

La Ley de Migraciones 25 871: un caso de democracia participativa en Argentina*

Leiza Brumat (Argentina)**

Rayen Amancay Torres (Argentina)***

Resumen

En un contexto internacional en que la globalización afecta los patrones migratorios mundiales y en un contexto doméstico en que la democracia se consolida, en 2004 se promulga la Ley de Migraciones 25 871 en Argentina. En este marco, se aborda el rol de la sociedad civil y la influencia de los procesos de democracia participativa en la reformulación de las políticas públicas. A partir del estudio de caso, se toma como referente el debate extraparlamentario que se generó alrededor de dicha ley, analizando sus características, el papel desempeñado por diferentes actores que participaron de los debates y su impacto en la ampliación de derechos de los inmigrantes. Para el análisis, se parte de las teorías que estudian la incorporación de la ciudadanía en la elaboración de políticas públicas y en particular, en la noción de “ciudadanización”, intentando dilucidar la relación entre la participación de la sociedad civil y la reformulación de la política migratoria argentina.

[55]

Palabras clave

Participación Ciudadana; Inclusión Social; Gobernabilidad; Derechos Colectivos; Política Migratoria; Argentina.

Fecha de recepción: marzo de 2014 • **Fecha de aprobación:** julio de 2014

Cómo citar este artículo

Brumat, Leiza y Torres, Rayen Amancay. (2015). La Ley de Migraciones 25 871: un caso de democracia participativa en Argentina. *Estudios Políticos*, 46, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 55-77.

* Este artículo es parte de la investigación del Instituto de Ciencias Sociales y Disciplinas Proyectuales (Insod), Universidad Argentina de la Empresa (UADE), 2012-2013, *Políticas Migratorias en el Mercosur*; código del proyecto S11P13; a su vez, forma parte de las investigaciones de tesis de Leiza Brumat, para el título de doctora en Ciencias Sociales, *Políticas migratorias y libertad de circulación en el Mercosur (1991-2010)*.

** Licenciada en Gobierno y Relaciones Internacionales. Magister en Relaciones y Negociaciones Internacionales. Doctorando en Ciencias Sociales. Docente la UADE. Correo electrónico: lbrumat@uade.edu.ar

*** Licenciada en Gobierno y Relaciones Internacionales. Magister en Economía y Ciencias Políticas. Docente de la UADE. Correo electrónico: ratorres@uade.edu.ar

Migrations Law 25 871: A Case Study of Participatory Democracy in Argentina

Abstract

In the international arena, globalization has affected migration flows worldwide, and in the domestic context, democracy has been gradually consolidated. In 2004, in Argentina the Migration Law num. 25.871 was approved. In this context, we will explain the role that civil society played as well as the influence of the “participative democratic” processes in public policy re-making. For this purpose, we will focus on the “extra parliamentary” procedure as a result of the creation of this law. We will analyze its characteristics, the roles played by the different actors involved in the debate, and the impact it had on expanding immigrants’ rights. We will base our analysis on the theories relating to citizen participation in public policy making and implementation, particularly, in the “citizenization” concept. For this reason, we will try to understand the relationship between civil society participation and the re-formulation of Argentine migration policy.

Keywords

Social Inclusion; Governability; Collective Rights; Migration Policy; Argentina.

Introducción

Para Argentina, país tradicionalmente receptor, las migraciones han sido parte crucial de su historia, su economía, su sociedad y su política. La política migratoria ha sufrido un gran cambio a partir de 2004, en estrecha relación con el nuevo escenario internacional y doméstico. Estos cambios se evidencian no solo en su contenido sino principalmente en su proceso de diseño. El proceso de formulación de la Ley de Migraciones¹ da cuenta de los desafíos de democratización y gobernabilidad que enfrentan los sistemas políticos latinoamericanos contemporáneos. La participación de diversos actores de la sociedad civil significa un gran cambio con respecto a la ley antecesora, formulada durante la dictadura militar. Como resultado, la transformación más notoria surge de la ampliación de los derechos de las personas migrantes, cuyos reclamos y experiencias constituyeron el principal insumo para su elaboración.

Argentina es particularmente relevante en el ámbito regional, no solo porque es el primer país en el Cono Sur en aprobar una ley de migraciones que contempla de manera amplia los derechos de los migrantes, sino también por su rol como principal receptor de la región. En palabras de la Dra. Constanza Argentieri² (agosto, 2014):

[57]

La migración ha sido un tema fundamental en el proceso de integración regional y la Argentina jugó [sic] un papel central en los últimos 10 años que vino dado por la legitimidad que le dio haber sancionado una ley como la Ley Nacional de Migraciones 2004, adecuada a los estándares internacionales (s. p.).

Debe tenerse en cuenta que se trata de uno de los 28 países con mayor cantidad de inmigrantes en el mundo y que se incrementó en los últimos diez años (OIM, 2008). La población extranjera en Argentina —en términos de *stock*— totaliza 1 805 957 residentes en 2010, lo que representa 5% de la población del país (Indec, 2012). En la última década Argentina ha destacado como el principal destino de las corrientes migratorias al interior del Mercado Común del Sur (Mercosur) y uno de los principales en América Latina. Sin embargo, la legislación entonces vigente exponía —en muchos casos— a la población migrante a situaciones de irregularidad y discriminación.

¹ ARGENTINA. CONGRESO. Ley 25 871. (20 de enero de 1994). Política Migratoria Argentina.

² Responsable de proyectos del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos de Mercosur en 2014.

Este trabajo sostiene la hipótesis de que el proceso de toma de decisiones participativo aumenta la inclusión de derechos individuales y colectivos en la legislación, producto de considerar las voces de sus futuros beneficiarios, a partir de la metodología de estudio de caso, prestando atención a las dinámicas, la complejidad y la especificidad histórica; por esto los contextos específicos —o “escenarios únicos” (Eisenhardt, 1989, p. 534)— revisten una gran importancia.

Los casos se estudian cuando tienen un interés especial en sí mismos (Stake, 1995, p. 11). Se considera que esta ley, su contenido y su forma, es decir, su proceso de elaboración, revisten un especial interés al tratarse de un mecanismo de diseño novedoso de políticas que tuvo consecuencias directas en los derechos de las personas migrantes. Los estudios de caso típicamente “triangulan”³ o integran distintas fuentes y métodos de recolección de datos (Forni, 2010, p. 62). Por eso se hace hincapié en el análisis de contenido de fuentes documentales escritas —actas de reunión, transcripciones de audiencias públicas, transcripciones de seminarios y conferencias en la temática, declaraciones públicas de los actores, bibliografía académica y de divulgación elaborada tanto por académicos como por funcionarios que participan o han participado del proceso investigado— y entrevistas semiestructuradas a actores que formaron parte de los debates mencionados.

