



REMHU : Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana

ISSN: 1980-8585

ISSN: 2237-9843

Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios

Rodrigo, Federico

Más allá de la vigilancia y el control. Políticas de regularización
y migración boliviana en la ciudad de La Plata, Argentina

REMHU : Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana,
vol. 27, núm. 56, Mayo-Agosto, 2019, pp. 179-196

Centro Scalabriniano de Estudos Migratórios

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=407060492010>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org



Sistema de Información Científica Redalyc

Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

MÁS ALLÁ DE LA VIGILANCIA Y EL CONTROL. POLÍTICAS DE REGULARIZACIÓN Y MIGRACIÓN BOLIVIANA EN LA CIUDAD DE LA PLATA, ARGENTINA

Beyond vigilance and control. Bolivian migration and regularization policies in the city of La Plata, Argentina

Federico Rodrigo*

Resumen. El artículo aborda el modo en el que en torno a la implementación de programas de documentación para migrantes y a la posibilidad del acceso de las personas a los "papeles" se constituyen procesos políticos que transforman el lugar de los/as arribados/as en la sociedad de destino, focalizando en el caso de la migración boliviana a la ciudad de La Plata. De esta manera, indagamos en una dinámica en la que agencias consulares e instituciones sociales, sindicales y partidarias locales situaron a los/as migrantes como actores relevantes en el marco de sus objetivos y fueron parte del desarrollo de procesos de movilización y elaboración de demandas novedosas.

Se busca sostener, entonces, dos argumentos: en primer lugar que los documentos de identidad -y las políticas destinadas a facilitar su tramitación- pueden ser objetos con una productividad política mucho más compleja que la restringida a la vigilancia y el control. Y, en sintonía, frente a los discursos que señalan que los programas de regularización operan como una forma de continuidad de lógicas securitarias, apostamos a demostrar que junto con la Ley 25.871 formaron parte inescindible de una dinámica de posicionamiento ciudadano de las personas bolivianas que impacta en diferentes aspectos de sus vidas.

Palabras clave: documentos; migraciones; regularización; política; ciudadanía.

Abstract. *The article discusses the way in which around the implementation of documentation programs for migrants and the possibility they provide of access to "papers" political processes that transform the place of those arrived in the target society are constituted, focusing on the case of the Bolivian migration to the city of La Plata. In this way, we investigated a dynamic in which consular agencies and social, labor and support institutions placed migrants as relevant actors within the framework of their*

* Doctor en Ciencias Sociales, Instituto de Desarrollo Económico y Social y Universidad Nacional de General Sarmiento. Becario Post-Doctoral (CONICET-CIS/IDES). Buenos Aires, Argentina. E-mail: federodrigo@gmail.com. Orcid: 0000-0002-7874-3432.

objectives and were part of the development of processes of mobilization and elaboration of innovative demands.

We seek to hold two arguments: first, that identity documents -and policies designed to facilitate their processing- can be objects with a political productivity that is much more complex than that restricted to surveillance and control. And, in consonance, in front of the speeches that indicate that regularization programs operate as a form of continuity of security logics, we aim to demonstrate that together with Law 25,871 they formed an essential part of a dynamic of citizen positioning of Bolivian people that impacts in different aspects of their lives.

Keywords: *documents; migrations; regularization; policy; citizenship.*

En las últimas décadas en el marco de una transnacionalización de los enfoques y mecanismos de abordaje de los flujos poblacionales impulsada por organismos multilaterales, se conformó lo que algunos/as autores/as denominan un “régimen global de control de las migraciones” (Düvel, 2003). En el marco de este nuevo paradigma, que también implicó una retórica inclusiva (Domenech, 2011), distintos países sudamericanos elaboraron cambios en sus normativas y políticas sobre la cuestión, incorporando el discurso de los derechos humanos y planteando a la “ilegalidad/irregularidad” como problemática central. Así, a partir de la sanción de la ley 25.871 en el año 2003, en la Argentina se desarrollaron una serie de transformaciones que desplazaron a las estrategias restrictivas o coercitivas dominantes en períodos anteriores.

La conjunción de control y discurso de derechos se concretó fundamentalmente a través de la implementación de políticas de regularización, dirigidas especialmente hacia la situación de los/as “indocumentados/as” (Domenech, 2011). Las interpretaciones críticas de estas medidas coinciden, en parte, con la bibliografía que señala la relevancia de los procedimientos de identificación -y del proceso de monopolización de los medios legítimos de movimiento- en la constitución del Estado-nación moderno. Torpey señala que a través de la instauración de diferentes procedimientos de identificación personal se fue construyendo la autoridad sobre la “población” (Torpey, 2006), que fue producida durante su codificación en redes específicas de saber-poder (Foucault, 2006). En este sentido, en la medida en que las políticas documentarias privilegiaron la rotulación formal de los individuos por sobre la garantía del cumplimiento de sus derechos, no supondrían una alternativa genuina al paradigma securitario imperante previamente (Pizarro, 2012), al menos desde el punto de vista de la relación Estado-sujeto (objeto del control).

Sin embargo, otros/as autores/as han planteado que la inscripción institucional no implica la saturación del sujeto por las categorías del orden social, sino que habilita un espacio a partir del cual se da la subjetivación

política -entendida como torsión de estas categorías (Butler, Judith, Spivak, Gayatri, 2009) o como desacuerdo sobre su alcance (Rancière, 1996)-. Desde estas perspectivas, más allá de las intenciones o concepciones de los/as funcionarios/as, los cambios legislativos y los programas de documentación pueden implicar mucho más que una nueva forma de vigilancia y posibilitar inclusive estrategias que tensan el régimen de nacionalidad y ciudadanía (Courtis, Penchaszadeh, 2015). Además, en la medida en que la vida de los/as migrantes en muchos casos implica su participación en redes de relaciones que los/as conectan con personas, colectivos y oficinas situadas en diferentes localizaciones, las disposiciones implementadas por un Estado se entranan en su propia experiencia con normativas y medidas ejecutados en otros ámbitos y por otros actores. Es decir, las acciones gubernamentales se inscriben en un espacio denso y heterogéneo, que co-constituyen en su ejecución.

