

## **Migración y políticas en Argentina: Tres leyes para un país extenso (1876-2004)**

Susana Novick\*

### **Introducción**

Nuestro artículo tiene como finalidad realizar un análisis comparativo de las tres principales leyes que han orientado el fenómeno migratorio en la Argentina desde su organización nacional –a mediados del siglo XIX– hasta los inicios del siglo XXI. La legislación resulta un camino fructífero para responder a ciertos interrogantes: ¿cuál es el conflicto social?, ¿quiénes pujan por resolverlo?, ¿cómo logran hacerlo? La ley configura un relevante objeto de análisis, pues ella resume y transparenta –hace más visibles– aquellos factores llamados genéricamente “ideológicos”, permitiéndonos aprehender la dimensión jurídica de lo social<sup>1</sup>.

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

Nuestro objeto de estudio nos lleva a examinar conceptos básicos que se relacionan entre sí: *Estado*, *derecho* y *políticas*. Para O'Donnell, el Estado es el “componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorial delimitada”, dominación relacional y asimétrica, basada en la existencia de clases sociales (O'Donnell, 1977)<sup>2</sup>. Éste es un producto histórico, que desarrolla una trayectoria errática, sinuosa y contradictoria, en la que suelen superponerse diferentes estrategias y programas de acción política (Oszlak, 1980). Santos, por su parte, sostiene que la actuación del Estado es un flujo de acciones y omisiones, decisiones y ausencias de decisiones, discursos y silencios (Santos, 2003: 201). Con referencia al Estado en la Argentina, Graciarena afirma que las luchas por la independencia retrasaron el proceso

---

\* Doctora en Ciencias Sociales (UBA), Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), en el Instituto de Investigaciones Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, Argentina. Correo electrónico: [susananovick@yahoo.com.ar](mailto:susananovick@yahoo.com.ar). Este artículo se elabora en el marco del proyecto UBACyT titulado: “Tres dimensiones para el estudio del fenómeno migratorio en el Mercosur: políticas estatales, actores sociales y experiencias individuales”. Agradezco la valiosa colaboración de las Licenciadas Vanina Modolo, Magdalena López y Gabriela Mera, así como de la alumna Laura Gottero.

<sup>1</sup> Sin embargo, dado que la realidad que captamos a través la ley es sólo instantánea, necesitamos articular esta perspectiva con un análisis histórico. Hemos elaborado un concepto de ley que la entiende como el elemento ideológico-concreto que elaboran los grupos –o el grupo– que en un momento histórico puntual detentan el poder político para explicar, comprender y legitimar un conflicto específico de intereses, intentando mediante ella –la ley– resolverlo a su favor (Novick, 1992). No pretendemos analizar la política migratoria en su totalidad, sino normas puntuales que emergen en un momento histórico específico plasmando una política. El análisis supone dejar de lado una serie de aspectos que configuran toda política: actores, prácticas, instituciones, creencias, valores, etcétera.

<sup>2</sup> El Estado incluye al menos tres dimensiones históricamente contingentes: un conjunto de burocracias, un sistema legal (conjunto de normas legalmente sancionadas) y un foco simbólico de identidad colectiva (O'Donnell, 2004).

fundacional y nuestra sociedad civil era aún débil y frágil cuando las clases dominantes crearon y expandieron el incipiente Estado como un claro instrumento para deponer rivalidades regionales y consolidar su dominio en todo el territorio nacional (Graciarena, 1995).

Las políticas se relacionan íntimamente con el *derecho*, pues ellas se cristalizan, en parte, a través del sistema jurídico. Dentro del marxismo, el derecho ha sido entendido como un instrumento de dominación (Poulantzas, 1969). Contrariamente, la teoría alternativa del derecho sostiene que el sistema jurídico es un sistema parcialmente incoherente, relativamente autónomo y paradójicamente contradictorio; y el aprovechamiento de sus contradicciones sirve para una praxis emancipadora (López Calera *et al.*, 1978; Barcellona y Cotturri, 1976). La teoría crítica, por su parte, alude al derecho como una práctica social específica y como un discurso de poder; pero ambas dimensiones no implican dos niveles de la realidad. En el Estado moderno el derecho es inseparable del poder, le proporciona su discurso legitimante, aun en aquellos casos en que su ejercicio alcance los máximos grados de arbitrariedad y discrecionalidad (Ruiz, 1991: 157). En síntesis, el derecho es una práctica social específica, en la que están expresados históricamente los conflictos, los acuerdos y las tensiones de los grupos sociales que actúan en una formación social determinada (Entelman, 1982).

A través del análisis histórico, Boaventura de Sousa Santos (2003) evidencia que el Estado nunca tuvo el monopolio del derecho, dado que junto al derecho estatal coexistieron el supraestatal y el infraestatal<sup>3</sup>. Para el autor, la eficacia del derecho puede ser de carácter instrumental o de carácter simbólico<sup>4</sup>.

Toda *política pública* posee subyacentemente un modelo de sociedad – ideológicamente configurado– que determina qué políticas tendrán más peso o por cuáles se optará rechazándose otras. Formuladas por un gobierno, están impulsadas por un proyecto político dentro de un sistema político; refuerzan necesariamente el poder de algún grupo en detrimento de otro; y poseen un carácter ideológico, pues se plantean ante la sociedad como la única alternativa posible (Correa, 1975). Asimismo, las políticas generan procesos burocráticos internos al Estado mismo (Oszlak y O'Donnell, 1976). Desde la antropología se sostiene que toda política posee por debajo un modelo social y determinadas relaciones de poder; señalándose su tarea codificadora basada en normas, valores, etcétera (Shore y Wright, 1997). Las políticas que desde el Estado el grupo gobernante intenta implementar se presentan como legítimas, pues a ellas subyace el elemento jurídico que las torna obligatorias. Pero, paradójicamente, la ley configura un instrumento de lucha ideológica. En efecto, las normas jurídicas –consideradas como textos políticos– construyen la realidad y, asimismo, proveen a los actores sociales de modelos interpretativos para comprender y modificar esa realidad, así como orientar su propia acción (Vasilachis de Gialdino, 1997).

