



**UNCUYO**  
UNIVERSIDAD  
NACIONAL DE CUYO



FACULTAD DE  
**CIENCIAS POLÍTICAS  
Y SOCIALES**

**Universidad Nacional de Cuyo**  
**Facultad de Ciencias Políticas y Sociales**  
**Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública**

**Tesis de Grado**

**La aplicación de la perspectiva de género en las políticas  
migratorias argentinas durante la segunda década del siglo XXI  
(2010 - 2019)**



*«Los inmigrantes» Óleo, 100 X 100 cm. Víctor Fernández*

Giuliana del Rosario Romera Minati  
Reg. 20294

Directora: Mgtr. Patricia Gorri  
Co-Directora: Lic. Valeria Martínez

Julio 2024



## ÍNDICE

<b>AGRADECIMIENTOS.....</b>	<b>5</b>
<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO 1: EL DERECHO HUMANO A LA MIGRACIÓN.....</b>	<b>11</b>
1.1 Aproximación conceptual a la migración.....	11
1.2 Características y clasificación de la migraciones.....	13
1.3 Contextualización del proceso migratorio.....	16
1.4 Causas de la migración.....	20
1.5 Consecuencias de la migración.....	22
1.6 Enfoques teóricos para el estudio de las migraciones.....	24
1.7 Gobernanza de la migración basada en los derechos humanos.....	31
1.8 Instrumentos de pertinencia general para la migración.....	37
<b>CAPÍTULO 2: APROXIMACIONES A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.....</b>	<b>61</b>
2.1 El marco normativo que promueve la igualdad de género: Nociones generales sobre la perspectiva de género en las políticas públicas.....	61
2.2 Aproximaciones a la legislación vigente en materia de género.....	65
2.3 Pautas generales para el abordaje de políticas públicas.....	70
2.4 El enfoque de género en las políticas públicas regionales.....	78
2.5 Las brechas de género y las políticas públicas.....	83
2.6 Desarrollo de estrategias, programas y políticas públicas de ampliación de derechos y oportunidades en materia de géneros.....	87
2.7 Abordaje sobre las instituciones estatales nacionales que desempeñaron un papel clave en la transformación de los marcos normativos con perspectiva de género.....	92
<b>CAPÍTULO 3: LAS IMPLICANCIAS DE LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS ARGENTINAS DURANTE EL PERÍODO 2010-2019 DESDE EL ENFOQUE DE GÉNERO.....</b>	<b>97</b>
3.1 La suficiencia o insuficiencia de la perspectiva de género en la normativa y en las políticas migratorias nacionales: una aproximación a las disputas en la gestión de las migraciones y sus consecuencias.....	97
3.2 La discriminación por cuestiones de género y sus formas de manifestación: la presencia de los estereotipos de género en la normativa vigente y su influencia en	

la construcción de autonomía y poder en las personas migrantes.....	106
3.3 El rol del racismo estructural y los conceptos de suelo pegajoso, paredes de cristal y techo de cristal en la profundización de las brechas entre hombres y mujeres migrantes.....	112
3.4 La función de la subjetividad y la construcción de ciudadanía(s) que configuran el “ser migrante” de las mujeres: aproximaciones en materia de acceso a la salud, la educación y al sistema de justicia.....	119
3.5 Responsabilidades, lagunas y desafíos: precisiones sobre los temas pendientes para respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas migrantes con especial énfasis en las mujeres migrantes.....	130
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>139</b>
<b>REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA Y DOCUMENTAL.....</b>	<b>141</b>

## AGRADECIMIENTOS

**A mi familia**, por ser la base fundamental de mi vida y por ayudarme a levantarme después de cada tropiezo.

**A mis amigos y amigas** de la vida, la grupa, el trabajo y la militancia por acompañar este largo proceso.

**A Patricia Gorri**, la directora de este trabajo, por ser una docente con una profunda vocación de servicio y por ser un punto de apoyo gigantesco en mi vida académica.

**A Valeria Martínez**, la co-directora de este trabajo, una compañera de militancia, de profesión, de equipo y de camino que agradezco a la vida por cruzarnos para acompañarnos en tantas batallas y tantas horas de trabajo.

**A Marisa, Virginia y Carolina** por confiar en mí, por los abrazos, la contención y el impulso para seguir.

**A Alfredo López Rita, Giuliana Guzzo y Valeria Chiavetta**, por prestar su conocimiento, su tiempo y su experiencia para las entrevistas realizadas.

**A la Universidad Nacional de Cuyo**, pública gratuita y de calidad, por abrir puertas y mentes.

**A Perón, Evita, Néstor y Cristina** por la justicia social, la movilidad social ascendente, la ampliación de derechos, la Universidad llena de hijos e hijas de obreros y obreras, y las oportunidades más hermosas de mi vida.

***Luchar, vencer, caerse, levantarse, luchar, vencer, caerse, levantarse.  
Hasta que se acabe la vida, ese es nuestro destino. (AGL)***



## INTRODUCCIÓN

La presente tesina se desarrolla bajo el enfoque teórico conceptual que entiende a la migración como *el traslado que se realiza de un país a otro, o de una región a otra la suficientemente distinta y distante, por un tiempo suficientemente prolongado como para que implique vivir en otro país y desarrollar en él las actividades cotidianas* (Tizón García en Micolta León, 2005: 61). La misma se presenta como un proceso que se compone de cuatro subprocesos esenciales: la preparación, el acto migratorio, el asentamiento y la integración.

En nuestro país se presentan diferentes tipologías del proceso migratorio según el tiempo (estacionales, temporales reiteradas, de varios años y/o indefinidas); la configuración sexogenérica de la población migrante; el modo de vida; las demandas y necesidades; la edad (infantil, de adultos y/o de ancianos); y el grado de libertad (voluntarias y/o forzosas)

*En la República Argentina aproximadamente el 5% de la población es migrante. Se trata de un valor relativamente modesto si se lo pone en perspectiva histórica y está lejos de los guarismos que se observan en países como Canadá, Estados Unidos o los de la Unión Europea. En el contexto de América del Sur, sin embargo, es un porcentaje considerable. Para un subcontinente que de manera agregada se caracteriza por ser emisor en términos migratorios, esto indica que nuestro país continúa siendo un destino relevante para las personas que migran.* (Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 2019, 13)

La Ley de Migraciones N° 25.871 que entró en vigencia en enero de 2004 significó un cambio histórico en nuestro país y se transformó en un modelo regional para las legislaciones de Latinoamérica reconociendo como punto de partida en su artículo 4° que: *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.*

Con esta nueva concepción de la migración (que vino a modificar la letra de la normativa que se encontraba vigente desde la última dictadura cívico militar) se entiende que el Estado argentino debe asegurar las condiciones que garanticen una efectiva igualdad de trato y de acceso a las y los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social. Los objetivos, tal como lo plantea Sautu (2005) [...] *constituyen el*

*pilar de una investigación y sirven de nexo entre la teoría y la metodología.* Dicho esto, los objetivos que guiaron esta investigación fueron los siguientes:

**Objetivo General:**

- Analizar la presencia de la perspectiva de género en las políticas públicas migratorias de la Argentina durante la década 2010-2019.

**Objetivos Específicos:**

- Contextualizar las características de los procesos de migración de las mujeres hacia la República Argentina durante la década del 2010-2019.
- Sistematizar la normativa vigente en materia de migración y de diseño de políticas públicas con perspectiva de género en la República Argentina
- Describir la presencia de la perspectiva de género en la elaboración de políticas públicas migratorias en nuestro país.

En procura de cumplir con los objetivos establecidos, la presente tesis se estructurará en tres capítulos que a su vez se compondrán de títulos que servirán para ir desglosando cada uno de los temas.

En el primer capítulo se realiza un análisis detallado en materia de aproximaciones conceptuales al término migración, las características del proceso migratorio, su contextualización, causas y consecuencias. Se desarrollan las teorías y enfoques sobre la migración internacional y el concepto de gobernanza de la migración basada en los derechos humanos basado en sus cuatro pilares: establecimiento y vigilancia de las normas, plataforma para promover el diálogo y la cooperación, la prestación de servicios y asistencia técnica y el desarrollo de indicadores para la generación de bases de conocimiento. También se observan y revisan instrumentos de pertinencia general para la migración como lo es la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963), la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990), el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998), la Ley de Migraciones N° 25.871 y sus decretos reglamentarios.

En el segundo capítulo se aborda la perspectiva de género en la elaboración de políticas públicas en tanto el marco normativo que promueve la igualdad de género y las nociones generales sobre la perspectiva de género en las políticas públicas. Se procederá a realizar una aproximación de la legislación vigente y de políticas públicas y el enfoque de género en las políticas públicas regionales. Otro de los puntos más destacados es el análisis de las brechas de género y las políticas públicas, así como el desarrollo de estrategias, programas y políticas públicas de ampliación de derechos y

oportunidades en materia de géneros. En el cierre de este capítulo se hace una especial consideración de las instituciones estatales nacionales que desempeñaron y/o desempeñan un papel clave en la transformación de los marcos normativos con perspectiva de género.

Finalizando la tesis se presenta el tercer capítulo se presenta el eje central de este trabajo que es el análisis de la presencia de la perspectiva de género en las políticas migratorias argentinas durante el período 2010-2019. Aquí se lleva a cabo una profunda exploración de las entrevistas realizadas a profesionales intervinientes en el tema respecto a las consecuencias de la aplicación de la perspectiva de género en las políticas migratorias nacionales. Los puntos centrales de discusión se presentan alrededor de la suficiencia o insuficiencia de la perspectiva de género en la normativa y en las políticas migratorias nacionales a través de una aproximación a las disputas en la gestión de las migraciones y sus consecuencias; la discriminación por cuestiones de género y sus formas de manifestación analizando la presencia de los estereotipos de género en la normativa vigente y su influencia en la construcción de autonomía y poder en las personas migrantes; el rol del racismo estructural y los conceptos de suelo pegajoso, paredes de cristal y techo de cristal en la profundización de las brechas entre hombres y mujeres migrantes; la función de la subjetividad y la construcción de ciudadanía(s) que configuran el “ser migrante” de las mujeres: aproximaciones en materia de acceso a la salud, la educación y al sistema de justicia; y las responsabilidades, lagunas y desafíos sobre los temas pendientes para respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas migrantes con especial énfasis en las mujeres migrantes.



## CAPÍTULO 1: EL DERECHO HUMANO A LA MIGRACIÓN

*Como fenómeno fundamentalmente humano, prácticamente todo lo relacionado con la migración es una cuestión de derechos humanos. (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2013, 22)*

### 1.1 Aproximación conceptual a la migración

En esta primera instancia es importante entender de qué hablamos cuando hablamos de migración. A medida que analizamos y nos adentramos en la bibliografía que se ha reunido para este trabajo, encontramos que no existe una única conceptualización de la migración y que, de hecho, hay tantas definiciones como autores y autoras que analizan el tema. En el trabajo de Amparo Micolta León del año 2005 titulado *Teorías y conceptos asociados al estudio de las migraciones internacionales*<sup>1</sup> se retoman diversas interpretaciones de la expresión migración.

Para comenzar Jorge Tizón García<sup>2</sup> establece que:

*La migración que da lugar a la calificación de las personas como emigrantes o inmigrantes, es aquella en la cual el traslado se realiza de un país a otro, o de una región a otra la suficientemente distinta y distante, por un tiempo suficientemente prolongado como para que implique vivir en otro país, y desarrollar en él las actividades de la vida cotidiana. (Tizón García en Micolta León, 2005, 60-61)*

Esta expresión contempla los elementos típicos del hecho migratorio, teniendo en cuenta aspectos como los psicológicos y los psicosociales que se ven afectados con ciertos factores como la distancia, las diferencias sociales, económicas, políticas, culturales que se tienen con el lugar de destino, el tiempo prolongado y el desempeño de las actividades cotidianas en un nuevo lugar de residencia.

---

<sup>1</sup> Micolta León, A. (2005). Teorías y conceptos asociados al estudio de las migraciones internacionales. Trabajo Social. Revista del Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia, 7, 59-76.

<sup>2</sup> Tizón García, Jorge L. et al. "Migraciones y Salud Mental" Promociones y publicaciones Universitarias PPU. Barcelona. 1993 en Micolta León, A. (2005)

Laura Oso<sup>3</sup> también propone una acepción de la migración que incorpora y le da relevancia a la influencia de la demarcación geográfica y de la duración en el proceso migratorio:

*Desde el punto de vista demográfico, se suele denominar migración al desplazamiento que trae consigo el cambio de residencia del individuo, de un lugar de origen a uno de acogida y que conlleva el traspaso de divisiones geográfico administrativas, bien sea al interior de un país (regiones, provincias, municipios) o entre países. Se habla de estadías no inferiores a un año, sin embargo la medición está determinada por la definición que al respecto haga cada país. (Oso en Micolta León, 2005, 61)*

Ahora bien, al momento de elaborar una definición de la migración, es muy importante entender qué motiva a una persona a migrar, cuál es el propósito que le alienta para cambiar de su lugar de residencia. En ese sentido Carlos Giménez Romero (2003)<sup>4</sup> define a la migración como: *El desplazamiento de una persona o conjunto de personas desde su lugar habitual de residencia a otro, para permanecer en él más o menos tiempo, con la intención de satisfacer alguna necesidad o conseguir una determinada mejora. (Giménez Romero en Micolta León, 2005, 61)*

También podemos hablar de un factor fundamental: la migración como proceso. En ese marco Micolta León retoma a Cristina Blanco en su trabajo *Las migraciones contemporáneas* (2000), donde establece que la migración como proceso se compone de tres subprocesos: la emigración, la inmigración y el retorno. Estas dimensiones nos pueden servir para diferenciar con mayor precisión porque esta es otra de las problemáticas con las cuales nos encontramos durante la definición de los procesos migratorios: qué es migración y qué no lo es.

El Grupo Mundial sobre la Migración (GMG) (2008)<sup>5</sup> ha llegado a una conclusión clave que quien escribe el presente trabajo se permite compartir y adherir: el término migración no puede construirse sobre la base de un acabado universalmente válido. Y este grupo de estudio e investigación hace extensiva esta observación al abordaje del término migrante internacional:

---

<sup>3</sup> Oso, Laura "La migración hacia España de mujeres jefas de hogar" Madrid, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales. Instituto de la Mujer. Madrid. P. 33. 1998 en Micolta León, A. (2005)

<sup>4</sup> Giménez Romero, Carlos "Qué es la inmigración. ¿Problema y oportunidad? ¿Cómo lograr la integración de los inmigrantes? Multiculturalismo o interculturalismo?" R. B. A. Integral. Barcelona. P. 20. 2003 en Micolta León, A. (2005)

<sup>5</sup> "International Migration and Human Rights" (Migración Internacional y Derechos Humanos) del Grupo Mundial sobre Migración (GMG), 2008, págs. 7-12 en Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2013.

*No existe ninguna definición universalmente válida de “migrante internacional”; en este término amplio, cabe citar, entre otros, a los trabajadores migratorios, los migrantes en situación irregular, los solicitantes de asilo y los refugiados, los apátridas, las víctimas de la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, advirtiendo al mismo tiempo que muchas de estas categorías de personas se encuentran bajo la protección de marcos jurídicos internacionales específicos. (Grupo Mundial sobre Migración en Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2013, 7)*

### **Cuadro N° 1: Organizaciones que componen el Grupo Mundial de la Migración**



Fuente: Elaboración en base al trabajo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas

#### **1.2 Características y clasificación de la migraciones**

Existen ciertas dimensiones que nos permiten caracterizar a las migraciones y que, como manifestamos anteriormente, nos permiten distinguir qué es y qué no es una migración. En primer lugar tenemos el factor espacial, el cual establece si el

movimiento que se produce entre dos delimitaciones geográficas es significativo según el análisis de diferentes escalas geográficas que van desde lo local a lo internacional. En segundo lugar tenemos el factor temporal, mediante el cual se establece si el proceso migratorio en tanto desplazamiento es duradero o esporádico. Y en tercer lugar se presenta el factor social, determinando que el traslado suponga un cambio considerable de su entorno físico, social y cultural.

Son varios los criterios bajo los cuales podemos tipificar los procesos migratorios teniendo en cuenta parámetros como el tiempo, el modo de vida, las necesidades y demandas profesionales, la edad y el grado de libertad entre otros.

### 1.2.1 Según el tiempo:

- a. **Migraciones estacionales:** son aquellas que suceden cuando las personas migrantes se caracterizan por ser trabajadores y/o trabajadoras que llevan a cabo este proceso por un tiempo determinado. Un claro ejemplo de esto es el caso de los trabajadores y las trabajadoras golondrinas, personas que se trasladan durante una temporada para trabajar en diversas actividades productivas generalmente agrícolas, como en el caso de quienes migran a la provincia de Mendoza para trabajar en la temporada de cosecha de la vid.
- b. **Migraciones temporales reiteradas:** son aquellas en las cuales las personas migrantes se caracterizan por ser trabajadores y trabajadoras y que, a diferencia de la anterior, su estadía depende de la renovación de su contrato de trabajo. En cuanto finalizan sus tareas y en caso de que su contrato no se renueve, las posibilidades de volver a su lugar son altas, por no decir certeras e indiscutibles.
- c. **Migraciones de varios años:** es el tipo de migración que conocemos por excelencia. Es la más frecuente y se caracteriza por establecer como enfoque la latente posibilidad de retorno una vez que se garanticen cumplidas y satisfechas las necesidades básicas.
- d. **Migraciones indefinidas:** estas se caracterizan porque quienes migran lo hacen con el objetivo de partir del lugar de origen y/o residencia para no volver a residir permanentemente salvo visitas ocasionales. Un ejemplo cercano que podría sintetizar este tipo de migración podrían ser los desplazamientos forzados por conflictos sociales, políticos y/o bélicos en el lugar de origen y/o residencia.

### 1.2.2 Según el modo de vida:

Esta tipificación abarca un conjunto de saberes y sentires que se relacionan con aquello que moviliza a una persona a migrar. Su valoración es estrictamente subjetiva porque depende de la correspondencia que tengan las actividades con los proyectos de vida.

### 1.2.3 Según las demandas y necesidades profesionales:

- a. **En búsqueda de un estatus profesional estable:** un ejemplo de esto podría ser los trabajadores y las trabajadoras rurales que se incorporan a actividades industriales.
- b. **Por exigencia de la actividad profesional:** como el caso de los miembros de los cuerpos diplomáticos de los servicios exteriores de los países, funcionarios y militares entre otros.
- c. **En búsqueda de un desarrollo formativo superior:** aquí podríamos situar los desplazamientos de estudiantes, profesionales, intelectuales que tienen por objetivo buscar un nuevo horizonte formativo y profesional.

### 1.2.4 Según la edad:

- a. **Infantil:** este tipo de migración es la que realizan las infancias y adolescencias, casi siempre acompañando a los y las adultas que son sus madres, padres y/o tutores. Esto es muy importante porque nos hace poner el foco en la influencia y las consecuencias directas del proceso migratorio en las niñeces.
- b. **De Adultos:** en esta clasificación se entiende que los y las adultas lideran el proceso migratorio a partir de sus criterios y de sus necesidades.
- c. **De ancianos:** hay muchos motivos por los cuales los adultos y las adultas mayores se ven forzados a abandonar su lugar de residencia. Uno de ellos puede ser con el fin de buscar una mejor calidad de vida. Otro motivo puede ser porque van acompañando el proceso de migración de adultos jóvenes de la familia.

### 1.2.5 Según el grado de libertad:

- a. **Voluntarias:** en este tipo de migraciones se observa que el objetivo y/o la voluntad principal de las mismas tiene un fuerte asiento en la mejora de la situación económica de la persona migrante.

- b. Forzosas:** según la OIM<sup>6</sup>, se consideran migraciones forzosas a los movimientos migratorios que pueden ser impulsados por diferentes factores que involucran el uso de la fuerza, la compulsión o la coerción. Dentro de las mismas podemos considerar:
- i. Las personas en situación de esclavitud:** Micolta León (2005) retoma esta categoría entendiendo que en las épocas de colonización y conquista se movilizaron grandes contingentes de personas para ser explotadas en otros territorios y generalmente en contra de su voluntad.
  - ii. Las personas deportadas o desterradas:** que son aquellas que se ven obligadas a dejar el país o la región de asiento porque son despojados de su espacio de residencia. Suelen ser quienes más sufren el proceso migratorio por lo repentino y violento del mismo. Dentro de las organizaciones sociales y políticas que se dedican al acompañamiento de las personas migrantes, la mayor expertis radica en el abordaje y el acompañamiento de las personas deportadas.
  - iii. Las personas refugiadas:** son quienes se ven obligadas a abandonar su lugar de residencia porque en caso de quedarse ponen en peligro su medio de vida e incluso su vida misma. Tal como ocurre en el caso de las personas deportadas o desterradas, son quienes tienen mayores dificultades para lograr la inclusión en el nuevo lugar de residencia por lo precipitado y lo repentino del proceso migratorio.

### 1.3 Contextualización del proceso migratorio

La movilidad de las personas a través de los territorios existe desde la creación de las fronteras entre lugares, regiones y países. Y esta movilización se ha visto supeditada por las condiciones de vulnerabilidad que han existido y acompañado a las personas migrantes desde que se reconocen como tales. *El reconocimiento del fenómeno migratorio como una cuestión dinámica y multidimensional nos obliga e interpela a buscar constantemente soluciones eficientes, renovando el debate a partir de una realidad tan cambiante como las migraciones internacionales.* (Veiga, 2021, 18)

Como se ha mencionado anteriormente, si bien hay muchas personas migrantes que se desplazan por una elección consciente y genuina de aprovechar mayores y mejores oportunidades, también existen tantas otras que se ven forzadas y obligadas a migrar por factores como la pobreza, las desigualdades estructurales, la xenofobia, la

---

<sup>6</sup> Organización Internacional para las Migraciones | OIM, ONU <https://www.iom.int/es>

violencia en todas sus formas, la falta de trabajo, la contaminación ambiental y demás violaciones a los derechos humanos.

