



Revista Electrónica

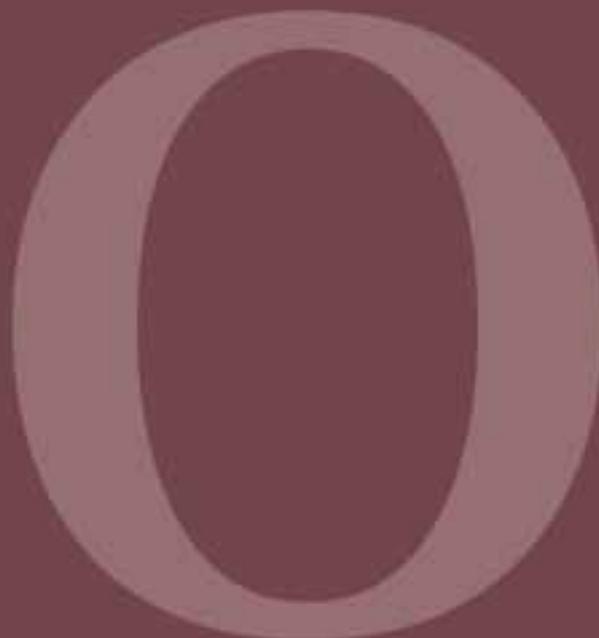
# Temas de Antropología y Migración

**Equipo de Investigación sobre  
Antropología y Procesos Migratorios**

Instituto de Ciencias Antropológicas,  
Facultad de Filosofía y Letras,  
Universidad de Buenos Aires

Publicación semestral  
N° 0  
Noviembre 2010  
Buenos Aires  
Argentina

Proyecto "Migraciones, Estado y alteridades  
en perspectiva antropológica".  
UBACyT 20020090200311  
ISSN 1853-354X





### **Dirección**

Corina Courtis  
María Inés Pacecca

### **Equipo Editorial**

Brenda Canelo  
Martina Inés García  
Natalia Gavazzo  
Carolina Kobelinsky  
Lucila Tossounian

### **Comité Asesor**

en formación

### **Diseño Editorial**

Emepe

Dirección postal: Gervasio Espinosa 1622, planta alta.  
(C1416CEJ) Ciudad Autónoma de Buenos Aires,  
República Argentina.

E-mail: [antropologia.migracion@gmail.com](mailto:antropologia.migracion@gmail.com)

[www.migrantropologia.com.ar](http://www.migrantropologia.com.ar)

A excepción de aquellos artículos donde conste explícitamente la prohibición, los textos publicados en la revista pueden reproducirse libremente a condición de indicar la fuente y enviar copia de la publicación a “Temas de Antropología y Migración” por vía electrónica o postal (2 ejemplares para ediciones en soporte papel).

Los artículos reflejan el punto de vista de sus autores, y no necesariamente el de la revista.



## Tabla de contenidos

5

### **Presentación**

En pocas palabras

8

### **Artículos**

Políticas públicas y migración en perspectiva antropológica.

El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ante usos del Cementerio de Flores por migrantes bolivianos.

Brenda Canelo

35

Migrantes de ultramar, migrantes limítrofes.

Políticas migratorias y procesos clasificatorios.

Argentina, 1945 - 1970.

María Inés Pacecca

69

La antropología sociocultural en los estudios migratorios.

Una mirada preliminar: Argentina 1970 - 2000.

Marta Maffia

78

### **Entrevista**

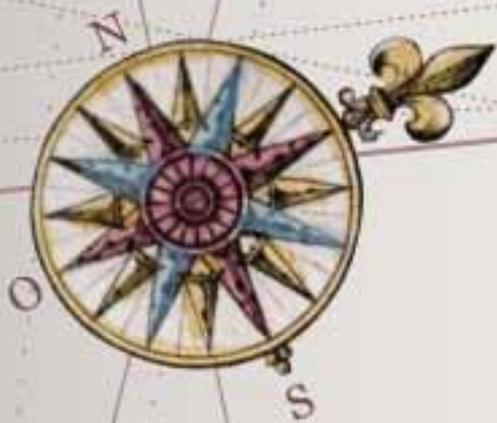
El antropólogo como informante. Una conversación con Hugo Ratier.

86

### **Reseñas y comentarios**

Un comentario sobre Cine Migrante.

Martina García



# Presentación

## En pocas palabras

Esta revista navega sobre dos proyectos: uno institucional, que le brinda sostén; y otro vocacional, que le da impulso.

El proyecto UBACyT *Migrantes, Estado y alteridades en perspectiva antropológica* radicado desde 2008 en el Instituto de Ciencias Antropológicas (Facultad de Filosofía y Letras - Universidad de Buenos Aires) nos ha provisto el anclaje y el amparo institucional que esta aventura necesita.

El impulso proviene de más de 10 años de trabajo de campo, de participación en investigaciones y diagnósticos, de diálogo, intercambio, discusión y confrontación en ámbitos académicos, de la sociedad civil y gubernamentales. En estos espacios de interacción bien variados hemos confirmado y fortalecido una vocación y una convicción: la antropología, como disciplina, *puede hacer y está haciendo* un aporte singular al campo de los procesos migratorios.

Durante la primera década del siglo XXI, el debate en torno a los derechos de los extranjeros en general -y en torno a su *derecho al derecho* en particular- ha adquirido una centralidad cada vez mayor en las agendas nacionales y globales. En todos lados, la utopía igualitaria ha inspirado voces y acciones de migrantes y de locales (de “nativos” y de “extranjeros”). A menudo, las respuestas han sido palabras y actos xenófobos que no discuten el argumento de fondo sino que descalifican y deslegitiman a quienes lo plantean.

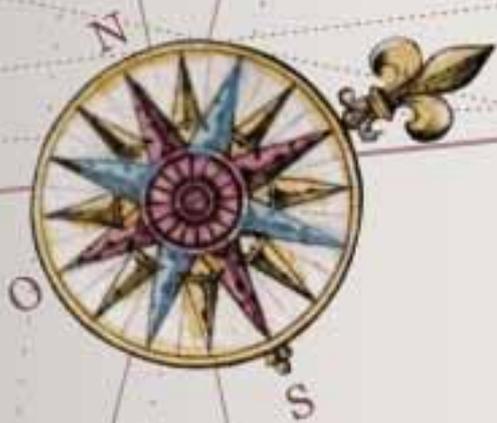
En este contexto, la antropología tiene mucho para aportar. Por un lado, porque a partir de la compleja comprensión del parentesco, de la reciprocidad y del intercambio, ha desarrollado un *corpus* teórico y casuístico que permite pulsar todos los lazos sociales: desde los más laxos hasta los más institucionalizados, desde los que unen con el amigo hasta los que ligan con el enemigo. Por otro lado, porque el corazón de la(s) teoría(s) y de la(s) práctica(s) es la reflexividad sobre / desde / para la diversidad y la periferia. Escrutar la regla en su historicidad y en su arbitrariedad, en sus efectos instituyentes y en su propia mitología; pero también decir acerca de y acompañar a quien la disputa y la padece.

Creemos que hoy (¿más que nunca?) esta perspectiva de la antropología es imprescindible para mirar al Estado *lato sensu*. El Estado y sus agencias, la estatalidad, sus dispositivos normativos, administrativos e institucionales producen, nombran, regulan y legitiman sujetos individuales y colectivos. La asignación (o denegación) y administración de pertenencias nacionales, étnicas, raciales, de géneros, etc. opera como cualquier proceso clasificatorio y culmina en la determinación de linajes puros y linajes espurios. En este sentido, la interpelación del extranjero obliga a reflexionar sobre la regla, sobre el nosotros, sobre lo diverso, sobre lo que está afuera.

Hay *temas* de antropología y migración, y hay *desafíos* para la antropología en la migración.

A plantearlos y a discutirlos abiertamente está dedicado este espacio.

Buenos Aires, noviembre de 2010.



# Artículos

# **Políticas públicas y migración en perspectiva antropológica**

## **El Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires ante usos del Cementerio de Flores por migrantes bolivianos \***

**Brenda Canelo**

Instituto de Lingüística, FFyL, UBA / CONICET

### **Introducción**

Desde hace alrededor de quince años, todos los 2 de noviembre, cientos de migrantes bolivianos concurren espontáneamente al Cementerio de Flores de la Ciudad de Buenos Aires<sup>1</sup> a conmemorar el “Día de los Muertos”, jornada que se caracteriza por la presencia de alimentos, bebidas y música que los vivos comparten entre sí y con sus difuntos, en un tono celebratorio y comunitario que contrasta con las modalidades solemnes y solitarias en que este cementerio es utilizado el resto del año.

En el presente trabajo reconstruyo etnográficamente las políticas públicas que distintas agencias y administraciones del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (GCBA) han elaborado ante tales usos contrastantes del Cementerio de Flores, y las abordo desde una perspectiva antropológica para comprender cómo construyen a los migrantes, qué alternativas desalientan, cómo definen y autorizan agendas, qué problemas y soluciones crean, es decir, cómo cruzan discurso y poder (Shore y Wright 1997). Las políticas analizadas se plasmaron en leyes y proyectos de ley, debates legislativos, documentos oficiales, intervenciones de agentes estatales sobre el cementerio, e interacciones entre ellos y dirigentes migrantes relacionadas con este espacio público, materiales que aquí abordo para reconstruirlas.

---

\* Este artículo constituye una parte preliminar de mi tesis doctoral.

1 Es una de las tres necrópolis públicas actualmente existentes en la ciudad. Está emplazado en el barrio homónimo, donde habita gran parte de la población de medianos y bajos recursos residente en la ciudad, entre ellos migrantes de origen boliviano. Su concentración habitacional en esta zona ha hecho converger la mayor parte de sus inhumaciones en este cementerio.

Opto por estudiar políticas no focalizadas en el hecho migratorio ni dirigidas particularmente a la población de origen extranjero, pero cuyas modalidades de regulación y disciplinamiento también moldean el tratamiento de las migraciones por el Estado y le permiten concretar su labor pedagógica (Das y Poole 2008 [2004]). Estas políticas proveen categorías y regulaciones que, aún confrontando o ignorando aquellas explícitamente “migratorias”, enseñan a la población migrante la distancia entre membresía y pertenencia (Das y Poole 2008 [2004]), e inciden en su posibilidad de adquirir pleno reconocimiento para la interacción social (Fraser 2000). Mi aproximación a las políticas incluye la búsqueda de las marcas que los dirigentes migrantes dejan en estos *espacios de contestación* (Shore y Wright 1997), así como el señalamiento de las inconsistencias entre distintas administraciones y agencias estatales, que evidencian que el Estado no es una unidad coherente ni homogénea (Abrams 1988).

### **1. La Comisión para la Preservación del Patrimonio Histórico Cultural y el “Relevamiento y Registro” (2003-2010).**

A fines del año 2004, durante el segundo mandato de Aníbal Ibarra como Jefe de Gobierno porteño, se sanciona la Ley N° 1.535 “Institución del Atlas de Patrimonio Cultural Inmaterial”. Dicha ley establece el *“Relevamiento, Registro e Investigación del Patrimonio Cultural Intangible o Inmaterial, de fiestas, celebraciones y rituales que adquieren especial significación para la memoria, la identidad y la vida social de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires”* (Artículo 1), tarea que asigna a la Comisión para la Preservación del Patrimonio Histórico Cultural de la Ciudad de Buenos Aires (en adelante CPPHC) dependiente de la Secretaría de Cultura del GCBA. Además de la creación del Atlas, la ley establece su difusión por diversos medios (publicaciones, muestras, seminarios, jornadas) y actualización cada cinco años. El “Día de Todos los Muertos” conmemorado por la “comunidad boliviana” en el Cementerio de Flores es una de las *“fiestas, celebraciones y rituales”* incluidas en el Atlas.

Estando el programa del Atlas en funcionamiento, las investigadoras de la CPPHC delimitan el posicionamiento institucional frente al patrimonio como el *“recurso por excelencia para pensar, promocionar y gestionar el reconocimiento de la diversidad cultural”*, a la que tratan en clave de “aporte”. Así, sostienen: *“el Atlas propone aprender a mirar y a visibilizar complejamente la interculturalidad. Enriquecernos de la experiencia del otro, de lo distinto. Romper con estereotipos y estigmatizaciones. Nos permite crecer. Construir un pensamiento abierto. Ampliar nuestros horizontes mentales”*. (DVD “Porteñidades” 2007).

El objetivo de las integrantes de la CPPHC al “relevar y registrar” excede “patrimonializar”, en tanto “preservar”, e incluye “visibilizar”. En este sentido, consideran

que sus actividades contribuyen a evitar *“la invisibilización y exclusión de expresiones culturales creadas y recreadas por grupos sociales diversos y, por ende, la discriminación de prácticas sociales de relevancia para sectores importantes de la ciudadanía”*.<sup>2</sup> Pero no se trata de visibilizar sólo prácticas sino, a través de ellas, a sujetos y sectores sociales. Como explica en una entrevista quien fuera la coordinadora del Atlas: *“a través de este tipo de expresiones culturales que han sido más residuales, más marginalizadas y más invisibilizadas, se invisibilizó a determinados sectores. A determinados sujetos. (...) Como que el famoso crisol de razas cuajó fuertemente y eso llevó a la invisibilización de ciertos sujetos y ciertos sectores que fueron vistos siempre como periféricos y como no mostrables”*.

La conceptualización del *“patrimonio inmaterial de la ciudad”* efectuada desde la CPPHC incluye las expresiones culturales de quienes son nativos de ella, así como de quienes no lo son. De este modo, incorporan el componente extranjero, sea como *“actor social”* o en tanto *“influencia”*, tal como aclaran en su página: *“El patrimonio cultural inmaterial de la ciudad incluye todas aquellas expresiones culturales apropiadas como significativas por los diversos actores sociales, nativos de o emigrados a la ciudad. Con continuidad histórica, vigencia y sentido hacia el presente, las manifestaciones inmateriales son el resultado de la tradición cosmopolita urbana: diferentes influencias internas y externas, locales y globales, importadas y exportables dan forma al patrimonio inmaterial urbano”*.

La inclusión, en el Atlas, del *“Día de Todos los Muertos”* conmemorado por la colectividad boliviana en el Cementerio de Flores no obedece a ninguna gestión en particular, ni de dirigentes ni de empleados estatales, a diferencia, como veremos, de lo acontecido con otras políticas públicas elaboradas respecto de este espacio público. Los investigadores del equipo de la CPPHC se ocupan de relevar y registrar este *“ritual”* simplemente al enterarse de su existencia. En este sentido, su metodología de trabajo consiste en relevar toda aquella *“fiesta, celebración, conmemoración o ritual”* de la que se enteran y a la que pueden acceder, quedando para un momento ulterior la discusión acerca de si incorporarla o no en el Atlas. Pero si bien la inclusión de las prácticas fúnebres andinas en el Atlas no obedece a un interés concreto en ellas, hay otro factor que interviene para que esto ocurra: la alta visibilidad de la colectividad boliviana en los espacios públicos de la Ciudad de Buenos Aires. En esto han incidido las modificaciones en los valores absolutos y relativos de los migrantes residentes en el AMBA operada en los últimos años, la creciente atención estatal y periodística que se ha ido brindando al tema a partir de la década de 1990, y la difusión de las prácticas culturales efectuada por estos migrantes para impugnar la desvalorización de la cual

---

2 [http://www.buenosaires.gov.ar/areas/cultura/cpphc/fcyr/?menu\\_id=18621](http://www.buenosaires.gov.ar/areas/cultura/cpphc/fcyr/?menu_id=18621). Los extractos de la página web de la CPPHC que cito en este apartado fueron consultados en noviembre de 2006, pero su contenido no ha sufrido cambios a la fecha (octubre de 2010).

suelen ser destinatarios. La Coordinadora del Atlas reflexiona acerca de cómo incide tal visibilidad para que gran parte de las prácticas relevadas sean realizadas por bolivianos: *“si uno tuviera que hacer porcentajes, la mayor parte son de la colectividad boliviana, o por lo menos las que más se han visibilizado. Que yo creo que también debe tener que ver con objetivos de los grupos bolivianos. De los dirigentes. De las asociaciones. Que de alguna manera han encontrado en esto una posibilidad de reconocimiento. De mayor legitimidad. Vos no ves lo mismo con, qué se yo, uruguayos, paraguayos.”* Sea o no una estrategia de dirigentes y asociaciones difundir las prácticas culturales de los migrantes bolivianos para obtener legitimidad, el punto a destacar es que, entendiéndolo así, desde la CPPHC decidan incluirlas en el Atlas. Esto se vincula, por cierto, con que uno de los objetivos de sus integrantes consiste en que contribuya a “visibilizar” sectores sociales velados en las producciones constitutivas del “nosotros” hegemónico, tanto “nacional” como “porteño”.

Ahora bien, más allá de los objetivos declarados: ¿en qué consiste el registro del “Día de Todos los Muertos” en el *“Atlas de fiestas, celebraciones, conmemoraciones y rituales”* elaborado por la CPPHC? Resumidamente, se traduce en la inscripción de distintas características de esa jornada bajo tres soportes técnicos: un calendario, varios mapas y una ficha etnográfica, que es el que me interesa analizar. La ficha cumple con muchos de los estándares académicos que rigen la producción de textos etnográficos: la información es abundante y precisa,<sup>3</sup> busca presentar la perspectiva de distintos actores acerca de las prácticas que efectúan, sitúa dichas prácticas en el contexto mayor del cementerio como institución pública, reconstruye la historia de este ritual, así como el contexto socio político mayor en que es realizado. En este sentido, una lectura posible y satisfactoria de la ficha es en tanto producción académica. No obstante, es más que eso: integra un *“Atlas de fiestas, celebraciones, conmemoraciones y rituales significativos para la memoria, la identidad y la vida social de los habitantes de la Ciudad de Buenos Aires”*, cuya creación y difusión fue instituida legalmente, efectivizada por una agencia estatal y publicada en el portal del GCBA. Es decir, constituye parte de una política pública. Viéndola de este modo, la Ficha del “Día de Todos los Muertos” posee implicancias más problemáticas.

La primera de ellas remite a sus condiciones de producción y distribución: los migrantes sólo intervienen facilitando la información solicitada por las investigadoras de la CPPHC, pero no participan en el diseño del relevamiento, en su posterior inscripción en la ficha, ni en las modalidades en que ésta es divulgada. Tal como explica la coordinadora del Atlas: *“probablemente si la hubieran hecho ellos (la ficha) sería distinta.*

---

3 Cuenta con dieciséis páginas de texto, e incluye relatos de sus protagonistas, fotos, un mapa y un video de la jornada. Todo esto, relevado por un equipo de antropólogas en noviembre de 2004.

*Digamos, la selección hubiera sido otra. La forma de construirlo hubiera sido otra. O si se hubiera podido articular, vincular. Tal vez eso hubiera sido más complicado. No sé*". Posiblemente, la necesidad de plasmar producciones culturales en un Atlas y de cumplir con ciertos tiempos burocráticos dificulta dejar que los migrantes decidan qué informar acerca de ellas y cómo, pero la modalidad de trabajo elegida desde la CPPHC implica tratar a los actores como meros proveedores de información. Si bien esto es frecuente en el trabajo académico, como parte de una política pública insta una relación entre el Estado -a través de los agentes que se ocupan del relevamiento- y los sujetos caracterizada por la construcción de los últimos como meros portadores de una diversidad cultural cuya gestión corresponde al primero.

La segunda implicancia problemática de la ficha en tanto parte de una política se vincula con la información que provee respecto de distintos aspectos del "Día de Todos los Muertos", entre ella: organizadores, carácter e historia de la celebración, actividades desarrolladas, elementos y/o asociados, normas de urbanidad prescriptivas del ritual, comida, música, danza, vestimenta, tipo de público, sentido y apropiación de la celebración, incorporación de elementos de fiestas contemporáneas y/o globales, relación con otras fiestas. Aún siendo sustanciosa, esta descripción  *fija* las prácticas fúnebres efectuadas por los migrantes bolivianos en el Cementerio de Flores y, al hacerlo, las marca y exotiza, pese a que sea para incluirlas como parte de la "identidad porteña". Merece destacarse que la CPPHC no incluyó en el Atlas a las prácticas fúnebres católicas realizadas en el cementerio el resto del año.

En tanto el Estado, a través de sus portavoces, es el detentador del monopolio de la nominación oficial, de la clasificación correcta (Bourdieu 1990), la fijación efectuada no es solo descriptiva sino también prescriptiva: instituye las características inherentes al ritual, omitiendo las disputas existentes al respecto entre sus protagonistas.<sup>4</sup> La complejidad de la cuestión radica en que, mientras que la CPPHC efectúa una descripción pormenorizada del "Día de Todos los Muertos" en el Atlas, los dirigentes migrantes no consiguen volcar en un texto las prácticas que lo componen, ni siquiera al ser requeridos al respecto por otra agencia estatal para regular su realización, como explico en el siguiente apartado.

Estos señalamientos no omiten que las investigadoras de la CPPHC objetan el rol de "el Estado" y denuncien el "*poder que de él se deriva en la impostación de ciertas manifestaciones y en el ocultamiento de otras y de los grupos involucrados con ellas*", relacio-

---

<sup>4</sup> Por ejemplo, aunque en la ficha se menciona la presencia y consumo de bebidas alcohólicas, no hay acuerdo entre quienes lo realizan acerca de si ellas son "propias" de este ritual o han resultado de imposiciones foráneas.

nándolo con *“proyectos políticos y sociales”*. No obstante, su trabajo desde esta agencia de gobierno es parte de las respuestas estatales ante los usos del Cementerio de Flores por la colectividad boliviana. Pese a que en el trabajo que llevan adelante pueden haber intervenido las buenas voluntades, el *“azar y la casualidad”*, creer que estos son ajenos al funcionamiento *“normal”* del Estado es desacertado. No sólo tal carácter azaroso y casual no condice con la persistencia que ha tenido la realización y publicación del Atlas entre 2003 y la actualidad, pese a los cambios de gestión ocurridos, sino que, como veremos a lo largo de este artículo, estos factores son recurrentes en las políticas públicas.

Para finalizar mi análisis de la Ficha del *“Día de Todos los Muertos”* como parte de una política pública, me interesa reflexionar acerca de los efectos que ella ha tenido sobre la población a la que refiere. En este sentido, ni las *“familias”*, ni la *“comunidad boliviana en Buenos Aires”* la han usado públicamente. Así lo examina la coordinadora del programa: *“creo que el Atlas, mal que nos pese a nosotros ya que pensamos al principio que sí iba a haber impacto, no tuvo demasiado feed back con las comunidades. Sí hubo un vínculo concreto con las comunidades cuando se iba a hacer campo. Pero no hubo luego mucha devolución, o mucho contacto de vuelta. Y tal vez el tema es que la página web- digo, es todo un tema para trabajar. Hasta dónde uno cree que la página web puede ser un instrumento público, que va a mirar todo el mundo. Pero de ahí a que esto haya tenido un impacto de cambio, o de que esto hubiera servido para legitimarlos más, no. Salvo que, efectivamente, por una conjunción de factores que no es sólo el Atlas. (...) Esa conjunción de factores yo creo que viene incidiendo en un mayor reconocimiento, en una mayor legitimidad y una mayor visibilización sobre todo ¿no? Bueno, el Atlas en todo caso es un instrumento más en ese contexto de visibilización”*.

## **2. La Subsecretaría de Derechos Humanos y la Política del Reconocimiento (2003- 2005)**

También en el año 2003, la Subsecretaría de Derechos Humanos (ex Dirección General de Derechos Humanos) elabora un proyecto de acuerdo interno con la Dirección General de Cementerios (Dirección de Obras y Servicios Públicos) para destinar un sector específico del Cementerio de Flores a la realización de las *“prácticas fúnebres del mundo andino”* (Courtis y Vargas 2004). Se trata de alcanzar una resolución conjunta entre ambas áreas, cuya vigencia queda acotada a la gestión de Aníbal Ibarra, pudiendo ser abandonada durante la siguiente administración.

Los agentes estatales que impulsan este acuerdo lo fundamentan a partir de dos argumentos. Por un lado, de la agenda más amplia de la Subsecretaría de Derechos Humanos en esos años: su entendimiento de la importancia que revisten los modos en que los colectivos humanos disponen y se vinculan con sus muertos, resultante de su

trayectoria de trabajo respecto de las personas asesinadas durante la última dictadura militar. El otro fundamento es la necesidad de responder, en modo acorde a lo establecido en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires y en el Convenio 169 de la OIT, a *“ciertas expresiones de desaprobación de algunas prácticas fúnebres realizadas en el Cementerio de Flores por población mayormente boliviana y que incluyen, por ejemplo, el uso de la música y el tono celebratorio”* (Courtis y Vargas 2004).

Las expresiones desaprobatorias aludidas no son meros comentarios efectuados por actores anónimos, sino que se materializan en una nota que presenta el Sindicato de Obreros y Empleados de los Cementerios de la República Argentina ante el Director del Cementerio de Flores manifestando *“inconvenientes”* frente a dichas prácticas y solicitando *“instrucciones al respecto”* (Documento: *“Cementerios versión revisada”* 2005). La nota representa el inicio del proceso de construcción de las prácticas fúnebres andinas como *“problema de Estado”*, en tanto es planteado como tal por trabajadores públicos que solicitan institucionalmente una solución a un representante del GCBA.

Al tomar conocimiento de la existencia de esta nota, empleados de la Subsecretaría de Derechos Humanos se contactan con dirigentes migrantes, a quienes conocen por actividades institucionales y personales previas, con el propósito de buscar junto con ellos una solución al *“problema”*. Los dirigentes forman parte de dos organizaciones de la colectividad boliviana residente en Argentina: la *Asociación Vecinal de Fomento General San Martín*<sup>5</sup> y *Minkakuy Tawantinsuyupaq*.<sup>6</sup> El punto que quiero destacar aquí es el rol de *“consultoras”* que la Subsecretaría de Derechos Humanos brinda a dichas organizaciones, estableciendo que sus dirigentes participen, tanto en la redacción del acuerdo, como en las reuniones efectuadas con otras áreas de gobierno para concretarlo. De este modo, la subsecretaría propicia el reconocimiento de ambas organizaciones y de sus dirigentes como interlocutores legítimos del Estado, aún cuando no los considera *“necesariamente representativos ni de la población a la que declaran representar, ni de la población potencialmente afectada por el proyecto”* (Courtis y Vargas 2004). Así, pone sobre el tapete la complejidad del reclamo de representatividad que el Estado suele efectuar a los líderes de organizaciones de la sociedad civil en general, y migrantes en parti-

---

5 Se trata de una organización civil de lo que se conoce popularmente como Barrio Charrúa (Villa Soldati), sitio auto y alter considerado emblemático de la colectividad boliviana residente en la Ciudad de Buenos Aires. Desde la Subsecretaría se vinculan con los dirigentes de esta organización entre 2001 y 2003, quienes consideran que, para afianzar diversos emprendimientos beneficiosos para el barrio y la colectividad, deben vincularse activamente con distintas agencias y actores del GCBA.