[58]

1. La ciudadanía de la política migratoria y la formulación participativa de políticas públicas. Una revisión para el análisis

Nora Pérez Vichich (2007) define a las migraciones internacionales tradicionales como aquellas que:

Con matices entre uno y otro país en términos cuantitativos o cualitativos, tienen en común el realizarse entre territorios autónomos, con sistemas políticos, jurídicos, económicos y sociales heterogéneos. Esto determina que una persona, al atravesar la frontera pierda sus atributos de ciudadano para convertirse en extranjero (p. 17).

Según Pablo Miravet (2006), este estatus genérico de “pertenencia sin ciudadanía” de los inmigrantes en los Estados en los que residen, ha tenido como elemento constante y definitorio la limitación en su participación en

³ La triangulación puede ser entendida como una forma de usar piezas independientes de información para obtener una mejor imagen de algo que es solo parcialmente conocido o entendido (Ragin, 1994, p. 100).

actividades públicas y en sus derechos políticos. Stephen Castles (2006) observa que el proceso de elaboración de las políticas públicas desde arriba hacia abajo no puede dar respuesta a cuestiones cruciales dadas por el contexto actual. Por lo tanto, la gestión migratoria: “debe comprenderse como un proceso de cooperación en el que todos los participantes tienen voz, incluidos los gobiernos y la sociedad civil de los países emisores, las poblaciones receptoras y, sobre todo, los migrantes mismos” (p. 56). Para que las políticas funcionen, deben ser “justas y percibidas como justas por todos los grupos involucrados”. Esto requiere que los marcos jurídicos, las estructuras institucionales y las políticas específicas, sean ajustados.

Aristide Zolberg (1999) sostiene que, especialmente en cuestiones migratorias, los Estados democráticos liberales están sujetos a “manipulaciones” de actores internos, particularmente aquellos que ganaron poder en algunas cuestiones puntuales en un determinado momento. Las políticas migratorias, por su alta visibilidad y costos políticos, son objeto de interés de diversos actores estatales y no estatales. Por lo tanto, como ejecutores de políticas, los Estados no funcionan como actores autónomos. En este contexto, la “ciudadanización”, es entendida como:

Un proceso sociopolítico que resulta de los distintos grados de intervención y legitimación que desarrollan los organismos internacionales y los Estados nacionales en materia de políticas públicas y de las diferentes estrategias que despliegan ciertas instituciones de la sociedad civil como las organizaciones de inmigrantes, los organismos de derechos humanos y las organizaciones eclesiales (Domenech, 2008, p. 54).

Este proceso da cuenta de dos hechos relacionados:

Por un lado, la creciente participación de los movimientos y organizaciones de la sociedad civil en la determinación de los asuntos migratorios y, por el otro, el formal reconocimiento y extensión de derechos civiles, sociales, económicos, políticos y culturales a los migrantes (Domenech, 2008, p. 54).

Estos procesos de inclusión superan la visión del ciudadano como mero elector, para considerarlo agente activo y autorizado en los procesos de decisiones públicas.

Los procesos de participación facilitan la recolección de información directa, así como ayudan a detectar y destrabar conflictos de intereses, incrementando la racionalidad y la eficiencia administrativa al tener en cuenta

los intereses y opiniones de la población afectada por el proyecto que se vaya a realizar (Guerra, 1994, p. 202); sin embargo, dichos procesos tienen límites. Como argumenta Mauricio Merino (2001), no todos los espacios de participación encontrados tienden al mejoramiento de la sociedad.

La escalera de la participación elaborada en la década de 1960 encuentra diversos niveles de participación, siendo el máximo el control ciudadano y el mínimo la no participación —que incluye la manipulación— (Cornwall, 2008, p. 270). El esquema proporcionado por Sherry Arnstein (1969) ayuda a diferenciar el control ciudadano de la mera consulta a los ciudadanos. Como advierte Andrea Cornwall (2008), la consulta ciudadana puede ser utilizada para legitimar decisiones ya tomadas, dando una cierta autoridad moral al proceso.

[60] El caso aquí abordado plantea matices entre el poder de las organizaciones para fijar en la agenda legislativa y gubernamental los reclamos canalizados por ellas a lo largo de casi una década, con situaciones de oportunismo político que también determinan el resultado final de la legislación. Dentro de los actores posibilitadores de la toma de decisiones participativa, las organizaciones de la sociedad civil han ganado un papel importante, desafiando el monopolio de los partidos políticos como mediadores entre la sociedad civil y las estructuras decisionales. Las ONG: “[...] juegan [sic] un rol central en la construcción de una democracia más participativa y abierta, a través de la articulación y canalización de una pluralidad de intereses, opiniones y posiciones de diversos sectores de la sociedad” (Ryan, 2001, p. 3). Otros actores son los organismos internacionales, quienes disponen de una gran cantidad de información y una extensa red de vínculos con instituciones gubernamentales, académicas, organizaciones tanto de la sociedad civil como del sector privado y medios de comunicación masivos (Domenech, 2008). Estos vínculos, sumados a su naturaleza intergubernamental, les otorgan una mayor legitimidad a sus posturas y permiten mayor difusión de las mismas. Sin embargo, la participación no depende solo de la ciudadanía o de las organizaciones del tercer sector. Es indispensable que el sistema político esté abierto, dispuesto a incorporar estas formas de participación.

Las formas de democracia semidirecta que incorpora la Constitución Nacional Argentina,⁴ como la iniciativa popular o la consulta popular, no son suficientes debido a los altos umbrales que plantean sus requisitos y la

⁴ ARGENTINA. CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Nacional. (22 de agosto de 1994).

práctica poco frecuente de sus mecanismos.⁵ Acciones como la formación de políticas públicas de modo participativo y mecanismos tales como los presupuestos participativos, completan la consolidación de una cultura democrática.

A partir de la década de 1990, los Estados latinoamericanos se han involucrado en procesos de reforma administrativa, a lo que se ha llamado Nueva Gerencia Pública (NGP), cuya modernización ha tenido como centro la *devolution* —descentralización— y la participación (Bresser-Pereira, 2001). La administración pública gerencial o NGP que ha transformado —entre otras cosas— el proceso de diseño e implementación de políticas públicas en los países democráticos, plantea el desafío de satisfacer las demandas de ciudadanos que ahora no solo reclaman políticas eficaces y eficientes, sino también, desarrolladas de manera participativa. De este modo, el planificador se enfrenta a diversos *stakeholders* que generan una necesidad de aprender del ambiente, haciendo crítica la capacidad de escuchar a los actores en ese contexto (Forester, 2006).

De acuerdo con Joan Font *et al.* (2012), la mayor demanda de participación se explica principalmente porque los cambios sociales no han sido acompañados de cambios equivalentes en las instituciones políticas, generando insatisfacción en torno a las mismas; además, para un sector de la literatura en el tema:

[...] estos nuevos ciudadanos ya no estarían dispuestos a participar a través de instrumentos tan jerárquicos, disciplinados y globalizadores como los partidos políticos, pero sí constituyen el capital humano que está dando lugar a otro tipo de organizaciones de funcionamiento más horizontal y con una voluntad de actuación más parcial (movimientos sociales, ONGs, [sic] Tercer Sector) (p. 7).

