, yo el RRC (Reconocimiento Recíproco de Competencias) lo eliminaría, porque ¿cómo controlás lo que hacen otros? (DNM N.º 3)¹⁵

Cuando ingresé [en el año 2006], no sabía qué hacer, cuál iba a ser mi trabajo (...) Ahora trabajamos bien, le ponemos mucha voluntad (...) es como que nos sentimos identificados con el organismo y valoramos el trabajo que hacemos desde otro lugar. (DNM N.º 6)

Pertenecer a la DNM generaría un sentimiento colectivo (un “nosotros”) para los empleados, que no está presente en el relato de los funcionarios entrevistados. El funcionario se siente parte del Estado, pero mira y evalúa “desde arriba” a la DNM, mientras que el empleado de mayor antigüedad se siente parte de la DNM, si bien no necesariamente del Estado.

Por otro lado, los extractos de entrevistas seleccionados demuestran la manera en que los agentes reaccionan a un cambio de las “reglas del juego”, es decir, de la institución misma. Las reglas cambiaron tanto que fueron experimentadas como un “sacudón”, marcando “un antes y un después” a partir del giro normativo, institucional e ideológico. Se manifestó una tensión entre “lo nuevo” y “lo viejo”, presente en la concepción identitaria del organismo: la basculación entre ser un organismo de control o uno administrativo. En este sentido, algunas acciones destinadas a facilitar los trámites de radicación de los migrantes fueron comprendidas, en algunos casos, como un “ablandamiento” del organismo.

Esto reforzaría nuestra hipótesis sobre los discursos de los miembros de la DNM en función de los cargos que han ocupado y de la manera en que evalúan los cambios institucionales implementados en el organismo. Aquellas modificaciones que implican un viraje en la orientación ideológica de la política pública generarían mayor resistencia en los empleados habituados a la lógica anterior, aquella que sostenía el poder de policía de la DNM y al Estado como “gendarme” de la cuestión migratoria. Aun cuando el artículo 105 de la nueva ley sigue otorgándole a esa institución el poder de policía, a nivel institucional se sintió, evidentemente, una pérdida de control.

¹⁵El resaltado es nuestro.

Por último, si bien podríamos encontrar la pretendida “impersonalidad” del Estado en la normativa migratoria –a condición de que olvidemos, por un instante, que ha sido, ella misma, el resultado de debates parlamentarios (Courtis, 2006)–, esta desaparece al abordar a una institución “desde adentro”. Habiendo desterrado la idea del Estado como “aparato homogéneo de dominación”, las entrevistas a los agentes que “constituyen” el Estado, en este caso, nos permiten vislumbrar que sus maneras de entender y entenderse dentro de la institución influirán en su desempeño como representantes estatales. Las “ventanillas” de atención mostrarán sus matices y, finalmente, toda la capacidad del organismo para cristalizar los cambios institucionales dependerá de la voluntad política de los funcionarios, de su capacidad de agencia, y de las resistencias encontradas en el interior de la institución misma, en sus empleados y demás funcionarios.

Conclusiones

En este capítulo, intentamos examinar, en un punto de inflexión concreto como fue la sanción de la Ley de Migraciones N.º 25871, las acciones tendientes a redefinir la cuestión migratoria llevadas a cabo en la DNM y la manera en que estas fueron recibidas en su interior. La primera revisión normativa indicó que las acciones que el organismo tuvo que llevar a cabo para cristalizar el cambio normativo abarcaron diferentes ámbitos: procedimentales, organizativos, de capacitación, de actualización informática, etcétera. Destacamos las acciones para cambiar la “cultura organizacional” como aquellas con una mayor carga ideológica, dado que pretendían modificar la mentalidad de los empleados para que fuese acorde con la nueva ley: vínculos con migrantes, con organismos de DD. HH. y académicos, cursos para la buena atención pública, etcétera.

Evaluamos estas acciones según la experiencia de los mismos empleados de la DNM, surgiendo dos ejes de análisis: la vivencia de los cambios en el interior del organismo y la percepción de su papel como agentes de la gestión estatal. Como resultado, existe consenso en considerar que los cambios en la institución fueron rápidos y evidentes, mientras que las discordancias fueron encontradas, especialmente, en las acciones específicas de las modificaciones tendientes a generar un “cambio cultural organizacional”. Cuando las acciones destinadas a un cambio cultural fueron directas y obligatorias –cursos de capacitación, por ejemplo–, generaron malestar en aquellos empleados que los tomaban como trabajo “ex-

tra". También, la nueva estructura del organismo significó una transformación directa del *statu quo* de poder de cada área o dirección en el interior de aquel, y los entrevistados manifestaron su opinión favorable o desfavorable según su evaluación acerca de la relevancia de cada área, demostrando la tensión entre Sistemas ("atención") y Control fronterizo o de Permanencia ("control"). Por último, los entrevistados evidenciaron un modo de relación diferencial en cuanto al Estado y a la DNM. Casi todos tenían un sentimiento de pertenencia para con la DNM, ya fuese por la temática migratoria o por cuestiones "emotivas" ("el corazón tira"). Sin embargo, mientras el discurso de los funcionarios los posicionaba como agentes estatales que, "desde arriba", necesitaban llevar a cabo ciertos cambios en la DNM, en el relato de algunos de los empleados, el Estado era algo ajeno o distante.