---

<sup>3</sup> “Si en algunos países centrales (no en todos) puede afirmarse con razón que la sociedad civil creó su Estado, en la periferia (las antiguas colonias) y hasta en la semiperiferia sucedió exactamente lo contrario [...] La dicotomía Estado/sociedad civil ocultó la naturaleza de las relaciones de poder en la sociedad y es indiscutible que el derecho contribuyó decisivamente a ello”.

<sup>4</sup> Por un lado, una ley puede ser promulgada para ser aplicada y producir efectos en un campo social dado (educación, salud, fiscal, etc), con lo que ésta tendrá eficacia instrumental; o, por otro lado, puede ser promulgada sólo para producir el efecto de contar con una ley sobre un determinado campo social y que ese hecho tenga impacto público independientemente de saberse si la ley es o no aplicada, con lo que ésta tendrá eficacia simbólica.

## Políticas migratorias. La experiencia argentina

### 1. La ley migratoria del Estado oligárquico: ley Avellaneda (1876)

#### 1.1. Contexto histórico

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

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

#### 1.2. Debates parlamentarios

La Cámara de Diputados tuvo entre manos tres proyectos: el enviado por el Poder Ejecutivo, el elaborado por el Diputado Leguizamón y el aprobado finalmente por la Comisión de Legislación. Este último proyecto es el que comienza a discutirse el 20 de septiembre de 1875<sup>5</sup>. El proyecto constaba de dos partes: la primera –que sólo generó críticas menores– estaba dedicada a la inmigración, y la segunda –la más controvertida–, al proceso colonizador. El debate suscitado en la Cámara de Diputados<sup>6</sup> presentó varios ejes temáticos: (a) el consenso generalizado acerca de la necesidad y beneficio para el país de un flujo inmigratorio; (b) la capacidad estatal para enfrentar y desarrollar el

---

<sup>5</sup> En 1853, la Constitución Nacional sostuvo expresamente la necesidad de promover la inmigración europea y garantizaba al extranjero idénticos derechos a los otorgados a los nacionales. Asimismo, en 1862 y en 1875 se habían sancionado normas que pueden ser consideradas antecedentes de la Ley Avellaneda, por las que se le otorgaban facultades al Poder Ejecutivo para que celebrara contratos sobre inmigración extranjera entregando tierras (Ley 25) o se lo autorizaba a fomentar la inmigración y la colonización de las tierras nacionales (Ley 761).

<sup>6</sup> Congreso Nacional, Cámara de Diputados, Sesión Ordinaria N° 57 del 20 de septiembre de 1875, pp. 1179 a 1204; y Congreso Nacional, Cámara de Diputados, Sesión Ordinaria N° 58 del 22 de septiembre de 1875, pp. 1219 a 1231.

programa migratorio; (c) las modalidades –pública o privada– que el proceso debía poseer.

Discutido y aprobado el 22 de septiembre de 1875 en Diputados, la Cámara de Senadores recién lo trata al año siguiente: desde el 5 hasta el 29 de agosto de 1876<sup>7</sup>. Durante las prolongadas sesiones emergen dos posturas, una a favor del proyecto –defendida por el Ministro del Interior– y otra minoritaria, encarnada en los senadores Nicasio Oroño y Juan Torrent, contrarios a la iniciativa. Una línea del debate giró en torno a si la acción colonizadora del gobierno Federal constituía o no una injerencia que debilitaba los poderes provinciales. Por otra parte, se planteaban dudas acerca de las opciones: colonización e inmigración planificada versus colonización e inmigración espontánea. Los que estaban en contra del proyecto asumían que las segundas iniciativas eran las mejores. Estas posturas reflejan una tensión entre dos concepciones: el liberalismo y el intervencionismo estatal.

Los que se oponían al proyecto argumentaban: (a) que era inconstitucional; (b) que el Estado no contaba con las tierras que pretendía repartir, no disponía de dinero para comprarlas ni tampoco estaba en condiciones de costear el transporte de los inmigrantes; (c) que el Estado pretendía poblar territorios aún no organizados.

Finalmente, el proyecto fue aprobado con modificaciones el 29 de agosto, fecha en que volvió a la Cámara de Diputados. Allí, la Comisión de Legislación aconsejó aceptar las reformas introducidas por Senadores, con algunas excepciones. Por último, el proyecto fue tratado en Senadores el 4 de octubre de 1876<sup>8</sup>, y quedó sancionado en Diputados, convirtiéndose en ley N° 817, el día 6 de octubre de 1876.

Ya en esa época, los medios de comunicación desempeñaron un activo rol en los debates ideológicos. Frontera (1988) estudia qué opinaron los principales diarios de Buenos Aires sobre el proyecto y la temática migratoria en general, y descubre crispadas posiciones a favor y en contra<sup>9</sup>.

### 1.3. Discurso jurídico

La norma –consta de 128 artículos– propone el progreso del país mediante la recepción de inmigrantes extranjeros –preferentemente agricultores– como colonos en tierras aportadas por el Estado. La política se instrumenta mediante la creación del Departamento General de Inmigración, bajo la órbita del Ministerio del Interior. Asimismo, prevé el nombramiento de agentes de inmigración en el exterior para promover la inmigración hacia nuestro país, quienes también tenían a su cargo importantes funciones administrativas. La ley contempla también la creación de una Comisión de Inmigración en las ciudades capitales de provincia, puertos de desembarque y en otros lugares en que resultase necesario. Se define por primera vez –a nivel

<sup>7</sup> Congreso Nacional, Cámara de Senadores, Sesión 5-8-1876, pp. 571 a 613. Sesión 8-8, pp. 621 a 633. Sesión 10-8, pp. 635 a 661. Sesión 12-8, pp. 675 a 686. Sesión 17-8, pp. 687 a 711. Sesión 22-8, pp. 733 a 763. Sesión 24-8, pp. 765 a 783. Sesión 26-8, pp. 789 a 811. Sesión 29-8, pp. 813 a 843.