*La circulación de las personas entre países es parte integral de un mundo en proceso de globalización; con más de 215 millones de migrantes internacionales, que en la actualidad residen fuera de su país de origen, la migración es también una respuesta a las crecientes desigualdades a nivel mundial. (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2013, 7)*

La Oficina de la OIM en Argentina y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales entienden que la migración se presenta como una estrategia que tiene por fin reducir la pobreza y mejorar las condiciones de vida de las personas migrantes. Sin embargo es innegable que habitualmente las personas migrantes viven y trabajan en condiciones de explotación, precariedad e informalidad que las terminan exponiendo a las situaciones más crueles de desprotección y vulnerabilidad socioeconómica.

*En el año 2015, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible donde por primera vez la migración internacional fue reconocida como una parte integral del desarrollo sostenible. La declaración de la cumbre reconoce la “contribución positiva de los migrantes al crecimiento inclusivo” y toma nota de la “realidad multidimensional” de la migración. (Organización Internacional para las Migraciones OIM, 2019, 7)*

En materia regional, es importante destacar que la normativa internacional y nacional no deben tomarse ni ejecutarse como compartimentos estancos que no se vinculan entre sí. En el caso de la Argentina y de varios países de la región, el derecho convencional<sup>7</sup> suele tener un lugar de privilegio respecto a los marcos jurídicos nacionales. Pero más allá de esto:

*[...] el derecho de fuente convencional convive con el derecho de fuente nacional. Al mismo tiempo, el derecho de los tratados señala como principios fundamentales el de “pacta sunt servanda” (los tratados nacen para ser cumplidos y deben cumplirse de buena fe) y la imposibilidad de invocar el derecho interno para dejar de cumplir lo establecido en los tratados (arts. 26 y 27 Convención de Viena sobre derecho de los tratados de 1969). (Veiga, 2021, 35)*

En el año 2015, precisamente en el mes de septiembre, la Argentina adhirió a la Agenda 2030 propuesta por las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. Lo

---

<sup>7</sup> El término derecho convencional se refiere a las normas del derecho emanadas de la firma de convenios internacionales.

hizo junto a 193 países y se comprometió a poner fin a todas las formas en las que se presenta la pobreza en el marco de los 17 objetivos del Desarrollo Sostenible (ODS).

*La población migrante en la República Argentina no constituye un colectivo homogéneo y la incidencia de la pobreza varía significativamente dependiendo de diferentes aspectos como ser el país o continente de origen, edad, tiempo de permanencia, inserción laboral, estructura del hogar, entre otras.* (Organización Internacional para las Migraciones OIM, 2019, 9)

Frente al crecimiento en materia de escala y complejidad del proceso migratorio a través del tiempo, los Estados han empezado a enfocarse en la necesidad de establecer diálogos regionales e internacionales para abordar de forma conjunta todo lo vinculado a los procesos migratorios con el fin de mejorarlos y de generar un marco normativo que sirva de acompañamiento al proceso.

**Tabla N°1: Normativa vigente a nivel regional en materia migratoria**

<b>NORMATIVA VIGENTE A NIVEL REGIONAL EN MATERIA MIGRATORIA</b>		
<b>PAÍS</b>	<b>NORMATIVA CONSTITUCIONAL</b>	<b>NORMATIVA NACIONAL</b>
<b>ARGENTINA</b>	Constitución Nacional: Artículos 14, 16, 20 y 25.	Ley 25.871 Política Migratoria Argentina (2004) y Decretos reglamentarios 626/2010, 70/2017.
<b>BOLIVIA</b>	Constitución del Estado Plurinacional: Artículos 14.II, y 14.VI.	Ley 370 de migración (2013), modificaciones de la ley 997 (2017) y Decreto Supremo 1923 (2014)
<b>CHILE</b>	Constitución Nacional: Artículos 1, 19 inciso 2° y 3°.	Decreto Ley 1094, Ley de extranjería (1975) con múltiples modificaciones y Reglamento de extranjería 597 (1984)
<b>PERÚ</b>	Constitución Nacional: Artículos 2 incisos 2 y 11.	Decreto Legislativo 1350 (2017), Decreto Supremo 007-2017 IN y Reglamento del Decreto Legislativo 1350 anexo del Decreto Supremo.
<b>URUGUAY</b>	Constitución Nacional: Artículos 7 y 37.	Ley 18.250 (2008) con modificaciones y el Decreto reglamentario 394/2009

Fuente: Elaboración en base a datos del trabajo *Revisión de los Marcos Normativos de Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Perú y Uruguay Contexto del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular* de María José Veiga (2021).

A continuación se realizará un análisis de las 4 fases que se reconocen comúnmente como componentes principales del proceso migratorio para entenderlo como tal y no como un conjunto de acciones individuales, descoordinadas y aisladas.

### **1.3.1 La preparación**

El proceso migratorio empieza mucho tiempo antes del acto migratorio en sí. Esta preparación suele caracterizarse por llevar un tiempo de análisis de los motivos y condiciones de partida más o menos largo y, generalmente, nunca se caracteriza por ser un proceso individual sino más bien colectivo. Siempre suele haber un colectivo de afectos que se encargan de elaborar y preparar el acto migratorio.

En esta fase las personas migrantes evalúan lo que tienen en su lugar de origen y/o residencia y lo que pueden conseguir en el lugar de destino. Abocan su tiempo a ordenar prioridades y su eje ordenador es claro: diseñar un proyecto de vida que le permita obtener en el lugar de destino lo que en su lugar de residencia no han podido lograr.

### **1.3.2 El acto migratorio**

En esta etapa es cuando se produce el desplazamiento del lugar de residencia al lugar de destino. En gran parte las personas migrantes suelen imaginar que el traslado sólo será por un tiempo determinado y entienden que en cuestión de años podrán mejorar su situación para retornar a su lugar de origen. Esto último es muy importante porque se convierte en un factor determinante cuando se toma la decisión de partir.

Un dato no menor: el acto migratorio se ve afectado también por los medios de transporte elegidos para el traslado. ¿Por qué traemos esto a colación? porque en el caso de las migraciones forzadas por conflictos sociales, políticos y/o bélicos entre otros, la determinación de los medios de transporte a utilizar se convierten en un gran condicionante emocional y físico.

### **1.3.3 El asentamiento**

En el marco de los autores y autoras que venimos trabajando, entendemos al asentamiento como el *periodo que va desde que el sujeto llega al país receptor hasta que resuelve los problemas mínimos inmediatos de subsistencia*. (Micolta León, 2005, 62). Este proceso de cambios personales, económicos y sociales se ve atravesado por un eje determinante: la aceptación mutua o no en la convivencia, ya que quien migra no deja de lado su bagaje de costumbres y valores independientemente de aceptar los de la sociedad receptora.

Es cierto que en un proceso convencional de migración, el período de adaptación requiere una determinada compatibilidad entre las formas y los modos de vida de

quien llega y de la comunidad receptora. También sabemos que de no ser así se presentan situaciones de violencia simbólica, psicológica, económica, social y política que tienen su base en la xenofobia y el racismo. No podemos hablar de enfrentamientos porque siempre la persona migrante se encuentra en un escenario de desventaja y vulnerabilidad frente a la comunidad receptora. Podemos decir que en la negación del otro las comunidades receptoras suelen encontrar la punta de lanza para dificultar el asentamiento de las poblaciones migrantes.

Resulta importante destacar que si los problemas de adaptación se sostienen en el tiempo, podemos hablar de inadaptación y esto implica un claro freno al desarrollo de la persona migrante.

#### **1.3.4 La integración**

Es la última parte del proceso migratorio, en la cual se entiende que la persona migrante se incorpora en la nueva sociedad y en su cultura hasta hacerla parte de sí misma a partir de la aceptación. *La integración es un asunto complejo que se da a nivel psicológico y a nivel psicosocial, implica elementos relacionales e intrapsíquicos, además de los sociológicos* (Micolta León, 2005, 63).

El y/o la migrante ahora conoce la cultura que lo recibe, la respeta y la hace parte de sí, implique o no una renuncia a pautas con las que había vivido hasta entonces con el fin de no entrar en conflicto. Esto no quita que implique un gran dolor, el deseo y la intrínseca necesidad de equilibrar lo que se tiene y lo que se incorpora para pertenecer.

#### **1.4 Causas de la migración**

Como ya lo hemos venido planteando, las migraciones sin duda se ven influenciadas por hechos, fenómenos y/o sucesos socioeconómicos; políticos; culturales, educativos, científicos y tecnológicos; demográficos; históricos; y hasta naturales entre otros. Jaime Gomez Walteros (2010)<sup>8</sup> lleva a cabo un análisis interesante de estas causas y aquí retomaremos algunas líneas generales:

- a. Causas socioeconómicas:** que se ven generadas por las diferencias en materia de salario y las desigualdades estructurales propias entre países. Aquí también podemos situar las problemáticas propias de los costos de vida en el lugar de residencia así como los estímulos económicos en el mismo y en el lugar de destino.

---

<sup>8</sup>Gómez Walteros, J. A. (2010). LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL: TEORÍAS Y ENFOQUES, UNA MIRADA ACTUAL. *Semestre Económico*, 13, 81-99.

- b. Causas políticas:** generalmente estas causas se encuentran explicadas por el surgimiento y el sostenimiento en el tiempo de disputas y/o conflictos internos, regionales e/o internacionales. Aquí también podemos situar a aquellas causas relacionadas con legislaciones, sanciones y normativas jurídicas que limitan y/o prohíben exportaciones, importaciones e inversiones. *Las políticas de indulto o rebajas de penas especialmente en períodos de colonización estuvieron orientadas a fomentar la emigración (caso de la colonización de América).* (Gómez Walteros, 2010, 85)
- c. Causas culturales, educativas, científicas y tecnológicas:** Aquí juega un importante papel el acceso a la tecnología y la ciencia y la brecha que existe entre los países desarrollados y los países emergentes, en vías de desarrollo y subdesarrollados. Un claro ejemplo de esto es la migración que se produjo en nuestro país a fines de la década del 90 y principios de la década del 2000 con la *fuga de cerebros*<sup>9</sup>.
- d. Causas demográficas:** existe en este factor una gran influencia del crecimiento o el decrecimiento poblacional entre países de origen y los países de destino de las personas migrantes. En muchos casos los procesos migratorios se ven fuertemente influenciados por la superpoblación en los países de origen de las personas migrantes y en otros tantos por la caída en la natalidad y el envejecimiento de la población de países receptores que tientan a las personas migrantes en edad reproductiva con beneficios laborales, acceso a la atención médica necesaria y beneficios impositivos a cambio de la migración a esos países para compensar esta problemática.
- e. Causas históricas:** según palabras de Gomez Walteros los procesos migratorios están *explicados por lazos de colonización y asentamientos poblacionales de antepasados que implican afinidades de carácter cultural, lengua, religión, familiaridad y otras.* (Gómez Walteros, 2010, 85)
- f. Causas naturales:** dentro de estas podemos situar los efectos del cambio climático; fenómenos meteorológicos como inundaciones, sequías, incendios, deslizamiento de suelos, vendavales, huracanes, tsunamis, movimientos

---

<sup>9</sup> La fuga de cerebros o fuga de talentos implica la pérdida de personas formadas y altamente calificadas que deciden emigrar a otros países. Algunas líneas de estudio de las migraciones internacionales la denominan MAC (Migración Altamente Calificada). En nuestro país las fugas de cerebros generalmente se produjeron por motivos políticos como el caso de los profesionales que fueron exiliados durante la última dictadura cívica-eclesiástica-empresarial-militar y/o por motivos económicos, como el caso de los profesionales jóvenes que emigraron a fines de la década de 1990 y principios de la década del 2000 debido a la política de privatización de los organismos de ciencia y técnica y a la profunda crisis que se vivía en ese entonces.

telúricos y maremotos; las invasiones de plagas que generan enfermedades; problemas fitosanitarios y zoonosarios que afectan a las actividades productivas; las prácticas inadecuadas en la explotación de actividades económicas como la minería, la agricultura (los casos públicamente conocidos de las fumigaciones aéreas o el uso de glifosato en nuestro país) y la explotación de bosques entre otras; y por la adecuación, adaptación y/o mejoramiento de las condiciones ambientales y de infraestructura en zonas que se consideraban prácticamente inhabitables.

### **1.5 Consecuencias de la migración**

Cuando hablamos de las consecuencias de los procesos migratorios, tenemos que distinguir entre aquellas que afectan al país de origen de las personas migrantes y aquellas que afectan al país receptor de las mismas.

Por un lado el recibimiento y el tratamiento de las personas migrantes en los países receptores se ve fuertemente condicionado por los prejuicios que terminan sustentando premisas sobre la migración como la causante de todos los problemas del país y que las personas migrantes llegan para quitar los puestos de trabajo de los habitantes locales provocando caída en los salarios y una saturación de los sistemas sociales y de salud.

He aquí que hacemos énfasis en una premisa fundamental: las evaluaciones que se hagan de las personas migrantes y de su proceso migratorio deben ser sumamente cuidadosas y taxativamente alejadas de las suposiciones y generalizaciones del sentido común. Una vez que se asientan en el lugar de destino, las personas migrantes comienzan a hacer contribuciones fiscales y a la seguridad social de forma directa o indirecta, pagando los impuestos correspondientes a la renta o a través del consumo, pagando las tasas por uso o las contribuciones por trámites específicos.

*El inmigrante genera riqueza a través de su trabajo, causando un efecto producción y otro sobre demanda inducida a través del consumo. Estos efectos son tanto directos como indirectos, y se pueden medir a través del valor agregado (VA) por producción y valor agregado inducido por demanda (VAID), como la generación de nuevos empleos en favor de los nativos e inmigrantes. (Gómez Walteros, 2010, 86)*

Si bien es cierto que en muchos casos (sobre todo en aquellos donde las personas migrantes se trasladan con su familia o con personas a cargo) suelen necesitar mayor acompañamiento y asistencia de los servicios sociales y de salud que las personas

residentes del país, *con el paso del tiempo se vuelven contribuyentes netos, ya que son más jóvenes que la población nativa.* (Gómez Walteros, 2010, 87)

También es importante destacar que la llegada de personas migrantes a los países receptores implica una oportunidad preciada para mejorar los lazos culturales entre comunidades, estimulando expresiones del mundo de las artes, el deporte y la gastronomía por destacar algunas de ellas. *En este hecho se captan los mejores talentos que son las riquezas más escasas.* (Gómez Walteros, 2010, 88)

Respecto a lo que se puede decir sobre las consecuencias de los procesos migratorios para los países de origen o expulsores (según corresponda el caso), las referencias, los análisis y las opiniones suelen variar. En términos generales en nuestra región, Latinoamérica, suele haber una concepción bastante positiva de la migración porque se la entiende como una oportunidad para mejorar la calidad de vida de las personas migrantes, su condición económica, el nivel de calificación y preparación que obtienen en el país receptor y la experiencia que se adquiere viviendo, trabajando y/o formándose en otro país que puede ser, o no, completamente diferente a su lugar de origen.

Sin lugar a dudas no todo es color de rosas, porque como ya vimos anteriormente en las causas de las migraciones, muchas veces el desempleo en el país de origen, las desigualdades estructurales regionales y las brechas de acceso a los servicios básicos provocan que se lleve a cabo un proceso migratorio en el cual se produce una pérdida significativa en materia de relevancia y valor procedente de la formación y experiencia de las trabajadoras y los trabajadores. Esta fuga de habilidades, formación, experiencia y conocimientos no siempre se ve compensada con las remesas o inversiones que potencialmente puedan enviar y realizar las personas migrantes a/en su país de origen respectivamente. Sumado a esto, en muchos casos la cantidad de tiempo y sacrificio que implica establecerse en otro sitio perjudica la idea de retorno, por lo cual también se pierden nuevas experiencias y procesos de innovación económica, tecnológica, científica, productiva, cultural, etc.

*Otro elemento importante a estudiar son los efectos de la migración de retorno. Los emigrantes pueden retornar a generar hechos importantes para la vida económica y política de su país de origen debido al cúmulo de experiencias recogidas y capacitación adquirida; este regreso puede darse por la mejora de las condiciones de su país* (Gómez Walteros, 2010, 90)

El regreso de las personas migrantes puede verse condicionado por varios factores. Uno de ellos puede ser la finalización de los contratos de trabajo que les garantizaban

sustento. Otro punto puede ser que las condiciones de vida y desarrollo en el país receptor ya no son lo suficientemente atractivas como para seguir establecidos ahí. Un claro ejemplo de este último es la creación del Programa Raíces en nuestro país. Este programa de gobierno buscaba favorecer el regreso al país de científicas y científicos argentinos que residían en el exterior con el fin de facilitar el retorno e integrar a las investigadoras y los investigadores argentinos residentes en el exterior a las actividades de investigación científica, desarrollo tecnológico e innovación que estaban promovidas por el gobierno nacional. La sanción de la ley que dió sustento a este programa se produjo en el año 2008 y esto no es casual, porque ese año tuvo origen la crisis financiera o la Gran Recesión originada en Estados Unidos por la quiebra del banco de inversión Lehman Brothers y la caída nunca antes vista de los índices bursátiles. En este contexto y analizando que dentro de los grupos más perjudicados por el crack financiero mundial se encontraban las personas migrantes con trabajos calificados, el gobierno argentino sancionó la Ley N° 26421 denominada *Programa Raices - Política de Estado* con el objetivo firme y claro de garantizar que los científicos y científicas que quisieran volver de forma definitiva al país, tengan ofertas laborales en instituciones públicas y/o privadas de la Argentina.

*Las diversas aristas que se derivan tanto de las causas como de los efectos de la migración internacional muestran lo complejo de esta temática e invitan a los investigadores a dotarse de un variado bagaje teórico para abordar las investigaciones al respecto; de igual manera, ofrece un campo de investigación prolífico y muy dinámico. (Gómez Walteros, 2010, 90)*

#### **1.6 Enfoques teóricos para el estudio de las migraciones**

*Las teorías están enfocadas en su mayoría a las causas y en menor medida a los efectos; de la misma forma poco se estudia sobre el potencial de migración de la población que no emigra y no es por falta de causas y deseos, sino más bien por impedimentos de política o por restricciones presupuestarias y falta de información; además, se recurre a generalizaciones extremas y a veces sin ninguna comprobación sobre la base de conceptos prestados de otras ciencias, tales como la teoría de sistemas y de redes, en las cuales se menciona la parte bondadosa y se exime la perversa. (Gómez Walteros, 2012, 83)*

El estudio de la migración internacional que realiza este autor, reviste un profundo análisis de las teorías y enfoques de estudio de la migración internacional con un

punto de partida muy claro: todas las teorías sobre la migración internacional son jóvenes y no están acabadas.

### 1.6.1 La escuela clásica

El enfoque que le dan los estudiosos de las migraciones dentro de esta corriente tiene sustento en seis premisas fundamentales que sostenían Karl Marx, Adam Smith y Thomas Malthus<sup>10</sup>.

1. La libre movilidad de las personas era un nexo necesario para el desarrollo de la producción. (Smith)
2. La migración es parte de la elección del individuo en el ejercicio de sus libertades individuales. (Smith)
3. Las personas migrantes se ven motivadas por las diferencias salariales en sus países de origen. (Marx, Smith y Malthus)
4. Las migraciones se pueden ver motivadas por el crecimiento poblacional desmedido o superpoblación. (Malthus)
5. Las migraciones se producen por la sustitución de actividades económicas. (Marx)
6. La búsqueda de bienestar motiva a las personas a trasladar su lugar de residencia a otro completamente diferente o lejano. (Smith y Malthus)

Mientras que Smith y Malthus sostenían que los gobiernos no podían ejercer ningún medio de oposición para impedir la movilidad de las personas a otros países, Malthus hacía especial hincapié en que la migración de corto plazo podría beneficiar el control del crecimiento poblacional.

Por otra parte, Marx no creía en el libre mercado y lo plantea en su obra *El Capital* cuando habla de la expulsión de los irlandeses de sus propias tierras hacia Estados Unidos:

*[...] aducía que la migración de personas se daba en buena medida por acumulación de capital y concentración de la propiedad rural en cabeza de los nuevos propietarios de la tierra, además por dependencia económica y política e inferioridad competitiva frente a una potencia externa. (Gómez Walteros, 2010, 91)*

---

<sup>10</sup> Thomas Malthus fue un economista británico que nació en 1766 y que fue fundador de la corriente de pensamiento denominada Malthusianismo. Su praxis se ve influenciada por el contexto de la Revolución Industrial y su premisa fundamental dentro de los estudios de las migraciones establecía que si la población continuaba creciendo más rápido que los medios de subsistencia, ello llevaría a una caída catastrófica de ésta con hambrunas, guerras y epidemias.

### 1.6.2 El enfoque de Ernst Georg Ravenstein<sup>11</sup>

La relevancia de este enfoque radica en que es el primero que plantea y esgrime la teoría de la migración desde lo teórico-práctico. Aborda el proceso o fenómeno migratorio de origen y destino en tanto la descripción de las causas de expulsión y las razones de atracción respectivamente. Esta teoría es conocida como la teoría de los factores push - pull o atracción - repulsión.

*Es un modelo que se basa en una serie de elementos asociados tanto al lugar de origen como al lugar de destino. En principio existen una serie de factores que empujan (push) a abandonarlo al compararlo con las condiciones más ventajosas que existen en otros lugares, las que ejercen una fuerza de atracción (pull), generándose de esta manera, una dinámica de expulsión (push) y atracción (pull). (Micolta León, 2005, 68)*

Ravenstein la desarrolla a través de una serie de 6 principios:

1. Existe una correlación directa entre la distancia y la migración porque las personas migrantes que lo hacen por largas distancias prefieren como lugares de recepción los centros industriales y/o comerciales.
2. Hay migraciones que se dan por etapas, las cuales se pueden ver ejemplificadas con las personas que se movilizan del campo a la ciudad y con el paso del tiempo buscan movilizarse a otros centros urbanos de mayor crecimiento económico.
3. La relación entre corrientes y contracorrientes: Ravenstein establece que cada flujo migratorio de salida se ve compensado con un flujo migratorio de entrada.
4. Las diferencias estructurales entre lo urbano y lo rural favorecen la propensión a migrar, sobre todo por parte de quienes habitan en la ruralidad hacia los centros urbanos. Por lo general no suele darse un flujo inverso.
5. El avance de las nuevas tecnologías y las comunicaciones hacen que se facilite el proceso migratorio y provocan que el volumen de personas migrantes aumente en el tiempo.
6. Hay un claro predominio de los motivos económicos por sobre los demás.