6 Dedicada a la conservación, difusión y enseñanza de temáticas centrales a la cosmovisión andina y de la lengua quechua, la organización impulsa o participa en distintas gestiones ante instancias estatales. También asume un rol protagónico en actos y ceremonias andinas como la del Parway o la del Inti Raymi.

cular, y la posibilidad de disociar tal requisito de la legitimidad finalmente conferida. El aspecto que desde la subsecretaría se destaca para fundamentar la elección de estas dos organizaciones como asesoras es que ambas comparten una extensa trayectoria de relaciones previas con el Estado, probablemente vinculada con que sus dirigentes recurren frecuentemente a un discurso fundado en los derechos, cuyo más directo interlocutor es justamente el Estado.

La participación de los dirigentes en la redacción del proyecto de acuerdo incide en que éste ponga el foco en *prácticas* en lugar de en sus *actores*, a las que además caracteriza como "*prácticas fúnebres del mundo andino*". La referencia a *prácticas* evita limitar a la población potencialmente interesada en el acuerdo, comprendiendo a todos aquellos que se identifiquen con ellas y tornando irrelevante cualquier diacrítico esencializador. En la misma línea, la caracterización de las prácticas como del "mundo andino" estratégicamente permite ampliar frente al Estado los potenciales interesados en el acuerdo, comprendiendo a los migrantes bolivianos pero también a los peruanos y a los del noroeste argentino, tornando irrelevantes estos orígenes. Lo provocador, aunque coherente con la trayectoria de consulta a la sociedad civil que tiene la Subsecretaría de Derechos Humanos, es que el espacio brindado a los dirigentes como consultores genera la inclusión en una gestión pública de una categoría nativa, "mundo andino", que cuestiona la prioridad otorgada por el pensamiento de Estado a la pertenencia nacional para establecer membresía.

El acuerdo es enmarcado en una "*política pública de promoción de los derechos culturales y de la diversidad, tal como surge de la Constitución de la Ciudad*" (Courtis y Vargas 2004). La apelación a los *derechos culturales* y a la *diversidad* también es manifestada en otras instancias por actores comprometidos en la resolución de esta problemática. De este modo, en reuniones entre empleados y/o funcionarios de la Subsecretaría de Derechos Humanos y de la Dirección General de Cementerios (en adelante DGC), así como en mis conversaciones con ellos, aparecen recurrentemente referencias a estas nociones: "*hay que entender lo que sucede en Flores ya que es un barrio con gente de distintas procedencias y hay que responder a lo que necesita la gente, aunque todo debe darse en un marco de convivencia y respeto*"; "*en Flores, donde la mayor cantidad de vecinos provienen de diversas migraciones, es necesario tomar en consideración las diferencias*". También los migrantes y sus dirigentes caracterizan a las prácticas fúnebres que realizan en términos de derechos y diversidad: "*tenemos derecho, son nuestras tradiciones; ¿por qué no van a hacer cosas más necesarias?*" (en alusión a amenazas de expulsión del cementerio efectuadas por policías el 2 de noviembre de 2005); "*reconocer en acciones concretas este sentido diverso presente en las creencias propias de nuestras culturas originales constituiría un avance muy importante en el ejercicio de promover una real diversidad cultural [...]*".

La referencia a derechos culturales y a la diversidad, tanto por actores estatales como por migrantes, no es algo novedoso sino que a nivel mundial “la cultura” se ha convertido en un recurso efectivo para fines diversos (Wright 1998; Briones 1998 b; Yúdice 2002). Estos fines se tornan más claros al considerar la dimensión metacultural de la discursividad sobre el pluralismo, esto es *“a la/s forma/s en que lo cultural se indexa y “la cultura” se toma como objeto explícito de referencia, predicación y significación [...]”* (Briones 1998 b: 9). Bajo esta lógica, observo que el acuerdo promovido por la Subsecretaría de Derechos Humanos del GCBA en diálogo con dirigentes migrantes señala a “la cultura” en el marco de una lucha por el reconocimiento. Tal como expresa la funcionaria a cargo entonces de esa delegación, se trata de *“sensibilizar al resto de las áreas que tenían incidencia en el tema para que permitieran y reconocieran que era un derecho de esas personas hacer su ritual mortuario de la manera que era su tradición”*. También ante el temor de que *“la afectación de un área del cementerio a las prácticas fúnebres del mundo andino constituy(era) de por sí una práctica discriminatoria”* (Courtis y Vargas 2004: 2), ya que puede operar como una suerte de multiculturalismo “de ghetto”, desde la subsecretaría se destaca que, para las organizaciones consultadas, en la propuesta prevalece la dimensión de reconocimiento por sobre la de discriminación (ibidem).

Las luchas por el reconocimiento se inscriben en la constatación de que los Estados no son neutros sino que promueven las identidades y principios de la cultura hegemónica, por lo que en ocasiones solo el reconocimiento de derechos diferenciales para aquellos grupos que se encuentran en una situación desventajosa puede evitar la discriminación (Young 1989; Taylor 1993 [1992]; Kymlicka 1995). En este sentido, al afirmar que las personas que se identifican con las prácticas fúnebres del mundo andino tienen el derecho de relacionarse con sus muertos según sus usos y costumbres, el acuerdo promovido por la Subsecretaría de Derechos Humanos permite reconocer este derecho en particular, pero también a esas personas como sujeto de derecho e interlocutor legítimo frente al Estado. Esto debe situarse en un contexto en que la “lucha por el reconocimiento” se ha convertido en la forma paradigmática del conflicto político (Fraser 2000; Yúdice 2002) y la manipulación de diferencias se ha politizado (Briones 1998 a y b; Wright 1998; Castles y Davidson 2000; Segato 2007).

Ahora bien, ¿qué sucede con este promisorio proyecto de acuerdo interno?

En abril de 2005 se reúne personal de la Subsecretaría de Derechos Humanos y de la DGC para discutir aspectos puntuales relativos a su implementación, que parece inminente. En este sentido, el alto compromiso de funcionarios con gran poder decisorio dentro de la estructura estatal, da cuenta de un momento político institucional óptimo para el tratamiento del acuerdo. Una de las cuestiones que los integrantes de

la DGC manifiestan en la reunión es la necesidad de conocer “cuál es la práctica real” a autorizar para poder regularla, ya que “no todo se puede permitir”, siendo su mayor preocupación el consumo de alcohol durante las ceremonias. Por ese motivo, solicitan que se anexe al acuerdo un “listado de las prácticas autorizadas”. En su rol de mediadores y “acompañantes”, los empleados de la Subsecretaría de Derechos Humanos quedan en transmitir el pedido a las organizaciones consultadas. Pero para los dirigentes, el requerimiento es imposible de satisfacer debido a la heterogeneidad de las culturas andinas según región, grupo étnico y clase, así como por los cambios que experimentan al desarrollarse en contextos diferentes al de origen. El conflicto radica en que, pese a sus señalamientos, los agentes estatales insisten en que los procedimientos institucionales que deben seguir requieren tales especificaciones.

A la imposibilidad de adecuación entre los procedimientos burocráticos y las dinámicas de las poblaciones gobernadas se suma el pedido realizado desde la Subsecretaría de Derechos Humanos de incorporar en el acuerdo a otras organizaciones y sectores de la “comunidad andina” para lograr una mayor “representatividad”. Frente a este requisito, las asociaciones consultadas advierten la dificultad de lograr la participación y consensos requeridos ya que los sectores organizados de la “comunidad andina” suelen abocarse a actividades no “reivindicativas”. Confirmando el temor, pese a que los dirigentes difunden el proyecto en charlas y publicaciones comunitarias, recién en 2007 logran interesar a miembros del periódico *Renacer*,<sup>7</sup> sólo a ellos, y muy tardíamente para los tiempos gubernamentales.

Por lo antedicho, los requisitos burocráticos terminan frenando el acuerdo. Ello nos habla del espinoso rol del sistema estatal que, o impone una solución desde arriba (lo cual redundaría en la pérdida de legitimidad del Estado según la “idea-Estado” prevaletante), o solicita a la sociedad civil que se organice y cumpla con requisitos impracticables que obturan las gestiones y posibilitan formas novedosas de corrimiento estatal (aunque con menor impacto sobre su legitimidad que la otra opción). Al consultar a los actores las razones del abandono de este proyecto, junto con el cambio de gestión ocurrido en marzo de 2006,<sup>8</sup> brindan razones que varían según su pertenencia

---

7 Se trata del único medio de prensa gráfica de la colectividad boliviana residente en Argentina actualmente circulante, e informa cuestiones que interesan a la colectividad en ambos lados de la frontera.

8 En noviembre de 2005 la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires decide llevar a juicio político al Jefe de Gobierno Aníbal Ibarra (Frente País Solidario -FREPASO-) acusándolo de mal desempeño de sus funciones en ocasión del fallecimiento de 194 personas durante el incendio del local República de Cromagnon, ocurrido el 30 de diciembre de 2004. Tras un proceso intenso que concentra por varios meses la atención de la sociedad civil y de los medios de comunicación locales y nacionales, Ibarra es destituido de su cargo el 7 de marzo de 2006 y reemplazado por el vice jefe de gobierno, Jorge Telerman (Partido Justicialista).

institucional, pero que se vinculan con el cumplimiento de esos requisitos burocráticos. Mientras que los empleados de la DGC señalan que están a la espera de que los de la Subsecretaría de Derechos Humanos entreguen la descripción de las prácticas a autorizar, éstos, cumpliendo con lo indicado en el Convenio 169 de la OIT acerca de la consulta a las comunidades interesadas, aguardan un documento consensuado por la “comunidad andina” respecto de las prácticas a habilitar. En lo que respecta a los dirigentes de las agrupaciones migrantes con quienes interactúa la Subsecretaría de Derechos Humanos, lamentan las dificultades para lograr que “los paisanos” participen en ese tipo de proyectos, explican que esto no indica falta de interés en ellos y destacan la imposibilidad de adecuar estas condiciones a los procedimientos del sistema estatal.

### **3. La Dirección General de Cementerios y el Diálogo (2007)**

Pese a que las modalidades de uso del Cementerio de Flores por parte de los migrantes bolivianos son incluidas en la agenda del GCBA mediante las políticas públicas descritas, durante el resto del año 2005 y a lo largo del 2006 no se producen mayores avances en ellas, especialmente en lo que respecta al proyecto de acuerdo interno propiciado desde la Subsecretaría de Derechos Humanos (la Ficha del “Día de los Muertos” de la CPPHC estaba integrada al Atlas desde antes). Tanto los agentes estatales como los dirigentes migrantes que toman parte del diseño de ese acuerdo están abocados a otros proyectos institucionales o personales, o bien se encuentran expectantes de lo que ocurrirá en la estructura estatal tras el juicio político que está enfrentando Aníbal Ibarra.

Tal sosiego es interrumpido a principios del año 2007 cuando, bajo la administración de Jorge Telerman, uno de los empleados de la DGC a quien había conocido durante la gestión de la Subsecretaría de Derechos Humanos se comunica conmigo para contarme “*algunas novedades*”. Al encontrarnos, me informa que la ministra de Espacio Público del GCBA –de quien había pasado a depender la DGC- solicita colocar en el Cementerio de Flores un cartel que informase que allí se realizan “*ceremonias correspondientes a distintas culturas*”. Ante este pedido, el empleado de la DGC ve posible retomar la temática impulsada anteriormente por la Subsecretaría de Derechos Humanos. Su accionar es tanto más significativo considerando que las objeciones planteadas ante las prácticas fúnebres andinas realizadas en el Cementerio de Flores ya no son un tema de trabajo institucional ni para la Subsecretaría de Derechos Humanos ni para la DGC, en gran parte debido a que sus anteriores responsables fueron desvinculados del GCBA por Jorge Telerman. Su propuesta de trabajo conjunto ancla, pues, más en su compromiso personal que en su capacidad real de incidir en las políticas oficiales del área de gobierno que integra, en la cual ocupa un lugar marginal desde el recambio de autoridades. Informada de la propuesta, le propongo convocar a los dirigentes

migrantes que conocemos desde la gestión anterior, a fin de redactar juntos el texto del cartel, lo cual le interesa para que *“se sientan considerados”*.

El primer encuentro entre el empleado de la DGC y cuatro dirigentes migrantes, del que soy invitada a participar para contribuir como antropóloga, ocurre en un bar de bajos recursos vecino al Cementerio de Flores, lo cual enfatiza su carácter “no oficial”. Pese a ello, los presentes manifiestan entusiasmo ante la posibilidad de incidir en el contenido de un dispositivo institucional -el cartel- solicitado por la ministra para referir a un tema significativo para la comunidad, y que los moviliza desde hace varios años. Según uno de los dirigentes con quien me reúno en los días previos, se trata de una *“oportunidad para aprovechar”*, ya que permite *“avanzar en un tema concreto”*, *“como parte de un camino”*. Uno de los mayores intereses que manifiestan los dirigentes en la reunión es que el cartel explicita que las ceremonias andinas *“no son foráneas sino preexistentes”*, por lo que *“el Estado y la sociedad argentinos deben reconocerlas”* como parte del *“reconocimiento de la presencia de los Pueblos y Naciones Originarios dentro del Estado argentino, con iguales derechos”*. Con este propósito, acuerdan en que el cartel refiera a *“Pueblos Originarios”* en lugar de a *“bolivianos”*, término al que consideran más conflictivo y proclive a encuadrar las objeciones a las ceremonias andinas en términos de su extranjería.

El texto para el cartel acordado como resultado de la reunión es: *“Todos tenemos derecho a realizar prácticas ceremoniales para nuestros seres queridos que aquí descansan. En este cementerio público los Pueblos y Naciones Originarios realizan sus usos, costumbres y tradiciones milenarias, como garantiza la Constitución Nacional –Artículo. 75, inciso 17– y la Ley 23.302”*. Se observa en este texto el intento de los dirigentes migrantes de inscribir en un dispositivo institucional un discurso que apela a *“derechos”* para *“realizar prácticas”*, dando continuidad a lo que habían intentando con el proyecto de la Subsecretaría de Derechos Humanos, y que los hace parte de un *“todos”*, al tiempo que los distingue por su preexistencia *“milenaria”* como *“Pueblos y Naciones Originarios”*, amparados por las normativas vigentes en Argentina.<sup>9</sup>

La posibilidad de que el texto consensuado en nuestro encuentro se materialice en el cartel solicitado por la ministra se ve truncada por dos factores: la renuncia de la funcionaria dos semanas después de nuestra reunión, y la existencia de un texto que la DGC había elaborado previamente con la misma finalidad. En él un enunciador neutralizado indica: *“Aquí descansan nuestros seres queridos. Cada comunidad los recuerda a su modo. Convivamos con comprensión y con respeto a los demás”*. Así, el texto consen

---

<sup>9</sup> Vale destacar su conocimiento de las normativas vigentes y su extensa trayectoria de interpelación al Estado en términos de *“derechos”*.

suado en nuestro encuentro es abandonado, ante la desazón del empleado de la DGC y de los dirigentes. El texto previo a la consulta es el que la DGC plasma en dos carteles que coloca pocos meses después en los ingresos al cementerio. No obstante, la reunión propiciada por el “tema del cartel” constituye el punto de inicio de un proceso con otros efectos. Desde entonces, el empleado de la DGC, otros miembros de la misma, su Director Adjunto (sólo en una oportunidad), cuatro dirigentes migrantes<sup>10</sup> y yo comenzamos a reunirnos mensualmente, con el propósito de diseñar e implementar juntos acciones tendientes a que las prácticas fúnebres andinas de ese año susciten menos conflictos que en los anteriores.

El reemplazo de los anteriores directores de área y ministros por otros poco proclives a avanzar en la línea de trabajo de años anteriores nos conduce a poner el foco, no ya en la autorización estatal de un sector para las prácticas fúnebres andinas –aún cuando esto nos sigue pareciendo importante-, sino en la difusión y sensibilización respecto de sus características y significados. Nuestra idea es que esto contribuirá a derribar prejuicios entre algunos empleados públicos y asistentes al cementerio y a “generar conciencia”, a tornar el tema “visible” ante las autoridades estatales, así como a instituir un espacio de diálogo que se convierta en un “precedente” para profundizar el trabajo cuando resulte factible.<sup>11</sup> Con este programa por delante, nos abocamos a discutir acerca de la utilidad y contenidos posibles de notas periodísticas, folletos, charlas, talleres, placas, entre otros recursos, y a manifestar nuestras posibilidades y límites para concretar cada una de estas opciones.

El clima de diálogo imperante en los encuentros no impide la presencia de tensiones. Estas se producen cuando el Director Adjunto de Cementerios concurre a una de las reuniones para manifestar su respaldo al empleado que las había impulsado, pero también con el propósito de incidir en su finalidad y términos.<sup>12</sup> Así, a poco de co

---

10 Puntualmente, quien había sido presidente de la Asociación Vecinal de Fomento General San Martín de Barrio Charrúa en el período 2001-2003, los dos responsables más activos de la asociación Minkakuy Tawantinsuyupa y el director del periódico Renacer. Todos ellos se conoce desde tiempo atrás y participan intensamente en diversas cuestiones de interés de la colectividad boliviana, existiendo puntos de acuerdo así como discrepancias entre si.

11 Tanto los dirigentes migrantes como el personal de la DGC creen que esto ocurrirá tras las elecciones para jefe de gobierno a efectuarse en junio de 2007, en las que se designa al mandatario a asumir el cargo desde diciembre. El triunfo de Mauricio Macri en esas elecciones da por tierra con esas expectativas.

12 Este funcionario había sido el Director General de Cementerios durante las gestiones de la Subsecretaría de Derechos Humanos por lo cual, no solo ya es conocido por muchos dirigentes, sino que es quien dio más posibilidades para que se concrete la habilitación de un sector dentro del Cementerio de Flores para las prácticas fúnebres andinas. Al pasar a desempeñarse como Director Adjunto, es el principal respaldo institucional del ámbito de diálogo entablado entre la DGC y los dirigentes, pese al desinterés y hasta rechazo que el Director General en ejercicio manifiesta hacia esta política.

menzar la reunión, señala: *“quiero aclarar que para todos hay otros. Me interesa destacar que en el cementerio hay sólo un grupo de gente: los que usamos el cementerio, por lo cual, lo que diga el cartel es para todos. La idea del GCBA es que todos somos iguales. (...) Todos tenemos que ser comprensibles respecto a las costumbres de los demás. Todos tenemos los mismos derechos y obligaciones como habitantes de la Ciudad”*. Provieniendo de un enunciador con un puesto jerárquico dentro del sistema estatal, este discurso “igualitario” desafía el trato diferencial que los dirigentes quieren lograr, y que argumentan remitiendo a la existencia dentro de la Ciudad de Buenos Aires de cementerios para alemanes y británicos. Tal desafío es rechazado por dos de los dirigentes en modo corporal (encorvados con expresión de disgusto y sin mirar al Director Adjunto) y verbal: *“entiendo que el GCBA diga que hay igualdad, pero no la hay de hecho”, “es difícil hablar de igual a igual cuando históricamente no ha sido así”*.

Tras responder a estos planteos explicando que su área de intervención se limita al ámbito del cementerio, el Director Adjunto prosigue remitiendo a tópicos incluidos frecuentemente en las soluciones diseñadas desde el Estado ante situaciones de contacto y conflicto intercultural: *“respeto mutuo”, “convivencia”, “comprensión”*; al tiempo que rechaza una categoría últimamente cuestionada en discursos académicos y políticos al respecto: *“integración”*. *“No quiero integrar nada a nada. Yo hablo de comprensión. No quiero que ustedes pierdan sus costumbres. Yo lo que le pido a todos, no sólo a ustedes, es que exista comprensión entre los cultos. Quiero sacar “integración” de esta reunión. Yo quiero que estén en el mismo lugar o lugar separado, pero en el mientras tanto no me siento distinto a ustedes. Quiero que se entienda que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y la Dirección General de Cementerios los comprende. No es que los queramos integrar”*. Estas intervenciones, de explícito carácter institucional, no resultan del agrado de los dirigentes. Por ello impugnan el pedido de *“respeto”* en pie de igualdad con otros actores, y defienden su condición de preexistentes, más que de meras *“personas del altiplano”*, tal como hicieron en el encuentro por el cartel: *“nosotros somos Pueblos Originarios y hemos sido respetuosos”; “de nuestra parte no va a encontrar la ofensa”; “queremos el GCBA aprenda a respetar al diferente”*.

Pese a los desacuerdos conceptuales, el trabajo conjunto puede continuar porque los dirigentes y los agentes estatales coinciden en que existe un *“problema en el Cementerio de Flores”*, así como respecto de las acciones a seguir para comenzar a revertirlo. Todos acuerdan en que en el momento político institucional prevaleciente en ese año 2007 sólo pueden efectuar un trabajo *“informativo”*, de *“sensibilización”* y *“concientización”*, en el que lo ideal es *“trabajar juntos”* ya que esto *“cambia la imagen”* de las ceremonias objetadas, pero también de *“el Estado”*. Por lo demás, los dirigentes observan que el Director Adjunto y los empleados que trabajan con él se comprometen con la búsqueda de soluciones y concretan aquello que prometen.

El trabajo entre dirigentes migrantes y personal de la DGC contribuye a que la jornada del 2 de noviembre de 2007 transcurra con menos conflictos que años anteriores, en gran parte gracias al respaldo que la DGC brinda a las prácticas fúnebres andinas con diversas acciones. En primer lugar, dando preaviso de su realización a empleados administrativos y personal de seguridad privada y pública, el cual entonces se abstiene de amenazar con detenciones a los asistentes, y de controlar a las bandas de música y a quienes toman fotos o filman, como hizo en años anteriores. Además de esto, un empleado de la DGC solicita, por primera y única vez, la colocación de baños químicos en el cementerio para responder a la masividad de la jornada, y el día 1 de noviembre acompaña a dos dirigentes migrantes a explicar a cuidadores y administrativos el significado de la ceremonia a realizar al día siguiente.<sup>13</sup> Durante la jornada del 2 de noviembre dos empleados de la DGC concurren al cementerio para observar que no se produzcan conflictos o intervenir en tal caso, y para colaborar en la distribución de un folleto elaborado por dos de los dirigentes brindando su perspectiva acerca del significado y características de las prácticas fúnebres andinas.

En tanto el objetivo de los encuentros efectuados en 2007 consiste en trabajar para que la conmemoración del Día de los Difuntos de ese año transcurra con menos conflictos que anteriormente, una vez finalizada la jornada no hay un motivo concreto para que las reuniones prosigan, al menos no con la periodicidad previa. Otro hecho que contribuye para que ese espacio de diálogo se diluya es la asunción de Mauricio Macri como Jefe de Gobierno, ocurrida el 10 de diciembre -pasado apenas un mes de esa jornada- que genera entre el personal estatal y los dirigentes migrantes incertidumbre y escepticismo respecto a la posibilidad de dar continuidad al trabajo previo. Por tales motivos, la política de diálogo impulsada en 2007 por personal de la DGC llega a su fin.

Al observar en forma retrospectiva esa política se destaca, por un lado, la marginalidad institucional desde la que se implementa y por otro, la relativa eficacia que logra. Con lo último me refiero a que el ámbito de diálogo contribuye a que se susciten menos quejas en torno a las ceremonias andinas de 2007 que en años anteriores, cumpliendo así con el limitado objetivo que unos y otros se habían propuesto. A su

---

13 La seriedad de los conflictos que estas acciones afrontan se evidencia en una fuerte discusión producida entonces entre dirigentes migrantes y empleados administrativos del cementerio. Según pude reconstruir posteriormente, algunos empleados los enfrentan denunciando el consumo de alcohol, la rotura de sepulturas y la realización de "orgías" y sacrificios de animales. Por su parte los dirigentes manifiestan que el alcohol no es inherente a la ceremonia (explicitando las diferencias existentes entre los migrantes que dificultan alcanzar los consensos solicitados por el Estado, como mencioné en el apartado anterior), niegan la realización de cualquier "orgía" o sacrificio y explican que las roturas son involuntarias, esultantes de la masividad del evento y de la cercanía entre sepulturas.

vez, la política de diálogo que llevan adelante miembros de la DGC implica reconocer que los conflictos presentados en Flores son un “problema”, y que los dirigentes migrantes deben intervenir para resolverlos. Esto marca una confrontación dentro de la DGC respecto de la política de omisión o rechazo hacia las prácticas fúnebres andinas defendida por su Director General, con quien los promotores del ámbito de diálogo están enfrentados pese a la fragilidad y malestar laboral que esto les acarrea. Pasando a la marginalidad institucional desde la que se implementa esta política, la misma muestra que la indeterminación inherente al funcionamiento del sistema estatal posibilita formas de resistencia (Das y Poole 2008 [2004]) hacia las agendas promovidas oficialmente, incluso dentro de él. Si bien los empleados estatales operan limitados por la estructura que integran y debiendo “adaptarse a las líneas generales que marca la gestión”, también lo hacen orientados por valores y respaldados por relaciones que pueden oponerse a aquellos que la administración gubernamental en ejercicio intenta aplicar. Lo interesante es que, actuando desde esta situación marginal y precaria, estos empleados también contribuyen a estructurar la estructura estatal y a moldear el tratamiento estatal de las migraciones y de los migrantes.

