
Política migratoria Argentina: una mirada desde el institucionalismo histórico*

Argentine immigration policy: a view from historical institutionalism

Carmen Norambuena**

Rodrigo Matamoros***

Universidad de Santiago de Chile

Recibido: 29 de enero de 2016. Aprobado: 24 de enero de 2017

Resumen

Este artículo analiza la política migratoria argentina desde la teoría del institucionalismo histórico. En el siglo XX, dicha política se caracterizó, desde la dictación de la Ley de Residencia de 1902, por un sesgo restrictivo que fue intensificándose a lo largo de la centuria mediante distintas disposiciones, siendo uno de sus principales hitos la Ley Videla de 1981. Con el regreso al régimen democrático, distintos proyectos buscaron la derogación de esta ley, pero no fue sino hasta el año 2004 que se logró este propósito, con el denominado Proyecto Giustiniani. En este artículo se realiza un estudio de desarrollo del caso de la política migratoria argentina, teniendo como hipótesis que la Ley de Migraciones N°25.871 del año 2004 implicó el quiebre de la dependencia de la trayectoria que a lo largo del siglo XX siguió la institucionalidad migratoria.

Palabras clave: política migratoria, dependencia de la trayectoria, institucionalismo histórico.

* Este artículo es producto del Proyecto Fondecyt Regular N°1120762, “Hacia una política migratoria en Chile. Agenda, instituciones y jugadores con veto”.

** Dra. en Historia por la Universidad Complutense de Madrid. Profesora titular, Departamento de Historia, Universidad de Santiago de Chile. Correo electrónico: carmen.norambuena@usach.cl

*** Magister en Estudios Internacionales. Instituto de Estudios Avanzados, Universidad de Santiago de Chile. Correo electrónico: rodrigo.matamoros@usach.cl

Abstract

This article analyzes the Argentine immigration policy from the perspective of historical institutionalism theory. In the twentieth century, in particular since the enactment of the Residency Law of 1902, that policy was characterized by a restrictive character, which was intensified along the century by different regulations, with Videla Law (1981) as one of its major milestones. With the return of democracy, various projects intended to abolish this law, but it was not until 2004 that this purpose was achieved with the so-called Project Giustiniani. This paper presents a case study of the Argentine immigration policy, supporting the hypothesis that the Immigration Law N°25.871 of 2004 meant the breakdown of Path Dependence followed by the Argentine immigration institutions over the twentieth century.

Keywords: immigration policy, path dependence, historical institutionalism.

Introducción

Diversos estudios e investigaciones han destacado la importancia de los temas migratorios a lo largo de las últimas décadas (Castles, 2006, 2002; Castles y Miller, 2004; Martínez, 2011, 2000; Solimano, 2008; Portes y Dewind, 2006; Durand y Massey, 2003; Díaz, 2007). Desde inicios de la década de 1990, la migración internacional se ha consolidado como un asunto de principal interés para la política internacional (Castles, 2002), siendo recurrente su inclusión en las agendas públicas y gubernamentales (Solimano, 2008).

Desde un punto de vista teórico, existe consenso entre los estudiosos en que no existe una sola teoría de las migraciones internacionales, coherente y unificada, susceptible de ser explicada en su total complejidad (Arango, 2003; Zapata-Barrero, 2002; Díaz, 2007; Portes, 1997; Durand y Massey, 2003). De este modo, se ha sostenido que las diferentes áreas que componen los procesos migratorios solo se pueden unificar en un nivel de análisis teórico muy abstracto (Portes, 1997), resultando más apropiado teorizar acerca de las migraciones desde sus dimensiones específicas. Como sostienen Durand y Massey (2003), todas las teorías centradas en el análisis de las migraciones “desempeñan algún papel en la explicación de los patrones contemporáneos y en los procesos de migración internacional, aunque cada perspectiva puede tener mayor relevancia para explicar flujos migratorios particulares” (2003, p. 38).

Las teorías más influyentes que han surgido para el estudio de las migraciones se han enfocado en su explicación desde una perspectiva eminentemente económica (Cornelius y Rosenblum, 2004). Así, se ha vuelto notoria la ausencia de marcos de análisis que aborden el tema desde una matriz politológica. En efecto, la ciencia política ha sido considerada como una de las disciplinas tardías en el estudio de las migraciones (Brettell y Hollifield, 2000), llamando la atención la escasa presencia de politólogos en el debate (Zapata-Barrero, 2002). Con frecuencia se ha sostenido que la reflexión política sobre las migraciones ha sido teóricamente débil (Freeman, 2005), lo que deviene del hecho de que los procesos migratorios han sido vistos como carentes de mayor significado político (Castles y Miller, 2004), cuestión que resulta paradójica, pues la migración afecta de manera profunda la vida política al interior de las sociedades (Arango, 2003).

Este trabajo busca contribuir a la reflexión politológica de las migraciones, centrando el análisis en el caso argentino, donde las migraciones internacionales representan uno de los procesos más relevantes de su historia (Novick, 2004), y cuya institucionalidad, ha estado latente durante la última década.

La Ley de Migraciones 25.871, de enero de 2004, que derogó la ley migratoria de la dictadura de Jorge Videla, ha sido reconocida por los estudiosos como un punto de inflexión en la política migratoria del país (Courtis, 2006; Oteiza, 2004; Mármora, 2004; Domenech, 2008; Nejamkis, 2012, 2010; Nicolao, 2010; Novick, 2008, 2004; Giustiniani, 2004). Este hecho comporta un problema eminentemente teórico, pues, en términos disciplinarios, atañe tanto a la historia como a la ciencia política y cuyo punto de encuentro se presenta en el institucionalismo histórico.

Por una parte, se vuelve imprescindible recurrir a la historia de la normativa, toda vez que el aparente punto de inflexión que implicó la Ley de Migraciones 25.871 debe dilucidarse desde una matriz de análisis diacrónica, con el fin de comparar si, efectivamente, se observa un quiebre respecto de la institucionalidad que establece la actual ley en relación a la anterior. Por otra, resulta indispensable acudir a perspectivas teóricas propias de la ciencia política que centran el análisis en el comportamiento institucional, para así develar y explicar las rupturas o continuidades institucionales que se observan en la normativa migratoria de la Argentina.

En este artículo se realiza un estudio de desarrollo del caso de la política migratoria argentina, teniendo como principal matriz de análisis el institucionalismo histórico y la teoría de la *path dependence* (dependencia de la trayectoria). Con base en los postulados de esta teoría, que se revisan en el siguiente apartado, se sustenta como hipótesis que la Ley

de Migraciones 25.871 representó el quiebre de la dependencia de la trayectoria que tuvo la institucionalidad migratoria argentina a lo largo del siglo XX, cuyo origen se encuentra en la Ley de Residencia de Extranjeros de 1902, de carácter fuertemente restrictivo.

Sustento teórico

Las instituciones se pueden entender como imposiciones generadas por las personas, que estructuran sus interacciones, estableciéndose como *reglas del juego* (North, 1993). Así, desde el institucionalismo histórico se han definido las instituciones como “procedimientos formales o informales, rutinas, normas y convenciones incorporados en la estructura organizativa de la entidad política” (Hall y Taylor, 1996, p. 6). Mientras las instituciones informales se comprenden como reglas socialmente compartidas – no inscritas positivamente–, las instituciones formales se estructuran como reglas y procedimientos establecidos a través canales oficiales, ampliamente aceptados, estipulados, por ejemplo, en leyes y constituciones (Helmke y Levitsky, 2006).

