

Migración e inmigrantes en la Argentina reciente: políticas y discursos de exclusión/inclusión.

Domenech, Eduardo y Magliano, María José.

Cita:

Domenech, Eduardo y Magliano, María José (2008). *Migración e inmigrantes en la Argentina reciente: políticas y discursos de exclusión/inclusión*. En *Pobreza, exclusión social y discriminación étnico-racial en América Latina y el Caribe*. Bogotá (Colombia): CLACSO / Siglo del Hombre .

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/eduardo.domenech/36>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/pazb/znz>



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

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

MIGRACIÓN E INMIGRANTES EN LA ARGENTINA RECIENTE: POLÍTICAS Y DISCURSOS DE EXCLUSIÓN/INCLUSIÓN

Eduardo E. Domenech¹ y María José Magliano²

El estudio de las migraciones contemporáneas ha permitido vislumbrar nuevas formas de discriminación, exclusión y desigualdad, ya sean éstas de clase, etnia o género. En Argentina, los cambios en la conformación de los movimientos migratorios internacionales, en conjunto con las transformaciones sociales, políticas, económicas y culturales acontecidas en las últimas décadas, han planteado nuevos interrogantes acerca de la relación entre la desigualdad social y la diversidad cultural en contextos migratorios y multiculturales, especialmente aquellos caracterizados por la pobreza urbana.

El presente trabajo reflexiona acerca de los discursos y las políticas de exclusión/inclusión que desarrolla el Estado argentino con relación a la inmigración y los inmigrantes a partir de la década de los noventa, en el marco del auge neoliberal, y examina particularmente las representaciones y prácticas que se producen y reflejan en el sistema educativo y en espacios escolares situados en contextos marcados por la diversidad cultural, que contribuyen a la legitimación de la existencia y producción de la discriminación étnica y la

¹ Docente-investigador del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina), donde co-coordina el programa Multiculturalismo, Migraciones y Desigualdad en América Latina.

² Becaria del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y docente de la Universidad Nacional de Córdoba (Argentina).

desigualdad social.³ Los argumentos que se ofrecen en este artículo se apoyan en el análisis de documentos oficiales nacionales y provinciales, y en el material empírico recogido mediante entrevistas en profundidad a técnicos y funcionarios de gobierno, miembros de colectividades de inmigrantes e integrantes de la comunidad educativa; así como en observaciones de la vida cotidiana en instituciones escolares de la ciudad de Córdoba (Argentina).⁴

La complejidad que encierran los procesos de explotación y dominación, o de cohesión y fragmentación sociales requiere de un abordaje que considere la tensión existente entre aquellos discursos y/o políticas que refuerzan modelos socioeconómicos y políticos de exclusión e inclusión. Esto se pone de manifiesto especialmente en el campo de las migraciones, con las llamadas “políticas de integración”, donde en las propuestas de “inclusión” subyace necesariamente una fórmula de “exclusión”. Dado entonces que estas nociones no son entendidas como mutuamente excluyentes ni independientes, se las reúne bajo la expresión *exclusión/inclusión*.

El planteamiento central de este artículo es que en Argentina, después de que la inmigración, especialmente aquella de carácter limítrofe, estuviera asociada en el discurso dominante de los años noventa a los problemas sociales y económicos del país bajo la noción de “problema” o “amenaza”, en la actualidad aparecen indicios de una reconfiguración de los discursos y políticas de Estado frente a las migraciones internacionales y la diversidad cultural, que redefinirían los criterios de exclusión/inclusión.

En el plano del discurso, se otorgaría reconocimiento a determinados derechos de igualdad formal y a la diversidad cultural existente en el país, pero en la práctica no habría modificaciones sustanciales que modifiquen las condiciones de existencia de los inmigrantes, como tampoco medidas que hagan efectivo el discurso pluralista adoptado o en vías de adopción, manteniendo las prácticas asimilacionistas una marcada vigencia. A nuestro juicio, el discurso pluralista operaría a manera de una “nueva ideología de la asimilación”: se reconoce la

³ Los avances de investigación que se exponen en el presente texto, elaborado para el Seminario Internacional “Pobreza, exclusión social y discriminación étnico-racial en América Latina y el Caribe” realizado en Cali, Colombia, en el mes de noviembre del año 2005, han aparecido revisados en publicaciones anteriores (Domenech, 2007a; 2007b).

⁴ Los documentos oficiales nacionales y provinciales seleccionados, así como las entrevistas realizadas a funcionarios y técnicos corresponden al ámbito de gobierno de las migraciones y de la educación. Respecto a las colectividades de inmigrantes se trabajó particularmente con la comunidad boliviana en Córdoba. Las observaciones de la vida escolar y las entrevistas a docentes y directivos fueron realizadas en una escuela pública de la ciudad de Córdoba, la cual posee una importante proporción de alumnos nacidos en Bolivia o hijos de inmigrantes bolivianos.

sociedad como multicultural y multiétnica; se valora la contribución de los inmigrantes al crecimiento y desarrollo del país, así como tomar conocimiento de ello; se promueve el respeto y tolerancia a la diversidad cultural para la disminución de la discriminación y los prejuicios; y se atienden derechos de igualdad formal, mientras se mantiene inalterada la estructura de poder que (re)produce las condiciones materiales y simbólicas de desigualdad y exclusión sociales.

En este sentido, frente a la falsa disyuntiva que se les propone a los inmigrantes de integrarse en la cultura dominante, transformándose en malas copias, o mantener sus particularidades a costa de su marginación y exclusión social (Juliano, 1994), se les interpela también ofreciéndoles conservar *algunas* de sus particularidades identitarias (especialmente aquellas vinculadas a componentes culturales expresivos o no instrumentales, y sobre todo, folclóricos; en definitiva, aquellas que no resulten amenazadoras para la “unidad cultural”), junto a oportunidades de ascenso social individual a cambio de ignorar o abandonar, parcial o totalmente, reclamos y luchas por proyectos de sociedad que comprometan la estabilidad o reproducción del sistema político, económico y cultural.

NEOLIBERALISMO Y MIGRACIÓN

El neoliberalismo en América Latina, modelo cuya expansión ha profundizado la concentración económica y la exclusión social en la región, es clave a la hora de analizar las migraciones contemporáneas en Argentina. El proceso de reformas neoliberales en la región, que se inicia a partir de la década de los setenta, se caracterizó por la implementación de una serie de medidas de carácter estructural tendientes a la apertura externa, la disminución de la influencia del Estado, el abandono del modelo de industrialización por sustitución de importaciones y el retorno a una estructura productiva de carácter primario. La adopción de este régimen, que en los años noventa se había extendido prácticamente por toda América Latina, supuso la aplicación de políticas regresivas para la gran mayoría de la población, situación que se tradujo en un significativo aumento de los niveles de desempleo, un crecimiento de los índices de pobreza, una precarización del trabajo asalariado y una marcada desigualdad en la distribución del ingreso, extendiéndose la conflictividad social en la mayoría de los países de la región. Esto hizo que hacia finales de los años noventa este paradigma sufriera una marcada crisis de legitimidad, más allá de la efectiva instrumentación que tuvo en los ámbitos ideológico, político y social.

En Argentina, las primeras medidas neoliberales se implementaron en los años setenta durante el régimen militar. En esta etapa, el gobierno de facto dio los primeros pasos en lo referente a la liberalización de la economía y el desmantelamiento del modelo de industrialización por sustitución de importaciones

que había funcionado desde la década de los treinta, configurando una nueva economía, basada en la producción de materias primas y en la alta dependencia de la importación de los bienes manufacturados. Las recetas ortodoxas neoliberales y sus objetivos principales se cristalizaron en el primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995): significativa reducción de la influencia del Estado, privatizaciones masivas, precarización del empleo, polarización social, desigual distribución del ingreso, etc. El proceso de desindustrialización, iniciado por la dictadura militar en la década de los setenta, produjo importantes cambios en la estructura social argentina, a través de la expulsión de mano de obra del sector industrial al sector terciario y cuentapropista, y la constitución de una incipiente mano de obra marginal. Esta situación se agudiza durante la década de los noventa, momento en que la pauta general fue el incremento de la productividad, con escasa generación de empleo y deterioro creciente de las condiciones laborales (Svampa, 2005).