#### **4. La Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y la Inscripción Legal (2008-2010)**

En marzo de 2008, a poco de haber asumido Mauricio Macri como Jefe de Gobierno, el diputado Gerardo Romagnoli (Autodeterminación y Libertad) presenta un proyecto de ley para modificar la Ordenanza N° 27.590, que regula los usos y ocupaciones de los cementerios porteños desde 1973. La ordenanza, promulgada durante la presidencia de *facto* del General Alejandro Lanusse, garantiza la libertad de culto en los cementerios porteños, proclamando en su Artículo 4: “*En los cementerios municipales habrá libertad de culto. La celebración de los oficios religiosos del culto católico en los cementerios, se regirá por las disposiciones del convenio suscripto con el Arzobispado de Buenos Aires, el 29 de octubre de 1941*”. El proyecto que presenta Romagnoli propone incorporar en ese artículo un inciso con el siguiente contenido: “*Autorícese toda manifestación y expresión de pueblos originarios de carácter ceremonial comunitario, en relación a sus difuntos, los días 1 y 2 de Noviembre*”. La modificación anhelada surge de observar que la ordenanza asocia “libertad de culto” con “oficios religiosos del culto católico” y “arzobispado”, y que esto implica priorizar las prácticas católicas pese a la amplitud declarada. En este sentido, el abogado que promueve el proyecto dentro del equipo de asesores del diputado Romagnoli explica respecto del artículo vigente: “*Libertad de culto, punto seguido, habla del arzobispado. No respeta. Pero ¿cómo hacemos para cambiar esto? La mejor opción es hacer un inciso más, respetando el tema de los Pueblos Originarios. (...) En una opción dejamos libertad de culto y sacamos lo del arzobispado. “No”, dicen, “no, no, es muy groso”. Entonces la inclusión de esto*”.

La Ordenanza N° 27.590 también establece que la DGC es la responsable de “vigilar el cumplimiento de las disposiciones sobre moralidad e higiene” (Artículo 65), disposiciones no explicitadas y por lo tanto aparentemente obvias y compartidas. Pero pese a la neutralidad enunciativa propia del discurso estatal desde la cual se establece esta atribución, tales disposiciones corresponden a un *ethos* moral específico (Corrigan y Sayer 2007 [1985]).<sup>14</sup> En este sentido, la Constitución Nacional instituye que el Estado argentino sostiene el culto católico romano (Artículo 2), lo cual en los cementerios públicos de la Ciudad de Buenos Aires se refleja en una abundante iconografía católica (cruces, ángeles, vírgenes) y en la presencia de capillas y curas que posibilitan realizar los servicios fúnebres propios de este culto, a diferencia de lo ocurrido con otras religiones practicadas en la ciudad.

Ante el carácter hegemónico que poseen las prácticas católicas en los cementerios públicos de la Ciudad de Buenos Aires en igual detrimento de otros credos, la pregunta que surge es: ¿por qué un diputado trotskista problematiza lo ocurrido puntualmente con los “pueblos originarios” los días “1 y 2 de noviembre”. La respuesta a esta cuestión se vincula con que a mediados del año 2007, mientras ocurren los encuentros entre personal de la DGC y dirigentes migrantes, uno de ellos, quien además fue consultor en el proyecto de la Subsecretaría de Derechos Humanos, comienza a observar que la “política de diálogo” es insuficiente para resolver las objeciones a las prácticas fúnebres andinas. Luego coincide en un evento con un asesor del diputado Romagnoli que trabaja en “*cuestiones de los Pueblos Originarios*”, a quien le informa acerca de lo ocurrido en el Cementerio de Flores y de las gestiones en que viene participando, y juntos consideran posible presentar un proyecto de ley vía ese diputado. El protagonismo del dirigente en la gestión se evidencia al observar que un ensayo de su autoría fue adjuntado como fundamento del proyecto.

Me interesa detenerme aquí en la definición del sujeto cuyas “manifestaciones y expresiones” se busca autorizar mediante el proyecto. Si bien la definición “Pueblos Originarios” del inciso a incluirse en el articulado es la que tendría más efectos legales, en el resto del proyecto aparecen otras categorías significativas: “*cultura andina*”, “*comunidad andina*”, “*migrantes andinos*”, “*cuatro estamentos poblacionales*” (quechuas + aymaras + mestizaje + pertenencia a pueblos originarios). Leyendo transversalmente, lo que se observa es que el sujeto es definido por el entrecruzamiento de estas categorías: se trata de migrantes provenientes principalmente del sector andino de Bolivia,

---

14 Según estos autores, las prácticas estatales efectúan una tarea fundamental de regulación moral que busca “normalizar, volver natural, parte ineludible de la vida, en una palabra “obvio”, aquello que es en realidad el conjunto de premisas ontológicas y epistemológicas de una forma particular e histórica de orden social” (Corrigan y Sayer 2007 [1985]: 46).

pero que también pueden ser nacionales de otros países de la región ya que la adscripción nacional no es la que se retoma, sino aquella previa de los “Pueblos Originarios” “quechuas y aymaras”, aún cuando la migración produzca “mestizajes”. Incluso las categorías estatales y académicas habituales como “comunidad boliviana” y “migrantes limítrofes” son explícitamente cuestionadas como “reduccionistas”. Un índice de la experiencia frente al Estado con que cuentan los dirigentes que intervienen en el proyecto es que el término elegido para incluir en el cuerpo de la ley es aquel que cuenta con mayor respaldo en las normativas nacionales e internacionales vigentes: “Pueblos Originarios”. También el significado último del proyecto muestra la extensa trayectoria de militancia política frente al Estado que poseen los dirigentes que colaboran en él. Como se explica en el ensayo adjuntado al proyecto de ley, se trata de inscribir en la normativa vigente la *“restitución de derechos sociales, políticos y culturales, en el marco de la relación pueblos originarios y territorio, sobre los modos de acceso y ocupación compartida del espacio público urbano”*. O como también revela el asesor de Romagnoli en una entrevista: *“Es una forma de que el Estado empiece a reconocer la existencia, que hasta ahora de alguna u otra manera está invisibilizada. ¿Te das cuenta? Pero hay sectores que la quieren empezar a visibilizar. Es acompañar ese proceso. Que no es un proceso de una ley, es un proceso de un colectivo.”*

La inscripción normativa no sólo es importante simbólicamente en una pugna por reconocimiento de un sujeto social “invisibilizado”, sino también para derribar uno de los justificativos que utilizan personal estatal y asistentes al cementerio para argumentar su rechazo hacia las prácticas fúnebres que realiza: su inadecuación respecto de las regulaciones mortuorias existentes. Tal como explica el mismo asesor:

B. C.: *¿Por qué la idea de presentarlo como ley? ¿Por qué te parece importante que salga como un proyecto de ley?*

A. R.: *Porque abre la llave.*

B. C.: *¿La llave a qué?*

A. R.: *Al respeto a la identidad. De que ninguna persona-ningún funcionario administrativo te diga “esto no está permitido”. “No. Está contemplado en una ley. Y ahora vean ustedes los medios para arbitrar los medios para que la misma sea respetada.”*

Más allá del significado que buscan darle al proyecto sus impulsores, los siguientes pasos requeridos por la maquinaria legislativa para tratarlo permiten la intervención de agentes estatales con otros posicionamientos respecto del tema. En los meses posteriores a la presentación efectuada por Romagnoli, se manifiestan disputas dentro del sistema estatal entre sectores enfrentados, tanto por antagonismos personales, como por discrepancias ideológicas respecto de los modos en que

conciben que “el Estado” debe actuar ante cuestiones que atañen a población de origen extranjero.

Hacia marzo de 2008 Romagnoli presenta el proyecto por Mesa de Entradas de la Legislatura, donde miembros de la Dirección General de Despacho Parlamentario deciden derivarlo a la Comisión de Cultura. En el mes de octubre, tras el tratamiento realizado por sus asesores,<sup>15</sup> siete de los once diputados de esta comisión firman la aprobación del proyecto, tres de los cuales pertenecen al mismo partido (Pro) que quien lo observa días después. Efectivamente, cuando el despacho positivo de la Comisión de Cultura se publica para el conocimiento del Cuerpo Legislativo, el diputado Patricio Di Stefano (que integra el Pro y no es parte de la Comisión de Cultura) plantea una observación al proyecto y pide que sea revisado por la Comisión de Cultura, impidiendo así que llegue a ser tratado en sesiones legislativas ordinarias. Vale destacar que la derivación del proyecto a la Comisión de Cultura tanto en su ingreso como en esta segunda instancia<sup>16</sup> muestra la tendencia estatal a encasillar las demandas relativas a “Pueblos Originarios” como una cuestión intrínsecamente “cultural”, cuando podría ser tratada como vinculada al ordenamiento del espacio público metropolitano, por dar un ejemplo (en cuyo caso corresponde la derivación a la Comisión de Protección y Uso del Espacio Público).

Las observaciones realizadas por Di Stefano remiten a “*cuestiones de fondo y forma*”. El diputado afirma que una normativa posterior a la ordenanza vigente, el Decreto 3.596 de 1989, ya establece el marco legal requerido para efectuar los “ritos” solicitados. Así, sostiene en su observación: “*No existe impedimento legal para el cumplimiento de los ritos señalados en el proyecto, regulados en el Decreto 3.596/89, artículo 2º: ‘Autorízase todo tipo de ofrenda en los nichos por sepulturas de los cementerios metropolitanos cuya cantidad deberá guardar relación con el espacio que tiene asignada cada sepultura’* (Observación al Despacho 0760, 28 de octubre de 2008, subrayado mío). Nótese que el decreto al que remite Di Stefano habla de nichos y no de sepulturas en tierra, que es donde más frecuentemente se efectúan las prácticas fúnebres andinas. Al mismo tiempo, establece que la cantidad de ofrendas colocadas en ellos deben “*guardar relación con el espacio asignado a cada sepultura*” cuando, justamente, una de las objeciones

---

15 En sus reuniones, una de las más activas defensoras del proyecto fue la Secretaria General de la CPPHC, agencia que, como he analizado, incluyó a las prácticas fúnebres andinas en el *Atlas de fiestas, celebraciones, conmemoraciones y rituales*. Desde la perspectiva del asesor de Romagnoli, las intervenciones de la Secretaria General de la CPPHC le dan un importante respaldo al proyecto ya que provienen de otro sector partidario y estatal, así como de alguien “*que está en la cuestión*”: “*Una cosa es discutirme a mí, que soy un asesor ¿viste? Otra cosa es discutirle a una tipa ¿viste? que viene: Nadie le dijo nada. Nadie le dijo nada. Los otros asesores se dieron cuenta ‘No, es verdad’*”.

16 Los procedimientos legislativos establecen que los diputados que manifiestan alguna observación a un despacho pueden solicitar que el expediente se archive, que sea devuelto a la misma comisión que lo trató inicialmente, o bien que sea derivado a otra.

planteadas a quienes realizan estas prácticas es su ocupación del espacio de sepulturas adyacentes. Di Stefano prosigue sus observaciones manifestando su preocupación por la falta de consideración en el proyecto de Romagnoli de las *“eventualidades que acarrearía el ejercicio de dichas manifestaciones y expresiones ante casos de emergencia sanitaria”*. En esta observación emerge una perspectiva frecuente hasta hace algunos años en la problematización oficial de las migraciones, según la cual algunas prácticas efectuadas por migrantes revisten peligrosidad para la salud pública.<sup>17</sup>

Luego de señalar que estas prácticas no corresponden a un culto religioso, ya que no están reconocidas como tales por la Secretaría de Culto de la Nación, y que por ello su regulación no debe hacerse en un *“artículo que regula el culto”* sino dentro de las especificaciones generales de la ordenanza, las observaciones del diputado Di Stefano se vuelcan a la definición del sujeto autorizado. Así, revela que la indeterminación a la que hice referencia antes opera como obstáculo al avance del proyecto, observando: *“(…) no queda claro quién es el sujeto autorizado puesto que en el texto normativo se habla de los “pueblos originarios” y en los considerando de la “colectividad boliviana” y las “culturas andinas””* (Observación al Despacho 0760, 28 de octubre de 2008). En este rechazo a definir a la población mediante categorías cuyo significado no surge por oposición sino por superposición, vemos pensamiento de Estado en acción. Ciertamente, en tanto la discriminación es parte de su naturaleza (Sayad 1998), los procesos de subjetivación promovidos y avalados por las prácticas estatales tienden a rechazar los matices y márgenes interpretativos, y a exigir exclusividad y precisión.

Por último, pese a que el diputado Di Stefano comienza sus observaciones diciendo que *“no existe impedimento legal para el cumplimiento de los ritos señalados”*, culmina requiriendo se explicita *“que se trata de las manifestaciones y expresiones que respeten la normativa sobre higiene mortuoria y el decoro debido al lugar donde reposan los muertos”* (Observación al Despacho 0760, 28 de octubre de 2008, subrayado mío). Así, no sólo asume que las prácticas tratadas pueden cuestionar la normativa vigente, lo cual avalaría la necesidad del proyecto para modificarla, sino que remite a parámetros morales de *“decoro debido”* cual si fueran un estándar necesario y compartido. Esto implica que las prácticas que el proyecto de Romagnoli busca autorizar sólo serían legítimas si se adecuasen a la normativa y al decoro vigente, y que estos no deben ni precisan ser revisados. Las observaciones del diputado terminan sugiriendo, pues, que el sujeto al que el proyecto se destina podría ser irrespetuoso de las normas y el decoro que *“no-*

---

17 Uno de los ejemplos más frecuentes de este abordaje es la responsabilización de las prácticas sanitarias de los migrantes bolivianos ante la epidemia de cólera *“descubierta”* en Argentina en la década de 1990. No obstante, discursos con similares connotaciones higienistas aparecen también ante la migración masiva de ultramar de principios del siglo XIX.

sotros” compartimos y que los dispositivos estatales deben defender. Sean “Pueblos Originarios”, “colectividad boliviana” o “cultura andina”, se trata de sujetos ajenos ante quienes el Estado debe responder, más que evaluando la revisión de normativas o criterios morales, afirmándolos. Así es como la nación se concretiza en ámbitos locales y en el marco de políticas que no toman a la “cuestión migratoria” como objeto explícito de regulación.

Las observaciones presentadas por Di Stefano hacen que, si el proyecto no es revisado, pase a archivo en marzo de 2010. Esto no preocupa a los integrantes del bloque de Romagnoli, ya que entienden que lo importante es que se convierta en precedente de acciones que efectúen los “verdaderos protagonistas” fuera del Estado:

B. C.: *Me decís, “la cuestión es meterlo”, pero ¿qué pasa con su continuidad?*

A. R.: *Hay una cuestión. Nosotros lo metimos. Somos un movimiento de izquierda, ¿no? Pero hay unos protagonistas sobre esta cuestión. Que te podría decir, un montón de organizaciones de Pueblos Originarios que están en pleno proceso de crecimiento ¿viste? Uno quisiera avanzar sobre esto ¿viste? Pero quisiera que esos colectivos lo tengan como antecedente o lo apoyen.*

Así, quienes impulsan la política de inscripción legal desde la Legislatura Porteña están más interesados en que los migrantes se involucren en el proyecto, que en su aprobación. “Compromiso”, “antecedente”, “protagonistas”, “construcción”, “consenso” son los tópicos significativos que guían su política y los valores desde los cuales quieren orientar la agencia de los migrantes.

El previsible abandono del proyecto y la finalización del mandato de Gerardo Romagnoli en diciembre de 2009 sin que quede otro miembro de su bloque partidario en la Legislatura, lleva a otros agentes estatales a considerar la posibilidad de retomarlo cuando quede archivado, bajo una lógica partidaria diferente. Concretamente, la anterior Subsecretaria de Derechos Humanos, ahora diputada por Diálogo por Buenos Aires, Gabriela Alegre, está interesada en continuar trabajando el tema, cuyas aristas conoce por haber sido quien impulsó la “política de reconocimiento” y parte de los integrantes de la Comisión de Cultura que aprueba el proyecto de Romagnoli. En su agenda, no obstante, el interés es que sea “lo más amplio posible”, tanto en lo relativo a incluir a otros sectores sociales con dificultades para efectuar sus prácticas fúnebres en los cementerios públicos -no sólo los “Pueblos Originarios”-, como en lo atinente a no acotar la autorización a ningún día específico. Así lo declara en una entrevista: “Yo no quería que fuera los días primeros y dos de noviembre. Yo quería que fuera siempre. (...) Es cierto que esa fecha es una fecha conmemorativa, pero también es cierto que cada vez que hay una

*muerte ellos desean hacer la ceremonia como quieren. Entonces me parecía que era limitarlo. (...) Habría que investigar un poco más, porque entonces solo parece que se admiten las católicas y las de los Pueblos Originarios, según lo que va a quedar. Sería como más amplia en buscar una redacción que admitiera: no sé, "todos los cultos, religiones, credos, expresiones culturales, tradiciones". Qué se yo. (ríe) Obviamente dentro de lo-de las-no sé, que no perjudique ni dañe a nada. O sea, si a alguien se le ocurrió incendiar una tumba, no sería la manera."*

El proyecto que le interesaría presentar a Alegre no tiende a constituir subjetividades comprometidas en promoverlo, ya que entiende que es "el Estado" quien debe obtener información acerca de aquello que los actores de la sociedad civil requieran, y actuar para garantizar que lo logren. En este sentido, una vez conocida una demanda y consensuadas las vías para su resolución con los actores, recurriendo al poder conciliatorio del Estado y desatendiendo las opiniones "discriminatorias", la responsabilidad en el asunto pasa a manos de "el Estado", a quien corresponde la implementación efectiva y el control de las políticas acordadas: *"Yo creo que las leyes y todo lo que uno haga en el Estado se tiene que hacer -lo creo firmemente y siempre trato de trabajar así- según la demanda del involucrado, digamos, según la opinión y lo que piensen quienes son víctimas o quienes tienen algún- quienes son a quienes les suceden las cosas ¿no? A veces es muy complejo, porque hay opiniones distintas, porque hay que conciliar intereses. (...) Hablemos con la colectividad boliviana, con sus organizaciones, primero, que las hay, y muchas. (...) Y por otro lado, también está el tema de consultar a los otros, a los que usan el cementerio, claro. Y lo que pasa es que yo ahí si no atendería cuando la opinión que se da es una opinión discriminatoria. Porque hay cosas que ya están establecidas en nuestra sociedad. (sil) No son las que deben ser atendidas."*

Pero a la fecha, estando archivado el proyecto de Romagnoli, pese a que ya conoce la existencia de esta demanda y que *"con eso ya está, lo presentaría"*, Alegre no ha retomado este proyecto.

Al analizar cómo distintos legisladores de la Ciudad de Buenos Aires abordan la realización de las prácticas fúnebres andinas en el Cementerio de Flores se observan discrepancias en sus modos de definir y posicionarse ante los sujetos que las realizan, y ante el rol que debe asumir "el Estado" al respecto, y que se vinculan con sus posicionamientos político-partidarios. Así, mientras Romagnoli (Autodeterminación y Libertad) propicia tratar a "los Pueblos Originarios" como los responsables de la continuidad de su proyecto requiriendo su participación activa por fuera de "el Estado", Alegre (Diálogo por Buenos Aires) opta por interpelar a la "comunidad andina" para que le presente "demandas" y soluciones posibles, cuya implementación efectiva asigna a "el Estado". Por su parte, para Di Stefano (Pro) los "otros", sean quienes fueren, no

tienen “impedimentos legales” para efectuar prácticas cuyas características desconoce, pero ante las que considera menester asegurarse no transgredan los estándares legales y morales vigentes. En este sentido, pone el foco en el carácter amenazante de ese “algo” más que en los criterios que lo constituyen en amenaza y en la posibilidad de revisarlos.

Lo destacable es que cualquiera sea el modo en que estos legisladores definan a la población destinataria de sus políticas o al mismo Estado, todos acuerdan en que inscribirlos en la ley es un modo de brindarles reconocimiento, lo cual, por diversos motivos, aún no han hecho. Y esto, en definitiva, también constituye una política de Estado frente a la “cuestión migratoria”.

### **A modo de cierre**

La normativa migratoria más importante vigente en Argentina es la Ley Nacional de Migraciones N° 25.871 de 2003, cuyos ejes fundamentales son la defensa de los derechos humanos de los migrantes y la perspectiva regional (Courtis y Pacecca 2007). Si bien esta ley implica el paso de una retórica de la exclusión preponderante en la década de 1990 hacia una de la inclusión, se ha señalado que las prácticas estatales focalizadas en el hecho migratorio posteriores a la sanción de la ley continúan estando dirigidas a la regularización migratoria, siendo el Programa Nacional de Normalización Documentaria (“Patria Grande”) de 2006 el ejemplo de ello (Domenech 2009). De este modo, el *accionar* estatal actual relativo a las migraciones internacionales estaría erigido en torno de la distinción legales / ilegales (Domenech op. cit.). No obstante, el análisis etnográfico de políticas que no predicen sobre el hecho migratorio pero que también afectan a la población de origen extranjero, puede mostrar otras lógicas y objetivos que también constituyen parte del tratamiento estatal de las migraciones.

En el caso de las políticas elaboradas por distintas agencias del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires durante las administraciones de Ibarra, Telerman y Macri ante los usos del Cementerio de Flores por la colectividad boliviana, se observa que todas se centran en *su* diversidad cultural y los construyen, no como *sujetos legales*, sino *culturales*. Sobra decir que este enfoque no está acotado al caso del cementerio, sino que la multiculturalidad y el reconocimiento comienzan a formar parte de las políticas de Estado en Argentina desde la década de 1990, y en los países centrales desde tiempo antes. La Ley Nacional de Migraciones también refleja la impronta multicultural en su Artículo 14, donde establece que todas las jurisdicciones estatales favorecerán la integración de los extranjeros mediante la valoración de sus expresiones culturales.

Si bien las políticas analizadas toman por eje el derecho a la diversidad cultural de los migrantes y buscan su reconocimiento, las impulsadas por la Subsecretaría

de Derechos Humanos, por la DGC y por la Legislatura construyen a los dirigentes migrantes como interlocutores legítimos y necesarios para colaborar activamente en su elaboración, mientras que la de la CPPHC recurre a los migrantes como meros proveedores de información sobre una diversidad cultural que ella administra. Por ello también es que en esta última política, las referencias son a “familias” o “comunidad boliviana”, mientras que en las otras aparece la impronta de los dirigentes bajo las nociones de “comunidad andina”, “mundo andino” o “Pueblos Originarios”, que son las categorías que consideran más adecuadas para legitimar ante el Estado a quienes realizan estas prácticas fúnebres.

Pese a las objeciones que se pueden realizar al lugar brindado desde la CPPHC a los migrantes lo cierto es que, aún a costa de fijar y exotizar, logró otorgar cierta visibilidad a las prácticas fúnebres andinas, tal como sus integrantes se habían propuesto. La política impulsada desde la DGC también alcanzó su limitado objetivo de conseguir que esas prácticas despertasen menos conflictos que en años anteriores, pese a que el principal responsable de esa agencia prácticamente se opusiera a cualquier gestión al respecto, lo cual muestra la operatividad de los márgenes que existen dentro del mismo Estado.

Por el contrario, ni el acuerdo interno promovido por la Subsecretaría de Derechos Humanos ni el proyecto de ley impulsado dentro de la Legislatura se sustanciaron. Los objetivos de ambos excedían las actividades informativas o de sensibilización, sino que buscaban un cambio más significativo respecto de las prácticas fúnebres andinas, sea autorizando interna -pero formalmente- su realización en un sector del Cementerio de Flores, o bien inscribiendo en la normativa vigente el derecho a realizarlas. Posiblemente por pretender un objetivo transformador de las estructuras vigentes, estas políticas debieron adecuarse a dinámicas institucionales más complejas, que terminaron obstruyéndolas. La primera política fue paralizada por el pedido de un listado descriptivo de las prácticas a autorizar, que los dirigentes nunca pudieron ni quisieron elaborar por entender que ello no se adaptaba a la variabilidad existente dentro de la “comunidad andina”. Por su lado, el proyecto de ley terminó siendo archivado tras ser observado por un legislador que no acordaba con algunas de sus cuestiones de “fondo y forma”, al tiempo que quien lo presentó consideró que con ello bastaba, y otra legisladora comprometida con el tema aún no lo ha considerado prioritario en su agenda.

Todas las políticas estudiadas fueron afectadas por los sucesivos cambios de gestión, debido a la incertidumbre que provocaban entre los empleados y dirigentes que tomaban parte de ellas, por los reemplazos de funcionarios que las respaldaban,

así como también a causa de las modificaciones en los lineamientos más generales de las políticas que cada gestión implementó respecto al Cementerio de Flores y a la población de origen extranjero. En este sentido, puede observarse en el análisis que bajo la administración de Aníbal Ibarra se impulsó la intervención activa del Estado respecto de los usos del Cementerio de Flores por la “comunidad andina”, mientras que durante las gestiones de Jorge Telerman y Mauricio Macri la política fue de indefinición o desatención de problemáticas planteadas por migrantes, lo cual creó espacios donde, por impulso de algunos empleados o legisladores, se pudieron llevar a cabo acciones marginales, quizás principalmente simbólicas, pero también constitutivas de lo estatal.

Los contrastes entre las políticas descritas y sus avatares hablan, tanto de la fragmentación existente dentro del sistema estatal como de las múltiples barreras que se presentan a aquellos de sus agentes que buscan dar respuestas a la diversidad cultural en casos concretos. Más allá del acuerdo compartido acerca de la importancia del respeto a una genérica y ascética “diversidad cultural”, al momento de tener que resolver los modos de implementar este reconocimiento, las dinámicas burocráticas existentes hacen todo menos colaborar en que ese respeto se concrete. Y esto, aún sin ser parte de una política focalizada en el hecho migratorio, también es parte del tratamiento estatal de las migraciones, y de los migrantes.

### **Bibliografía Citada**

- ABRAMS, Philip 1988 “Notes on the difficulty of studying the state”. En *Journal of Historical Sociology* Vol 1, N° 1, Blackwell. (58-89).
- BOURDIEU, Pierre 1990 “Espacio social y la génesis de las clases”. En: *Sociología y cultura*. México: Grijalbo. (281-309).
- BRIONES, Claudia 1998 a *La alteridad del “Cuarto Mundo”. Una deconstrucción antropológica de la diferencia*. Buenos Aires: Ediciones del Sol.
- b “(Meta)cultura del Estado-nación y estado de la (meta)cultura. En *Serie Antropología* N° 244 (1-54).
- CASTLES, Stephen y Alastair DAVIDSON 2000 *Citizenship and migration. Globalization and the politics of belonging*. Nueva York: Routledge.
- CORRIGAN, Philip y Derek SAYER 2007 [1985] “El gran arco: La formación del Estado inglés como revolución cultural.” En: Lagos, María y Pamela Calla (comps.): *Cuaderno de Futuro N° 23: Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*. La Paz: INDH / PNUD. (39-116).
- COURTIS, Corina y Jorge VARGAS 2004 “Prácticas fúnebres del mundo andino en Buenos Aires: hacia la promoción de los derechos culturales del migran-

te". En: *Primeras Jornadas Nacionales de Patrimonio Simbólico en Cementerios*. Ciudad de Buenos Aires: Mimeo.

