

Patria Grande: Consonancias ¿y disonancias? entre políticas públicas, prácticas políticas y discursos.

Lucila Nejamkis y Fulvio Rivero Sierra.

Cita:

Lucila Nejamkis y Fulvio Rivero Sierra (2007). *Patria Grande: Consonancias ¿y disonancias? entre políticas públicas, prácticas políticas y discursos. IX Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Asociación de Estudios de Población de la Argentina, Huerta Grande, Córdoba.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/ixjornadasaepa/143>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eqfA/dx5>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

**PATRIA GRANDE:
Consonancias ¿y disonancias? entre políticas públicas, prácticas políticas y discursos.**

Lucila Nejamkis, (CONICET)
luchi_nejamkis@hotmail.com

Fulvio Rivero Sierra, (UNT)
fulvior1@arnet.com.ar

Resumen:

Los cambios políticos y sociales acaecidos en la Argentina a partir de la recuperación de la democracia y, especialmente, luego de la crisis de 2001, ofrecen un adecuado contexto para el estudio de las políticas formuladas por el Estado en relación con los problemas poblacionales.

En diciembre de 2003 el parlamento Argentino aprobó la ley de migraciones N° 25.871, en reemplazo de la “Ley Videla” -que rigió durante más de veinte años- norma conocida por su alto carácter restrictivo y persecutorio en el tratamiento del fenómeno migratorio. La norma en vigencia apuntaría a formular una nueva política demográfica nacional.

Frente a este nuevo escenario, en materia de normativas migratorias, el presente trabajo tiene como objetivo el estudio de las políticas migratorias llevadas a cabo por el gobierno argentino luego de la sanción de la actual ley migratoria. Para ello, se analiza el programa nacional de normalización documentaria, conocido como PATRIA GRANDE, el cual tiene por finalidad regularizar la situación migratoria de los extranjeros nativos de los Estados miembros del MERCOSUR y de sus Estados asociados. El programa implementa un nuevo criterio de radicación basado en la acreditación de la nacionalidad de uno de los países de la región y adoptando la buena fe como principio rector.

Creemos que este análisis será de utilidad para el estudio de las consonancias -y disonancias- de los vínculos entre las políticas públicas, las prácticas políticas y el discurso político en la actual administración de gobierno.

Para ello, se propone un abordaje cualitativo basado en entrevistas semi-estructuradas con el objetivo de trazar vasos comunicantes entre las políticas públicas y los actores sociales involucrados en las mismas: funcionarios de la Dirección Nacional de Migraciones, los

inmigrantes que desean regularizar su situación, como así también, las instituciones sociales colaboradoras.

Introducción:

Desde la promulgación de la Ley de Migraciones N° 25.871 en el año 2003, la discusión en torno a las políticas migratorias ha recobrado un vigoroso interés por parte de los estudiosos del tema (Novick: 2004; Mármora: 2004.). En efecto, tanto el debate¹ que antecedió a su promulgación, como la norma misma, pusieron nuevamente sobre el tapete una discusión, necesaria, acerca de la dirección que adoptaría la Argentina en relación a las migraciones internacionales y a la posibilidad de enmarcar esta problemática en la política de población nacional. Frente a este escenario reciente en materia de normativas migratorias, el presente trabajo se enmarca en el análisis de parte de las políticas migratorias llevadas a cabo por el gobierno argentino luego de la sanción de la actual ley de migraciones. En este sentido, nos interesa realizar un análisis de lo que, a hoy, consideramos la materialización más visible de estas políticas: el Programa de Regularización Documentaria conocido como “Patria Grande”.

En efecto, el programa “Patria Grande” es, probablemente, desde la promulgación de la nueva ley de migraciones, el instrumento político más concreto e importante entre un abanico de políticas públicas impulsadas desde el gobierno nacional, ya sea porque resulta particularmente representativo de las políticas migratorias impulsadas por el actual gobierno, ya sea porque la puesta en marcha de este programa constituye un primer intento de la administración Kirchner por dar cuerpo a una nueva política migratoria, o porque, finalmente, se trata de una norma que afecta a millares de posibles beneficiarios como los son aquellos inmigrantes del MERCOSUR que no poseen documentación.

De manera que, si se tiene en cuenta que la Argentina pretende instalar una nueva política migratoria, cuyo estandarte es la novel ley de migraciones, todas aquellas políticas públicas que se desprendan de ésta revisten de un interés intrínseco a la hora de encarar cualquier balance en relación con las políticas implementadas durante otros gobiernos constitucionales y de facto. Aunque tal balance no está dentro de los objetivos y alcances de este trabajo, creemos que el análisis de la implementación del programa “Patria Grande” puede contribuir a ello.

¹ Antes de su promulgación, los impulsores de la normativa de referencia propiciaron un amplio debate invitando a participar del mismo a un importante arco de sectores involucrados en el tema, ONGs, centrales de trabajadores, colectividades, organismos de derechos humanos, reparticiones públicas oficiales, etc.

La perspectiva de análisis de las políticas propuesta en este trabajo supone que la manera como se define un asunto público condiciona los instrumentos, modos y objetivos de la acción pública. En este sentido, la interacción entre los actores participantes del proceso de resolución de una política pública contienen una dimensión subjetiva, referida a como cada actor define la cuestión y percibe la toma de posición de otros actores (Oszlak y O'Donnell: 1984). De allí que para el análisis de las construcciones discursivas que subyacen al proceso de resolución de las políticas públicas la estrategia metodológica sea cualitativa (Denzin: 1978).

De manera que, en una primera línea, se analizan las entrevistas realizadas a funcionarios de la Dirección Nacional de Migraciones, el cuerpo normativo sobre el que se basa el programa y aquellos elementos discursivos utilizados en los soportes de difusión del mismo. En una segunda línea, se analizan los discursos de algunos inmigrantes acerca del programa y, en particular, sobre su puesta en marcha.

El trabajo se organiza de la siguiente manera: 1) se propone un marco analítico general, de carácter operativo, que tiene por finalidad ubicar lo que consideramos los componentes de esta política en particular, en el conjunto de general de las políticas públicas migratorias, 2) se presenta una reseña de la historia del programa, 3) se analizan los discursos oficiales proferidos desde el gobierno, 4) la implementación del programa 5) el modo en que fue recibido por los beneficiarios y 6) las conclusiones.

1) El Programa Patria Grande en el contexto de las políticas migratorias actuales en la Argentina.