Para concluir, consideramos que esta primera aproximación a la cuestión migratoria desde una perspectiva institucionalista, pero tomando en cuenta quién y quiénes conforman las unidades del Estado en un momento específico, nos propone numerosas líneas de investigación y profundización. Entre ellas, indagar con mayor rigurosidad la configuración identitaria de la DNM, especialmente, su basculación entre ser un organismo de control o uno de servicio administrativo, observable en los dos ejes trabajados. En ese sentido, en otro trabajo (Linares, 2017a), advertimos el aumento y el perfeccionamiento de los medios de acción de la DNM en sus funciones de control y regulación: inspección, expulsión, rechazo en frontera, registro. Si bien este aumento no implica necesariamente contradicciones con la normativa nacional, al confrontar estos datos con los primeros resultados de las entrevistas, podríamos argumentar que la DNM, a partir de su propia capacidad, y por medio de sus disposiciones y resoluciones –y tal vez, de sus propias decisiones políticas y de la cultura organizacional de sus empleados–, cuenta aún con una autonomía relativa que le permite oscilar en el debate sobre su propia identidad, fluctuando entre ser un organismo administrativo o una fuerza policial.

Confirmar esta hipótesis conllevaría la realización de un mayor número de entrevistas al personal de la DNM porque, al entender al Estado como un conjunto de relaciones sociales institucionalizadas, que está conformado y constituido por actores con diferentes intereses y capacidades, solo conoceremos mejor el organismo que detenta la autoridad migratoria en la Argentina si comprendemos quiénes lo conforman y quiénes lo representan –y lo representaron– cotidianamente a través de sus prácticas de interacción con el resto de la sociedad.

Referencias bibliográficas

- Abrams, P. (1988 [1977]). "Notas sobre la dificultad de estudiar el Estado". *Journal of Historical Sociology*, 1 (1), 58-89.
- Bertranou, J. (2013). "Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional: análisis del caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial en Argentina". *Perspectivas de Políticas Públicas*, 2 (4), 11-39. doi: <http://dx.doi.org/10.18294/rppp.2013.621>.
- Bohoslavsky, E. y Soprano, G. (eds.) (2010). *Un Estado con rostro humano: funcionarios e instituciones estatales en Argentina de 1880 hasta la actualidad*. Buenos Aires: Prometeo.
- Bourdieu, P. (1996). "Espíritus de Estado: génesis y estructura del campo burocrático". *Sociedad*, 8, UBA. Recuperado de <http://www.uruguaypiensa.org.uy/imgnoticias/1042.pdf> [Consulta: 20 de mayo de 2015].
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2005). "Capítulo XIV: a dos años de la nueva Ley de Migraciones: avances, cuestiones pendientes y casos preocupantes". *Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina*, Buenos Aires. Recuperado de: <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/derechos-humanos-en-argentina-informe-2005/> [Consulta: 19 de noviembre de 2014].
- Ceriani Cernadas, P. (2016). "Ampliación de derechos en tiempos de crisis: la política migratoria en Argentina desde 2003". *Democracia y Derechos*, 5 (8), 14-47. Publicación de la Red Universitaria sobre Derechos Humanos y Democratización para América Latina.
- Corrigan, P. y Sayer, D. (1985). *The Great Arch: English state formation as cultural revolution*. Oxford: Blackwell.
- Courtis, C. (2006). "Hacia la derogación de la Ley Videla: la migración como tema de labor parlamentaria en la Argentina de la década de 1990". En A. Grimson y E. Jelin (comps.), *Migraciones regionales hacia la Argentina: diferencia, desigualdad y derechos* (pp. 169-205). Buenos Aires: Prometeo.
- Courtis, C. y Pacecca, M. I. (2008). *Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), División de Población de la CEPAL. Recuperado de: <https://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/34569/lcl2928-P.pdf> [Consulta: 13 de junio de 2013].
- Devoto, F. (2001). "El revés de la trama: políticas migratorias y prácticas administrativas en la Argentina (1919-1949)". *Desarrollo Económico*, 41 (162), 282-303.