Ravenstein sostiene que:

*Las leyes malas u opresivas, los impuestos elevados, un clima poco atractivo, un entorno social desagradable e incluso la coacción*

---

<sup>11</sup> Ernst Georg Ravenstein fue un geógrafo y cartógrafo nacido en 1834 en Alemania que se encargó de analizar las migraciones humanas desde el punto de vista estadístico a finales del siglo XIX. Se lo conoce por ser el creador de las *leyes* para el estudio de las migraciones.

*(comercio de esclavos, deportación) han producido y siguen produciendo corrientes de migración, pero ninguna de estas corrientes se puede comparar en volumen con las que surgen del deseo inherente de la mayoría de los hombres de prosperar en el aspecto material. (Ravenstein en Gómez Walteros, 2010, 92)*

### **1.6.3 La teoría neoclásica**

Esta corriente surge en la segunda mitad del siglo XX y tiene un papel fundamental en el estudio de las migraciones porque aplica sus principios rectores a los factores del trabajo en base a 2 supuestos: a) *El hombre es sedentario por naturaleza, por razones económicas; y b) En su decisión de emigrar el emigrante actúa en forma racional para maximizar las ventajas del proceso.* (Micolta León, 2005, 67-68).

Según este enfoque las migraciones internacionales responden a decisiones meramente individuales sobre el costo-beneficio, o en otras palabras, por diferencias salariales entre el país de residencia y el país de destino.

*La decisión de emigrar está basada en la llamada, "elección racional", con el objetivo de maximizar una función de utilidad con unos determinados rendimientos netos esperados; el movimiento migratorio es, entonces, la manifestación de la movilidad de factores para hacer el mejor uso alternativo de estos, en donde en el plano macro se le considera una teoría de la llamada redistribución espacial de los factores de producción en respuesta a precios relativos diferentes. (Gómez Walteros, 2010, 92)*

Dentro de esta teoría nos encontramos con diversos enfoques que gravitan alrededor de esta concepción: el enfoque de la teoría del desarrollo económico, el enfoque de la estrategia familiar, el enfoque de la nueva economía de la migración de mano de obra y el enfoque de la convergencia.

- a. Enfoque del desarrollo económico:** desde esta perspectiva se busca entender a las migraciones teniendo en cuenta un factor fundamental: el trabajo. Su premisa fundamental radica en determinar que las trabajadoras y los trabajadores migran desde los sectores primarios a los sectores industriales de la economía buscando mejoras salariales.

*Es una explicación dentro del marco de las llamadas economías duales para las cuales existen dos sectores: uno tradicional dedicado a la agricultura de subsistencia con productividad marginal cero y otro*

*avanzado o industrial en proceso de expansión y conectado a relaciones internacionales de mercado. (Gómez Walteros, 2010, 92)*

- b. Enfoque de la decisión individual:** desde este punto de vista se determina que el proceso migratorio es producto de una decisión individual que se enmarca en una elección que es puramente de racionalidad económica. De esta forma se entiende que el móvil principal para llevar a cabo la migración es la búsqueda de mejorar el bienestar individual. Dentro de este enfoque se analizan variables como las diferencias salariales por sexo, edad, nivel educativo, experiencia, regiones, Estados, países y tipo de actividad.
- c. El enfoque de la estrategia familiar:** dentro de esta línea de estudio y tal como lo pone en relevancia su denominación, la familia es el núcleo de análisis. No solo el grupo familiar, sino los vínculos que se establecen por sí y por sus miembros se convierten en factores preponderantes al momento de decidir comenzar con el proceso migratorio. Aquí se distingue entre la migración del grupo familiar y la migración de algunos miembros pero en cualquiera de los casos el móvil es uno: obtener ingresos para cubrir los gastos del grupo familiar y garantizar una mejor calidad de vida.
- d. La nueva economía de la migración de mano de obra:** esta teoría tiene tres ejes de abordaje principales: la decisión de migrar excede al individuo y afecta a la red de vínculos que le sostiene; las diferencias salariales no siempre son el móvil principal para la migración y deben atenderse otros factores tales como la incertidumbre y las desventajas entre personas del mismo entorno económico y social; y las desigualdades de mercado, de acceso a la información y a las tecnologías que terminan movilizando y reconfigurando la gran parte de los procesos migratorios de fines del siglo XX y el transcurso del siglo XXI.

*Las economías subdesarrolladas tienen problemas en el uso eficiente del recurso humano por problemas en los mercados de capital, financieros, de bienes, tecnológicos y de información, que van a repercutir en bajos salarios e ingresos; estos hechos motivan el fenómeno migratorio. (Gómez Walteros, 2010, 94)*

- e. El enfoque de la convergencia:** plantea que existe una relación intrínseca entre la migración, el desarrollo y la pobreza, estableciendo que los países tienen la obligación de desarrollar políticas económicas que permitan la integración para alcanzar la denominada *convergencia* desde el punto de vista

económico. Solo así se podrán contrarrestar los efectos negativos de la migración tanto en los países o lugares de origen como en los receptores.

#### **1.6.4 Teoría del mercado de mano de obra dual**

Desde este enfoque se entiende que los procesos migratorios se llevan a cabo porque existe una demanda permanente de mano de obra de los países desarrollados, lo que termina produciendo una segmentación en el mundo del trabajo.

*La demanda permanente de mano de obra extranjera se debe a que los trabajadores de las sociedades industrializadas no quieren realizar ciertas actividades por ser mal remuneradas, inestables, peligrosas, no cualificadas, degradantes, tienen poco prestigio y denotan una posición social baja, no motivan y ofrecen nulas posibilidades de ascenso.* (Gómez Walteros, 2010, 94)

Sin embargo, y en consonancia con lo que plantea el autor, esta teoría tiene un problema fundamental: creer que la migración está causada enteramente por una demanda de trabajo permanente es creer que cada persona migrante tiene trabajo asegurado una vez que llega al destino. Esto es un error garrafal porque está evidenciado que no tiene sustento desde lo práctico y porque analizando las estadísticas, son muy pocas las personas migrantes que viajan a los lugares receptores con un contrato de trabajo asegurado en comparación al total de la masa de personas migrantes.

#### **1.6.5 La teoría del sistema mundial**

La teoría del sistema mundial establece que la expansión del sistema capitalista y su influencia en los países en vías de desarrollo y subdesarrollados genera desequilibrios con el fin exclusivo de aprovechar los recursos a disposición, la mano de obra barata y la extracción de la mayor parte de las ganancias sin dejar más que lo necesario en estos países. *La penetración de las multinacionales, unida a los procesos y técnicas de alto desarrollo tecnológico tanto en el campo agropecuario, minero y manufacturero, como en la comercialización, cambian los procesos y procedimientos que tradicionalmente se llevaban a cabo.* (Gómez Walteros, 2010, 95)

Este enfoque tiene su base en el análisis histórico de las estructuras que han servido de fundamento para la elaboración de la teoría de la dependencia, la cual tuvo su auge en la década del 60 y que fue tomada por los diversos sectores que componen el marxismo para debatir y explicar la existencia de las desigualdades socioeconómicas.

### **1.6.6 El enfoque de sistemas**

Este enfoque, de tipo metodológico, tiene su fundamento en que *los sistemas de migración son espacios caracterizados por la asociación relativamente estable de una serie de países receptores con un número determinado de regiones de origen.* (Arango<sup>12</sup> en Gómez Walteros, 2010, 95)

Estas asociaciones son producto de vínculos, entendiendo a estos en el marco de la homogeneidad que brinda la proximidad geográfica y las similitudes sociopolíticas, y conexiones que fortalecen los procesos migratorios. El esquema metodológico para el estudio de los sistemas de migración se enfoca en el lugar de origen y en el lugar de destino del proceso migratorio teniendo en cuenta los contextos político, social, económico, demográfico, histórico, cultural, tecnológico, etc.

### **1.6.7 El enfoque de las redes de migración**

El concepto de redes de migración se presenta gracias a los estudios de William Thomas y Florian Znaniecki<sup>13</sup>. Bajo esta teoría se entiende que las personas que han migrado previamente y ya tienen experiencia sobre el proceso migratorio, ayudan y acompañan a las y los nuevos migrantes brindándoles desde asistencia económica y alojamiento hasta la colaboración y las referencias para conseguir sus primeros trabajos. *Las redes de migración son un conjunto de relaciones interpersonales que se dan entre emigrantes y los que retornan a su país de origen con familiares, compatriotas y amigos que aún residen en el país expulsor de migración.* (Gómez Walteros, 2010, 96)

Estas redes de contención se vuelven vitales para las personas que están migrando por primera vez porque significan cooperación y ayudan a amortizar las sensaciones provocadas por la incertidumbre propia del proceso, generando la confianza necesaria entre quienes ya tienen experiencia y las personas recién llegadas. El efecto multiplicador que tienen son un ejemplo clave para entender la vida en comunidad de las personas migrantes.

También es importante detectar el sentido y el objetivo de construcción de estas redes. En muchos casos su fin superior es garantizar condiciones de bienestar para los y las recién llegadas al país de destino y, lamentablemente, en otros casos estas redes se

---

<sup>12</sup> Arango, Joaquín (2000). Enfoques conceptuales y teóricos para explicar la migración. En: Revista Internacional de Ciencias Sociales, No 165, septiembre, pp. 33-47. en Gómez Walteros, 2010.

<sup>13</sup> William Thomas fue un sociólogo estadounidense nacido en 1863 y Florian Znaniecki fue un filósofo y sociólogo polaco nacido en 1882. Su producción científica más destacada en materia de migraciones fue el estudio del comportamiento del campesinado polaco en tanto su proceso migratorio dentro de Europa y hacia América, particularmente con destino a Estados Unidos.

utilizan con el fin de crear un esquema meramente mercantil con las personas migrantes para hacerlas víctimas de vulgares negocios, estafas, sobrepagos, subcontratos, secuestros de documentación, explotación y hasta trata de personas. Esta línea de estudio plantea que en la mayoría de estos casos, los migrantes se ven involucrados en estas situaciones en contra de su voluntad y que su salida de las mismas puede verse pagada con su vida.

#### **1.6.8 El enfoque de la causación acumulativa**

Esta línea de estudio entiende a la migración como:

*[...] un fenómeno que desarrolla su dinámica propia y se perpetúa a sí misma, ya que la migración modifica la realidad de tal forma que induce a desplazamientos subsiguientes por medio de una serie de procesos socioeconómicos como la expansión de redes. (Gómez Walteros, 2010, 96-97)*

Estos procesos socioeconómicos se ven condicionados sin dudas por el desarrollo de una cultura propia de la migración así como por una distribución desigual de las fuerzas de trabajo en base a la discriminación y la estigmatización de los trabajos que deberían realizar las personas migrantes en los países de destino. Es por esto que se entiende que estos factores generan una dinámica interna que condiciona el proceso migratorio y lo configura tantas veces como sea necesario.

#### **1.7 Gobernanza de la migración basada en los derechos humanos**

Como primera medida es necesario reconocer que abundan los casos en los cuales las personas migrantes ven vulnerados sus derechos humanos a lo largo del proceso migratorio. Es por esto que su protección y preservación es vital para el fomento de su inclusión y su integración. Como lo hemos abordado anteriormente, la migración es un proceso que se ve afectado por factores económicos y sociales y, por sobre todas las cosas, es un proceso profundamente humano. Los derechos humanos no tienen jerarquía porque son universales, inalienables, indivisibles y todos revisten igual importancia. *En el contexto de la globalización, la migración ofrece oportunidades pero también plantea importantes desafíos en cuanto a la vulnerabilidad y discriminación.* (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2013, 8)

El abordaje de la migración contemplando la perspectiva de los derechos humanos es un eje central en sí mismo, en el marco de las relaciones multilaterales y en el marco de los objetivos del desarrollo sostenible. De esta forma podremos entender y

potenciar el desarrollo de los procesos migratorios de forma fructífera para las personas migrantes, los Estados y los organismos supranacionales que intervienen.

*La gobernanza de la migración internacional puede entenderse como un proceso en el que el marco conjunto de normas jurídicas y estructuras orgánicas regulan y determinan el actuar de los Estados en respuesta a la migración internacional, al abordar derechos y obligaciones y fomentar la cooperación internacional.* (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2013, 9)

La gobernanza de los procesos migratorios tiene muchas aristas de intervención: las políticas migratorias de cada Estado y de los Organismos Internacionales, los programas, debates y acuerdos entre Estados, los marcos jurídicos y los procesos consultivos para el diseño de planes, programas y proyectos referidos a la mejora de los procesos migratorios. Aquí adherimos y hablamos del concepto de gobernanza de la migración porque se refiere a todos los procesos de gobierno y de instituciones mediante los cuales se deciden y se regulan los asuntos que atañen al conjunto de la sociedad, en este caso, a los procesos migratorios.

Los desafíos de la protección de los derechos humanos de las personas migrantes siempre resultan una cuestión de disputa entre quienes creen que el abordaje de los mismos solo se enmarcan en el tratamiento restrictivo desde la perspectiva de la soberanía nacional de los Estados y quienes creen que salida es a través de la cooperación internacional. Es pertinente decir que la actualidad de los procesos migratorios requiere un enfoque donde los esfuerzos y el trabajo en conjunto sean coordinados y globales.

*En el transcurso de los últimos decenios, los Estados Miembros de las Naciones Unidas han elaborado un marco de derechos humanos, reconocido internacionalmente, que reúne un conjunto completo de instrumentos jurídicamente vinculantes y otros conexos, junto con normas no vinculantes de mejores prácticas y principios.* (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2013,14)

Este marco jurídico debe entenderse como parte de un todo que evite la aplicación de jerarquías para clasificarlos porque esto llevaría a esquematizarlos en un orden de prioridades que puede terminar por vulnerar el acceso de las personas migrantes a sus derechos humanos básicos durante el proceso migratorio.

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas ha establecido 3 ejes para la aplicación y el ejercicio de las obligaciones en materia de derechos humanos de las personas migrantes:

1. **RESPECTO:** los Estados no pueden interferir en el goce de los derechos humanos de las personas migrantes.
2. **PROTECCIÓN:** los Estados deben trabajar en políticas y acciones que eviten la violación de los derechos humanos de las personas migrantes por parte de sus organismos, de entidades privadas y/o de terceros.
3. **GARANTÍA:** de adopción de medidas positivas para la realización de los derechos humanos de las personas migrantes.

*Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades.* (Declaración de Filadelfia de 1944 en Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2013,19)

### **1.7.1 Hacia un enfoque basado en los derechos humanos**

El sistema de la Organización de las Naciones Unidas tiene tres pilares fundamentales que funcionan recíprocamente: la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo y la paz. En base a estos pilares, podemos asegurar que la función de la ONU en materia de gobernanza de la migración es la elaboración de acuerdos con un enfoque claro y crítico en la gestión para el acceso a los derechos humanos de las personas migrantes.

*Ha llegado el momento de realizar deliberada, pública y firmemente un cambio de políticas significativo que posibilite la integración plena y sólida de los derechos humanos en la cooperación para el desarrollo, así como la adopción del derecho de los derechos humanos como base para lograr una coherencia normativa en todo el sistema internacional<sup>14</sup> [...] (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2013, 32)*

Este enfoque en la preservación de los derechos humanos encuentra su razón de ser en el marco normativo internacional vigente y está destinado a promover el respeto, las garantías de cumplimiento y la protección de los derechos humanos de las personas migrantes. Ahora bien, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones

---

<sup>14</sup> Fragmento de la Declaración de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos a la Junta de los Jefes Ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas, período de sesiones de 2011.

Unidas para los Derechos Humanos reconoce dos argumentos principales que dejan sin lugar a cuestionamientos la aplicación del enfoque de los derechos humanos en materia de gobernanza de la migración:

1. **Argumento esencial:** establece que el abordaje de la gobernanza de la migración desde la perspectiva de los derechos humanos es lo imprescindible desde el punto de vista legal y por sobre todas las cosas moral.
2. **Argumento material:** la gobernanza de la migración desde el enfoque de los derechos humanos trae consigo mejores resultados y más sostenibles en la práctica y en el tiempo.

Desde esta perspectiva, se busca dar prioridad y antelación a las formas en los tratos de las personas migrantes migrantes como seres humanos en todos los programas y debates vigentes, poniendo especial atención a principios ineludibles como la participación, la inclusión, la responsabilidad y la no discriminación.

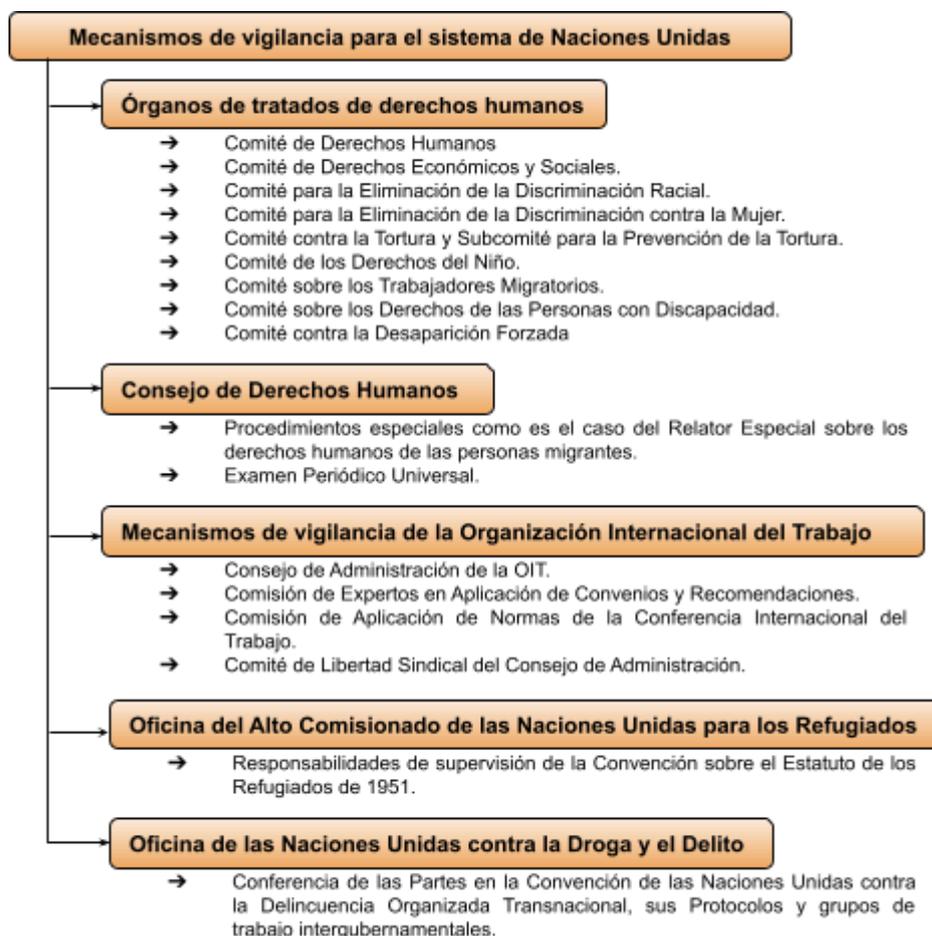
*Las normas que tienden a la universalidad constituyen una base fundamentada para evaluar y dar orientación a las prácticas que sigue la comunidad de las naciones. Estas normas no solo tienen una importancia moral, sino que también constituyen la base institucional de la vida cotidiana de la comunidad internacional, es decir, conforman las expectativas en cuanto a derechos y obligaciones, la predictibilidad de conducta mutua que brinda el imperio del derecho, una formulación de las mejores prácticas y una gama de normas casi infinita sin la cual no podría concebirse el desenvolvimiento de las transacciones internacionales habituales. (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2013, 36)*

Dentro del sistema de Naciones Unidas existen cuatro funciones principales que trabajan mancomunadamente para servir de apoyo a las políticas y programas de derechos humanos y migración:

1. **Establecimiento y vigilancia de las normas:** la función vital de la gobernanza de la migración basada en los derechos humanos es la promoción y la elaboración de un marco normativo internacional fuerte que proteja a las personas migrantes.

En este sentido podemos decir que no existe una única organización encargada de esta función sino que se extiende a todo el sistema de Naciones Unidas como veremos en el recuadro a continuación:

## Cuadro N°2: Mecanismos de vigilancia para el sistema de Naciones Unidas



Fuente: Elaboración en base al trabajo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas.

**2. Plataforma para promover el diálogo y la cooperación:** esta función tiene por objetivo primordial consolidar los progresos en materia de colaboración para seguir construyendo un diálogo que sea auténtico e integral en materia de migración y derechos humanos.

Como mencionamos en el gráfico anterior, el Examen Periódico Universal<sup>15</sup> que lleva a cabo el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha generado una plataforma para que los Estados miembros de la ONU cooperen y colaboren con otros Estados sobre las cuestiones referidas a los derechos humanos de las personas migrantes. Este mecanismo ya va por su cuarto ciclo de aplicación desde el año 2008 y tiene por objetivo principal mejorar la situación de los derechos humanos en todos los países.

<sup>15</sup> Se puede ingresar a la plataforma a través del enlace: [Examen Periódico Universal | OHCHR](http://www.unhcr.org/refugees/urp/)

Otro caso relevante es el de la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT que ha respaldado fuertemente la aplicación del enfoque de los derechos humanos de las personas migrantes por causas laborales a través de un plan de acción que viene ejecutando desde el año 2004.

- 3. Prestación de servicios y asistencia técnica:** desde lo estrictamente operativo, muchas organizaciones internacionales han desarrollado programas que buscan prestar apoyo y asistencia en materia de servicios que solicitan las personas migrantes.

La OIM y la ONU han elaborado programas en conjunto con los Estados miembros para prestar asistencia y asesoramiento a las personas migrantes sobre puntos claves como orientación previa al viaje, formas de contratación existentes en los lugares de destino, exámenes médicos necesarios para poder ingresar a otros países, asistencia legal en materia de reunificación familiar para aquellas personas migrantes que viajan en soledad y posteriormente lo hacen sus familias y por último todo lo referido a la asistencia legal y administrativa para la expedición y obtención de los documentos necesarios para el viaje.