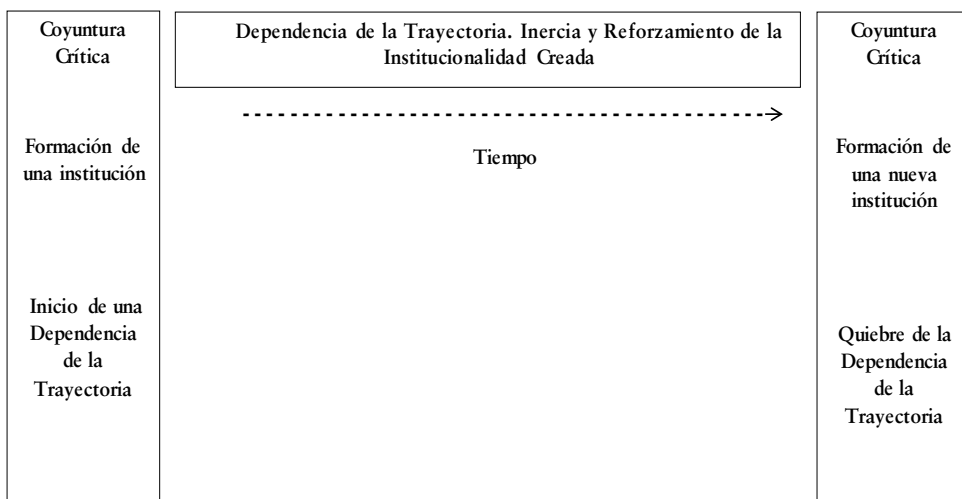
Siguiendo a Pierson y Skocpol (2008), el institucionalismo histórico se caracteriza por centrar el análisis en coyunturas críticas y procesos de largo plazo, trabajar con base en hipótesis que combinan los efectos de instituciones y procesos, y por tomar muy en serio el “tiempo”, identificando secuencias y transformaciones en periodos sustantivos, que pueden ser incluso décadas o siglos. La afirmación principal del institucionalismo histórico señala que las decisiones que se toman al formar una institución o al formular una política generan un efecto restrictivo en el futuro, lo que se explica debido a la inercia a la que tienden las instituciones, requiriéndose esfuerzos significativos para desviarlas hacia otro curso (Greener, 2005).

Bajo estos preceptos, el institucionalismo histórico presenta como una de sus principales teorías la de la dependencia de la trayectoria, que postula que “los resultados en una ‘coyuntura crítica’ desatan mecanismos de retroalimentación que refuerzan la recurrencia de un patrón particular en el futuro” (Pierson y Skocpol, 2008, p. 13). Para Scott E. Page (2006), dentro de las razones que explican la dependencia de la trayectoria se encuentra lo que define como *self-reinforcement* o “autorreforzamiento”. Este concepto, destacado por el autor, señala que al tomar una decisión o realizar una acción se colocan en marcha un conjunto de fuerzas o instituciones complementarias que reforzarán la decisión tomada, haciendo que esta se prolongue en el tiempo de manera sostenida (Page, 2006). Así, las instituciones creadas en una coyuntura crítica se fortalecerán con el paso del tiempo debido a la existencia de políticas de similar naturaleza que se irán desarrollando.

Según la teoría de la dependencia de la trayectoria, durante la mayor parte de su existencia las instituciones y las políticas se encuentran en un estado de equilibrio. Para explicar el equilibrio en que estas se desarrollan, se ha sostenido que su persistencia representa una suerte de “equilibrio de Nash”, es decir, los individuos adhieren a estos patrones de conducta, pues su desviación puede producir un error individual y, por ende, un costo mayor que el de haberla preservado (Hall y Taylor, 1996).

A pesar de la estabilidad que caracteriza a las instituciones, “estos equilibrios de política no son, sin embargo, necesariamente permanentes y las instituciones se consideran capaces de cambiar en el contexto del enfoque” (Peters, 1999, p. 68). Losada y Casas (2008) exponen acertadamente esta situación al señalar que las políticas toman un rumbo determinado según las decisiones iniciales, las que mantendrán la direccionalidad hasta que una fuerza política, lo suficientemente poderosa, las desvíe de ella. De esta forma, siguiendo a Pierson (2000), el principal objeto de estudio al analizar un caso a partir de la dependencia de la trayectoria son los momentos críticos y eventos desencadenantes que determinan el desarrollo de una institución a lo largo de una trayectoria particular, así como las coyunturas que son capaces de romper con tal trayectoria. La Figura N°1 resume los tres principales momentos de la teoría de la dependencia de la trayectoria, que serán posteriormente aplicados a la política migratoria argentina del siglo XX e inicios de siglo XXI.

Figura N°1: Principales momentos de la teoría de la dependencia de la trayectoria



Fuente: Elaboración propia

Esta figura da cuenta, en un primer momento, de la existencia de coyunturas críticas que conllevan la formación de determinadas instituciones, y con ello el inicio de dependencias de la trayectoria. A su vez, presenta la dependencia de la trayectoria como tal, caracterizada por el desarrollo y persistencia en el tiempo de la institucionalidad creada en la coyuntura inicial. Acorde con la teoría de la dependencia de la trayectoria, las instituciones se caracterizan por tender al equilibrio y la estabilidad, lo que es posible gracias a la inercia y al reforzamiento de la institucionalidad a través del tiempo. A continuación, la figura muestra el quiebre del *continuum* de las instituciones existentes. Estos quiebres, al igual que la formación de las instituciones, requieren de coyunturas críticas o, como señalan Losada y Casas (2008), de fuerzas o cambios políticos lo suficientemente poderosos como para desviar el rumbo institucional.

Por último, es importante considerar que la inexistencia de una ley en un ámbito político específico no implica necesariamente la inexistencia de una política; es decir, los gobiernos y los tomadores de decisiones no se ven imposibilitados para adoptar cursos de acción en aquellos ámbitos es que no cuentan con una ley explícita. Esto es de particular relevancia en lo que refiere a los procesos migratorios, pues, como sostiene Lelio Mármora (2002), se puede distinguir entre políticas migratorias explícitas e implícitas, siendo las primeras aquellas especificadas en leyes migratorias formales. De este modo, cuando se institucionaliza una política migratoria en cuanto a sus objetivos y acciones a través de la legislación pertinente, se está frente a una política migratoria explícita, mientras que la carencia de dicha formalización conlleva que los cursos de acción se basen en concepciones implícitas de los objetivos de las políticas migratorias vigentes (Mármora, 2002).

Este artículo sigue la línea argumentativa de la teoría de la dependencia de la trayectoria, interrogándose acerca del inicio de la institucionalidad migratoria restrictiva en Argentina, el equilibrio presentado por esta a lo largo del siglo XX y el quiebre o continuidad que implicó la Ley 25.871 de 2004.

Sustento metodológico

El problema aquí planteado se aborda a través de un estudio de desarrollo del caso propuesto por Stefano Bartolini (1994), lo que responde al hecho de que se investiga un tema a lo largo de un periodo de tiempo y de cambio (Velázquez, 2009). Para Bartolini, el tiempo es “una dimensión objetiva a lo largo de la que se recogen informaciones y se

acopian observaciones” (1994, p. 106), en la que es posible analizar procesos y secuencias temporales. El estudio de desarrollo del caso permitirá emplear la denominada técnica del “rastreo de procesos”, mediante la cual se hará un seguimiento de la trayectoria que ha tenido la política migratoria argentina, fortaleciendo de este modo el diálogo entre el caso y la teoría (Van Evera, 2002).

Xavier Coller (2000) define el caso como “un objeto de estudio con unas fronteras más o menos claras que se analizan en su contexto y que se consideran relevantes bien sea para comprobar, ilustrar o construir teoría o una parte de ella” (2000, p. 29). En la misma línea, al destacar la importancia de los estudios de caso, Eckstein (1975) plantea que los estudios de un solo país son útiles para generar hipótesis de teorías que aún no se han especificado plenamente. Esto se condice con la propuesta de Robert Yin (2009), quien señala que ante la carencia de una teoría-marco en ciencia política, los estudios de caso se convierten en pilares sobre los cuales se edifica el conocimiento del mundo político.

En función de la relevancia teórica de los estudios de caso, se vuelve crucial esclarecer la relación más adecuada entre el objeto de estudio y el universo al que se desea extrapolar. Coller (2000) realza la importancia de recurrir a lo que define como *inducción analítica*, técnica de análisis “apropiada para la explicación teórica y la generalización” que “consiste en construir argumentaciones desde la observación de casos individuales” (2000, p. 75). De este modo, en este artículo se trabaja con base en la inducción analítica, toda vez que se generaliza el caso de estudio según la teoría de la dependencia de la trayectoria.