El malestar social, producto de la prolongada recesión económica, del aumento de la pobreza, del desempleo y subempleo en los años noventa, hizo eclosión en diciembre del año 2001, encarnado en una profunda crisis socioeconómica y política, poniendo en evidencia los resultados que la aplicación de las recetas neoliberales habían ocasionado en la sociedad. En ese marco de crisis y disconformidad social, emergieron nuevos gobiernos que endurecieron las críticas sobre los efectos estructurales del modelo neoliberal. Así, se inició una etapa de rediscusión de este modelo, modificándose los discursos frente a las políticas económicas, subrayando las consecuencias negativas que el neoliberalismo había provocado en amplios sectores sociales. Si bien aún es demasiado pronto para determinar el alcance de las transformaciones que se gestaron en la región a partir de la crisis de legitimidad política e ideológica de este paradigma, se advierten cambios en el rumbo que han tomado algunos países en América Latina, cuestionando al neoliberalismo y sus secuelas en la región, lo que no necesariamente supone que los principales actores políticos y, fundamentalmente, económicos del modelo hayan perdido protagonismo en este nuevo escenario.

Este contexto de creciente marginación y exclusión social convirtió a la migración en una alternativa de supervivencia para un importante conjunto de la población en la región. Argentina, en particular, resultó históricamente un destino atractivo para los inmigrantes procedentes de los países vecinos. Durante la década del noventa, al mismo tiempo que en estos países se sucedieron recurrentes crisis socioeconómicas y políticas que intensificaron los flujos emigratorios, algunas de las medidas económicas adoptadas en Argentina favorecieron la inmigración. Entre esas medidas se destacó la Ley de Convertibilidad, que fue implementada durante los años noventa para dar respuesta al periodo

hiperinflacionario de la década anterior, estableciendo la paridad uno a uno entre la moneda nacional y el dólar estadounidense y la prohibición de emitir dinero sin el respaldo de activos externos (Beccaria, 1998: 50).

EL ESTADO ARGENTINO Y LAS MIGRACIONES CONTEMPORÁNEAS

En Argentina, las migraciones internacionales han formado una parte constitutiva de los proyectos políticos del Estado. A diferencia de otros países de la región, “el aparato estatal argentino posee una temprana y extensa experiencia en la formulación de políticas migratorias” (Novick, 1997: 86). De acuerdo a su carácter democrático o dictatorial, el Estado instrumentó facilidades y restricciones para regular los flujos migratorios. Susana Novick indica que —dicho esquemáticamente— hasta la década de los ochenta los gobiernos de facto implementaron una política restrictiva, mientras que los gobiernos democráticos sostuvieron una política permisiva. Posteriormente, los sucesivos gobiernos democráticos establecieron políticas de carácter restrictivo, concretadas a través de los reglamentos de migración de 1987 y 1994 (Novick, 1997: 129).

A pesar de que en el país pueden reconocerse diferentes momentos históricos proclives a promocionar o a restringir las migraciones internacionales, la normativa jurídica —no sólo ella— siempre ha privilegiado la inmigración europea frente a otras corrientes migratorias. Esta preferencia vale tanto para el pasado como para el presente: se encuentra expresada en la Constitución Nacional de 1853 (así como también en las sucesivas reformas) y en las leyes que regularon la vida política migratoria durante más de un siglo, la Ley Avelleda de 1876 y la Ley Videla de 1981.

En el país, durante más de un siglo, los discursos y políticas de exclusión/inclusión referidos a la inmigración se han configurado en gran medida a través de dos perspectivas, que subsisten y coexisten en el imaginario social actual: los inmigrantes como “contribución” o “aporte” por un lado y como “problema” o “amenaza” por el otro. Esto estableció la frontera que separa a aquellos deseables o indeseables, admitidos o rechazados, ya sea para ingresar al territorio o para formar parte de la nación (esto no quiere decir que la relación entre locales/inmigrantes o nativos/extranjeros se reduzca simplemente a una relación aceptación/rechazo).

En Argentina, la noción de inmigrante, definida por las elites, tuvo desde su momento fundacional una connotación positiva, aunque fuera restringida progresivamente a su carácter europeo y agrario (Devoto, 2003: 40). Esta visión positiva de la inmigración estuvo asociada a la imagen de los inmigrantes como “agentes de civilización” y “fuerza de trabajo”. Esto ocurre en un periodo histórico caracterizado por un desarrollo capitalista dependiente, basado en

la afluencia de capital y mano de obra extranjera, sostenido por una estrategia agroexportadora y propicio para la sanción de la Ley de Inmigración y Colonización de 1876 conocida como Ley Avellaneda, a través de la cual se canalizaron el flujo migratorio hacia Argentina y el proceso colonizador (Novick, 1997: 91-92).

Posteriormente, como dice Fernando Devoto, los inmigrantes dejaron de ser considerados “laboriosos” para volverse “potencialmente peligrosos”. A principios del siglo XX, con el crecimiento de la participación de los inmigrantes en la formación de asociaciones obreras y movimientos políticos socialistas y anarquistas, la figura del “inmigrante” se convierte para las clases dirigentes en una amenaza al orden y cohesión sociales. Con este panorama se relaciona la adopción de normas restrictivas y represivas como la Ley de Residencia de 1902, la Ley de Defensa Social de 1910 y el Decreto-ley de 1923. En este contexto, para los inmigrantes que fueron expulsados del país por motivos políticos a principios de siglo y para “potenciales subversivos”, se reservaba el rótulo de “extranjero” (Devoto, 2003: 37).

Algunas décadas más tarde, alojada ya explícita o implícitamente la figura del “inmigrante limítrofe” en la legislación migratoria,⁵ el carácter autoritario y represivo de aquellas leyes se actualizó a partir de los sesenta, durante la dictadura de Onganía y con la última dictadura militar, cuando se institucionalizó la Doctrina de Seguridad Nacional con la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración (Ley 22.439), conocida también como Ley Videla. Esta ley, establecida en el año 1981, se mantuvo vigente a lo largo de los dos últimos gobiernos democráticos de distinto signo político, posteriores a la dictadura militar (1976-1983) hasta su derogación con la nueva ley de migraciones (Ley 25.871). Como señala Lelio Mármora (2004: 60), la Ley Videla

[...] reduce a su mínima expresión los derechos del migrante habilitando la detención sin orden judicial, así como los allanamientos de hogares donde se sospechaba que se encontraban migrantes irregulares, obliga a denunciar a aquellos extranjeros sin la documentación requerida para residir en el país, restringe el acceso a la salud, educación y trabajo a los migrantes en situación irregular, y limita las posibilidades de realizar trámites de radicación a aquellos migrantes que deseaban hacerlo una vez instalados en el país.

⁵ Véase Pacecca (2000) para un detallado análisis de las modificaciones de la legislación migratoria argentina y su relación con los cambios en la composición de los flujos migratorios hacia la Argentina.

Concretamente en el campo de la educación, la Ley Videla sirvió para legitimar numerosas prácticas de exclusión social. Consecuente con una visión sobre la inmigración asociada a la “amenaza”, mediante esta norma jurídica el Estado impedía o restringía el acceso a la educación y violaba el derecho a ella, especialmente de aquellos inmigrantes o hijos de inmigrantes en condiciones de irregularidad migratoria. Organismos de derechos humanos, como el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), han denunciado los obstáculos que tuvieron (y aún tienen) los inmigrantes o hijos de inmigrantes que carecen de la documentación requerida para el acceso, promoción y acreditación de la escuela primaria. En uno de sus informes se destaca que

[...] los funcionarios de la Dirección de Enseñanza Media de la provincia de Córdoba restringen el ingreso de los chicos extranjeros que no acreditan certificados de residencia de la Dirección Nacional de Migraciones, tal como lo exige, según señalan, la ley de migraciones. (CELS, 1999)

En el caso de la educación media, la Ley 22.439 establecía que

[...] los institutos de enseñanza media o superior, ya sean públicos o privados, nacionales, provinciales o municipales, solamente podrán admitir como alumnos a aquellos extranjeros que acrediten, para cada curso lectivo su calidad de “residentes permanentes” o “residentes temporarios”, debidamente habilitados a tales efectos. (Artículo 102)

Fue en la década de los noventa, durante la presidencia de Carlos Menem, que la Ley Videla “tuvo su reflejo más nítido en la conjunción de la mayor política restrictiva aplicada desde la recuperación de la democracia” (Mármora, 2004: 61). En este marco, se sancionaron una serie de decretos destinados, según la versión oficial, a “encarar el grave problema provocado por las ocupaciones ilegales de viviendas y otros delitos que alteren la paz social” (Decreto 2.771/93). En ese mismo decreto se establecía que

[...] con el fin de hacer operativa la política migratoria instrumentada, resulta indispensable que el Poder Ejecutivo Nacional, por medio de sus operativos pertinentes, adopte las medidas necesarias para afrontar este grave problema, empleando una metodología ágil y efectiva, que permita la inmediata expulsión de los inmigrantes ilegales.