<sup>8</sup> Congreso Nacional, Cámara de Senadores, Sesión 4-10-1876, pp. 1170 a 1173.

<sup>9</sup> Cuando el proyecto entró en la Cámara de Diputados, todos los diarios –*La Prensa*, *La Tribuna*, *La Libertad*, *El Nacional* y *La República*– estuvieron a favor de éste. *La Nación*, el diario de Bartolomé Mitre, por su parte, sostuvo que el proyecto estaba impregnado de un espíritu burocrático, calculado “no para fomentar la inmigración sino para crear oficinas lujosas con numeroso personal, pingües sueldos y funciones ociosas”. *La Prensa* también alerta sobre un tema que será crucial para el posterior desarrollo político: los inmigrantes no se nacionalizan, un fenómeno que ha sido interpretado en relación con las escasas seguridades jurídicas que el Estado ofrecía en ese período histórico (ver Halperin Donghi, 1976).

legislativo— qué es un inmigrante: “todo extranjero jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor que siendo menor de sesenta años” y acreditando moralidad y aptitudes llegase a nuestro país para establecerse. A quienes reúnan estas condiciones se les otorgará múltiples beneficios de alojamiento, trabajo y traslados. Ante situaciones de enfermedades epidémicas o contagiosas, se detalla la conducta que deben seguir los capitanes de buque, a quienes, por otra parte, se les prohíbe transportar enfermos, dementes, mendigos, presidiarios o mayores de 60 años (a menos que sean jefes de familia). El desembarco de los inmigrantes se hará por cuenta exclusiva de la Nación, la que organizará la Aduana y la Sanidad en lugares especiales creados por el Poder Ejecutivo. Se crea, además, un Fondo General de Inmigración con el objetivo de solventar todos los gastos que el Estado asumía para fomentar la inmigración.

La colonización constituye el segundo tema legislado. Se ordena la creación de una Oficina de Tierras y Colonias bajo dependencia del Ministerio del Interior y se dispone la exploración de los territorios nacionales y su posterior mensura y subdivisión; dejando en manos del Poder Ejecutivo la elección de aquellos que se destinarían a la colonización. También se preveía la posibilidad de conceder áreas a las empresas “en los territorios nacionales que no estén medidos”, con la sola condición de introducir 200 familias de colonos en el término de 4 años, dejando en manos de ellas la explotación, mensura y división del terreno. Al carecer el Estado de un proyecto claro, se diseña una política sumamente liberal y permisiva respecto de los concesionarios privados. En relación con los indios, se creaban misiones “para traerlos gradualmente a la vida civilizada” y establecerlos por familias en lotes de 100 hectáreas.

## **2. La ley migratoria de la dictadura militar: ley Videla (1981)**

### ***2.1. Contexto histórico***

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

El contexto demográfico del período muestra, según datos del Censo de 1980, una población total de 28 millones de habitantes, con un 6,8 % de población extranjera, de los cuales el 39,6 % corresponde a inmigrantes provenientes de países limítrofes.

En relación con los problemas poblacionales, y por razones geopolíticas, el gobierno militar muestra muy rápidamente su interés en la temática.

## **2.2. Debates parlamentarios**

Una de las primeras medidas adoptadas por la dictadura militar fue la clausura del Congreso Nacional y la disolución de todos los partidos políticos. La Comisión de Asesoramiento Legislativo (CAL) formada por un representante de cada una de las fuerzas armadas (Marina, Ejército y Aeronáutica) fue creada para cumplir funciones de fiscalización de los proyectos de ley elaborados por el Poder Ejecutivo antes de elevarlos a la firma del Presidente. Por ello, carecemos de debates parlamentarios de la Ley N° 22.439 “Ley general de migraciones y de fomento de la inmigración”. Realizamos una exhaustiva investigación en todas las bibliotecas de la ciudad de Buenos Aires y no encontramos rastro alguno sobre la gestación de esta norma. Ante este deplorable vacío, decidimos entrevistar a un informante clave, el por entonces Jefe de Asuntos Jurídicos<sup>10</sup> de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), quien participó activamente en la comisión que discutió el texto. Tratado en la Secretaría de Asuntos Institucionales del Ministerio del Interior, siendo el subsecretario el comodoro González Albarracín, fue redactado por el abogado Miguel Sánchez Maríncolo, quien “había sido asesor jurídico de Migraciones muchos años, se había jubilado y cuando el gobierno militar asume lo llaman como asesor”. La pequeña comisión encargada de revisarlo (cuatro personas) se reunió casi un año para examinar el texto de la ley<sup>11</sup>.

Sin embargo, originariamente, esa comisión no había sido prevista. En efecto, el entrevistado, al estudiar el proyecto, había encontrado un artículo que establecía la nulidad del matrimonio celebrado con un inmigrante indocumentado, modificándose las disposiciones del Código Civil. Sostuvo que el artículo era inadmisibles, y que era necesario discutir todo de nuevo.

En relación con las metas del proyecto, las aspiraciones no eran ambiciosas:

El objetivo de la sanción de la nueva ley era, sencillamente, solucionar temas de carácter práctico-operativos [...] no pretendía hacer la gran política migratoria. La gran política migratoria estaba fijada por la Constitución [...] el origen del proyecto fue reunir en un sólo cuerpo legal un montón de normas dispersas [...] de decretos de dudosa constitucionalidad. De hecho la comisión estaba formada por todos funcionarios de carrera, antiguos del Ministerio del Interior, que no tenían nada que ver, ni siquiera habían sido nombrados por el gobierno militar.