Para profundizar estos debates, aquí abordamos el modo en el que en torno a la implementación de estrategias estatales de regularización y a la posibilidad del acceso de los/as migrantes a los “papeles” se constituyen procesos políticos que transforman el lugar de los/as arribados/as en la sociedad de destino, focalizando en el caso de la migración boliviana a la ciudad de La Plata en la República Argentina¹. De esta manera, indagamos en una dinámica en la que, interviniendo sobre las condiciones que produjeron las transformaciones del marco normativo y ciertas medidas implementadas por parte de los Estados de ambos países, agencias consulares e instituciones sociales, sindicales y partidarias locales situaron a los/as migrantes como actores relevantes y posibilitaron el desarrollo de procesos de movilización y elaboración de demandas novedosas. En un contexto en el cual diferentes trabajos coinciden en destacar la emergencia en la Argentina de un sujeto político migrante (Magliano, Perissinotti, Zenklusen, 2015; Courtis, Penchaszadeh, 2015; Vaccotti, 2018), buscamos poner sobre relieve la relevancia de los programas documentarios -y su lógica territorial de ejecución- en este proceso.

El artículo apunta a desarrollar, entonces, dos argumentos: en primer lugar defiende las posiciones que señalan que los documentos de identidad -y las políticas destinadas a facilitar su tramitación- pueden ser objetos con una productividad política mucho más compleja que la restringida a la vigilancia y el control (Hull, 2012; Gordillo, 2006; Peirano, 2002). Y, en sintonía, frente a los discursos que señalan que los planes de regularización operan como una forma de continuidad de las lógicas securitarias, apuesta a demostrar que junto con la Ley 25.871 formaron parte inescindible de una dinámica de transformación

¹ La Plata es la capital de la principal provincia del país: la Provincia de Buenos Aires. Cuenta con una población de 740.000 habitantes (INDEC, 2010) y una historia migratoria que se remonta a su fundación, a finales del siglo XIX. Actualmente, más del 5% de su población es de origen extranjero, destacándose las colectividades paraguaya, boliviana y peruana como las más numerosas.

del tipo de reconocimiento de las personas bolivianas que impacta en sus posibilidades de subjetivación política y posicionamiento ciudadano.

Estas reflexiones son producto del trabajo de campo etnográfico realizado entre finales de 2013 y comienzos de 2016 en el espacio relacional que conforman en La Plata funcionarios/as consulares, del Estado municipal local y de distintos organismos nacionales y referentes de asociaciones de migrantes bolivianos/as y de agrupaciones políticas y sindicales argentinas. En este marco, participamos de diversas actividades a partir de las cuales se constituye la presencia transnacional del Estado Plurinacional de Bolivia en la localidad y se establecen disputas en y sobre la “colectividad”. Nuestra presencia sostenida en estos ámbitos y los diálogos con sus integrantes nos permitieron indagar en las redes de relaciones que se fueron tramando a partir de las medidas que apuntaron a los/as “indocumentados/as” y la dinámica de reconocimiento político y ciudadano de las personas bolivianas que dinamizaron estas redes y la propia portación de los “papeles”.

Para abordar nuestra pregunta acerca del impacto de la política migratoria desarrollada a partir de 2003 en el reconocimiento de los/as migrantes bolivianos/as -y, en términos más generales, por la productividad política de los documentos- en los apartados siguientes repasamos los programas de regularización con anclaje territorial desarrollados en la última década, su impacto en el reconocimiento del potencial electoral de la población boliviana asentada en La Plata y las transformaciones en las relaciones que las asociaciones de migrantes establecen con las organizaciones políticas y las instituciones estatales argentinas a partir de esta cuestión. Para este tópico nos centramos en entrevistas con integrantes del área de Entidades y Colectividades del Estado municipal y de la asociación de migrantes Arriba Bolivia -que tiene un rol fundamental en la celebración de la Virgen de Copacabana que se realiza en el barrio de Tolosa, principal evento público ligado a la bolivianidad en la ciudad- además de observaciones participantes en esta fiesta, en la que participan distintos colectivos culturales y políticos bolivianos/as y argentinos/as.

Para complejizar nuestra comprensión sobre las transformaciones del lugar de los/as migrantes en la vida política local, en el apartado siguiente nos detenemos en el modo en el que desde la regional local de la Central de Trabajadores de la Argentina se construyeron vinculaciones con asociaciones conformadas aquí y con organizaciones sociales y políticas del país vecino. Para esto entrevistamos a un referente de esta central sindical. Finalmente, en el ante último apartado nos focalizamos en el modo en el que funcionarios/as de las agencias transnacionales del Estado boliviano buscaron conectar estos procesos con sus propios objetivos, fortaleciendo un proceso de doble ciudadanización -de cara al los Estados argentino y boliviano. En las conclusiones buscamos sintetizar los elementos centrales de nuestro trabajo.

1. Políticas de regularización: programas Patria Grande y de Abordaje Territorial

El programa Patria Grande fue desarrollado por la Dirección Nacional de Migraciones entre los años 2006 y 2010 y tuvo por objetivo “la regularización de la situación migratoria y la inserción e integración de los extranjeros residentes en forma irregular en el país” (Dirección Nacional de Migraciones, 2010, p. 2), focalizándose en aquellos provenientes del Mercosur. El diagnóstico sobre el que se elaboró situó a la irregularidad como el mayor problema a resolver y propuso a la documentación (de residencia o ciudadanía) como símbolo privilegiado de la vinculación de las personas con el Estado (y la) nación de acogida. En este sentido, su otorgamiento se visualizó como un desplazamiento de las fronteras de la ilegalidad que permitiría que los/as extranjeros/as se integren en la comunidad.