Este fenómeno no es ajeno a las migraciones. En este sentido, Lelio Mármora (2004) observa que, desde una perspectiva doméstica, existe un cuestionamiento hacia la legalidad y legitimidad del accionar estatal por parte de la sociedad civil como de la sociedad política, en relación al goce de derechos sustantivos de los migrantes.

⁵ El artículo 39 de la Constitución sugiere un umbral de 3% del Padrón Electoral para la iniciativa popular. La Ley 24 747/96, que reglamenta este artículo, fija un umbral de 1,5% del padrón electoral y la representación de al menos 6 distritos electorales. El artículo 40d de la Constitución invoca el mecanismo de la Consulta Popular, sin establecer umbrales. La Ley 25 432/01, que reglamenta la consulta vinculante y no vinculante, fija para el caso de la primera una mayoría absoluta de los miembros de cada una de las cámaras del congreso para su aprobación.

Las decisiones públicas son el terreno donde se enfrentan los diferentes puntos de vista, criterios y definiciones de problemas de los respectivos actores y grupos implicados (Subirats, 2009, p. 11). Desde la perspectiva de Joan Subirats (2009), los problemas de agenda son el producto de la presión de los actores interesados tratando de impulsar un tema particular. En buena medida, que un tema sea parte de la agenda pública es cuestión no solo de interés de los actores, sino también de oportunidad.

En este sentido, la estabilidad de una política pública elaborada a través de un proceso de democracia semidirecta, debe tener efectos en la gobernabilidad, entendida por Morelba Brito (2002) como:

La disposición de la sociedad a aceptar los productos del sistema político y las decisiones de sus gobernantes y representantes políticos como vinculantes; la disposición a actuar y desarrollarse dentro de un marco institucional que considera adecuado. Esto es así cuando ese marco refleja los valores y las reglas que la sociedad ha preferido, han sido recogidas por sus líderes y representantes —a través del proceso político— y han quedado plasmadas en el Estado, como leyes y normas y como políticas públicas, a través de determinados estilos de gestión y de determinadas rutinas y dispositivos administrativos y procedimentales (p. 11).

[62]

En esta línea, Joan Oriol Prats (2003) la entiende como: “capacidad del sistema sociopolítico de reforzarse a sí mismo” (p. 244). De esto se desprende que la participación ciudadana efectiva opera como catalizador de la gobernabilidad, brindando al gobierno herramientas novedosas para incorporar el conocimiento disperso en la sociedad y dar lugar a las percepciones diversas de los ciudadanos, superando los problemas de agencia característicos del sistema representativo. Estos problemas se evidencian en las estructuras institucionales actuales, en las que generalmente la oferta pública y las demandas sociales no siempre se encuentran. La lejanía de los representantes respecto de las voces populares necesariamente afecta su capacidad de escucha. Desde esta perspectiva, ciudadanización y gobernabilidad son dos caras de la misma moneda.

Argentina ha avanzado lenta pero sostenidamente en materia de participación. Aunque hasta la fecha solo se encuentran ejemplos puntuales de presupuesto participativo⁶ o de políticas públicas elaboradas de forma

⁶ El caso más citado es el del Municipio de Rosario, implementado en 2002 y vigente a la fecha. Más de cincuenta municipios han implementado este mecanismo en el país (RAPP, s. a.).

participativa,⁷ estas ya están demostrando los desafíos para las estructuras tradicionales de gobierno.

Como se observa en este caso de estudio, una ley elaborada a la luz de un debate ciudadano alteró los extensos tiempos parlamentarios de los procesos institucionales tradicionales. El foro de la sociedad civil, en algunas ocasiones, está logrando desplazar el centro tradicional de toma de decisiones —el Congreso—, superando a su vez obstáculos de legitimación. Los cambios en la NGP han puesto el foco sobre el actor estratégico central: el receptor de la política. Al dar horizontalidad a la decisión, se logra superar la captura de las políticas públicas por grupos de interés o élites políticas. Los efectos no solo se ven en el cambio en los procesos de elaboración y aprobación de las políticas, sino también en la gobernanza misma, entendida como: “el proceso de interacción de actores estratégicos” (Prats, 2003, p. 243) y finalmente, en la sociedad civil y el grado de apoyo recibido por las mismas.

2. La política migratoria argentina. Antecedentes.⁸

La primera norma que reguló el ingreso y de los inmigrantes a la República Argentina fue la Ley 817 de Inmigración y Colonización, conocida como Ley Avellaneda, sancionada en 1876, época del proceso de consolidación del Estado argentino (Novick, 2008). La misma refleja los intereses de la élite política de esta etapa, es decir, la promoción activa de la inmigración europea tal como lo establece aún hoy la Constitución Nacional en su artículo 25. Así, desde su fundación Argentina ejerció políticas migratorias de tipo selectivo y de fomento del ingreso de extranjeros al país con el objetivo de aumentar la mano de obra. La selectividad migratoria continuó: “incluso, una vez agotada la inmigración de ultramar [ya que] el inmigrante europeo siguió siendo foco de legislación migratoria y de políticas de fomento de la inmigración” (Pacceca y Courtis, 2008, p. 41). El debate parlamentario de esta Ley giró en torno a los clivajes colonización e inmigración planificada versus colonización e inmigración espontánea, lo que refleja una tensión entre concepciones liberales y de intervencionismo estatal (Novick, 2008). Esta norma creó mecanismos institucionales que promovieron y facilitaron el ingreso, permanencia e inclusión laboral y social de los inmigrantes llegados hasta las primeras décadas del siglo xx (Pacceca y Courtis, 2008). Otorgaba estatus de residente a cualquier extranjero que ingresara al país con la documentación exigida y daba los

[63]

⁷ A modo de ejemplo, la Ley Nacional de Educación (Barone y Torres, 2010).

⁸ Este aparte se limita al estudio de las leyes nacionales como parte de las políticas migratorias, no así la totalidad de acciones gubernamentales que pueden ser consideradas políticas públicas migratorias.

mismos derechos civiles a todos los residentes, nativos o extranjeros (Pacecca, 2005), exceptuando el derecho al voto. Después de la Ley Avellaneda, no se vuelven a dictar leyes referentes a las migraciones, sino que la normativa se diversifica en una serie de decretos y regulaciones descritas como un *corpus* “asistemático y fragmentario” (Pacecca, 2005, p. 3), que contribuyó a agregar contradicciones a las políticas.