La política migratoria argentina a la luz de la dependencia de la trayectoria

Migración y formación del Estado argentino durante el siglo XIX: la política migratoria al servicio de los proyectos de colonización

Teniendo como base el institucionalismo histórico, resulta necesario remontarse, brevemente, a la política migratoria del siglo XIX para dejar en evidencia el quiebre que se produce a inicios de la siguiente centuria en esta materia, pasando de una política fundamentalmente de puertas abiertas a otra netamente restrictiva.

Desde los inicios de la república, la migración se estableció como un aspecto fundamental en la formación de la sociedad argentina, impactando de manera decisiva en el poblamiento del país (Esteban, 2003; Norambuena, 2013), constituyéndose ya en el siglo XIX como parte de los proyectos políticos del Estado (Domenech, 2008). En simultaneidad con la emancipación de la Corona española, los gobiernos consideraron que la política migratoria debía ir de la mano con la colonizadora, que aludía a la necesidad de poblar las tierras desiertas con inmigrantes europeos (Alberdi, 1945; Norambuena, 1995; Giustiniani, 2004).

La primera medida sancionada en materia migratoria fue el decreto sancionado en Buenos Aires el 4 de septiembre de 1812, dictado por el Triunvirato e inspirado por Bernardino Rivadavia, en cuyo artículo 1º establecía que “el gobierno ofrece su inmediata protección a los individuos de todas las naciones y a sus familias que quieran fijar su domicilio en el territorio del Estado, asegurándoles el pleno goce de todos los derechos del hombre en sociedad” (La Aurora de Chile, 1812); por su parte, el artículo 2º dictaminó que:

A los extranjeros que se dediquen al cultivo de los campos se les dará terreno suficiente y se les auxiliará para sus primeros establecimientos rurales, y en el comercio de sus producciones gozarán de los mismos privilegios que los naturales del país (La Aurora de Chile, 1812).

Tal decreto luego fue complementado con la ley del 22 de agosto de 1821, que facultó al poder ejecutivo para negociar el transporte de familias europeas a la Argentina (Gori, 1988).

En el año 1820 se crearía una Comisión de Inmigración que buscaba impulsar la llegada de inmigrantes europeos, principalmente de agricultores y artesanos, la que, sin embargo, fue suprimida en 1824 (Giustiniani, 2004). Ese mismo año se daría origen a una nueva comisión para asuntos migratorios, compuesta por ciudadanos argentinos y extranjeros residentes que fuesen dueños de bienes raíces. Al año siguiente se reglamentó esta comisión, especificando sus facultades, entre las que destaca nombrar a los agentes que se destinarían a Europa para la ejecución de los contratos de los extranjeros que quisieran emigrar al país. A su vez, esa comisión tuvo “a su cargo la realización de propaganda, publicando en períodos regulares, tanto en el país como en el extranjero, las ventajas que se ofrecían a quienes emigraran hacia el Río de la Plata” (Panettieri, 1970, p. 14).

El 20 de mayo del año 1826, bajo el gobierno de Bernardino Rivadavia, sería sancionada la denominada “Ley Enfiteusis” por el Congreso General Constituyente de las Provincias

Unidas, que facultaba a los extranjeros a utilizar propiedades públicas a cambio del pago de un canon o renta anual que estos debían efectuar. Siguiendo a Gastón Gori (1988), a pesar de esta disposición proclive hacia los extranjeros, el país aún “estaba inmaduro y no organizado como para que tomara envergadura una política encaminada a lograr la concreción de postulados tan rotundos como el que después enunciara Alberdi: gobernar es poblar” (1988, p. 33).

Sin embargo, a mediados de siglo esta política se comenzaría a institucionalizar con mayor claridad. Como primer antecedente, se puede destacar el preámbulo de la Constitución de 1853, a través del cual el Estado argentino se planteó como objetivo “constituir la unión nacional [...] promover el bienestar general y asegurar los beneficios de la libertad, para nosotros, para nuestra prosperidad y para todos los hombres del mundo que quieran habitar suelo argentino”, instaurando, desde un punto de vista declarativo, una política migratoria de puertas abiertas. Al analizar los artículos de la Constitución argentina de 1853 es posible observar declaraciones que siguen esta línea. Así, en el artículo 20° se hace referencia explícita a la concesión de ciudadanía civil para todos los extranjeros, señalando que:

Los extranjeros gozan en el territorio de la Confederación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes (primera parte, capítulo único, artículo 20°).

Estas declaraciones tuvieron como base una clara asociación entre población y desarrollo. Así, desde mediados del siglo XIX se evidencian con más notoriedad los objetivos civilizatorios que se le atribuía a la migración, donde el binomio colonización/inmigración europea jugaba un papel primordial (Courtis, 2006). Esto se refleja, por ejemplo, en el artículo 25° de la Constitución, el cual establece que:

El gobierno federal fomentará la inmigración europea; y no podrá restringir, limitar ni gravar con impuesto alguno la entrada en el territorio argentino de los extranjeros que traigan por objeto labrar la tierra, mejorar las industrias e introducir y enseñar las ciencias y las artes (primera parte, capítulo único).

En estos preceptos se refleja la influencia de las *Bases y puntos de partida para la Organización de la República Argentina* que redactara Juan Bautista Alberdi en 1852, escrito en que plasma su ideario de progreso, que debería llegar de manos de la civilización europea (Norambuena, 2013). Como señalara Alberdi (1945) en aquel entonces, “la

Europa nos traerá su espíritu nuevo, sus hábitos de industria, sus prácticas de civilización, en las inmigraciones que nos envíe” (1945, p. 73).

Las distintas medidas que el Estado argentino impulsó en materia migratoria se vieron concretadas con la Ley de Inmigración y Colonización N°817 de 1876, más conocida como *Ley Avellaneda*. Como señalara José Panettieri (1970), durante el siglo XIX “la ley del 19 de octubre de 1876 constituyó el más serio intento de sistematización de una política inmigratoria” (1970, p. 61).

Tal normativa, analizada por Fernando Devoto (2004) al estudiar latamente la historia de la inmigración en Argentina, es reconocida como la primera ley de inmigración de Argentina, y tiene el mérito de ser el primer cuerpo legal en precisar la categoría de inmigrante, definiéndolo como “todo extranjero jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor que siendo menor de sesenta años, y acreditando su moralidad y sus aptitudes, llegase a la república para establecerse en ella” (cap. V, art. 12°).

La Ley Avellaneda se encuentra en concordancia con lo dispuesto en el preámbulo y los artículos 20° y 25° de la Constitución. La norma dispuso la designación de agentes de inmigración en el exterior, al mismo tiempo que se estipuló la creación de una comisión de inmigración, con sede en las ciudades que fuesen capitales de provincia o puertos de desembarque. Por su parte, con el fin de solventar los gastos que implicara el fomento de la inmigración, se creó un Fondo General de Inmigración (Novick, 2008), cuyo detalle de composición se especifica en el capítulo X de dicha ley.

De los preceptos de la ley se desprende la concepción que tenían las autoridades argentinas del progreso del país, relacionada directamente con la capacidad del Estado para gestionar la llegada de inmigrantes que se dieran a la tarea de colonizar las tierras que les fueran provistas por el gobierno. Esta postura ante la inmigración configuró a lo largo del siglo XIX una política migratoria de puertas abiertas que, si bien no hacía distinción de personas según lugar de procedencia, sí buscaba fomentar la llegada de inmigrantes europeos, evidenciándose ciertos rasgos de selectividad que fueron de la mano con la influencia que ejerció el pensamiento de progreso y civilización difundido por Juan Bautista Alberdi, entre otros.