<sup>10</sup> Se agradece la colaboración del Doctor Luis María Pombar, entrevistado en Buenos Aires el 3-2-2008. Se desempeñó en la DNM desde 1968 hasta 1989.

<sup>11</sup> Estaba formada por Sánchez Maríncolo, Marcenaro Boutel –que era el Director de Población–, el doctor Roberto Punte, que era el subdirector de Asuntos Jurídicos del Ministerio y el entrevistado; tres abogados y un sociólogo.

Con referencia a las prácticas concretas de la DNM<sup>12</sup> antes y después de la sanción de la ley militar, éstas no sufrieron, según el informante, cambio alguno.

En relación con las restricciones en el acceso a los servicios de salud y educación que la ley imponía al inmigrante indocumentado, obligando a las autoridades escolares y sanitarias a hacer la denuncia de esa situación irregular, el entrevistado nos dice que ése fue un tema de discusión en el grupo, y que el objetivo de la ley no era expulsarlo, sino obligarlo a regularizar su situación.

Con referencia a la política migratoria desplegada por el gobierno militar en el momento de la sanción de la ley, pueden observarse algunas preferencias:

En esa época [...] la idea en general del gobierno era ir cambiando de una aceptación de carácter indiscriminado de los extranjeros, a una idea básica de documentar y registrar a los indocumentados, que generalmente eran limítrofes, y promover la migración que se llamaba, en aquella época, “calificada”, esto es: migrantes con capital, migrantes que vinieran a poner industrias, profesionales; en general, no había un criterio descalificatorio, sino más vale ordenar las limítrofes y fomentar las que fueran calificadas.

Finalmente, el entrevistado nos informa que la nueva norma paso casi inadvertida para los medios de comunicación.

### **2.3. Discurso jurídico**

El 23 de marzo de 1981 se aprueba la norma que sustituye toda la legislación hasta ese entonces vigente. Se parte de la idea de la conveniencia de un texto único, global, que legisle todos los aspectos del fenómeno migratorio, así como el concepto de “extranjería” y el de “población extranjera”. Los considerandos argumentan la necesidad de atraer extranjeros para consolidar y acrecentar nuestro patrimonio poblacional. Es más, se afirma que uno de los objetivos del “Proceso de Reorganización Nacional” es aumentar la población, constituyendo la inmigración uno de los medios para lograrlo.

La ley –que posee 115 artículos– le otorga al Estado un rol activo, con facultades directas para promover corrientes migratorias. El Poder Ejecutivo, a propuesta del Ministerio del Interior, es el encargado de establecer los “lineamientos y pautas generales de la política de inmigración”, determinando qué zonas del interior del país se priorizarán para su poblamiento. Todos los programas de asentamiento de inmigrantes –públicos o privados, nacionales o provinciales– deberán dar intervención al Ministerio del Interior. En ese ámbito se crea el Fondo Nacional de Poblamiento, destinado a la difusión, selección, traslado y alojamiento de inmigrantes. Los extranjeros serán admitidos en las siguientes categorías: residentes permanentes, temporarios y transitorios. Los dos primeros podrán ejercer actividad lucrativa –los temporarios sólo por el plazo autorizado– mientras a los transitorios se les prohíbe toda actividad remunerada. Los extranjeros que posean residencia precaria podrán hacerlo si están excepcionalmente habilitados. Los extranjeros ilegales no podrán trabajar y ninguna persona podrá darles trabajo ni alojamiento oneroso. Aquellos empleadores y alojadores que infringieran las

---

<sup>12</sup> El Director Nacional de Migraciones durante todo el gobierno militar fue el coronel Remigio Azcona, del Ejército.

disposiciones de la ley serán sancionados con severas multas. La autoridad migratoria, al constatar la ilegalidad del ingreso o permanencia de un extranjero, podrá conminarlo a hacer abandono del país o expulsarlo, pudiendo detenerlo hasta cumplir la orden. Los que ingresaran por lugares no habilitados podrán ser expulsados inmediatamente. Si bien el texto establece las categorías de admisión y permanencia, delega en el poder administrador la facultad de establecer las condiciones, requisitos y recaudos de admisibilidad. Se legisla también sobre el asilo territorial, el que será concedido por el Ministerio del Interior con intervención del de Relaciones Exteriores y Culto. Contra las decisiones de la DNM, cabe el recurso de revocatoria, el que se considerará denegado si en el plazo de 30 días no es contestado. Ante esta denegatoria sólo puede interponerse el recurso de apelación ante el Ministerio del Interior, cuyas decisiones son irrecurribles. Asimismo, se establecen sanciones accesorias, facultando al Ministerio citado a expulsar a todo extranjero “cualquiera sea su situación de residencia” cuando: (a) resulte condenado por juez argentino por delito doloso con pena mayor de 5 años; (b) cuando realizare en el país o en el extranjero actividades que afecten la paz social, la seguridad nacional o el orden público. La norma impide a los inmigrantes indocumentados el acceso a los servicios de salud y educación, obligando a los funcionarios a denunciar la situación ante las autoridades públicas.