De acuerdo con María Inés Pacecca y Corina Courtis (2008), desde 1960 las normas se tornan más restrictivas y se introducen distinciones, se especifican criterios de admisión, categorías de permanencia, se aumentan los requisitos para la residencia, se implantan prohibiciones y se delega más poder de policía en las instancias administrativas. Este *corpus* disperso comenzó a ser unificado con la segunda ley sobre migraciones, la Ley 22 439 de 1981⁹ —conocida como “Ley Videla”—, formulada en el contexto de un gobierno autoritario y represivo, que buscaba una sociedad disciplinada e inspirada en la Doctrina de Seguridad Nacional.

[64] Dado el contexto político, la clausura del Congreso Nacional y la disolución de todos los partidos políticos, no existió debate parlamentario en torno a esta norma. El gobierno creó la llamada Comisión de Asesoramiento Legislativo (CAL), formada por cada una de las fuerzas armadas —Marina, Ejército y Aeronáutica— para fiscalizar los proyectos de ley antes de ser llevados ante el Presidente para su ratificación. La comisión encargada de revisar el proyecto de esta Ley fue integrada por solo cuatro personas, que eran funcionarios de carrera del Ministerio del Interior (Novick, 2008).

Como primera característica diferencial de esta Ley se puede observar, en su artículo 2, la continuación de la selectividad migratoria, promoviendo la: “inmigración de extranjeros cuyas *características culturales* permitan su adecuada integración en la sociedad argentina”¹⁰ y cuyas condiciones de admisibilidad eran establecidas por el Ministerio del Interior. Esta Ley, según Pacecca y Courtis (2008), era violatoria de los derechos fundamentales consagrados en la Constitución Nacional y establecía las bases para dejar a gran parte de la población migrante en situación de ilegalidad y, por lo tanto, de especial vulnerabilidad. Con esto coincide Mármora (2004, p. 60), al considerar que esta Ley reducía los derechos de los migrantes “a su mínima expresión”. Ejemplos de esto se encuentran en la obligación de denunciar a cualquier inmigrante “ilegal”, así como la imposibilidad de admitirlos en la

⁹ ARGENTINA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Ley 22 439. (23 de marzo de 1981). Ley general de migraciones y de fomento de la inmigración.

¹⁰ Cursiva agregada por el autor.

enseñanza media y superior, o brindarles “trabajo u ocupación remunerada” (arts. 32, 35, 101, 103, 104, 105). A estas dificultades se les sumaban las burocráticas, ya que la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), organismo encargado de la aplicación de la política migratoria, además de prolongar excesivamente los trámites de regularización, realizaba prácticas discriminatorias en torno al origen de los extranjeros (Giustiniani, 2004).

2.1 Ley “Giustiniani” (25 871) de 2004

Desde el regreso a la democracia en Argentina en 1983, existió un consenso en la crítica a la legislación militar en diversos aspectos, entre los cuales se incluían: la excesiva discrecionalidad del poder ejecutivo al aplicar la política migratoria, la discriminación a los inmigrantes latinoamericanos y los procedimientos poco claros para apelar las resoluciones administrativas (Novick, 2005a). Durante esta etapa tuvo lugar una intensa actividad parlamentaria sobre la temática migratoria, cuyo resultado fue el acuerdo acerca de la necesidad de cambiarla y readaptarla al nuevo contexto nacional, regional e internacional. Así, se presentaron seis proyectos de ley que proponían modificar la “Ley Videla” y otros cuatro que buscaban directamente derogarla.

En la segunda mitad de 1990, el discurso xenófobo contra la inmigración limítrofe aumentó (Oteiza, Novick y Aruj, 1996), a la vez que la política migratoria se endureció, llevando a un aumento en la irregularidad de una gran parte de esta población. Esto dejó a grandes sectores desprotegidos, en situación de vulnerabilidad, que permitió su explotación laboral, entre otros abusos (Nicolao, 2010). Por otro lado, en 2001-2003, la emigración de argentinos comenzó a cobrar relevancia como fenómeno novedoso. Al mismo tiempo, se incrementaron las voces de los sectores que exigían mayor respeto por los derechos humanos de los migrantes (Mármora, 2004).

Como relata el experto en migraciones y derechos humanos, y abogado del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), participante en los debates para la Ley 25 871, Pablo Ceriani Cernadas (Comunicación personal, 15 de agosto, 2014), la Mesa de organizaciones para la Defensa de los Derechos de los Inmigrantes¹¹ —de aquí en adelante La Mesa— surge de manera informal,

¹¹ CELS; Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (Cemla); Central de los Trabajadores Argentinos, Departamento de Migraciones (CTA); Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM); Arzobispado de Buenos Aires, Departamento de Migraciones; Organización Internacional para las Migraciones (OIM); Red de Investigadores en Migraciones Contemporáneas en Argentina (Rimca); Servicio de Paz y Justicia (Serpaj).

producto de los reclamos y denuncias relacionadas a discursos xenófobos y el recorte de derechos y precarización de la población migrante, recibidas por diversas organizaciones para migrantes. Ante el rechazo percibido por parte de muchas instituciones públicas, los migrantes comienzan a acercarse a diversas asociaciones de la sociedad civil en busca de un espacio donde canalizar sus inquietudes. Las organizaciones comienzan a tomar contacto y paulatinamente van institucionalizando el trabajo conjunto y articulando sus acciones en la resolución de casos. Su unidad y a su vez su heterogeneidad podía ser clave para incrementar su influencia política. Así, una nueva ley de migraciones se constituyó en un objetivo común que logró dar unidad a La Mesa, particularmente ante la amenaza de proyectos de reforma de la “Ley Videla” que resultarían aún más restrictivos de los derechos de los migrantes.

[66] Es relevante aclarar que la participación en la formulación del proyecto de ley fue de organizaciones *para* migrantes y no *de* migrantes, es decir, organizaciones que sin estar integradas o haber sido impulsadas por inmigrantes, toman los derechos de estos como su razón de ser o como una de sus áreas de acción prioritarias (Caggiano, 2011, p. 24). Si bien, como aclara Ceriani, La Mesa buscó articular las voces de estas organizaciones de la manera más horizontal y amplia posible, no se las incorporó formalmente para evitar conflictos de representatividad entre las distintas comunidades. El mapa de organizaciones *para* migrantes y *de* migrantes en Argentina resulta muy diverso para ser abordado en toda su extensión. Mencionaremos solo algunos aspectos destacados al respecto.¹²

Parte importante de las organizaciones relacionadas a la cuestión migratoria están vinculadas a la actividad religiosa. El caso de la FCCAM es uno de los más elocuentes, abordando la integración de los migrantes a partir del humanismo cristiano, la ética y la solidaridad. Un abordaje similar es compartido por la Pastoral Migratoria y la Orden Scalabriniana; también la Iglesia protestante encuentra su representación en la Comisión de Apoyo a Refugiados y Migrantes (Caref), que al igual que las ya mencionadas desarrolla principalmente tareas de asistencia. Las organizaciones laicas están orientadas principalmente al asesoramiento legal. El CELS se destaca por sus acciones en contra de la violencia institucional y la promoción de los derechos económicos, sociales y culturales. A su vez, se hayan organizaciones de carácter sindical o gremial comprometidas en la situación laboral de los migrantes y emprendimientos como La Alameda, creada tras el incendio

¹² Para un análisis más extenso, véase Sergio Caggiano (2011).

de un taller textil irregular donde murieron cuatro migrantes bolivianos (Caggiano, 2011).