Estas organizaciones internacionales también realizan estudios de campo donde se encargan de relevar datos, procesarlos, analizar la información obtenida y elaborar documentos referidos a los procesos migratorios en cuanto a la discriminación que sufren las personas migrantes, su participación en el marco de la economía informal o la economía popular en sus nuevos lugares de residencia y hasta el análisis de la prestación de servicios de emergencia para las personas migrantes en situación de vulnerabilidad.

Dichos organismos también realizan otro tipo de actividades que tienen como fin contener y acompañar a aquellas personas que se ven afectadas por el proceso migratorio de alguien de su grupo familiar pero que no llevan a cabo la migración, como es el caso de las familias de migrantes que se quedan en su lugar habitual de residencia o país de origen y/o los hijos e hijas que tienen madres y/o padres migrantes en el lugar de destino.

Por último, existen organizaciones que dedican su expertise a prestar asistencia a los Estados en materia de diseño de políticas públicas para la integración y la inclusión de las personas migrantes, el asesoramiento en la validación de diplomas y títulos, la promoción de marcos éticos y normativos para la contratación de personas migrantes, la prestación de asistencia para

las personas migrantes víctimas de trata y hasta el acompañamiento en las gestiones para que las personas migrantes puedan acceder a la cobertura social y de salud básica del país de destino.

**4. Desarrollo de indicadores para la generación de bases de conocimiento:**

el sistema de las Naciones Unidas del cual venimos hablando cuenta con una función que es vital para su funcionamiento y que también se constituye como un objetivo inherente a la organización: el desarrollo y la difusión de información relacionada con todo lo referido al proceso migratorio y a los derechos humanos de las personas migrantes. El riguroso seguimiento de la implementación de los procesos y sus resultados son un imperativo ineludible para todas las organizaciones y los Estados miembros que son parte de la Organización de las Naciones Unidas. *Los principales puntos fuertes de las Naciones Unidas son la universalidad de su composición y el extenso alcance de su mandato. La manifestación más importante de su autoridad se da en el campo normativo.* (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2013, 36)

Un ejemplo de trabajo de este pilar fundamental es la serie de informes elaborados por ACNUR, que es la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, sobre el desarrollo de indicadores de derechos humanos a través de una guía para su medición y aplicación, o bien el trabajo de ACNUDH, que es la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en la cual se establece el marco general para el desarrollo de la metodología de investigación y análisis de los indicadores de derechos humanos.

### **1.8 Instrumentos de pertinencia general para la migración**

Desde que los Estados-nación se consolidaron, las leyes y los tratados han tenido un papel trascendental en la historia de la política internacional. Las leyes se presentan como una regla o norma jurídica que se dicta por la autoridad competente en cada sitio en particular, mientras que los tratados internacionales se reconocen como acuerdos que se han celebrado entre Estados o entre Estados con otros organismos reconocidos por el derecho internacional.

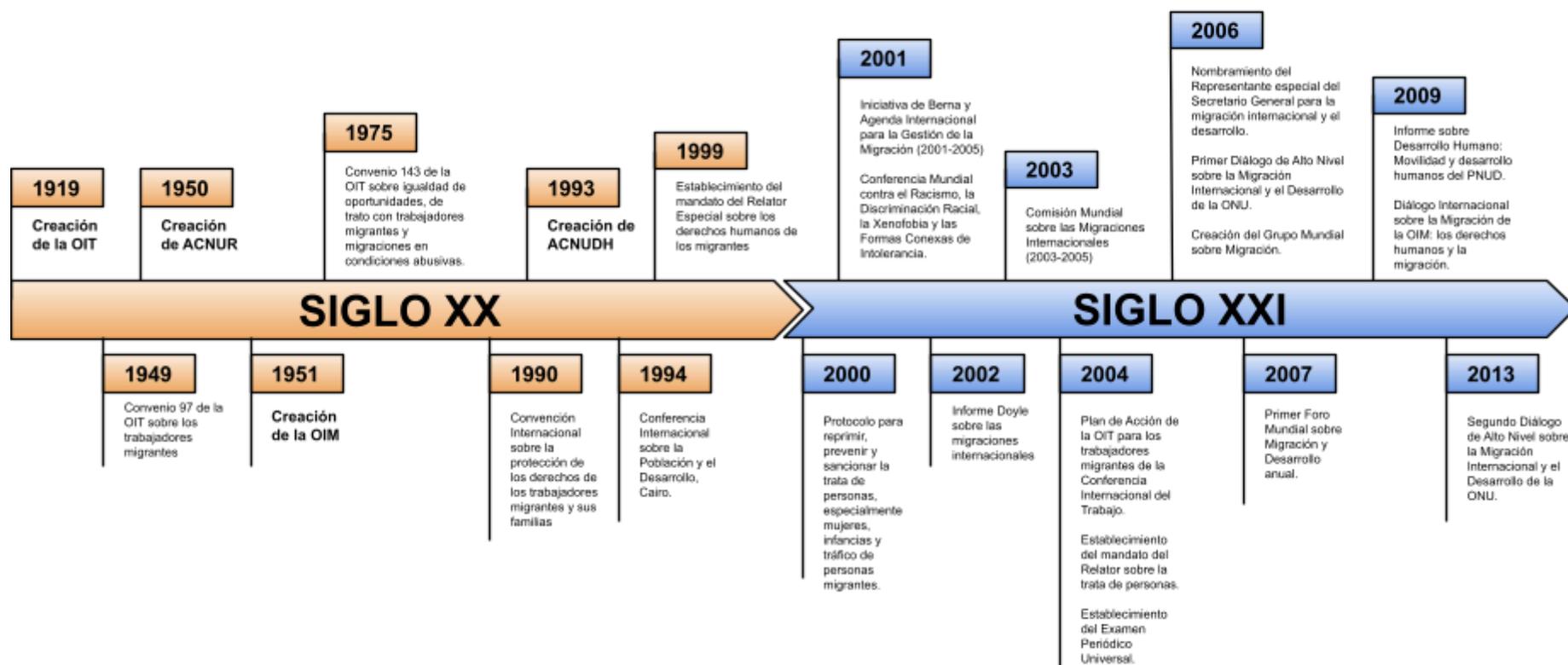
Los tratados internacionales tienen muchos fines tales como el establecimiento de condiciones de paz entre países, la creación y/o reforma de organismos multilaterales o plurinacionales, cuestiones referidas a lo comercial como el tráfico marítimo o el tráfico aéreo y, como en el caso de los que se analizan en el presente trabajo, están

aquellos que reconocen derechos humanos básicos y fundamentales así como la obligación de los Estados y organismos firmantes a preservarlos y promoverlos. Estos instrumentos, sobre todo los que se relacionan a los derechos humanos, se desarrollaron después de la Segunda Guerra Mundial y representan a los puntos más destacados de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948. Uno de ellos es la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, aprobada el 18 diciembre de 1990.

Los tratados son firmados y ratificados por dos sujetos claves en la sociedad internacional: los Estados (en calidad de sujetos originarios de la comunidad internacional) y las organizaciones internacionales (en calidad de sujetos derivados).

A lo largo del tiempo se han producido avances en materia de elaboración de instrumentos y creación de organismos que han contribuido a la gobernanza de la migración y la preservación de los derechos humanos de las personas migrantes. A continuación presentamos los más destacados en una línea del tiempo.

## Cuadro N°3: Cronología de creación de los instrumentos y organizaciones internacionales en materia de gobernanza de las migraciones y los derechos humanos:



Fuente: Elaboración en base al trabajo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas.

### **1.8.1 Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (1963)**

La Convención de Viena sobre las Relaciones Consulares es un tratado internacional que fue aprobado el 24 de abril de 1963 y cuya entrada en vigencia ocurrió en marzo de 1967. Este instrumento destaca la importancia de los tratados como fuente del derecho internacional y como herramienta central para el desarrollo de la cooperación de forma pacífica entre las naciones.

Se remarca el carácter de las relaciones pacíficas entre las naciones porque este tratado se sanciona y entra en vigencia en la plenitud de la Guerra Fría entre los países occidentales encabezados por Estados Unidos y los países orientales encabezados por la entonces Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.

La Convención de Viena regula en carácter de disposiciones positivas las relaciones consulares en tanto y en cuanto las funciones consulares, los estatutos de las oficinas y los funcionarios consulares, sean funcionarios de carrera u honorarios. En gran parte de su existencia, la función consular se ha visto intrínsecamente relacionada en base al desarrollo del comercio internacional y de los intereses económicos de los Estados. Esta institución tiene su nacimiento en la Antigua Grecia y ha ido perfeccionando y complejizando hasta la estructura que conocemos en la actualidad.

En este documento conocido popularmente como el *Tratado de Tratados* se produce la codificación de todas las normas que componían el derecho internacional hasta ese entonces, dando como resultado 79 artículos que regulan las relaciones consulares. En materia de usos y costumbres a nivel internacional, antes de la entrada en vigor de esta convención, las relaciones consulares se desarrollaban a través de tratados bilaterales y de las respectivas legislaciones nacionales de los países firmantes. De hecho, al día de hoy los países que no han adherido a la misma se rigen bajo estos últimos instrumentos.

La mayoría de los artículos del documento refieren al funcionamiento de los consulados, las funciones de los agentes consulares y las inmunidades y privilegios que tienen los funcionarios consulares en otro país. Solo unos pocos artículos especifican las obligaciones de los funcionarios consulares cuando los ciudadanos y ciudadanas de su país tienen dificultades en el extranjero, como podría ser el caso de las personas migrantes y que es lo que nos atañe en el presente trabajo. Algunos de estos artículos son:

**Artículo 5 - Inciso e:** *prestar ayuda y asistencia a los nacionales del Estado que envía, sean personas naturales o jurídicas; (Convención de Viena sobre relaciones consulares, 1963)*

**Artículo 5 - Inciso i:** *representar a los nacionales del Estado que envía o tomar las medidas convenientes para su representación ante los tribunales y otras autoridades del Estado receptor, de conformidad con la práctica y los procedimientos en vigor en este último, a fin de lograr que, de acuerdo con las leyes y reglamentos del mismo, se adopten las medidas provisionales de preservación de los derechos e intereses de esos nacionales, cuando, por estar ausentes o por cualquier otra causa, no puedan defenderlos oportunamente; (Convención de Viena sobre relaciones consulares, 1963)*

**Artículo 36 - Inciso a:** *los funcionarios consulares podrán comunicarse libremente con los nacionales del Estado que envía y visitarlos [...] (Convención de Viena sobre relaciones consulares, 1963)*

**Artículo 36 - Inciso b:** *si el interesado lo solicita, las autoridades competentes del Estado receptor deberán informar sin retraso alguno a la oficina consular competente en ese Estado cuando, en su circunscripción, un nacional del Estado que envía sea arrestado de cualquier forma, detenido o puesto en prisión preventiva. Cualquier comunicación dirigida a la oficina consular por la persona arrestada, detenida o puesta en prisión preventiva, le será asimismo transmitida sin demora por dichas autoridades, las cuales habrán de informar sin dilación a la persona interesada acerca de los derechos que se le reconocen en este apartado; (Convención de Viena sobre relaciones consulares, 1963)*

**Artículo 36 - Inciso c:** *los funcionarios consulares tendrán derecho a visitar al nacional del Estado que envía que se halle arrestado, detenido o en prisión preventiva, a conversar con él y a organizar su defensa ante los tribunales. Asimismo, tendrán derecho a visitar a todo nacional del Estado que envía que, en su circunscripción, se halle arrestado, detenido o preso en cumplimiento de una sentencia. Sin embargo, los funcionarios consulares se abstendrán de intervenir en favor del nacional detenido, cuando éste se oponga expresamente a ello. (Convención de Viena sobre relaciones consulares, 1963)*

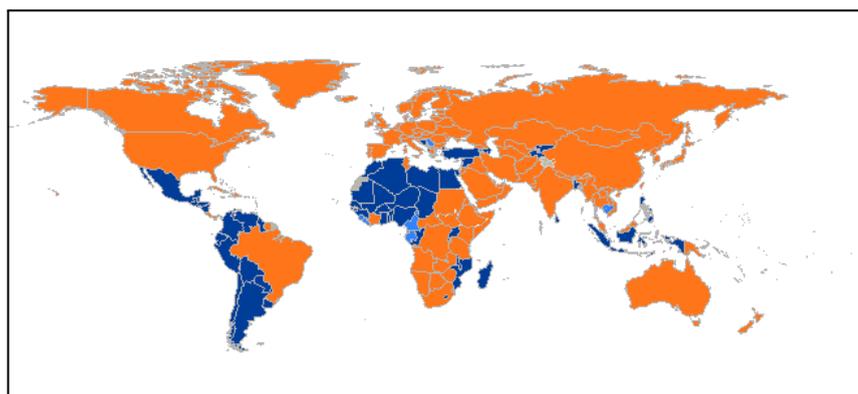
La relevancia de la Convención de Viena para este trabajo radica en el establecimiento formal del principio *Pacta sunt servanda*, el cual establece que los pactos deben cumplirse por todas las partes firmantes y bajo el principio de buena fe. Con este tratado también entra en formal vigencia la doctrina que establece que un Estado parte no puede invocar las disposiciones del derecho de su país como forma de justificación para incumplir ciertas partes o la totalidad de la convención.

En el caso de la gobernanza de la migración internacional y de los derechos humanos de las personas migrantes, este documento implica la formalización y el reconocimiento del establecimiento de nacionales como funcionarios consulares de un Estado en otro Estado y la posibilidad de que esos funcionarios consulares puedan intervenir en la garantía de derechos y el acceso a servicios básicos de sus nacionales migrantes en el Estado receptor.

### **1.8.2 Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990)**

Esta convención se aprobó el 18 de diciembre de 1990 mediante la resolución 45/158 de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Argentina es uno de los 58 Estados parte de la presente desde el año 2004 que se produce su firma y en el 2007 se produce su ratificación/adhesión. La adhesión a este tratado no es casual porque, como veremos más adelante, se da en el marco de una revisión profunda de la Ley de Migraciones N° 25.871 que se encontraba vigente como tal desde la última dictadura cívico-militar en nuestro país. Si bien este instrumento se encuentra dentro de los tratados fundamentales de derechos humanos emanados por las Naciones Unidas, sólo 58 Estados son miembros plenos del mismo, mientras que 11 países se consideran firmantes y los restantes 129 no han adherido ni realizado acciones al respecto. A continuación podemos apreciar un gráfico al respecto:

**Figura N°1: Estado de la ratificación de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares**



**Estado de los países**

■ Estados parte: 58

■ Estados firmantes: 11

■ Ninguna acción: 129

Fuente: Panel Interactivo sobre el Estado de la Ratificación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

El preámbulo de la presente convención establece una serie de parámetros que están íntimamente relacionados con la gobernanza de la migración basada en los derechos humanos. Se establece como marco de acción de la presente instrumentos fundamentales de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos, particularmente:

1. Declaración Universal de Derechos Humanos.
2. Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.
3. Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
4. Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial.
5. Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.
6. Convención sobre los Derechos del Niño.
7. Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes.
8. Declaración del Cuarto Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente.
9. Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.
10. Convenciones sobre la esclavitud

También tiene en cuenta los principios y las normas producidas en los instrumentos emanados por la Organización Internacional del Trabajo tales como:

1. **Convenio 97:** relativo a los trabajadores migrantes.
2. **Convenio 143:** sobre las migraciones en condiciones abusivas y la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato de los trabajadores migrantes.
3. **Recomendación 86:** sobre los trabajadores migrantes.
4. **Recomendación 151:** sobre los trabajadores migrantes.
5. **Convenio 29:** relativo al trabajo forzoso u obligatorio.
6. **Convenio 105:** relativo a la abolición del trabajo forzoso.

La existencia de este instrumento se vincula de forma directa con los objetivos establecidos en la génesis de la constitución de la OIT, como lo es la protección de los intereses de los trabajadores empleados en países distintos a su país de origen. Es importante entender este factor porque la organización tiene los conocimientos y la

experiencia necesaria en las cuestiones relacionadas a los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias.

*Conscientes de la repercusión que las corrientes de trabajadores migratorios tienen sobre los Estados y los pueblos interesados, y deseosos de establecer normas que puedan contribuir a armonizar las actitudes de los Estados mediante la aceptación de los principios fundamentales relativos al tratamiento de los trabajadores migratorios y de sus familiares (Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 1990)*

Este tratado es el primer documento que sistematiza la importancia de la migración porque abarca a millones de personas que, a su vez, repercute en diferentes Estados de la comunidad internacional. Pone en relevancia la situación de vulnerabilidad frecuente en la que se encuentran las personas trabajadores migrantes y sus familias producto de las dificultades propias que se generan en materia de empleo, de dispersión de las familias y de la presencia de estas personas en los lugares de residencia.

Una cuestión fundamental en materia de derechos de las personas migrantes que realizan el proceso para buscar un trabajo y mejorar su situación económica, la Convención pone en consideración contemplar a los trabajadores migrantes indocumentados o en situación irregular que se ven empleados en condiciones desfavorables que son alentadas por sus empleadores para obtener beneficios en el marco de la competencia desleal. Establece que este instrumento debe servir para desalentar esta práctica a través de la ampliación y el reconocimiento de los derechos humanos fundamentales de los trabajadores migrantes. *Convencidos, por ello, de la necesidad de lograr la protección internacional de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, reafirmando y estableciendo normas fundamentales en una convención amplia que tenga aplicación universal (Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 1990)*

En su parte primera, establece los alcances y definiciones pertinentes. En su artículo 1 establece que la Convención se aplicará a:

*[...] trabajadores migratorios y a sus familiares sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.*

(Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 1990)

También determina algo sumamente importante: que sus disposiciones se aplicarán durante todas las fases del proceso migratorio de los trabajadores migrantes y sus familias que ya hemos mencionado previamente: la preparación, el acto migratorio, el asentamiento y la integración. Por otra parte se procede a establecer definiciones claras tales como: trabajador fronterizo, trabajador de temporada, marino, trabajador itinerante, trabajador vinculado a un proyecto, trabajador con empleo concreto y trabajador por cuenta propia.

Como toda convención tiene ciertos límites y no se aplica a: personas empleadas por organismos internacionales y/o por un Estado para desempeñar funciones oficiales; personas empleadas por un Estado que participen en programas de desarrollo y cooperación; personas que se instalen en un país en calidad de inversionistas; refugiados y apátridas salvo que lo prevea la legislación nacional del Estado parte al que ingresan; estudiantes y personas que viajan para recibir capacitaciones; y marinos y trabajadores en estructuras marinas que no se hayan visto autorizados a residir y ejercer actividades remuneradas en el Estado donde se encuentran empleados.

En este marco se reconocen familiares a *personas casadas con trabajadores migratorios o que mantengan con ellos una relación que, [...], produzca efectos equivalentes al matrimonio, así como a los hijos a su cargo y a otras personas a su cargo [...]* (Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 1990)

Las personas trabajadoras migrantes en el presente instrumento pueden ser reconocidas con 2 estatus:

1. **Documentados o en situación regular** autorizados a ingresar, permanecer y ejercer una actividad remunerada conforme a las leyes del lugar de residencia.
2. **No documentados o en situación irregular.**

Para finalizar la primera parte de la Convención, también se tipifican 3 tipos de Estados en relación a las personas migrantes:

1. **Estado de origen:** Estado de nacimiento y del cual proviene la persona migrante.
2. **Estado de empleo:** Estado donde la persona migrante trabajadora vaya a realizar una actividad remunerada.
3. **Estado de tránsito:** cualquier Estado en el que pase la persona migrante que no es ni su lugar de origen ni de residencia.

En su parte segunda se establecen parámetros en materia de no discriminar en el reconocimiento de los derechos de las personas trabajadoras migrantes. En este sentido los Estados miembros de la convención

*[...] se comprometerán, de conformidad con los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, a respetar y asegurar a todos los trabajadores migratorios y sus familiares que se hallen dentro de su territorio o sometidos a su jurisdicción los derechos previstos en la presente Convención, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.* (Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 1990)

En su parte tercera se mencionan los derechos humanos de los trabajadores migratorios y de sus familiares en tanto poder salir y poder regresar libremente de y a cualquier Estado; el derecho a la vida; a no ser sometidos a torturas ni a tratos degradantes; a no ser sometidos a esclavitud o servidumbre, a no ser sometidos a trabajos forzosos u obligatorios; a la libertad de pensamiento, conciencia y religión; a no ser sometidos a coacción; al derecho de opinión y la libertad de expresión siempre y cuando respeten los derechos de otros, la seguridad nacional de los Estados, no se haga propaganda en favor de la guerra ni apología al odio racial, nacional y/o religioso; a no ser sometidos a injerencias arbitrarias en su vida privada; a no ser privados arbitrariamente de sus bienes; a la protección efectiva del Estado contra toda violencia; a la libertad y la seguridad personales; y a no ser sometidos a detención o prisión arbitrarias. Aquí también se vincula con la Convención de Viena sobre relaciones consulares porque reconoce en su artículo 16, inciso 7, puntos a, b y c que cuando un trabajador migrante o su familiar sea arrestado las autoridades consulares o diplomáticas de su Estado de origen serán informadas sin demora, tendrán derecho a comunicarse entre sí y se informará a la persona migrante detenida de sus derechos derivados de los tratados vigentes respectivamente.

Este instrumento también establece que los trabajadores migrantes y sus familias tendrán los mismos derechos que las personas nacionales del Estado donde residan. En su artículo 22 establece que los trabajadores migratorios y sus familiares *no podrán ser objeto de medidas de expulsión colectiva. Cada caso de expulsión será examinado y decidido individualmente.* (Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 1990). Algo muy

importante a destacar de este documento es que establece que las decisiones adoptadas por los Estados de residencia sobre la situación de las personas trabajadoras migrantes y sus familias deben ser comunicadas en su idioma materno o en alguno que puedan entender.