Inicio de una trayectoria restrictiva de la política migratoria argentina

El cambio de siglo trajo consigo un vuelco determinante en la política migratoria del país. Los nuevos inmigrantes europeos que arribaron entre fines del siglo XIX e inicios del XX, en su gran mayoría de procedencia mediterránea, trajeron consigo una serie de reivindicaciones políticas, de corte anarquista y socialista principalmente, que impactaron de modo significativo en la intensificación de los movimientos huelguísticos de la clase trabajadora argentina. Con base en la teoría de la dependencia de la trayectoria, sostenemos que este contexto de crecientes movilizaciones, que tuvo su máxima expresión en la huelga general de noviembre de 1902, representó una coyuntura crítica que desencadenó el quiebre de la política migratoria argentina adoptada durante el siglo XIX, dando inicio a una trayectoria restrictiva de la institucionalidad migratoria, cuyo hito principal se reconoce en la Ley N°4.144 de Residencia de Extranjeros. En esta línea, el componente restrictivo de la nueva ley, y de la trayectoria que seguirá la política migratoria a lo largo del siglo XX, está sustentado en una percepción negativa de la migración desde el punto de vista de la seguridad nacional, cuestión que será replicada en normas sucesivas que se irán sancionando.

Italianos y españoles conformaron las colectividades mayoritarias en la Argentina en el cambio de siglo. Las oleadas inmigratorias a partir de 1880 estuvieron constituidas por muchos trabajadores que habían participado activamente de la Primera Internacional y de grupos revolucionarios de Europa. Por aquel entonces destacó la presencia de personalidades anarquistas de renombre, tales como Errico Malatesta y Ettore Mattei, quienes fueron hombres claves en la germinación del movimiento ácrata en Argentina. Ejemplo de esto fue la gestación del Sindicato Obrero de Panaderos, fundado por ellos en agosto de 1887 (Oved, 1978).

La acogida que tuvo el ideal ácrata en la clase trabajadora argentina se puede entender a la luz de la denominada cuestión social que comenzaba a afectar la sociedad en aquellos años. Siguiendo a Juan Suriano (2001), mientras las condiciones de vida de la población se encontraban en un proceso de precarización, la propaganda libertaria empezó a tomar cuerpo, surgiendo los primeros periódicos de tendencia anarquista y estableciéndose estrategias que se perpetuarían una década más tarde.

Para 1895, si bien ya se había producido el ingreso de trabajadores con ideas anarquistas a los sindicatos obreros, su presencia aún no adquiría gran notoriedad. Dos años más tarde, esta situación comenzaría a dar un vuelco. En 1897 se produjo “un despertar considerable en la actividad anarquista de la Argentina, sobre todo en el dominio de la propaganda, de

la información oral y escrita. Se fundaron periódicos, se publicaron folletos y se difundió una literatura anarquista tanto original como traducida” (Oved, 1978, p. 72). Así, durante los últimos años del siglo XIX esta ideología se fue integrando y arraigando en la clase trabajadora argentina.

Los movimientos huelguísticos durante los dos primeros años del siglo XX comportaron una dimensión superlativa, tanto en el número de obreros involucrados como en la cantidad de huelgas organizadas por los trabajadores. Este periodo, efectivamente, estuvo caracterizado por la propagación de la denominada “huelga general”. Esta modalidad de movilización fue parte de los temas propuestos para debatir en el Congreso Anarquista de París del año 1900, que finalmente no se concretó, y que sin embargo tuvo gran repercusión en los círculos anarquistas de Argentina, que hacia 1902 “venían insistiendo en la importancia de la ‘huelga general’ como el medio más eficaz para la lucha obrera” (Oved, 1978, p. 256). Así la situación, en noviembre de 1902 fue declarada la huelga general por el comité administrativo de la Federación Obrera Argentina (FOA), adhiriéndose al día siguiente diversos gremios de trabajadores.

No es casualidad que el auge de los movimientos huelguísticos, identificado entre los años 1900-1902, haya coincidido con el fortalecimiento de la tendencia anarquista pro-organización y su participación en los sindicatos obreros, cuestión que para la fecha se hizo recurrente no solo en Argentina, sino que también en los círculos anarquistas a nivel mundial. Este papel que comenzaron a jugar los anarquistas en los sindicatos obreros fue identificado como catalizador y piedra angular del estallido de la denominada “huelga general” (Oved, 1978).

Desde la teoría de la dependencia de la trayectoria, el surgimiento y fortalecimiento de esta corriente anarquista en Argentina, que decantó en la denominada “huelga general” de noviembre de 1902, se identifica en este artículo como una “coyuntura crítica” que tuvo consecuencias decisivas en la configuración, de largo plazo, de la institucionalidad migratoria del país.

La coyuntura descrita tuvo implicancias significativas en materia migratoria, estableciendo un punto de inflexión respecto de la política de inmigración que había desarrollado el país a lo largo del siglo XIX. En 1902, como respuesta al contexto de crecientes movilizaciones que se vivía, el gobierno argentino promulgó la Ley de Residencia de Extranjeros, que facultaba al poder ejecutivo a expulsar a cualquier extranjero que atentara contra la seguridad nacional y perturbara el orden público, evidenciando un cambio profundo

en la percepción del tema migratorio, que pasó a ser considerado un problema policial (Giustiniani, 2004).

En 1899, el senador Miguel Cané había presentado un proyecto de ley al Senado que le daba la facultad al Presidente de la nación para deportar y restringir la entrada al país de aquellos extranjeros que fueran declarados indeseables. El contexto que se vivió entre 1900 y 1902 hizo que el proyecto de ley que se había descartado dos años atrás fuese discutido nuevamente.

En este escenario, se sancionó la Ley N°4.144 de Residencia de Extranjeros el 22 de noviembre de 1902. Contrario a lo dispuesto en la Constitución de 1853, donde se postulaba una nación argentina dispuesta a recibir a todos los hombres del mundo que quisieran habitar suelo argentino, los artículos 1° y 2° de la Ley de Residencia establecían que:

Art. 1° El poder ejecutivo podrá ordenar la salida del territorio de la nación a todo extranjero que haya sido condenado o sea perseguido por los tribunales extranjeros, por crímenes o delitos de derecho común.

Art. 2° El poder ejecutivo podrá ordenar la salida de todo extranjero cuya conducta comprometa la seguridad nacional o perturbe el orden público (Ley N°4.144, art. 1° y 2°).

Estas disposiciones consideran la seguridad nacional y el orden público como elementos centrales de la expulsión de extranjeros, situación que respondió a la influencia que los inmigrantes, principalmente anarquistas, tuvieron en la consolidación del movimiento obrero, expresado en la denominada huelga general de noviembre de 1902.

Según Giustiniani (2004), “con la ley de residencia se evidencia el cambio en la percepción del fenómeno migratorio, que pasa a ser considerado un problema policial y que convierte las políticas migratorias en políticas represivas” (2004, p. 29). Este cambio de percepción de parte del Estado argentino hacia el tema migratorio tuvo su materialización en una ley que, no obstante responder a una coyuntura específica, tendría una repercusión de largo plazo en la institucionalidad migratoria del país. Este hecho se explica a la luz de los preceptos estipulados por la teoría de la dependencia de la trayectoria, toda vez que las instituciones, una vez creadas, tienden a la estabilidad a lo largo del tiempo, siendo muy difícil romper con ellas.

Por su parte, Corina Courtis (2006) plantea que esta normativa “inaugura la tónica restrictiva que caracterizaría crecientemente el corpus normativo nacional en materia migratoria” (2006, p. 190). Esta afirmación deja entrever el carácter restrictivo que tendría la política migratoria argentina a partir de la sanción de la Ley 4.144, el que se irá reforzando mediante distintos decretos y leyes a lo largo del siglo XX. Así, la Ley de Residencia “puede ser considerada como la primera norma que legitimó un accionar discrecional por parte de las autoridades” (Novick, 2010, p. 28), sentando las bases para la institucionalización de una política restrictiva.