- y María Inés PACECCA 2007 "Migración y Derechos Humanos: una aproximación crítica al "nuevo paradigma" para el tratamiento de la cuestión migratoria en Argentina". En *Revista Jurídica de Buenos Aires*, edición especial sobre DDHH.
- DAS, Veena y Deborah POOLE 2008 [2004] "El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas." En: *Cuadernos de Antropología Social* N° 27. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires. (19-52).
- DOMENECH, Eduardo 2009 "La visión estatal sobre las migraciones en la Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión". En: Domenech, Eduardo (comp.) *Migración y Política: el Estado Interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*. Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba. (21-69)
- FRASER, Nancy 2000 "Nuevas reflexiones sobre el reconocimiento". En: *New Left Review* N° 4 (55-68).
- KYMLICKA, Will 1995 *Multicultural Citizenship. A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press.
- SAYAD, Abdelmalek 1998. "A Ordem da Imigração na Ordem das Nações". En Sayad, Abdelmalek *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. San Pablo: Editora da Universidade de Sao Paulo. (265-286).
- SEGATO, Rita 2007 *La Nación y sus otros. Raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de Políticas de Identidad*. Buenos Aires: Prometeo.
- SHORE, Cris y Susan WRIGHT 1997 "Policy. A new field of Anthropology". En: Shore, Cris y Susan Wright. *Anthropology of Policy. Critical perspectives on Governance and Power*. Londres: Routledge. (3-39).
- TYLOR, Charles 1993 [1992] "La política del reconocimiento". En: *El multiculturalismo y "la política del reconocimiento"*. México: Fondo de Cultura Económica. (43-107).
- YOUNG, Iris Marion 1989 "Polity and Group Difference: a Critique of the Ideal of Universal Citizenship". En: *Ethics* Vol 99 N° 2 (250-274).
- YÚDICE, George 2002 *El recurso de la cultura. Usos de la cultura en la era global*. Barcelona: Gedisa.
- WRIGHT, Susan 1998 "La politización de la 'cultura'". En: *Anthropology Today*. Vol 14. N°1. (7-15).

### **Normativa y documentos citados**

- Decreto 3596 / 1989. GCBA, 1989.
- Documento: "Cementerios versión revisada", Subsecretaría de Derechos Humanos,

Dirección General de Derechos Humanos, GCBA, 04 de abril de 2005.

- Documento: "Observación al Expediente N° 144-D-2008" (Diputado Di Stéfano). 2008. GCBA.
- DVD "Porteñidades. Atlas de fiestas, celebraciones, conmemoraciones y rituales de Buenos Aires. 2004-2007", CPPHC 2007. GCBA.
- Ley N° 1535/04 "Institución del Atlas de Patrimonio Cultural Inmaterial". 2004. GCBA
- Ley Nacional de Migraciones N° 25.871. 2003
- Ordenanza N° 27.590, 10 de abril de 1973, "Normas para el uso y ocupación de los diversos cementerios de la Ciudad de Buenos Aires - Sepulturas - Bóvedas - Nichos - Sepulcros - Concesiones - Cremación de Cadáveres - Requisitos". Boletín Municipal N° 14537. GCBA

Brenda Canelo es Profesora y Licenciada en Ciencias Antropológicas (FFyL - UBA), y doctoranda de la misma institución académica. Desde el año 1999 investiga y trabaja sobre migraciones, exilio, ciudadanía, prácticas estatales y producción de espacios públicos. En el año 2005 comenzó a efectuar el trabajo de campo que sustenta su Tesis Doctoral "Migración, Estado y Espacio urbano. Dirigentes migrantes bolivianos y empleados estatales de la Ciudad de Buenos Aires ante disputas por usos de espacios públicos", contando entonces con una beca de CLACSO para investigadores jóvenes y posteriormente con beca de CONICET. Es becaria doctoral del proyecto UBACyT "Migración, Estado y alteridades en perspectiva antropológica. Segunda parte: extranjeros en espacios públicos e institucionales". Mail: [brendacanelo@yahoo.com.ar](mailto:brendacanelo@yahoo.com.ar)

## **Migrantes de ultramar, migrantes limítrofes.**

### **Políticas migratorias y procesos clasificatorios. Argentina, 1945-1970\*.**

**María Inés Pacea**

Instituto de Ciencias Antropológicas - Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires

#### **Colecciones y clasificaciones**

A la manera del bricoleur, este trabajo recoge y analiza una serie de tópicos dispersas en distintas disciplinas (las políticas migratorias, las relaciones entre nativos y extranjeros, los conjuntos de derechos positivos, los procesos de etnicización) con el objetivo más general de reflexionar acerca de los procesos clasificatorios. A grandes rasgos, se trata de mirar, a la luz de la perspectiva antropológica relativa a los procesos de clasificación social y de constitución de identidades/eticidades, la participación de un Estado nacional (el argentino) en los diversos procesos clasificatorios que encuadraron las relaciones entre *nativos* y *extranjeros*. Esto implica analizar el corpus normativo destinado a regular la presencia de extranjeros en el territorio nacional, las políticas de inmigración, y los movimientos migratorios, pero no desde una perspectiva que apunte a registrar consistencias o contradicciones, flujos y reflujos, sino más bien indagando en las diversas maneras en que dicho corpus resultó co-constitutivo de procesos y matrices clasificatorias. Las variaciones y las tensiones en los casilleros “disponibles” para los extranjeros permiten pensar la conexión entre normativa y procesos de etnicización en los Estados nacionales.

La perspectiva que orienta esta revisión de las políticas migratorias argentinas

---

\* Informe final del Programa de becas CLACSO-Asdi para investigadores senior y jóvenes de América Latina y el Caribe 2000-2002. El texto original fue escrito en diciembre de 2001. La presente versión contiene algunas pequeñas modificaciones que actualizan el texto.

puede perfilarse a través de las siguientes preguntas: ¿es posible pensar en la regulación del acceso a los derechos (civiles, sociales, económicos y políticos) como un proceso uno de cuyos *efectos* sea la delimitación de grupos poblacionales “marcados”? Esta “marcación” de grupos, según su acceso diferencial a ciertos conjuntos de derechos, y resultante del accionar del Estado nacional, ¿puede promover o reforzar la etnicización de los mismos, y el que resulten tratados como si fueran grupos étnicos en sentido clásico? ¿Es posible pensar en el corpus normativo dirigido a los extranjeros como productor de taxones clasificatorios que, mediante la regulación de su acceso a los derechos, re-etnicizan –a menudo en otros términos- a los sujetos que caben en dichas categorías?

Sin duda, el proceso de regulación del acceso a los derechos<sup>1</sup> en los Estados nacionales puede pensarse como anclado en y evidenciando la fuerza de las matrices clasificatorias previas. Un ejemplo sencillo: a las mujeres y a los extranjeros se les niegan los derechos políticos porque clasifican como carentes de aquellos atributos considerados imprescindibles para el goce de esos derechos: las mujeres, en virtud de su género carecen de racionalidad; los extranjeros, en virtud de su nacionalidad carecen de patriotismo. Por lo general, la exclusión de los derechos políticos suele constituirse en caso paradigmático, ya que pocas cosas parecieran ser tan estrechas como los parámetros de legitimidad para el ingreso a la *polis*<sup>2</sup>. Este pequeño ejemplo propone una conexión –bastante opacada cuando se trata de analizar las políticas de los Estados nacionales- entre matrices clasificatorias y derechos positivos. Si bien no deja de ser interesante plantear la conexión entre procesos clasificatorios y acceso a derechos como círculos concéntricos (la clasificación social como el núcleo duro de la tipificación del sujeto legítimo de derecho; cfr. Pacecca 2003), es posible hacer un intento por plantear la vinculación en términos de retroalimentación, y pensar en los conjuntos de derechos positivos con los cuales los Estados nacionales delimitan distintas categorías de ciudadanos como elementos fuertes que rebasan el marco de los sujetos individuales para los que fueron pensados<sup>3</sup> para convertirse en calificadores y clasificadores de colectivos<sup>4</sup> que resultan etnicizados.

---

1 Al hablar de “regulación al acceso de los derechos” no estoy desconociendo las luchas políticas en torno a los derechos. Enfatizando la idea de regulación, mi intención es hacer hincapié en el proceso de generalización *regulada* de los derechos: del varón blanco adulto y propietario a otras categorías sociales.

2 En verdad, la figura del ciudadano, así como su expansión, es indicativa de “la existencia de una frontera identitaria y de un sistema de privilegios (...). Si se quiere ser preciso cuando se habla de ciudadanía, más que buscar una definición mágica simplemente hay que agregar adjetivos” (Andrenacci 1997:116).

3 Recordemos que para los Estados modernos el sujeto individual, y no la comunidad o cualquier otro colectivo, es la figura *princeps* de los derechos.

4 Es decir que si bien los derechos de los Estados nacionales modernos están escritos para y se inscriben en sujetos individuales, de todos modos se conforma un colectivo *post-factum*: el colectivo de todos

## Operadores clasificatorios: tótem y ley

Axel Lazzari (1997 y 2000) discute el concepto de etnicización/Nacionalización para aludir a un modo de hegemonía que permita reflexionar sobre las relaciones de dominación en los Estados nacionales

“prestando atención al papel que cumplen sus agencias gubernamentales al especificar y regular la emergencia de diferencias étnicas y de otros tipos (regionales, raciales, populares, de género, etc.) en el ámbito de las identidades genéricas (nación, ciudadanía). En este sentido, las categorizaciones étnico-estigmatizantes incitadas pautan tentativamente a los agentes que llegan a portarlas accesos subordinados tanto al mercado económico como a las esferas política y cultural de un estado-nación” (1997; 131).

Con esta noción de “eticización” quisiera hacer referencia, además, a cierto proceso de otorgamiento de significado, que, realizado desde una posición hegemónica (en este caso la del Estado nacional a través de sus agencias gubernamentales) construye aquello que percibe como diferencias / desigualdades en *indicadores de identidades* (qua étnicas) a las que se les atribuyen las capacidades explicativas y predictivas (respecto al comportamiento de los sujetos que las portan) que desde una perspectiva esencialista le fueran atribuidas en buena medida a las identidades étnicas “clásicas”. Un ejemplo extremo de este proceso de “eticización” podría ser la postulación que hace Oscar Lewis (1966) de una “cultura de la pobreza”, donde pobreza casi pareciera ser un lugar geográfico –comparable a las Islas Trobriand- cuyos nativos detentan una cultura (étnica) específica resultante del cruce de una serie de variables que Lewis analiza. Si bien es indudable que estos procesos de etnicización son parte de procesos clasificatorios más vastos, son a su vez correlativos a efectos de dominación que deben obligatoriamente analizarse en relación a las disputas por el acceso a derechos.

Sin duda, esta idea de etnicización, con su énfasis en la *imposición* de una identidad estructurada como si fuera “étnica” (de una alter-atribución desligada de una auto-atribución colectiva preexistente) lleva necesariamente a considerar la relación entre “clasificación” y “realidad”; entre “mapa” y “territorio”. Lévi-Strauss afirma que toda clasificación, así como las operaciones que la subyacen, es una “puesta en estructura” (1964:28) que introduce orden en el universo. Sin embargo, “*el principio de una clasificación no se postula jamás*: sólo la indagación etnográfica, es decir, la experiencia,

---

quienes detentan esos derechos, aun cuando, supuestamente, sólo tengan eso en común. A diferencia de lo que ocurre con los derechos comunitarios, el individuo no es primero parte del colectivo (que es el depositario de los derechos) y sólo en tanto que tal accede a los derechos de los que goza el colectivo.

puede descubrirlo a posteriori” (id. p.92, itálicas en el original). Esto significa: *a*) que el universo puede “ordenarse” de muchas maneras, y que cada clasificación propone/postula un ordenamiento posible; *b*) que el principio rector de la clasificación no está en el universo, en “lo real”. Es decir que la clasificación (o el mapa) no recoge ni refleja un ordenamiento que es natural o intrínseco del territorio. Dicho en otros términos, no es imprescindible que los grupos existan *an sich* (en el territorio) para ser constituidos como tales en la clasificación (en el mapa)<sup>5</sup>.

Siguiendo a Lévi-Strauss, las dificultades en relación a la comprensión del totemismo ilustran este punto. El tótem no rememora una relación arcaica y “verdadera” entre los grupos humanos y las especies animales, sino que postula/propone una homología entre dos series diferentes, que a grandes rasgos pueden resumirse como la serie de la naturaleza (representada por las especies animales) y la serie de la cultura (representada por los clanes). Y esta homología no resulta de equivalencias entre los elementos denotativos de una y otra serie (los animales; las personas) sino que la homología atañe a las separaciones diferenciales. Los elementos de una serie se relacionan entre sí de manera homóloga a como lo hacen –también entre sí– los elementos de la otra serie. El operador totémico, entonces, conecta dos series distintas, compuestas por elementos distintos (que conservan todas sus diferencias), pero postulando una homología entre ellas, homología que es, por supuesto, una hipótesis, un efecto de la clasificación. De este modo, el operador totémico evidencia tanto la *arbitrariedad* como la *sistematicidad* de la clasificación, y evidencia que el principio clasificatorio no está en la naturaleza ni en aquello que se clasifica. Por eso, Lévi-Strauss ironiza que, así como hay cosas que son “buenas para comer”, el totemismo es “bueno para pensar”; y agregaríamos que una de las tópicos en torno a las cuales alimenta el pensamiento es la historicidad de las clasificaciones, como procesos y como matrices, o más precisamente: como matrices en permanente proceso.

Desde una perspectiva que aspira a historizar los procesos clasificatorios, Comaroff y Comaroff (1992) revisan ciertas tópicos de la etnicidad con la finalidad de explorar algunas cuestiones analíticas fundamentales en torno a los signos y las prácticas de la desigualdad. Así, sostienen que mientras

“el totemismo surge cuando se establecen relaciones simétricas entre grupos sociales estructuralmente similares –que pueden o no integrarse

---

5 Sin duda, uno de los efectos fundamentales de la violencia simbólica que despliegan los Estados nacionales (independientemente de los permanentes cuestionamientos que pueda recibir el monopolio con aspiraciones a legítimo de esta violencia) es, como dice Bourdieu, la “imposición de una visión de las divisiones” que resulta de un trabajo político en sentido amplio (1993:132).

en una única comunidad política- la etnicidad tiene sus orígenes en la incorporación asimétrica dentro de una misma economía política de grupos estructuralmente disímiles” (p. 50, mi traducción).

Argumentan que la etnicidad es una de las maneras de *representar, en el ámbito de la cultura, la división social del trabajo*, y que estas representaciones distan de ser arbitrarias:

“puesto que aprehenden y racionalizan la desigual distribución de poder material, social y político en virtud de la membresía grupal, deben, por definición, adscribir las desigualdades a la naturaleza intrínseca de los grupos involucrados. (...) Cuando las clases subalternas están compuestas por personas de diversos orígenes, la sustancia de sus identidades, tales como son concebidas tanto desde adentro como desde afuera, es inevitablemente un bricolage que se configura en los mismos procesos históricos que en los que se conforma su subordinación” (p.56, mi traducción).

Resumiendo, este trabajo aborda ciertas tópicas del corpus normativo destinado a regular la presencia de extranjeros en Argentina desde una perspectiva que permita pensarlo como un elemento que se constituye en –a la vez que constituye– un proceso clasificatorio precario, inconcluyente y fuertemente tensionado (una matriz en proceso). Muy laxamente, se trata de pensar un corpus normativo en términos de una suerte de operador totémico que, mediante la regulación del acceso a derechos, conecta dos series *sociales*. ¿Cuáles son las series que conecta este operador? Una sería, a grandes rasgos, la serie “política” que habla de la capacidad de los sujetos o de los grupos (clanes, castas, etc.) de convertirse enunciadorens legítimos de lo social; la otra sería, también a grandes rasgos, la serie de la “producción”, entendida en el sentido amplio de medios y relaciones de producción. Estas dos series –que en las sociedades llamadas primitivas son reguladas por el parentesco<sup>6</sup>– en sus diversas formulaciones (superestructura y estructura; Estado y sociedad civil; organización política y organización económica) conforman los polos entre los que se despliegan los conjuntos de derechos positivos, que pueden pensarse como uno de los parámetros de ordenamiento, calificación y clasificación de los sujetos en los Estados nacionales. La vertiente que este trabajo intenta explorar es que esta clasificación de los sujetos en función de sus derechos no termina allí, sino que los agrupamientos que produce tienden a estructurarse y ser leídos como si fueran étnicos, promoviendo una re-etnicización de los

---

6 Recordemos que uno de los elementos del totemismo que más contribuyó a su mistificación fue el hecho de que expresara las relaciones entre las dos series en términos de parentesco ficticio, en términos de “falsa” relación de descendencia entre tótem y clan: el animal totémico como progenitor ancestral del clan.

sujetos y una reconfiguración, en el lenguaje de los derechos, de una estructura de divisiones cuasi-étnicas.

## Extranjeros y Estado

Ahora bien, esta revisión deja sin responder al menos dos preguntas muy concretas y que atañen directamente a este trabajo, a saber: ¿por qué los extranjeros? ¿Por qué las políticas migratorias?

Muy apretadamente, los extranjeros, por su sola condición de tales (definida por la pertenencia a otra comunidad política, ya sea en virtud de la residencia o del nacimiento) siempre fueron un motivo de reflexión y de preocupación para los Estados nacionales. Los dispositivos de control que todas las agencias de dominación ejercieron/ejercen sobre ellos se fundamentaron en el presupuesto –indiscutido y generalizado- de la *no naturalidad* de su vínculo con la comunidad en la que son extranjeros, por oposición a la *naturalidad* del vínculo que con ella tienen los naturales o nativos. Esta no naturalidad que los vuelve extranjeros, diferentes y sospechosos, justifica el control y la vigilancia en todas sus diversas formas, y en grado cualitativamente distinto que para los nativos. Sin embargo, la misma otredad que los separa de nosotros constituyéndolos además como desiguales en sus derechos (en sentido amplio) los convierte en una suerte de objeto para la reflexión, en un “problema teórico” con movilidad propia, en una variable independiente en una sociedad entendida en términos primordialmente mecánicos y como ilusorio laboratorio donde son posibles el ensayo, el experimento y la manipulación. Para las agencias regulatorias –aunque no sólo para ellas- la condición de extranjero tiende a dominar cualquier otro atributo tanto de la persona como del colectivo, y permite unificarlos y aglutinarlos de un modo que suscita mayores escándalos cuando se aplica a los nativos.

La otredad casi absoluta del extranjero, anclada y objetivada en la evidencia de su no naturalidad, es un poderoso pero vacío campo de fuerza cuyos contenidos varían: de Prometeo a amenaza al bien público, pasando por calificaciones comparativamente más anodinas, pero siempre trazadas a esa esencia que es otra, a esa naturaleza que es otra, a esa nacionalidad que es otra. Es decir que, desde el punto de vista de lo que podría llamarse la argumentación de las agencias estatales, para calificar al extranjero siempre está disponible un dato “real y objetivo”, que se encuentra en el orden de la naturaleza de las cosas y no en la ficción de las clasificaciones, en la dureza del territorio y no en la volatilidad del mapa. Desde la perspectiva que orienta este trabajo, la otredad del extranjero aparece como un recipiente natural, como una forma que no precisa demasiada argumentación. Entonces, lo que se discute son los contenidos de ese recipiente: el extranjero es como es (diferente) justamente *porque* es extranjero; pero

¿cómo es el extranjero? Este *cómo* es el espacio en el que se postulan y se ponen a prueba adjetivos (civilizador, peligroso, bárbaro) cuya capacidad descriptiva está fuertemente adherida al sustantivo extranjero. El poder hegemónico y de imposición clasificatoria que detenta el Estado nación se despliega en ese arco que va de la certeza de que los grupos poseen efectivamente una “naturaleza intrínseca” (Cfr. Comaroff y Comaroff, supra) a la *indeterminabilidad* igualmente intrínseca de cómo es esa naturaleza. La agencia hegemónica *dice* cómo es esa naturaleza intrínseca y cuáles son sus indicadores, y en virtud de ello clasifica a los extranjeros en relación con los nativos.

¿Por qué la normativa migratoria? La normativa migratoria argentina puede pensarse como un corpus que regula el acceso a derechos de los extranjeros a través de las categorías de ingreso y residencia que establece. Esto, que es lo que hace prácticamente toda normativa migratoria, puede resumirse como un intento por tipificar la legitimidad y los alcances del vínculo no natural que se establece entre el extranjero y la sociedad de destino. Puesto que los grandes movimientos migratorios entre estados nacionales soberanos se iniciaron en el siglo XIX, en estrecha conexión con cambios radicales en los mercados mundiales, una de las preocupaciones principales de las normativas nacionales radicó en especificar a qué recursos de la comunidad de destino podían tener acceso los extranjeros, y el trabajo es, en este contexto, tanto un recurso como un derecho. Lo interesante del caso argentino -y que seguramente se aplica a otros casos- es que el país fue lugar de destino de dos grandes flujos migratorios (los migrantes de ultramar y los migrantes limítrofes) que recibieron tratamiento divergente por parte de las agencias estatales, especialmente en lo concerniente al trabajo como recurso y como derecho, y cuya trayectoria y legitimidad como grupo no sólo fue diversa, sino que además estas diferencias obligan a pensar acerca de la manera en que la normativa fue correlativa a los procesos de etnicización, racialización y estigmatización.

El foco principal de esta investigación se centra en el análisis de la normativa migratoria argentina del período comprendido entre 1945 y 1970 con la finalidad de enfocar dicho corpus normativo desde una perspectiva que permita pensarlo en relación al cambio en la composición de los flujos migratorios. En términos muy sintéticos -que luego ampliaré- el período de referencia está signado por el intento de recuperar los ingresos de ultramar cuyo cese se perfila como irreversible, así como por la indiscutible continuidad de los ingresos de los inmigrantes limítrofes. Es decir que se trata de un período en el cual cambia definitivamente la composición de los flujos, al tiempo que, desde el punto de vista de la normativa conviven -conflictivamente, por cierto- criterios amplios con criterios restrictivos; ensayos de inmigración planificada con promoción de la inmigración espontánea; carriles a largo y corto plazo operando simultánea y contradictoriamente.

A los efectos de contextualizar el período que se analiza en este trabajo, es preciso revisar muy brevemente algunas cuestiones que hacen a las características de los flujos migratorios y de la normativa que reguló su ingreso.

Entre 1890 y 1914 aproximadamente, se afincaron en la Argentina casi dos millones y medio de extranjeros que modificaron radicalmente las características económicas, sociales, políticas y demográficas del país. Entre 1869 y 1914 los extranjeros pasaron de 210.000 a 2.300.000, en tanto que 1895 representaban al 25% de la población (INDEC 1996 y 1997). En lo que respecta a sus nacionalidades, españoles e italianos dan cuenta de más del 70% de estos inmigrantes. Los que llegaron fueron predominantemente hombres jóvenes -artesanos, jornaleros, obreros no calificados o campesinos- que se instalaron en las provincias más ligadas a la explotación agropecuaria (Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe). Estos inmigrantes de ultramar fueron los ingresantes principales hasta 1914, pero no fueron los únicos. Como herencia de mercados regionales forjados durante la época colonial, la movilidad poblacional entre las distintas naciones en que finalmente cristalizaron los virreinos no fue pequeña. La migración desde los países limítrofes (Brasil, Bolivia, Chile, Paraguay y Uruguay) constituyó un flujo más reducido, de crecimiento lento pero sostenido y que, a diferencia de la inmigración de ultramar, no tiene interrupciones. A pesar de su crecimiento en términos absolutos, su peso relativo sobre el total de la población nunca superó el 3%, en tanto que su incidencia sobre el total de extranjeros varía en función de los volúmenes de ultramar. Así, en relación al volumen total de extranjeros, la proporción de migrantes limítrofes disminuye de 19% en 1869 a 8,6% en 1914, para luego aumentar su participación debido a tres factores combinados: su propio crecimiento en términos absolutos; la interrupción de los flujos de ultramar; y la mortalidad de las antiguas cohortes europeas. Para 1991, el 50% del millón seiscientosmil extranjeros que reside en el país proviene de los países limítrofes, en tanto que en 2001 este porcentaje sube al 65%.

Si bien el flujo de inmigrantes limítrofes nunca se interrumpió, sus características se fueron modificando a lo largo de los años, principalmente en tres aspectos: el patrón de ingreso y asentamiento en territorio argentino; la composición por sexos; y, en menor medida, la composición por nacionalidades. Hasta la década de 1960 el principal foco de atracción para los migrantes limítrofes eran las economías regionales, parcialmente desprovistas de mano de obra debido a los procesos de migración interna hacia las grandes ciudades. Estas economías regionales, de base predominantemente agrícola en el noreste, el noroeste y Cuyo, y de base ganadera en el sur, debían resolver demandas estacionalizadas de mano de obra para levantar las cosechas (zafra, yerba mate, vid, aceituna) o para la esquila de ovejas en la Patagonia. Por proximidad -ya que se trata de provincias fronterizas- estas actividades rurales transitorias convo-

caron mano de obra de sus países limítrofes: bolivianos en las provincias del noroeste, paraguayos en las del noreste y litoral, chilenos en el sur<sup>7</sup>. Entonces, en términos generales, el ingreso de buena parte de los migrantes limítrofes estaba caracterizado por la estacionalidad y la pendularidad entre su lugar de origen y un destino en Argentina. Sin embargo, a partir de la década de 1960, el Área Metropolitana de Buenos Aires<sup>8</sup> comienza a adquirir cada vez más importancia como destino, y especialmente para las mujeres. A medida que los destinos rurales “perdieron” parte de sus migrantes a favor de los destinos urbanos (donde, en principio, la demanda de trabajo está desestacionalizada), la migración tendió a volverse más prolongada, e incluso definitiva. Con la inserción laboral en el área de servicios o manufactura mano de obra intensiva, todas las nacionalidades -aunque no todas en la misma medida- fueron aumentando su concentración en el AMBA (Marshall y Orlansky 1982 y 1983).

En lo que respecta a la normativa migratoria, la pieza fundacional fue la Ley 817 de Inmigración y Colonización, sancionada en 1876 y más conocida como Ley Avellaneda por el presidente bajo cuyo mandato se impulsara. Esta ley se hizo eco de las orientaciones establecidas en la Constitución Nacional de 1853, cuyo artículo 25 comprometía al gobierno federal “a fomentar la inmigración europea”, en tanto que el artículo 20 establecía los derechos de los extranjeros en el territorio de la nación: gozarán de todos los derechos civiles de los ciudadanos, podrán ejercer su industria, comercio o profesión, poseer bienes raíces, ejercer libremente su culto, etc.