Para esto, se determinó que la Secretaría de Población y Relación con la Comunidad y la Subsecretaría de Seguridad Interior del Ministerio del Inte-

rior ejecutarían “operativos conjuntos de control de la situación legal de los inmigrantes que habiten su territorio” (Decreto 2.771/93). Esta tendencia se reafirmó en 1995, mediante la promulgación de una nueva versión de la Ley de Residencia de 1902, que dispuso la expulsión de los extranjeros que “atenten contra la paz social, la seguridad nacional y el orden público” y una rebaja de los delitos por los cuales un inmigrante podía ser repatriado (Orlog y Vives, 1999: 103). Y aunque no prosperó el establecimiento de una ley migratoria más estricta, se consiguieron mayores detenciones y expulsiones de inmigrantes de los países vecinos. El incremento de la llamada migración “irregular” fue también uno de los resultados de la implementación de estas medidas restrictivas y represivas, actuando el Estado como productor de “ilegalidad”.

Durante esta etapa, en un contexto de integración regional, también se realizaron amnistías y convenios migratorios con algunos Estados vecinos. Tanto con la amnistía otorgada en 1992 para los inmigrantes de países limítrofes, como con los convenios migratorios firmados con Bolivia y Perú en 1998 (Leyes 25.098 y 25.099), perfeccionados a través de protocolos adicionales, el Estado argentino se proponía obtener la regularización de aquellos inmigrantes que se encontraban en una “condición migratoria irregular”, motivado principalmente por razones económicas, como controlar la evasión y pérdida fiscales. Por otra parte, a pesar de los deseos formales de los países firmantes de estos convenios de proporcionar los medios para que miles de inmigrantes “normalizaran” su situación, los excesivos requerimientos de esta legislación, en especial la obtención de determinados documentos y el pago de una tasa retributiva de servicios, así como la falta de acceso por parte de los inmigrantes a la información necesaria, demostraron que estos convenios no pasaban de ser soluciones coyunturales, que no resolvían el problema de gran parte de los inmigrantes. El Estado, en lugar de facilitar la radicación en el país, impuso requisitos y exigencias difíciles de cumplir para un amplio sector de la población inmigrante, lo cual llevó a instaurar dicha “ilegalidad”.

Durante esta última década, los discursos y políticas de exclusión/inclusión se actualizaron una vez más alrededor de la figura de la inmigración como “amenaza”. Desde determinados ámbitos del Estado, especialmente aquellos más próximos a la problemática migratoria, se buscó asociar los problemas sociales y económicos a la inmigración, encontrando en los inmigrantes de países limítrofes los responsables de aquellos efectos, provenientes en realidad de las reformas económicas implementadas en Argentina bajo el paradigma neoliberal. A pesar de que la inmigración limítrofe en Argentina no sufrió demasiadas variaciones en términos cuantitativos,⁶ la mayor visibilidad que

⁶ Desde los primeros registros censales hasta los últimos, la inmigración limítrofe nunca superó

adquiere a partir de mediados del siglo XX cobra especial relevancia durante los años noventa. La visibilidad social y política que adquiere la inmigración limítrofe en la década de los noventa, como plantea Alejandro Grimson (2005), no responde únicamente a los cambios sociodemográficos ocurridos —como el aumento de la proporción de inmigrantes limítrofes sobre la población total de extranjeros, su desplazamiento desde zonas fronterizas hacia los centros urbanos, especialmente Buenos Aires (capital y provincia), y su distribución por nacionalidad— sino también a transformaciones socioculturales profundas.⁷ Según Grimson, en esta década se evidencia el surgimiento de un cambio en el régimen de visibilidad de la etnicidad en Argentina: se pasa de una situación de “invisibilización” a una de “hipervisibilización de las diferencias”, lo cual implicaría un desplazamiento de las identificaciones de clase, por las étnicas (Grimson, 2003, 2005). En este sentido, sugiere que “los inmigrantes de países limítrofes tuvieron un lugar específico en los imaginarios sociales de los años noventa y que ese lugar fue modificado al producirse cambios profundos acerca de cómo la Argentina se imagina a sí misma” (Grimson, 2005: 14).

Como han mostrado diversos estudios, los inmigrantes de países vecinos —especialmente Bolivia, Paraguay y Perú— fueron interpelados básicamente como una amenaza al trabajo, la sanidad y la seguridad: altos funcionarios públicos e importantes medios de comunicación adjudicaron el desempleo, el cólera y la inseguridad a inmigrantes latinoamericanos, mientras las causas estructurales de la crisis económica y social fueron desestimadas en gran parte del debate público. La consecuencia política fue la implementación de medidas administrativas de carácter restrictivo dirigidas a la inmigración limítrofe. Con marcado arraigo en el imaginario social de la década de los noventa, también los medios de comunicación jugaron un papel decisivo en la construcción de una imagen negativa y estereotipada de estos inmigrantes, mediante estrategias discursivas de criminalización, racialización y etnización, que privilegiaron no-

el 3% del total de población. Ahora bien, esto se modifica si —como propone Alejandro Giusti— se adopta una perspectiva apoyada en el hogar como unidad de análisis, esto es, hogares con integrantes de países limítrofes. Este enfoque supone considerar a los inmigrantes como comunidad en lugar de individuos aislados. De esta manera, en el año 2001 casi el 6% de los hogares de Argentina contaban con algún integrante nacido en un país limítrofe y prácticamente el 7% de la población establecida en la Argentina residía en hogares con al menos un “inmigrante limítrofe” (Giusti, 2005).

⁷ De igual manera, es importante tener en cuenta que es donde “se definen las políticas nacionales, se genera el discurso oficial de alcance nacional y se plasman y difunden la mayor parte de las visiones e interpretaciones de los procesos sociales y políticos que ocurren en el país” (Oteiza, 2004: 101), y es que precisamente la ciudad de Buenos Aires es una de las zonas urbanas donde mayor visibilidad adquirió la inmigración de países vecinos.

ticias relacionadas con la irregularidad, la delincuencia o la competencia con los “locales” por los puestos de trabajo.⁸

ESTADO E INMIGRANTES: ¿HACIA UNA NUEVA RELACIÓN?

En los inicios de la presente década, después de desatarse la crisis de diciembre de 2001, se advierte un giro importante en la retórica del Estado argentino respecto a la inmigración. Las representaciones y prácticas de exclusión/inclusión ya no se apoyan, al menos abiertamente, en la figura de la inmigración como “problema” o “amenaza”, y se presentan condiciones políticas favorables para la aprobación de una nueva ley de migraciones (Ley 25.871), fundamentada “en la necesidad de poner fin a la vigencia de la Ley Videla y, a la vez, definir las bases fundamentales para una política migratoria y poblacional para la República Argentina de cara al nuevo siglo y a las nuevas realidades del contexto regional e internacional” (Giustiniani, 2004: 19).⁹ Esta nueva ley de migracio-

⁸ En los últimos decenios, la presencia del inmigrante en los medios de comunicación, especialmente en la prensa escrita, ha sido objeto de múltiples estudios en Argentina, dando cuenta de las estrategias discursivas que fueron desarrolladas en relación con la cuestión migratoria, principalmente de origen limítrofe, asumiendo un rol central en la construcción de la imagen del inmigrante en la sociedad. Los trabajos de Oteiza, Novick y Aruj (1997), Orlog y Vives (1999), Courtis y Santillán (1999), Casaravilla (1999), Grimson (2005) y Castiglione y Cura (2005), entre otros, analizan el tratamiento que, desde los medios de comunicación escritos y desde el Estado, se le dio a la migración procedente de los países vecinos durante este período.

En líneas generales, la opinión pública en los países receptores de población reacciona frente a los flujos migratorios de acuerdo al contexto socioeconómico existente en el país. Así, en períodos de crisis económica, la imagen de los inmigrantes tiende a deteriorarse profundamente, se los considera “inasimilables” y se los relaciona con la portación de determinados males sociales, mientras que durante las épocas de crecimiento esta percepción, si bien no llega a ser positiva, sufre modificaciones, en tanto se los demanda para la realización de determinados trabajos dentro del mercado laboral. En estos cambios, los medios de comunicación juegan un rol fundamental como formadores de opinión, con base en las estrategias discursivas que desarrollan para referirse a esta población, impactando significativamente la representación y percepción que la sociedad mantiene sobre esta población extranjera.