El marco interpretativo que proponemos para ubicar el programa Patria Grande en el conjunto general de las políticas públicas merece explicitar algunos supuestos subyacentes. En primer lugar es necesario aclarar que se trata de un marco de carácter analítico y que, por ende, no pretende más que organizar el conjunto de elementos de naturaleza variada que comprenden las políticas migratorias. En este sentido, nos interesa que el marco pueda distinguir con relativa

claridad el lugar en donde se ubican los discursos políticos, los discursos de los funcionarios², las leyes y normativas, los programas, los destinatarios de las normas, etc.

Se parte del presupuesto general de que toda política pública involucra dos grandes esferas: la esfera estatal y la esfera de los actores sociales destinatarios de las mismas. Si como dice Ozslack, toda política pública, de manera directa o indirecta, tiene por finalidad intervenir en una cuestión social que se presenta como “sensible” o “problemática”, podemos preguntarnos acerca del modo en que ese proceso de intervención política tiene lugar en general y, en particular, cuando nos referimos a políticas migratorias.

De manera que, por lo menos idealmente, es posible “evaluar” las políticas públicas, por ejemplo, en relación con el éxito, o no, de los objetivos propuestos. Ahora bien, ¿quién o quiénes demarcan los objetivos de las políticas públicas, en este caso, migratorias? ¿cómo pueden evaluarse los resultados obtenidos? Siempre en un nivel ideal, supondremos que las políticas públicas pueden ser evaluadas al menos desde dos perspectivas: a) desde el punto de vista del Estado y b) desde el punto de vista de los actores sociales involucrados en las intervenciones estatales.

Desde el punto de vista del Estado lo que interesaría sería mirar el modo en que los objetivos trazados por el mismo son alcanzados, o no, a través de la puesta en marcha de distintas medidas. De manera que, en esta evaluación, importaría hacer foco entre el “decir” y el “obrar” de un gobierno, apunta a la coherencia, o a su ausencia, entre lo que se manifiesta a nivel discursivo que pretende impulsarse, y lo que finalmente termina materializándose. Obviamente, las consonancias y disonancias, en este sentido, pueden obedecer a numerosas razones acerca de las cuales no vamos a profundizar, limitándonos tan sólo a señalarlas.

Ahora bien, desde el punto de vista de los actores involucrados o afectados por estas políticas la cuestión se torna más compleja. Por una parte, porque el sólo hecho de determinar políticas públicas genera el interrogante legítimo acerca de si hay, o no, una correlación entre las intervenciones del Estado y las demandas de los sectores sociales involucrados. Dicho de otro modo, por ejemplo, ¿quién “dice” en un barrio que es más prioritario iluminar sus calles, que mejorar el aspecto de las plazas? ¿quién dictamina que es más necesaria la construcción de un

² Es frecuente que los funcionarios de alto rango hagan las veces de improvisados voceros de prensa.

centro cultural que la de un centro asistencial? Entrando un poco en el tema, podríamos preguntarnos ¿quién dijo que es una prioridad la obtención de DNI por parte de los extranjeros? ¿los migrantes o el Estado? Y, en todo caso, aun cuando existiera una coincidencia entre el Estado y los migrantes al respecto, ésta ¿sería por las mismas razones? De manera que, cuando nos referimos a “demandas sociales”, concretamente, a qué nos estamos refiriendo, y, por otra parte, qué actores sociales las estarían sosteniendo. De nuevo, no se pretende acá dilucidar aspectos tan finos de la discusión, sino tan sólo señalar algunas de las dificultades que se presentan y, ante todo, mostrar que una política pública no necesariamente es el resultado de la atención a genuinas demandas sociales.

De manera que, resumiendo, suponemos que toda política pública debiera poder ser evaluada atendiendo al menos dos niveles: 1) en su coherencia interna dentro del Estado entre el “decir” y el “obrar” y, 2) en relación a la intervención del Estado en lo que interpreta como una demanda social.

Demos algunos ejemplos sobre lo que acabamos de plantear. La ley de migraciones puede ser interpretada como una intervención del Estado en una cuestión socialmente “sensible” como lo es el fenómeno de la migración. En esta instancia, es legítimo hacerse algunos interrogantes, por obvios que puedan parecernos: ¿la intervención del Estado fue el resultado de necesidades internas a la planificación estatal en materia de población? o, por el contrario, ¿fue la respuesta ofrecida a demandas efectivas sostenidas por actores sociales involucrados, los migrantes? O finalmente, ¿fue una combinación de ambos elementos?

De manera que, en esta dirección, se pretende indagar acerca las relaciones que se establecen entre los discursos estatales, las normas, los sujetos destinatarios de las mismas y las prácticas políticas; entendiendo que ninguno de estos elementos es externo a la sociedad misma, si no que, por el contrario, emanan de los propios vínculos establecidos entre éstos con un determinado modelo social (Doty: 1996). Así, es probable que esta perspectiva en algún modo nos desafíe con el reto de reconstruir las diferentes mentalidades que se encuentran involucradas en las proposiciones realizadas recientemente en torno a las políticas migratorias en Argentina.

Ahora bien, ¿cómo se articulan los distintos elementos que componen las políticas públicas en materia de migraciones? Partimos del principio de que toda política pública, dentro de la

esfera pública, cuenta con dos niveles analíticamente separables, un nivel “ideológico” y un nivel material. El primer nivel consta, tanto de una interpretación de la realidad social circundante, como de un posicionamiento político frente a esa realidad. El segundo de estos niveles, por otra parte, apunta particularmente al conjunto de acciones materiales que un gobierno lleva adelante tendientes a intervenir en el desarrollo y curso de cierta cuestión socialmente “sensible”. Es importante señalar que ambos niveles no se distinguen por la presencia o ausencia de ideología, por el contrario, en ambos niveles hay ideología, la diferencia radica en la materialidad, en la sustanciación de esa ideología.

De manera que, en este marco por ejemplo, todo el cuerpo normativo sobre migraciones (leyes, decretos, etc.) forman parte del nivel ideológico sobre el que se montan las políticas públicas, al igual que, de manera más difusa, los discursos, declaraciones, etc. proferidos por el Presidente de la Nación, legisladores, funcionarios, etc. en la medida en que reflejan posiciones políticas sobre el tema y refuerzan lecturas sobre la realidad. En el segundo nivel, están aquellas acciones concretas del gobierno por las cuales se materializan las políticas públicas. De manera que en este nivel, ubicamos entonces al Programa Patria Grande, ya que constituye una acción específica del Estado que impacta directamente sobre la sociedad o parte de ella. Así, aunque el Programa Patria Grande es sólo una parte determinada de las políticas públicas impulsadas por el gobierno en materia de migraciones, resulta interesante precisamente porque el programa de referencia viene a articular o a cristalizar los fundamentos ideológicos del Estado sobre el tema.