La ley 817 definió como inmigrante a

“todo extranjero jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor menor de sesenta años que llegue al país para establecerse pagando pasaje de segunda o tercera clase o teniendo el viaje pagado por cuenta de la Nación, de las Provincias o de las empresas particulares protectoras de la inmigración y colonización”.

Declararse inmigrante conllevaba ventajas tales como ser alojado y mantenido a expensas de la Nación durante períodos que variaban entre 5 y 10 días, ser trasladado gratuitamente al sitio donde deseara fijar su residencia, introducir utensilios y herramientas libre de impuestos, y otras ventajas. Para ordenar la gestión migratoria,

---

7 La inmigración uruguaya históricamente se concentró en Buenos Aires, y fue mayoritariamente urbana, en tanto que la brasileña fue siempre de muy escaso volumen.

8 El Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) está conformada por la Capital Federal y 19 partidos del Conurbano Bonaerense. Según el censo poblacional de 1991, concentra el 30% de los habitantes de la república.

esta ley creó una Oficina de Población (actual Dirección Nacional de Migraciones), dependiente del Ministerio del Interior y autoridad de aplicación de la ley, con delegaciones en el interior del país y en el extranjero. Entre otras cosas, esta Oficina difundía las ventajas de la Argentina entre los potenciales migrantes, financiaba pasajes y mantenía el Hotel de Inmigrantes. De esta oficina dependían a su vez Oficinas de Trabajo en distintas localidades del interior del país, cuya finalidad era facilitar la colocación laboral de los inmigrantes y vigilar a sus empleadores en lo atinente a las condiciones de trabajo y al pago de los salarios pactados.

Debe tenerse en cuenta que esta ley fue fruto de un largo debate social y político que excedía lo estrictamente migratorio. A fines del siglo XIX la “cuestión migratoria” estaba tramada en una discusión más amplia cuyo eje central era la búsqueda de mecanismos e instrumentos (en el sentido más intervencionista) que aceleraran el progreso económico y social y promovieran el tránsito de la barbarie a la civilización. El pasaje de la barbarie a la civilización, corporizada esta última en el crecimiento económico y posicionamiento en el mercado mundial, y en un orden republicano para una población mayoritariamente blanca y culta, implicaba la discusión e implementación de políticas a mediano y largo plazo que tendiesen a los fines propuestos. La política migratoria fue una de las más importantes, no sólo por sus efectos (la radicación de 2,5 millones de extranjeros en un cuarto de siglo) sino también por cómo fueron pensados esos inmigrantes. Sin entrar en demasiados detalles, tanto para la generación del '37 como para la generación del '80 (delegados locales de la misión civilizatoria del hombre blanco) el desafío era germinar una nación moderna –léase civilizada- en el desierto cultural y geográfico argentino. Y en esta tarea, el papel destinado a los extranjeros no era menor: inmigración, colonización y civilización iban de la mano. Se esperaba que los inmigrantes europeos –puesto que en ellos se pensaba, con prioridad en los ingleses, suizos, franceses y alemanes- colonizaran el campo, intensificaran la producción y contribuyeran al aumento de los saldos exportables; que estabilizaran políticamente la campaña mediante la presencia de población sin lealtades facciosas (esto pensado en relación al caudillismo); y que mediante el trasvasamiento racial garantizaran la difusión de la civilización. Puesto que para el pensamiento evolucionista decimonónico *raza* y *cultura* formaban una amalgama indisoluble, las virtudes civilizatorias eran parte de la dotación genética de los pueblos, y la manera más segura de garantizar la implantación de los “hábitos de orden, disciplina e industria” que reclamaba Alberdi era mediante la radicación en el país de quienes los poseen por naturaleza: los inmigrantes europeos.

Acorde con estas expectativas –los migrantes europeos como modernos Prometeos que encenderían la llama del progreso- la ley Avellaneda promovió un marco

verdaderamente amplio y garantista, que sólo excluía a los extranjeros de los derechos políticos en tanto y en cuanto no se nacionalizasen. Esta perspectiva, sumada a la asistencia y las facilidades disponibles para los extranjeros despertó resistencias reiteradamente expresadas durante el debate de la ley y que giraban en torno a la idea en que en Argentina era mejor ser extranjero que nacional. Sin embargo, esta suerte de idilio y de “cita a ciegas” que con la inmigración europea tenían los sectores hegemónicos comenzó a resquebrajarse en los últimos años del siglo XIX. La ruptura adquirió forma manifiesta a principios del siglo XX con la sanción de las leyes de Residencia (1902) y de Defensa Social (1910), explícitamente apuntadas a expulsar y prohibir la entrada de todo un grupo de extranjeros -vastamente definidos como “peligrosos para el bien público”- cuya *naturaleza intrínseca* estaba marcada por el virus del anarquismo. Desde el punto de vista de los derechos, debe señalarse que el aspecto más escandaloso de la Ley de Residencia (derogada recién en 1958) fue el crear una jurisdicción especial para los extranjeros, jurisdicción que además era coto exclusivo del Poder Ejecutivo, convertido en policía, fiscal y juez del extranjero. Como preguntara el Diputado Gouchon en la sesión de la Cámara de Diputados del 22 de noviembre de 1902:

“¿No hay acaso en nuestra legislación penas establecidas para los que perturban el orden público? ¿Por qué se va a establecer la desigualdad entre el habitante argentino y el extranjero? ¿Por qué el habitante argentino que perturba el orden público ha de tener la garantía de la justicia y no ha de tenerla el habitante extranjero?”

Así como estas leyes implicaron retoques a la ley Avellaneda (que fue sustituida recién en 1981 por la ley 22.349, surgida de la última dictadura militar), durante el transcurso del siglo XX una gran cantidad de decretos del Poder Ejecutivo la fue modificando. Estos decretos (que si a ellos se suman las Resoluciones de la Dirección de Migraciones superan tranquilamente los doscientos) apuntaron tanto a cuestiones pequeñas y coyunturales tales como los valores de las multas, la documentación probatoria, las excepciones en los permisos de desembarco para personas comprendidas en las inhabilitaciones de la ley (tales como las mujeres solas o los enfermos de tracoma) como a decisiones de fondo tales como amnistías, reglamentos migratorios que modifican criterios de ingreso y residencia, y cambios en las estructuras e incumbencias administrativas.

Un análisis amplio de la normativa migratoria argentina permite identificar tres aspectos que dominan la gran cantidad y variedad de cuestiones abordadas (ver Pacecca 2000). En primer lugar, la normativa migratoria deja de expresarse en forma de leyes con trámite parlamentario regular para conformarse como un corpus asistemáti-

co y fragmentario dominado por los decretos del Poder Ejecutivo. Tan es así que hasta la sanción de la ley de Migración 25.871/2004, la última ley que legisla directamente sobre el ingreso y permanencia de extranjeros es la Ley de Defensa Social (7902) de 1910<sup>9</sup>. En segundo lugar, este pasaje de leyes a decretos no sólo es paralelo a una política migratoria crecientemente restrictiva<sup>10</sup> -aún cuando conviva con ocasionales amnistías-, sino que además los decretos cada vez delegan mayor poder de policía en las instancias administrativas. El tercer aspecto es la notoria carencia de una legislación comprensiva que tome en cuenta las características de la migración limítrofe. Así como la ley Avellaneda “imaginó” un prototipo de inmigrante y se propuso atraerlo y retenerlo, la normativa que afecta a los migrantes limítrofes (que son los ingresantes principales a partir de 1950) se fue construyendo a partir de sucesiones de decretos que legislaban para la coyuntura. Si bien en buena parte de esta normativa los migrantes limítrofes rara vez aparecen mencionados explícitamente, muchos de los cambios introducidos se relacionan con el patrón de ingreso por tierra, más difícil de controlar que el ingreso por vía marítima. En consecuencia, uno de los efectos principales fue que el control tendió a focalizarse en el control de la *permanencia* y en restricciones a las condiciones de residencia y trabajo legal.

En síntesis, la perspectiva garantista y legitimadora de los extranjeros que inspiró a la Ley Avellaneda fue desmoronándose lentamente, y puede sospecharse que este desmoronamiento no fue ajeno a los procesos de reclasificación de los extranjeros. Recordemos que esta ley fue pensada y discutida en relación a una imagen fantasmática, a un extranjero que hacia 1876 era una silueta cuya nitidez era más un efecto óptico -casi diríase una “ilusión óptica”- que un atributo propio. El desmoronamiento de este encuadre garantista fue sin duda lento, y se lo reconoce sobre todo por sus frutos: el extranjero como una figura cuyos derechos resultan cada vez más recortados vía figuras de residencia que vuelven ilegal su permanencia y su trabajo.

### **1945-1970: Volúmenes y flujos**

Desde el punto de vista de la composición y el volumen de los flujos migratorios, el período en cuestión se caracteriza por la relativa estabilidad de la cantidad de extranjeros, su disminución sostenida como porcentaje de la población total, y el

---

9 Tres leyes escapan a esta generalidad: la Ley 14.345, de 1954, que aprueba la constitución de un Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas; la Ley 14.392 -Ley General de Colonización, también de 1954- y que hace referencia a inmigrantes agricultores; y la ley 14.445, de 1958, que deroga la ley de Residencia de Extranjeros de 1902 y deja sin efecto los decretos de expulsión que fueran dictados en su marco.

10 Las restricciones en cuanto al ingreso de extranjeros son una tendencia mundial, independientemente de que sea el Poder Ejecutivo o el Parlamento quienes tomen las medidas.

incremento de la participación de los migrantes limítrofes sobre el total de extranjeros, paralelo a su estabilidad sobre la población total (alrededor del 2%). Los Cuadros 1, 2 y 3 muestran las características de esta evolución. Entre 1947 y 1960 la cantidad de extranjeros aumenta levemente; y este aumento que se debe a dos causas combinadas: un muy leve incremento de extranjeros no limítrofes (unas 15.000 personas), y un gran salto en el crecimiento de limítrofes (unas 150.000 personas). Sin embargo, debe tenerse en cuenta que el leve incremento en valores absolutos de extranjeros no limítrofes oculta la sobremortalidad de las cohortes previas que representadas en los grandes volúmenes del censo de 1914, es decir que la magnitud real de este incremento está opacada por un reemplazo generacional. El Cuadro 4, que muestra la evolución por nacionalidades, sirve para completar esta información. En lo que respecta a los limítrofes, se observa que, con la excepción de los uruguayos, todas las nacionalidades incrementan su volumen, inclusive muy fuertemente (chilenos, bolivianos y paraguayos), y si bien modifican sustancialmente su participación dentro del total de extranjeros (del 13% en 1947 al 24% en 1970), apenas varía su participación dentro de la población total: del 2% al 2,3%. En cuanto a los no limítrofes, sólo los italianos evidencian un aumento de unas 100.000 personas entre 1947 y 1960. Es decir que sólo en este caso los ingresos de posguerra lograron revertir la mortalidad de cohortes anteriores y dejar un saldo positivo.

En su conjunto, estas cifras demuestran que, si bien entre 1947 y 1960 hay un pequeño incremento en los extranjeros no limítrofes, este incremento es, a la luz del censo de 1970, una excepción aislada debida tanto a la emigración europea de posguerra como a los esfuerzos argentinos por atraerla. Claramente, la contribución al volumen total de extranjeros (que no deja de descender) está dada por la inmigración proveniente de países limítrofes. En 1991, de 1.600.000 extranjeros, 817.000 son limítrofes. Es decir que, a partir de 1950 aproximadamente, la no interrupción del ingreso de extranjeros limítrofes es una tendencia tan clara como la desaceleración de los flujos de ultramar.

**Cuadro 1. Población total según origen (en valores absolutos)**

	1947	1960	1970
Total	15.893.827	20.010.539	23.390.050
Extranjeros	2.435.927	2.604.447	2.210.400
No limítrofes	2.122.663	2.137.187	1.676.550
Limítrofes	313.264	467.260	533.850

Fuente: INDEC, 1996. Serie Análisis demográfico.

*La población no nativa de la Argentina. 1869-1991.*

### Cuadro 2. Población total según origen (en porcentajes)

	1947	1960	1970
Población total	15.893.827 100%	20.010.539 100%	23.390.050 100%
Extranjeros	15.3%	13.0%	9.5%
No limítrofes	13.3%	10.7%	7.2%
Limítrofes	2.0%	2.3%	2.3%

Fuente: INDEC, 1996. Serie Análisis demográfico.

*La población no nativa de la Argentina. 1869-1991.*

### Cuadro 3. Población no nativa según país de nacimiento (en porcentajes)

	1947	1960	1970
Total de extranjeros	2.435.927 100%	2.604.447 100%	2.210.400 100%
No limítrofes	87,1%	82,0%	75,8%
Limítrofes	12,9%	18,0%	24,2%

Fuente: INDEC, 1996. Serie Análisis demográfico. *La población no nativa de la Argentina. 1869-1991.*

### Cuadro 4. Composición de la población no nativa por nacionalidades (valores absolutos)

País de nacimiento	1947	1960	1970
Total	2.435.927	2.604.447	2.210.400
Limítrofe	313.264	467.260	533.850
Bolivia	47.774	89.155	92.300
Brasil	47.039	48.737	45.100
Chile	51.563	118.165	133.150
Paraguay	93.248	155.269	212.200
Uruguay	73.640	55.934	51.100
No limítrofe	2.122.663	2.137.187	1.677.693
España	749.392	715.685	514.500
Italia	786.207	878.298	637.050
Otros países	584.622	570.374	526.075

Fuente: Censos Nacionales de Población (1947 y 1960), INDEC (1997). *La migración internacional en la Argentina: características e impacto.* Serie Estudios, N° 29.

En síntesis, las cifras de los sucesivos censos evidencian sin lugar a dudas que, desde mediados del siglo XX, Argentina dejó de ser lugar de destino de migraciones

*inter-continetales* para recoger buena parte de la migración *intra-continental*.

### **Tres tópicos de la cuestión migratoria**

En lo que respecta a las políticas y a la normativa migratoria del período comprendido entre 1945 y 1970, puede decirse que, al igual que las cifras censales, presentan oscilaciones hasta que finalmente pareciera perfilar una tendencia. Este período está recorrido por distintas administraciones: cuatro de ellas resultantes de elecciones (los dos gobiernos de Perón entre 1946 y 1955; Frondizi entre 1958 y 1962; e Illia entre 1963 y 1966; los dos últimos electos con proscripción del peronismo), dos de golpes de estado (Aramburu entre 1955 y 1958; Onganía entre 1966 y 1969) y el breve interinato de Guido entre la caída de Frondizi y la asunción de Illia. Si bien el signo y los proyectos nacionales de estas administraciones reconocen fortísimas diferencias, estas divergencias no parecieran trasladarse sistemáticamente al campo de las políticas y de la normativa migratoria. Esto no significa que las distintas administraciones no tuvieran su “marca de agua”, pero en todo caso las líneas de fuerza que a lo largo de todas ellas dominaron el campo de la “cuestión migratoria” fueron lo suficientemente estables –o fueron consideradas lo suficientemente estables- como para que ninguna de ellas promoviera orientaciones claramente refundacionales.

Sin duda, un signo de las administraciones surgidas de elecciones son las amnistías que regularizan la situación de aquellos residentes extranjeros que por diversos motivos no cumplen con la ley migratoria. La primera amnistía la da Perón en 1949, la segunda la firma Frondizi en 1958 y la tercera Illia en 1964. Mientras que la primera fue para todos los extranjeros, las demás fueron sólo para extranjeros limítrofes. Desde el punto de vista de la tramitación, las tres fueron por decretos del Poder Ejecutivo, al igual que prácticamente todo el resto de la normativa. De las tres leyes con trámite parlamentario regular posteriores a 1910 que involucran a extranjeros, dos se discuten y se sancionan en 1954: la ley 14.345, que aprueba la creación del Comité Intergubernamental para las Migraciones Europeas (CIME), y la Ley General de Colonización (14.392). La tercera ley es de 1958, y deroga la ley de Residencia de 1902. Si bien más adelante analizaré estas discusiones con mayor detenimiento, es interesante señalar cómo las únicas discusiones parlamentarias giran sobre las mismas tópicos del siglo anterior: la migración europea, la colonización, la expulsión.

A grandes rasgos, es posible identificar tres tópicos principales en la discusión acerca de la política y la normativa migratoria<sup>11</sup>: la inmigración espontánea vs. la in-

---

11 Esta distinción entre política migratoria y normativa migratoria apunta a separar a ambas para destacar sus tensiones. Si bien es indiscutible que toda política, para ser realmente tal, debe plasmarse en normativa acorde, no toda normativa puede identificarse como un elemento consistente dentro de una política explícita. En el caso del corpus migratorio esto es especialmente notorio, ya

migración protegida; los criterios de selectividad; la relación entre población y desarrollo. De estas tópicas, la última es sin duda la fundante, y es difícil sostener que, a mediados del siglo XX, esta relación haya dejado de pensarse en los mismos términos mecánicos que cien años antes. En el caso argentino, el núcleo duro de esta relación sigue siendo la lucha entre el “espíritu hispano-indígena” y la “civilización de la raza blanca”. Esta relación antagónica entre dos polos conserva su vigencia, si bien las ideas de “civilización” y de “raza blanca” ya no resultan ni tan delimitadas ni tan transparentes como lo fueran hacia 1850. La relación entre población y desarrollo se plantea casi como una secuencia inevitable: a más y mejor población (donde “mejor” se define en términos raciales), mayor desarrollo. Si bien nadie discute que las políticas de población, migración y colonización se desplieguen entre ambos términos, pareciera ser igualmente evidente que dichas políticas no harían más seleccionar la “mejor” población, catalizando, ordenando y acompañando un proceso que, en última instancia, está regido por la mano invisible de las leyes de una suerte de genética biológica y social. Esta perspectiva, fundante del garantismo de la ley Avellaneda, demuestra su vigencia hacia 1950 de dos maneras: por un lado, con el reflotamiento de las políticas de colonización, destinadas exclusivamente a colonos europeos; por otro lado, con la sistemática exclusión de las políticas de fondo de cualquier referencia a extranjeros no-europeos<sup>12</sup>, y por extensión, de los inmigrantes limítrofes.

Los términos en que se discutirán estas tres tópicas –así como las terribles tensiones que laten en ellas– aparecen sintetizados en una discusión parlamentaria de 1939, que si bien es previa al recorte temporal analizado en este trabajo, muestra además posiciones duramente enfrentadas<sup>13</sup>. El 1° de junio de 1939, diputados de la opo-

---

que buena parte de los decretos y resoluciones abordan e intentan resolver cuestiones coyunturales, a veces sin discutir las implicancias que esas decisiones tienen en relación a una política de fondo, y otras veces en directa inconsistencia con lo que puede considerarse la política explícita. Estas tensiones, contradicciones e inconsistencias son parte de todos los corpus normativos, y reflejan capacidades políticas y primacía de intereses sectoriales diversos a la hora de priorizar entre estructura y coyuntura. Este trabajo hace hincapié en esta distinción ya que, desde la perspectiva teórica propuesta, es en este abanico donde es posible explorar la relación entre normativa y procesos clasificatorios.

12 La excepción son casos aislados relativos a la radicación y nacionalización de ciudadanos japoneses (sospechosos durante la Segunda Guerra) y ex – residentes del Congo belga, pero no de origen africano, sino belga.

13 Las posiciones duramente enfrentadas en cuanto a las políticas migratorias son casi la regla en todos los debates parlamentarios. Sin entrar en estrechas camisas de derecha o de izquierda –que por otra parte no dan lugar a correlaciones claras– los polos del debate tienden a discutir cuán legítimos son los principios en que se basan las políticas de puertas abiertas vs. cuán legítimos son los principios en virtud de los cuales se excluye en el caso de políticas restrictivas. Por supuesto, todas las argumentaciones, ya sean a favor o en contra, combinan y ponderan criterios economicistas relativos principalmente a los mercados de trabajo, con criterios etnicizantes relativos a la “defensa

sición solicitan la interpelación de los ministros de Agricultura y de Relaciones Exteriores y Culto para que informen acerca de la política inmigratoria del Poder Ejecutivo y acerca del criterio del P.E. en relación a reformas a la legislación vigente. Este pedido de interpelación estaba fundado en el decreto 8972 (28 de julio de 1938), que exigía un permiso previo de inmigración que implicaba intervención de los cónsules, supuestamente para hacer frente a un cambio en el perfil de los potenciales migrantes, ya que para esa fecha comenzaron a ser muchos quienes abandonaban Europa por motivos políticos y raciales. La vigencia de este decreto virtualmente cerró las fronteras, ya que el otorgamiento de los permisos de ingreso devino resorte de un Comité Consultivo (creado por el mismo decreto) “que ha anulado prácticamente a la Dirección de Inmigración” (Diario de Sesiones, 9 y 10 de agosto de 1939).

Los argumentos de los ministros, defendiendo el carácter restrictivo del decreto y minimizando la importancia del Comité Consultivo en la toma de decisiones, vuelven sobre la relación entre población y desarrollo, y el impacto que esos extranjeros –o más bien su falta de selección- tendrían en esa planificación del desarrollo. Aún cuando se trate de una cita extensa, las siguientes intervenciones de los ministros sintetizan los criterios y las finalidades de la selección a que apunta el decreto cuestionado:

*Ministro de Agricultura (Padilla):* [La selección tiene como finalidad] “la defensa de la salud física y moral del pueblo a fin de evitar una influencia perjudicial en la economía y en el medio social argentinos. (...) Las cantidades de inmigrantes absorbibles (varían) según sean las condiciones económicas internas, de forma que no se perjudique a los trabajadores de país. (...) Que [los inmigrantes] no sean vencidos que busquen asilo de sus fracasos, sino hombres que por propia determinación procuren orientación a sus actividades”.

*Ministro de Relaciones Exteriores y Culto (Cantilo):* “No hay régimen inmigratorio posible, no se puede resolver, ni siquiera estudiar este problema, si antes el país no se da un plan de colonización que le permita atraer en forma metódica la inmigración seleccionada que el país necesita. La ley de 1876 es inaplicable por anticuada y se puede decir que ha sido prácticamente substituida por sus propias reglamentaciones. Mientras no se de al problema de la colonización la solución de fondo que reclama, sólo se puede operar con procedimientos provisionales y

---

de la salud física y moral del pueblo y a fin de evitar una influencia perjudicial en la economía y en el medio social argentinos” (Ministro Padilla, en la interpelación parlamentaria del 9 y 10 de agosto de 1939).

de emergencia, no para atraer al inmigrante sino para evitar su admisión desordenada en momentos en que una población fugitiva rompe sus vallas en Europa y se echa poco menos que a ciegas sobre los países llamados de inmigración (...) Según observación personal del Cónsul General, esta inmigración en su mayor parte se compone de universitarios y artesanos o gentes sin oficio, faltando el elemento agricultor, único deseable para nuestro país<sup>14</sup>. (...) La corriente humana que bajo el ambiente hostil de ciertos países de Europa busca una salida desesperada hacia los países libres de América no es una corriente emigratoria en el sentido económico de la palabra. El inmigrante es aquel que abandona por su propia voluntad su país de origen con un plan económico para ser cumplido en el país de elección. Pero el indeseable, el expulsado, el refugiado político, el refugiado racial que huye de Alemania, de Austria, de Italia, de España, no es un inmigrante. De sus aptitudes, recursos, posibilidades de adaptación, nada sabemos, o, mejor dicho, sabemos lo contrario, sabemos que ese arraigo impuesto por la fuerza de la adversidad es difícil, si no imposible, porque ese inmigrante viene al país sin libertad, sin medios. Será un error aplicar a esa corriente humana el criterio a la vez generoso y utilitario que hemos aplicado hasta hace muy poco tiempo en el país, abierto de par en par a los hombres venidos de todos los ámbitos del mundo. Crearíamos núcleos de desasimilados, crearíamos entre nosotros el grave problema de las minorías”.

Por la oposición, el Diputado Anastasi argumentó lapidariamente sobre dos ejes: por un lado, el hecho de que “en el fondo de toda esta legislación -vergonzantemente, porque no se atreva a salir a luz- está el prejuicio racial”; y por el otro, citando a Cárcano, que “todos los proyectos de ley presentados hasta ahora al Congreso reformando la actual ley de inmigración son simples proyectos de policía de extranjeros”. Asimismo, y con una claridad reveladora, los diputados denuncian los efectos de clandestinidad, ilegalidad e ilegitimidad de una normativa pensada desde el prejuicio racial (oculto) y con finalidades policiales.

Los argumentos de los ministros combinan cuestiones económicas y raciales. Es interesante cómo ya no alcanza con ser blanco y europeo, y cómo la otredad de estos extranjeros -blancos y europeos, pero no deseables, más aún si se trata de universitarios- se convierte en una amenaza a la nacionalidad (esencialista y étnica) comparable a la amenaza política de los anarquistas casi cuarenta años antes. Es decir que el ex-

---

14 La ley 817 define como inmigrante a “todo extranjero jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor”.

trajero sigue siendo como es *porque* es extranjero, pero en esta oportunidad las dimensiones de esa otredad se redefinen, y aquello que los hacía deseados, civilizadores, asimilables, está ahora fuera de ellos en virtud de una constelación de prejuicios que combinan lo racial fundado en lo religioso –ya que la exclusión apunta sobre todo a los judíos- con una considerable cuota de sospecha política: los otros excluidos fueron los miles de españoles republicanos que se dirigieron a México.

El rechazo de estos extranjeros, que sin dudas hubieran ingresado al país sin problemas en 1890, no puede pensarse fuera de las “enseñanzas” o las “secuelas” de la ley de Residencia. A diferencia de 1876, donde la inmigración también estaba pensada en términos de selección, pero de selección positiva, hacia 1900 ya estaba claro que, contrabandeado en el equipaje de los inmigrantes había otras cosas –tales como ideologías- que no habían sido tomadas en consideración en las provisiones iniciales. La ley Avellaneda les “pide” a los inmigrantes que tengan ciertas aptitudes (sobre todo civilizatorias) y les impide la entrada si poseen ciertas inhabilitaciones (físicas, etarias, criminales, e incluso morales; pero nada habla de las políticas) que además son “portadas” por sujetos individuales y se constatan caso por caso. Es decir que las prohibiciones e inhabilitaciones no remiten a colectivos tales como “los anarquistas”, “los judíos”, “los republicanos”. En este sentido, la Ley de Residencia no solo reafirmó y fortaleció la capacidad del Estado para seleccionar a los extranjeros (en algo que no deja de ser una forma de eugenesia, impensable para la propia población nativa, o en todo caso aplicable en las minúsculas pero escandalosas dosis que son los destierros) sino que sobre todo avaló el hecho de que esa exclusión puede ampararse en *cualquier* fundamentación (económica, política, racial) más o menos explícitamente formulada en términos de salvaguarda del “bien público” y en relación a la naturalidad de los procesos sociales.