El periodo descrito representa el inicio de una dependencia de la trayectoria de la política migratoria argentina, eminentemente restrictiva, y cuyo origen se sitúa, como se ha visto, en la Ley de Residencia de 1902.

Trayectoria restrictiva de la política migratoria argentina durante el siglo XX: reforzamiento e inercia

Los cambios introducidos por la Ley de Residencia en la gestión de los procesos migratorios tuvieron su correlato en una serie de disposiciones y reglamentaciones que los distintos gobiernos fueron impulsando a lo largo de la centuria, las que reforzaron el carácter restrictivo de la institucionalidad.

Para Page (2006), las trayectorias que siguen las instituciones se explican a la luz de lo que denomina como *self-reinforcement* o autorreforzamiento. Según esta propuesta, al momento de realizar una acción o crearse una institución, se ponen en marcha una serie de fuerzas e instituciones complementarias que reforzarán el curso de acción tomado, llevando a que este se prolongue en el tiempo.

No obstante que el periodo transcurrido entre 1902-1910 estuvo caracterizado por las deportaciones de anarquistas, la censura a la prensa, el cierre de sociedades de resistencia y el estado de sitio, se consideró que la Ley de Residencia era insuficiente para el logro de sus objetivos (Costanzo, 2007). En este escenario se sancionó en 1910 la Ley 7.209 de Defensa Social, que, a diferencia de la Ley 4.144, aludía a los anarquistas de forma explícita, señalando la prohibición de entrada a los “anarquistas y demás personas que profesan o preconizan el ataque, por cualquier medio de fuerza o violencia, contra los

funcionarios públicos o los gobiernos en general, o contra las instituciones de la sociedad” (cap. I, art. 1º, letra b).

Dicha ley representa el primer momento en que se refuerza la trayectoria de la política migratoria restrictiva iniciada con la Ley de Residencia, en línea con lo que se ha denominado como autorreforzamiento, cuestión que se hace patente en el artículo 4º de la Ley de Defensa Social que, a la letra, señala: “el poder ejecutivo ordenará la inmediata salida del país de todo extranjero que lograrse entrar a la república con violación de esta ley, o que se halle comprendido por la Ley 4.144”. Al analizar este cuerpo legal queda de manifiesto que en la redacción de la Ley 7.209 las autoridades argentinas tomaron como insumo lo dispuesto en la Ley de Residencia, siendo dos normativas complementarias que apuntaron a un objetivo común.

Este hecho se corresponde con la inercia y el equilibrio al que tienden las instituciones según los preceptos del institucionalismo histórico, cuestión que lleva a los actores a ser más propensos a seguir un curso de acción ya tomado que a romper con él.

Más adelante, en el gobierno de Hipólito Irigoyen en 1919, se puso en vigencia un decreto sancionado en 1916, que imponía requisitos aún más estrictos para aquellos extranjeros que decidieran arribar a suelo argentino, y cuya aplicación se había visto postergada debido a la resistencia de las representaciones diplomáticas en el país. Esta decisión se enmarcó en un escenario caracterizado por la crisis post Primera Guerra Mundial, que generó altos niveles de desocupación y desajustes económicos, a lo que se sumaba el malestar y las protestas de los trabajadores, así como la actividad contestataria de grupos revolucionarios (Güenaga, 2009). Un nuevo decreto, sancionado en 1923, incrementó las restricciones al ingreso de inmigrantes, otorgando al Departamento de Inmigración atribuciones para proteger la inmigración honorable y laboriosa, y contener la calificada como viciosa e inútil (Giustiniani, 2004).

Ambas normativas dan cuenta del reforzamiento de la tendencia restrictiva que venía siguiendo la política migratoria argentina desde 1902. Para esa fecha ya se acumulaban cuatro cuerpos legales de carácter restrictivo que habían reforzado la institucionalidad existente, cuestión que dificultaría los intentos que a lo largo del siglo buscasen romper con esta dependencia de la trayectoria.

La década de 1930 estuvo caracterizada por la sanción de nuevas disposiciones reglamentarias de tono restrictivo. El año 1932, bajo el gobierno de Agustín Pedro Justo, se sancionó un nuevo decreto que tenía el objetivo de frenar el ingreso de inmigrantes.

Mediante esta normativa, “se establecía como requisito indispensable que el inmigrante poseyese un contrato o convenio de trabajo” (Devoto, 2001, p. 286).

Por entonces se plantearía un nuevo desafío en materia migratoria, referido al tema de los refugiados, particularmente judíos provenientes del centro-oriente de Europa y republicanos españoles. En este periodo se sucedieron dos acontecimientos relevantes que tuvieron un impacto en la materia: el inicio de la Guerra Civil Española, en 1936, y el de la Segunda Guerra Mundial, en 1939 (Norambuena, 2013). En este contexto, al limitar el ingreso de los refugiados se afirmaba que estos no podían considerarse como inmigrantes, toda vez que la decisión que los llevó a dejar sus países había sido forzada y no voluntaria. Estos intentos se materializaron a través de un decreto, sancionado en 1938, mediante el cual se exigía un permiso de libre desembarco a los extranjeros que quisieran arribar a la Argentina. “En el nuevo decreto, el permiso no buscaba resolver situaciones específicas sino, por el contrario, dejar a total discreción del Estado argentino quién podía ingresar al país y quién no” (Devoto, 2001, p. 288).

Las distintas medidas expuestas demuestran la acumulación de reglamentaciones restrictivas dictadas por el poder ejecutivo, que se fueron superponiendo una tras otra, generando una confusión jurídica producto de la vigencia formal que aún tenía la Constitución de 1853 y la Ley Avellaneda, que planteaban una política de puertas abiertas. Esta situación es consistente con lo propuesto por Hall y Taylor (1996) respecto de que las instituciones se desarrollan bajo una suerte de “equilibrio de Nash”, según el cual los individuos adhieren a ciertos patrones de conducta, haciendo que persistan en el tiempo, pues la adopción de otro curso de acción puede ocasionar un error individual y un costo mayor que de haberlo preservado. Rubén Giustiniani expone acertadamente este hecho, señalando que:

A lo largo del tiempo, los sucesivos gobiernos no optaron por la sanción de una ley o norma jurídica marco que sustentara la política migratoria, sino que fueron acumulando reglamentaciones a la ley precedente, o dictando nuevas disposiciones a través de decretos del poder ejecutivo. Es decir, se adoptaban vías que evitaran el costo político de sancionar leyes que estuvieran en flagrante contradicción con lo dispuesto por la Constitución Nacional (Giustiniani, 2004, pp. 31-32).

Con la llegada del justicialismo al poder, de la mano de Juan Domingo Perón en 1946, se intentó dar un vuelco a la política migratoria, reorientándola hacia la integración latinoamericana (Novick, 2010). Sin embargo, ante la acumulación de disposiciones y decretos existentes, los esfuerzos por sancionar una nueva ley de inmigración se

encontrarían con una serie de dificultades, propias de la incoherencia en la que había caído la normativa migratoria del país.

En ese contexto, y debido a la dificultad de sancionar una nueva ley, el año 1949 Perón implementaría un decreto de indulto para indocumentados, con el fin de hacer frente a la problemática de la irregularidad, siendo la primera de una serie de amnistías que se llevarían a cabo en las décadas siguientes.

A pesar del carácter integracionista que se quiso imprimir a la política migratoria durante los gobiernos sucesivos de Juan Domingo Perón (1946-1955), se siguieron acumulando disposiciones que no respondían al objetivo de reorientar el origen de los inmigrantes. En este escenario, al no contar con una política migratoria adecuada, las amnistías se presentaron como “la única solución posible al creciente número de inmigrantes en situación irregular” (Giustiniani, 2004, p. 33).