La premisa básica del Patria Grande fue “no criminalizar al migrante” y transformar la lógica excluyente que volvía al Estado una “máquina de fabricar ilegales”, como señalan los testimonios que recogió Domenech (2011). Estas concepciones, partían del supuesto de que la política llevada adelante previamente -que promovía abordajes restrictivos y discriminatorios de la inmigración y le atribuía a los/as migrantes la responsabilidad por los problemas sociales, económicos, sanitarios y de seguridad del país fortaleciendo la consolidación de un contexto signado por la persecución y la xenofobia- no sólo entraban en contradicción con las premisas de los derechos humanos sino que habían favorecido la irregularidad y dificultado la gestión del Estado en distintas áreas. De esta manera, más que un trámite de excepción como las amnistías desarrolladas en las décadas anteriores, el Patria Grande se planteó como una política de largo plazo.

Entre los años 2006 y 2010 se inscribieron 423.697 personas, otorgándose 98.539 radicaciones permanentes y 126.385 radicaciones temporarias. Por su parte, 187.789 personas inscriptas no completaron la documentación requerida para el trámite de regularización, evidenciando que muchas de las dificultades que experimentaban los/as migrantes permanecieron vigentes.

Otro elemento relevante es que su implementación supuso una “descentralización operativa” ejecutada por medio de la concreción de convenios con las provincias y la adhesión de los municipios. A su vez, se habilitó la participación de asociaciones civiles en la tramitación de las solicitudes de residencia y nacionalidad bajo la figura de Instituciones Sociales Colaboradoras. Así, el programa integró una cantidad relevante de actores que incidieron en las características y la dinámica que adoptó en las distintas localidades donde fue ejecutado.

Luego de unos años de discontinuación, entre 2013 y 2016 la Dirección Nacional de Migraciones implementó el programa de Abordaje Territorial. Su objetivo fue volver accesible el nuevo DNI² también a la población migrante y replicó una lógica de funcionamiento similar al Patria Grande.

Algunos/as autores/as entienden que parte de los aspectos novedosos que planteaba la ley 25.871 fueron parcialmente neutralizados a través de la focalización en la regularización. Al asociar el goce de derechos con la condición administrativa, estos programas contradijeron ciertos enunciados de la normativa que deslindaban ambas cuestiones e indicaban la no restricción de servicios como la salud y la educación a partir del estatus jurídico. En este sentido, lo que observan es que más que un interés en garantizar el cumplimiento de lo establecido en la normativa, el Estado continuó enfocado en la institución de la frontera entre migración legítima e ilegítima, oficializando (o no) la presencia de quienes arriban (Domenech, 2011).

Este tipo de planteos, que reducen las políticas de regulación a dispositivos de control, opacan la comprensión de la diversidad de actores y objetos que constituyen los marcos de posibilidades en que actúan los/as migrantes. Específicamente en el caso de los documentos, en torno a su tramitación y a ciertas prácticas vinculadas a su portación se constituyen procesos políticos que es necesario relevar concretamente para reflexionar sobre las tramas de relaciones y experiencias que dinamizan.

2. ¿Electoralización de la política migratoria en la ciudad de La Plata?

En la ciudad de La Plata, los programas se implementaron en coordinación con el área de Entidades y Colectividades³. Desde su creación, ésta se encarga de desarrollar actividades destinadas a un sujeto migrante a través del trabajo con organizaciones, instituciones de los distintos niveles del Estado argentino y con autoridades consulares, conformando la agenda política local de las “colectividades”.

Como lo señala la bibliografía sobre la temática, una característica prioritaria de esta oficina desde hace varias décadas es el énfasis en lo “cultural” (Caggiano, 2005; Archenti, 2009). Este rasgo se manifiesta en su recurrente colaboración con la organización de fiestas -donde generalmente

² En el año 2013 el Ministerio del Interior renovó los documentos de identidad y desarrolló diferentes mecanismos para lograr el acceso a las nuevas credenciales.

³ El área sufrió diferentes cambios de nombre en los últimos 15 años. Hasta el año 2007 se denominaba Dirección de Entidades y Colectividades, pero a partir de ese momento adquirió el rango de Subsecretaría. En 2015 volvió a su anterior estatus de Dirección, ahora denominada Dirección de Colectividades y Tradicionalismo.

se exhiben comidas, música y danzas- “típicas” a través de las cuáles la dependencia define a las “tradiciones” que constituyen el “crisol” local.

Sin embargo, el cambio en las políticas migratorias nacionales producido a partir de 2003 impactó en sus actividades dinamizando un proceso de ampliación de su agenda, ubicando a la documentación en un lugar central. Esta ampliación también incidió en el marco de relaciones que entabla con las asociaciones de migrantes. Específicamente para el caso del Patria Grande, la bibliografía registra la participación de agrupaciones de residentes paraguayos/as y uruguayos/as como Instituciones Sociales Colaboradoras, pero la reorientación de los objetivos del área generó nuevos interlocutores también en otras “colectividades”.

En el año 2006 La Plata fue el distrito en el que se registró la mayor cantidad de trámites de residencia iniciados del país (18.700) por la implementación aquí del programa. Desde el comienzo de su ejecución en la ciudad la celeridad que adquirió fue interpretada por diferentes sujetos sociales como parte de la estrategia electoral del gobierno municipal. Estas presunciones se basaron en dos cuestiones: en primer lugar a partir de lo establecido en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires y en la Ley 14.086, las personas extranjeras están habilitadas a ejercer su derecho al voto para cargos ejecutivos y legislativos de nivel provincial y municipal, para lo cual deben poseer una situación administrativa regular. Pero a su vez, la hipótesis de la electoralización de la política dirigida a los/as ciudadanos/as extranjeros/as (hipótesis, por otra parte, extensiva en el discurso público a la totalidad de las políticas dirigidas a los sectores populares) conecta con una concepción respecto de ciertas estrategias políticas que la entiende como “clientelar”.