⁹ Con posterioridad a los sucesos del año 2001, y especialmente a partir de la sanción de la nueva ley de migraciones en el año 2003, también es posible identificar ciertos cambios discursivos frente a la cuestión migratoria en los medios de comunicación. Los argumentos que señalaban a los inmigrantes como portadores de determinados problemas sociales, profundizando políticas discriminatorias y restrictivas, dieron paso a discursos pretendidamente igualitarios, abiertos y defensores de los derechos humanos. No obstante, en la prensa escrita estas transformaciones resultan más aparentes que reales, puesto que, si bien hay cambios en la formación discursiva, el espacio que ocupan los inmigrantes no se vio modificado, pues todavía son considerados actores pasivos, y sus demandas y expectativas permanecen ausentes de los medios de comunicación (Castiglione y Cura, 2005).

nes, vigente hoy en el país, aunque no reglamentada aún, promete un cambio sustancial en materia migratoria: adopta una perspectiva fundamentada en los derechos humanos que reconoce a los migrantes como “sujetos de derecho” (Pérez Vichich, 2004), se basa en una noción de “ciudadano comunitario” y presenta importantes progresos en términos de inclusión social y cultural.¹⁰

Este nuevo marco normativo contempla el reconocimiento de los derechos sociales, políticos, económicos y culturales de los inmigrantes y establece una serie de acciones que facilitan la admisión, el ingreso y la permanencia de los inmigrantes, así como su acceso a servicios sociales básicos como salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social. Por otra parte, la nueva ley de migraciones dedica especial atención a la figura del “inmigrante irregular”, quien es el exponente más visible de las condiciones de desigualdad y exclusión en las que se encuentra la población inmigrante en el sistema social y económico. Pretende proteger a los inmigrantes frente a su situación de “irregularidad”, mediante la simplificación de los trámites y la flexibilización de los criterios de radicación (para ello el Estado instrumenta, en ocasiones, “amnistías” para revertir esta situación migratoria). También aspira a que la “irregularidad migratoria” no se perpetúe como una condición desfavorable para el acceso a los derechos sociales, políticos, económicos y culturales.¹¹

Si bien en los últimos años distintas organizaciones de inmigrantes intervinieron activamente en la discusión pública sobre sus derechos y sus necesidades, algunas de las cuales se manifestaron en la redacción de la última legislación migratoria, su lugar en los medios de comunicación fue reducido. El testimonio de una inmigrante boliviana en Córdoba así lo expresa: “[...] Yo creo que los medios de comunicación aportan mucho por la discriminación que sufrimos. En un primer momento nosotros enviamos notas a los canales y a los diarios pero es muy difícil que nos tomen en cuenta, es muy difícil también que los directores nos atiendan. Con la cuestión de Juez [se refiere a Luis Juez, intendente de Córdoba, que estuvo involucrado en un episodio de discriminación frente a la comunidad boliviana] redactamos una carta, recordándoles los artículos del Convenio Internacional de Derechos Humanos y la enviamos a LV3, pero no pudimos ver al director y nunca nos llamó [...]”.

¹⁰ No sólo por estas razones la nueva ley de migraciones resulta un vuelco significativo en las políticas migratorias, también por la manera en que se genera esta normativa: es el resultado de la participación de organismos del Estado, organismos de derechos humanos, sindicatos, iglesias y especialistas en migraciones.

¹¹ De todas maneras, es necesario destacar que detrás de estas medidas suele encontrarse la idea de que la migración está basada en una decisión estrictamente individual. En el marco de la implementación de la Dirección Nacional de Migraciones del Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, para regularizar la situación de los inmigrantes indocumentados (comienza en una primera etapa con ciudadanos “extra Mercosur” y continúa con ciudadanos del Mercosur y Perú), el funcionario a cargo de la Dirección Nacional de Migraciones, en sus declaraciones, atribuye la responsabilidad respecto a la situación de irregularidad a los propios inmigrantes. Según él, en Argentina será inmigrante irregular “sólo quien elija serlo” (*La Voz del Interior*, 31 de octubre de 2004).

En el terreno de la educación, con la nueva ley de migraciones se intenta desterrar ciertas prácticas de exclusión que fueron legitimadas por la normativa anterior, especialmente lo referido al acceso y permanencia. Busca que el Estado asegure “el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales” (Artículo 6) y establece que la irregularidad migratoria no impedirá en ningún caso la admisión a un establecimiento educativo, ya sea de carácter público o privado; nacional, provincial o municipal; primario, secundario, terciario o universitario, aún en caso de irregularidad migratoria (Artículo 7). Además, las autoridades de las escuelas ya no deberán denunciar a aquellos que se encuentren en dicha situación (como lo exigía la Ley Videla), sino que “deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria” (Artículo 7).

Acorde con la tendencia internacional de las políticas migratorias a ocuparse también de la inserción de los inmigrantes en la sociedad receptora, la nueva ley de migraciones contempla específicamente cuestiones relativas a la inserción social, económica (especialmente laboral) y cultural de los inmigrantes, siendo uno de sus objetivos: “Promover la integración en la sociedad argentina de las personas que hayan sido admitidas como residentes permanentes” (Artículo 3). Para Rubén Giustiniani, dirigente del Partido Socialista, que impulsó la nueva ley como Presidente de la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, “la política migratoria debe otorgar suficientes garantías a la migración como derecho esencial e inalienable de toda persona, y fortalecer la integración del migrante en la estructura social del país” (Giustiniani, 2004: 23). Es destacable que para ello esta ley comprometa ahora a los poderes públicos a impulsar “el fortalecimiento del movimiento asociativo entre los inmigrantes” y apoyar “a los sindicatos, organizaciones empresariales y a las organizaciones no gubernamentales que, sin ánimo de lucro, favorezcan su integración social, prestándoles ayuda en la medida de sus posibilidades” (Artículo 106).

Ahora bien, además de estos importantes progresos, es importante señalar algunos aspectos de la nueva normativa que ponen en duda ciertas bondades y aperturas en relación con la inserción político-cultural de los inmigrantes en la sociedad de destino/recepción. En primer lugar, estos cambios no implican ni necesaria ni automáticamente el abandono de nociones y prácticas asimilacionistas. Esta es quizás una de las principales tensiones que aparecen en el *modelo de integración* que propone la nueva ley de migraciones: se adoptan elementos del discurso multicultural o pluralista a la vez que se acotan sus posibilidades prácticas de concreción, en la medida en que se piensa que pueden afectar la cohesión social y la unidad nacional. Es interesante observar a quienes excluyen

las políticas de inclusión, lo cual pone de manifiesto la tensión permanente en la relación exclusión/inclusión. Las estrategias de “integración” propuestas están destinadas a promover únicamente la inserción en la sociedad de destino/recepción de aquellas personas que sean admitidas como residentes permanentes (Artículo 3) y en el contexto de su comunidad de residencia (Artículo 14).

Esto implica, en primer lugar, que los “residentes temporarios” quedan excluidos de los “beneficios” de la “integración”: entre ellos se incluye una amplia franja de extranjeros que pueden ingresar al país bajo alguna de las siguientes subcategorías: trabajador migrante, rentista, pensionado, inversionista, 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 (Artículo 23).

Más allá de que en la práctica los modos de inserción no sólo tienen lugar a partir de la iniciativa del Estado, es interesante observar quiénes son contemplados en el proyecto de nación como potenciales sujetos a ser “integrados” y la concepción de “integración” que subyace en esta medida: los “integrables” serían sólo aquellos extranjeros que tengan interés en establecerse definitivamente en el país, o lo que es lo mismo, aquellos que estén decididos a formar parte del “todo” nacional. En la misma línea, la incorporación de los inmigrantes limitada al plano local o municipal (especialmente en la esfera política) puede interpretarse como una respuesta que apunta a salvar las contradicciones que se producen con el reconocimiento de la “multiculturalidad”, o mejor dicho de determinada “multiculturalidad”, en el marco de la sociedad nacional.