De este modo, es razonable sostener que, si bien estos gobiernos buscaron promover una política pro-inmigración, los indultos implementados a favor de los inmigrantes indocumentados no impactaron de forma significativa en el trasfondo de la institucionalidad restrictiva de Argentina, lo que responde a que este carácter ya se encontraba arraigado en la normativa migratoria del país. Desde el institucionalismo histórico, esto se explica por el hecho de que las instituciones tienden a reforzarse con el paso del tiempo, cuestión que en el caso argentino se produjo de forma determinante, previo a los gobiernos justicialistas. La poca efectividad de los indultos a indocumentados, en la configuración de una política migratoria de carácter más abierto, aplica también para las amnistías que se sucedieron posteriormente, en 1958, bajo el gobierno de Arturo Frondizi, y en 1964 bajo la administración de Arturo U. Illia.

La ineficacia de las amnistías como solución de fondo a la irregularidad migratoria queda de manifiesto cuando se observa que a partir de la década de 1960 el tenor de las disposiciones se tornó aún más restrictivo. Lo anterior respondió, fundamentalmente, a una mayor presencia de inmigrantes regionales, hecho que evidenció un cambio en la composición de los flujos migratorios (Courtis y Pacceca, 2007).

Ante la facilidad del ingreso de inmigrantes limítrofes, debido a lo extenso del territorio argentino, las medidas implementadas en esta década introdujeron una novedad al momento de hacer más restrictiva la política. Esta se refiere a los nuevos dispositivos de control, que ya no apuntaban únicamente al ingreso, sino también a los criterios de residencia. Para ejecutar esta medida se dictó el Decreto-ley 4805 el año 1963, que

establece “la diversificación de categorías migratorias y la concomitante fragmentación de derechos, que van de la mano del endurecimiento de los requisitos exigidos para residir y trabajar legalmente en la Argentina” (Courtis, 2006, p. 190). En 1965 se sancionará el Decreto 4418/65, que distingue la admisión como residente permanente y no permanente, y define además la categoría de “inmigrante ilegal”, refiriéndose a aquellos que ingresen al país sin someterse a los controles migratorios.

La normativa migratoria durante la dictadura de Juan Carlos Onganía (1966-1969) se tornó aún más prohibitiva. En este periodo se autorizó el despido de aquellos extranjeros que entraran en la categoría de trabajadores ilegales, sin que tuviesen derecho a indemnización. Rememorando la Ley de Residencia de 1902 –que había sido derogada en 1958–, en 1969 se facultó “al poder ejecutivo a expulsar a cualquier extranjero que atente contra la paz social, la seguridad nacional o el orden público” (Giustiniani, 2004, p. 33).

Las medidas antes mencionadas dan cuenta de la vigencia de la política migratoria restrictiva que venía sosteniendo el país desde inicios de siglo. El reforzamiento permanente de la institucionalidad migratoria existente tuvo como consecuencia que esta se arraigara en la estructura política del país, haciendo cada vez más difícil su erradicación.

Uno de los hitos más importantes de la política migratoria restrictiva de la Argentina durante el siglo XX se produjo bajo la dictadura de Jorge Rafael Videla: la Ley General de Migraciones y de Fomento a la Inmigración de 1981. Este cuerpo legal, más conocido como Ley Videla, tuvo entre sus principales motivaciones otorgar un sustento institucional a la Doctrina de Seguridad Nacional a la que adhirió la dictadura, reduciendo a la mínima expresión los derechos de los inmigrantes, permitiendo su detención sin orden judicial, así como el allanamiento de los hogares sobre los que hubiese sospecha de que se encontraban migrantes irregulares (Mármora, 2004). La ley sostiene que ningún extranjero “ilegal” podrá desempeñarse laboralmente, estableciéndose multas para aquellas personas que les den trabajo. A su vez, la ley restringe a los inmigrantes en situación irregular el acceso a la educación y a la salud, constituyéndose, evidentemente, en una norma violatoria de derechos humanos fundamentales.

Si bien en la letra esta normativa busca atraer la inmigración para acrecentar el patrimonio poblacional del país, lo cierto es que su carácter policial la hace una ley fuertemente restrictiva. La promoción de la inmigración queda a total discrecionalidad del poder ejecutivo, que, acorde con la doctrina imperante en aquel entonces, podía prohibir el

ingreso de inmigrantes o decretar la expulsión de extranjeros de forma completamente arbitraria.

Un elemento fundamental a tener presente de esta normativa se refiere a la limitación de las posibilidades para que los inmigrantes irregulares pudiesen realizar los trámites de radicación. Esto tuvo como consecuencia que aquellos migrantes, especialmente provenientes de los países limítrofes, fueran sumándose a las filas de la irregularidad, heredando a los gobiernos democráticos que sucedieron a la dictadura dicho problema (Mármora, 2004).

Como se ha sostenido a lo largo de este artículo, la Ley de Residencia dio inicio a una trayectoria restrictiva de la política migratoria argentina. Si bien cada una de las normativas que se sancionaron a lo largo del siglo tuvo su propio contexto, la ley de 1902 sentó las bases sobre las cuales se fue construyendo un entramado de disposiciones restrictivas, el que impactó de modo determinante en la configuración de la política a lo largo de la centuria.

Quiebre de la dependencia de la trayectoria

La Ley de Migraciones N°25.871 del año 2004 ha sido reconocida por los estudiosos como una normativa migratoria de puertas abiertas (Nejamkis, 2012; Nicolao, 2010; Novick, 2008; Domenech, 2008; Norambuena, 2013) y tiene el mérito de ser la primera ley en el mundo en reconocer el derecho humano a migrar, cuestión fundamental si se considera la percepción restringida hacia las migraciones que había caracterizado la política migratoria argentina del siglo XX, sustentada en una noción de seguridad nacional. Por su parte, esta ley se pensó con miras al fortalecimiento de la integración regional, propendiendo al logro de la libre circulación de personas en el Mercosur.

¿Representa esta ley una ruptura respecto de la política migratoria restrictiva que tuvo el país a lo largo del siglo XX, cuyo origen se ha reconocido en la Ley de Residencia de 1902? A nuestro juicio, el primer elemento fundamental de la nueva ley, que marca un distanciamiento con la política restrictiva anterior, se encuentra en el artículo 4°. Mientras la política migratoria que tuvo el país durante el siglo XX consideró la inmigración desde la mirada de la seguridad nacional –tal como evidencian las leyes de 1902 y 1981–, la

nueva ley de migraciones va a la vanguardia en el reconocimiento de la migración como un derecho humano fundamental, señalando a la letra:

El derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad (Ley N°25.871, título I, capítulo I, art. 4°)

Un segundo aspecto significativo de la Ley N°25.871, que establece diferencias con la normativa migratoria del siglo XX, dice relación con el acceso a los derechos sociales básicos, como son la educación y la salud:

En ningún caso la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo, ya sea este público o privado (Ley N°25.871, título I, capítulo I, art. 7°).

Por su parte, el artículo 8° señala que:

No podrá negársele o restringírsele en ningún caso el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria (Ley N°25.871, título I, capítulo I, art. 8°).

En ambos artículos se reconocen derechos inalienables a todos los migrantes, independientemente de su condición de regularidad. Este hecho también se presenta como rupturista, en la medida que la normativa desarrollada a lo largo del siglo XX terminó manifestando un trato diferenciado respecto de migrantes en condición regular o irregular.

El artículo 6°, al igual que los ya mencionados, comporta gran relevancia. De forma específica, este artículo equipara los derechos de los que gozan los migrantes en relación con los derechos de los nacionales. La importancia simbólica de este artículo recae en el hecho de que, si bien no de forma literal, rememora las disposiciones de la Constitución de 1853 en cuanto a que les reconocían a los migrantes los mismos derechos civiles de los ciudadanos de la nación.

El Estado en todas sus jurisdicciones asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos,

salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social (Ley N°25.871, título I, capítulo I, art. 6°).