A partir de 2000, La Mesa definió una agenda específica compartida que consiste en:

La derogación de la Ley Videla y la sanción de una nueva Ley de Migraciones, sobre la base de cuatro principios fundamentales [...]: 1. El control administrativo y judicial de la actividad de la Dirección Nacional de Migraciones; 2. Una reforma de los procedimientos de expulsión y detención que garantizara el debido proceso de toda actuación administrativa; 3. El reconocimiento de los derechos humanos de los migrantes y sus familias a regularizar su situación migratoria; y 4. La igualdad y no discriminación en el acceso a los derechos sociales reconocidos en el marco constitucional argentino (Ceriani y Morales; 2011, p. 27).

De esta manera, La Mesa comenzó por el análisis de la legislación migratoria vigente hasta el momento y de los decretos y reglamentos complementarios. Así se elaboró un documento de análisis y crítica de los principales defectos que contenía la "Ley Videla", que se basaba en los postulados de los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por Argentina (Correa, 2004) y se presentó a la Comisión de Población de la Cámara de Diputados, lo que permitió que las instancias social y legislativa coordinaran una posición conjunta.

[67]

El senador Rubén Giustiniani (2004) relata que el proyecto fue elaborado en el seno de la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados, utilizando como base uno previo del diputado Juan Pablo Cafiero, que había perdido estado parlamentario. Para abrir el debate sobre el tema, en 2000 se organizó el seminario *Política y normativa migratoria en Argentina*, en el que participaron diversos especialistas en la materia. De estas dos fuentes surgieron los lineamientos del proyecto que fue presentado por el senador en 2001. Al año siguiente, el proyecto fue sometido a discusión. Participaron no solo legisladores sino también diversos actores involucrados en la materia, incluyendo organismos estatales, expertos, representantes de derechos humanos de colectividades extranjeras, entre otros. Esto se realizó a través de la celebración de reuniones y una audiencia pública,¹³ es decir, foros

¹³ A continuación se señalan los oradores de la Audiencia Pública de septiembre de 2002. Representantes de organizaciones civiles: Víctor Abramovich, CELS; Padre Ildo Gris, Comisión Católica de Migraciones; Juan González, CTA; Agni Castro Pitta, ACNUR; Victoria Correa, Caref; Lelio Mármora, OIM; Salomón Ramírez Santa Cruz, Club Paraguayo; Manuela Natividad Obeso

consultivos como vía de acceso para plantear experiencias, preocupaciones y reclamos (Domenech, 2008). En otras palabras, la participación social no solo inspiró la creación del proyecto de ley, sino que también lo revisó y sugirió modificaciones al mismo.

Aun así, la Ley aprobada omite algunas de las fórmulas planteadas en el proyecto y los debates públicos orientadas a una mayor salvaguarda de los derechos de los migrantes. Si bien estas omisiones no ensombrecen el espíritu de una ley que se considera un avance sustancial en la materia, advierte sobre los límites de la participación. Entre las principales modificaciones que se observan en la comparación del proyecto y la ley aprobada se halla la cuestión de la expulsión. En la actual redacción no se consideran circunstancias particulares del migrante tales como: el derecho a la libertad de movimiento —que era expreso en el proyecto— y el derecho a la educación de los hijos de extranjeros, entre otros. Si bien muchos de estos derechos se encuentran presentes en instrumentos de derecho internacional que Argentina ha ratificado, el proyecto buscaba plasmarlos de modo explícito y unificarlos en la misma norma (García, 2010).

[68] En 2003 la Comisión de Población y Recursos Humanos da dictamen favorable al proyecto por unanimidad. La Cámara de Diputados lo sancionó el 3 de diciembre en una única votación, sin discusión parlamentaria. Esto fue así debido a que ya no alcanzaba el tiempo para obtener los dictámenes de todas las comisiones (Novick, 2010) y debido también a que los principales puntos ya estaban tratados en todas las instancias de discusión previa. Las organizaciones de La Mesa desempeñaron un rol fundamental en la búsqueda de votos, reuniéndose activamente con los miembros de la cámara para explicar los puntos centrales de la misma y su importancia. El 17 de diciembre del mismo año, la Cámara de Senadores trata el proyecto aprobado

González, Mujeres Peruanas Unidas; María Perés Hermosa, Asamblea Barrial 20 de diciembre de San Telmo; Lilian Camacho, Movimiento Boliviano por los Derechos Humanos; Abad Castro, Patrocinio Jurídico Gratuito de Abogados de la Ciudad.

Investigadores: Susana Novick, Conicet; Mario Santillo, Cempla; KuoWei Sui Lee; Ramona Álvarez Fleitas, investigadora paraguaya en Orape.

Representantes del Estado Nacional: Alejandro Giusti, Director del Indec; Enrique Oteiza, Presidente por entonces del Inadi; Gabriel Chausovsky, juez de la Cámara Federal de Apelaciones de Entre Ríos y Director del Curso de posgrado Derecho de la extranjería en la UNL.

Diputados: Ricardo Gómez; Alicia Gutiérrez; Marta Palou; Nora Pérez Vichich, del Ministerio de Trabajo; Gustavo Dalmiro Roca, de Gendarmería Nacional; José Vigo Mendoza, asesor de Diputados.

Representantes de la Ciudad de Buenos Aires: Alicia Olivera, Defensora del Pueblo de la Ciudad; Cecilia Piñeiro, Dirección de Derechos Humanos de la Ciudad; María Cristina de Ciervo, Dirección General de la Mujer de la Ciudad.

Representante municipal: Alejandro Mesa, Defensoría del Pueblo de Avellaneda.

en la de Diputados. El proyecto fue promulgado el 20 de enero de 2004, durante la presidencia de Néstor Kirchner. La Mesa había colaborado para que él incluyera la cuestión migratoria en la agenda de derechos humanos. Como explica Ceriani (Comunicación personal, 15 de agosto, 2014), la Ley de Migraciones y la Ley de Radiodifusión simbolizaban la presencia de la herencia de la dictadura militar en democracia, y de ahí el interés del gobierno nacional en modificarlas. Esta Ley se enmarca en un contexto en el que el gobierno busca redefinir el modelo de desarrollo nacional, reivindicando el rol del Estado como agente para el desarrollo y “reparador de las desigualdades sociales provocadas por el neoliberalismo” (Nicolao, 2010, p. 220).