### **3. La ley migratoria de la democracia limitada: ley Giustiniani (2004)**

#### ***3.1. Contexto histórico***

La crisis del 2001 resulta un punto de inflexión en la historia argentina, al producirse una ruptura del bloque dominante –agotándose el patrón de acumulación que había imperado durante los 30 años anteriores–, y por la movilización social y el protagonismo de los sectores populares en el desmoronamiento del modelo neoliberal. Para salir de la crisis se presentaron dos opciones: la dolarización, propuesta por las empresas extranjeras y la banca transnacional; y la devaluación, propuesta por la oligarquía diversificada (grupos económicos y algunos conglomerados extranjeros). Esta última opción fue la que prevaleció, con efectos catastróficos para los grupos vulnerables (Basualdo, 2006). De este grave contexto surge el gobierno de Néstor Kirchner, mediante elecciones libres y por un exiguo porcentaje. Así, en un escenario político latinoamericano transformado, comienza un ciclo de crecimiento económico que disminuye la alta tasa de desempleo que la política neoliberal había originado. Sin embargo, si bien el aumento de los salarios permitió recuperar parcialmente la participación de los trabajadores en el producto bruto interno, continuó un cuadro de fuerte inequidad distributiva (Arceo *et al.*, 2007). En la actualidad, el debate gira en torno a la pregunta acerca de si durante el gobierno del Dr. Kirchner se gestó un nuevo modelo económico o simplemente perduraron, con retoques, experiencias del pasado. Avalando esta última perspectiva, se sostiene que la configuración productiva es semejante a la anterior, desempeñando ahora las pequeñas y medianas empresas un rol más intenso en la creación de empleo (Lavopa, 2007). En el plano político se ha generado una fuerte concentración de poder en el Estado Nacional, en detrimento de las provincias y los municipios, favoreciendo el manejo discrecional de los fondos públicos, así como una tendencia generalizada a la acción directa por parte de todos los actores políticos y sociales. Estas características son las que definirían el carácter ambiguo e, incluso, en algunos momentos, contradictorio del proceso que se abrió a partir del 2001. Es un proceso de transición, porque las concesiones otorgadas a



los sectores populares están centradas más en reivindicaciones de carácter político que en medidas económicas (Basualdo, 2006). Por último, también prevalecen los dobles discursos en temáticas tan importantes como el control y explotación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente (minería, gas y petróleo). El panorama demográfico del período muestra, según datos del Censo de 2001, una población total de 36 millones de habitantes, con un 4,2% de población extranjera –representando el porcentaje más bajo de la historia del país–, de los cuales el 60% corresponde a inmigrantes provenientes de países limítrofes.

### 3.2. *Debates parlamentarios*

Desde la instauración de la democracia, en 1983, se habían presentado seis proyectos que intentaban modificar la ley militar y otros cuatro que proponían derogarla. Aunque los resultados de estos intentos fueron poco exitosos, nos demuestran, sin embargo, la intensa actividad parlamentaria sobre la temática migratoria y el acuerdo sobre la necesidad de producir un cambio jurídico congruente con el nuevo clima socio-político. Fue el proyecto unificado consensuado en diciembre de 1999, en el ámbito de la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados, la base tenida en cuenta por el diputado Giustiniani al redactar su proyecto, presentado en el Congreso en diciembre de 2001 y nuevamente en marzo de 2003<sup>13</sup>.

El 4 de diciembre de 2003<sup>14</sup>, en la última reunión ordinaria en la Cámara de Diputados y habiéndose obtenido el acuerdo de todas las bancadas, el proyecto se sancionó en forma conjunta con otros expedientes en una única votación, sin discusión parlamentaria.

Días después, el 17 de diciembre de 2003<sup>15</sup>, la Cámara de Senadores en su última sesión del año trata sobre tablas el proyecto aprobado en Diputados con dictamen de las Comisiones de Población y Desarrollo Humano, de Asuntos Constitucionales y de Justicia y Asuntos Penales. El primer orador es el ahora senador Giustiniani, quien presenta la iniciativa como “ley de la democracia”, que viene a reemplazar a la ley de la dictadura militar. Agrega que la norma adhiere a la nueva política que tiende a consolidar el Mercosur, incorporando por primera vez en la legislación nacional el tema del tráfico de personas.

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

<sup>13</sup> Expediente N° 7344 y Expediente N° 769. Para ver detalles de la gestación de la norma en el ámbito parlamentario, consultar Novick (2004).

<sup>14</sup> Reunión N° 17, Sesión preparatoria <http://www.hcdn.gov.ar/sesionesxml/reunion.asp?p=121&r=28> acceso 3 de febrero de 2008.

<sup>15</sup> Sesión Ordinaria N° 21, Reunión N° 41

<<http://www.senado.gov.ar/web/taqui/cuerpo1.php?anio=2003&pal1=&pal2=&operador=and>> acceso 3 de febrero de 2008.

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

### 3.3. *Discurso jurídico*

De la lectura de los principios generales de la ley N° 25.871 surge que la norma es ambiciosa: apunta a formular una nueva política demográfica nacional, a fortalecer el tejido sociocultural del país y promover la integración sociolaboral de los inmigrantes.

Una de las más positivas reformas introducidas por la ley es el reconocimiento del derecho a migrar<sup>16</sup>. El texto no sólo reconoce e introduce en el derecho interno lo establecido en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sino que establece la obligación del Estado de garantizarlo.

En relación con el derecho a la educación, la norma garantiza el acceso a los establecimientos públicos o privados en todos los niveles, sin importar la condición de irregularidad migratoria. Las autoridades educativas deben orientar y asesorar para que se subsane la situación irregular. En relación con la salud o la asistencia sanitaria, ésta no podrá negársele a ningún extranjero “cualquiera sea su situación migratoria” y aquí también las autoridades deben ayudar a subsanar la situación de irregularidad.

En coherencia con lo establecido por nuestra Constitución Nacional, se consagra la igualdad de derecho para el acceso a los servicios sociales entre nacionales y extranjeros. Otro esencial avance de la nueva ley es el derecho al debido proceso en situaciones de detención y expulsión, a diferencia de la ley militar que permitía disponer estas medidas sin intervención del Poder Judicial. De forma coincidente, el derecho de defensa se encuentra fortalecido al garantizarse asistencia jurídica gratuita e intérprete en el caso de no comprender o hablar el idioma oficial. Asimismo, se debe facilitar la participación de los inmigrantes en la vida política del país, derecho que tiende a canalizar su integración social. De capital importancia resulta la obligación del Estado de garantizar la reunificación familiar de los inmigrantes –con sus padres, cónyuges, hijos solteros menores o hijos mayores con capacidades diferentes– receptando así derechos existentes a nivel internacional.