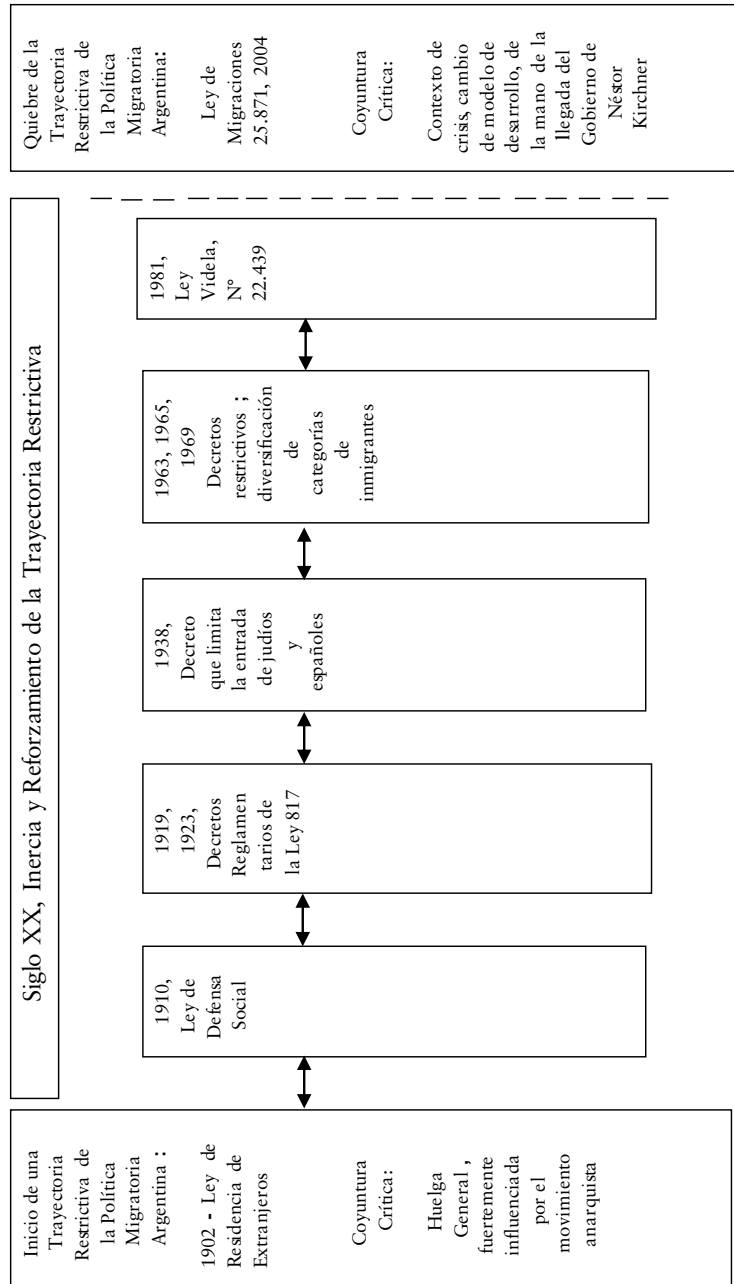
Asimismo, la ley alude a las medidas que deberá adoptar el Estado argentino para impulsar la regularidad migratoria, sosteniendo que “el Estado proveerá lo conducente a la adopción e implementación de medidas tendientes a regularizar la situación migratoria de los extranjeros” (Ley N°25.871, título I, capítulo I, art. 17°).

Consistente con dicha disposición, es el denominado Programa Patria Grande, que en palabras de Lucila Nejamkis (2010) se constituyó como “el instrumento político administrativo más importante de regulación de la inmigración procedente de países Mercosur hacia la Argentina” (2010, p. 79). La centralidad que la ley le confiere al Mercosur es fundamental al momento de aseverar que la llegada del gobierno de Néstor Kirchner abrió una ventana de oportunidades para su sanción. Esta centralidad queda manifiesta en el artículo 28°, que plantea que el Estado argentino priorizará “las medidas necesarias para el logro del objetivo final de la libre circulación de personas en el Mercosur” (Ley N°25.871, título II, capítulo I, art. 28°).

Consideraciones finales

Con base en el análisis realizado, es posible sostener que la denominada Ley Giustiniani representó el quiebre de la dependencia de la trayectoria de la normativa migratoria restrictiva que tuvo Argentina durante el siglo XX. La siguiente figura sintetiza la política migratoria desde la Ley de Residencia de 1902 hasta la Ley de Migraciones del año 2004, tomando como base la teoría de la dependencia de la trayectoria.

Figura N°2
Política migratoria argentina en el marco de la teoría de la dependencia de la trayectoria



Fuente: Elaboración propia

En la figura antes expuesta se expresan los tres momentos teóricos que han sido discutidos en este artículo. En primer lugar, el inicio de una trayectoria restrictiva de la política migratoria argentina, cuyo origen se identifica en la Ley de Residencia de 1902. La institucionalidad que se crea con dicha ley tuvo como sustento una coyuntura crítica, expresada en la huelga general de fines de 1902. Como se evidenció a lo largo de este escrito, aquel escenario huelguístico de Argentina devino del auge del movimiento anarquista, que fue impulsado, fundamentalmente, por inmigrantes italianos y españoles de tendencia anarquista, hacia fines de siglo XIX.

En segundo lugar, la Figura N°2 sintetiza la trayectoria restrictiva que siguió la política migratoria argentina durante el siglo XX. Como se sostiene desde el institucionalismo histórico, las instituciones tienden a la inercia y al autorreforzamiento. Esta tendencia, para el caso de la normativa migratoria analizada, ha quedado manifiesta en las distintas leyes y decretos, presentados en este estudio, que se sancionaron con posterioridad a la Ley de Residencia de 1902, cuyos contenidos no hicieron más que reforzar su carácter restrictivo.

Finalmente, el tercer momento analizado a lo largo del artículo y expresado en el la Figura N°2 presenta la ruptura de la teoría de la dependencia de la trayectoria de la política migratoria argentina, iniciada en 1902. Este quiebre de la normativa migratoria restrictiva ha sido discutido mediante el análisis de la Ley N°25.871 de Migraciones, más conocida como Ley Giustiniani. Dicho cuerpo legal se establece con base en un enfoque de derechos humanos, rompiendo con la tónica que había seguido la política migratoria del siglo XX, contraria a los derechos de los migrantes.

Esta modificación en la concepción de los procesos migratorios por parte del Estado argentino se enmarca en un contexto de crisis y cambio del modelo de desarrollo que buscó impulsar el ex presidente Néstor Kirchner, situación que, efectivamente, abrió una ventana de oportunidades para esta radical transformación. Las condiciones que permitieron que este tema se posicionara en la agenda de gobierno es materia pendiente para un próximo estudio.

Referencias

- Alberdi, J. B. (1945). *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Jackson.
- Arango, J. (2003). La Explicación teórica de las migraciones: Luz y sombra. *Migración y Desarrollo*, N° 1, octubre de 2003, pp. 1-30.

-
- Bartolini, S. (1994). Tiempo e investigación comparativa. En G. Sartori y L. Morlino, *La comparación en las ciencias sociales* (pp. 105-150). Madrid: Alianza Editorial.
- Brettell, C. y Hollifield, J. (2000). *Migration Theory, Talking across Disciplines*. Nueva York y Londres: Routledge.
- Castles, S. (2002). Migration and community formation under conditions of globalization. *International Migration Review*, 36(4).
- Castles, S. (2006). Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias. En A. Portes y J. Dewind (coords.), *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas* (pp. 33-66). México D. F.: U. Autónoma Zacatecas.
- Castles, S. y Miller, M. (2004). *La era de la migración*. México: UAZ-SEGOB-Fundación Colosio-Porrúa.
- Coller, X. (2000). *Estudio de casos*. Madrid: CIS.
- Constitución Política Argentina de 1853. En <http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/es/ar/ar147es.pdf> (visitada el 18 de agosto de 2016).
- Cornelius, W. y Roseblum, M. (2004). *Inmigration and Politics*. San Diego: University of California.
- Costanzo, G. (2007). Lo inadmisibile hecho historia: la Ley de Residencia de 1902 y la Ley de Defensa Social de 1910. *Revista Sociedad* (26), 1-13. Disponible en: <http://www.sociales.uba.ar/wp-content/uploads/15.-Lo-inadmisibile-hecho-historia-N%C2%B026.pdf>
- Courtis, C. (2006). Hacia la derogación de la Ley Videla: la migración como tema de labor parlamentaria en la Argentina de la década de 1990. En: A. Grimson y E. Jelin, (comps.), *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdades y derechos* (pp. 169-206). Buenos Aires: Prometeo.
- Courtis, C. y Pacecca, M. (2007). Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al “nuevo paradigma” para el tratamiento de la cuestión migratoria en la Argentina. *Revista Jurídica de Buenos Aires*. Número especial sobre Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires. 183-200.