El clientelismo en esta interpretación consistiría en un tipo de relación social entre referentes barriales del partido en el gobierno -denominados/as usualmente “punteros/as”- que operarían como mediadores entre las políticas sociales y sus potenciales beneficiarios/as. Los intercambios recíprocos a través de los cuales esas relaciones se sostienen son presentados como un modo -en ciertas ocasiones velado por obligaciones morales e imperativos afectivos, en otras explícito e, inclusive, violento- de ejercicio de las jerarquías y de reproducción de la desigualdad en perjuicio de los sectores más vulnerables. Estos vínculos supondrían una lógica en la cual los/as referentes realizan “favores” -como el otorgamiento de un cupo en un programa estatal de asistencia- y los/as clientes aportan “votos”. Desde el punto de vista de los/as funcionarios/as, a su vez, los/as “punteros/as” garantizarían el “control del territorio” entendido como la reproducción del apoyo y la limitación de la organización de rechazo u oposición en sus zonas de influencia (Auyero, 1998; Vommaro, Quiros, 2011). Entonces, “documentar” o “regularizar” a los/as migrantes, permitiría hacerlos parte de esta lógica de intercambio.

Esta interpretación presenta como evidencia el gran crecimiento del padrón electoral de “extranjeros” (de 8.800 empadronados/as a 16.990) entre las elecciones de 2005 y 2007 (Rezzónico, Morencos, 2009), ya que los dispositivos locales de implementación del Patria Grande (generalmente operativos por barrio) también habrían facilitado la inscripción en el registro electoral. El cambio de gobierno municipal ocurrido en ese mismo año no implicó una transformación en esta asociación. El padrón electoral continuó creciendo sostenidamente hasta llegar a más de 37.000 electores en 2015.

Independientemente de la intencionalidad que le atribuyamos a las distintas acciones que emprende la oficina de Entidades y Colectividades, desde mediados de la década de 2000 las políticas documentarias son una preocupación de los/as funcionarios/as de esta área. A diferencia de lo que señala el discurso lego, la bibliografía académica sobre clientelismo enfatiza que es necesario indagar en la compleja trama de relaciones y experiencias de subjetivación que se conforman en torno a -y que posibilitan el desarrollo de- los diferentes programas sociales que se ejecutan en los barrios de sectores populares. Entonces para reconocer los procesos políticos que se establecen a partir de los planes documentarios tomamos el caso de una asociación de migrantes bolivianos/as situada en un barrio tradicionalmente vinculado a la “colectividad”, por la realización allí de la fiesta de la Virgen de Copacabana.

2.1. Política (argentina) en la fiesta de la Virgen de Copacabana

La fiesta se realiza en La Plata en un barrio periférico denominado Tolosa desde fines de la década de 1970. En 1985 se creó una comisión organizadora que a través de diferentes colectas de dinero logró comprar varios terrenos donde se construyó una capilla y, frente a ella, se acondicionó un espacio de poco más 4200 metros cuadrados donde efectuar los festejos.

Esta pequeña área abierta se convirtió a comienzos de la década de 1990 en la Plaza Virgen Nuestra Señora de Copacabana. Durante los días de fiesta sobre su superficie se montan puestos de venta de comida y diferentes artículos (calzado, indumentaria, juguetes, etc.), mientras que las calles que conforman su perímetro son utilizadas para el desfile de los grupos de danza. Frente a la capilla, a su vez, se establece un escenario donde se instala un presentador, se reciben visitantes (como el intendente o algún funcionario/a municipal de relevancia) y tocan grupos musicales.

A partir de estas actividades el barrio se constituyó en el sitio central del conjunto de prácticas y relaciones que articulaban la “colectividad” boliviana de La Plata. Además de la Virgen y la fiesta, allí se ubicaron numerosos locales donde se sirve comida boliviana y se constituyeron asociaciones que buscan participar de los eventos que visibilizan y conforman a las personas provenientes

de aquel país como colectivo en el contexto de recepción. A pesar de que la llegada de migrantes a otras áreas de la ciudad lo fue desplazando del lugar central que ocupaba en el imaginario sobre la “colectividad”, la fiesta sigue siendo el evento “boliviano” que mayor concurrencia convoca.

“Arriba Bolivia”⁴ es una organización que surgió en el barrio hacia finales de la década del 2000. Su principal referente, dedicado al “trabajo de ayuda social” como caracteriza la ejecución de diferentes políticas municipales y la mediación de ciertas solicitudes (individuales y colectivas) que los/as vecinos/as le realizan al Estado local, es un migrante asentado en La Plata desde comienzos de los años 90. Este tipo de políticas, que se extendieron ampliamente en la Argentina a partir del año 2002 en un contexto de creciente exclusión y de desarticulación de los actores sindicales, fueron parte del desarrollo de redes sociales locales que se constituyeron en torno a los denominados “movimientos piqueteros” y otro tipo de agrupamientos que dieron forma a lo que Merklen llamó la “inscripción territorial” de la política en los sectores populares (Merklen, 2005). En este marco, de acuerdo con su relato a partir de su conocimiento de la articulación de la política social con una asociación de migrantes paraguayos/as en otra zona de la ciudad, se propuso “ayudar” a sus paisanos/as creando una entidad étnica. Desde entonces, utiliza la asociación para la coordinación de cooperativas de limpieza municipales y la organización de diversos actos con funcionarios/as locales en el barrio. Por esto es señalado críticamente por algunos/as de sus vecinos/as como un “puntero del intendente”, un “puntero boliviano”.

Su participación en la fiesta es compleja: si bien no forma parte de la comisión organizadora, “Arriba Bolivia” es la única entidad con puestos propios. En este espacio, especialmente en 2015 -ante la inminencia de las elecciones Primarias Abiertas y Obligatorias para cargos legislativos y ejecutivos de los distintos niveles estatales argentinos- su stand era, también, un lugar de promoción de la candidatura a la reelección del entonces intendente.