Por otra parte, la nueva ley invierte el criterio relacionado con la radicación de extranjeros. Mientras en la legislación militar el énfasis estaba colocado en el control policial de los inmigrantes irregulares e incluso se los empujaba a la irregularidad al obstaculizar trámites, en la nueva ley se propende explícitamente a su regularización.

Por último, la norma cita, por primera vez, un proceso de integración regional y otorga a los ciudadanos de los países miembros de la región un trato diferenciado. En efecto, la ley establece que los extranjeros serán admitidos para ingresar y permanecer en el país en las categorías de "residentes permanentes", "residentes temporarios" o "residentes transitorios", considerando como residentes temporarios en razón de su

---

<sup>16</sup> La norma dice: “El derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad”.

nacionalidad a los ciudadanos nativos del Mercosur, Chile y Bolivia<sup>17</sup>. Cuando exista un acuerdo o convenio migratorio, se aplicará la norma más favorable para el inmigrante, propugnándose como objetivo final la libre circulación de personas en el Mercosur. Por primera vez se incluye el tema de emigración de argentinos, promoviendo su retorno al país, facilitando las remesas y protegiendo sus derechos mediante la firma de convenios basados en la reciprocidad. Por último, se introduce el principio del control judicial eficaz de todos los actos administrativos emanados de la autoridad de aplicación: Ministerio del Interior y la DNM, dentro de un sistema rodeado de garantías de celeridad, debido proceso, derecho de defensa, asistencia jurídica e idiomática.

### **Análisis comparativo y conclusiones**

Hasta aquí hemos realizado un trabajo descriptivo en tres niveles: el contexto histórico, las actividades parlamentarias y el discurso jurídico. Si estos niveles los conectamos con los conceptos teóricos que hemos revisado en nuestra introducción, aplicándolos a las tres leyes objeto de nuestro estudio, conjugamos elementos que nos permiten esbozar el “modelo” creado en cada momento histórico<sup>18</sup>.

Las características de cada uno de ellos las construimos teniendo en cuenta diferentes campos<sup>19</sup>. El cuadro que agregamos, sintetiza esos rasgos y nos permite realizar un análisis comparativo de los modelos hallados: fundacional, dual expulsor e integrador.

#### **Modelos política migratoria Argentina 1876-2004**

| <b>Dimensiones<br/>Análisis</b> | <b>Modelo Fundacional<br/>Ley año 1876</b> | <b>Modelo Dual Expulsor<br/>Ley año 1981</b> | <b>Modelo Integrador<br/>Ley año 2004</b> |
|---------------------------------|--|--|---|
| <b>Estado</b>                   |  |  |   |
| Tipo de Estado                  | Oligárquico liberal                        | Represivo autoritario                        | Democrático limitado                      |
| Clase social dominante          | Oligarquía terrateniente                   | Oligarquía diversificada hacia la industria  | Oligarquía diversificada (conglomerados)  |

<sup>17</sup> En septiembre de 2004, la Disposición 29.929, dictada por la DNM, considera a la República del Perú como miembro del Mercosur, pudiéndosele aplicar el nuevo criterio de nacionalidad.

<sup>18</sup> Nuestra propuesta posee algunas limitaciones: (a) sólo hemos oído hablar al Estado, sin escuchar las voces de otros importantes actores, como las asociaciones de inmigrantes, instituciones políticas, representantes sindicales, entidades religiosas, etc.; (b) hablamos de políticas, cuando sólo analizamos una faceta de éstas: el instrumento legal que las formula.

<sup>19</sup> *Estado*: (a) tipo de Estado; (b) clase social dominante; (c) estrategia del Estado; (d) estructura del aparato estatal; (e) desarrollo de la burocracia; (f) capacidad de control poblacional; (g) capacidad de control territorial; (h) disponibilidad de recursos materiales; (i) disponibilidad de recursos simbólicos; (j) relación con la sociedad civil. *Derecho*: (a) eficacia instrumental; (b) eficacia simbólica; (c) respeto de formas procesales y/o rituales; (d) coherencia interna; (e) contenido ideológico; (f) conflictos, acuerdos y tensiones grupales; (g) debates parlamentarios. *Políticas públicas*: (a) modelo social subyacente; (b) sistema político global; (c) surgimiento de la cuestión a resolver; (d) trayectoria de la gestación; (e) coexistencia con otras políticas: económica, social, cultural, poblacional; (f) autoridad de aplicación; (g) influencia de los espacios internacionales.