Para la elaboración de la reglamentación de la Ley, La Mesa de organizaciones siguió reuniéndose activamente. Esto fue cinco años después de la aprobación de la Ley, en mayo de 2010. El primer borrador de la autoridad migratoria fue rechazado por las organizaciones pues implicaba en muchos aspectos un paso atrás respecto a los avances obtenidos en la Ley (Ceriani, comunicación personal, 15 de agosto, 2014). Como respuesta, y luego de una serie de intercambios de borradores, se conforma una mesa mixta entre la sociedad civil y el gobierno para la elaboración del reglamento, que fue institucionalizada por el gobierno nacional dando a la sociedad civil un rol “muy relevante” en esta etapa del proceso normativo.

[69]

La actual ley migratoria intenta reflejar una renovada visión de la inmigración, que destaca la importancia que se da a los derechos humanos, la integración y la movilidad de los inmigrantes, y al cumplimiento de los instrumentos internacionales en la materia (Pacecca, 2005, p. 1). Es una norma ambiciosa, su objetivo es formular una nueva política demográfica nacional, fortalecer el tejido sociocultural del país y promover la integración sociolaboral de los inmigrantes, manteniendo en alto la tradición humanitaria y abierta de la Argentina con relación a los migrantes y sus familias (Novick, 2005b).

Algunos aspectos destacables son, en primer lugar, el reconocimiento y la consagración del derecho a la migración como derecho humano, asimismo, del derecho a la reunificación familiar (arts. 4 y 10); por otro lado, en el artículo 6 se consagra y se enfatiza la igualdad de derechos y de trato, tanto de nacionales como de extranjeros, en coherencia con el artículo 20 de la Constitución Nacional; también se establece el acceso igualitario a los servicios sociales y a la universalidad de las normas, siempre que estos inmigrantes “satisfagan las condiciones establecidas para su ingreso y

permanencia” (art. 5); en contraposición a la norma anterior, esta Ley elimina la exclusión de los residentes ilegales de los servicios sociales, explicitando su derecho al acceso a la educación y salud. Reemplaza la obligación de denunciar a aquellos inmigrantes en situación de irregularidad por asistencia para la regularización, lo que refleja el cambio de una concepción policial y persecutoria por una garantista (art. 17).

Entre las novedades más llamativas se encuentra el deber del Estado de informar a los inmigrantes acerca de sus derechos y obligaciones, los requisitos para su admisión, permanencia e ingreso y otras cuestiones pertinentes; además, esta información deberá ser brindada en forma gratuita y en un idioma comprensible por el inmigrante (art. 9), lo que refuerza el derecho de defensa (Novick, 2005a). A su vez, se ve fortalecido por la garantía de que, en caso de expulsión, el migrante podrá interponer un recurso administrativo y por vía judicial, la detención y expulsión solo podrá ser decidida por juez competente. El artículo 11, por su parte, consagra el derecho a la participación política en el país, lo que “tiende a canalizar su integración social” (Novick, 2005a, p. 16).

2.2 Críticas

[70]

A pesar del énfasis en los derechos humanos y de la participación de los actores mencionados en la elaboración de la norma, existen visiones críticas en cuanto a su contenido final. Eduardo Domenech (2007) encuentra diversas contradicciones en la norma. En primer lugar observa que, a pesar de ser una Ley basada en la promoción de los derechos humanos, no abandona la lógica costo-beneficio de la inmigración:

Así, la imagen del inmigrante queda signada por una visión dualista que lo concibe en términos negativos o positivos, ya sea atribuyéndole la responsabilidad de los problemas sociales o económicos del país, ya sea rescatando su contribución al crecimiento económico o su aporte al enriquecimiento cultural (pp. 8-9).

En cambio, en una política realmente basada en la migración como derecho humano, la contribución del inmigrante al crecimiento económico o a la riqueza cultural de un país no debería tener relevancia. Por otro lado, este autor encuentra otra contradicción en el hecho de que, mientras la Ley admite la importancia de la aceptación de la diferencia cultural, en el artículo 125 “se defiende en términos exclusivistas la identidad nacional”, ya que los inmigrantes tienen “la obligación de respetar la identidad cultural de los

argentinos". Esta visión supone, además: "Que las identidades en general son fijas o estáticas y que en la situación previa o posterior al contacto sociocultural la sociedad de destino/recepción es culturalmente homogénea, equiparando claramente 'integración' a 'asimilación'" (Domenech, 2007, pp. 12-13). En esta misma línea, sostiene que las estrategias de "integración" previstas en la Ley: "están destinadas a promover únicamente la inserción en la sociedad argentina de aquellas personas que sean admitidas por el Estado como "residentes permanentes" (art. 3) y en el contexto de su comunidad de residencia (art. 14)" Domenech (2007, p. 13). Esto tendría como consecuencia, la exclusión de los "residentes temporarios".¹⁴

Por su lado, Pablo Asa y Pablo Ceriani Cernadas (2010) cuestionan que esta Ley continúe: "Prohibiendo el ejercicio del derecho al trabajo a quienes se encuentran en una situación migratoria irregular" (p. 54), por lo que el derecho al empleo no sufrió modificaciones con respecto a la legislación anterior. Esto puede implicar contradicciones con: los artículos 14 y 20 de la Constitución Nacional, que establecen, respectivamente, el reconocimiento del ejercicio de una actividad lícita a todo habitante del país y la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros, y con el artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales —de jerarquía constitucional en Argentina, art. 75, inc. 22 CN— que establece el derecho al empleo de todas las personas. Sin embargo, destacan: "Que al menos se han preservado expresamente los derechos del trabajador migrante, independientemente de su situación migratoria" (p. 54).

[71]

Conclusión

En los últimos años, las democracias de la región han ido avanzando en mecanismos participativos en la elaboración de las políticas públicas. La residencia a largo plazo de los inmigrantes lleva a que sea cada vez más difícil considerarlos personas ajenas a la sociedad de acogida, lo que genera fuertes presiones para su incorporación social y el incremento de sus derechos. "Los mismos migrantes, ONGs [sic], centrales sindicales y organizaciones

¹⁴ En esta categoría se incluye un amplio grupo de extranjeros que pueden ingresar al país bajo alguna de las siguientes subcategorías: trabajadores migrantes, rentistas, pensionados, inversionistas, científicos y personal especializado, deportistas y artistas, religiosos de "cultos reconocidos oficialmente", pacientes bajo tratamientos médicos, académicos, estudiantes, asilados y refugiados; ciudadanos nativos de Estados parte del Mercosur; Chile y Bolivia; extranjeros que invoquen razones humanitarias y otros que ingresen al país por razones no contempladas anteriormente y sean consideradas de interés por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores; Comercio Internacional y Culto (art. 23).

de derechos humanitarios ya se están sumando a la búsqueda de soluciones consensuadas” (Mondol, 2010).¹⁵

Como se ha expuesto a lo largo de este artículo, la autodefinición de Argentina como país receptor pero a su vez emisor de migrantes, lleva a que se expanda y complejice la noción de ciudadanía como goce de derechos. La Ley de Migraciones tuvo un trámite parlamentario expeditivo —sobre tablas—, producto de los mecanismos de debate extraparlamentario, que llevaron a que todas las cuestiones atinentes a la materia fuesen discutidas y consensuadas previamente, con un fuerte trabajo de negociación y coordinación por parte de las asociaciones de la sociedad civil.