Por otra parte, las medidas sugeridas respecto a la inserción social y cultural de los inmigrantes muestran importantes limitaciones (véase especialmente el Artículo 14). En términos generales, podríamos decir que el modelo de “integración” que se propone no se compromete más allá de ciertas prácticas, enmarcadas en el *modelo de comprensión cultural*,¹² a la vez que se limitan las prácticas multiculturales de inserción a todo aquello que no vulnere o ponga en riesgo algún componente de la “nación argentina”. En correspondencia con este

¹² El *modelo de comprensión cultural* supone la igualdad formal entre los grupos sociales y étnicos, y se apoya en una visión de reciprocidad y consenso entre ellos, a la vez que promueve un discurso de aceptación, tolerancia y respeto de las diferencias culturales. A nivel práctico, confía en una “mejora en la comunicación” de los diferentes grupos étnicos y en el “cambio de actitudes” para revertir los prejuicios; en consecuencia, hace hincapié en programas de sensibilización y formación en relaciones humanas (McCarthy, 1999).

modelo, las medidas no logran trascender la perspectiva liberal de la tolerancia y el respeto de la diversidad cultural plasmada en la perspectiva del “pluralismo cultural” o, más precisamente, del “multiculturalismo pluralista”. Se trata de favorecer medidas en las cuales la interrelación entre los individuos o grupos está limitada por un lado al “conocimiento y la valoración de las expresiones culturales, recreativas, sociales, económicas y religiosas de los inmigrantes” (Artículo 14) y por el otro a “la obligación a respetar la identidad cultural de los argentinos” (Artículo 125). La interpretación de un enunciado como éste podría derivar en medidas ambiguas en la reglamentación y socavar la “convivencia multicultural” declarada en el artículo en cuestión. Por otra parte, las prioridades fijadas siguen enmarcándose en estrategias que responden a un modelo de integración monocultural o asimilacionista, como el ofrecimiento exclusivo de “cursos de idioma castellano en las escuelas e instituciones culturales extranjeras legalmente reconocidas”. Finalmente, se deposita demasiada confianza en estrategias de difusión de información y cursos de formación para promover y lograr la “integración” de los inmigrantes, cuando se trata más bien de metodologías complementarias que pueden servir para el inicio de cambios más significativos y profundos.

MIGRACIONES, ESTADO Y DIVERSIDAD CULTURAL: EL SISTEMA EDUCATIVO

Antes de que ocurriera en el ámbito de las migraciones, ya desde los primeros años de la década de los noventa, los discursos y políticas del Estado argentino dejaban entrever en la esfera de la educación determinados componentes de la ideología del pluralismo cultural. En el marco de reformas socioeconómicas y políticas neoliberales, con la reforma educativa regulada por la Ley Federal de Educación (1993) el Estado nacional, en correspondencia con las tendencias internacionales del decenio, adopta en el campo de la educación el “discurso de la diversidad”. En el anexo de la Resolución 107/99 del Consejo Federal de Educación del Ministerio de Cultura y Educación se declara que

[I]a Argentina es un país multicultural, pluriétnico y multilingüe, debido tanto a la presencia de población aborígen como a migrantes hablantes de diversas lenguas y de orígenes culturales distintos [y] reconoce la diversidad sociocultural como atributo positivo de una sociedad, promoviendo el desarrollo de tradiciones culturales ricas y variadas.

[Además, se considera que] [c]on el advenimiento de la democracia en las últimas décadas, la Argentina se adscribe a la tendencia universal de reconocimiento de la

diversidad y configura un marco legal que reconoce el derecho de las poblaciones aborígenes a una educación intercultural y bilingüe.

También en un cuadernillo de capacitación elaborado por el Ministerio de Educación del Gobierno de Córdoba, referido a la diversidad cultural se expresa:

Nuestro país inicia a partir de la Ley Federal de Educación una profunda transformación educativa. En este sentido, se hace eco de las recomendaciones establecidas por los organismos internacionales que propician cambios desde hace varios años y procura renovar y mejorar todos los niveles y modalidades de su sistema educativo.¹³

Lo que resulta destacable en relación con el reconocimiento de la diversidad cultural es que reciba, de acuerdo a su origen indígena/inmigrante y nativo/extranjero, un tratamiento diferenciado. La Resolución 107/99, a pesar de reconocer la “multiculturalidad” existente en el país, se centra en los “contactos interculturales” que se producen con los pueblos aborígenes, omitiendo lo relativo a los inmigrantes. Indudablemente, esto es producto de la búsqueda de justicia de las comunidades indígenas a través de sus luchas y reclamos. Sabemos que en América Latina, en términos generales, “el tema indígena tiene más presencia en el debate político, más reconocimiento en la opinión pública, más resonancia en los debates internacionales, y más tradición en la investigación social” (Hopenhayn y Bello, 2001: 22). Pero también es probable que, al ser

¹³ En este sentido, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) ha cumplido un papel trascendental en la producción y difusión de ideas relativas a la educación y la cultura. En la actualidad, las cuestiones relacionadas con la diversidad cultural y multi/interculturalidad se han vuelto centrales en las acciones que desarrolla. Es una de las organizaciones que con mayor fuerza promueve, a través de sus programas, declaraciones y recomendaciones, una visión armónica y horizontal de las relaciones interculturales. En la Declaración Universal de la UNESCO sobre la Diversidad Cultural, aprobada en el año 2001 se afirma, por ejemplo, que “el respeto de la diversidad de las culturas, la tolerancia, el diálogo y la cooperación, en un clima de confianza y de entendimiento mutuos, están entre los mejores garantes de la paz y la seguridad internacionales”, mientras aspira a “una mayor solidaridad fundada en el reconocimiento de la diversidad cultural, en la conciencia de la unidad del género humano y en el desarrollo de los intercambios culturales” y considera que “el proceso de mundialización [...] pese a constituir un reto para la diversidad cultural, crea las condiciones de un diálogo renovado entre las culturas y las civilizaciones”. Si bien su trayectoria de trabajo en materia migratoria es menos conocida que la de otras agencias internacionales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), su participación en la construcción de la agenda política internacional en el área de las migraciones también es muy significativa.

considerados dentro de la sociedad nacional, sus reivindicaciones aparezcan *actualmente* en el imaginario social con mayor legitimidad que las de los inmigrantes. Es decir, en última instancia se trataría de un reconocimiento hecho a nacionales argentinos, con lo cual, aunque podría llegar a cuestionar la noción de “unidad cultural”, no vulneraría la idea de “unidad nacional”. En el caso de los inmigrantes, su condición de “extranjeros” es lo que parece excluirlos del reconocimiento obtenido por y otorgado a los “pueblos originarios”.

En la actualidad, también podemos apreciar que según el discurso estatal la educación conserva como una de sus principales finalidades el fortalecimiento de la identidad nacional. Así lo explicita un documento reciente del Ministerio de Educación (2003) titulado *La educación en la democracia. Balances y perspectivas*: “Hoy, como en sus orígenes, *la educación es un espacio decisivo para consolidar la identidad nacional* y una ruta estratégica para promover el desarrollo personal, social, económico y cultural” (cursivas nuestras).¹⁴ Ahora bien, aunque en ocasiones la noción exclusivista de identidad nacional suele ser matizada mediante referencias a la importancia que posee el reconocimiento de la diversidad cultural, el proyecto de nación permanece sujeto a la idea de “unidad cultural”.¹⁵ El discurso de asunción del actual Presidente de la Nación (25 de mayo de 2003) lo sintetiza con claridad:

No hay un factor mayor de cohesión y desarrollo humano que promueva más la inclusión que el aseguramiento de las condiciones para el acceso a la educación, *formidable*

¹⁴ Al momento de redactar este artículo aún no se había aprobado la Ley de Educación Nacional (Ley 26.206). Esta ley, sancionada en el año 2006, destaca la importancia de la educación para consolidar la identidad nacional: la educación es una prioridad nacional y se constituye en política de Estado para construir una sociedad justa, reafirmar la soberanía e identidad nacional, profundizar el ejercicio de la ciudadanía democrática, respetar los derechos humanos y libertades fundamentales y fortalecer el desarrollo económico-social de la Nación (Artículo 3). También aparece “entre los fines y objetivos de la educación nacional”: “Fortalecer la identidad nacional, basada en el respeto a la diversidad cultural y a las particularidades locales, abierta a los valores universales y a la integración regional y latinoamericana” (Artículo 11, inc. d).