En verdad, estos casos de expulsión y exclusión pueden mirarse como instancias de la relación entre población y desarrollo en las que la primera variable va evidenciando las “partes” que la componen, visibles a través de los indicadores en que se justifica la exclusión. En este sentido, el rechazo a los “refugiados raciales” del debate de 1939 trabaja sobre una cuerda donde las características étnicas, políticas y económicas de los extranjeros los vuelven intrínsecamente “inasimilables”. Puesto que ni la naturalidad ni la direccionalidad de la relación entre población y desarrollo son cuestionadas, ante la evidencia de que no toda población “desarrolla”, sino sólo cepas muy selectas, el espacio de las políticas se estrecha y se centra en la identificación (tan vana como ilusoria) de esa cepa que es la de la habichuela mágica. En 1870, los potenciales migrantes europeos eran esa cepa –y los derechos de ingreso, permanencia, residencia, trabajo, tránsito, de libertad religiosa, etc., que les fueron acordados en virtud de

esa clasificación no demostraron tanto que efectivamente esos migrantes tuvieran esas maravillosas aptitudes sino que es justamente el otorgamiento de derechos lo que convierte a las habichuelas en mágicas.

Es decir que lo que primero fue argumentado de los anarquistas a principios del siglo XX fue luego dicho de los “refugiados políticos y raciales” inmediatamente antes de la Segunda Guerra Mundial –no así a su fin (cfr. Jmelnizky y Galante 1998)- y fue luego dicho más silenciosamente (en considerandos de decretos ya que no en discusiones parlamentarias) y actuado decididamente en relación con la inmigración limítrofe.

### **La voluntad planificadora**

En los Estados nacionales la relación entre población y desarrollo tuvo a la inmigración como ámbito de intervención en corto plazo (y la población nativa, de crecimiento más lento, en el largo plazo) y, por lo menos en Argentina, es notable la voluntad planificadora y ordenadora de las políticas pensadas en el marco de esta relación. Si bien es cierto que esta voluntad explícitamente planificadora no es el rasgo dominante de la normativa migratoria argentina (y las afirmaciones tanto de ministros como diputados en 1939 lo dicen sin tapujos), esto no debe impedir la identificación de aquellos momentos en que hubo, si no refundaciones, sí por lo menos reinauguraciones en la regulación del ingreso y permanencia de extranjeros.

Durante el primer gobierno peronista, entre enero y julio de 1949 se suceden una serie de medidas (todas ellas mediante decretos del Poder Ejecutivo) que combinan la reorganización administrativa con ajustes en los mecanismos de control. En febrero de 1949, mediante el decreto 2896 se crea la Dirección Nacional de Migraciones. Por supuesto, más que de una creación se trata de una reorganización que puede leerse como la culminación de un ciclo: cinco años antes, en febrero de 1944, el decreto 10.790 ordena el traslado de la entonces Dirección General de Inmigración desde el Ministerio de Agricultura al Ministerio del Interior. Si bien este traslado a Interior es correlativo del énfasis colocado en el control de los extranjeros (más que en la promoción de su ingreso) no significó un desplazamiento absoluto del Ministerio de Agricultura, cuyas intervenciones y opiniones continuaron teniendo peso. Luego, en marzo de 1946 se crea una Oficina Etnográfica dependiente de la Dirección General de Migraciones (Dec. 9435). La creación de esta oficina está fundamentada en la necesidad de “contar con estudios y elementos técnicos que permitan seleccionar y orientar racionalmente las corrientes inmigratorias en forma de facilitar la adaptación de los inmigrantes al medio en que habrán de radicarse y desenvolver sus actividades”. Las tareas de esta Oficina Etnográfica serán:

“a) el estudio descriptivo del pueblo de la República con arreglo a los factores étnicos y antropológicos que concurren a su formación; b) la erección de un mapa etnográfico de la república; c) el estudio etnográfico y antropológico de las diversas corrientes inmigratorias posibles en orden a establecer sus respectivas condiciones de adaptabilidad y asimilación con respecto a nuestro pueblo y orientar la distribución geográfica del caudal inmigratorio en la forma más racional y conveniente para los intereses del país y de los propios inmigrantes”.

A su vez, “las oficinas y dependencias nacionales y los institutos universitarios de estudios o investigaciones etnológicas, etnográficas y antropológicas remitirán a la Dirección General de Migraciones toda información que pueda ser útil para los fines del presente decreto y proporcionarán los que dicha Dirección les requiera”. Demás está decir que la creación de esta Oficina, posteriormente convertida en Instituto Étnico Nacional, aspira a fundamentar y cientificar los criterios de selección de población a fin de legitimar las medidas tomadas (ver Ajón 1997).

Por otra parte, en 1948, y originado en un proyecto del Poder Ejecutivo, mediante la ley 13.482 se crea el Registro Nacional de las Personas “con la misión de registrar y certificar la identidad de todas las personas de existencia visible de nacionalidad argentina o que se hallen en jurisdicción argentina o se domicilien en ella”. Se trata de un organismo dedicado al control de la población en general, y orientado “a proporcionar a las autoridades de la Nación conocimiento fiel y oportuno de todos los datos que configuran la identidad de nuestra población a los fines cívicos, sanitarios, educacionales, militares y demás” (mensaje del PE del 11 de diciembre de 1946). Al centralizar y homogeneizar la información sobre las personas “facilitará la prevención y represión de la delincuencia y de la inmigración clandestina” (íbidem). En lo que respecta específicamente a los extranjeros, el Registro Nacional de las Personas fiscalizará su identidad y los documentos con que ingresen al territorio nacional. También otorgará un certificado de identidad nacional a los extranjeros que carezcan de documentación argentina. Al vencimiento de este certificado (90 días), deberá obtenerse la Libreta Nacional de Identidad.

En 1949 entran en vigencia tres decretos que, sobre estas bases, reordenan la gestión y el control migratorio. El primero de ellos es el decreto 1162, del 20 enero, que reglamenta las obligaciones de las personas con permanencia temporaria. Este decreto está destinado a las personas “que ingresen al país con visación consular de turismo, beneficiarios de convenios, pasajeros en tránsito o viajeros con permiso de permanencia temporaria”, y establece:

- Una “tarjeta de contralor” completada por la autoridad policial dentro de las 72 horas de ingreso al país, donde además de nombre, apellido, etc. figura “constancia de la notificación al viajero de su obligación contraída con el Estado de abandonar el país cumplido el término de estada legal y de no ejercer actividades comerciales o asalariadas bajo ningún concepto tratándose de turistas, beneficiarios de convenios o pasajeros en tránsito”. Los extranjeros que violen estas normas serán considerados como de “permanencia ilegal” y deberán abandonar el país.
- La obligación de empleadores, dadores de alojamiento, reparticiones públicas e instituciones privadas que presten servicios públicos de controlar la documentación de los extranjeros, verificando que posean “perfectamente al día la documentación exigida en las presentes disposiciones”. En el caso de los dadores de empleo, deberán observar la cláusula prohibitiva referida al ejercicio de actividades comerciales o asalariadas para los viajeros con permiso de permanencia temporaria.
- Las empresas de transporte aéreo, marítimo, fluvial o terrestre también deberán verificar la documentación previo al expendio de pasajes al exterior del país.

En febrero de 1949 se crea la Dirección Nacional de Migraciones (ex - Dirección General de Migraciones), que dependerá de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Nación, quedando a su cargo todas las atribuciones y obligaciones de la Dirección General de Migraciones, así como el Instituto Étnico Nacional y la Dirección de Protección al Aborigen. La DNM, “cuando la experiencia así lo aconseje, propondrá la constitución de nuevos organismos, supresión o modificación de los actuales, como así también las modificaciones al régimen legal y las reglamentaciones vigentes sobre la materia”. Sus atribuciones y obligaciones son establecidas por el decreto 10.283 de abril de 1949, y además de las tareas de fiscalización de ingresos y egresos, figuran otras tales como “realizar estudios descriptivos del potencial humano de la Nación; (...) estudiar y propiciar la solución de los problemas relacionados con los movimientos migratorios; (...) seleccionar y encauzar las corrientes migratorias, salvaguardando la salud moral y económica de la República; (...) proveer lo necesario para la prevención y represión de la inmigración clandestina; (...) adoptar las medidas necesarias para la incorporación del aborigen a la vida civilizada; (...) colaborar en los planes de defensa nacional”.

Más adelante, en julio del mismo año, mediante el decreto 15.972, se concede “indulto general a todos los extranjeros que hubieren penetrado al país con violación

de las disposiciones legales o reglamentarias que rigen su ingreso". Este decreto se complementa con el 24.666, del 4 de octubre, que radica de hecho a los extranjeros que acrediten residencia y arraigo en el país anterior al 8 de julio de 1949 (fecha del decreto 15.972). La medida está exenta del pago de derechos consulares y la documentación que acredite "condiciones de ingreso, residencia y arraigo" es amplia (documentación de ingreso, tareas desempeñadas, matrimonio, nacimiento de hijos argentinos, estudios cursados) y puede ser suplida por testigos.

Estas medidas permiten ver que la política migratoria es cada vez más resorte del Poder Ejecutivo<sup>15</sup>: las implicancias del traslado de la Dirección de Migraciones al Ministerio del Interior son reforzadas con su traslado a la Secretaría Técnica de la Presidencia. Con el paso al Ministerio del Interior se estrecha la conexión con la Policía Federal y con la Gendarmería, que son autoridad migratoria por delegación, en tanto que con el traslado a la Secretaría Técnica se vuelve mucho más directa la dependencia de la figura presidencial. En este contexto de estrecha dependencia del PE, la concentración de funciones por parte de la DNM puede pensarse en términos de la necesidad de controlar centralizadamente distintas dimensiones (lo étnico y lo político en relación a la selección; el acceso al trabajo –y la potencial competencia con los nacionales- en relación a la especificación de categorías de ingreso cada vez más compartimentadas) para las cuales se multiplican los mecanismos de control, que incluyen a dadores de alojamiento, dadores de trabajo y empresas de transporte en calidad de fiscalizadores del cumplimiento de la ley migratoria. No deja de ser llamativa la reversión de los mecanismos de control en comparación con la Ley Avellaneda, cuyas Oficinas de Trabajo estaban pensadas para garantizar los derechos de los extranjeros. Sin embargo, estas medidas que centralizan y sintetizan controles anteriores conviven con una amnistía amplia que radica a residentes de hecho independientemente de sus condiciones de ingreso y permanencia.

Puede pensarse que este conjunto de medidas está intentando regular simultáneamente dos tipos de problemas: por un lado, los ingresos crecientes de migrantes limítrofes, a los que aluden tanto la explícita prohibición de trabajar para quienes entran en calidad de turistas como la figura de "permanencia temporaria", que posteriormente adquirirá mayor relevancia. Por otra parte, y especialmente con la amnistía, los ingresos –a menudo irregulares- de europeos luego de finalizada la Segunda Guerra Mundial. También pareciera evidenciarse –y la normativa posterior lo confirma- que el abordaje de estos dos tipos de extranjeros (clasificados según su origen continental)

---

15 Es interesante el contraste en el trámite de la normativa que atañe a extranjeros y la que atañe a nacionales: el proyecto del PE para la creación del Registro Nacional de las Personas data de 1946, y espera pacientemente el trámite parlamentario hasta su sanción por ley dos años después.

implica distintas temporalidades: soluciones de fondo y de políticas para los de ultramar, respuestas coyunturales y sin fundamentación en políticas explícitas para los limítrofes.

Tres decretos posteriores ejemplifican esto: el primero, de 1951 (dec. 13.721), dispone el estudio de la falta de braceros, y otorga ciertos beneficios a los extranjeros de países vecinos que ingresaron a trabajar: “a los obreros hacheros que acrediten buena conducta y hayan trabajado en el mismo obraje por un lapso no inferior a un año, se les considerará radicados de hecho”. Además, crea una comisión integrada por dos representantes de diversos organismos (Dirección Nacional de Migraciones; Dirección Nacional de Servicio del Empleo, dependiente del Ministerio de Trabajo y Previsión Social; Dirección de Sanidad de Fronteras, dependiente del Ministerio de Salud Pública; y la Dirección Nacional de Gendarmería, dependiente del Ministerio del Interior) para que estudie “los problemas emergentes por la falta de braceros en el interior de la República, y aconseje las soluciones que juzgue convenientes”.

El segundo decreto (3721 de 1952) establece que “no se concederán permisos de ingreso a la República para la zona comprendida dentro de un radio de (100) cien kilómetros de la Capital Federal” con excepción de ciertos grados de parentesco o de “técnicos y obreros especializados que prueben fehacientemente su condición de tales, y además tengan contrato y vivienda asegurada por el contratante”. Fuera de ese radio, se concederá permiso sin limitación a los anteriores y a “inmigrantes destinados a tareas agropecuarias o con destino rural”. Para el cumplimiento del decreto “se recabará la cooperación del Cuerpo Consular y Autoridades Policiales de la República, dentro de sus respectivas jurisdicciones”. Un tercer decreto, más tardío (1956) especifica que los estudiantes extranjeros “naturales o naturalizados de países americanos” no tienen prohibición para el ejercicio de actividades comerciales o asalariadas, y que su documentación corre por cuenta de la Policía Federal o provincial contra certificación de la Dirección Nacional de Migraciones que los acredite como estudiantes.

Esta superposición de controles, así como las sutilezas y distinciones de la normativa (en cuanto a categorías y documentación de ingreso, lugares de residencia habilitados, características de la permanencia, autoridades de control y aplicación, Policía Federal, etc.) contribuyen en grado sumo a la administrativización y burocratización de los procesos, gestando una maraña de dilaciones y confusiones que abre el camino a los intermediarios -gestores- y a eventuales prácticas de dudosa legalidad por parte de todos los involucrados. Más adelante volveré sobre los efectos “clasificatorios” de esta fragmentación de la normativa.

En la década de 1950 resurge la planificación y promoción de la inmigración europea en relación al desarrollo y colonización del campo. En el mensaje de apertura de las sesiones parlamentarias el 1° de mayo de 1954, el presidente Perón manifiesta que:

“El principio selectivo es la piedra angular de la política inmigratoria argentina. Así lo exigen la tipificación étnica de nuestro pueblo, cuya formación espiritual y física es constante preocupación del gobierno; la paz interior y seguridad de nuestras instituciones, que no pueden ni deben ser alteradas por elementos disolventes foráneos; la defensa de las bases morales que reglan nuestra convivencia, y la conveniencia de requerir la idoneidad y capacidad laborativa necesarias para desenvolverse en nuestro medio”.

En este marco, en noviembre del mismo año, mediante ley nacional (14.345) y a propuesta del Poder Ejecutivo, se aprueba la adhesión de Argentina al Comité Internacional para las Migraciones Europeas -CIME. Este Comité, que iniciara sus actividades en Bruselas en 1951, tiene la

“finalidad humanitaria de cooperar en la emigración de aquellas personas que no podrían expatriarse por carecer de medios necesarios; y también teniendo en cuenta que dicha adhesión facilitará el desarrollo de los planes de radicación de familias campesinas. (...) No se limita solamente al traslado de los emigrantes, sino que también ejerce y observa una verdadera influencia sobre el desarrollo de los movimientos migratorios, al tratar, por medios técnicos, de utilizar al máximo todas las posibilidades de la materia tanto en la selección y preparación del elemento humano, cuanto en la realización de planes de colonización agrícola en forma metódica y técnicamente elaborados”<sup>16</sup>.

Esta adhesión al CIME, con su énfasis en la radicación de familias campesinas, es paralela a la discusión y sanción de la Ley General de Colonización (14.392), que, en el marco de la “función social de la propiedad” postulada por el justicialismo, se propone resolver ciertas cuestiones bastante urticantes en cuanto a la tenencia de la tierra, disminuyendo las situaciones de arrendamiento y aparcería. En relación a los extranjeros, la ley de colonización reserva hasta el 25% de las unidades económicas que cree para inmigrantes campesinos extranjeros. En su conjunto, estas dos leyes vuelven explícitamente sobre la relación entre población y desarrollo, sobre los criterios de se-

---

16 Diario de Sesiones de Senadores, 11 de agosto de 1954.

lectividad y sobre los mecanismos de promoción de ingresos. En comparación con las discusiones del siglo XIX, es interesante cómo estas tópicas están dichas en relación al trabajo y a la producción –relegando a un discreto pero no desdibujado segundo plano las virtudes civilizatorias- y cómo enfatizan los criterios de científicidad en la selección y distribución con la expectativa de evitar que surjan “problemas de otras épocas, que traían inconvenientes al país y a los inmigrantes mismos”<sup>17</sup>.

Así, mediante estas políticas combinadas se promueve “la incorporación de elementos humanos de fácil asimilación al medio nacional, que serán encauzados hacia las zonas y actividades que más convengan a los intereses del país mediante planes oficiales y privados de colonización”. Se abren nuevamente

“las puertas de la República a todos los aires del mundo, pero queremos que quienes lleguen a la conquista de ese futuro lo hagan dentro de un programa trazado por la República en un orden de ideas y de métodos que a todos obligue y a todos beneficie; queremos que las corrientes inmigratorias lleguen al país dentro de ese orden que establecen los planes respectivos.”

Estos proyectos de ingreso de inmigrantes europeos para la colonización del campo continúan luego del derrocamiento de Perón (Aramburu firma dos decretos que establecen pequeñas modificaciones) y llegan hasta 1961, con la aprobación de un convenio entre el Consejo Agrario Nacional y el CIME para el establecimiento de un centro de recepción, entrenamiento y colocación de familias agrícolas inmigrantes en Choele Choel. El objetivo de este proyecto piloto es “aprovechar la capacidad profesional de los agricultores europeos mediante su adaptación a las condiciones locales, radicándolos en regiones rurales a fin de cumplir trabajos especializados que no resulten en competencia con el trabajo nacional”, a la vez que “aportar soluciones al trascendental problema de las migraciones rurales europeas”. Acorde a esta tónica, en 1962 y en ejercicio de la presidencia de la Nación, Guido crea Consejerías de Inmigración en las embajadas de la República Argentina en Italia y en otros países europeos. Entre las funciones de los Consejeros está la de “promover corrientes migratorias necesarias al desarrollo económico del país” (Dec. 9015).

En verdad, exagerando las tintas, pareciera que estas leyes aspiraran a direccionar, mediante verdaderos *tours de force* de planificación y protección, dimensiones que

---

17 Salvo indicación en contrario, las citas de esta sección provienen de los debates parlamentarios de Senadores (24 de agosto de 1954 – CIME; 8 de diciembre de 1954, ley de Colonización) y Diputados (24 de septiembre de 1954 – CIME y 10 de diciembre de 1954, Ley de Colonización)

en la Ley Avellaneda quedaban libradas a la “mano invisible” –a nadie se le hubiera ocurrido enseñarle a agricultores cómo cultivar<sup>18</sup>, ni siquiera había preocupación por el aprendizaje del castellano- en la medida en que la normativa fuera garantista y su aplicación fuera pareja para todos. Si bien la ley Avellaneda, al igual que la Constitución Nacional, hace referencia explícita a la inmigración europea, los criterios de selectividad que plantea son infinitamente más amplios que los de sus sucesivas reglamentaciones. Es decir que mientras el extranjero es una figura fantasmática (hacia 1876 nadie podía decir a ciencia cierta ni quiénes eran ni cómo eran “verdaderamente” los potenciales inmigrantes europeos), la estigmatización positiva no tiene confrontación y no existen motivos que justifiquen derechos diferenciales que los coloquen en una posición estructuralmente subalterna en relación a los nativos. Por supuesto que como nada de esto es parte de la “naturaleza” de las cosas, las cosas cambian -y tampoco de manera “natural” sino en cooperación con los efectos clasificatorios de la normativa. En este contexto de resurgimiento de los proyectos de colonización de mediados del siglo XX (proyectos que no analizan los fracasos de la colonización promovida por la ley Avellaneda) es imposible no pensar que la inmigración europea es verdaderamente la habichuela mágica, en tanto que la limítrofe es una suerte de yuyo cuya presencia se tolera en la medida en que la tierra esté en barbecho.

Si bien los ingresos de italianos luego de la Segunda Guerra no fueron delezna- bles (ver Cuadro 4, supra), a mediados de la década de 1960 ya es claro que a pesar de la promoción de la inmigración y la colonización, Argentina no es un destino atractivo para los emigrantes europeos. Tan es así que entre 1963 y 1965 se dicta una serie de decretos que intentan ordenar y sistematizar el corpus normativo, y a la vez atender a la inmigración limítrofe.

En junio de 1963, Guido firma el decreto-ley 4805 titulado “Extranjeros: régimen de admisión, permanencia y expulsión del territorio de la República” cuyos considerandos dicen que “la legislación existente sobre la materia está constituida por un conjunto asistemático, y en ciertos casos contradictorio, de normas reglamentarias que han desvirtuado los lineamientos esenciales de la ley de inmigración 817”, y que resulta imprescindible adecuar dicha ley “a las reales necesidades del problema migratorio en nuestro país”. También aclara que el artículo 14 de la Constitución Nacional (que establece los derechos civiles de los *habitantes*, entre ellos el derecho a residir) “no

---

18 En relación al CIME, el miembro informante en el debate en el Senado argumenta que “el plan de colonización se ve favorecido por una iniciativa de la Jefa Espiritual de la Nación al crear la Escuela de Agronomía de Santa Catalina, ubicada en las proximidades de Llavallol, un plan de educación y encauzamiento del inmigrante; allí se ha destinado una extensión de 780 hectáreas para que los inmigrantes sean alojados, especialmente adiestrados y adaptados al ambiente argentino en cursos que duran de cuatro a seis meses”.

ampara al extranjero que logra ingresar al país eludiendo el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley de inmigración y su reglamentación". Los aspectos clave de este decreto consisten en que define ilegalidad por ingreso (los extranjeros que ingresan sin someterse al control migratorio, o por pasos que no están habilitados) y por permanencia (aquellos que no cumplen con los requisitos legales que condicionan su permanencia -tal como la prohibición de trabajar a menos que se cuente con la autorización correspondiente- o que permanecen en el país luego de vencido el plazo acordado).

En enero de 1964, una amnistía<sup>19</sup> destinada a extranjeros limítrofes (dec. 49) otorga la radicación definitiva a 216.000 personas<sup>20</sup> establecidas de hecho con anterioridad al 12 de octubre de 1963. En junio de 1965 el decreto 4418 establece un nuevo Reglamento de Migración que se propone "modernizar, sistematizar y facilitar los regímenes de admisión, ingreso, permanencia y salida de extranjeros para disponer de un cuerpo normativo simple y coherente en beneficio de administrados y administradores". Este decreto cuenta con XV capítulos y aspira a una exhaustividad ausente desde la ley 817. Según el reglamento, los extranjeros podrán ser admitidos con el país a) con residencia permanente o b) con residencia no permanente. Pueden ser admitidos como residentes permanentes -siempre que no estén comprendidos en las inhabilitaciones- los inmigrantes, los refugiados, los ex residentes y los familiares de argentinos. Sin embargo, la Dirección Nacional de Migraciones valorará "en cada caso (...) la utilidad y la oportunidad de la autorización de ingreso con residencia permanente de los extranjeros que lo soliciten". Esta valoración se hará "en cumplimiento de la política inmigratoria que fije el Poder Ejecutivo".

Los extranjeros con residencia no permanente se dividen en varias sub-categorías (temporarios, turistas, trabajadores de temporada, pasajeros en tránsito, asilados políticos, tránsito vecinal fronterizo) que remiten a distintos plazos de permanencia, y a distintos permisos para trabajar y moverse en el territorio nacional. Si bien esta clasificación y sus precisiones pueden resultar tediosas, es clave para mostrar la lógica de la normativa. Se consideran "residentes temporarios" al personal especializado contratado por empresas establecidas en el país; a "empresarios y hombres de negocios" que

---

19 La repetición de este esquema (la amnistía de 1964 antecede al decreto reglamentario de 1965; la amnistía de 1984 es anterior al decreto reglamentario de 1987; a la amnistía de 1992 precede al reglamento migratorio de 1994; por supuesto, cada reglamento es más restrictivo que la anterior), así como los números cada vez más elevados de amnistiados delatan que las falencias de la normativa migratoria, o por las limitaciones de las autoridades para efectivizar su cumplimiento, son *siempre los mismos*.

20 La amnistía inmediatamente anterior, de 1958, radicó 31.500 extranjeros de todas las nacionalidades.

ingresen por actividades empresariales o comerciales; a estudiantes de distintos niveles que sigan cursos regulares en establecimientos legalmente reconocidos; a artistas, deportistas, religiosos, científicos, personas que probaren venir a someterse a tratamientos médicos, y a los cónyuges, padres o hijos de todos los arriba mencionados. Sus plazos de permanencia van de tres meses a un año, renovables. Con las excepciones de quienes vayan a someterse a tratamientos médicos, así como padres, cónyuges e hijos, todos los residentes temporarios podrán ejercer actividades remuneradas mientras dure su permanencia legal en el país.

Otras dos figuras interesantes de este reglamento son la de “trabajadores de temporada” y la de “tránsito vecinal fronterizo”. La primera alude a “todos aquellos extranjeros que formando parte de contingentes especialmente contratados en forma colectiva, por establecimientos o empresas, organismos o entidades públicas, nacionales o provinciales, ingresen al país como obreros no calificados para trabajar temporariamente” (art. 45). Obviamente esta figura refiere a los mismos “hacheros” que fueran radicados de hecho diez años antes, y a los “braceros” cuya escasez debía ser estudiada. Estos trabajadores de temporada ingresan exclusivamente a petición de un solicitante nacional y tienen una permanencia máxima acordada de hasta 9 meses, finalizada la cual el solicitante debe garantizar su salida del país. Quienes hayan requerido el ingreso de trabajadores de temporada deberán comunicar a las autoridades migratorias “dentro de las 48 horas de producido el hecho, los casos de abandono, retiro, despido e incapacidad permanente por accidentes o fallecimiento”. Asimismo, deben notificar con anterioridad la fecha, modo y lugar de egreso del trabajador de temporada. A su vez, la Dirección Nacional de Migraciones “queda facultada para dictar normas interpretativas, ampliar y restringir las condiciones y requisitos sobre el ingreso, permanencia y egreso de trabajadores de temporada”.