[72] La ausencia de partidos políticos que representen los intereses de los sectores inmigrantes y la falta de claridad en el estatus legal de algunas personas extranjeras, logra encontrar solución —al menos en el campo normativo— en procesos de democracia participativa que no serían posibles a través de la institucionalidad tradicional. La novedad de esta Ley es que por este mecanismo participativo se logró otorgar derechos antes ignorados, que son el resultado de los reclamos recogidos por las organizaciones miembros de La Mesa y otras asociaciones participantes del proceso. De esta manera, en la actualidad incluso los inmigrantes indocumentados tienen acceso a los servicios básicos, reemplazando la obligación de denunciarlos por asesoramiento para su regularización. Por este proceso de elaboración, esta es considerada más bien una Ley “de la sociedad civil” (García, 2010, p. 17), ya que el proceso de gestación de la misma es anterior a la asunción de Néstor Kirchner.

Sin embargo, es necesario considerar que si bien el rol de las organizaciones de la sociedad civil resultó clave en la aprobación de la Ley y para dar forma a su contenido, existieron factores políticos que también contribuyeron. La ampliación de los derechos está relacionada con cuestiones de política doméstica: el énfasis dado a los derechos humanos por el gobierno de Néstor Kirchner, que los consideraba como un criterio ordenador de su política exterior e interna, facilitó el trámite expeditivo.

Por otro lado, los avances previstos en la norma, a pesar de su legitimidad, no se materializaron tan rápidamente. Esto se explica por la

¹⁵ Los acuerdos multilaterales de seguridad social de Mercosur (2006) así como de residencia de Mercosur ampliado (2009), son dos ejemplos de la participación ciudadana y laboral para incluir mecanismos transnacionales para la vigencia de derechos fundamentales de los migrantes (Mondol, 2010).

complejidad de la coordinación de posiciones entre La Mesa y la Dirección Nacional de Migraciones para la reglamentación. Allí, La Mesa continuó desempeñando un rol central en el respeto al espíritu de la Ley.

La falta de información en torno a la Ley hace que aún 10 años después de su aprobación se continúen presentando casos dignos de atención. De acuerdo con Caggiano (2011, p. 10), las preocupaciones de los inmigrantes siguen siendo muy similares a las que tenían previo a la nueva legislación, advirtiendo una vez más sobre los límites del proceso.

Resulta relevante tener en cuenta que aún queda un largo camino por recorrer en la realización plena del ejercicio de los derechos y otorgamiento de garantías a este grupo especialmente vulnerable de la sociedad, sin que esto signifique negar el avance que implica tanto la Ley 25 871 como su proceso de elaboración. Restaría entonces preguntarse, en caso de que la Ley haya tenido trascendencia, acerca de su impacto y grado de receptividad en la opinión pública.

Referencias bibliográficas

1. Argentieri, Constanza. (2014, 12-13 de agosto). "Ley de migraciones 25.871: una década después". Conferencia: Migraciones en la Argentina: Situaciones resueltas, cuestiones pendientes y nuevos desafíos. Secretaría de Derechos Humanos de la Nación. Buenos Aires, Argentina.

2. ARGENTINA. CONGRESO. Ley 25 871. (20 de enero de 1994). Política Migratoria Argentina. Recuperada de http://www.oas.org/dil/esp/Ley_de_Migraciones_Argentina.pdf

3. ARGENTINA. CONVENCION NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Nacional. (22 de agosto de 1994). Recuperado de <http://www.senado.gov.ar/delInteres>

4. ARGENTINA. PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA. Ley 22 439. (23 de marzo de 1981). Ley general de migraciones y de fomento de la inmigración. Recuperado de <http://infoleg.mecon.gov.ar/infolegInternet/anexos/15000-19999/16176/texact.htm>

5. Arnstein, Sherry. (1969). A Ladder of Citizen Participation, *Journal of the American Planning Association*, 35 (4), pp. 216-214.

6. Asa, Pablo. y Ceriani Cernadas, Pablo. (2010). Migrantes, derechos sociales y políticas públicas en América Latina y el Caribe: la universalidad en juego. En: Arcidiácono, Pilar; Espejo Yaksic, Nicolás y Rodríguez Garavito, César (coords.). *Derechos sociales: justicia, política y economía en América Latina* (pp. 331-386). Bogotá, D. C.: Siglo del Hombre.

[73]

7. Barone, Carolina y Torres, Rayen. (2010, 10-12 de agosto). *La búsqueda de consenso social en las reformas educativas. El caso de la Ley Nacional de Educación*. iv Congreso Interoceánico de Estudios Latinoamericanos. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza. Recuperado de http://congresobicentenario.webuda.com/files/certamen_barone.pdf

8. Bresser-Pereira, Luiz Carlos. (2001). Reforma de la Nueva Gestión Pública: ahora en la agenda de América Latina, sin embargo.... *International Journal of Political Studies*, 3, pp. 143-166. Recuperado de https://www.u-cursos.cl/ingenieria/2007/2/IN74A/1/material_docente/bajar?id_material=154531

9. Brito, Morelba. (2002). "Buen Gobierno" local y calidad de la democracia. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 12-13, pp. 249-275. Recuperado de <http://www.uimunicipalistas.org/xcongreso/documentacion/documentos/II/2.pdf>

10. Caggiano, Sergio. (2011, 18 de mayo). *Migrantes y lucha por los derechos: posibilidades y limitaciones de la articulación entre organizaciones*. iv Congreso de la Red Internacional de Migración y Desarrollo. Flacso-Ecuador, Quito. Recuperado de http://rimd.reduaz.mx/ponencias_flacso/PonenciaSergioCaggiano.pdf

[74] 11. Castles, Stephen. (2006). Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias. En: Portes, Alejandro y DeWind, Josh. *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas* (pp. 33-65). Zacatecas: Universidad Autónoma de Zacatecas.

12. Cornwall, Andrea. (2008). Unpacking "Participation": Models, Meanings and Practices. *Community Development Journal*, 43 (3), pp. 269-283. Recuperado de <http://cdj.oxfordjournals.org/content/43/3/269.full.pdf+html>

13. Correa, Violeta. (2004). La nueva ley de migraciones y la participación de las organizaciones de la sociedad civil. En: Giustiniani, Rubén (comp.). *Migración: un derecho humano* (pp. 173-177). Buenos Aires: Prometeo.