**Artículo 23:** *Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a recurrir a la protección y la asistencia de las autoridades consulares o diplomáticas de su Estado de origen, o del Estado que represente los intereses de ese Estado, en todos los casos en que queden menoscabados los derechos reconocidos en la presente Convención. (Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 1990)*

Dentro del artículo 26 se establece que los Estados parte de la convención reconocerán a las personas trabajadoras migrantes y sus familias a participar en actividades de asociaciones y/o sindicatos; a afiliarse libremente y a solicitar asistencia de cualquier sindicato o asociación que necesiten. También gozarán de igualdad en materia de acceso a la protección contra despidos, prestaciones de desempleo y a programas de obras públicas para combatir el desempleo.

En su parte cuarta se reconocen otros derechos inherentes a los trabajadores migratorios y sus familiares siempre y cuando estén documentados y en situación regular. **Artículo 43, inciso 3:** *Los Estados de empleo no impedirán que un empleador de trabajadores migratorios instale viviendas o servicios sociales o culturales para ellos. (Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 1990)*

En materia de seguridad social, las personas migrantes deben tener garantizado el acceso a los beneficios de la misma y en el caso de que la legislación vigente en el Estado de residencia no lo permita, el mismo tiene que considerar la posibilidad de reembolsar el monto de dichas contribuciones que hubieran aportado (esto último referido a los trabajadores formales). Cabe mencionar que en materia de atención médica, tienen derecho a recibir atención médica de urgencia que resulte imprescindible para preservar su vida de daños irreparables. El derecho al acceso a la educación debe ser garantizado en materia de igualdad de trato con las personas originarias del lugar de residencia.

Reconociendo que una de las causas más importantes de la migración es el mejoramiento de la situación económica de la persona migrante y/o su grupo familiar, en el artículo 47 de la presente convención se reconoce que los trabajadores

migrantes a transferir sus ingresos y ahorros que permitan el sustento de sus familiares desde el Estado de empleo al Estado de origen o a cualquier otro Estado en el que se encuentren.

En otro orden, la problemática del fallecimiento de la persona trabajadora migrante en el Estado de empleo es algo acuciante para sus familiares. En este sentido, la convención establece en su artículo 50 inciso 1 establece que:

*En caso de fallecimiento de un trabajador migratorio o de disolución del matrimonio, el Estado de empleo considerará favorablemente conceder autorización para permanecer en él a los familiares de ese trabajador migratorio que residan en ese Estado en consideración de la unidad de la familia [...] (Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 1990)*

En su parte quinta se establece una serie de disposiciones específicas que son aplicables a categorías particulares de los trabajadores migratorios y sus familiares como en el caso de los trabajadores fronterizos, de temporada, itinerantes, vinculados a un proyecto, con empleo concreto y por cuenta propia que no desarrollaremos porque no son pertinentes a lo que refiere este trabajo.

En su parte sexta se lleva a cabo la promoción de condiciones satisfactorias, dignas, lícitas y equitativas relacionadas con la migración de las personas trabajadoras y sus familiares. En este sentido se vuelve fundamental que los Estados partes trabajarán de forma consultiva y colaborativa entre sí para garantizar los derechos de las personas migrantes. Se establece que los Estados estarán obligados a formular y ejecutar políticas públicas migratorias integrales así como el intercambio de información, consultas y cooperación entre autoridades y de provisión de servicios consulares. También están obligados a elaborar políticas para prevenir y eliminar los movimientos de personas y empleos ilegales o clandestinos, elaborar medidas de difusión de información para combatir la información engañosa con el fin de detectar, eliminar y sancionar estos movimientos.

En su parte séptima se establecen reglas generales de aplicación de la convención como el establecimiento de un comité de protección de derechos de las personas trabajadoras migrantes compuesto de expertos con experiencia comprobada en el tema, elegidos por 4 años por votación secreta con posibilidad de reelección y teniendo en cuenta la distribución geográfica equitativa de los Estados parte. Este comité tiene la facultad de convocar a la OIT a nombrar representantes consultivos para que compongan el mismo.

Es muy importante destacar que los Estados parte deben presentar al Secretariado General de las Naciones Unidas sobre el marco normativo que adopten para poner en funcionamiento la presente convención en sus países. Estos informes son anuales y el Secretariado General los transmite a los comités y consejos correspondientes.

Para finalizar, en su parte octava y novena se establecen disposiciones generales y finales que determinan el funcionamiento y la aplicación general de la convención.

### **1.8.3 Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (1998)**

El Estatuto de Roma fue aprobado el 17 de julio de 1998 en una conferencia que se celebró, valga la redundancia, en la ciudad de Roma. Su entrada en vigor se registró en el año 2002 después de la ratificación de 60 países, entre los cuales se encuentra la Argentina, quien aprobó su adhesión en noviembre del 2000.

Mediante este instrumento se establece la creación de la Corte Penal Internacional, la cual es reconocida en su artículo 1 como

*[...] una institución permanente, estará facultada para ejercer su jurisdicción sobre personas respecto de los crímenes más graves de trascendencia internacional de conformidad con el presente Estatuto y tendrá carácter complementario de las jurisdicciones penales nacionales. La competencia y el funcionamiento de la Corte se regirán por las disposiciones del presente Estatuto. (Estatuto De Roma De La Corte Penal Internacional, 1998)*

Dentro del preámbulo del estatuto se reconocen como fundamentos para su elaboración y puesta en vigencia la existencia de lazos culturales y sociales que configuran un patrimonio común de la humanidad que puede romperse en cualquier momento; que millones de niños y niñas, mujeres y hombres han sido víctimas de atrocidades que resultan perturbadoras para la humanidad; que estos crímenes amenazan la paz, la seguridad y el bienestar general de las personas del mundo entero y que por esto mismo no pueden quedar sin castigo; que es imprescindible terminar con la impunidad y avanzar en la prevención de estos crímenes a escala nacional e intensificando la cooperación internacional; que es deber ineludible de los Estados ejercer la jurisdicción penal contra los responsables de estos crímenes y que es necesario garantizar que la justicia internacional sea respetada y puesta en práctica a lo largo del tiempo. Esta Corte, de ahora en más CPI, se encuentra en La Haya, Países Bajos y es un tribunal de última instancia en el cual se pueden enjuiciar crímenes que revisten profunda gravedad internacional como los genocidios, los

crímenes de guerra y los delitos de lesa humanidad entre otros que desarrollaremos más adelante.

La competencia de la CPI se circunscribe a los siguientes crímenes:

1. **Genocidio:** El estatuto define en su artículo 6 al como genocidio *cualquiera de los actos [...], perpetrados con la intención de destruir total o parcialmente a un grupo nacional, étnico, racial o religioso como tal (Estatuto De Roma De La Corte Penal Internacional, 1998)* Estos son:
  - a. Matanza de miembro de un grupo.
  - b. Lesiones graves a la integridad física o mental de las personas de un grupo.
  - c. Sometimiento intencional a condiciones de vida que impliquen la destrucción de las personas de un grupo de forma parcial o total.
  - d. Medidas que impidan los nacimientos de personas que pertenezcan a estos grupos.
  - e. Traslado forzoso de niños que pertenecen a estos grupos.
2. **Crímenes de lesa humanidad:** El estatuto define en su artículo 7 a los crímenes de lesa humanidad a *cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque (Estatuto De Roma De La Corte Penal Internacional, 1998)*. Estos son:
  - a. Asesinato
  - b. Exterminio
  - c. Esclavitud
  - d. Deportación o traslado forzoso
  - e. Privaciones graves de la libertad física de las personas.
  - f. Tortura
  - g. Violación; esclavitud sexual; prostitución, embarazos y esterilizaciones forzadas; y cualquier otra forma de violencia sexual comparable.
  - h. Desaparición forzada de personas
  - i. Apartheid
  - j. Otros actos inhumanos que atenten contra la integridad física y mental de la población.
3. **Crímenes de guerra:** El estatuto define en su artículo 8 a los crímenes de guerra como *infracciones graves de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, a saber, cualquiera de los siguientes actos contra personas o bienes*

*protegidos por las disposiciones del Convenio de Ginebra pertinente. (Estatuto De Roma De La Corte Penal Internacional, 1998). Algunos de estos son:*

- a. Homicidio intencional
- b. Tortura o tratos inhumanos en los cuales se incluyen los experimentos biológicos.
- c. Atentar contra la integridad física o la salud de las personas deliberadamente.
- d. Destrucción y apropiación injustificada de bienes, efectuadas a gran escala y de forma ilícita y arbitraria (como ocurrió con muchos de los bienes de los detenidos desaparecidos de la última dictadura cívico-económica-eclesiástica-militar de 1976/1983 en nuestro país).
- e. Forzar a un prisionero de guerra a servir en las fuerzas enemigas.
- f. Privar de forma deliberada a un prisionero de guerra o a cualquier persona de un juicio justo.
- g. Deportar, trasladar y confinar ilegalmente.
- h. Las tomas de rehenes
- i. Dirigir ataques a la población civil, a edificios religiosos, educativos, de asistencia social, artísticos y científicos, a misiones de paz y/o a unidades de asistencia humanitaria en zonas de conflicto bélico.
- j. Ocupaciones de población civil de un Estado a otro Estado que ha invadido y se encuentra ocupando durante el conflicto armado.
- k. Saquear ciudades o poblados.
- l. Emplear veneno y/o armas químicas, bacteriológicas, asfixiantes y demás dispositivos análogos en conflictos armados.
- m. Hacer padecer intencionalmente hambre a la población civil como método de guerra.
- n. Reclutar niños menores de 15 años en fuerzas armadas y usarlos de forma activa en las hostilidades.

#### **4. Crimen de agresión**

La capacidad de acción de la CPI depende de que los Estados en cuestión en los cuales se hayan llevado a cabo algunos de estos crímenes hayan ratificado el estatuto, ya que la misma sólo podrá investigar y enjuiciar si estos crímenes se han cometido en territorio nacional de Estados que hayan ratificado el instrumento en cuestión, si los Estados aceptan la competencia de la CPI o si el o los acusados son ciudadanos de Estados que lo haya ratificado.

A los fines del presente trabajo, la importancia de la existencia de la CPI para la gobernanza de las migraciones basadas en los derechos humanos radica en su garantía de instancia final y superior para salvaguardar los derechos de las personas migrantes que han sido víctimas de delitos como la trata de personas, el tráfico ilícito con fines económicos, la tortura, la esclavitud, el traslado forzoso o que han declarado como causas que forzaron su migración al genocidio, los crímenes de lesa humanidad, los crímenes de guerra y las privaciones ilegítimas de la libertad en su país de origen entre otras.

### **1.8.3 Ley de Migraciones N° 25.871 y Decretos Reglamentarios.**

*La ley argentina de migraciones que entró en vigor en 2004 (Nro. 25871) significó un cambio histórico para la Argentina y se transformó prontamente en un “modelo regional” para las legislaciones latinoamericanas al reconocer como punto de partida el derecho humano a migrar. (García & Nejamkis, 2018, 219)*

La ley N°25.871 de Migraciones fue sancionada en nuestro país en diciembre de 2003 y promulgada en enero de 2004. No fue sino hasta el año 2010 que se produjo su reglamentación mediante el Decreto N° 626/2010 después de diversos esfuerzos continuados desde su promulgación. La promulgación de esta ley fue producto de un arduo trabajo realizado en una comisión asesora compuesta por expertos de la OIM, ACNUR, el Centro de Estudios Legales y Sociales CELS, la Fundación Católica Argentina de Migraciones FCCAM, el Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos CEMLA y la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos APDH.

*Dentro del marco normativo general, Argentina es parte de los principales tratados en derechos humanos, como ser el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Convención para la protección de Todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (“CTM”), así como de otros instrumentos internacionales, por ejemplo el Protocolo facultativo sobre adquisición de nacionalidad de la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas (Decreto 7672/1963). También es parte de la Convención Relativa al Estatuto de los Refugiados (ley 15.869/1962) y su protocolo facultativo (ley 17.468/1967) junto con otros instrumentos internacionales como la Convención para Reducir los casos de Apatridia (ley 26.960/2014) y regionales, como la Convención sobre el Asilo Diplomático de 1954 (ley 24.056/1991). (García & Nejamkis, 2018, 222-223)*

Aquí nos tomaremos una breve licencia para mencionar las normativas legales que funcionaron como instrumentos fundamentales para el desarrollo de la política migratoria argentina, que sirvieron de predecesoras de la ley que analizamos en este apartado y que en palabras de Susana Novick (2008) se titulan como: *La ley migratoria del Estado oligárquico: La ley Avellaneda (1876)*; y *La ley migratoria de la dictadura militar: ley Videla (1981)*. A los fines del presente trabajo señalaremos de forma muy concisa los aspectos más trascendentales que marcaron la política migratoria de nuestro país a través de estas 2 normativas con el fin de dar un contexto histórico a la existencia de la ley 25.871 y sus predecesoras.

La ley Avellaneda surge en un contexto de conformación del entramado de las oligarquías porteñas y las del interior del país que se consolidaron lenta y fuertemente. Es así como el Estado oligárquico de carácter liberal fue un eje central para constituir el proceso de acumulación de los terratenientes. En este sentido, la normativa de 128 artículos discutida fuertemente en el Congreso de la Nación proponía *el progreso del país mediante la recepción de inmigrantes extranjeros –preferentemente agricultores– como colonos en tierras aportadas por el Estado*. (Novick, 2008, 4).

En esta normativa se define por primera vez a un inmigrante como *todo extranjero jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor que siendo menor de sesenta años y acreditando moralidad y aptitudes llegase a nuestro país para establecerse*. (Novick, 2008, 5)

Por otra parte, la ley Videla surge del golpe de Estado de 1976 y se enmarca en una etapa de profunda persecución, desaparición forzada y aniquilación de personas así como de apertura y liberalización de la economía. Esta normativa le otorgaba al Estado la potestad activa para promover corrientes migratorias, estableciendo categorías de admisión y permanencia pero en la práctica delegando todo el poder al Ejecutivo para administrar las condiciones, requisitos y recaudos. Esta norma impedía a las personas migrantes indocumentadas el acceso a los servicios de salud y de educación básicos y obligaba a los funcionarios intervinientes a denunciar la situación ante las autoridades. Para este Estado existía una manifiesta *necesidad de atraer extranjeros para consolidar y acrecentar nuestro patrimonio poblacional. Es más, se afirma que uno de los objetivos del “Proceso de Reorganización Nacional” es aumentar la población, constituyendo la inmigración uno de los medios para lograrlo*. (Novick, 2008, 7)

Retomando el análisis de la ley 25.871, su reglamentación en el año 2010 constituyó un avance en extremo significativo porque incorporó la perspectiva de los derechos

humanos al entendimiento de la cuestión migrante. Dentro de los avances que revisten una importancia ineludible tenemos lo referido a:

1. El derecho a migrar como inalienable a la persona humana.
2. La garantía de acceso a la salud y a la educación de las personas migrantes sin importar su situación.
3. La exigencia al personal docente y al personal de salud a no denunciar la irregularidad de la situación de las personas migrantes sino prestar toda la colaboración necesaria para ayudarles a regularizar su situación en el país.

Cabe destacar que en el marco de la sanción de la presente ley, el gobierno argentino llevó a cabo en 2006 el programa de normalización documentaria *Patria Grande* como instrumento para garantizar la regularización migratoria de las personas migrantes en el país. El diseño del programa estuvo a cargo de la Dirección Nacional de Migraciones y tenía por objetivo otorgar una residencia temporaria por 2 años con posibilidad de solicitar posteriormente una de tipo permanente a quienes acrediten ser nacionales de algún Estado miembro del MERCOSUR o Estado asociado y que no tuvieran antecedentes penales. *La Ley de Migraciones no contiene una regulación sistemática del procedimiento administrativo aplicable en materia migratoria, sino solo algunas normas específicas. Salvo estas disposiciones específicas, en lo restante se aplica el régimen del procedimiento administrativo común.* (Arlettaz, 2022, 15)

Hay una realidad clara que no se puede obviar: durante los años de sanción, promulgación y reglamentación de la ley existieron dificultades para las personas migrantes en lo que concierne al acceso a los servicios básicos de la seguridad, impedimentos en el acceso a los servicios de salud a través de la exigencia de documentación que no es pertinente para garantizar el acceso a un tratamiento y las constantes barreras que se imponían en materia de acceso al sistema judicial. Sin embargo, desde su reglamentación en el año 2010, esta norma significó un instrumento de avanzada regional porque daba un paso adelante en la eliminación de políticas migratorias discriminatorias y selectivas sustentadas en el racismo y la xenofobia.

La ley reconoce en su Artículo 2° que se entiende por *inmigrante todo aquel extranjero que desee ingresar, transitar, residir o establecerse definitiva, temporaria o transitoriamente en el país conforme a la legislación vigente.* (Ley 25.871 De Migraciones. Nuevo Régimen Legal, 2004). En este sentido los objetivos más importantes de esta ley son:

1. Fijar líneas fundamentales para sentar las bases de la estrategia migratoria del país.
2. Contribuir al logro y el mejoramiento de las políticas demográficas establecidas por el Gobierno Nacional a través de la construcción y el análisis de indicadores en materia de magnitud, tasa de crecimiento y distribución geográfica de la población migrante en Argentina.
3. Fortalecer el tejido social y cultural del país.
4. Garantizar que las personas migrantes puedan realizar el proceso de reunificación familiar porque es uno de sus derechos básicos.
5. Promover la integración y la inserción laboral de las personas migrantes en la sociedad argentina.
6. Difundir derechos, obligaciones y garantías de las personas migrantes que buscan residir de forma permanente o temporaria en nuestro país.
7. Respetar la Constitución Nacional en materia de mantener la tradición humanitaria y de apertura con las personas migrantes, tal como lo dice nuestro preámbulo.
8. Promover el intercambio de información y la asistencia técnica entre países y con organismos internacionales para prevenir que las personas migrantes sean artífices o víctimas de delitos transnacionales.

*Sin embargo, este marco legal no estuvo exento de dificultades. Por un lado, la misma ley encerró una tensión al prever la convivencia de este derecho a migrar (que junto con los demás derechos, posiciona a la persona migrante como sujeto) con las facultades de expulsión del Estado, balance que fue señalado como uno de los grandes desafíos de la ley. (García & Nejamkis, 2018, 220-221)*

Continuando con el análisis, es importante destacar que la misma produjo un efecto en 2 ejes fundamentales de la columna vertebral de este trabajo: en primer lugar permitió una institucionalización a nivel nacional de todo lo referido a la gobernanza de las migraciones desde la perspectiva de los derechos humanos y en segundo lugar facilitó la participación activa de las personas migrantes en la elaboración de las políticas migratorias que se formularon desde ese entonces. Esta ley es producto, como mencionamos al comenzar este título, de un trabajo incansable del gobierno argentino, de organismos nacionales e internacionales relevantes en el tema y de las personas migrantes en sí mismas a través del testimonio y la escucha activa. Esto se ve reflejado en su artículo 6° donde establece que:

*El Estado<sup>16</sup> 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 25.871 De Migraciones. Nuevo Régimen Legal, 2004)*

También dentro de las modificaciones sustanciales que se produjeron en la política migratoria gracias a la ley y a su decreto reglamentario de 2010 encontramos el deber del Estado de informar a las personas migrantes sus derechos, obligaciones y requisitos para su ingreso, permanencia y egreso del país así como la determinación de que dicha información deberá ser brindada al migrante de forma accesible, gratuita y en un lenguaje comprensible para el mismo. Esta norma incorpora en su artículo 11° que:

*La República Argentina facilitará, de conformidad con la legislación nacional y provincial en la materia, la consulta o participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales donde residan. (Ley 25.871 De Migraciones. Nuevo Régimen Legal, 2004)*

Este artículo reviste una importancia fundamental en la visibilización de las personas migrantes porque les permite acceder al derecho a la participación política en el país de residencia, con el fin de canalizar y consolidar su integración.

*Por otra parte, la nueva ley invierte el criterio relacionado con la radicación de extranjeros. Mientras en la legislación militar el énfasis estaba colocado en el control policial de los inmigrantes irregulares e incluso se los empujaba a la irregularidad al obstaculizar trámites, en la nueva ley se propende explícitamente a su regularización. (Novick, 2008, 10)*

Es así como podemos apreciar que la formulación de esta ley es un fiel reflejo de los desafíos claves en materia de gobernabilidad y de democratización de las discusiones que atravesaron a los países de Latinoamérica, con especial énfasis en Sudamérica, durante el período en cuestión. La evolución más relevante de la misma se visibiliza a través de la ampliación de derechos de las personas migrantes, quienes vieron sus experiencias de vida reflejadas en la elaboración de la ley. Argentina es sin duda alguna un país de avanzada en materia de legislación y en especial, en su tradición

---

<sup>16</sup> A los efectos del presente trabajo entendemos que el Estado incluye 3 dimensiones que se complementan entre sí: *un conjunto de burocracias, un sistema legal (conjunto de normas legalmente sancionadas) y un foco simbólico de identidad colectiva* (O'Donnell en Novick, 2008).

altamente receptora de personas migrantes que han configurado su historia social, política y económica desde su fundación.

En el año 2017 durante el gobierno de Mauricio Macri, entró en vigencia el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/2017, el cual produjo modificaciones que llevaron a un retroceso en el reconocimiento de los derechos de las personas migrantes en suelo argentino. Introdujo una serie de impedimentos en materia de ingreso y permanencia de personas migrantes como la aceleración de los procesos de expulsión, la reducción de las garantías procesales, la vulneración del derecho a defensa, la eliminación de la unidad familiar como condición para evitar la expulsión y la restricción en el acceso a la nacionalidad argentina. En pocas palabras, este decreto buscó modificar la ley con el objetivo de reducir y/o evitar el ingreso de personas migrantes y facilitar el proceso de expulsión. Dentro de los fundamentos de este instrumento nos encontramos con un párrafo particular que servirá de base para sostener lo que a continuación sostenemos como parte de un discurso de “seguridad nacional”:

*Que por otro lado, en relación a los delitos vinculados a la narcocriminalidad, se observa que el TREINTA Y TRES POR CIENTO (33%) de las personas bajo custodia del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL son extranjeros. Ello denota que la población extranjera detenida en dependencias del SERVICIO PENITENCIARIO FEDERAL por infracción a la Ley N° 23.737 está altamente representada entre los detenidos, teniendo en cuenta que, conforme el último censo nacional, la participación de la población extranjera como porcentaje de la población total es del CUATRO COMA CINCO POR CIENTO (4,5%).*  
(Presidencia de la Nación, 2017)

El discurso del modelo de “seguridad nacional” enarbolado en ese entonces por los funcionarios pertinentes, reducía a la migración a la oquedad de la asociación *el migrante es un delincuente*. Esto demostró la intencionalidad del gobierno de turno de implantar la idea de que la migración y el ingreso de personas migrantes al país pone en riesgo la seguridad nacional y que, por lo tanto, la situación ameritaba la adopción de medidas excepcionales a través de un DNU que evitase pasar por la revisión y aprobación del Congreso Nacional.