¹⁵ En la Ley de Educación Nacional, bajo el fundamento de avanzar con la construcción de los procesos regionales en curso, se apela a la noción de “identidad nacional abierta”: según el artículo 92, “(f)ormarán parte de los contenidos curriculares comunes a todas las jurisdicciones: a) El fortalecimiento de la perspectiva regional latinoamericana, particularmente de la región del MERCOSUR, en el marco de la *construcción de una identidad nacional abierta, respetuosa de la diversidad*”. Por otra parte, la diversidad cultural es definida como “atributo positivo de nuestra sociedad”: el artículo 54 señala que “(e)l Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, en acuerdo con el Consejo Federal de Educación, definirá contenidos curriculares comunes *que promuevan el respeto por la multiculturalidad y el conocimiento de las culturas originarias en todas las escuelas del país*, permitiendo a los/as alumnos/as *valorar y comprender la diversidad cultural como atributo positivo de nuestra sociedad*” (Cursivas nuestras).

herramienta que construye identidad nacional y unidad cultural, presupuestos básicos de cualquier país que quiera ser Nación. (Cursivas nuestras)

Por otra parte, las políticas y discursos de exclusión/inclusión se articulan con las construcciones y usos sociales referidos a la diversidad sociocultural. A nivel de políticas nacionales y provinciales, la diferencia es asociada a las nociones de *desventaja* y *déficit* o *carencia* en el marco de un discurso celebratorio de la diferencia cultural, donde aparece de manera frecuente la idea de *enriquecimiento* o *encuentro cultural*. En el terreno de la educación, la diferencia relacionada a la desventaja queda sujeta a la noción de equidad:

La educación intercultural y bilingüe se constituye como estrategia de equidad educativa porque estriba en el postulado de la plena participación de las lenguas y de las culturas indígenas al proceso de enseñanza y aprendizaje y reconoce la diversidad sociocultural como atributo positivo de una sociedad, promoviendo el desarrollo de tradiciones culturales ricas y variadas. (Resolución del Ministerio de Educación y Cultura 107/99)

No es casual encontrar este tipo de afirmaciones en la normativa y los textos de política, elaborados en el marco de la reforma educativa neoliberal implementada en los años noventa: la utilización de la educación bilingüe como un instrumento para lograr la equidad forma parte de las recomendaciones del Banco Mundial (BM) (Banco Mundial, 1996), uno de los organismos internacionales que mayor influencia e intervención ha tenido en las políticas educativas nacionales de los países de la región latinoamericana en las últimas dos décadas. En sus documentos de política educativa, se establece claramente una asociación entre diversidad, desventaja y equidad: incluye a las “minorías lingüísticas y étnicas” entre los que el BM llama “grupos desaventajados” y, dado que para el BM la falta de acceso a la educación y la baja matrícula de estos grupos responde básicamente a un problema de equidad, sugiere como solución implementar medidas financieras y “medidas especiales” (dirigidas fundamentalmente a los niveles inferiores de la educación), entre las cuales se menciona “proporcionar educación bilingüe en los países con diversidad lingüística” (Banco Mundial, 2004: 127).

Asimismo, cabe destacar que desde la perspectiva del BM, la educación bilingüe —los documentos del sector de educación no hacen referencia a la “educación intercultural”— es justificada en función de una lógica pragmática sostenida por criterios de eficacia y eficiencia. Se afirma, por ejemplo, que “la educación bilingüe cuenta además con el apoyo de los padres, de manera que aumenta la demanda de educación” (Banco Mundial, 2004: 132). “En las so-

ciudades multilingües es posible que las escuelas eficaces sean aquellas a las que se permite actuar con flexibilidad en lo que respecta al idioma de instrucción. Las autoridades no deberían prescribir la aplicación de normas lingüísticas, al menos a nivel primario” (Banco Mundial, 2004: 132). Como vemos, a pesar de que en sus últimas formulaciones de política educativa ya no recomienda centrarse únicamente en la educación primaria, para el BM la educación bilingüe (que no forma parte de una política multi/intercultural en la concepción del Banco) sólo se justifica y debe limitarse a la “educación básica”.¹⁶

Al concebir la diversidad como desventaja, la respuesta política implica estrategias focalizadas y compensatorias sustentadas en la noción de equidad. Las acciones gubernamentales desarrolladas en los años noventa destinadas a la “atención de la diversidad” así lo demuestran. Por ejemplo, el Programa de Educación Bilingüe e Intercultural del Ministerio de Educación de la Nación estuvo enmarcado desde sus inicios en el ámbito de las políticas compensatorias y focalizadas (Bordegaray y Novaro, 2003): este programa, iniciado en 1997 bajo la presidencia de Carlos Menem, nace al interior de un programa compensatorio del Ministerio de Educación (el Plan Social Educativo, entre 1993 y 1999), al observarse cierta especificidad del “componente étnico” en las escuelas ubicadas en zonas rurales. El proyecto comienza a funcionar bajo el nombre de “Atención a las necesidades educativas de la población aborígen” y posteriormente, en el año 2000, bajo la presidencia de Fernando de la Rúa, fue denominado “Mejoramiento de la Calidad Educativa de las Poblaciones Aborígenes”, inscrito en el Programa de Escuelas Prioritarias, que luego pasó a llamarse Programa de Acciones Compensatorias en Educación (PACE). Más allá de las diferentes denominaciones adquiridas, estas propuestas comparten la idea que la “inclusión” de los “grupos desaventajados” se puede lograr sin alterar los mecanismos del orden socioeconómico existente, ni los intereses de los sectores sociales dominantes, omitiendo lo relativo a la dinámica del mercado y la acción de sus principales agentes en la constitución de los sectores más pobres como “excluidos”. De ahí que las políticas focalizadas y compensatorias sirvan de base para conformar lo que Raúl Díaz y Graciela Alonso (1997) llaman una *pedagogía para los pobres* o una *pedagogía para los excluidos*.

Como una variante de la noción de desventaja, la diferencia aparece asociada también a la idea de déficit o deficiencia, lo cual se encuentra bastante extendido en el ámbito de la llamada “educación especial”. Una muestra elocuente a nivel de políticas educativas lo constituye el Programa de Atención a la Diversidad y Educación Especial que desarrolla el Ministerio de Educación

¹⁶ Véase Domenech (2004b) para un análisis de los discursos y políticas del Banco Mundial respecto a la educación y la diversidad cultural en América Latina.

del Gobierno de la Provincia de Córdoba. Con el auge que cobra el discurso de la diversidad en la reforma educativa de los años noventa, el gobierno provincial crea este programa en el área de la Dirección de Políticas Educativas. En el marco de medidas de recorte presupuestario y la consecuente deriva a la que estuvo sometida la “educación especial”, el proyecto dedicado a la “integración escolar” de niños con necesidades educativas especiales, que tenía como objeto principal su incorporación a la escuela común, se convierte en el núcleo que acogerá todas aquellas demandas provenientes del amplio campo de la “diversidad” y la “integración escolar”, siendo encargada la “atención de la diversidad” a un equipo de psicodiagnóstico con formación y experiencia con “alumnos con necesidades especiales provenientes de un déficit” (así son definidos por los especialistas). De esta manera, el tratamiento de “la diversidad” queda supeditado a nociones vinculadas a problemas de aprendizaje (en su expresión más reducida) y fracaso escolar (en su expresión más abarcativa), lo cual forma sólo una parte —aunque importante— de la experiencia escolar y social, y se corre el riesgo, no sólo de la psicologización de la diferencia, sino también de su patologización.

MIGRACIONES, ESCUELA Y DIVERSIDAD CULTURAL: EL ESPACIO ESCOLAR¹⁷

El espacio escolar, expuesto a las tensiones y contradicciones entre la ideología del pluralismo cultural y la ideología de la asimilación, es un ámbito privilegiado para examinar el modo en que los discursos y políticas de exclusión/inclusión se actualizan y reconfiguran. Desde sus orígenes, la escolarización argentina, como tantas otras experiencias nacionales en educación, estuvo dominada por estrategias de asimilación. La idea de una “sociedad integrada”, contenida en la metáfora del “crisol de razas”, penetró en las escuelas y éstas, a la vez, actuaron como vehículo de aquel modelo de integración. En la actualidad, las escuelas no han dejado de actuar como agentes de uniformización cultural, y en consecuencia, se manifiestan prácticas homogeneizadoras en distintas dimensiones de la vida escolar.

No obstante, en una época marcada por la “hipervisibilización de las diferencias” (Grimson, 2003), la escuela también ha adoptado el “discurso de la diversidad”. Los procesos de exclusión/inclusión parecen estar adquiriendo nuevas formas en el ámbito escolar, ya que distintas manifestaciones socio-culturales estarían recibiendo la atención no otorgada antes. En efecto, en las instituciones escolares marcadas por la presencia material y simbólica de

¹⁷ Este apartado está basado en Domenech (2004a).

hijos de inmigrantes de países limítrofes, se desarrollan una serie de discursos y estrategias de exclusión/inclusión que darían lugar a modos diferenciados de inserción social y cultural en el espacio escolar, antes inadvertidos o desconocidos en el país.