2) Los orígenes de Patria Grande, una reseña.

Como ya hemos mencionado, con la puesta en vigencia de la nueva ley de migraciones, se observan transformaciones considerables en el tratamiento de la cuestión migratoria por parte del Estado argentino, por lo que la gestación del Programa Patria Grande debe ser vista, precisamente, en el marco de estas transformaciones. Revisemos un poco su historial.

Durante el año 2004, las aspiraciones reformistas del gobierno en materia de políticas públicas sobre migraciones empiezan a evidenciarse con el Decreto 836. Por el mismo se declara la emergencia administrativa de la Dirección Nacional de Migraciones. Sin embargo, aunque la norma se refiere a esa cuestión en particular, el texto de los “considerandos” del mencionado

decreto, permite reconstruir los objetivos fundamentales para repensar la política migratoria nacional que se postula desde el gobierno. Así, se puede extraer, como puntos sobresalientes: entender las migraciones como una variable dentro de una política nacional de población; la redefinición de la política migratoria; la necesidad de hacer desaparecer la irregularidad migratoria; materializar las garantías consagradas en la ley; la modificación de los sistemas administrativos; las irregularidades operativas de la DNM; y la necesidad de establecer acciones concretas en relación al fenómeno. En esta dirección, en el artículo 10, se anuncia la creación del programa nacional de normalización documentaria.

Avanzando sobre este proceso de transformaciones, en septiembre de 2004 se publica el Decreto N° 1169. En el mismo se fijan las pautas para la regularización migratoria de ciudadanos nativos de países fuera de la órbita del MERCOSUR que, al 30 de junio de 2004, residieran de hecho dentro del territorio nacional. El texto del Decreto parte de lo establecido en el artículo 17 de la Ley N° 25.871, por el cual el Estado Nacional se compromete a adoptar e implementar medidas tendientes a regularizar la situación migratoria de los extranjeros. Otra vez, el texto de los “considerandos” aporta elementos que permiten reconstruir la lectura que hace el gobierno acerca de la situación pasada y presente en materia de migraciones, a la vez que sienta una posición clara al respecto: “estas medidas a adoptar tienden a frustrar los mezquinos intereses de quienes explotan la situación irregular de estos migrantes y que se han aprovechado de las falencias que presentaba la normativa migratoria”

Para cumplir con tales objetivos, en el año 2005, se prorroga la emergencia administrativa de la dirección nacional de migraciones³.

Finalmente, las políticas públicas impulsadas mediante las normas mencionadas más arriba, comienzan a tomar corporeidad a través de la Disposición DNM (Dirección Nacional de Migraciones) N° 53.253/2005, con la que el gobierno pone en marcha el programa de Normalización Documentaria llamado “Patria Grande”. El programa propone la regularización documentaria de los inmigrantes indocumentados procedentes de países del MERCOSUR y asociados antes del 17 de abril de 2006⁴. Este programa debe ser entendido como parte de la cumplimentación de lo establecido en la actual ley de migraciones, en la cual se creó un criterio

³ Decreto 578/2005

de radicación específico para los nacidos en un país del MERCOSUR. A tal fin, se dispone implementar un nuevo criterio de radicación basado en la acreditación de la nacionalidad de uno de los países de la región y adoptando la “buena fe” como principio rector del Programa. Sobre esto último, es interesante subrayar la importancia que el Estado argentino ha ido otorgándole al proceso de integración regional del MERCOSUR, lo que ha quedado evidenciado a través de su normativa migratoria⁵.

En la misma dirección debe considerarse la aplicación unilateral, por el gobierno argentino, del Protocolo de Las Leñas, mediante el cual se prevé la libre circulación de nacionales del MERCOSUR y asociados (Chile y Bolivia) al interior del espacio común.

En resumen, el programa Patria Grande es, probablemente, el instrumento político administrativo más importante de regulación de la inmigración procedente de países MERCOSUR hacia a la Argentina y se enmarca dentro los lineamientos ideológicos trazados por la Ley de Migraciones y las normas que le sucedieron.

De la lectura del programa, se desprenden los principales derechos y obligaciones que tiene la población inmigrante para la regularización.

Los requisitos obligatorios para la regularización se deben presentar en dos etapas⁶. En una primera etapa, los inmigrantes adquirirían una residencia precaria, luego de analizada la documentación; en una segunda etapa, lograrían una residencia permanente o temporaria la que no puede ser inferior a 2 años. De la documentación que deben presentar los interesados, cuatro certificaciones son las más importantes: la de nacimiento, la de matrimonio –cuando correspondiere-, la antecedentes en Argentina y la de antecedentes en el lugar de origen.

Uno de los derechos más importantes que se reconoce en la Ley vigente y de cuya aplicación se observa en el programa es el de reunificación familiar. De esta manera, se hace una distinción para la

⁴ Fija límites para los que entraron después del 17 de abril y entren en el futuro.

⁵ Se observa, en el título II de la nueva ley migratoria, denominado *De la admisión de extranjeros a la República Argentina y sus excepciones*, la explícita voluntad política de promover la libre circulación de personas en el espacio regional del MERCOSUR. De esta manera el artículo 28 queda expresado que “*el principio de igualdad de trato no se considerara afectado por la posibilidad que tiene el Estado de establecer esquemas diferenciados de tratamiento entre los países que con la Argentina formen parte de una región respecto de aquellos países que resulten terceros dentro del proceso de regionalización, priorizando las medidas necesarias para el logro del objetivo final de la libre circulación de personas en el MERCOSUR*”

⁶ Especificadas en los artículos 6, 7, 8, 9, 13, 14, 15, 16 y 17. de la disposición DNM.

radicación “cuando acrediten ser: padre, cónyuge o hijo de argentino nativo o por opción, o padre, cónyuge, hijo soltero menor de veintiún años o hijo discapacitado de residentes permanentes”⁷. Los inmigrantes que se encuentren dentro del grupo que representa a los padres, cónyuges o hijos de argentinos deberán presentar la documentación necesaria para demostrar el vínculo, además de una serie de requerimientos específicos.⁸

Un detalle importante es que a los requisitos ya enumerados, se suman para este grupo a) Completar el "Formulario de Regularización Migratoria", que tendrá el carácter de Declaración Jurada respecto de todos los datos volcados en el mismo, en especial sobre los datos personales, la fecha y el lugar de ingreso al país y la carencia de antecedentes penales nacionales o internacionales. Pero el dato más llamativo, es el que se les exige en el punto d) Declaración Jurada en la cual manifieste contar con medios suficientes para su subsistencia en la Republica Argentina.