La figura de “tránsito vecinal fronterizo” regula el “tránsito de personas hacia territorio de la República por los pasos habilitados (...) y que vengan de localidades fronterizas vecinas a localidades argentinas limítrofes con ellas”. Quienes ingresen en tránsito vecinal fronterizo podrán permanecer en el territorio argentino hasta 72 horas, no podrán realizar actividades remuneradas y no podrán salir de un radio de 50 km. del lugar de ingreso. Con excepción de éstos últimos, todos los ingresantes con residencia temporaria podrán solicitar a la autoridad migratoria cambio de su categoría de ingreso. A efectos de otorgar la residencia definitiva, dicha autoridad “considerará la conducta observada por el peticionante durante el tiempo de su permanencia en la República, lugar de residencia, condiciones personales, profesionales, de aptitud física y sanitaria, de trabajo y de familia y los demás elementos de

valoración que estime oportunos, en directa concordancia con el interés social, económico y demográfico del país”.

El capítulo IX del reglamento está dedicado a la “Declaración de ilegalidad del ingreso y de la permanencia”, y establece los caminos que puede seguir la autoridad migratoria luego de declarar ilegal el ingreso y/o la permanencia en el país de un extranjero. “Valorando su situación personal y familiar, su profesión, condiciones personales y la utilidad del mismo para el país”, la autoridad migratoria podrá conceder la regularización si hubiera sido solicitada; intimar a la persona a regularizar su situación; conminarla a abandonar el país en plazo perentorio; o decretar directamente su expulsión y proceder a detenerlo en dependencias policiales hasta que la expulsión tenga lugar.

También en junio de 1965, mediante el decreto 5144 se creó, bajo la órbita del Ministerio del Interior, una comisión interministerial integrada por representantes de Interior, Relaciones Exteriores, Defensa, Trabajo, Acción social, Salud, Educación y Justicia, la Secretaría de Inteligencia del Estado (SIDE), la Dirección Nacional de Migraciones, Gendarmería, Prefectura y Registro Nacional de las Personas para estudiar “los problemas emergentes de la afluencia al país y permanencia en él de personas provenientes de países limítrofes”. Sin duda, la cantidad de organismos que participan de la comisión es proporcional a la magnitud del problema...

En mayo de 1967 un decreto-ley de Onganía, de título elocuente (Represión de la inmigración clandestina, 17.294) y dictado “en uso de las atribuciones conferidas por el artículo 5° del Estatuto de la Revolución Argentina”, establece que

“los extranjeros que se encuentren ilegalmente en el país y los que hubieran ingresado y permanezcan en calidad de residentes temporarios, no podrán desarrollar tareas o actividades remuneradas en todo el territorio de la República, ya sea por cuenta propia o en relación de dependencia. Los residentes temporarios podrán hacerlo si estuvieren habilitados por la autoridad migratoria”.

Los dadores de trabajo y alojamiento deberán exigir los comprobantes de residencia legal y autorización para trabajar, y en caso de incumplimiento por parte del extranjero deberán notificar a la autoridad migratoria en un plazo de 24 horas.

### **La clasificación de extranjeros**

Sintetizando, lo que estos últimos decretos dejan en claro es que tanto la fragmentación de la normativa como las múltiples (y fragmentadas) categorías de ingreso,

con su multiplicidad de documentos probatorios, habilitaciones, prohibiciones, autoridades de aplicación y de control, resultan a su vez en la fragmentación de la población extranjera en una serie de casilleros que refuerzan la condicionalidad de su permanencia en la sociedad de destino. Mediante categorías de ingreso cada vez más estrechas y centradas en la regulación cada vez más estricta del trabajo del extranjero<sup>21</sup>, el corpus normativo contribuyó a evitar la legitimación del vínculo con la sociedad de destino, subrayando la endeblez de un derecho –el derecho al trabajo– que debe renovarse con cada renovación de documentación. Desde este punto de vista, el derrotero de la normativa está signado por el abandono de la perspectiva garantista y el paralelo incremento de la discrecionalidad, evidenciada en la “valoración caso por caso” que hace la autoridad migratoria de las solicitudes; valoración que pondera tantas variables (desde el estado físico a las prioridades migratorias del PE) y en una yuxtaposición tan contingente que es difícil confiar en la garantía de un tratamiento equitativo.

Históricamente, parece razonable sostener que la deslegitimación y precarización del trabajo del extranjero está asociada al cambio en la composición de los flujos –cuando el trabajo que se ofrece para el extranjero es legítimo, tal el caso de la colonización hacia 1950, el extranjero que se busca es europeo. Así, es inevitable pensar que es justamente este proceso de restricción y deslegitimación el que *constituye* un mercado de trabajo racializado y etnicizado, donde el acceso desigual a los derechos puede presentarse como consecuencia de algo así como una selección natural a partir de aptitudes étnicas diferenciales<sup>22</sup>. A su vez, la precariedad de los derechos del extranjero en relación al trabajo obstruye por completo la potencialidad de cualquier otro reclamo, por ejemplo de índole política, e impide la conexión, “natural” en los nativos, entre la serie de la producción y la serie de la política. Una vez más como herencia de la ley de Residencia, tampoco hay reclamo legítimo.

En su conjunto, el corpus normativo evidencia las dificultades (o resistencias) para aplicar los mismos parámetros a todos los extranjeros, con independencia de su origen nacional. Los limítrofes son extranjeros rara vez calificados de “inmigrantes”, en tanto que los migrantes de ultramar suelen ser pensados primero como “inmigran-

---

21 Es interesante señalar que las restricciones al ingreso de extranjeros, y las restricciones de su derecho al trabajo conviven con mercados de trabajo “no intervenidos” y regidos por la oferta y la demanda. Naturalmente, nadie pensaría en disminuir la desocupación creando categorías de nativos con prohibición de ingreso al mercado de trabajo. Así como parece lógico que la inmigración fomenta la desocupación, el razonamiento inverso (a saber: la desocupación en el mercado de trabajo local desalienta la inmigración) rara vez se dice, o en todo caso no tiene la misma fuerza de convicción.

22 La estigmatización y la discriminación de los extranjeros tipifica y trabaja sobre estas cuerdas.

tes” y luego como extranjeros. Sus orígenes nacionales diversos y hasta antagónicos se diluyen en las implicancias épicas de la migración de ultramar, y en su etnicización como “inmigrantes” el estigma positivo es tan fuerte como negativo es el de los limítrofes (igualmente homogeneizados)<sup>23</sup>. A la inversa, en el caso de los limítrofes el origen nacional pareciera ser una sustancia de más difícil dilución (o re-clasificación), tal vez porque la “naturaleza” étnica o racial que se atribuye a la lógica igualmente natural del territorio –y que suele presentarse más como hecho dado que como evidencia construida- es replicada en el corpus normativo.

Mirado desde la perspectiva de los procesos clasificatorios, el corpus normativo impone y naturaliza una visión de las divisiones, que en última instancia es tan hipotética como la que propone el operador totémico. Metafóricamente, en esta clasificación los extranjeros se dividen en dos grandes clanes: el clan de los yuyos y el clan de las habichuelas mágicas, y esta clasificación, como toda clasificación, produce efectos de realidad en la medida en que pueda presentarse como natural, como surgida de la lógica del territorio y no de la ficción clasificatoria. Sin embargo, si hay algo que enseña el totemismo –y por extensión los procesos clasificatorios que constituyen y regulan las relaciones entre diversos nativos y diversos extranjeros, entre diversos nosotros y diversos otros- es que no hay nada intrínseco o natural ni a los nativos ni a los extranjeros con la capacidad para establecer la impronta de la relación.

Si bien este trabajo está sesgado en cuanto a sus fuentes (sólo el Estado habla) y esto sin duda es un recorte fuerte, no implica desconocer que las clasificaciones del Estado pueden ser y son disputadas por la sociedad civil –hablando en términos de otros dos clanes. Sin embargo, y pensando en términos mucho más concretos y más próximos a la formulación de políticas, bajo ningún concepto puede el Estado promover derechos diferenciales que *recorten o disminuyan* el piso de la ciudadanía, como ocurrió y aún ocurre con la normativa migratoria. Detrás de estas bajadas de piso late una lógica clasificatoria étnica y etnicizante que articula, explicita y legitima “naturalezas” de personas o grupos, naturalezas que a su vez legitiman tratamientos de exclusión que producen efectos que demuestran la “verdad” de esa naturaleza postulada, al tiempo que escamotean cuánto de esos efectos se debe a la exclusión en sí y no a la “naturaleza” en que se fundó dicha exclusión.

---

23 Por supuesto que este estigma positivo de los migrantes europeos no fue siempre positivo, tal como lo evidencian la literatura y las discusiones políticas y sociales de inicios del siglo XX, cuya carga de prejuicios hacia el extranjero luego fue diluida en el mito (re-clasificatorio) del “crisol de razas”.

En los Estados nacionales la trayectoria de esta tensionada relación entre nativos y extranjeros, entre otros y nosotros, entre diferentes contruidos como desiguales y reconstruidos como diferentes (diferenciación que es, al fin y al cabo, el resultado de las clasificaciones etnicizantes promovidas por las agencias estatales) está registrada en la historia de la regulación del acceso a derechos. En este sentido, y volviendo a Lévi-Strauss, al igual que el totemismo, la normativa es “buena para pensar”.

### **Bibliografía citada**

- AJÓN, Andrea (1997). Etnicidades y territorialidades posibles. Construir los límites de “unos” y “otros”. Actas del V Congreso Argentino de Antropología Social, Universidad Nacional de La Plata.
- BOURDIEU, Pierre (1993). *Cosas dichas*. Gedisa, Barcelona.
- COMMAROFF; John y Jean Commaroff (1992). *Ethnography and the Historical Imagination*. Westview Press, Boulder, Colorado.
- INDEC (1996). *La población no nativa de la Argentina, 1869-1991*. Serie Análisis Demográfico, N.6.
- INDEC (1997). *La migración internacional en Argentina: sus características e impacto*. Serie Estudios, N. 29.
- LAZZARI, Axel (1997) “Apuntes sobre el concepto de etnización/Nacionalización aplicado al estudio de materias “étnicas”: Paper presentado al V Congreso Argentino de Antropología Social, Agosto de 1997, Universidad de la Plata; Argentina.
- LEWIS, Oscar (1966). *La cultura de la pobreza*, en: “La vida”, Edición original Random House, NY 1966.
- LEVI-STRAUSS, Claude (1965). *El totemismo en la actualidad*. FCE.
- LEVI-STRAUSS, Claude (1964). *El pensamiento salvaje*. FCE.
- MARSHALL, Adriana y Dora ORLANSKY (1982). *La inmigración de fuerza de trabajo de países limítrofes en la Argentina: heterogeneidad de tipos, composición y localización regional*. En: Demografía y Economía, vol. XIV, N. 4. Buenos Aires.
- MARSHALL, Adriana y Dora ORLANSKY (1983). *Inmigración de países limítrofes y demanda de mano de obra en la Argentina, 1940-1980*. En: “Desarrollo Económico”, vol. 23, N. 89, abril-junio 1983.
- PACECCA, María Inés (2003). “El fantasma en la máquina: la praxis política de los extranjeros en la Argentina del centenario”. En: Susana Villavicencio (ed). *Contornos de la ciudadanía. Nativos y extranjeros en el Centenario*. Editorial Eudeba, Buenos Aires.

María Inés Pacecca es Licenciada en Ciencias Antropológicas (FFyL - UBA), docente del Departamento de Ciencias Antropológicas (FFyL-UBA) e investigadora del Instituto de Ciencias Antropológicas de la Universidad de Buenos Aires. Ha realizado investigaciones sobre políticas migratorias, nacionalidad y ciudadanía, migraciones regionales, feminización de los procesos migratorios, migración de nacionales de la ex URSS, trata de mujeres dominicanas en Argentina, y refugiados. Coordina el Área de Investigación de la Asociación por los Derechos Civiles. Co-dirige el proyecto PIP 2010-2012 "Violencias y disciplinamientos. Control y vigilancia policial de nativos y extranjeros en la Ciudad de Buenos Aires: prostitutas y vendedores ambulantes". Es co-directora del proyecto UBACyT "Migración, Estado y alteridades en perspectiva antropológica. Segunda parte: extranjeros en espacios públicos e institucionales".

Mail: [mpacecca@gmail.com](mailto:mpacecca@gmail.com)

## **La Antropología Sociocultural en los estudios migratorios. Un relato exploratorio.**

**Marta M. Maffia**

Universidad Nacional de La Plata/CONICET

La migración es un fenómeno social tan antiguo como la humanidad, y ocurre en todos los continentes y áreas geopolíticas del mundo. Sin embargo, no en todos los momentos históricos las migraciones han sido planteadas y elaboradas como “problema social” legítimo, digno de ser discutido, analizado y estudiado. Del mismo modo, las variadas disciplinas que conforman el campo de las ciencias sociales han mostrado interés dispar en los procesos migratorios *per se*, aun cuando hayan tematizado frecuentemente los efectos de las migraciones en sus áreas u objetos de indagación. En este breve texto quisiera empezar a analizar cuáles fueron los agentes y las instituciones intervinientes en la producción, circulación y apropiación del conocimiento o del saber migratorio en la Argentina en las décadas pasadas, enfatizando especialmente el papel de la antropología.

En la Argentina, los primeros actores significativos en el campo de los estudios migratorios fueron principalmente historiadores, sociólogos y demógrafos. Ellos marcaron, en buena medida, los caminos a transitar: qué interesaba ser estudiado y qué quedaba excluido. Así, en la exploración historiográfica de la problemática migratoria aparece como hito fundacional el proyecto de investigación “El impacto de la inmigración masiva sobre la sociedad y la cultura argentina”, iniciado en el año 1957 por Gino Germani junto a José Luis Romero y Tulio Halperín Donghi, y financiado por la Fundación Rockefeller. Desde el marco interpretativo de la teoría de la modernización, el proyecto abarcaba cuatro dimensiones: el impacto sobre la estructura social, la dinámica interna de los propios grupos migratorios, el sistema de ideas y actitudes frente a la inmigración, y la Argentina emergente del impacto inmigratorio. Devoto (1992) y Devoto y Otero (2003) desarrollan minuciosamente la historiografía de estos estudios hasta la actualidad.

Pero las migraciones no fueron un campo privilegiado por los antropólogos. Según las investigaciones llevadas a cabo por Guber y Visacovsky (1999), los objetos iniciales de estudio de la disciplina se centraron en el “pasado prehispánico y de síntesis indígena española”, ubicado espacialmente en las regiones noroeste, noreste y sur del país. Las transformaciones de la sociedad nacional, los movimientos sociales, los flujos migratorios y los procesos políticos estuvieron ausentes en estas primeras indagaciones.

En la periferia de este campo -pero también en la que podría ser la periferia del campo de los estudios migratorios-, en la década de 1960 encontramos a los antropólogos Santiago Bilbao, Hugo Ratier<sup>1</sup> y Leopoldo Bartolomé. Bilbao investigó las causas económicas de la migración estacional en Santiago del Estero, Ratier fue a buscar a la provincia de Corrientes a los migrantes de Empedrado que residían en la Isla Maciel, en tanto que Bartolomé analizó las estrategias adaptativas y la etnicidad en asentamientos polacos y ucranianos en el noreste<sup>2</sup>. Sus abordajes se inspiraban en un perfil disciplinar que enfatizaba las múltiples articulaciones o relaciones (de clase, étnicas, políticas, económicas...) en las sociedades complejas. Sus principales interlocutores no eran justamente los antropólogos de aquellos tiempos -dedicados más bien al folklore y a la etnología- sino los sociólogos. En ese contexto de producción no puede dejar de mencionarse, también en la década de 1960, el trabajo de Mario Margulis sobre la migración interna desde La Rioja hasta Buenos Aires. Margulis (1968) abordó la marginación y la discriminación sufridas por estos migrantes que desarrollaban “su propia subcultura en las villas”, donde en cierta medida reproducían el estilo de vida rural.

Recién hacia fines de 1970, y sostenidamente durante la década de 1980, el fenómeno migratorio comenzó a pensarse como objeto de observación, descripción y análisis antropológico, pasible de ser abordado mediante metodologías cualitativas. Irrumpen en el campo los primeros antropólogos que toman como referentes empíricos de sus investigaciones a sujetos, grupos migratorios o colectividades (como se acostumbraba a denominarlas) que no habían sido abordadas por historiadores, cuyos estudios referían mayormente a la migración española, italiana o francesa. Japoneses, judíos, caboverdeanos, lituanos, coreanos, polacos, griegos, y migrantes internos, circunscriptos a determinados espacios geográficos, se constituyeron en sujetos de estas investigaciones. Pueden mencionarse los trabajos de Isabel Laumonier, Horacio Sabarots, Mirta Bialogorski, Daniel Bargman, Cobeñas, Fontana, Eleonora Smolensky, Marta Maffia, entre otros.

---

1 Ver entrevista a Hugo Ratier, en este mismo número.

2 Este fue el trabajo de su tesis doctoral, publicado como libro en Estados Unidos en 1990 por AMS Press, New York y en español recién en 2000 por la Editorial Universitaria de Misiones.

Como manifiestan Devoto y Otero (2003), a partir de esta incorporación se opera un salto crítico en el debate entre historiadores y sociólogos acerca de los modelos del pluralismo y del crisol. A través del estudio de casos de minorías invisibilizadas o negadas desde el discurso oficial -pero también desde la academia- los antropólogos intentaron mostrar enfáticamente que la población argentina estaba lejos de ser homogénea. La exploración de esa diversidad étnica, social y cultural se hizo a partir del uso de conceptos señeros de la antropología -tales como identidad, estrategias adaptativas y etnicidad- puestos en relación a temáticas específicas: trabajo, educación, religión, prácticas funerarias, lengua entre otros. Sin embargo, considero que el aporte fundamental provino del uso del método etnográfico, que vuelve audible la voz de los actores silenciados desde otros abordajes (por ejemplo, el estadístico).

Para esas fechas, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICET) destinó algunas becas a antropólogos para dar continuidad a las investigaciones relacionadas a estos grupos "minoritarios".

En 1981 se realizaron las primeras *Jornadas Nacionales de Estudios sobre la Inmigración*, de las que participó la antropóloga Marta Blache con un trabajo titulado "Folklore del Inmigrante en Esperanza". En 1982 se constituyó el *Grupo de Estudios sobre Inmigración y Comunidades Extranjeras en la Argentina* (GEICEA) del Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES). Coordinado por el historiador Mario Nascimbene y la socióloga Ruth Seefeld, se consolida como espacio de encuentros periódicos entre interesados en la temática. En 1984 se creó el *Centro Nacional de Estudios Inmigratorios* en el Museo Roca, bajo dirección de Hebe Clementi y luego de María Inés Rodríguez (ambas historiadoras).

La vuelta a la democracia generó un clima de optimismo, de apertura hacia nuevos temas y de viejos temas revisitados desde otros enfoques teórico-metodológicos. En 1984, por iniciativa del IDES, se organizaron las *Jornadas sobre Inmigración, Pluralismo e Integración*. Isabel Laumonier fue la única antropóloga que participó, presentando un trabajo sobre inmigrantes uruguayos en Buenos Aires. En 1985 se creó el *Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos* (CEMLA). En 1987 durante las primeras *Jornadas sobre Colectividades*, (organizadas por el CEMLA conjuntamente con el IDES y el Museo Roca, al que posteriormente se unieron otras instituciones como la Universidad de Luján) Isabel Laumonier expuso sobre la colectividad japonesa -trabajo realizado a demanda de la Dirección Nacional de Migraciones y financiado por la Japan International Cooperation Agency (JICA). En 1989 se realizaron las *II Jornadas sobre Colectividades*, llamadas: "Identidad, integración e inserción en el país. Relaciones con el país de origen". La presencia de antropólogos se incrementó: a un nuevo trabajo de

Laumonier sobre la primera generación de argentinos descendientes de japoneses (la “segunda generación”), se agregó por un lado Daniel Bargman abordando la temática de exogamia e identidad judía en Buenos Aires, y por el otro Arnd Schneider analizando liderazgo étnico e identidad entre italianos del gran Buenos Aires.

Para esta misma época (1986) pero en otro ámbito -en el *II Congreso Argentino de Antropología Social*- la antropóloga Liliana Tamagno mostró los inicios de una línea de investigación que problematiza la presencia de indígenas en las ciudades y reflexiona simultáneamente sobre los procesos migratorios, lo urbano y la etnicidad. También en 1986, la *Asociación Latinoamericana de Estudios sobre Africa y Asia (ALADAA)* organizó un congreso donde existió un espacio específico para los estudios migratorios: Horacio Sabarots expuso sobre la identidad étnica de los jóvenes descendientes de japoneses inmigrantes y Marta Maffia sobre la inmigración caboverdeana hacia la Argentina.

Estos estudios a escalas más pequeñas, realizados en barrios, comunidades étnicas u otros sitios específicos, se distinguieron de los estudios generales a escala país. Tal como señalan Devoto y Otero, la antropología fortaleció el conocimiento de la voz y de la opinión de los actores, en tanto que “*la propuesta micro analítica ha permitido observar al microscopio muchos procesos socio étnicos invisibles para la escala macro y formular nuevas preguntas y respuestas*” (2003: 212).

A partir de la década de 1990, cada vez más antropólogos comenzaron a escoger la problemática migratoria como tema de investigación. El interés aumentó en relación a la centralidad conquistada por los fenómenos vinculados a lo migratorio y a la interculturalidad en distintos países de ambos hemisferios, y fue acompañado de una creciente producción teórica y de importantes investigaciones empíricas. En todos los congresos de antropología (locales e internacionales) se multiplicaron las sesiones dedicadas a las migraciones en sus variadas denominaciones: nacionales, limítrofes, regionales, internacionales, transnacionales. A su vez, instituciones nacionales -universidades, CONICET, o Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica (ANPCyT)- y provinciales -como la Comisión de Investigaciones de la Provincia de Buenos Aires- proveyeron las becas y subsidios para financiar investigaciones de antropólogos sobre migraciones.

El centro de interés se fue desplazando parcialmente del estudio particular de grupos o colectivos hacia desarrollos más teóricos y menos descriptivos, pero casi siempre basados en trabajo de campo etnográfico. Las investigaciones giraron en torno a cuestiones de etnicidad, género, clase social, conflicto, ciudadanía y nación, transnacionalismo, globalización y diásporas, la deconstrucción de los procesos de invisibili-

zación/visibilización de diversos grupos étnicos, reflexiones acerca de la diferencia, la discriminación y el racismo, la relación con el estado y las políticas migratorias. Algunos temas que los historiadores ya trabajaban (la inserción de los inmigrantes, el asociacionismo y las redes étnicas) fueron retomados y abordados desde un enfoque y un método que privilegia el contacto intensivo y directo con los sujetos, enfatizando las prácticas además de los discursos de los actores. Considero que el aporte disciplinar de la antropología remite no sólo a la visibilización de sujetos ignorados por la historia oficial y por la academia, sino también a la problematización de cuestiones o representaciones compartidas por todos, y a la revisión del discurso de homogeneización del Estado nación. Analizar la construcción de la memoria y de la alteridad atiza el debate sobre multiculturalismo, pluralismo cultural e interculturalidad en múltiples contextos.

Así, en la actualidad, algunos colegas antropólogos proponen hablar de una antropología de las migraciones como un subcampo o un campo relativamente autónomo. Sin embargo, en la práctica de la investigación son cada vez más frecuentes los equipos interdisciplinarios. Constituidos por antropólogos, sociólogos, historiadores, geógrafos, comunicadores sociales, abogados, y trabajadores sociales, su mayor desafío consiste en lograr una coordinación de aportes que resuelva las fallas o los ruidos en la comunicación entre disciplinas, dificultades a menudo reforzadas por *“la existencia de foros de debates específicos en cada caso que autonomizan excesivamente los campos de reflexión”* (Devoto y Otero, 2003:209-210).

Sin embargo, ni los diálogos ni los debates están exentos de dificultades o tropiezos. La participación de la antropología en las investigaciones sobre migraciones y redes sociales dio lugar a un considerable debate conceptual y metodológico entre los historiadores, cuyo posterior estancamiento *“debe buscarse en las dificultades para valorizar una teoría y metodología surgida de la antropología y del trabajo de campo (con su crucial ventaja de entrevistar directamente a los protagonistas de los hechos) en el contexto de una problemática histórica basada en fuentes que no suministran la mayoría de los criterios previstos por dicha teoría”* (Devoto y Otero, 2003: 204).

Sin dudas, el propio campo de estudio impone la multidimensionalidad del hecho migratorio y obliga a un abordaje consecuente con esa realidad compleja. Recordemos lo que Abdelmalek Sayad (1998 y 2000) planteó en varios de sus textos -que aunque hayan perdido novedad influyeron notoriamente en el cambio de perspectiva del fenómeno migratorio: *“no existe inmigración en un lugar sin que haya habido emigración a partir de otro lugar; no existe presencia en cualquier lugar que no tenga la contrapartida de una ausencia. (...) La propia denominación de inmigrante remite implícitamente a la de emigrante,*

*que es su corolario"* (Sayad 2000:11). Si la inmigración *"es un hecho social completo"*, entonces *"hablar de la inmigración es hablar de la sociedad como un todo"* (Sayad 1998:16): en su dimensión diacrónica y también en su extensión sincrónica. Ese "objeto", en virtud de su naturaleza compleja, paradójica y ambigua<sup>3</sup> deberá ser abordado desde -y en el entrecruzamiento de- las múltiples disciplinas de las ciencias sociales: *"historia, geografía, la demografía, economía, derecho, sociología, psicología y psicología social y así mismo las ciencias cognitivas, la antropología en sus diversas formas (social, cultural, política, económica, jurídica, etc.), lingüística y sociolingüística, ciencia política, etc"*. (Sayad, 1998: 15)

Respecto al aporte de la antropología en general y del enfoque y la práctica etnográfica en particular, quiero destacar el reconocimiento explícito que la disciplina ha tenido en el campo de los estudios migratorios en España. En la conferencia inaugural del IV Congreso de Inmigración Africana (Almería, 2000) el Colectivo IOE expresaba: *"La antropología es una de las disciplinas que más presencia está teniendo en el abordaje de las migraciones en España. (...) La diversidad de enfoques y la novedad de planteamientos que ha introducido son palmarias (...). Esas investigaciones han utilizado casi todas las técnicas preceptivas, como el método etnográfico, con claras aportaciones en las temáticas abordadas"*. Esta apreciación contrasta con el escaso reconocimiento explícito que considero hemos tenido en nuestro medio académico.