De acuerdo al tratamiento que reciba la diferencia, se pueden o no mantener, asegurar o modificar las relaciones sociales y culturales dominantes. Esto daría lugar a modos diferenciados de “integración” sociocultural¹⁸ en el espacio escolar: la *integración monocultural* y la *integración multicultural*. En ambas formas de inserción se presentan componentes homogeneizadores y diferenciadores, sólo que en la versión monocultural predominan los primeros, mientras que en la multicultural prevalecen los segundos. Diversas estrategias de “integración” observadas en el ámbito escolar muestran representaciones culturales estáticas y esencialistas,¹⁹ donde intervienen mecanismos y procesos de construcción de la diferencia, que configurarían un *multiculturalismo esencialista* (Bauman, 2001) aparejado o no a “políticas de reconocimiento” (o falso reconocimiento).²⁰ En este proceso, la diferencia es establecida y utilizada como algo folclórico, exótico o extraño que “esencializa” la cotidianeidad. A pesar de su aparente carácter transformador, la integración multicultural no se presenta como una alternativa de cambio a la integración monocultural o asimilacionista, debido a la forma de *multiculturalismo esencialista* que adquiere: estos dos modos de “integración” tendrían mayores similitudes en sus efectos y consecuencias de lo que sus formas insinúan²¹ (esta clasificación, naturalmente, debería entenderse

¹⁸ Sobre los usos de la “integración” en el ámbito escolar, véase también Sinisi (1999).

¹⁹ Dolores Juliano indica que “(s)egún las interpretaciones esencialistas, cada grupo humano resultaría portador de determinados contenidos culturales que lo diferencian de los demás grupos y que constituyen su ‘legado’ a transmitir a las nuevas generaciones y la base a partir de la cual se reivindica la pertenencia étnica” (Juliano, 1994: 28).

²⁰ Véase Taylor (1993) sobre la “política del reconocimiento”.

²¹ Distintas representaciones y prácticas dan cuenta de la compleja interrelación entre los componentes homogeneizadores y diferenciadores de los procesos de “integración” y la adscripción étnico/nacional en la relación nosotros-otros, a la vez que muestran la lógica asimilacionista que subyace en los intentos de reconocimiento de la diferencia.

Por ejemplo, en una de las escuelas en estudio se suele conmemorar el aniversario de la independencia de Bolivia. Durante un evento organizado para tal fin, entraron dos banderas desplegadas, primero la argentina, después la boliviana, tomadas de las puntas y los costados por alumnos de la escuela. La bandera boliviana fue trasladada por niños nacidos en Bolivia y también por aquellos de origen boliviano, mientras que la otra fue llevada por niños argentinos. Cuando se cantaron los himnos, si bien se cantaron ambos, primero se ejecutó la canción patria argentina y posteriormente la boliviana. Es decir, para que no haya confusiones, la escuela se encarga de aclarar quién recibe a quién: Argentina es el país o la sociedad receptora y Bolivia la sociedad emisora. Este simple procedimiento deja traslucir la impronta asimilacionista de las relaciones sociales entre “locales” e “inmigrantes”.

sólo como un intento por construir herramientas explicativas; ya sabemos que la realidad se encarga de desmentir las formas puras).

Asimismo, las observaciones realizadas en el ámbito escolar sugieren que las manifestaciones socioculturales de grupos migratorios de países vecinos no son incorporadas o tratadas necesariamente para problematizar la realidad social y cultural. Existen prácticas y discursos que denotan la búsqueda de reconocimiento de la diferencia, librados generalmente a acciones individuales de los docentes; no obstante, suelen predominar aquellos proclives a mostrar una “apertura a la diversidad” acorde con una visión pluralista liberal, que no relaciona el reconocimiento cultural con la redistribución social.²² Sabemos que una visión armónica y enriquecedora de las relaciones socioculturales, expresada en enunciados muy difundidos como “iguales pero diferentes” o “educar en y para la diversidad” y relacionada con el discurso liberal sobre el respeto y/o tolerancia a la diferencia, promueve en una sociedad desigualitaria la idea de equivalencia cultural. Como señala Dolores Juliano (1994), además de utilizarse para justificar la creación de compartimentos rígidos, “la equivalencia cultural queda enredada en la jerarquización social, que dispone de grados de poder y posibilidades de acción muy diversas para los distintos sectores que la integran” (Juliano, 1994: 25). La diferencia, a pesar del potencial transformador que contiene, no es en sí misma revolucionaria o desestabilizadora del orden social establecido —a pesar de ello, los intentos por invisibilizarla no han desaparecido.

Por otra parte, este tipo de multiculturalismo no sólo es sostenido por los “locales”, sino también por los inmigrantes y sus hijos o nietos implicados, ya que es visto como una manera de encontrar el reconocimiento deseado y una forma de apropiación del espacio público. Su intervención o participación en estos hechos “multiculturales” vienen a reafirmar o reforzar la diferencia que también construyen los “locales”. Más allá de la importancia del significado histórico del folklore y su función en la conservación y reconfiguración de las

Cabe destacar, asimismo, que en el día de la independencia boliviana estuvieron presentes las banderas argentina y boliviana, mientras que para el día de la independencia argentina los únicos colores admitidos fueron (y son) el celeste y el blanco, nada de amarillo, rojo y verde. Para fechas nacionales argentinas como el 25 de mayo o el 9 de julio, en los actos escolares que suelen ser “actualizados”, esto es, ajustados a las características de nuestros tiempos, tampoco se suele hacer referencia alguna al pluralismo cultural, tan insinuado en otras oportunidades. Por el contrario, se reafirma el carácter monocultural del Estado-nación: la noción de “patria” excluye cualquier otro símbolo que no se identifique con los símbolos patrios argentinos. El mensaje es claro: la construcción de la Patria (con mayúscula) es considerada “cosa de argentinos”.

²² Véase Fraser (2000) para un análisis teórico de la relación entre reconocimiento cultural y redistribución social.

tradiciones y costumbres culturales, el multiculturalismo de carácter esencialista no contribuye en absoluto a la modificación del orden social, esto es, las relaciones de dominación y poder establecidas. Por el contrario, permite que se encubran y reproduzcan mecanismos de desvalorización, marginación y exclusión social y cultural en la vida cotidiana de la escuela.

En esta dinámica, los sujetos víctimas de la discriminación y segregación también participan de un proceso de negación de la diferencia al renunciar a las particularidades (atribuidas o autoatribuidas), lo cual puede ser interpretado como una estrategia para sobrevivir en un medio escolar hostil, reconociendo el ambiguo valor que se le otorga a la diferencia y evaluando el costo que supone *ser diferente* en el espacio escolar. Los propios alumnos y familiares de origen inmigrante niegan no sólo las diferencias “invisibles”, sino también las más evidentes. Es decir, la negación de la diferencia también encuentra su expresión en la negación de la apariencia fenotípica: la diferencia inscrita en el cuerpo y las representaciones que recaen sobre él.

En suma, acorde con nuestro planteamiento general, la escuela también estaría adoptando un discurso pluralista, a la vez que mantiene las prácticas asimilacionistas que históricamente la han caracterizado. Más específicamente, el discurso pluralista adoptado, que se ajusta a lo que Joe Kincheloe y Shirley Steinberg (1999) denominan “multiculturalismo pluralista”, permite combinar estrategias de reconocimiento cultural con prácticas asimilacionistas en las que no se cuestione el modo de redistribución social.

CONSIDERACIONES FINALES

En este trabajo hemos sugerido que los discursos y políticas de exclusión/inclusión del Estado y sus instituciones, especialmente la escuela pública, referidos a los inmigrantes se han modificado, inaugurando aparentemente una nueva relación, siempre conflictiva y contradictoria: mientras se proclama la aceptación de la diferencia cultural, la identidad nacional es defendida en términos exclusivistas. Es que el reconocimiento cultural encuentra sus límites en el propio Estado: el aparato estatal define a la sociedad argentina como multicultural y multiétnica, pero no se califica a sí mismo en estos términos. Por otra parte, al menos en el plano del discurso, es significativo el desplazamiento de la noción de “problema” o “amenaza”, asociada a la inmigración, a la de “contribución” o “aporte”. Hemos mostrado, asimismo, que las propuestas estatales actuales, formuladas en términos de “inclusividad”, esconden prácticas que establecen nuevos límites entre quienes quedarían adentro o afuera: ¿dentro del territorio, de la nación, del mercado?

Es muy temprano aún para saber si los giros en la retórica oficial, (re)producidos por los medios de comunicación, encontrarán su correlato en la vida cotidiana de los inmigrantes residentes en el país. En el mejor de los casos, se podría esperar la superación de algunos componentes de la *doble exclusión*, que afecta particularmente a los inmigrantes, pero mientras no se combatan las causas estructurales de la desigualdad social, su condición de “excluidos”, compartida con las mayorías pobres del país, permanecerá inalterada más allá de discursos y prácticas bienintencionadas.