En esa oportunidad registramos una situación interesante en función de la discusión presentada en este artículo. Alrededor del mediodía, cuando la plaza recién comenzaba a recibir la llegada de espectadores/as, un grupo de unas diez personas -dos migrantes y el resto jóvenes argentinos/as de clase media- se dispuso en una de sus esquinas a repartir folletos del sector que enfrentaba en la elección al intendente y colgaron afiches en los que se reproducía una fotografía en la que se veía a la candidata opositora junto a Evo Morales. El grupo permaneció alrededor de dos horas, conversando con quienes se acercaban y entregando una numerosa cantidad de material gráfico al público.

⁴ El nombre de la asociación fue cambiado para proteger la identidad de nuestras fuentes.

Sin embargo, cerca de las dos de la tarde, cuando la plaza y sus inmediaciones comenzaban llenarse, otro grupo numeroso de individuos -en este caso con claro protagonismo de migrantes- se les acercó y, luego de presentarse como miembros de la asociación y “referentes del barrio”, les solicitó que se retiren. Durante una conversación tensa les advirtieron que esperaban la llegada de un importante concejal a la fiesta en los próximos minutos y no permitirían otra propaganda en el espacio que la oficialista. En sus propios términos, querían mostrarle al intendente que la “colectividad lo apoya”. Si bien el otro grupo permaneció en el lugar, retiraron sus afiches y dejaron de repartir los folletos.

Como lo han demostrado distintos estudios que analizaron la relación entre Estado y organizaciones a partir de la implementación de políticas sociales en la Argentina, los universos conceptuales que definen los principios de implementación de los planes y programas contribuyen a la conformación de espacios políticos en los barrios populares y se imbrica en ellos con categorías y lógicas de sociabilidad locales (Manzano, 2007; Ferraudi Curto, 2009; Vommaro, Quiros, 2011). Por este motivo, destacaron que son fundamentales en la constitución de vínculos y experiencias de politización de estos sectores incidiendo en la constitución de tramas socio-políticas que, a su vez, también pre-moldean nuevas políticas públicas.

En sintonía, observamos que en La Plata las medidas de regularización potenciaron la articulación de la dinámica electoral con ciertas actividades asociadas con los/as migrantes. En primer lugar, establecieron condiciones en las cuales diferentes grupos y colectivos de personas extranjeras construyeron relaciones con funcionarios/as y actores partidarios para la implementación del Patria Grande primero y, luego, otras políticas documentarias. A su vez, esta dinámica también generó interés en otros/as referentes que, si bien no participaron de este programa, reconocieron en la nacionalidad un modo de conexión con la lógica electoral. Por su parte, el aumento de las personas en condiciones de votar permitió que prácticas étnicas sean concebidas por los/as dirigentes argentinos/as como espacios de acumulación electoral y, por lo tanto, habilitaron la construcción de referencias sobre grupos específicos de población como los/as bolivianos/as.

Que las actividades que involucran a los/as extranjeros/as sean concebidas como focos de las estrategias proselitistas de los partidos políticos permite la redefinición del lugar de las asociaciones étnicas ampliando sus posibilidades de negociación con autoridades estatales. La anécdota narrada evidencia que “Arriba Bolivia” intentaba construir una posición de mediación entre el partido gobernante y los/as electores/as bolivianos/as. Al mismo tiempo, pone sobre relieve que otros sectores políticos también reconocían la potencialidad electoral de esta clase de eventos, desarrollando inclusive material proselitista específico. Finalmente, las disputas por el “control” del espacio señalan que

los ámbitos marcados étnico-nacionalmente pueden habilitar la producción de capital político para ciertos colectivos. Las discusiones sobre el clientelismo exceden las posibilidades de este artículo, sin embargo queda claro que los programas documentarios dinamizaron procesos en los cuales la pertenencia nacional fue redimensionada por los actores políticos argentinos.

3. Los papeles y la construcción multi-escalar de la CTA

Las posibilidades de tramitación de la residencia, el acceso a documentos de la nación de destino y la implementación de programas de regularización no sólo impactan en los actores comprometidos directamente en la gestión de estas políticas. Diferentes instituciones y organizaciones sociales de la ciudad también incorporan grupos de migrantes y/o buscan participar de actividades que los/as involucran.

Esta dinámica se puede constatar en el reconocimiento progresivo de los/as extranjeros/as que desarrolló la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA). Esta entidad nacida en 1992 es la segunda central obrera del país y nuclea gremios de diferentes ramas de la industria y, con especial relevancia, sindicatos de empleados/as estatales y docentes.

La entidad inició un proceso de ampliación del sujeto que se propone representar a mediados de la década de 1990, por el cual incorporó organizaciones territoriales, de jubilados/as y de desocupados/as. A su vez, en 2006 el Séptimo Congreso Nacional de Delegados sustituyó la denominación “Central de Trabajadores Argentinos” por la de “Central de Trabajadores de la Argentina”, lo que habilita directamente la consideración de los/as “trabajadores/as extranjeros/as” como potenciales integrantes de la organización.

En 2008 impulsó una estrategia movimientista denominada “Constituyente Social”. Su propósito consistía en la promoción de un proceso de debate por medio de asambleas locales, regionales y nacionales tendiente a su desarrollo en espacios territoriales o temáticos articulados de modo diverso con lo laboral. Para cumplir este objetivo, se convocaron reuniones distritales de discusión de los problemas y necesidades, para luego confluir en la “Asamblea Constituyente Social”, un ámbito deliberativo en el que se encontraban voceros/as provenientes de las distintas experiencias.

En el marco de esta estrategia, la Regional La Plata, Berisso y Ensenada⁵ incorporó personas y colectivos migrantes. Quien fuera el Secretario General de la seccional en aquel momento nos relató desde su perspectiva el proceso:

⁵ Berisso y Ensenada son municipios vecinos de la ciudad de La Plata.