|   |  |  |   |
|---|--|--|---|
|   |  |  | extranjeros)  |
| Estrategia del Estado                     | Acumulación  | Acumulación  | Acumulación   |
| Rol del Estado                            | Protagónico  | Protagónico  | Decrecientemente protagónico  |
| Organización estatal                      | Incipiente   | Burocrática autoritaria  | Burocrática debilitada  |
| Control Territorio                        | Débil  | Total  | Total (venta de extensos territorios a extranjeros)                           |
| Control Poblacional                       | Débil  | Total  | Total   |
| Disponibilidad de recursos materiales     | Tierras abundantes   | Abundantes   | Disminuidos   |
| Disponibilidad recursos simbólicos        | Muy alta   | Alta   | Disminuidos   |
| Relación sociedad civil                   | Ambivalente  | Asimétrica   | Mediaciones decrecientes  |
| <b>Derecho</b>                            |  |  |   |
| Eficacia instrumental                     | Débil en algunos aspectos  | Alta   | Escasa  |
| Eficacia simbólica                        | Muy alta   | Escasa   | Muy alta  |
| Respeto normas procesales                 | Sí   | No   | Sí  |
| Coherencia interna                        | Alta   | Baja   | Alta  |
| Contenido ideológico                      | Liberalismo, inmigrante agente civilizador   | Neoliberalismo, Doctrina de la Seguridad Nacional                                    | Liberalismo atenuado, integración latinoamericana                             |
| Conflictos, acuerdos y tensiones grupales | Conflictos entre liberales e intervencionistas; acuerdo necesidad mano de obra extranjera. | Acuerdo restricción y control inmigración limítrofe; tensión necesidad mano de obra. | Acuerdo político necesidad derogar ley militar; tensión prácticas burocracia. |
| Debate parlamentario                      | Fructífero   | Inexistente  | Mínimo, breve   |
| <b>Políticas públicas</b>                 |  |  |   |
| Modelo sociedad subyacente                | Abierta  | Disciplinada   | Multicultural   |
| Sistema político global                   | Democracia restringida   | Autoritarismo extremo  | Democracia limitada   |
| Surgimiento cuestión a resolver           | Desde larga data, por razones económicas y políticas                                       | Tempranamente por razones geopolíticas   | Dos décadas, especialmente por razones políticas                              |
| Trayectoria gestación                     | Proyecto Poder Ejecutivo, amplio debate en el Parlamento                                   | Proyecto Poder Ejecutivo, discusión interna, consenso jurídico-administrativo        | Proyecto diputado, discusión Comisión Población, consenso político            |
| Coexistencia otras políticas              | Sí   | No   | No  |
| Autoridad de aplicación                   | Ministerio del Interior  | Ministerio del Interior  | Ministerio del Interior   |

|                                  |                               |  |   |
|----------------------------------|-------------------------------|--|---|
| Influencia espacio internacional | Muy alta                      | Alta   | Alta  |
| <b>Contexto demográfico</b>      | Creciente inmigración europea | Inexistente inmigración europea. Errático flujo de inmigrantes limítrofes. Escasa emigración de argentinos | Decreciente inmigración limítrofe. Creciente emigración de argentinos |

Fuente: elaboración propia sobre la base de la recopilación y estudio realizados.

Señalaremos algunas continuidades y rupturas observadas durante el largo período estudiado. Perduran en los tres modelos: el liberalismo como la ideología dominante, el mercado externo como motor de la economía, la preeminencia de las actividades exportadoras agrícola-ganaderas, la estrategia estatal de acumulación, el rol protagónico otorgado al Estado y la autoridad de aplicación centrada en el Ministerio político. Pero en la etapa fundacional la estructura estatal y los recursos disponibles son germinales, en el segundo modelo la estructura ya está consolidada y los recursos disponibles han aumentado, mientras que en el modelo integrador, por la crisis, aparecen disminuidos. De igual modo el control territorial y poblacional se consolida con el correr del tiempo. Pero paradójicamente, los recursos simbólicos del Estado, por sus reiteradas crisis institucionales y el auge de perspectivas antiestatistas, aparecen reducidos. En relación con la dualidad Estado/sociedad civil, cuestionada por Boaventura de Sousa Santos, pero que puede ser utilizada como un camino más para conocer el complejo proceso de mutua construcción, podríamos decir que la sociedad civil, en la medida en que el Estado se transforma en autoritario, pierde autonomía y homogeneidad; y en el modelo integrador, luego de la crisis, aparece fragmentada y con vínculos precariamente fluidos. En relación con la eficacia del derecho –instrumental y simbólica– obsérvese como varían en los tres modelos, disminuyendo la instrumental y mostrándose sinuosa la simbólica<sup>20</sup>. Acerca de los debates parlamentarios, resulta increíble que tengamos un amplio acceso a las controversias ideológicas acaecidas a fines del siglo XIX, y en cambio un siglo después, en 1981, dado que el gobierno militar había clausurado el Congreso Nacional, no haya habido debate alguno. Por otra parte, al inicio del siglo XXI, por razones políticas coyunturales, la discusión se suprime como requisito para lograr la aprobación de la ley. Por su parte, los modelos sociales que subyacen se transforman positivamente en el plano formal. Con referencia al surgimiento de la cuestión migratoria, en el modelo fundacional se expresa la elite política, quien posee una clara y prolongada preocupación por el tema, silenciados los aborígenes e idealizados los inmigrantes; en el modelo dual se asocia a la tendencia “reorganizadora” de la dictadura militar y sus dilemas geopolíticos. En el

<sup>20</sup> En el modelo fundacional, si bien la eficacia instrumental de la norma es débil en algunos aspectos –el Estado poseía tan extensos territorios que dejaba en manos privadas, en parte, la tarea de medirlos e incorporarlos–, para desalojar a los indios de tierras aptas moviliza recursos humanos y económicos exitosamente. Por su parte, la eficacia simbólica es altísima y su contenido ideológico refleja las ideas dominantes de la época: necesidad imperiosa de mano de obra extranjera y la noción del inmigrante europeo como “agente civilizador”. En el modelo dual expulsor, la eficacia instrumental de la norma es alta, mientras la simbólica es escasa; no hay respeto a rituales procesales, y su coherencia interna es baja –fomenta una inmigración inexistente y restringe la real–, con un contenido ideológico basado en la Doctrina de la Seguridad Nacional. En el modelo integrador la eficacia instrumental aparece afectada, pero la simbólica es creciente; se han respetado las formas procesales, existe coherencia interna, y el contenido ideológico muestra una clara ruptura con el marco anterior.