-
- Devoto, F. (2001). El revés de la trama: políticas migratorias y prácticas administrativas en la Argentina (1919-1949). *Desarrollo económico* 41 (162), 281-304.
- (2004). *Historia de la inmigración en la Argentina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Díaz, G. (2007). Aproximaciones metodológicas al estudio de las migraciones internacionales. *UNISCI Discussion Papers*, N° 15.
- Domenech, E. (2008). Migraciones internacionales y Estado nacional en la Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión. Ponencia presentada en el III Congreso ALAP, Córdoba, Argentina, 24-26 de septiembre.
- Durand, J. y Massey, D. (2003). *Clandestinos: Migración México-Estados Unidos en los albores del siglo XXI*. Colección América Latina y el Nuevo Orden Mundial. México: Miguel Ángel Porrúa, UAZ, ISBN 970-701-403-2.
- Esteban, F. (2003). Dinámica migratoria argentina: inmigración y exilios. *América Latina Hoy* 34, 15-34. Disponible en: http://campus.usal.es/~revistas_trabajo/index.php/1130-2887/article/viewFile/7357/7382
- Eckstein, H. (1975). Estudio de Casos y Teorías en Ciencia Política. Volumen 7, *Handbook of Political Science*.
- Freeman, G. (2005). Political Science and Comparative immigration politics. *International Migration Research: Constructions, Omissions and the Promises of Interdisciplinarity*, 1-26. Disponible en: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.540.3640&rep=rep1&type=pdf>
- Giustiniani, R. (comp.) (2004). *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo.
- Gori, G. (1988). *Inmigración y colonización en la Argentina*. Buenos Aires: Eudeba.
- Greener, I. (2005). The Potential of Path Dependence in Political Studies. *Politics* 25(1), 62-72.
- Güenaga, R. (2009). Los requisitos de ingreso del inmigrante desde la perspectiva diplomática española (1916-1919). *Anuario del Instituto de Historia Argentina* (9), 59-83. Disponible en: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/12432/Documento_completo.pdf?sequence=1

-
- Hall, P. y Taylor, R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies* 44(5), 936-957.
- Helmke, G. y Levitsky, S. (eds.) (2006). *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*. JHU Press.
- La Aurora de Chile (15.10.1812). Fuentes documentales y bibliográficas para el estudio de la historia de Chile. Extracto de papeles públicos de Buenos Aires. Disponible en: http://www.historia.uchile.cl/CDA/fh_article/0,1389,SCID%253D1255%2526ISID%253D67%2526JNID%253D7,00.html
- Losada, R. y Casas, A. (2008). *Enfoques para el análisis político: historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Mármora, L. (2002). *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: Paidós.
- (2004). Las leyes de migración como contexto normativo (De la “Ley Videla” a la Ley de Migraciones 25.871). En R. Giustiniani (comp.), *Migración: un derecho humano* (pp. 59-65). Buenos Aires: Prometeo.
- Martínez Pizarro, J. (ed.) (2011). *Migración internacional en América Latina y el Caribe. Nuevas tendencias, nuevos enfoques*. Santiago de Chile: Naciones Unidas, CEPAL.
- Martínez Pizarro, J. (2000). La migración internacional y el desarrollo en la era de la globalización e integración: temas para una agenda regional. CEPAL - *Serie población y desarrollo N° 10*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Nejamkis, L. y Rivero, F. (2010). Patria Grande: consonancias ¿y disonancias? Entre políticas públicas, prácticas políticas y discursos. En S. Novick (dir), *Migraciones y Mercosur: una relación inconclusa* (pp. 73-94). Buenos Aires: Catálogos.
- (2012). Políticas migratorias en tiempos kirchneristas (2003-2010): ¿un cambio de paradigma? En S. Novick (dir.), *Migración y políticas públicas. Nuevos escenarios y desafíos* (pp. 89-116). Buenos Aires: Catálogos.
- Nicolao, J. (2010). El Estado argentino ante el reto de las migraciones internacionales: reflexiones del reciente cambio de rumbo en la política migratoria argentina. *Convergencia* 17(53), 205-228.

-
- North, D. (1993). Desempeño económico en el transcurso de los años. Conferencia dictada por Douglass North en Estocolmo el 9 de diciembre de 1993. Disponible en: <http://www.azc.uam.mx/publicaciones/etp/num9/a2.htm>
- Norambuena, C. (1995). La inmigración en el pensamiento de la intelectualidad chilena, 1810-1910. *Revista Contribuciones* (109), 73-83.
- (2013). Chile y Argentina: análisis comparado de dos procesos migratorios en el Cono Sur de América. En H. Arabi y A. Amahjour (coords.), *Hispanismo, migración y nueva civilización* (pp. 325-349). Madrid: Diwan Mayrit.
- Novick, S. (2004). Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso. En R. Giustiniani (comp.), *Migración: un derecho humano* (pp. 67-81). Buenos Aires: Prometeo.
- (2008). Migración y políticas en Argentina: tres leyes para un país extenso (1876-2004). En S. Novick (comp.), *Las migraciones en América Latina* (pp. 131-152). Buenos Aires: Catálogos.
- (2010). Políticas migratorias en la Argentina: experiencias del pasado, reformas actuales y expectativas futuras. En C. Zurbriggen y L. Mondol (coords.), *Estado actual y perspectivas de las políticas migratorias en el Mercosur* (pp. 25-53). Montevideo: Flacso Uruguay.
- Oteiza, E. (2004). Hacia una nueva Política Migratoria Argentina. Inmigración, integración y derechos humanos. En Giustiniani, R. (comp.), *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo.
- Oved, I. (1978). *El anarquismo y el movimiento obrero en Argentina*. México D. F.: Siglo XXI Editores.
- Page, S. (2006). Path Dependence. *Quarterly Journal of Political Science* 1(1), 87-115.
- Panettieri, J. (1970). *Inmigración en la Argentina*. Buenos Aires: Ediciones Macchi.
- Peters, G. (1999). *Institutional Theory in Political Science*. Londres: Biddles.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review* 92(2), pp. 251-267.

-
- Pierson, P. y Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política* 17(1), 7-38.
- Portes, A. (1997). Immigration Theory for a New Century: Some Problems and Opportunities. *International Migration Review*, Vol. 31, No. 4, Special Issue: Immigrant Adaptation and Native-Born Responses in the Making of Americans, pp. 799-825.
- Portes, A. y Dewind, J. (2006). Un diálogo transatlántico. En A. Portes y J. Dewind (coords.), *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas* (pp. 7-31). México D. F.: U. de Zacatecas.
- Solimano, A. (2008). Introducción y síntesis. En Solimano, A. (coord.), *Migraciones internacionales en América Latina: booms, crisis y desarrollo* (pp. 13-27). Santiago: Fondo de Cultura Económica.
- Suriano, J. (2001). *Anarquistas. Cultura y política libertaria en Buenos Aires, 1890-1910*. Buenos Aires: Manantial.
- Van Evera, S. (2002). *Guía para estudiantes de ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- Velázquez, J. (2009). *Sistemas Políticos Comparados. La Organización política del Estado y su inserción en las Relaciones Internacionales*. México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Yin, R. (2009). *Case Study Research: Design and Methods*. California: Sage Publications.
- Zapata-Barrero, R. (2002). *El turno de los inmigrantes. Esferas de justicia y políticas de acomodación*. Barcelona: CETC-Proa.