Como [yo] era Secretario General de la CTA definí la amplitud de lo que consideraba “sectores populares” y salí a convocar. En el caso de los compañeros migrantes bolivianos, conocimos a sus organizaciones a partir de esa convocatoria (...) [Sus demandas] entroncaban con la discusión de la nueva constitución en Bolivia, buscaban organizarse para apoyar ese proceso. Nos demandaban que trabajemos en el tema de la documentación, en coordinar operativos.

Aquí hay un desplazamiento interesante: de acuerdo a la reposición del proceso que realiza el dirigente sindical, la búsqueda de coordinación de operativos de documentación *argentinos* se asocia con una estrategia de apoyo al proceso político *boliviano*. Es importante destacar que mientras los papeles de Bolivia son necesarios para realizar tramitaciones en Argentina, no ocurre lo mismo de modo inverso. Es decir, no se trata de una conexión instrumental a partir de la que las credenciales de *aquí* posibilitarían en alguna medida la participación *allí*. La clave para comprender el relato es la dinámica de doble ciudadanía a partir de la cual la organización de los/as migrantes involucra reivindicaciones de escala local, nacional y transnacional.

Pero al mismo tiempo, una trama diferente de sujetos, instituciones y objetos -otra “agenda”- se arma en el discurso de la CTA, en la medida en que la Constituyente social “entronca” con el proceso político boliviano. Ante nuestra pregunta acerca de la vinculación entre las dinámicas políticas que sugerían los/as migrantes, el dirigente nos relataba el modo en el que la incorporación de grupos de personas bolivianas fortalecía el propio desarrollo de las relaciones internacionales de la entidad:

Se había establecido el Estado plurinacional de Bolivia, digamos había una discusión, nosotros entroncábamos con esa discusión y de alguna manera intentábamos construir una agenda de los sectores populares respecto a qué tendría que tener la Constituyente social, mirando también la experiencia boliviana, sumando esa experiencia que traían los compañeros.

El proceso de discusión constituyente en Bolivia era considerado una referencia fundamental en la estrategia de la CTA. Este proceso que se desarrollaba paralelamente, colocaba sus acciones en un contexto de transformaciones estructurales a nivel latinoamericano que fortalecía las demandas que movilizaba en Argentina. Asimismo, la novedad que representaba la asunción de un presidente indígena en la región y la búsqueda de resituar el lugar de los pueblos originarios en la nación, atraían la atención de los/as sindicalistas y los/as movilizaba en su construcción de la “agenda de los sectores populares”.

En sincronía con la incorporación de las organizaciones de migrantes en la implementación del programa Patria Grande y del desarrollo de estrategias proselitistas particulares para las personas extranjeras -en las que sus asociaciones

fueron reconocidas como estructuras relevantes-, la Central comenzó a identificarlas en el marco de su caracterización de los sectores populares y, por lo tanto, del sujeto social que pretendía movilizar. Pero este reconocimiento no se circunscribió a un nivel local o regional, sino que desarrolló su práctica de modo multi-escalar, incluyendo la dimensión transnacional.

Esta dinámica tuvo dos momentos de cristalización. Primero en el año 2009, cuando en el mes de octubre se realizó, en la sede de la CTA local, el empadronamiento biométrico que habilitó a quienes se registraron a participar en diciembre del acto electoral presidencial de Bolivia (Canelo *et alii*, 2012). Así debido a su conexión con colectivos de migrantes la ciudad, la Central fue parte del proceso de implementación de la primera experiencia de “voto en el exterior” de Bolivia. Por otro lado, en 2010 la CTA organizó un encuentro en La Plata con dirigentes de la Mesa Ejecutiva de la Central Obrera Boliviana (COB). En el encuentro firmaron un convenio en el que, entre otras cuestiones, se nombró como delegado de la COB en la Argentina a un migrante miembro de la Regional La Plata, Berisso y Ensenada.

De esta manera, la regularización a través del documento no sólo inscribe a las personas en el campo de visibilidad de las instituciones. Además, los “papeles” funcionan como mediadores, como puntos de conexión de búsquedas y procesos políticos diversos. En la medida en que son objetos que transforman la entidad de los sujetos que los portan, abren un campo de expectativas, objetivos y prácticas de distintos actores. En el caso de la CTA participan de su reconocimiento de los/as migrantes como parte de los “sectores populares” argentinos y dinamiza sus estrategias de construcción transnacional. Como puede reconocerse, en esta dinámica las instituciones consulares son centrales.

4. La doble ciudadanía: agencias consulares del Estado Plurinacional de Bolivia

Las transformaciones en la política migratoria Argentina tuvieron lugar en el marco de una transnacionalización de los enfoques y mecanismos de abordaje de los flujos poblacionales impulsada por organismos multilaterales. Este proceso también incidió en la perspectiva sobre la emigración que desarrolló el Estado boliviano. Desde su independencia Bolivia privilegió un enfoque centrado en el arribo de población planteando escasas medidas de vinculación con quienes partían del territorio hacia el extranjero. La llegada de Evo Morales a la presidencia a finales de 2005 significó un cambio en este sentido y situó a las asociaciones de emigrados/as como principal sujeto y actor de su accionar (Domenech, Magliano, 2007; Domenech, Hinojosa Gordonava, 2009; Hinojosa Gordonava, Domenech, Lafleur, 2012). De esta manera, buscó “(re)incorporar a los emigrantes en la comunidad política

reconociéndolos como ciudadanos del Estado boliviano e interpellándolos como miembros de la nación boliviana” (Hinojosa Gordonava, Domenech, Lafleur, 2012, p. 94).

Al igual que en el caso argentino, las principales medidas se vincularon con la facilitación del acceso a documentación oficial. Reducciones de costos de los trámites, homologación de bases de datos, incrementación del personal que la tramita y diseños de estrategias de ampliación del alcance son algunas de las acciones que fueron situando a las credenciales oficiales en un lugar destacado en esta nueva perspectiva. En sintonía, a partir de la década de 2010 se abrieron nuevas oficinas consulares en diferentes localidades.