14. Domenech, Eduardo. (2007). La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina. *Revue Européenne des Migrations Internationales*, 23 (1), pp. 71-94. Recuperado de <http://remi.revues.org/3611>

15. Domenech, Eduardo. (2008). La ciudadanía de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global. En: Novick, Susana (comp.). *Las migraciones en América Latina* (pp. 53-72). Buenos Aires: Catálogos.

16. Eisenhardt, Kathleen M. (1989). Building Theories from Case Study Research. *Academy of Management Review*, 14 (4), pp. 532-550.

17. Font, Joan; Blanco, Ismael; Gomà, Ricard; Jarque, Marina. (2012). Mecanismos de Participación Ciudadana en la toma de decisiones locales: una visión panorámica. *Transformación, Estado y Democracia*, 7 (50), pp. 102-031. Recuperado de http://www.onsc.gub.uy/onsc1/images/stories/Publicaciones/RevistaONSC/r50/50_11.pdf

18. Forester, John. (2006). Policy Analysis as Critical Listening. En: Moran, Michael; Rein, Martin y Goodin, Robert E. *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 122-149). Oxford: Oxford University.

19. Forni, Pablo. (2010). Los estudios de caso. orígenes, cuestiones de diseño y sus aportes a la teoría social. *Miríada. Investigación en Ciencias Sociales*, 3 (5), pp. 61-80.

20. García, Lila. (2009, 1-2 de octubre). *Marcando agenda en el Mercosur: la nueva política migratoria argentina*. Jornadas de Relaciones Internacionales. FLACSO-Argentina, Buenos Aires.

21. García, Lila. (2010). Migración y derechos humanos. Implicancias de la Nueva Política Migratoria argentina. (Tesis inédita de maestría). Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina.

22. Giustiniani, Rubén (comp.). (2004). Fundamentos de la ley. En: *Migración: un derecho humano* (pp. 19-42). Buenos Aires: Prometeo.

23. Guerra Rodríguez, Carlos. (1994). Democracia y participación ciudadana: ¿en busca de la equidad o de nuevos recursos? *Revista Mexicana de Sociología*, 56 (3), pp. 191-204.

24. Instituto Nacional de Estadística y Censos (Indec). (2012). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Resultados definitivos. Serie B N° 2*. Buenos Aires: Indec.

25. Mármora, Lelio. (2004). Las leyes de migración como contexto normativo. En: Giustiniani, Rubén (comp.). *Migración: un derecho humano* (pp. 59-65). Buenos Aires: Prometeo.

26. Merino, Mauricio. (2001). *La participación ciudadana en la democracia*. México D. F.: Instituto Federal Electoral.

27. Miravet, Pablo. (2006). Algunos problemas para la participación cívica y política de los inmigrantes. *Cuadernos Electrónicos de Filosofía del Derecho*, 14, Recuperado de <http://www.uv.es/CEFD/14/pmiravet.pdf>

28. Mondol, Lenin. (2010). Políticas públicas migratorias: consideraciones preliminares para su discusión. En: Zurbriggen, Cristina y Mondol, Lenin. (coords.). *Estado actual de las políticas migratorias en el MERCOSUR* (pp. 17-24). Montevideo: FLACSO.

29. Nicolao, Julieta. (2010). El Estado argentino ante el reto de las migraciones internacionales: reflexiones del reciente cambio de rumbo en la política migratoria argentina. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, 17 (53), pp. 205-228.

30. Novick, Susana. (2005a). *Evolución reciente de la política migratoria argentina*. xxv IUSSP International Population Conference. International Union for the Scientific Study of Population, Tours, France.

31. Novick, Susana. (2005b). La reciente política migratoria argentina en el contexto del Mercosur. En: Novick, Susana; Hener, Alejandro y Dalle, Pablo. *Documentos de trabajo n° 46. El proceso de integración Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes* (pp. 6-63). Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, UBA.

32. Novick, Susana (comp.). (2008). Migración y políticas en Argentina: tres leyes para un país extenso (1876-2004). En: *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias* (pp. 131-152). Buenos Aires: Catálogos.

33. Novick, Susana. (2010). Políticas migratorias en la Argentina: experiencias del pasado, reformas actuales y expectativas futuras. En: Zurbriggen, Cristina y Mondol, Lenin (coords.). *Estado actual de las políticas migratorias en el Mercosur* (pp. 25-53); Montevideo: Flacso Uruguay.

34. Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2008). *Perfil Migratorio de Argentina*. Buenos Aires: OIM.

35. Oteiza, Enrique; Novick, Susana. y Aruj, Roberto. (1996). Política migratoria, inmigración real y Derechos Humanos en la Argentina. En: Izaguirre, Inés (coord. y comp.). *Violencia social y derechos humanos*.

[76] Buenos Aires: Eudeba.

36. Pacecca, María Inés. (2005). *El Mercosur y la normativa migratoria argentina (2000-2005)*. vii Congreso Nacional de Ciencia Política. Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires.

37. Pacecca, María Inés y Courtis, Corina. (2008). *Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y política*. Serie Población y Desarrollo, 84. Santiago de Chile: Naciones Unidas.

38. Pérez Vichich, Nora. (2007). Migraciones laborales, libre circulación y construcción de ciudadanía en el proceso de integración regional del Mercosur. *Revista Mercosur Parlamentario* N° 6. Argentina, Julio.

39. Prats, Joan Oriol. (2003). El concepto y el análisis de la gobernabilidad. *Revista Instituciones y Desarrollo*, 14-15, pp. 239-269.

40. Ragin, Charles. (1994). *Constructing Social Research. The Unity and Diversity of Method*. Thousand Oaks: Pine Forge.

41. Red Argentina de Presupuesto Participativo (RAPP). (2014). Integrantes. Recuperado de <http://www.rapp.gov.ar/index.php/quienes-somos/integrantes>

42. Ryan, Daniel. (2001). Democracia participativa, ambiente y sustentabilidad. En: Araya Dujisin, Rodrigo (ed.). *Ecología de la Información: escenarios y actores para la participación en asuntos ambientales*. Santiago

de Chile: Nueva Sociedad. Recuperado de <http://farn.org.ar/wp-content/uploads/2014/06/art15.pdf>

43. Stake, Robert. (1995). *Investigación con estudios de caso*. Madrid: Morata.

44. Subirats, Joan. (2009). Los espejismos de la razón y los caminos de la participación. En: Celaya Pérez, Ignacio; López Martín, Fernando; Castel Gayan, Sergio y Gómez de Valenzuela, Tomás. *"Participación ciudadana"... para una administración deliberativa* (pp. 7-18). Zaragoza: Dirección General de Participación Ciudadana, Gobierno de Aragón.

45. Zolberg, Aristide. (1999). Matters of State: Theorizing Immigration Policy. En: Hirschman, Charles; Kasinitz, Philip y DeWind, Josh. (eds.). *The Handbook of International Migration: the American Experience* (pp. 71-93). New York: Russell Sage Foundation.