*Es una estrategia conocida la de construir las migraciones como un problema para la seguridad del país de acogida, entrelazando migraciones y derecho penal. Esta construcción sirve para posicionar al Estado (y al gobierno de turno) como un activo defensor de los intereses de los nacionales, frente a los extranjeros extraños y amenazantes. En su acción de transmitir el mensaje de*

*firmeza del Estado frente al delito, la reforma de 2017 construyó una imagen del inmigrante como un otro extraño y amenazador, justificando así el ejercicio de un poder estatal de vigilancia acrecentado. (Arlettaz, 2022, 7)*

Este Decreto no fue la única medida implementada ya que se vio acompañada de una serie de discursos fuertemente racistas y xenófobos que instalaron la idea de la persona migrante delincuente en un contexto de violencia en un mundo globalizado. No está de más mencionar, tal como lo hemos venido haciendo, que las migraciones se producen por causas complejas y diversas, y que los límites entre lo voluntario y lo forzado durante el proceso son límites muy difusos como para encasillar a las personas migrantes en tales o cuales adjetivaciones.

La lucha contra el delito que establecía el decreto terminó siendo una construcción del gobierno de turno para otorgar facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo con el fin de manejar discrecionalmente la política migratoria del país. La urgencia sólo se encontraba en el criterio de quien diseñó el decreto y tenía por fin exclusivo construir un escenario problemático para las personas migrantes, el cual requería una solución excepcional sustentada por una estrategia discursiva que buscaba transformar al proceso migratorio y a las personas migrantes que querían residir en la Argentina en un problema social generador de una crisis que requería una rápida acción estatal.

*Uno de los aspectos más cuestionados de la reforma fue el establecimiento de un plazo muy breve (tres días) para la interposición del recurso judicial contra la decisión administrativa que ordena la expulsión (artículo 69 septies) y para recurrir ante la instancia judicial superior la decisión del juez de primera instancia (artículo 69 nonies). (Arlettaz, 2022, 15)*

En este sentido, se vió altamente vulnerado el régimen de recursos administrativos y judiciales contra las decisiones tomadas por las autoridades migratorias como medio de visibilización y puesta en valor de los derechos de las personas migrantes afectadas, vulnerando los tratados internacionales que tienen pertinencia y vigencia en el tema, el derecho a la presentación de alegatos contra la resolución de la expulsión y el derecho a someter a revisión la decisión de la autoridad con competencia.

Otro de los problemas que presentó este decreto y que se acumuló a la reglamentación del año 2010 radica en lo que refiere a la privación de la libertad sin decisión firme o incluso sin decisión alguna de las personas migrantes. Esto vulnera altamente los derechos humanos de las personas migrantes y el eje en sí mismo de la ley que es reconocer la gobernanza de la migración basada en la perspectiva de derechos humanos. [...] *el decreto de 2017 eliminó el requisito de justificar la*

*necesidad y proporcionalidad de la detención ante una autoridad judicial, lo que supondría que la privación de libertad ha dejado de ser una medida excepcional. (Arlettaz, 2022, 17)*

El giro que produjo este DNU en el abordaje de las migraciones y de los derechos de las personas migrantes fue muy grande. Buscar una administración más eficiente del sistema migratorio argentino era una excusa que encerraba el sentido verdadero del mismo: adjudicar a las personas migrantes la otredad en tanto la comisión de delitos y los problemas de orden público que aquejan a la sociedad.

El sentido sustancial y simbólico del mismo produjo una grave vulneración de los derechos humanos de las personas migrantes con el mero objetivo de construir una imagen de fortaleza del Poder Ejecutivo frente a la problemática de la inseguridad y de las cuestiones delictivas en sí mismas.

*La estructuración de normas legales cada vez más rígidas sobre las características requeridas para la admisión, sobre las posibilidades de desarrollar actividades laborales, etc., desprovistas de una estrategia de política global del fenómeno migratorio, tanto a nivel de flujos como de recepción y acogida, favoreció el aumento de la ilegalidad, por eludir los controles de frontera, permanecer o trabajar sin autorización. (Cozzani de Palmada, 2004, 7)*

El sentido propio y fundamental de la Ley 25.871 es reconocer los derechos humanos de las personas migrantes y reconocer a la Argentina como un país receptor garante de estos derechos. En esta norma se entendió y se intentó materializar que, como las residencias de las personas migrantes en nuestro país cada vez se han ido extendiendo, las políticas públicas deben expandir el concepto y el ejercicio de la ciudadanía como goce de derechos para todas las personas que desean habitar el suelo argentino, sobre todo porque las personas migrantes no son ajenas a lo que acontece en el país de acogida y porque el Estado debe garantizar su acceso a más y mejores derechos y a su inclusión e integración.



## CAPÍTULO 2: APROXIMACIONES A LAS POLÍTICAS PÚBLICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO

*La decisión de analizar las políticas públicas que inciden positivamente en el logro de la igualdad de género se sustenta en la convicción del papel activo que, como una condición clave para alcanzar el desarrollo, debe desempeñar el Estado en la construcción de sociedades igualitarias. (Benavente R. & Valdés Barrientos, 2014, 5)*

### **2.1 El marco normativo que promueve la igualdad de género: Nociones generales sobre la perspectiva de género en las políticas públicas.**

El punto de partida del análisis de las políticas públicas que buscan promover la igualdad es el concepto de género. Marcela Lagarde<sup>17</sup>, una referente indiscutible en los estudios de género, reconoce a esta categoría como *la síntesis histórica que se da entre lo biológico, lo económico, lo social, lo jurídico, lo político, lo psicológico, lo cultural; implica al sexo pero no agota ahí sus explicaciones.* (Lagarde, 1996, 2)

En su análisis retoma la idea de que la categoría género ha servido a la construcción de un sistema social que asigna diferentes roles, atribuciones, tareas y trabajos a hombres y mujeres sólo por su genitalidad. La base de estas determinaciones se da alrededor de las configuraciones de los cuerpos, tomando características biológicas para transformarlas con el fin de lograr una construcción de sentido de alta complejidad desde lo histórico, lo social, lo cultural, lo político y lo económico. En este sentido, la categoría género se construye, al igual que cualquier sociedad promedio, a partir de la relación entre deberes y prohibiciones que tienen sus miembros, en este caso, entre deberes y prohibiciones que tienen mujeres y hombres. *¿Cómo se logra que las mujeres seamos mujeres y que los hombres sean hombres? A partir de un conjunto de prohibiciones sociales. Y de un conjunto de deberes para unos y para otros.* (Lagarde, 1996, 6)

---

<sup>17</sup> Marcela Lagarde es una doctora, etnóloga y antropóloga mexicana nacida en 1948. Es una de las mayores exponentes del feminismo en clave latinoamericana porque es quien retoma y profundiza el análisis del constructo teórico *feminicidio* y su tesis doctoral del 2005 llamada *Los cautiverios de las mujeres: madresposas, monjas, putas, presas y locas* es uno de sus trabajos más destacados porque es producto de 10 años de investigación. Incursionó en política siendo Diputada en el Congreso de la Unión de México y Diputada miembro de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México.

Otro concepto importante para la construcción del género es la subjetividad. La subjetividad se presenta como una síntesis profundamente individual de la experiencia de las personas en sociedad, es decir, *el conjunto de formas de pensar sobre el contenido, de sentir el mundo, es la afectividad y son los afectos, tiene además, la dimensión de la identidad.* (Lagarde, 1996, 10). Esta combinación de afectividad, identidad y pensamiento claramente tiene una impronta de género porque lo que pensamos, proyectamos, hacemos y decimos es producto de un orden. Orden que ha influenciado nuestra historia personal, nuestra cultura, nuestra configuración familiar, nuestro deseo y nuestra forma de relacionarnos con nuestros pares y con las instituciones del Estado.

Como veremos más adelante en relación a las políticas públicas con perspectiva de género, la categoría género en este contexto establece como objetivo principal la consecución de medios para conquistar la transformación de las relaciones de poder vigentes en todos los ámbitos de la vida. Lagarde retoma a Simone de Beauvoir con su histórico pasaje de *El segundo sexo* donde dice *no nacemos mujeres, nos hacemos mujeres* para definir un punto central en la discusión de las cuestiones de género: cada persona no nace como tal, es construída por las determinaciones históricas vigentes.

*Las relaciones son instituciones de género encargadas de reproducirnos como mujeres y como hombres. La pareja es una institución de género de la que no nos percatamos. Es una institución que tiene, entre otras finalidades, la reproducción del hombre y del género. Pero también estamos dando vida a una de las instituciones fundamentales del hombre.* (Lagarde, 1996, 7)

Para Lagarde el Estado aquí es un *conjunto de instituciones que tiene también como finalidad expresar y reproducir el orden de género de la sociedad.* (Lagarde, 1996, 8). Su estructura compuesta por las interrelaciones entre el gobierno, la iglesia, el sistema educativo, los medios de comunicación, los sectores económicos concentrados, el sistema de partidos y la sociedad civil terminan siendo instituciones reproductoras del orden de género vigente y dominante. Es importante entender esto porque se constituye como el puntapié inicial para comprender que la elaboración de políticas públicas que tiendan a la igualdad de género y, en particular, que cuenten con perspectiva de género, fueron, son y serán producto de las tensiones vigentes entre los componentes del Estado que luchan entre sí en favor o en contra de la conquista de derechos de los sectores relegados.

*El feminismo desde sus orígenes ha planteado la necesidad de transformar las estructuras de dominación y el orden patriarcal, sus reflexiones y propuestas políticas han estado comprometidas con la transformación de las relaciones de poder que éstas sustentan. Es un pensamiento y una propuesta política, construida sobre el cuestionamiento al modo patriarcal de estructurar la existencia humana, que se ha generado desde la resistencia y en conflicto con las relaciones de dominación impuestas por el modo de saber dominante, que construye a lo femenino, como diferencia y lo subordina en las jerarquías que establece, para ordenar las relaciones entre las personas en todas las áreas de la existencia humana. (Valdivieso en Carosio, 2012, 22)*

Claudia Anzorena<sup>18</sup> por su parte reconoce que el rol de los feminismos en estas disputas por la construcción histórica y la construcción de sentido ha sido central porque han cuestionado las relaciones desiguales no sólo entre los géneros, sino también entre las mujeres, dando lugar a diversas perspectivas desde las cuales se pueden analizar en profundidad las condiciones de existencia y las opciones para la transformación de lo establecido. Una de las críticas más relevantes a los fines del presente trabajo se sitúa en el accionar de los organismos internacionales, que han tomado el concepto de género con el fin de neutralizar y terminar invisibilizando (una vez más) al sujeto central del feminismo: las mujeres. La objetividad que buscan alcanzar en sus análisis, intervenciones y recomendaciones se termina mostrando totalmente separada de la subjetividad de la cotidianeidad que atraviesan los cuerpos y de la realidad que implican las relaciones de poder que condicionan día a día la vida de las personas y en especial de las mujeres.

*La crítica feminista ha elaborado perspectivas de desmantelamiento de lo dado y descripciones de los ámbitos donde las mujeres han sido invisibilizadas, discriminadas o excluidas, como la ciencia, la política y la economía. Con recursos teóricos y empíricos propios, creados o resignificados, se constituye en un espacio de producción de conocimiento y reflexiones desde la experiencia de las mujeres [...] (Anzorena, 2013, 28)*

Otro componente fundamental para el análisis es el concepto de ciudadanía. Se vuelve central en el análisis de las políticas públicas y en especial de aquellas que buscan lograr la igualdad de género porque plantea el debate de las personas, y las mujeres principalmente, en tanto las posibilidades de acceso a derechos. Que los

---

<sup>18</sup> Claudia Anzorena es una socióloga, doctora, activista por los derechos sexuales y reproductivos e investigadora feminista del INCIHUSA - CONICET. Su expertise se da en el campo del género y las políticas públicas.

sujetos sean tratados como miembros plenos de una sociedad trae aparejado el inevitable reconocimiento de derechos en el marco de su vida en comunidad. La noción de ciudadanía entonces se vuelve un imperativo en el análisis de las políticas públicas, de las políticas con perspectiva de género y de las políticas migratorias porque representa referencias claras en relación a la legalidad, el acceso a derechos y la construcción de la nacionalidad y lo nacional.

*[...] la condición de ciudadanía como un conjunto de derechos que se les atribuyen a las personas en relación con un Estado; y además, al presentar al/la ciudadano/a como miembro de una comunidad, brinda herramientas para analizar las políticas públicas como vínculo entre el Estado y las mujeres. (Anzorena, 2013, 33)*

Las políticas públicas tienen su razón de ser en los vínculos que conforman la trama que da existencia al Estado. Como todo vínculo, la neutralidad no es algo que aquí se pueda presumir porque tal como venimos planteando a lo largo de este trabajo, las posiciones, intereses y espacios de los sujetos que disputan entre sí suelen ser diferentes y profundamente desiguales. Son el fiel reflejo y una herramienta clave en la construcción de las identidades colectivas porque legitiman y satisfacen las necesidades y demandas de los colectivos presentes en una sociedad.

*Desde la perspectiva de la práctica concreta del Estado, las políticas públicas son un medio por el cual se distribuyen recursos económicos y simbólicos. Se trata de un conjunto de acciones deliberadas, que llevan a cabo actores gubernamentales o no gubernamentales, para determinar la forma en que serán asignados los recursos con vistas a satisfacer las necesidades e intereses de la población. (Anzorena, 2013, 39)*

A nivel nacional, Argentina cuenta con un marco normativo que promueve la igualdad de género que es muy sólido aunque muchas veces eso no se haya transformado en políticas públicas efectivas que produzcan mejoras en la vida de niñas, adolescentes, mujeres y diversidades. Si pensamos en estas políticas como grandes maquinarias que se componen de procesos específicos que hacen a su funcionamiento, claramente podemos identificar en diversos sectores de la misma los grandes desafíos para su gestión día a día. Estas dificultades pueden ir desde las capacidades institucionales limitadas en materia de planificación, implementación, control y evaluación hasta la propia definición del eje orientativo de las mismas.

Dicho esto, la elaboración de políticas públicas es producto de las acciones y funciones del Estado en tanto su rol estructural de intervenir en la distribución, la

construcción y el reconocimiento de la vida en sociedad de un país. En el caso de las políticas públicas que buscan promover la igualdad de género, el Estado se encuentra en una lenta transición de su rol como reproductor del orden de género existente a un papel más activo para alcanzar el desarrollo de una sociedad en la cual la disminución de las brechas de género y el reconocimiento efectivo de las violencias ejercidas por cuestiones de género sea una realidad efectiva. *La política, entendida como el conjunto de las relaciones de poder en todos los ámbitos de la vida y de la sociedad tiene contenido de género es, además, el espacio privilegiado para reproducir los géneros.* (Lagarde, 1996, 11)

## 2.2 Aproximaciones a la legislación vigente en materia de género

Desde el retorno democrático en 1983, la Argentina ha sido un país de avanzada en la región por la sanción de leyes que han permitido poner en valor y ampliar no sólo los derechos humanos, sino también el abordaje de las desigualdades de género.

*[...] tomamos tanto las políticas que tienen un objetivo emancipatorio y de transformación que buscan eliminar las desigualdades y discriminación contra las mujeres y personas lgttbq+; como las que tienen un objetivo más delimitado que buscan atender alguna situación que afecta de manera específica a mujeres, lesbianas, gays, travestis, personas trans o no binaries en su condición de género.* (Anzorena, 2021)

A continuación haremos un recorrido de la legislación vigente que promueve la igualdad de género y la protección de los derechos humanos, haciendo especial hincapié en aquellas que han influenciado directa o indirectamente el acceso a los derechos de las personas migrantes, principalmente mujeres y diversidades en nuestro país hasta el año 2019:

- **1985**
  - **Ley N° 23179:** adhesión plena a la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW-ONU, 1979).
- **1986**
  - **Ley N° 23451:** aprobación del Convenio sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras, producto de la 67 reunión de la Conferencia General de la OIT.
- **1987**

- **Creación de la Subsecretaría de la Mujer en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia de la Nación.** Fue el primer mecanismo institucional de género al cual se le asignó estructura y presupuesto dentro del Estado nacional.
- **1990**
  - **Ley N° 24012:** Ley de cupo femenino que establece un piso de 30% para ser ocupado por mujeres en las listas electorales para cargos de representación.
- **1991-1992**
  - **Creación del Consejo Coordinador de Políticas Públicas para la Mujer.** Dependía de la Presidencia de la Nación y después se transformó en el actual Consejo Nacional de la Mujer.
- **1994**
  - **Inclusión de la CEDAW y del Pacto de San José de Costa Rica como tratados internacionales con rango constitucional en la Reforma Constitucional.**
  - **Ley N° 24417:** Protección contra la violencia familiar.
- **1995**
  - **Ley N° 24515:** Creación del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI)
- **2002**
  - **Creación del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales,** dependiente de la Presidencia de la Nación.
- **2004**
  - **Ley N° 25871:** Ley de Migraciones de la República Argentina.
- **2006**
  - **Ley N° 26171:** Aprobación Protocolo Facultativo Convención sobre eliminación de toda forma de discriminación contra la mujer. Esta sanción le da al país mecanismos jurídicos de exigibilidad para el cumplimiento de la Convención.
- **2008**
  - **Ley N° 26364:** de Prevención y sanción de la trata de personas y asistencia a sus víctimas.
- **2009**

- **Ley N° 26485:** de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.
- **2010**
  - **Reglamentación de la Ley de Migraciones** mediante el Decreto 616/2010.
- **2012**
  - **Ley N° 26842:** modifica la Ley 26.364 de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas para ampliar las condenas de los delitos de trata y eliminando el factor consentimiento de la víctima como elemento que sirva para exculpar a los victimarios.
  - **Ley N° 26791:** reconoce y tipifica los homicidios producto de la violencia de género como femicidios y lo incorpora en el Código Penal.
- **2017**
  - **Ley N° 27412:** Se establece la paridad de género 50/50 entre hombres y mujeres para cargos de representación.
- **2018**
  - **Ley N° 27452:** Ley Brisa que crea un régimen de reparación económica para niñeces y adolescencias cuyas madres, padres o afines hayan muerto víctimas de la violencia de género y/o de la violencia intrafamiliar.
- **2019**
  - **Reapertura de la sede de ONU Mujeres<sup>19</sup> en Argentina.**
  - **Ley N° 27499:** La ley Micaela establece la capacitación obligatoria en materia de género y violencia contra las mujeres para todas las personas que se desempeñan en la función pública en cualquier poder y estamento del Estado.
  - **Creación del Ministerio de las Mujeres, Género y Diversidad.**

*Estos 35 años de modificaciones legales y políticas de género que implican reconocimiento y ampliación de derechos giran en torno a ciertas situaciones socialmente problemáticas: abordaje de la discriminación en diversos ámbitos, los femicidios, las violencias y situaciones de vulnerabilidad, ejercicio de las*

---

<sup>19</sup> ONU Mujeres es una de las organizaciones que componen las Naciones Unidas que tiene por fin la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres alrededor del mundo. Uno de sus objetivos fundamentales es trabajar mundialmente para que los Objetivos del Desarrollo Sostenible se conviertan en una realidad efectiva para las mujeres e infancias de los Estados miembros haciendo especial énfasis en: aumentar el liderazgo y la participación, terminar con la violencia contra las mujeres, empoderarlas económicamente, planificar y elaborar presupuestos nacionales con perspectiva de género e involucrarlas en el diseño de políticas de paz y seguridad.

*sexualidades, regulación de los eventos reproductivos y participación política.*  
(Anzorena, 2021)

Dentro de las discusiones que se encuentran plasmadas a lo largo y ancho de estas normativas, encontramos que si bien hay conquistas efectivas que han mejorado directa o indirectamente la vida de las mujeres y diversidades, especialmente de las personas migrantes, hay otras discusiones que no se han dado. Claramente la voluntad política es un factor determinante para la implementación de las políticas públicas y aún queda pendiente la discusión profunda en materia de redistribución de la riqueza, el reconocimiento de las tareas reproductivas o de cuidados realizadas por mujeres, las brechas de género vigentes, la invisibilización de mujeres y diversidades en las estadísticas oficiales y el reconocimiento de las redes de cuidados subyacentes que sostienen y alimentan el motor social.

En este recorrido sin dudas podemos identificar la influencia de los diversos feminismos en los procesos de conquista de derechos y espacios en Latinoamérica. Aquí el reconocimiento de los feminismos como movimientos políticos implica poner luz en la heterogeneidad de los movimientos de mujeres y en un factor clave: su constante lucha entre la construcción de una identidad superadora a la estructura de poder vigente y los incansables intentos por incorporarse a la misma para lograr la movilización de recursos necesarios que les permitan continuar con la lucha. Es por esto que los movimientos feministas y/o los movimientos de mujeres, como cualquier movimiento social promedio, terminan siendo una forma de acción colectiva que se genera exclusivamente desde un proceso de identificación de las demandas y necesidades que les atraviesan. Estos movimientos han luchado históricamente por generar una nueva subjetividad social que les ampare y otorgue el reconocimiento y los espacios en y por los cuales luchan.