Las agencias transnacionales del Estado boliviano en la Argentina desarrollaron diferentes objetivos y estrategias. Aquí queremos remarcar que los/as funcionarios/as evaluaban que los programas que apuntaban a “regularizar” a los/as migrantes habían tenido un impacto positivo en sus posibilidades de posicionamiento ciudadano. En su razonamiento reconocían una secuencia en la que la posibilidad de acceso a documentación oficial del país de recepción habilitaría, luego, el acceso a una serie de políticas sociales. Como contracara, el vínculo con las instituciones estatales argentinas sería determinante en el desarrollo de procesos de movilización colectiva y subjetivación política que les permitieron situarse como sujetos en la esfera pública. En este sentido, durante una conversación mantenida en el Consulado General un alto funcionario nos decía:

En la medida que avanzan las políticas inclusivas, [los/as bolivianos/as] ven que tienen que tener el DNI. Ese ya es un contacto con el Estado y tienen que entrar a una serie de compromisos posteriores (...) Creo que las políticas de inclusión social están permitiendo una vía de mayor dinámica para que puedan participar en el sistema político.

En la concepción de los/as funcionarios/as bolivianos/as los documentos legitiman la incorporación de los/as migrantes en una comunidad de derechos. En sintonía con los análisis críticos de los programas de regularización, los “papeles” aparecen antecediendo al acceso bienes y servicios básicos y al reconocimiento de otros actores. Solo que en este caso la constatación no presupone una evaluación crítica de estos planes, sino que forman parte -junto con las políticas sociales- de un fortalecimiento del lugar de los/as migrantes.

En su interpretación esta creciente ciudadanización de los/as bolivianos/as también impacta en los actores del campo político argentino. En otras conversaciones, los/as funcionarios/as relataban cómo en diferentes localidades se les atribuía a los/as migrantes la victoria o la derrota electoral de un/a determinado/a candidato/a. De acuerdo con su concepción, el

reconocimiento de que la participación de la “colectividad” puede incidir en el resultado sería un factor fuertemente “empoderador”.

En este escenario, las agencias consulares desarrollaron diferentes estrategias para fortalecer el proceso de empoderamiento en el lugar de destino. En la ciudad de La Plata se destaca la creación de un Consejo de Asociaciones de Migrantes Bolivianos en 2008 y de una Federación de Instituciones Bolivianas en 2014. Por medio del impulso de estas entidades de segundo orden, que apuntan coordinar las actividades de diferentes organizaciones de migrantes, las autoridades desarrollaron uno de los ejes fundamentales de la política exterior del Estado Plurinacional de Bolivia desde la llegada de Evo Morales al poder: situar a las “comunidades” de emigrados/as como actor estratégico y fortalecer sus inserciones en los lugares de destino.

De esta manera, en la medida en que los/as migrantes “realizan acciones, toman decisiones y desarrollan subjetividades e identidades imbricados en redes de relaciones que los conectan simultáneamente con dos o más estados-nación” (Basch, 1994, p. 7) la documentación “nacional” otorgada por un Estado puede incidir en las estrategias de vinculación con “sus” ciudadanos/as que desarrollan las instituciones de otro país. En términos concretos, los procesos de “incorporación a la nación” de los/as emigrados/as emprendidos por Bolivia se imbrican con -y se fortalecen a partir de- las políticas documentarias argentinas. Es decir, las credenciales emergen como punto de articulación de un doble proceso de ciudadanía.

Conclusiones

Las dinámicas movilizadas en torno a los programas de regularización y los papales abordados aquí recuerdan la “paradoja” que, de acuerdo a Torpey, encarna la relación entre documentos de identificación y consolidación de la supremacía estatal sobre la vida social. Mientras que, por un lado, la documentación inscribe a los sujetos en el campo de visibilidad de las instituciones y, por lo tanto, los vuelve más controlables, también puede incrementar el poder relativo de las poblaciones al expandir sus posibilidades de reclamar distintos derechos. En este sentido, es importante recordar la advertencia de Gordillo: “la tensión entre el poder estatal y el incremento del poder de la gente frente al Estado es importante para comprender el tipo de identidades creadas por la generalización de documentos de identidad” (Gordillo, 2006, p. 170). Buena parte de la bibliografía que atiende a la dimensión subjetiva de estos procesos destaca el carácter performativo de los papeles, al señalar que a través de su intermediación se “hace” al/a ciudadano/a.

La evaluación de los programas de regularización, por lo tanto, no debe limitarse a constatar su adecuación (o no) a ciertos parámetros normativos -que, por otra parte, compartimos- como el desacople entre nacionalidad y ciudadanía. Además, requiere la interrogación de los modos en que los mismos son apropiados por diferentes actores sociales y políticos. Aquí destacamos que en torno su implementación se constituyen procesos políticos que transforman el lugar de los/as arribados/as en la sociedad de destino.

En primer lugar destacamos el “descubrimiento” del potencial electoral de las personas extranjeras y el desarrollo de estrategias proselitistas específicas que se dio a partir de la ejecución de los programas territoriales de regularización. Luego, señalamos -con el caso de la CTA- que los papeles abren un campo de expectativas, objetivos y prácticas de distintos actores, que conecta la búsqueda de desarrollar operativos de documentación de referentes bolivianos/as con el reconocimiento de los/as migrantes como parte de los “sectores populares” argentinos y con las estrategias de construcción transnacional de la central sindical. Finalmente, nos detuvimos en la conexión de estas políticas con las medidas emprendidas por el Estado boliviano y algunas de las transformaciones de su servicio exterior. Así los documentos emergen como punto de articulación de un doble proceso de ciudadanización.

En síntesis, en un contexto en el cual diferentes trabajos coinciden en destacar la emergencia en la Argentina de un sujeto político migrante, pusimos sobre relieve la relevancia de los programas documentarios -y su lógica territorial de ejecución- en este proceso.