Para finalizar, creo que no caben dudas del aporte que han realizado y realizan los antropólogos. La perspectiva y el método etnográfico permiten, a partir de las vivencias de los actores, y en interacción con el antropólogo orientado emocional y teóricamente, co-construir una visión integral y relacional de este fenómeno social que es la migración, o de esta *"realidad de especial complejidad"* como dice el antropólogo español Carlos Giménez Romero (2003: 15).

Sospecho que los desafíos para el futuro radican en la realización de varias acciones. Por un lado, consolidar el espacio de estudios migratorios desde la antropología, como ya lo han propuesto algunos antropólogos. Por el otro, apoyar el desarrollo de un campo interdisciplinario de las migraciones, ya iniciado en la práctica de algunos equipos de investigación. Para ello, y en palabras de Renato Rosaldo (2004), hay que cruzar fronteras *"muy vigiladas"* y *"convertirse en nativo de otras disciplinas"*, o devenir *"un nativo marginal"* utilizando la terminología de Morris Freilich (1970). Y finalmente, el otro camino a transitar simultáneamente comprende el intento histórico y siempre vigente de ligar la investigación a la transformación social, con todas las di-

---

3 Para el desarrollo de esta interpretación véase Sayad, A. (1998), especialmente la Introducción y los capítulos 1 y 2.

ficultades que ello implica. Es el camino que se propusieron recorrer aquellos primeros antropólogos de quienes hablamos al comienzo de este texto.

Buenos Aires, septiembre 2010.

## **Bibliografía**

- Blache, M. (1983-1985). "Estructura folklórica de Esperanza". En: *Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología*. 10, 7-61
- Bartolomé, M. (2003). "En defensa de la etnografía. El Papel contemporáneo de la investigación intercultural". En: *Revista de Antropología Social*, 12, 199-222
- Bartolomé, L. (2000). *Los colonos de Apóstoles. Estrategias adaptativas y etnicidad en una colonia esclava de Misiones*. Misiones: Editorial Universitaria de Misiones.
- Colectivo IOE ¿Cómo abordar el estudio de las migraciones? *Propuesta teórica-metodológica*. Conferencia Inaugural del IV Congreso de Inmigración Africana. Las migraciones a debate. Almería, España, 6, 7 y 8 de abril de 2000.
- Devoto, F. (1992). *Movimientos migratorios: historiografía y problemas*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Devoto, F. y Otero, H. (2003). "Veinte años después. Una lectura sobre el crisol de razas, el pluralismo cultural y la historia nacional en la historiografía argentina". En: *Estudios migratorios latinoamericanos* (CEMLA). 50.181-225.
- Freilich, M. (1970). *Marginal native. Anthropologist at work*. New York: Harper & Row.
- Giménez Romero, C. (2003). *¿Qué es la inmigración?* Barcelona: RBA Libros.
- Guber, R. y Visacovsky, S. (1999). *Imágenes etnográficas de la nación. La antropología social argentina de los tempranos años setenta*. Serie Antropología, 251. Brasilia: UNB
- Margulis, M. (1968). *Migración y marginalidad en la Argentina*. Buenos Aires: Paidós.
- Ministerio de Cultura y Educación - Secretaría de Cultura - Comisión Nacional de Estudios sobre la Inmigración en América. *Primeras Jornadas Nacionales de Estudios sobre Inmigración en Argentina -5, 6 y 7 noviembre de 1981-* Buenos Aires, 1985.
- Rosaldo, R. (2004). "Reflexiones sobre la interdisciplinariedad". En: *Revista de Antropología Social*, 13. 197-215
- Sayad, A. (1998). *A imigração*. São Paulo: EDUSP.
- Sayad, A. (2000). "O retorno. Elemento constitutivo da condição do imigrante". En: *Travessia*, (N° Especial).
- Tamagno, L. (1986). "Una comunidad toba en el Gran Buenos Aires: su articulación social". *Actas del II Congreso de Antropología Social*.
- Visacovsky, S y Guber, R. (compiladores). (2002) *Historias y estilos de trabajo de campo en la Argentina*. Buenos Aires: Antropofagia.

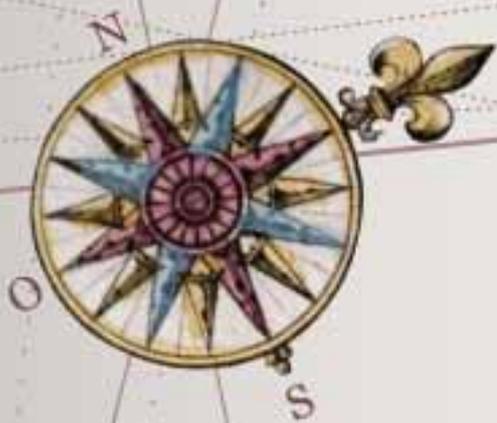
## Agradecimientos

A Alicia Bernasconi, María Inés Rodríguez y Ruth Seefeld por la información brindada sobre las etapas iniciales de los estudios migratorios; a la biblioteca del CEMLA por los materiales archivados indispensables para esta reconstrucción; a las colegas Marta Blache, Liliana Tamagno y Rosana Guber que me proporcionaron algunos de sus textos vinculados al tema. Finalmente quiero expresar un particular agradecimiento a las colegas Corina Courtis, María Inés Pacecca y Natalia Gavazzo, quienes inspiraron con sus propuestas esta primera indagación que aún debe proseguir.

**MARTA MERCEDES MAFFIA** es profesora de Filosofía (UNLP), licenciada en Antropología y Doctora en Ciencias Naturales (orientación Antropología) de la Facultad de Ciencias Naturales y Museo de la Universidad Nacional de La Plata. Actualmente se desempeña como Profesora Titular Ordinaria de la Cátedra de Métodos y Técnicas de la Investigación Sociocultural de la misma Facultad. Es investigadora Independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y está a cargo de la Sección Movimientos Migratorios del Departamento Científico de Etnografía del Museo de la Plata. Su principal área de interés académico es el estudio de las migraciones, específicamente las provenientes del África subsahariana a la Argentina, temática en la que trabaja junto a su equipo de investigación, con apoyo de la UNLP, el CONICET y la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica.

[migraciones@uolsinectis.com.ar](mailto:migraciones@uolsinectis.com.ar)

[maffia@museo.fcnym.unlp.edu.ar](mailto:maffia@museo.fcnym.unlp.edu.ar)



# Entrevista

## El antropólogo como informante. Una conversación con Hugo Ratier.

**HUGO ENRIQUE RATIER** es antropólogo, Profesor Consulto de la Universidad de Buenos Aires (Facultad de Filosofía y Letras) y Profesor Emérito de la Universidad del Centro de la Provincia de Buenos Aires (Facultad de Ciencias Sociales - Olavarría). Concluyó estudios de doctorado en el Museo Nacional de Rio de Janeiro. Dirigió el Instituto de Investigaciones Antropológicas de Olavarría, y el Núcleo Argentino de Antropología Rural (NADAR). Desde la década de 1960 ha desarrollado investigaciones sobre migraciones internas, villas miseria, y antropología rural. Además de títulos clásicos como "Villeros y villas miseria" y "El cabecita negra" (Centro Editor de América Latina, 1972) escribió, junto a un grupo de colaboradores "Poblados Bonaerenses, vida y milagros" (La Colmena 2004 y 2009).

**Pregunta:** Vos sos parte de la primera generación de antropólogos formados en la Universidad de Buenos Aires. En ese momento, ¿cuáles eran las perspectivas al finalizar la carrera?

**Hugo Ratier:** Yo egresé de la carrera de Antropología de la Universidad de Buenos Aires en 1964. En ese momento existían tres orientaciones: Arqueología, Etnología y Folklore. Muchos optamos por esta última, que nos ponía en contacto con la realidad rural argentina. Rechazábamos el enfoque cortazariano (que limitaba las indagaciones a lo estrictamente tradicional) y ampliábamos el horizonte hacia la vida total de las llamadas comunidades "folk," incluyendo su inserción en el mercado de trabajo y en la lucha de clases.

Cuando me recibí, me incorporé a un programa que el Departamento de Extensión Universitaria de la UBA había comenzado en 1956: *el Centro para el Desarrollo de la Comunidad en Isla Maciel*, (Partido de Avellaneda, provincia de Buenos Aires). En ese momento, el Departamento de Extensión dependía directamente del Rectorado de la Universidad. Amanda

Toubes, Noemí Fiorito y Nora Murphy eran quienes proponían y decidían los temas que se trabajarían, y convocaban desde allí a profesionales de las distintas facultades.

**P: ¿En qué consistía el trabajo que Uds. hacían allí?**

**H.R.:** El proyecto de Isla Maciel estaba basado o inspirado en una noción de desarrollo comunitario de matriz norteamericana, y presentaba algunos problemas. Todos criticábamos la lógica de desarrollo de comunidad, pero todos trabajábamos en eso, que venía de la sociología de Germani. Bórmida, por ejemplo, nunca estuvo de acuerdo, decía que eso era “pedicuría”. Las comunidades que le interesaban eran las que fueran autosuficientes, remotas, cuanto más aisladas, mejor. No se proponían desarrollar nada.

Para dar un ejemplo, antes de recibirme, desde Extensión Universitaria me pidieron que evaluara un proyecto del sociólogo francés Albert Meister. Meister monitoreaba varios proyectos al mismo tiempo (en la villa de Maciel, en la India y en Europa), todos ellos basados en el seguimiento de la transición de la “sociedad tradicional” a la “sociedad moderna”. Yo critique muy fuertemente los indicadores que proponía el proyecto: apuntaban a la modernización y adaptación urbana, y evidenciaban gran desconocimiento de la realidad rural argentina. Si bien criticábamos este paradigma de evolucionismo desarrollista, lo cierto es que sobre él se apoyaron diversos proyectos a partir de los cuales pensábamos que era posible proponer otras explicaciones del cambio social, más complejas y centradas en la perspectiva de los actores.

Concretamente, nosotros conformábamos un numeroso equipo multidisciplinario que incluía pediatras del equipo de Florencio Escardó, enfermeros, sociólogos, ingenieros y arquitectos. Y yo, que era el único antropólogo desempeñándose como tal. En términos generales, diría que tratábamos de mejorar las condiciones de vida de la gente a través del trabajo intensivo en terreno. Los estudiantes de medicina, por ejemplo, no curaban. Hacían prevención y promovían conductas saludables, los ingenieros y los arquitectos se ocupaban de las casas con planes de autoconstrucción, y cosas así. Y antes de que los estudiantes pisaran el terreno, nosotros –los científicos sociales- les explicábamos la relevancia de la migración en todo el proceso, y acompañábamos en las discusiones y en la reflexión sobre lo que ocurría. Además, ¡les poníamos nota junto con los demás miembros del equipo! Eso no era frecuente con estudiantes de ciencias médicas.

**P: ¿Cómo era la Isla Maciel a mediados de los `60?**

H. R.: En la década de 1960 en la Isla Maciel convivían inmigrantes europeos –particularmente italianos, que le habían dado a la zona una fisonomía similar a la de La Boca, del otro lado del Riachuelo- con migrantes internos más recientes, instalados en una villa que iba expandiéndose sobre los terrenos que bordeaban el ferrocarril. Es decir que la migración era un elemento insoslayable para nuestro trabajo de desarrollo comunitario. Incluso Gino Germani había relevado la Isla en 1957, y había dejado un censo que recogía los lugares de origen de los migrantes.

**P: ¿Cuál era la perspectiva de los científicos sociales acerca de ese proceso que se veía en la Isla?**

H. R.: En la década de 1960 uno de los principales temas de análisis de la sociología fue justamente las villas miseria, lugar de destino de la migración interna, y muestra fehaciente del supuesto fracaso social del peronismo y de su “demagogia”. Además, buena parte de la sociología confiaba en el arsenal científico de matriz anglosajona para resolver el “problema” villero. Respecto de la antropología, no debemos olvidar que llegó a la ciudad siguiendo al migrante. Para quienes nos formamos entre 1955 y 1965, la antropología urbana era una novedad que llegaba de la mano de los migrantes. Yo creo que la antropología comenzó a mirar la cuestión migratoria siguiendo al “nativo antropológico” expulsado de su lugar de origen: al campesino o al indígena que migraban, ya fuera hacia otra zona rural o hacia la ciudad. Y todos ellos –incluso los migrantes limítrofes- cuando llegaban a la ciudad se instalaban en las villas.

En la Isla Maciel había varios sociólogos trabajando. Uno de ellos era Julio Testa, que cuando me incorporé al equipo les dijo a los demás “Mmm... este es antropólogo... Va a necesitar unos siete años para ver de qué se trata”. Los sociólogos ya venían siguiendo el tema migratorio, pero hasta ese momento a nadie se le había ocurrido ir al lugar de origen. Oscar Lewis acompañó a los tepotzecos que había estudiado en la década de 1950 a la vida urbana en los barrios marginales de la ciudad de México. Yo me propuse hacer lo mismo que Lewis: ir al lugar de origen de los migrantes, y reconstruir desde allí. Lewis también introdujo importantes novedades metodológicas, como el uso intensivo de la grabación magnetofónica y el seguimiento minucioso de la cotidianeidad de sus informantes. Sus obras fueron best sellers, y todos las leíamos: *Antropología de la Pobreza* es de 1959, *Los hijos de Sánchez* de 1961, y *Pedro Martínez* de 1964.

**P: Y así fue que llegaste a Empedrado...**

**H.R.:** Buena parte de los residentes de la Isla Maciel provenían de Corrientes, algunos de la capital provincial y otros del pueblo de Empedrado, que en ese entonces tenía unos 4000 habitantes. Siguiendo el mandato disciplinar de la pequeña escala, la ciudad de Corrientes se me hacía inasible, inabarcable. No así Empedrado. Así que me fui allí con la idea de hacer una suerte de etnografía pendular entre el pueblo de origen y la Isla Maciel. Lamentablemente, este proyecto se frustró a los pocos meses de iniciado, ya que el golpe de Onganía le puso un final abrupto, al igual que a mi presencia en la universidad. Sin embargo, en esos dos o tres meses de trabajo de campo aparecieron cosas interesantes.

**P: ¿Cómo se enlazaba tu interés por la propuesta de Lewis con el proyecto de desarrollo comunitario de Isla Maciel?**

**H.R.:** La idea era ver en Empedrado las condiciones previas a la migración, para entender un poco mejor qué era lo que pasaba con esos campesinos cuando llegaban a la ciudad. Por las características del proyecto de Isla Maciel, si tuviera que definir un foco más preciso, diría que empecé el trabajo de campo orientándome hacia las prácticas de salud, con la expectativa –o con la ilusión- de encontrar “prácticas tradicionales” que luego se vieran en Maciel. Comprenderlas en su lugar de origen mejoraría mi aporte al trabajo sanitario que los equipos de salud hacían en la Isla.

En la Isla busqué los datos de las unidades domésticas de origen de los migrantes, y fui a Empedrado a conocerlas. En general se trataba de una población muy envejecida, ya que todos se iban. Los que quedaban eran minifundistas que cultivaban algodón. En ese momento el algodón ya había dejado de ser un cultivo rentable, pero los campesinos no tenían ni la tecnología ni el capital para reemplazarlo por otro. Entonces, iban al Chaco a trabajar en la cosecha, algunas de las chicas iban a la ciudad de Corrientes a trabajar como empleadas domésticas, y otros llegaban hasta Buenos Aires, a la Isla Maciel. La migración a Chaco era un poco la escuela migratoria, y la migración aparecía como necesaria para sostener esa suerte de minifundismo de subsistencia. Si bien había muchos empedradeños en la Isla Maciel –y a mí me constaba personalmente- les daba vergüenza decirme que habían estado allí: era la vergüenza de decir que habían vivido en una villa, sin trabajo fijo...

**P: Además de Oscar Lewis ¿qué otras lecturas les aportaban elementos teóricos o metodológicos?**

**H.R.:** Lewis inauguró los estudios migratorios que comenzaban en lugar de origen y continuaban con la llegada a la ciudad. Fue nuestra fuente de inspiración, y también la de Mario Margulis en su estudio sobre los riojanos. Eso lo “descubrió” Norberto Rodríguez Bustamante en una charla personal conmigo. Es decir que estábamos bastante al día con la moderna teoría antropológica que dejaba el campo y se adentraba en lo urbano.

La verdad es que, en lo que respecta a lo migratorio, no tengo presente ninguna lectura especialmente significativa. Nada de lo que leíamos excedía la determinación clásica de factores de expulsión y factores de atracción. Era un modelo funcionalista muy básico, y poco convincente. Desde la antropología específicamente, trabajábamos en términos de transculturación: el villero como un campesino que llegaba a la ciudad y comenzaba a adquirir nuevas pautas. Si bien nos peleábamos con este paradigma, arrancábamos desde ahí, incluso desde antes: desde el histórico-culturalismo, y desde un descriptivismo que suponíamos nos permitiría identificar “rasgos culturales”.

**P: En varias oportunidades has mencionado a Santiago Bilbao como otro antropólogo abriendo camino en temas migratorios en la década de los `60.**

Sí. En los 60, Santiago Bilbao y yo éramos ayudantes de la cátedra de Folklore, que estaba a cargo de Susana Chertudi, especialista en narrativa folklórica. Como éramos los únicos dos ayudantes, y tirábamos para el mismo lado, le fuimos agregando a nuestras clases una serie de temáticas relacionadas al trabajo y a la vida cotidiana que claramente excedían la perspectiva del folklore y de lo tradicional. Uno de nuestros referentes era Ciro René Lafón, por su preocupación por problemas nacionales. Así, fuimos incorporando cuestiones relativas a lo laboral y a lo social. Y Susana Chertudi, que era una persona de criterios muy amplios, nos apoyaba y nos estimulaba a seguir en esa línea.

Mientras yo trabajaba en el proyecto de Isla Maciel, Santiago comenzó en el Instituto Nacional de Antropología (INA), y luego pasó al Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), donde curiosamente su perspectiva de trabajo no resultaba tan conflictiva para los intereses institucionales. Teniendo

como referencia problemas concretos, intentamos practicar una antropología que llamábamos social (o no la llamábamos nada) pero que pretendía arrimar elementos de entendimiento de la realidad para tratar de modificarla. El trabajo de Santiago sobre la explotación de los hacheros y la formación de cooperativas – primero en el Chaco y después en Tucumán- es un ejemplo de esto.

En ese contexto, las migraciones se constituyeron en un tema central de reflexión. Estratégico. Bilbao tomó la migración rural-rural, trabajando sobre santiagueños que acudían a la cosecha de algodón en el Chaco, y yo la rural-urbana referida a migrantes correntinos a Buenos Aires. La migración suponía un tema al que los antropólogos accedíamos con cierta facilidad. Aunque muchas veces enmarcábamos nuestros análisis en la teoría de la transculturación, teníamos un conocimiento de la realidad rural del que no siempre estaban provistos los sociólogos.

Además de Santiago Bilbao, dentro de la misma generación cabe citar a Hebe Vessuri y Ciro Lafón, quienes abordaron el tema migratorio y su incidencia en las poblaciones rurales. Más adelante a Gabriela Karasik y hoy a Alejandro Balazote y Juan Carlos Radovich.

**P: *Villeros y villas miseria* y *El cabecita negra* retoman la temática de la migración rural-urbana y tu trabajo en Maciel y en Empedrado.**

Con el golpe de Onganía terminó mi incursión por los temas migratorios. Por razones laborales, el Centro Editor de América Latina me facilitó la escritura de mis libros (eran parte de mi empleo). Ambos son de 1972, fin de la dictadura de Lanusse. Escribí *Villeros y Villas Miseria* ante la falta de una obra de conjunto sobre el tema y con el firme propósito de combatir el prejuicio. Luego me pidieron *El Cabecita Negra* donde se aborda más el prejuicio racial. También procuré desarmarlo. Es decir, los libros fueron para todo público, no obstante mi pretensión de guardar rigor científico.

Ahora, si bien sigo trabajando sobre temas rurales y de campesinado, mi interés está en quienes quieren quedarse en los pueblos, quienes no quieren migrar y defienden su derecho al arraigo.

Entrevista realizada por María Inés Pacecca  
Buenos Aires, octubre de 2010.

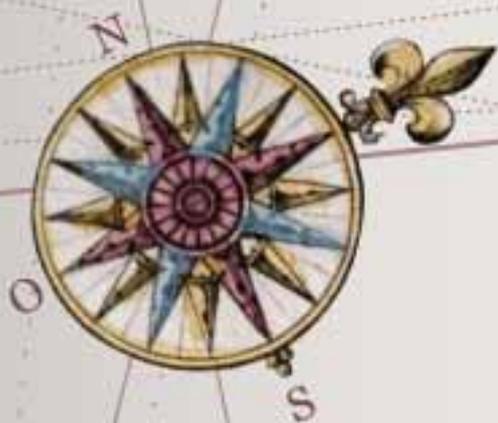
### **Alguna bibliografía insoslayable**

BILBAO, Santiago Alberto (1967): "Poblamiento y actividad humana en el extremo norte del chaco santiagueño". En: *Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología* N° 5, 1964-1965. Buenos Aires 1967, p. 143-192.

BILBAO, Santiago Alberto (1970): "Migraciones estacionales, en especial para la cosecha del algodón, en el norte de Santiago del Estero". En: *Cuadernos del Instituto Nacional de Antropología* N° 7, 1968-71. Buenos Aires enero 1970.

RATIER, Hugo E. (1972): *Villeros y Villas Miseria*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.

RATIER, Hugo E. (1972): *El Cabecita Negra*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.



# Reseñas y comentarios

## Un comentario sobre *Cine Migrante*

Por **Martina García**

Instituto de Ciencia Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras – Universidad de Buenos Aires.

Entre el 22 y el 29 de septiembre tuvo lugar en Buenos Aires el *I Festival Internacional de Cine y Formación en Derechos Humanos de las Personas Migrantes*. El evento incluyó dos instancias. Por un lado, una variada oferta de cortos y largometrajes vinculados con el mundo de las migraciones en sus distintas dimensiones. El material fílmico proyectado fue de una enorme riqueza tanto por su calidad y por la variedad de procedencias de las películas como por la pluralidad de temáticas y aspectos abordados en relación con la vida de las personas migrantes y sus familias en todas partes del mundo. La proyección de este material resulta, además, invaluable por su inaccesibilidad y por las realidades que nos permitió conocer incluso a los que ya seguimos de cerca el tema. Todas las funciones fueron gratuitas y se realizaron a sala llena en dos sedes: el Espacio INCAA Km 0. Gaumont y el Centro Cultural de la Cooperación. (Puede consultarse la programación en la página que se cita al final).

El festival incluyó, además, una serie de encuentros de trabajo cuyos principales temas de abordaje fueron: salud, género, niñez, trabajo intra y extra-Mercosur y la situación de los refugiados y solicitantes de asilo en la Argentina. Además del público en general, estos espacios contaron con la presencia de destacadas personalidades involucradas de alguna manera en la creación, el desarrollo y el cumplimiento de las políticas migratorias en Argentina, tales como la Dra. Stella Maris Martínez (Defensora General de la Nación), Claudio Morgado (titular del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo), Horacio Verbitsky (Presidente del Centro de Estudios Legales y Sociales), el Dr. Rubén Giustiniani (Senador Nacional), el Dr. Juan Artola (Representante Regional de la Organización Internacional para las Migraciones) y el Dr. Martín Arias Duval (Director de la Dirección Nacional de Migraciones) y demás especialistas en temas migratorios. Dichos encuentros apuntaron fundamentalmente a intercambiar vivencias y acercar opiniones en función de establecer un primer

diagnóstico sobre la actual situación de los migrantes en la Argentina. Más allá de los tópicos específicos que convocaron a cada encuentro, hubo temas transversales: se destacó la importancia de la reciente reglamentación de la ley migratoria N° 25.871 de 2004 dado que expande los logros de la ley misma, reduce los márgenes de arbitrariedad y amplía la tolerancia, aunque no dejó de mencionarse que el gran desafío a enfrentar hoy es el reconocimiento social de dicha ley, ya que existe un importante desfasaje entre las garantías que ésta proclama y lo que realmente ocurre. En el mismo sentido, se mencionó que las trabas en el acceso a la información son una de las dificultades más acuciantes que actualmente enfrentan los migrantes en nuestro país a la hora de regularizar su situación. Otra falencia a la que se hizo referencia con especial preocupación tiene que ver con aquellas nacionalidades que no fueron alcanzadas por los beneficios de la nueva ley, situación que afecta significativamente a las mujeres provenientes de República Dominicana y a los inmigrantes de distintos países del África subsahariana, particularmente importante desde un punto de vista numérico es el caso de Senegal. Esta cuestión dio lugar a la redacción de un documento en donde se plasma un pedido específico hacia las autoridades correspondientes para la inclusión de estos grupos alegando que el espíritu de la ley N° 25.871 lo permitiría, documento que fue firmado por todos los presentes. También se comparó el panorama migratorio de la Argentina con el de otros países en general y de América Latina en particular desde diferentes puntos de vista, incluyendo la perspectiva legal. En este sentido, se destacó que el marco regulatorio de la Argentina en ninguna medida constituye una tendencia generalizada en la región ni en el mundo.

Quizás lo más destacable de estos encuentros haya sido el hecho de congregar en un mismo espacio a personas, sectores y funcionarios pertenecientes a ámbitos diversos -hasta contrapuestos- que habitualmente no tienen oportunidad de dialogar. Estas reuniones concluyeron con el compromiso de continuar un trabajo conjunto y, en función de ello, la organización de cine migrante asumió el compromiso de plasmar todas las discusiones en una serie de documentos como primer paso para dar continuidad a estos espacios.

Para acceder a la programación completa del festival puede ingresarse en: [www.cinemigrante.org](http://www.cinemigrante.org)

Martina Inés García es Profesora en Ciencias Antropológicas (FFyL - UBA) y doctoranda de la misma institución. Es becaria CONICET con lugar de trabajo en el Instituto del Desarrollo Humano de la Universidad de General Sarmiento y docente de Antropología en el programa UBA XXI del Ciclo Básico Común de la UBA. Su tema de investigación se vincula con los procesos de inserción de la inmigración africana reciente en la sociedad argentina con especial énfasis en las situaciones de discriminación. Es becaria de investigación del proyecto UBACyT "Migración, Estado y alteridades en perspectiva antropológica. Segunda parte: extranjeros en espacios públicos e institucionales".

Mail: [martinainesgarcia@gmail.com](mailto:martinainesgarcia@gmail.com)