modelo integrador, la cuestión representa una lucha de los sectores más democráticos contra las políticas autoritarias, cuyo proceso demanda más de dos décadas. En relación con la influencia del espacio internacional, en el primer modelo no sólo es esencial –la inmigración insertará a la Argentina en el mercado mundial–, sino que también aparece su voz a través de “los acreedores externos”, a quienes debíamos tener en cuenta a la hora de decidir el gasto público. En el segundo modelo, la presencia es intensa, pues la estrategia militar es de “apertura y liberalización de la economía”, donde lo externo se internaliza; y en el último modelo, la presencia se da especialmente a través del derecho supranacional (convenios en el Mercosur, convenio internacional sobre los trabajadores migrantes, declaración sobre derechos humanos). Por último, cuán diferente es el contexto demográfico que acompaña a los modelos: mientras en el primero se intensifica la inmigración europea, en el segundo ésta ya no existe, y la limítrofe conserva su presencia sobre el total de la población, mientras crece dentro de la extranjera. En el integrador, la población extranjera muestra su porcentaje más pequeño desde el primer censo (1869), al mismo tiempo que crece la emigración. Las políticas reflejan ese panorama: en el primer caso se legisla pensando en los europeos; en el segundo se los fomenta, mientras se restringe al no deseado inmigrante limítrofe; y en el último, por primera vez, no sólo se contempla el flujo latinoamericano, sino que se otorga a los ciudadanos de la región un trato diferenciado.

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

## **Bibliografía**

- Arceo, Nicolás; Monsalvo, Ana Paula y Wainer, Andrés 2007 “Patrón de crecimiento y mercado de trabajo: la Argentina de la posconvertibilidad” en *Realidad Económica* (Buenos Aires) N° 226, febrero-marzo.
- Barcellona, Pietro y Cotturri, Giuseppe 1976 *El Estado y los juristas* (España: Ediciones Fontanella).
- Basualdo, Eduardo Marcelo 2006 *Estudios de historia económica argentina de mediados del siglo XX a la actualidad* (Buenos Aires: Siglo XXI Argentina).
- Correa, Germán 1975 “Estrategia de desarrollo, poder y población. Notas tentativas para el análisis de sus relaciones” en *Estructura política y políticas de población* (Santiago de Chile: Pispal).
- Entelman, Ricardo 1982 *El discurso jurídico. Perspectiva psicoanalítica y otros abordajes epistemológicos* (Buenos Aires: Editorial Hachette).

- Frontera, Carlos 1988 "Las ideas sobre inmigración en el debate de la ley N° 817 y en los periódicos de la época" en *Revista de Historia del Derecho* (Buenos Aires) N° 16.
- Graciarena, Jorge 1995 *El Estado latinoamericano en perspectiva. Figuras, crisis prospectiva* (Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC).
- Halperin Donghi, Tulio 1976 "Para qué la inmigración. Ideología y política inmigratoria y aceleración del proceso modernizador: el caso argentino (1810-1914)" en *Jahrbuch Fur Geschichte Von Staat Wirtschaft und Gesellschaft Latinamerikas* (Bohlan Verlag, Koln, Wieu) Band 13.
- INDEC 2002 *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001* en <<http://www.indec.gov.ar/censo/cuadros>> acceso 3 de febrero de 2008.
- Lavopa, Alejandro 2007 "La Argentina posdevaluación. ¿Un nuevo modelo económico?" en *Realidad Económica* (Buenos Aires) N° 231, octubre-noviembre.
- López Calera, Nicolás; Saavedra López, Modesto e Ibáñez, Perfecto 1978 *Sobre el uso alternativo del derecho* (Valencia: Editorial Fernando Torres).
- Novick, Susana 1992 *Política y población. Argentina 1870-1989* (Buenos Aires: Centro Editor de América Latina) 2 volúmenes.
- Novick, Susana 2000 "Políticas migratorias en la Argentina" en Oteiza, Enrique; Novick, Susana y Aruj, Roberto. *Inmigración y Discriminación. Políticas y Discursos* (Buenos Aires: Prometeo Editora).
- Novick, Susana 2004 "Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso" en Giustiniani, Rubén (editor) *La migración: un derecho humano* (Buenos Aires: Prometeo).
- O' Donnell, Guillermo 2004 "Notas sobre la democracia en América Latina" en *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos* (Nueva York: PNUD).
- O'Donnell, Guillermo 1977 *Apuntes para una teoría del Estado* (Buenos Aires: Documento Cedes/Clacso) N° 9, noviembre.
- Oszlak, Oscar 1980 *Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas* (Buenos Aires: Estudios Cedes) Vol. 3, N° 2.
- Oszlak, Oscar 1997 *La formación del Estado argentino* (Buenos Aires: Ariel Historia).
- Oszlak, Oscar y O'Donnell, Guillermo 1976 *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación* (Buenos Aires: Documento Cedes/G/E/CLACSO) N° 4, marzo.
- Poulantzas, Nicos 1969 *Hegemonía y dominación en el Estado moderno* (Córdoba: Ediciones Pasado y Presente).
- Presidencia de la Nación, Secretaría de Planificación, INDEC 1981 *Censo Nacional de Población y Vivienda 1980*, Serie D, Población: total del país, por provincia, departamento y localidad (Buenos Aires).
- Primer Censo de la República Argentina, 1869 1872*, (Buenos Aires: Imprenta del Porvenir).
- Ruiz, Alicia E. 1991 "Aspectos ideológicos del discurso jurídico" en Marí, Enrique *et. al. Materiales para una teoría crítica de derecho* (Buenos Aires: Abeledo Perrot).
- Santos, Boaventura de Sousa 2003 *Crítica de la razón indolente: contra el desperdicio de la experiencia* (España: Desclee de Brouwer).

- Shore, Cris y Wright, Susan 1997 "Policy. A new field of Anthropology" en Shore, Cris y Wright, Susan, *Anthropology of Policy. Critical perspectives on Governance and Power* (Londres: Routledge).
- Tedesco, Juan Carlos; Braslavsky, Cecilia y Carciofi, Ricardo 1983 *El proyecto educativo autoritario. Argentina 1976-1982* (Buenos Aires: FLACSO).
- Vasilachis de Gialdino, Irene 1997 *Discurso político y prensa escrita* (Barcelona: Gedisa).