Bibliografía

- ARCHENTI, Adriana. Producciones identitarias y relaciones interculturales en el periurbano platense. *Mundo Agrario*, v. 9, n. 17, 2009.
- AUYERO, Javier. *La política de los pobres*. Las prácticas clientelistas del peronismo. Buenos Aires: Manantial, 1998.
- BASCH, Linda *et alii*. *Nations Unbound: Transnational Projects, Postcolonial Predicaments, and Deterritorialized Nations-States*. Amsterdam: Gordon and Breach Publishers, 1994.
- BUTLER, Judith; SPIVAK, Gayatri. *¿Quién le canta al Estado-Nación?*. Buenos Aires: Paidós, 2009.
- CAGGIANO, Sergio. *Lo que no entra en el crisol*: Inmigración boliviana, comunicación intercultural y procesos identitarios. Buenos Aires: Prometeo, 2005.
- CANELO, Brenda; GALLINATI, Carla; GAVAZZO, Natalia; GROISMAN, Lucía; NEJAMKIS, Lucila. ‘¡Todos con Evo!’ El voto boliviano en Buenos Aires. In: LAFLEUR, Jean-Michel (ed.). *Diáspora y voto en el exterior*. Participación política de los emigrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen. Barcelona: CIDOB Edicions, 2012.

- COURTIS, Corina; PENCHASZADEH, Ana Paula. El (im)posible ciudadano extranjero. Ciudadanía y nacionalidad en Argentina. *Revista SAAP*, v. 9, n. 2, p. 375-394, 2015.
- DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES. *Patria Grande*. Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria. Informe estadístico. 2010.
- DOMENECH, Eduardo. La “nueva política migratoria” en la Argentina: paradojas del programa Patria Grande. In: PIZARRO, Cynthia (coord.). *Migraciones internacionales contemporáneas*. Estudios para el debate. Buenos Aires: CICCUS, 2011, p. 119-142.
- DOMENECH, Eduardo; HINOJOSA GORDONAVA, Alfonso. Emigración, Estado y sociedad en Bolivia: la reivindicación del “voto en el exterior”. In: ROOSTA, Manigeh (coord.). *Población y desarrollo: Bolivia y los fenómenos de la migración internacional*. La Paz: Universidad Mayor de San Andrés, 2009, p. 84-108.
- DOMENECH, Eduardo; MAGLIANO, María José. Migraciones internacionales y política en Bolivia: pasado y presente. *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, n. 62, p. 201-256, 2007.
- DÜVEL, Franck. The globalisation of migration control. *Open Democracy*, 2003.
- FERRAUDI CURTO, Cecilia. Hoy a las 2, cabildo: etnografía en una organización piquetera. In: GRIMSON, Alejandro; FERRAUDI CURTO, Cecilia; SEGURA, Ramiro. *La vida política en los barrios populares de Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo, 2009.
- FOUCAULT, Michel. *Seguridad, territorio, población*. Curso en el Collège de France (1977-1978). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica, 2006.
- GORDILLO, Gastón. *En el Gran Chaco: Antropologías e historias*. Buenos Aires: Prometeo, 2006.
- HINOJOSA GORDONAVA, Alfonso; DOMENECH, Eduardo; LAFLEUR, Jean-Michel. Surgimiento y desarrollo del “voto en el exterior” en el “proceso de cambio” boliviano. In: LAFLEUR, Jean-Michel (ed.). *Diáspora y voto en el exterior: Participación política de los emigrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen*. Barcelona: CIDOB Edicions, 2012, p. 39-64.
- HULL, Matthew. Documents and Bureaucracy. *Annual Review of Anthropology*, n. 41, p. 251-267, 2012.
- MAGLIANO, María José; PERISSINOTTI, María Victoria; ZENKLUSEN, Denise. El origen nacional y la condición migratoria como generadores de conflictos y formas de violencia en un barrio de la periferia urbana de Córdoba. *Cuadernos de Antropología Social*, n. 42, p. 109-124, 2015.
- MANZANO, Virginia. Del desocupado como actor colectivo a la trama política de la desocupación. In: CRAVINO, María Cristina (ed.). *Resistiendo en los barrios. Acción colectiva y movimientos sociales en el Área Metropolitana de Buenos Aires*. Universidad Nacional de General Sarmiento, 2007.

- MERKLEN, Denis. *Pobres ciudadanos*. Las clases populares en la era democrática (Argentina 1983-2003). Buenos Aires: Gorla, 2005.
- PEIRANO, Mariza. This horrible time of papers. Documents and national values. *Série Antropologia*, n. 312, Brasília, 2002.
- PIZARRO, Cynthia. Clasificar los otros migrantes: las políticas migratorias argentinas como productoras de etnicidad y de desigualdad. *METIS, historia y cultura*, n. 22, p. 219-240, 2012.
- RANCIÈRE, Jacques. *El desacuerdo*. Política y filosofía. Buenos Aires: Nueva Visión, 1996.
- REZZÓNICO, Luciana; MORENCOS, Marcelo. Asociaciones civiles de inmigrantes latinoamericanos en La Plata y Gran La Plata: su participación en el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria "Patria Grande". *Segundas Jornadas de Antropología Social del Centro Bonaerense*, Olavarria: UNICEN, 2009.
- TORPEY, John. *Yendo y viniendo*. La monopolización estatal de los legítimos medios de movimiento. *Zona Abierta*, n. 116/117, p. 59-88, 2006.
- VACCOTTI, Luciana. La construcción de un sujeto político. Migrantes y lucha por la vivienda en Buenos Aires. *REMHU, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, v. 26, n. 52, p. 37-54, 2018.
- VOMMARO, Gabriel; QUIROS, Julieta. "Usted vino por su propia decisión". Repensar el clientelismo en clave etnográfica. *Desacatos*, n. 36, p. 65-84, 2011.