Para los extranjeros no comprendidos en este grupo, pero que hayan ingresado al país en las fechas previstas por el programa, la Dirección Nacional de Migraciones determina “de acuerdo al avance producido en la suscripción de los Convenios citados en el artículo anterior, la oportunidad de la puesta en ejecución, en forma total o parcial del Programa”⁹.

Finalmente, la DNM convoca a la inscripción de distintos organismos gubernamentales y no gubernamentales vinculados a migraciones para constituirse como instituciones colaboradoras. Esta medida significó una fuerte descentralización en la recepción de solicitudes, imprescindible por la gran cantidad de personas que se acogieron al programa, como se verá más adelante, esta incorporación no estuvo exenta de problemas y críticas.

Creemos que a la idea de regularidad, todo el procedimiento pone de manifiesto una serie de concepciones que, desde el Estado argentino, se están manejando con respecto al fenómeno

⁷ Artículo 5

⁸ Además se requerirá: a) Documento vigente que acredite identidad, b) Certificado de antecedentes penales en la Republica Argentina, C) Certificado de carencia de antecedentes penales de su país de origen, d) Declaración Jurada de carencia de antecedentes penales internacionales, e) Declaración de fecha de ingreso a la Republica Argentina, d) Comprobante de pago de la tasa correspondiente.

⁹ Por su parte en el artículo 19, se definen las condiciones para los inmigrantes que ingresen posteriormente a las fechas contempladas en el programa “deberán manifestar ante la autoridad migratoria dicha voluntad al momento de su ingreso al territorio nacional”.

migratorio, como son el concepto de integración, y al grado de apertura del Estado a recibir población extranjera, por dar tan sólo dos ejemplos palmarios.

En consecuencia la “normalización” es una de las temáticas que actualmente mas preocupan al Estado en materia migratoria. No se puede negar que la regularidad es un avance fundamental, pero dentro de este objetivo aparecen concepciones poco claras, como puede ser la integración. De esta manera parecería que la regularidad y la integración cobran el mismo significado. De modo que, es pertinente preguntar ¿Qué criterios de regularidad e integración se están sosteniendo? ¿Regularizar e integrar son entendidas de la misma manera? Y por último ¿Cuáles son las argumentaciones estatales que sustentan el programa?

3) Los discursos oficiales

Reseñado los orígenes del programa Patria Grande, nos interesa ahora analizar los discursos pronunciados desde el gobierno en torno al mismo. Creemos que este tipo de discursos son particularmente importantes para escudriñar más allá de la mar de artículos que contienen los textos normativos. Los discursos son, en este caso, una suerte de extracto político, una lista de definiciones sobre la realidad, una lista de manifestaciones acerca de la prioridad del gobierno a través de un lenguaje más cotidiano que el lenguaje jurídico de las leyes y decretos. Estos discursos son, si vale la comparación, la versión de divulgación de las políticas públicas. Es por ello que suelen recortar lo que es considerado prioritario desde el gobierno, acentuando aquellos aspectos sobre los “efectos”, casi a modo de consignas políticas. Tanto el discurso pronunciado por el presidente Kirchner en el lanzamiento del programa Patria Grande, como el que realizó el Dr. Rodríguez, Director Nacional de Migraciones, en el encuentro Iberoamericano sobre migraciones y desarrollo en el año 2006, son claros ejemplos de estas retóricas.

En el caso del discurso presidencial, es bastante general y no da detalles del Programa, sólo se reconoce a las migraciones MERCOSUR y extra MERCOSUR como tema preocupante para el gobierno. De manera casi excluyente, el único ejemplo utilizado por el Presidente para ilustrar la problemática fue la del trabajo en negro de los inmigrantes en su provincia. Allí señala que el trabajo en negro es una limitación de los derechos del migrante y también una fuente de desigualdad en relación con los trabajadores argentinos por las diferentes remuneraciones que

recibirían unos y otros. El hacinamiento al que hace referencia en su ejemplificación, por ejemplo, pareciera ser una consecuencia del trabajo no registrado. Los derechos del migrante que reconoce el Estado son mencionados en general, sin entrar en mayor detalle. Se inserta dentro de la línea de discursos “integracionistas” y “pluralistas”.

Por su parte, el discurso pronunciado por Ricardo Rodríguez, actual Director de Migraciones, es, en contenido, quizás más interesante y revelador que el propio discurso presidencial. En la misma línea integracionista parte del reconocimiento histórico de las migraciones internacionales en la conformación de la Argentina. En este discurso se revela una preocupación acentuada por “solucionar la migración irregular” y con ello sus consecuencias: falta de integración, abusos al migrante, restricción o negación de derechos, etc. Se equipara “legalidad” a “integración”. Se resumen los principales hitos de la Ley de Migraciones. Se señala al programa Patria Grande como un logro cuyo resultado más evidente es el importante número de personas que regularizaron su situación migratoria. La identificación del migrante mediante el programa, se señala, contribuye también a la seguridad más que la situación irregular de los inmigrantes.

En resumen, ambos focalizan por un lado, la necesidad de separarse del trato que otras administraciones le han dado al fenómeno, y, por otro lado, en la importancia que tiene para el país la regularidad y la integración de esta población en el contexto regional del MERCOSUR. En el marco de este debate, estos discursos sientan las bases ideológicas para pensar las prácticas posteriores, así como también para reflexionar sobre las distintas maneras de designación, categorización, normalización y/o gestión de los inmigrantes.