*Parece oportuno en estos tiempos tan demandantes mirar los acumulados para reconocer los logros y las dificultades de los avances y revisar las experiencias compartidas, de modo que podamos ocuparnos de los desafíos propositivos que nos plantean las complejidades “reveladas” de nuestro continente, ante las cuales los feminismos como alternativas ético políticas, tienen mucho que aportar.* (Valdivieso en Carosio, 2012, 20)

Para entender la legislación vigente en materia de promoción de los derechos de las mujeres y diversidades en Argentina y Latinoamérica es importante comprender la diversidad de quienes han protagonizado los feminismos. Al no ser una comunidad homogénea, las tensiones no sólo se han presentado entre los movimientos feministas

con las estructuras de poder vigentes, sino también entre los feminismos. De esta forma podemos ver cómo las dinámicas de poder han estado en disputa en un gran abanico que va desde las feministas liberales, pasando por aquellas que no buscaban discutir el entramado de poder capitalista hasta las corrientes populares y/o contrahegemónicas que se enfocan en cuestionar y terminar con las cargas teóricas, políticas, económicas, sociales, culturales y discursivas construidas de forma eurocéntrica a través de la construcción de una epistemología del sur global.

*No obstante las diferencias entre expresiones de feminismo, es posible encontrar elementos comunes básicos, que permiten mirar al feminismo como conjunto, en tanto todas sus variables se propusieron lograr la igualdad entre los sexos a partir del reconocimiento de las situaciones de subordinación, discriminación, opresión y explotación de lo femenino, naturalizadas por el patrón de poder dominante, convergiendo todas, en la lucha contra las diversas e interdependientes expresiones sociales, políticas, científicas, económicas, culturales e ideológicas del patriarcado. (Valdivieso en Carosio, 2012, 21-22)*

La normativa vigente en materia de promoción de los derechos de las mujeres y diversidades en la región ha puesto en evidencia que si bien se ha dado un proceso claro de reconocimiento jurídico de la igualdad de género, aún existen impedimentos para el ejercicio de una ciudadanía plena. Y ni hablar de las dificultades de las personas migrantes en este sentido, sobre todo las mujeres y diversidades. Particularmente el caso latinoamericano se ha visto profundamente condicionado por un desarrollo de la ciudadanía orbitando en 2 ejes centrales: la inclusión y la exclusión. Dicho esto podemos entender que la elaboración de normativas tendientes a la igualdad de género nunca van a poder ser una construcción acabada en sí misma porque la heterogeneidad de las demandas y necesidades de las mujeres que se sienten representadas y de las que no siempre se encontrarán en tensión. Y esta tensión casi siempre va a estar fogueada por las estructuras de poder vigentes con el fin de retrasar y no ceder ninguna de sus construcciones a los grupos de acción que los cuestionan.

*Se puede decir también, que el modelo de ciudadanía ha respondido siempre a lo considerado “productivo” que ha sido hiper valorado en detrimento de lo “reproductivo”. De modo que, tanto los derechos como las obligaciones a que hace referencia el concepto de ciudadanía, responden a la esfera pública en la que el hombre es considerado el protagonista. (Valdivieso en Carosio, 2012, 24)*

Es así como vemos que las presiones que han ejercido los movimientos feministas desde el retorno de las democracias en América Latina y en Argentina esencialmente, se vieron inspiradas en la extensión de los derechos que han permitido ampliar el ejercicio de la ciudadanía, sobre todo aquellos que son de índole político y económico. A partir de la década del 2010 empezamos a ver que esa construcción de ciudadanía se ve interpelada por la conquista de derechos sociales, culturales y reproductivos, llevando a los Estados a reconocer las demandas y necesidades vigentes a través de la suscripción de convenciones internacionales vigentes y a través de la participación en los organismos multilaterales que promueven las acciones positivas en pos de la igualdad de género.

### **2.3 Pautas generales para el abordaje de políticas públicas**

La razón de ser de las políticas públicas es la vinculación del Estado con la sociedad civil y los actores económicos más relevantes de una sociedad. Como todo vínculo, la neutralidad no es moneda de cambio porque existe una desigualdad vigente entre actores. En las políticas públicas para la igualdad de género, la parcialidad de los responsables en su elaboración se encuentra implícita porque, como dijimos anteriormente, el Estado suele ser un garante clave de las relaciones de poder vigentes y se ve acompañado por la propia burocracia, las instituciones de la vida religiosa de un país y hasta por los propios organismos internacionales. [...] *consideramos al Estado como arena de negociaciones y articulaciones políticas, como parte constitutiva del conflicto social cuya intervención es efecto de las relaciones de fuerza que están en pugna en la sociedad civil.* (Oszlak<sup>20</sup> en Anzorena, 2013, 37)

El Estado se presenta entonces como un espacio que se ve configurado por procesos y disputas que ponen constantemente en contradicción la representación de los intereses particulares con la representación del interés general. Aunque se presente como un actor neutral, desde los feminismos sin dudas existen dificultades y/u obstáculos para trabajar en torno a la estructura estatal. Esto se puede presentar por 2 motivos: por un lado el rol del Estado capitalista de mantenerse falsamente neutral en las disputas por las conquistas de derechos y por otro lado la tradición de confrontación que conforma uno de los pilares centrales de los movimientos sociales contrahegemónicos en Latinoamérica y en Argentina específicamente. En este sentido, la capacidad del Estado de representar diversos papeles en simultáneo nos

---

<sup>20</sup> Oszlak, Oscar (2004). *La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional* (3a Ed.) Buenos Aires: Planeta. en Anzorena, C. (2013). *Mujeres en la trama del Estado: una lectura feminista de las políticas públicas*. EDIUNC.

permite entender que las políticas entonces no son respuestas simples y lineales a problemas determinados. Las políticas públicas vienen a poner en relación y tensión a diversos sujetos sociales que se relacionan y/o luchan entre sí respectivamente para conquistar determinados derechos.

*Desde la perspectiva de la práctica concreta del Estado, las políticas públicas son un medio por el cual se distribuyen recursos económicos y simbólicos. Se trata de un conjunto de acciones deliberadas, que llevan a cabo actores gubernamentales o no gubernamentales, para determinar la forma en que serán asignados los recursos con vistas a satisfacer las necesidades e intereses de la población. (Anzorena, 2013, 39)*

Las políticas públicas han sido un factor central en la construcción de las identidades colectivas en diferentes momentos históricos. Entendiendo que el Estado condiciona profundamente la vida en sociedad de las personas, la determinación de prioridades en la elaboración de las políticas públicas va a depender de la definición de la perspectiva dominante en el establecimiento y la distribución de los derechos con los colectivos en disputa. En el caso de las políticas públicas tendientes a la igualdad de género, lo que se busca es cuestionar las prácticas naturalizadas socialmente en las relaciones entre hombres y mujeres y que tienen su base en los estereotipos sostenidos por la división sexual del trabajo en la sociedad. El Estado, en este sentido, se presenta como un campo de disputas y acuerdos que favorece las negociaciones entre los actores sociales y su estructura.

*[...] como campo de negociación, no es un lugar estático con reglas rígidas de intervención sino que está demarcado por fronteras móviles que se renuevan constantemente a partir de las relaciones de fuerza establecidas entre el modelo de crecimiento económico y político –que define las características de la intervención social del Estado– y la capacidad de presión de la sociedad y los movimientos sociales. (Anzorena, 2013, 40)*

Las políticas públicas para la igualdad de género se pueden reconocer como políticas focalizadas porque están *se ocupan únicamente de un grupo seleccionado de acuerdo a ciertos rasgos que sustentan valores que hacen diferente al grupo de otro.* (Anzorena, 2013, 41) Sobre esta base podemos reconocer como grupos seleccionados a las mujeres y diversidades, creando una subcomunidad política, económica, social y cultural que disputa poder en la arena del Estado para conquistar el acceso a más y mejores derechos.

*[...] para visibilizar el papel de las mujeres en todos los ámbitos es necesario plantear un análisis que permita articular la producción y la reproducción. En este sentido, tomamos la definición de prácticas sociales en términos de relaciones sociales definidas como «un conjunto coherente (pero no necesariamente consciente) de comportamientos y actitudes inidentificables en el conjunto de la vida cotidiana. (Anzorena, 2013, 48-49)*

Su surgimiento se da en un contexto, tal como hablamos anteriormente, en el cual la cuestión de género en materia de acceso a derechos básicos para el ejercicio de la ciudadanía estaban en plena vigencia. El retorno a la democracia desde 1983 y, particularmente después de la profunda crisis del 2001, las pujas por el equilibrio de fuerzas se vieron materializadas a través de acciones que reconocían una transformación en la elaboración de políticas públicas con mayor sensibilidad para el caso de las mujeres y diversidades.

Uno de los puntos centrales en el análisis de políticas públicas para la igualdad de género es la conquista de la justicia, pero no de forma explícita, sino como medio para conquistar dicha igualdad y como factor de comprensión al momento de formularlas y evaluar su aplicación.

*Cuando se habla de políticas justas para la igualdad de género, es importante comenzar a poner más énfasis en la fase de evaluación de las políticas. Más allá de sus objetivos, lo que debe predominar son sus incluso más, sus efectos en la superación de la desigualdad que se buscaba enfrentar. (Benavente R. & Valdés Barrientos, 2014, 120)*

El punto más débil que tiene el análisis de estas políticas públicas puede radicar en lo reciente de las mismas y en lo que esto produce en la estandarización de ciertas categorías y/o criterios de evaluación. Sumado a esto tenemos que la variedad de enfoques para su abordaje determina un amplio abanico de categorías para tener en cuenta y que, usadas de forma incorrecta o dentro de un cuerpo distinto al de origen de las mismas, puede resignificar un análisis por completo.

El éxito de estas políticas se ve asegurado cuando el análisis en profundidad resulta en la elaboración de información sólida, pública y accesible que permite afirmar y reafirmar las demandas de los colectivos que representan en tanto su inclusión en las políticas de Estado en la visibilización de su realidad y sus demandas.

*La existencia de mecanismos de diálogo entre la sociedad civil y el Estado es una condición necesaria no solamente para velar por el cumplimiento de la política, sino que además para discutir y establecer los pasos que es preciso*

*seguir a fin de lograr un avance constante en favor de los objetivos de justicia de género.* (Benavente R. & Valdés Barrientos, 2014, 122)

La conquista de avances en la generación de políticas públicas para la igualdad de género depende del seguimiento constante y cercano de los grupos de interés que luchan para su concreción. La promoción de mayor autonomía y poder de las mujeres en la totalidad de la vida en sociedad es el fin ulterior de estas políticas y su aplicación plena depende estrictamente de los procesos de difusión y de aprendizaje que se den en los territorios en disputa. La implementación de estas políticas se da de forma coherente y cohesionada, sí y solo sí, cuando los cambios políticos, sociales y culturales se encaminan a la realización de revisiones y la generación de categorías específicas de análisis que permitan cumplir su fin último: terminar con la desigualdad de género en el país y en la región.

Las políticas públicas que buscan promover la igualdad de género manifiestan una especial sensibilidad en el abordaje de las problemáticas de las mujeres y se orientan naturalmente a lograr la conquista y el acceso a más y mejor bienestar, seguridad y autonomía. Dentro de las mismas existen 4 líneas de discusión y abordaje: en primer lugar se encuentran las políticas para las mujeres, en segundo lugar las políticas con perspectiva de género, en tercer lugar las políticas de transversalización de género y en cuarto lugar las políticas basadas en acciones afirmativas. Su identificación nos permite analizarlas en tanto los resultados obtenidos en materia de redistribución y justicia, reconocimiento y representación con el fin de fortalecer la autonomía física, económica y política de las mujeres.

La concreción de soluciones a situaciones concretas de injusticia contra las mujeres y diversidades implica contar necesariamente con políticas públicas que en sus fases de planificación, elaboración, aplicación y evaluación estén efectivamente orientadas a conquistar la justicia y la igualdad en la sociedad. Una política pública en sí misma cuenta con un complejo proceso de análisis para lograr conformar los planes, programas, proyectos y acciones a desarrollar. La multidisciplinariedad, la rigurosidad en la investigación, la competencia en los análisis y la precisión de los datos a recabar y procesar son aspectos centrales para lograr que una política pública refleje las demandas, necesidades y urgencias que debe abordar.

### **2.3.1 Políticas para las mujeres**

Las políticas públicas para las mujeres son aquellas que tienen por objetivo principal compensar y conciliar el trabajo y las tareas de cuidado que realizan las mujeres. Su

aspecto clave de análisis está orientado a entender las necesidades específicas de las mujeres en tanto la división entre hombres y mujeres.

*[...] las políticas para las mujeres procuran disminuir las brechas de género como lo son, por ejemplo, las diferencias en el ingreso de varones y mujeres, mediante cambios en la legislación laboral y educativa. El papel socialmente asignado a los hombres no es cuestionado y estas políticas asumen, de hecho, su desvinculación de la esfera doméstica.* (Rodríguez Gustá, 2008, 112)

Su principal aporte al estudio y la elaboración de políticas públicas que buscan promover la igualdad de género radica en identificar los problemas que tienen las mujeres en tanto una posición de desventaja, mientras que una de las mayores críticas que se le hacen es que las necesidades de las mujeres se ven estrictamente reducidas a las recompensas que pueden llegar a conquistar. Este enfoque parte de la base de que los roles y responsabilidades en materia de bienestar social y familiar se reproducen continuamente porque no se cuestionan y porque son producto de una matriz histórica así constituida.

Tiene en común con las políticas con perspectiva de género que ambas líneas concuerdan en que la división sexual del trabajo es la principal causa de la desigualdad entre hombres y mujeres. Por otra parte, uno de los mayores desafíos que tiene la elaboración de las políticas para las mujeres principalmente en nuestro país es la clara dificultad que existe para comprender, problematizar y poner en evidencia las relaciones subyacentes que sostienen al Estado y al sistema patriarcal. Claudia Anzorena en la introducción de su trabajo *Mujeres en la trama del Estado* (2013) lo plantea de este modo:

*La dificultad en las políticas dirigidas a las mujeres, a partir de la restauración democrática en Argentina, reside en que implican un haz de relaciones escasamente evidentes: las relaciones entre sociedad civil y Estado, entre economía y política, entre cuerpo y política, entre las múltiples opresiones, entre distribución y reconocimiento, entre dimensiones estructurales y transformaciones históricas, entre inercia de lo establecido e incidencia de los intentos de transformación en escenarios sumamente inestables y complejos.* (Anzorena, 2013, 19)

### **2.3.2 Políticas con perspectiva de género**

Las políticas públicas con perspectiva de género son aquellas que tienen por objetivo principal conquistar la transformación de las relaciones de poder vigentes en todos los

ámbitos de la vida. Su aspecto clave análisis consiste en poner en relieve las asimetrías existentes para transformar la división sexual del trabajo.

*En el contexto de las políticas con perspectiva de género, el cambio social aparece como un deber normativo del Estado que debería plasmarse en estrategias de política pública. En principio, el Estado –aún el democrático– representaría, predominantemente, los intereses de varones [...] (Rodríguez Gustá, 2008, 113)*

El aporte fundamental que realiza esta línea se basa en que el poder es el centro de análisis y acción de las políticas públicas, tomando a las mujeres como actoras sociales y políticas. En este sentido *estas políticas implementan acciones concernientes a los derechos de las mujeres, la democratización de las familias y las responsabilidades domésticas compartidas.* (Di Marco<sup>21</sup> en Rodríguez Gustá, 2008, 113). El cambio social es un factor de análisis para esta perspectiva porque se lo entiende como un deber ineludible que tiene el Estado desde lo normativo ya que, en principio, representa preferentemente las demandas y necesidades de los hombres.

*En términos de política pública, la elaboración de políticas con perspectiva de género presupone el diseño y la puesta en marcha de acciones de largo plazo, relacionadas con políticas sectoriales más amplias. Ello resultaría en la elaboración de planes de igualdad de oportunidades nacionales y sectoriales (como lo son, por ejemplo, los planes para las mujeres rurales, para la igualdad del género, en la educación, etc.). (Rodríguez Gustá, 2008, 114)*

La principal crítica que se le realiza a las políticas públicas con perspectiva de género es que bajo el supuesto del género como categoría base de análisis, se desvanece el análisis multinivel de la desigualdad estructural. A los fines del presente trabajo, se toma este enfoque porque se busca enmarcarlo dentro de la política migratoria llevada a cabo por el Estado durante la década del 2010-2019 con el objetivo de mostrar que su presencia se da en el marco del deber de garantizar condiciones de igualdad, en este caso para las personas migrantes. *Desde la perspectiva de género, se toma como referencia a las mujeres y cómo éstas, a partir de luchas de espacios de poder, dentro de un contexto laboral, construyen y estructuran nuevas subjetividades a partir de las representaciones sociales.* (Camberos Sánchez, 2011,47)

Desde el punto de vista de las relaciones sociales, las políticas públicas que retoman la perspectiva de género se ven configuradas por la importancia de las mismas en la

---

<sup>21</sup> G. DI MARCO (2005), "Políticas sociales y democratización", en G. DI MARCO (Coordinadora), Democratización de las familias, Buenos Aires, UNICEF. en Rodríguez Gustá 2008.

generación de un conocimiento sistematizado que permite entender a las mujeres dentro de la división sexual del trabajo, sus responsabilidades en las esferas de la vida pública y privada, el acceso al conocimiento, a las representaciones y la participación política y su condición jurídica y social.

### **2.3.3 Políticas de transversalización de género**

Las políticas de transversalización del género tienen por objetivo principal incluir la perspectiva de género en todas las políticas públicas. Su aspecto fundamental es que se presentan en el re-diseño del Estado en tanto institucionalidad y abordaje sistémico. *[...] asumir la perspectiva de la transversalización de género en las políticas públicas significa que las construcciones culturales en torno a lo femenino y lo masculino están cristalizadas en las estructuras y las prácticas del propio Estado.* (Rodríguez Gustá, 2008, 115)

Para este enfoque, las desigualdades de género y las bases de la institucionalidad del Estado están unidas y se entrelazan para formar los cimientos del accionar del mismo. Esta relación intrínseca se manifiesta en las normativas, regulaciones y jerarquías existentes que a lo largo del tiempo se van resignificando. Dentro de los aportes que esta perspectiva realiza, establece la inexistencia de la equidad si el Estado no se transforma porque es un actor clave en la construcción de un sistema desigual.

*Habida cuenta de estas consideraciones, el fin último de las políticas de transversalización es transformar los estándares asociados con la masculinidad y la feminidad así como su desigual valoración cultural, de modo tal de cambiar las inercias de género sedimentadas en el apartado estatal* (Rodríguez Gustá, 2008, 115)

La principal crítica que se le realiza a las políticas de transversalización del género es que pueden llevar a la pérdida de especificidad si no se delinear y adaptan los objetivos a las diversas políticas públicas.

### **2.3.4 Políticas de acciones afirmativas**

Ana Rodríguez Gustá (2008) plantea que *las acciones afirmativas son procedimientos que procuran garantizar la representación de grupos cuyos atributos adscriptos están socialmente desvalorados.* Uno de los ejemplos más claros son aquellas que buscan la llegada de mujeres y diversidades a los ámbitos de decisión. Durante las décadas del '40 y el '50 los movimientos de mujeres de Latinoamérica pudieron conquistar la ciudadanía política plena (hasta ese entonces) gracias a la sanción de las leyes que

introducían el voto femenino. En el caso de Argentina se dió con la Ley Nacional N° 13010 que se sancionó en el año 1947 y que permitió a las mujeres de todo el país elegir y ser elegidas en la elección de 1951.

*Las políticas de acción afirmativa más conocidas son las directas, al estar orientadas a modificar la composición demográfica de una organización en forma inmediata [...] Aunque menos conceptuadas como políticas de acción afirmativa, existen medidas indirectas que promueven transformaciones en la estructura de oportunidades de las instituciones para que, eventualmente, exista una mayor representación femenina en las jerarquías organizacionales.*

(Rodríguez Gustá, 2008, 111)

Estas políticas tienen como objetivo fundamental lograr que las mujeres conquisten progresivamente mayores niveles de participación en los lugares de toma de decisiones, siendo su aspecto clave la promoción de la inclusión de las mujeres en los ámbitos de decisión del Estado. Su aporte principal es cuestionar las jerarquías vigentes y fomentar políticas de acceso. La principal crítica que se puede realizar a estas políticas públicas es la reducción de la igualdad de género a la mera presencia y relevancia numérica de mujeres en espacios de decisión.

**Tabla N°2: Análisis comparativo de políticas públicas orientadas a la igualdad de género**

<b>ANÁLISIS COMPARATIVO DE POLÍTICAS PÚBLICAS ORIENTADAS A LA IGUALDAD DE GÉNERO</b>				
	<b>POLÍTICAS PARA LAS MUJERES</b>	<b>POLÍTICAS CON PERSPECTIVA DE GÉNERO</b>	<b>POLÍTICAS DE TRANSVERSALIZACIÓN DE GÉNERO</b>	<b>POLÍTICAS DE ACCIONES AFIRMATIVAS</b>
<b>ASPECTO CLAVE</b>	Están orientadas a las necesidades específicas de las mujeres en tanto la división entre hombres y mujeres.	Ponen en relieve las asimetrías existentes para transformar la división sexual del trabajo.	Se presentan en el re-diseño del Estado en tanto institucionalidad y abordaje sistémico.	Promueven principalmente la inclusión de las mujeres en los ámbitos de decisión del Estado.
<b>OBJETIVO</b>	Compensar y conciliar el trabajo y las tareas de cuidado que realizan las mujeres.	Conquistar la transformación de las relaciones de poder vigentes en todos los ámbitos de la vida de las mujeres.	Incluir la perspectiva de género en todas las políticas públicas.	Incrementar el número de mujeres en la jerarquía del Estado.
<b>CRÍTICAS</b>	Las necesidades de las mujeres se ven estrictamente reducidas a las recompensas que pueden llegar a conquistar.	Bajo el supuesto del género como categoría base de análisis, se desvanece el análisis multinivel de la desigualdad estructural.	En exceso pueden llevar a la pérdida de especificidad si no se delinear y adaptan los objetivos a las diversas políticas públicas.	Reducción de la igualdad de género a la mera presencia y relevancia numérica de mujeres en espacios
<b>APORTES</b>	Identifica los problemas que tienen las mujeres en tanto una posición de desventaja.	El poder es el centro de análisis y acción de las políticas públicas y toma a las mujeres como actoras sociales y políticas.	Inexistencia de la equidad si el Estado no se transforma porque es un actor clave en la construcción de un sistema desigual.	Cuestiona las jerarquías vigentes y fomenta políticas de acceso.