- Evans, P. (2007). *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*. Bogotá: Ilsa.
- Giustiniani, R. (ed.) (2004). *La migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo.
- Isuani, F. (2012). "Las capacidades estatales". En C. Alza Barco (ed.), *Actas del VI Seminario de Reforma del Estado: Gestión pública: balance y perspectivas* (pp. 25-43). Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Leal, A. (2006). "Burocracia, justicia y pluralismo político: una exploración de los espacios de poder en Oaxaca". *Alteridades*, 16 (31), 39-48.
- Linares, M. D. (2017a). "Política migratoria y capacidad estatal: la Dirección Nacional de Migraciones (República Argentina) entre los años 2004 y 2015". *Revista Polis* (Santiago de Chile), 16 (48), 245-270.
- Linares, M. D. (2017b). "Tendencias recientes de las migraciones internacionales en La Pampa: políticas, instituciones y actores". En A. Lluch (ed.), *Desarrollo, políticas públicas e institucionales* (pp. 222-256). Santa Rosa: EdUNLPam.
- Mármora, L. (2004). *Las Políticas de Migraciones Internacionales*. Buenos Aires: Paidós.
- Norambuena, C. y Matamoros, R. (2016). "Política migratoria argentina: una mirada desde el institucionalismo histórico". *Si Somos Americanos, Revista de Estudios Transfronterizos*, 16 (2), 45-72.
- Novick, S. (2008). "Migración y políticas en Argentina: tres leyes para un país extenso (1876-2004)". En S. Novick (comp.), *Las migraciones en América Latina: políticas, culturas y estrategias* (pp. 131-151). Buenos Aires: Catálogos-CLACSO.
- Novick, S. (2012). Introducción, en S. Novick (dir.), *Migraciones y Políticas Públicas: nuevos escenarios y desafíos* (pp. 13-38). Buenos Aires: Catálogos-CLACSO.
- O'Donnell, G. y Wolfson, L. (1993). "Acerca del Estado, la democratización y algunos problemas conceptuales: una perspectiva latinoamericana con referencias a países poscomunistas". *Desarrollo Económico*, XXXIII (130), 63-184.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (2007 [1978]). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". En C. Acuña (comp.) (2007), *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 555-585). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Proyecto de Modernización del Estado.
- Oteiza, E., Novick, S. y Aruj, R. (1997). *Inmigración y Discriminación: políticas y discursos*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- Pacecca, M. I. (2000). "Legislación, migración limítrofe y vulnerabilidad social". *Realidad Económica*, (Buenos Aires), 171. (Instituto Argentino para el Desarrollo Económico [IADE]).

- Sassone, S. M. (2004). "Políticas migratorias y la integración en el Mercosur: actores institucionales y tensiones emergentes en la República Argentina". *Geodemos*, 7/8, 179-220.
- Schavelzon, S. (2010). "La antropología del Estado, su lugar y algunas de sus problemáticas". *Publicar*, VIII (IX), 72-96. Recuperado de <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/publicar/article/view/1190> [Consulta: 2 de diciembre de 2015].
- Skocpol, T. (1995). "El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual". En R. Grompone (ed.), A. Adrianzén, J. Cotler y S. López (comps.), *Instituciones políticas y sociedad: lecturas introductorias* (pp. 92-129). Lima: IEP.

Otras fuentes citadas

- Boletín Oficial (2004a, 21 de enero). *Ley 25.871/2004: Política Migratoria Argentina*. República Argentina, Ministerio del Interior y Transporte, Dirección Nacional de Migraciones.
- Boletín Oficial (2004b, 7 de julio). *Decreto 836/2004: Dirección Nacional de Migraciones, Emergencia Administrativa*. República Argentina, Poder Ejecutivo Nacional.
- Dirección Nacional de Migraciones (DNM) (2013a, 10 de enero). *Disposición 1/2013: Régimen Especial de Regularización de Extranjeros de Nacionalidad Dominicana*. República Argentina, Ministerio del Interior y Transporte.
- Dirección Nacional de Migraciones (DNM) (2013b, 10 de enero). *Disposición 2/2013: Régimen Especial de Regularización de Extranjeros de Nacionalidad Senegalesa*. República Argentina, Ministerio del Interior y Transporte.
- Dirección Nacional de Migraciones (2014, 21 de octubre). *Disposición 3915/2014: Programa Siria*. República Argentina, Ministerio del Interior y Transporte.
- Informe de Control Interno y Gestión (ICIG)* (2003-2007). República Argentina, Ministerio del Interior y Transporte, Dirección Nacional de Migraciones.
- Memorias Institucionales de Gestión (MIG)* (2008). República Argentina, Ministerio del Interior y Transporte, Dirección Nacional de Migraciones.
- Memorias Institucionales de Gestión (MIG)* (2010, 15 de septiembre). "Disposición 1847/2010: Instructivo de Incidentes en el Egreso/Ingreso de Personas de/al Territorio Nacional (Manuales de Procedimiento de Control del Movimiento Migratorio)". República Argentina, Ministerio del Interior y Transporte, Dirección Nacional de Migraciones.

Memorias Institucionales de Gestión (MIG) (2011). República Argentina, Ministerio del Interior y Transporte, Dirección Nacional de Migraciones.

Memorias Institucionales de Gestión (MIG) (2012). República Argentina, Ministerio del Interior y Transporte, Dirección Nacional de Migraciones.

Memorias Institucionales de Gestión (MIG) (2014). República Argentina, Ministerio del Interior y Transporte, Dirección Nacional de Migraciones.