Con este objetivo, suele verse en primer plano la necesidad de separarse de lo que las anteriores gestiones hicieron en políticas migratorias, dejando por sentado una nueva posición *“Las últimas décadas del siglo XX encuentran a la República Argentina carente de política migratoria...Bajo la actual gestión gubernamental Argentina ha dado un giro diametral en la materia. Creemos fervientemente que la nueva lógica de las políticas migratorias debe fundamentar su concepción como parte de las relaciones internacionales entre los países, buscar su inserción en los objetivos de integración, y por sobre todo responder a la dimensión ética del respeto por los derechos humanos. (Rodríguez)*

En los discursos suele remarcarse que los programas como el Patria Grande constituyen políticas estatales, y no una mera respuesta coyuntural como resultaron las amnistías inmigratorias propiciadas por gestiones anteriores. *“Es dable señalar que el Programa Patria Grande no es una amnistía, no tiene una vigencia acotada, su aspiración es de política de Estado y regirá de ahora en más, para los nacionales MERCOSUR que se encuentren en territorio argentino y para aquellos que ingresen en el futuro”.*(Rodríguez)

A su vez, plantean que, la legalidad del fenómeno migratorio involucra tanto a los inmigrantes como a los nacionales *“(…) es decir, todo se deba hacer tal cual marca la ley, pero la ley con el sentido de integrar, la ley con el sentido de dar posibilidades, la ley que tenga en el lugar que corresponde al ser humano, la ley que evite el abuso, que valore el trabajo del que viene, la ley que permita garantizar ese trabajo del que viene pero también que no devalúe el trabajo del que está en el país; esto es central, fundamental y todas estas cosas han pasado en nuestro país y seguramente han pasado y pasan en vuestros países, es una lucha muy difícil que hay que dar y hay que llevar adelante.* (Kirchner).

Por último, se observa que la idea de regularizar está pensada en estrecha relación con el concepto de asimilación *“creo que abiertos hacia el mundo, tiene que haber una política migratoria que tiene que velar por la incorporación clara y concreta del ser humano que viene a vivir a un país determinado, en este caso a la Argentina, que tenga las mismas posibilidades, las mismas venturas, las mismas visiones y rumbos que tenemos el resto de los argentinos.”* (Kirchner.)

En consonancia con los discursos analizados, la pagina web del programa funciona como una herramienta discursiva de características diferentes, ya que se trata de un site dirigido especialmente a los potenciales interesados a incorporarse al programa. En el recorrido de la misma, llama la atención la sección “Importancia” donde se encuentra un breve texto dirigido, probablemente, al público en general pero particularmente a los destinatarios principales del programa: los inmigrantes indocumentados. El texto comienza con lo que podríamos calificar como un extenso “mea culpa” del organismo nacional de Migraciones a través de una mirada retrospectiva para desembocar, luego, en una serie de argumentos acerca del por qué se debe eliminar la indocumentalidad en los extranjeros. Con cierto tono escolar, entre otros argumentos, se pone énfasis en que un indocumentado no aporta al Estado y genera problemas tales como la competencia desleal, como así también, bajas de salario, etc. Sólo un ejemplo: “Un solo dato

estadístico, un contribuyente monotributista aporta al Estado como mínimo por año la suma de \$ 1000.- un indocumentado cero pesos”. De esta manera, se evidencia que existe una marcada preocupación por la regularización del trabajo en negro en los extranjeros indocumentados, a la que se agrega acá, la importancia económica de los inmigrantes en tanto potenciales contribuyentes.

4) La implementación del programa

Una vez que se ha concluido con el andamiaje normativo y se han tejido las líneas ideológicas, el programa está listo para materializarse. Como ya se ha dicho, la dependencia estatal encargada de ejecutar el programa es la Dirección Nacional de Migraciones. Desde este organismo se elaboró la instrumentación de lo dispuesto en el art. 17 de la Ley de Migraciones por la cual el Estado argentino se compromete a implementar medidas tendientes a regularizar la situación migratoria de los extranjeros. Aunque la puesta en marcha del programa ya está fijada en algún modo con la Disposición interna de la DNM falta aun ponerlo en funcionamiento.

Para indagar acerca del modo en que se llevó a la práctica, las previsiones que se tomaron, las dificultades que debieron resolverse y las que quedaron pendientes; se entrevistó a tres funcionarios vinculados al programa. Dos de ellos trabajan directamente en la coordinación del programa y el tercero en la Secretaría de Derechos Humanos de la Prov. de Bs. As.

Una de las principales preocupaciones que manifestaron estos funcionarios fue la difusión del programa. En la DNM se creía que, debido a que los años anteriores habían estado marcados por una política fuertemente restrictiva hacia los migrantes, con ello se había contribuido a un crear cierta desconfianza hacia el organismo que, precisamente, debía impulsar el programa. De manera que, con este análisis presente, desde la DNM se plantearon la necesidad de lograr un nuevo acercamiento del Estado, una serie de cambios perceptibles desde el exterior que contribuyan desmontar paulatinamente este sentimiento de desconfianza hacia el organismo. En esta dirección, se planteó la posibilidad de incorporar activamente a aquellas organizaciones civiles de reconocida participación en el área de migraciones como una herramienta importante para reestablecer estos vínculos entre el Estado y los destinatarios de las políticas que se querían llevar adelante.

Los migrantes no confiaban mucho en las prácticas estatales y se requirió de charlas previas con los mismos para difundir el PG. (Jorge)

...el grupo de inmigrantes como te dije tiene connotaciones especiales. Esto significa que por ahí no es gente que compra Clarín o entra a Internet o compra la Nación o mira noticieros. Pero después surge una publicidad más de hormiguita que se hace a través de las instituciones sociales colaboradoras y de los municipios, que por ahí son los que tienen más fácil acceso a los migrantes. El boca a boca, que por ahí parece una frase hecha, acá tuvo un montón que ver. Realmente creo que es el medio de comunicación que mejor puede llegar a los migrantes, me dijo mi vecina, me enteré, o vi un cartel en el municipio o el consulado me informó tal cosa. (Federico)

El discurso de los funcionarios entrevistados en la DNM da muestra de una consonancia entre éste y el discurso esgrimido desde niveles más altos en el gobierno. Así cualquier “solución” que el Estado pudiera brindar pasa necesariamente primero por la regularización.

El efecto esperado es poder solucionarle el problema a toda esta gente. El primer problema que nos encontramos antes de cualquier cosa operativa era que ni siquiera sabíamos el número. Por eso, igual eso es solo el Patria Grande. Yo voy un poquito más allá, que es decir el que quiera venir en un futuro que venga sabiendo adonde puede trabajar de acuerdo a sus conocimientos. Por ejemplo si son agricultores, los bolivianos muchos son agricultores que vengan sabiendo. Pero primero hay que encontrarle la solución a toda esta gente que esta acá y ni siquiera tienen papeles. (Pablo)

De manera notoria, los funcionarios entrevistados expresan como prioridad, la necesidad de saber cuántos, quiénes y a qué vienen los inmigrantes. Estos mecanismos de control que se reproducen en los organismos de nivel medio, encuentran relación con el propio funcionamiento del Estado Nación, que contabiliza todas las formas de marginalidad con el fin de facilitar y/o justificar la intervención y gestión social (Doty: 1996)

...qué se yo, a mí me causa gracia pero, por ejemplo, los delincuentes... qué mejor que tener los datos de un delincuente. Además creo que un delincuente no vendría a un organismo estatal a buscar, me parece que se escondería y se mantendría en el anonimato. Entonces la gente por ahí tiene cambiada la visión de lo que es regularizar.