Quizás lo decisivo sea que los discursos y políticas de exclusión/inclusión se fundan en un modelo orientado a la gestión de las problemáticas sociales, entre ellas las migraciones y la diversidad cultural, más que como una respuesta política a la desigualdad social, política y cultural. La diferencia fundamental radica en que el primero acepta como dado lo que cuestiona la segunda: el orden social, económico, político y cultural dominante. En este sentido, la “hipervisibilización de las diferencias” sería, en parte, la contracara de la “invisibilización de las desigualdades”: la visibilidad que adquiere la diversidad cultural en el régimen de hipervisibilización de las diferencias sirve para invisibilizar viejas y nuevas formas de desigualdad y exclusión.

Finalmente, en la educación suelen depositarse muchas expectativas relativas a la inserción social y cultural de los inmigrantes: la escuela es vista como una herramienta fundamental para su incorporación a la vida social, política, económica y cultural. Sin duda alguna, se trata de un espacio público irrenunciable (y como tal debe ser defendido), pero hay que tener en cuenta los límites que tiene la educación en relación con las posibilidades de cambio social. Tanto una política migratoria como una política educativa, que no vayan acompañadas de otras políticas públicas afines, no harán más que defraudar a quienes depositaron en ella su confianza.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, Perry (1999). “Neoliberalismo: un balance provisorio”, en Emir Sader y Pablo Gentili (comps.), *La trama del neoliberalismo*. Buenos Aires: Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y Eudeba.
- Banco Mundial (1996). *Prioridades y estrategias para la educación. Examen del Banco Mundial*. Washington: Banco Mundial.
- _____ (2004). *La educación en América Latina y el Caribe. Documento estratégico del Banco Mundial*. Washington: Banco Mundial.
- Bauman, Gerd (2001). *El enigma multicultural. Un replanteamiento de las identidades nacionales, étnicas y religiosas*. Buenos Aires: Paidós.

- Beccaria, Luis (1998). “Estabilización, reformas y el mercado de trabajo urbano en Argentina”, en *Revista de Economía Contemporánea*, N° 3.
- Benencia, Roberto (2003). “Apéndice: La inmigración limítrofe”, en Fernando Devoto, *Historia de la inmigración en la Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Bordegaray, Dora y Gabriela Novaro (2003). “¿Puede la educación intercultural ser una política de Estado?”. Ponencia presentada en el Encuentro Nacional de Educación e Identidades: los Pueblos Originarios y la Escuela. Universidad de Luján, Buenos Aires, 26-27 de septiembre.
- Casaravilla, Diego (1999). *Los laberintos de la exclusión. Relatos de inmigrantes ilegales en Argentina*. Buenos Aires: Lumen y Humanitas.
- Castiglione, Celeste y Daniela Cura (2005). “La política migratoria en la prensa escrita argentina: 1999-2005”. Ponencia presentada en las VII Jornadas Argentinas de Estudios de Población. Tandil, Provincia de Buenos Aires, 12-14 de octubre.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (1999). *Inmigración, política estatal y vigencia de los derechos económicos, sociales y culturales de los inmigrantes y trabajadores migratorios peruanos y bolivianos en Argentina*. Buenos Aires: CELS.
- Courtis, Corina y Laura Santillán (1999). “Discursos de exclusión: migrantes en la prensa”, en María Rosa Neufeld y Ariel Thisted (comps.), *De eso no se habla... los usos de la diversidad sociocultural en la escuela*. Buenos Aires: Eudeba.
- Devoto, Fernando (2003). *Historia de la inmigración en la Argentina*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Díaz, Raúl y Graciela Alonso (1997). “Cultura, pedagogía y política. Algunos cruces entre educación popular e intercultural”, en *Cuadernos de Pedagogía*, N° 2.
- Domenech, Eduardo (2004a). “Etnicidad e inmigración: ¿Hacia nuevos modos de ‘integración’ en el espacio escolar?”, en *Astrolabio*, N° 1.
- _____ (2004b). “El Banco Mundial en el país de la desigualdad: notas sobre el Estado, la educación y la diversidad cultural en el neoliberalismo”. Ponencia presentada a la V Reunión del Grupo de Trabajo “Cultura y Poder” de CLACSO: “Cultura y Neoliberalismo”. Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Porto Alegre, Brasil, 15-17 de septiembre.
- _____ (2007a). “La agenda política sobre migraciones en América del Sur: el caso de la Argentina”, en *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol. 23, N° 1.
- _____ (2007b). “Migraciones contemporáneas y pluralismo cultural en la Argentina: el discurso oficial y las prácticas escolares”, en Denise Jardim

- (org.), *Cartografias da Imigração: Interculturalidade e Políticas Públicas*. Porto Alegre: UFRGS.
- Fraser, Nancy (2000). “¿De la redistribución al reconocimiento? Dilemas de la justicia en la era ‘postsocialista’”, en *New Left Review*, N° 0.
- Giusti, Alejandro (2005). “Trayectorias migratorias, redes de intercambio y circulación en la comunidad chilena en Argentina”. Ponencia presentada en la XXV Conferencia Internacional de Población. Tours, Francia, 18-23 de julio.
- Giustiniani, Rubén (2004). “Fundamentos de la Ley”, en Rubén Giustiniani (comp.), *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo.
- Grimson, Alejandro (2003). “La vida política de la etnicidad migrante: hipótesis en transformación”, en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 17, N° 50.
- _____ (2005). “Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en Argentina”. Ponencia presentada en el Seminario-Taller “Migración Intrafronteriza en América Central: Perspectivas Regionales”. Universidad de Costa Rica, San Ramón de Alajuela, Centro Centroamericano de Población, 2-5 de febrero.
- Hopenhayn, Martín y Álvaro Bello (2001). *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Juliano, Dolores (1994). “La construcción de la diferencia: los latinoamericanos”, en *Papers*, N° 43.
- Kincheloe, Joe y Shirley Steinberg (1999). *Repensar el multiculturalismo*. Barcelona: Octaedro.
- La Voz del Interior* (2004). “El gobierno intenta legalizar a extranjeros indocumentados”, 31 de octubre.
- López Sala, Ana (2005). *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión migratoria*. Barcelona: Anthropos.
- Margulis, Mario (1998). “La ‘racialización’ de las relaciones de clase”, en Mario Margulis, Marcelo Urresti *et al.*, *La segregación negada: cultura y discriminación social*. Buenos Aires: Biblos.
- Mármora, Lelio (2004). “Las leyes de migraciones como contexto normativo (De la “Ley Videla” a la Ley de Migraciones 25.871)”, en Rubén Giustiniani (comp.), *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo.
- McCarthy, Cameron (1999). “Enfoques multiculturales de la desigualdad racial en Estados Unidos”, en Mariano Enguita (ed.), *Sociología de la educación*. Barcelona: Ariel.
- Ministerio de Educación (2003). *La educación en la democracia. Balances y perspectivas*. Buenos Aires: Ministerio de Educación.

- Novick, Susana (1997). “Políticas migratorias en la Argentina”, en Enrique Oteiza, Susana Novick y Roberto Aruj, *Inmigración y discriminación: políticas y discursos*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- _____ (2004). “Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso”, en Rubén Giustiniani (comp.), *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo.
- Olrog, Claudia y Carmela Vives (1999). “La normativa migratoria. Su papel en la producción de discursos y representaciones sobre los inmigrantes”, en María Rosa Neufeld y Ariel Thisted (comps.), *De eso no se habla... los usos de la diversidad sociocultural en la escuela*. Buenos Aires: Eudeba.
- Pacecca, María Inés (2000). “Legislación, migración limítrofe y vulnerabilidad social”, en *Realidad Económica*, N° 171.
- Pérez Vichich, Nora (2004). “Los trabajadores migrantes en la nueva ley de migraciones: de objeto de normas a sujetos de derecho”, en Rubén Giustiniani (comp.), *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo.
- Oteiza, Enrique (2004). “Hacia una nueva política migratoria argentina: inmigración, integración y derechos humanos”, en Rubén Giustiniani (comp.), *Migración: un derecho humano*. Buenos Aires: Prometeo.
- Oteiza, Enrique, Susana Novick y Roberto Aruj (1997). *Inmigración y discriminación: políticas y discursos*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- Sinisi, Liliana (1999). “La relación nosotros-otros en espacios escolares ‘multiculturales’: estigma, estereotipo y racialización”, en María Rosa Neufeld y Ariel Thisted (comps.), *De eso no se habla... Los usos de la diversidad sociocultural en la escuela*. Buenos Aires: Eudeba.
- Svampa, Maristella (2005). *La sociedad excluyente: la Argentina bajo el signo del neoliberalismo*. Buenos Aires: Taurus.
- Taylor, Charles (1993). *El multiculturalismo y “la política del reconocimiento”*. México: Fondo de Cultura Económica.