Ahora mi pregunta es: si vos no sabés cuántos extranjeros tenés en el país, cómo podés hacer una política poblacional adecuada. Tenés que saber, cuántos extranjeros tenés, quiénes son y darles un documento. Una vez que vos tenés ese dato, aplicas política poblacional. No solo poblacional, sino también política de Estado, salud, educación, trabajo. (Federico)

Cuando a estos funcionarios se les pregunta sobre los requisitos para el ingreso al programa, elaboran una lista que es básicamente la que se encuentra en la disposición reglamentaria agregando algunos detalles. Sin embargo, un dato curioso es que ninguno de los entrevistados mencionó como dato importante para la regularización la declaración jurada en la cual el migrante necesita manifestar que cuenta con medios suficientes para su subsistencia en la República Argentina. Requisito que sí aparece como necesario en normativa, para la implementación de la segunda etapa del programa

Y ahora estamos en una etapa donde presenta la documentación faltante, que son antecedentes penales de acá, antecedentes del país de origen si corresponden porque eso depende mucho de la cantidad de años que esté viviendo acá, si tiene más de trece años viviendo acá, no le pedimos antecedentes penales. Y cualquier otro papel que la persona tenga para demostrar algún vínculo con algún otro argentino y todo eso (Pablo)

La etapa a que se hace referencia en la entrevista es la primera de dos. Actualmente se está desarrollando la segunda. De manera que parece oportuno preguntarse por los casi 400.000 migrantes¹⁰ que iniciaron los trámites, ¿cuántos de ellos lograrán cumplimentar con todos los requisitos para la regularización?

Pero no sólo los migrantes debieron sortear obstáculos, también desde las oficinas de la DNM se encontraron con algunos escollos. Haciendo un resumen de lo que señalaron los funcionarios de la DNM por temas, los inconvenientes surgidos puede clasificarse en tres temas: 1) insumos e infraestructura 2) Conflictos con las organizaciones intermedias por el cobro de dinero 3) Acuerdo con entidades bancarias por el pago de la tasa.

En relación al primer núcleo expresan

¹⁰ Los tramites por país de nacimiento se desagregan de la siguiente manera: Paraguay (227.642); Bolivia (92.157); Perú (43683); Uruguay (9748); Chile (3661); Brasil (3336); Colombia (1197); Ecuador (1003); Venezuela (204). Datos de la Dirección Nacional de Migraciones para el período comprendido entre el 16 de febrero de 2006 y el 24 de marzo de 2007.

¿Problemas? 280 mil, o sea todo esto de que el organismo no sea el que trabaja y tener otras instituciones, con otros intereses y con otras estructuras y con otros equipamientos, todo, todo, fue una dificultad.(...). un municipio que está en el Paso de Jama no tiene Internet, entonces no puede acceder. Complicaciones como esas tenemos un montón a nivel país; a nivel Capital y Gran Buenos Aires no hubo mucho.(Pablo)

El hecho de haber incorporado a organizaciones sociales intermedias en la recepción de la tramitación, no estuvo exenta de problemas. En efecto, los funcionarios entrevistados dijeron conocer casos de instituciones en las que se había cobrado dinero de manera indebida para llevar a cabo los trámites.

Hemos tenido casos de instituciones que les cobraban a los migrantes aprovechándose, que muchos migrantes por su ignorancia entre comillas o por su temor a ver cómo es el trámite (Federico)

Por último se mencionó que cuestiones internas, propias de la burocracia estatal, llevaron a retrasar el desarrollo del programa por unos meses.

Nosotros estábamos buscando cómo hacer para que no hubiera problemas con el pago de la tasa. Que el migrante que tuviera que pagar, pague, y que no hubiera intermediarios. Porque la tasa era de 200 pesos y no queríamos problemas. La mejor solución que encontramos fue que el migrante vaya directo a pagar al banco Nación. El Banco Nación tenía un sistema parecido al que nosotros necesitábamos pero no era igual. Hacer que el Banco Nación ajustara el sistema que tenía a lo que nosotros queríamos, costo más de lo que esperábamos. No porque no lo pudieran hacer, sino porque son telarañas burocráticas internas del Estado". (Pablo)

Sin embargo, según lo relatado en estas entrevistas, la DNM bregó por adaptarse a las necesidades cambiantes de la realidad. Fruto de esto fue posible que el programa continuara funcionando.

Uno tiene dos posturas: que la ley sea fría, y tratar de que todos traten de cumplir la ley. Me parece que por el estilo de sujetos alcanzados [por la norma] que son los inmigrantes, por ahí esto sin menospreciar, ni querer ser discriminatorio, ni nada por el estilo. Por ahí mucha gente tiene una cultura baja, por ahí no tiene ni los medios económicos, ni culturales, ni educacionales por ahí para entender una ley fría. Entonces

es un problema flexible que se va adaptando y cambiado a medida que la realidad nos indica que tengamos que hacer esos cambios” (Federico)

Aunque los entrevistados, en general, respondieron las preguntas efectuadas ampliamente, hubo un tópico sobre el cual se excusaron de hablar arguyendo desconocimiento en la materia: políticas de población. En este campo las respuestas fueron dudosas y, frente a ellas, se ampararon en que ellos sólo eran personal operativo. De manera que los entrevistados reconocieron su desconocimiento en cuanto a cuáles eran las políticas de población que promovía el gobierno y si éstas, en definitiva, se estaban llevando delante de manera satisfactoria. Resulta al menos curioso que los principales responsables directos de la ejecución del programa desconozcan que están implementando ellos mismos políticas de población, según sus propios testimonios, sin saberlo. Un sólo interrogante sobre este tema: ¿hay una política de población y los entrevistados la desconocen? ¿O simplemente no existe una planificación institucional que pueda ser tildada como política de población? En cualquier caso, deberíamos reflexionar sobre el grado de comunicación de las diferentes áreas de gobierno y sobre la real existencia de una política de población.

O: ¿Creés que el programa satisface la actual política de población?

E: No tengo idea

O: ¿Cómo definirías la política actual de población? ¿Sabes?

E: No (...) lo que sí creo, yo no conozco de población, pero sí creo que con esto después se puede tener algún tipo de política migratoria en el futuro.(Pablo)

O: Obviamente, la política migratoria es una política de Estado. Que sea de aplicabilidad esa política de Estado en mayor o menor medida depende qué importancia le de el gobierno a la política migratoria

E: Igualmente, yo soy operativo, así que.

O: Pero con respecto al programa, ustedes son como los responsables.

E: Sí

O: Desde migraciones viene el Director de Migraciones pero para el Patria Grande ¿los responsables son ustedes?

E: Responsables operativos.

Por último, se advierte un problema social que involucra al tópico de las políticas públicas pero que excede los márgenes de la DNM; la relación entre la normativa y la práctica cotidiana. La entrevista devela también los límites de la aplicación de las políticas en otras instituciones tales las escolares. Esto pone al descubierto la ausencia de políticas eficaces que permitan cubrir ese campo que, obviamente, también tiene que ver con la aplicación de la Ley aunque ya no sea estrictamente en ámbitos meramente estatales.

Lo que pasa es que es un tema que toca mucho la ideología, es normal cuando uno no conoce el problema migratorio decir para que “queremos a los inmigrantes” “vamos a echarlos a todos”. Es una frase muy normal que se escucha en cualquier grupo de amigos, cuando uno lo explica la realidad la gente entiende. Yo me he cansado de discutir con directores de colegios explicándoles que no pueden no inscribir a un chico porque no tiene documento. En todo caso, lo tienen que inscribir y asesorarlo para que venga, lo establece la ley, para radicarlo y entregarle su documento. (Federico)

Las reservas y limitaciones que los propios entrevistados reconocieron, no fueron, sin embargo, impedimento para que cuando les fue consultado sobre si el programa cumplía con las demandas de los migrantes, las respuestas fueran positivas.

Si, yo creo que sí. Por muchos años esta gente no podía venir a hacer trámites acá. Y si los venían a hacer siempre había un pero, siempre les faltaba un papel. El tema es ver si llegamos a todos que es lo que es mucho más complicado. (Pablo)

Yo creo que sí. Obviamente, nunca podés conformar a todos, tiene fallas, tiene errores que para eso estamos trabajando diariamente. Pero me parece que el solo hecho de haberle solucionado el problema de su irregularidad a 400 mil personas que ahora tienen una residencia precaria, pero que en la segunda etapa van a tener la disposición de la radicación que les va a permitir tener su DNI, me parece que eso es ya algo valorable. Obviamente que algunos se quejan, pero lo que pasa es que los extranjeros del MERCOSUR por ahí están 8 años sin nada y cuando sale el programa quieren al otro día tener todo solucionado. Es lógico también, pero obviamente se requiere paciencia, es un volumen tan grande, pero me parece que no es grave. (Federico)

Los fragmentos de entrevistas analizados ponen de relieve una cuestión en particular, los principales referentes operativos de la implementación del programa, aquellos que aun desconociendo las políticas del gobierno en materia de población, reconocen que su principal tarea y aporte es la de procurar la regularización de los migrantes. Los temas que tiene que ver, por ejemplo, con la ausencia de políticas educativas que coadyuven a la efectivización de lo escrito en las normativas vigentes, es una preocupación de tipo personal, no es, sin duda, parte de ninguna política, al menos de ninguna política impulsada desde la DNM.

5) Las voces desde el otro lado

Aunque el arco de sujetos involucrados en el programa Patria Grande es ciertamente amplio, en este trabajo tan sólo vamos a hacer mención al modo en que, por un lado fue recepcionado el programa por parte de una comunidad, la boliviana.

La entrevista sobre la cual se trabajó fue realizada a una miembro muy activa de la comunidad de bolivianos en Buenos Aires. Directora de un reconocido periódico, la periodista participa activamente de vida social de la colectividad y se caracteriza por contar con una amplísima red de contactos entre los bolivianos. De manera que su testimonio, como una observadora calificada del proceso, resulta muy útil aun con los reparos metodológicos que el mismo podría presentar en cuanto a su valor representativo. Explicitados los límites reales de las conclusiones que pueden obtenerse del mismo, queda sin embargo, el fuerte peso testimonial de una observadora fuertemente calificada.

A la hora de realizar una evaluación la Sra. Rocha Sánchez pone de relieve dos aspectos. Por una parte, afirma que los miembros de la colectividad, en general, valoran positivamente el programa y, por la otra, la imposibilidad de incorporarse al mismo de mucha gente.

Durante la entrevista, ella distinguió entre quienes pudieron adherirse al programa y los que no pudieron. Asegura que, en general, aquellos que pudieron hacerlo se mostraron satisfechos y que los problemas se presentaron para quienes quedaron afuera del programa, o bien por no pudieron conseguir “sus papeles”, o bien porque no consiguieron reunir el dinero para la tramitación. Por otra parte, hubo varios inconvenientes para aquellas organizaciones que se inscribieron instituciones colaboradoras de las que daremos cuenta más adelante.

Detengámonos especialmente ahora a analizar los costos de la tramitación por parte de los bolivianos, ya que éste fue el principal argumento esgrimido como impedimento para acogerse al programa. En el caso de los bolivianos, el trámite comienza en la propia sede del consulado con la gestión de las certificaciones correspondientes avaladas por el gobierno boliviano. Dicho trámite, por una decisión del gobierno central de Bolivia tras la tragedia de los talleres, se redujo a U\$S 9 para obtener las tres certificaciones: de nacimiento, de matrimonio y de antecedentes; a valores de cambio de hoy, menos de 30 pesos. Este valor es significativamente inferior a la tasa migratoria que se debe pagar la que asciende a los 200 pesos. Sin embargo, aquellos que quisieron incorporarse al programa debieron todavía invertir más dinero que ese. Desde el lado del gobierno argentino se debe agregar el pago de 25 pesos correspondiente al estampillado del certificado de antecedentes emitido por la Policía Federal. En resumidas cuentas, cualquier persona que quisiera ingresar al programa debería tener previsto invertir un total mínimo de \$255 por persona, sin incluir, por supuesto, los gastos de movilidad y el tiempo necesario para llevar adelante los trámites. Una familia compuesta por los cónyuges y dos hijos debería tener previsto invertir, como mínimo, unos \$1.020 para la incorporación de todos sus miembros.

La descentralización de los trámites mediante la incorporación de instituciones colaboradoras fue vista como un aspecto positivo, sin embargo, hubo fuertes críticas sobre este punto. La principal fue en dirección a que para el funcionamiento y operatividad de estas organizaciones hubo grandes deficiencias en materia de infraestructura y logística básicamente. Nos fue referido que muchas organizaciones no dispusieron de equipamiento informático, ni conexión a Internet (indispensable para la tramitación), como así tampoco, en muchos casos, de insumos como papel para poder llevar adelante la tarea. A nivel de la logística, estas organizaciones no contaron con ningún aporte económico de parte de Estado argentino para cubrir los gastos de viáticos necesarios para sostener personal, la mayor parte voluntario, los que trabajaron, en ocasiones, hasta 12 y 13 horas corridas. Por otra parte, sin que con ello pretendiera justificar el accionar de algunas instituciones colaboradoras bolivianas, la entrevistada reconoció el cobro indebido de un “bono contribución” de \$2¹¹, cuya finalidad original fue la compra de

¹¹ El caso se registró en la institución inscripta por la “coordinadora”, organización que se gestó a raíz del incendio de los talleres textiles. La Coordinadora, actualmente es una de las principales organizaciones motorizadas de los reclamos de los bolivianos residentes en la ciudad de Buenos Aires. Entre sus reclamos se cuenta el cese de los allanamientos a los talleres y el fin del trabajo en negro.

insumos y el pago al personal que trabajó de un incentivo económico. De igual manera reconoció, en otros casos, la falta de una organización básica y la ausencia de controles mínimos del manejo de lo recaudado por este medio. Como sea, la falta de previsión por parte del gobierno de esta situación disparó procedimientos irregulares que, como vimos más arriba, ya eran una preocupación para la gestión de la DNM y razón por la cual se recaudó, sin intermediarios y mediante un depósito en Banco Nación, la tasa de migración. También fue criticada la ausencia de capacitación al personal afectado en la tramitación de las inscripciones razón probable por la cual muchos trámites gestionados fueron rechazados por considerárselos inválidos.

6) Conclusiones, una evaluación provisoria del programa Patria Grande

En el transcurso de este trabajo hemos querido mostrar el extenso y complejo derrotero del programa Patria Grande. Pergeñado ideológicamente en la misma de Ley de Migraciones debió recorrer un extenso camino burocrático para que finalmente se materializara. Se sucedieron distintas normas y recorrió los despachos de innumerables dependencias oficiales hasta que finalmente se puso en funcionamiento, recorrido del que tan solo dimos un pantallazo fugaz. Habíamos dicho desde un comienzo que había, idealmente, al menos dos formas evaluar una política pública de esta naturaleza, desde el Estado y desde los beneficiarios.

Desde el punto de vista del Estado, el programa tiene luces y sombras. Aunque se presentó como la puesta en acto de la Ley de migraciones, en la práctica terminó siendo un programa de regularización documentaria que lejos estuvo de lograr las aspiraciones integracionistas proclamadas en la Ley. El programa se mostró más coherente, en cambio, con los discursos oficiales que pusieron énfasis en terminar con el trabajo en negro de los inmigrantes y con el de convertir a los inmigrantes en potenciales sujetos contribuyentes, regularización mediante. En resumen, la lógica que pareció predominar fue, un inmigrante documentado aporta al Estado, un indocumentado no lo hace y favorece, incluso, la evasión de los aportes patronales, etc. Desde este punto de vista entonces, es más comprensible cómo aquellos aspectos de la integración incluidos en el centro mismo del espíritu de la ley de migraciones quedaron fuera de políticas institucionales del gobierno argentino. Muestra de ello es el caso de las improvisadas intervenciones del coordinador del programa Patria Grande para “instruir” en cuestiones legales a

directores de escuela, funcionarios de otras reparticiones, etc. Es dable preguntarse, si para una política pública en materia de migraciones no hubiera sido conveniente de implementar con una fuerte campaña educativa al conjunto social argentino, y no reducirse a la cuestión documentaria, sin que con ello se quisiera menoscabar su importancia.

Desde el punto de vista de los sujetos de derechos aludidos con estas políticas la evaluación del programa puede ser vista desde dos perspectivas. Si se tiene en cuenta a los que finalmente lograron acogerse al programa, la mayoría de éstos evaluó el programa de forma positiva. Desde el punto de vista de aquellas organizaciones como la “coordinadora” que, sin depender oficialmente de ninguna institución, se propuso acompañar solidariamente el programa, se dejaron oír severas críticas en materia de insumos, capacitación, viáticos, etc. Finalmente, la evaluación es mucho menos positiva, si se tiene en cuenta que, precisamente aquellos quizás más necesitados de acogerse al programa, como los pertenecientes a familias numerosas pobres, quedaron fuera por razones económicas.

Si tuviéramos que ensayar una evaluación general es probable que la misma fuera en esta dirección. El estado argentino, amén de lo meritorio de su legislación migratoria, se ha mostrado ignorante o incapaz de sustentar políticas públicas en materia de migraciones más allá de la regularización de la situación de los inmigrantes extranjeros MERCOSUR y extra MERCOSUR. La carencia más notable reside en la ausencia de verdaderas políticas de integración, en el sentido más amplio del término. Tales deficiencias quizás radiquen en que el organismo al cual se le ha encomendado la aplicación de la principal norma migratoria carece de capacitación e idoneidad para tareas que vayan más allá de cuestiones de índole documentaria, tal como ha quedado visto con las entrevistas citadas a funcionarios del mismo. Obviamente, no se trata de cargar todas las tintas sobre la DNM que ha encarado un esfuerzo notable visiblemente positivo, sobre todo si se lo compara con su extensa trayectoria histórica en la vigilancia de los inmigrantes, sino en subrayar que es el propio Estado argentino el que carece de una política pública en materia de migraciones abarcadora. Las políticas implementadas a la fecha, como dijimos, sólo pasan en la actualidad por la regularización documentaria, la Patria, por el momento, está lejos de ser Grande, como pregonamos.

Bibliografía

Denzin, N. (1978): *The research act. A theoretical introduction to sociological methods*, Editorial Mc Graw Hill, New York.

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

Mármora, L (2004), "Las leyes de migración como contexto normativo (de la "ley Videla" a la Ley de Migraciones 25.871), en: Guistiniani , R (Comp.), *Migración: Un Derecho Humano, ley de migraciones 25.871*, Prometeo libros, Buenos Aires.

Novick, S (2004) "Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso" en: Guistiniani, R (Comp), *Migración: Un Derecho Humano, ley de migraciones 25.871*, Prometeo libros, Buenos Aires.

Oslak, O., y O'Donnell, G. (1984), "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación", en Kliksberg, B. Y Sulbrandt, J. (Comp.) *Para investigar la administración pública*, INAP, Madrid.

Oszlak, O. *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*, Buenos Aires, Estudios Cedes, Volumen 3, N°2, 1980.