Fuente: Elaboración propia en base al trabajo *Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención* de Ana Rodríguez Gustá (2008)

#### **2.4 El enfoque de género en las políticas públicas regionales**

El interés en establecer la igualdad de género como objetivo en la gestión pública se ve plasmado en muchos acuerdos regionales e internacionales durante las primeras 2 décadas del siglo XXI. Si queremos definir el grado de efectiva justicia de una política pública desde el enfoque de género es un imperativo fundamental considerar en el análisis el objeto y el destinatario de la misma. En este sentido el género no puede ser

catalogado como una clase social ni las desigualdades de género pueden ser atribuidas exclusivamente a un factor, por lo cual se vuelve central entender que las demandas en materia de género son producto de articulaciones de injusticias económicas, injusticias de reconocimiento, injusticias en materia de participación política e injusticias en el reparto del poder para la toma de decisiones.

*El sistema de géneros es un sistema de poder en torno a ciertas capacidades y potencialidades de los cuerpos humanos: la sexualidad y la reproducción. El núcleo fundamental del sistema se encuentra en el control que los varones ejercen sobre la reproducción y la sexualidad de las mujeres y, derivado de este control, sobre la capacidad de trabajo de las mujeres. (Valle Rodríguez & Bueno Sánchez, 2006, 7)*

Los análisis de los feminismos desde la segunda mitad del siglo XX en adelante han permitido tipificar diferentes políticas públicas como las que mencionamos en el punto anterior. En materia de enfoque de género, que tiene sus antecedentes conceptuales alrededor de la década de los 60' pero con su punto de reconocimiento clave en la década de los 80', el eje clave para el análisis de las políticas públicas era la interpretación de las diferencias en el comportamiento entre hombres y mujeres producto de construcciones históricas. Lo novedoso del mismo radica en que llegó a romper el esquema tradicional que determinaba que las diferencias entre hombres y mujeres eran estrictamente de carácter biológico.

*Las mujeres, hasta mediados del siglo XX, eran incluidas en la planificación social como parte de la unidad familiar, de grupos vulnerables y carenciados que debían ser protegidos, o en políticas demográficas, pero nunca atendiendo a las problemáticas como colectivo con necesidades específicas resultantes de su condición de género. (Anzorena, 2013, 71)*

En el caso de América Latina, las políticas públicas surgidas con enfoque de género se vieron estimuladas intensamente por los contextos sociopolíticos de la región que provocaron adelantos desde la investigación académica gracias al empuje ininterrumpido de los feminismos a través de los movimientos de mujeres y de derechos humanos en general. A partir de la década del 90' y con mayor fuerza desde el 2000, el enfoque de género en las políticas públicas ha permitido identificar y señalar una serie de factores claves que sirvieron de punto de partida para los debates:

- La aceptación de que las mujeres y diversidades viven en una clara posición de subordinación frente a los hombres en todas las sociedades, lo que se traduce

en desventajas estructurales en acceso y goce de oportunidades para el desarrollo de una mejor calidad de vida.

- La existencia de prácticas discriminatorias diversas que deben ser prevenidas y combatidas porque han llegado a los extremos de negar derechos fundamentales a las mujeres y diversidades.
- La presencia creciente de una conciencia en los Estados y las sociedades de que la subordinación y discriminación de las mujeres y diversidades es un asunto de relevancia pública que obliga los gobiernos y la comunidad internacional a trabajar incansablemente en su solución.
- La imposibilidad de hablar de un desarrollo democrático pleno mientras subsista la desigualdad, la opresión y la discriminación sobre las mujeres y diversidades obliga a la formulación de políticas públicas que garanticen efectivamente la igualdad de género.

Las reivindicaciones de los feminismos en Latinoamérica se han desarrollado en el marco de las modificaciones que se han ido dando en las relaciones internacionales de la región con el resto del mundo. Los contextos de avances y conquistas en los derechos sociales, económicos y políticos significaron un ambiente ideal para la instalación del debate central: la injusta y estructural desigualdad en la que han vivido y viven las mujeres y las disidencias en la sociedad y la urgente necesidad del reconocimiento de sus derechos por parte de las instituciones que regulan la vida en sociedad.

*En este contexto de luchas por transformaciones regionales, y también globales, estamos frente a la gestación de nuevos marcos de sentido, se han abierto una diversidad de espacios transformadores y múltiples voces de sujetas y sujetos emergentes dialogan y alimentan las nuevas o renovadas formas de interrogar la realidad, de aportar saberes y opciones, de mostrar lo antes invisible, y de construir una igualdad más profunda y abarcante. (Carosio, 2012, 9)*

En el caso específico de las mujeres en tanto sujetas concretas, sus diferencias innegables en comparación con otros colectivos de la sociedad fueron el puntapié inicial para las discusiones que se han dado y se siguen dando alrededor de la cooperación entre los países de la región. Los países latinoamericanos han llevado la discusión de la situación de desigualdad estructural que padecen las mujeres de estos países a los organismos e instituciones internacionales con el objetivo de debatir en profundidad el rol de las mujeres en el desarrollo económico y social. Esto ocurrió

porque a través de las miradas de los feminismos y de los movimientos de mujeres se pudo empezar a entender y a enriquecer los análisis de diversos factores tales como los problemas del crecimiento demográfico desigual, el fracaso de la teoría del derrame con mecanismo de redistribución de la riqueza y el diseño centralizado de políticas públicas para las mujeres entendidas sólo en sus proyectos de familia y de comunidad e inhabilitándolas a acceder otros escenarios como la disputa por el poder y la toma de decisiones.

*En los últimos años se ha debatido intensamente sobre la significación de la categoría de género: qué se entiende por género no es meramente una cuestión teórica sino también política. En los enfoques de los organismos internacionales y de los gobiernos nacionales, muchas veces se identifica el concepto de género con mujer y a la mujer como una sujeta vulnerable objeto de aplicación de políticas sociales. Esta postura ha llevado a que las políticas, a pesar de los discursos aggiornados, no se diferencian sustancialmente de las políticas que piensan a las mujeres como recursos económicos o como agentes de programas de asistencia cuyos beneficiarios/as son otras y otros: fundamentalmente sus hijos e hijas. (Anzorena, 2013, 76)*

Los nuevos marcos de sentido que se han gestado en Latinoamérica a partir de la llegada del siglo XXI han provocado la gestación y la apertura de espacios de discusión y disputa transformadores para las luchas de los feminismos y para la profundización de la presencia del enfoque de género en las políticas públicas. Las voces de las sujetas en cuestión se encuentran en un diálogo con las estructuras preexistentes y con otros sujetos que encuentran el camino para visibilizar sus reclamos a través de la retroalimentación constante y consciente para cuestionar la realidad, poner luz sobre lo que se encontraba oculto y para construir una igualdad más trascendente y abarcativa. Tal como lo plantea Alba Carosio en su trabajo *Feminismo y cambio social en América Latina y el Caribe (2012) Hay una vitalidad feminista renovada que no deja de protagonizar luchas por la profundización de la igualdad y la emancipación.*

Nuestro sur del continente es tierra fértil para la emergencia, la expresión y la vigencia de los feminismos antihegemónicos porque somos las mujeres y las diversidades que sufrimos la desigualdad estructural de ser consideradas el patio trasero del mundo, porque somos las descendientes de las inmigrantes que vinieron con una mano atrás y otra adelante a trabajar en las casonas y las plantaciones de los grandes terratenientes o hacinadas en las fábricas de las ciudades, porque somos las

descendientes de los pueblos originarios que vieron su vida arrasada por el androcentrismo europeo, colonial, imperial y saqueador de recursos, porque somos las que tomamos la lucha de las sufragistas para poder conquistar la plena ciudadanía en la participación de la vida política, porque somos las que salimos a parar la olla en los hogares, comedores y merenderos cuando las políticas neoliberales se llevan puesto el sustento formal del hogar producto de la pérdida de los puestos de trabajo, porque somos quienes tomamos la posta de la lucha de las defensoras de los recursos naturales frente al extractivismo de las multinacionales, porque somos las hijas y las nietas de las Madres y las Abuelas de Plaza de Mayo, porque somos las pibas que salimos a la calle para exigirle al Estado que deje de invisibilizar nuestras muertes a manos de la violencia patriarcal y para que se garantice el ejercicio de la libertad sobre nuestros cuerpos. Los feminismos del sur global y en especial los latinoamericanos son pensamiento crítico, contracultural y contrahegemónico porque buscan desmontar el aparato opresivo de explotación constante sobre los cuerpos que se encuentra legitimado por el contrato social establecido en la modernidad y sostenido hasta la actualidad.

*La sociedad organizada a partir del contrato social se articula en dos esferas, pero sólo la esfera pública –a diferencia de la esfera doméstica– es designada como históricamente relevante. En el sustrato social sumergido e invisibilizado, el contrato sexual define las relaciones entre mujeres y hombres, legitima la diferencia como desigualdad con el ejercicio cotidiano de derechos y deberes, establece la pertenencia de las mujeres al espacio doméstico jerárquicamente subordinado, despreciándolo e instaurando plusvalía sexual, es decir, el patriarcado. (Carosio, 2012, 10)*

La rauda transición de la presencia de las mujeres latinoamericanas al mundo del trabajo y a la vida pública y política en la última década del siglo XX y las que van del siglo XXI tiene un punto de partida trascendental: la transformación neoliberal. El mercado aquí interrumpe la vida en sociedad como el articulador por excelencia alrededor del cual giran las vidas de hombres, mujeres y del Estado con una de las máximas capitalistas fundamentales: *ella para él, él para el Estado y los 3 para el mercado* (Valle Rodríguez & Bueno Sánchez, 2006, 14).

La incorporación de las mujeres al mundo del trabajo (en su mayor parte a los trabajos precarizados e informales) cobró fuerza por las fracturas en el seno familiar producto de la pobreza y el desempleo creciente. Un informe de la CEPAL del 2009 retomado por Alba Carosio (2012) decía que solo en América Latina  $\frac{1}{3}$  de los hogares tenían

una jefatura femenina en las décadas los 90' y 2000 y que en algunos países estas ascendieron al 50%. Otro dato relevante en el mismo es el índice de feminidad de la pobreza, el cual determinó que entre 1990 y 2006 por cada 100 hombres en hogares pobres, encontrábamos 119 mujeres en dicha situación.

*Las mujeres han demandado en más de una oportunidad un mayor protagonismo del Estado en la corrección de las desigualdades, mientras en otros casos han tratado no sólo que el Estado proteja sus derechos sino también que las proteja del mismo aparato estatal. (Valle Rodríguez & Bueno Sánchez, 2006, 1)*

Esta situación, con la llegada de la gran oleada de gobiernos progresistas en Latinoamérica tuvo un cambio de curso interesante porque si bien los feminismos seguían criticando la vigencia de un sistema profundamente desigualdad, se pudo divisar la igualdad de género como un horizonte posible. Y esto se dio sin ninguna duda gracias a la presencia de la organización colectiva de los feminismos y de los movimientos de mujeres que desarrollaron una inquebrantable capacidad de resistencia con una clara épica de la autonomía para definir y diseñar proyectos de vida emancipatorios. Las políticas públicas son enfoque de género o tendientes a la conquista de la igualdad de género buscaban ser el eco de las voces de todas las mujeres latinoamericanas indígenas, blancas, rurales, negras, urbanas, trabajadoras de casas particulares, mujeres con discapacidad, jóvenes, adultas mayores, miembros de la comunidad LGBTIQ+ y migrantes que demandaban sin lugar a titubeos o medias tintas la igualdad para conquistar la justicia social y una vida plenamente democrática.

*Las opresiones percibidas y nombradas por el feminismo latinoamericano son materia prima para propuestas audaces que enriquecen miradas y subvierten la fragmentación social, la mercantilización, la desintegración de la vida y el patrimonialismo heredado del neoliberalismo que pervive incluso en el interior de las dinámicas y procesos de cambio. (Carosio, 2012, 12)*

## **2.5 Las brechas de género y las políticas públicas**

Históricamente se ha dicho que las mujeres tenemos la obligación de perpetuar el género porque no solo somos el pilar del hogar sino que también somos las pedagogas del sistema. En tanto institución, somos quienes estamos encargadas de reproducir a las mujeres como mujeres y a los hombres como hombres y también somos las grandes responsabilizadas cuando algo escapa al sistema preestablecido. Cuando hablamos de brechas de género nos referimos a una categoría de análisis que

permite enseñar la distancia que existe entre mujeres y hombres respecto a un indicador. Esta categoría surge con el fin de poner en el foco la brecha que existe entre hombres y mujeres en materia de oportunidades, de acceso a derechos y a recursos de tipo económicos, sociales, culturales, políticos, etc.

*Las mujeres y la madre somos instituciones del Estado y funcionarias del Estado. Una de las más importantes funciones de la madre es hacer mujeres y hombres y hacer que nos mantengamos firmes porque no podemos abdicar. Esto es la madre en el sentido simbólico, como sujeto social. El padre es una institución de género, éste tiene las funciones del gran poder y lo que hace es aplicar las sanciones del género. (Lagarde, 1996, 8-9)*

Una de las consecuencias más palpables de las brechas de género se ve en el desarrollo de la autonomía de las mujeres. Esto se puede evidenciar en la autonomía económica, la cual entendemos como la capacidad de las personas (en este caso las mujeres) para generar ingresos propios a partir del acceso al mundo del trabajo remunerado. Desde el enfoque de las políticas públicas con perspectiva de género, este indicador nos permite entender el uso del tiempo y el nivel de contribución de las mujeres a la economía.

En este sentido consideramos sumamente importante el impulso de las políticas públicas que reconozcan el valor productivo de los trabajos históricamente invisibilizados a través del desarrollo y el fortalecimiento de aquellas acciones que buscan conquistar la igualdad laboral, reconocer el valor del trabajo de cuidado y sobre todo aquellas que buscan eliminar la discriminación por motivos de género y las asimetrías de poder en el acceso, la permanencia, la toma de decisiones y las remuneraciones en el mundo del trabajo. Aquí la responsabilidad del Estado es fundamental porque se debe constituir como el gran eje articulador entre los privados, la sociedad, las familias y el mundo del trabajo para la integración de quienes realizan estas tareas a través de prestaciones de servicios y el acceso a la protección social que permitan ampliar el bienestar, el disfrute y la dignidad de las mujeres. Un ejemplo claro de esto es la política pública lanzada por ANSES a partir del año 2021 mediante la cual se le reconocían años de aportes a las mujeres trabajadoras y a las mujeres en edad jubilatoria por las tareas de cuidado de sus hijos e hijas. Estos años se computaban a favor según la cantidad de hijos que hubieran tenido, si hubieran sido beneficiarias de programas de apoyo económico en la crianza como la AUH (asignación universal por hijo), si tuviesen hijos o hijas con discapacidad o a través del sistema de adopción.

*Mediante las políticas públicas de género se pretende reivindicar a las mujeres, social, económica y políticamente, para incluirlas en el mercado laboral o de trabajo, ya que en América Latina las brechas entre la justicia y pobreza, desigualdad, exclusión social y laboral han ido en aumento en lugar de disminuir. (Camberos Sánchez, 2011, 50)*

La autonomía en la toma de decisiones de las mujeres es otro factor fundamental en el análisis de las políticas públicas que tienen por fin terminar con las brechas de género. Cuando hablamos de autonomía en la toma de decisiones hablamos de la presencia de las mujeres en los diferentes niveles de decisión y las acciones que promueven su participación en igualdad de condiciones. El Estado a través de las políticas públicas para la conquista de la igualdad de género se convierte en un garante para el cumplimiento del incremento de los espacios de participación igualitaria para las mujeres y para la promoción de la paridad en el acceso al poder en los sistemas electorales. El proceso de empoderamiento de las mujeres es un camino clave para la consecución de la autonomía individual y en la toma de decisiones porque también sirve para estimular la organización colectiva, la movilización y sobre todo la resistencia en tiempos de marchas y contramarchas en las conquistas de derechos. En la década del 90' hay quienes decían que *para [...] lograr el desarrollo y la equidad, el empoderamiento se proyecta como herramienta que permitirá en este siglo XXI "mirar al mundo con ojos de mujer"* (Camberos Sánchez, 2011, 45)

Otro factor fundamental a tener en cuenta es la autonomía física, entendiendo a ésta como el respeto a los derechos reproductivos de las mujeres y diversidades y la prevención y la penalización de las violencias de género. Las políticas públicas con perspectiva de género son centrales para la erradicación de todas las formas de violencia y estigmatización contra las mujeres y diversidades porque su desarrollo y aplicación buscan asegurar el acceso efectivo a los derechos y servicios básicos a las mujeres en situación de violencia y a sus familias. También juegan un rol fundamental en el acceso de hombres, mujeres y diversidades a la información y a los servicios de salud sexual y reproductiva, sensibilizando a las y los actores y sus vínculos sexo-afectivos de forma responsable con otras personas.

*[...] un aspecto central en una agenda de políticas para cerrar brechas de género incluye a todas las intervenciones tendientes a reducir la violencia contra la mujer, un tema que excede el propósito de este documento. Asimismo, vale la pena destacar que una agenda de políticas públicas tendientes a lograr una mayor igualdad de género no estará completa si no*

*incluye esfuerzos para generar más y mejor información para el monitoreo y la evaluación de las mismas.* (Marchionni et al., 2018, 19)

Sin lugar a dudas las mujeres encontramos una gran diversidad de obstáculos en nuestras trayectorias de vida, pero por un segundo pensemos en los obstáculos que atraviesan las mujeres migrantes. La primera barrera con la que nos topamos es con el suelo pegajoso, categoría que nos permite entender cómo las mujeres somos víctimas de la segregación vertical en materia de género. Para el estudio de la perspectiva de género en materia migratoria, este concepto es fundamental porque nos permite entender y visibilizar las enormes dificultades que tenemos para poder abandonar el ámbito de lo doméstico y de la precarización laboral, hacia el ámbito de lo público y de la formalidad en lo laboral. También nos invita a pensar en la segregación vertical dentro de los propios colectivos de mujeres, ya que por ejemplo una mujer blanca argentina claramente tiene más ventajas de acceso, permanencia y crecimiento en lo laboral que una mujer migrante de países limítrofes o que una propia mujer argentina racializada.

El segundo obstáculo con el que nos encontramos son las paredes de cristal. Esta categoría nos permite entender la segmentación en el desarrollo de las trayectorias de vida de las mujeres en tanto la división a través de muros invisibles. Estos muros lo que provocan es una concentración de la población de mujeres en los sectores menos dinámicos de la economía y, por supuesto los peores remunerados mientras que los hombres concentran su predominancia en los sectores más dinámicos y mejores remunerados de la economía. Históricamente durante generaciones las mujeres desde la infancia nos vimos asociadas a las tareas del hogar y a los trabajos socialmente sexualizados para nosotras: trabajadoras de casas particulares, docentes, enfermeras, secretarías, etc; mientras que los hombres siempre se ven asociados “naturalmente” a los roles de poder y toma de decisiones tales como gerentes, científicos, ingenieros, políticos, médicos, etc. Hagamos el ejercicio por un momento de pensar si una mujer ingeniera en genética argentina corre con las mismas oportunidades que un hombre ingeniero en genética argentino. Desde ya sabemos que es un no. Y ahora pensemos en una mujer migrante ingeniera en genética respecto a sus colegas argentinos: las respuestas se brindan solas.

El tercer obstáculo con el que nos encontramos, que más que encuentro podríamos decir que es un fuerte encontronazo es el techo de cristal. El techo de cristal representa la limitación del ascenso de las mujeres en sus trayectorias de vida. Esta limitación se puede dar en lo laboral, en lo familiar, en lo académico, etc. Esta

discriminación vertical representa la desigualdad en la distribución de la presencia de mujeres a medida que los puestos se acercan a la toma de decisiones. Es tan claro como cuando vemos en un hospital una enfermera trabajando bajo las órdenes de un médico en jefe, y es aún más claro cuando vemos a una trabajadora racializada (por no ser blanca o por ser migrante) bajo las órdenes de un hombre (generalmente) o de una mujer blanca.

Las brechas de género y en especial las políticas públicas con enfoque en la igualdad de género que buscan terminar con estas brechas nos permiten entender y visibilizar que la exclusión de las mujeres compromete sus derechos, su autonomía y su capacidad de empoderamiento. Dichas brechas terminan afectando al conjunto social y en especial a las matrices productivas de una nación porque terminan dejando fuera de los espacios a las personas (sobre todo mujeres) con grandes talentos inutilizados que impactan de forma negativa en el crecimiento de la economía de un país o de una región.

*[...] una política de igualdad de género que pueda realmente responder a las necesidades de las mujeres requiere también responder ciertas preguntas, que es quién produce el conocimiento. Y esa es nuestra primera reflexión, quién produce el conocimiento que deriva de las problemáticas sociales y culturales, y por tanto quién es la voz que propone la política pública. (Valdés en Costa Rica Cooperación Sur Sur - Cooperación Triangular et al., 2022, 71)*

La tarea central entonces de las políticas públicas con enfoque en la igualdad de género es permitir el diseño y la construcción de un campo de acción que permita derribar las representaciones estereotipadas de género, promover y transversalizar los procesos de contratación laboral libres de sesgos de género, visibilizar a las mujeres y diversidades que se desarrollan en sectores históricamente pensados para los hombres y desarrollar un marco normativo que permita el reconocimiento de las tareas de cuidado como trabajo así como la modificación de las leyes vigentes para mejorar y ampliar los derechos de las personas trabajadoras en tanto el ejercicio de los roles de cuidado y su conciliación con el mundo laboral formal, entre otras acciones destacadas.

## **2.6 Desarrollo de estrategias, programas y políticas públicas de ampliación de derechos y oportunidades en materia de géneros**

Durante la década del 2010 - 2019 Argentina particularmente y América Latina en su conjunto lograron avances significativos en lo que respecta a la agenda de género. La

conquista de derechos por parte de las mujeres termina reflejando que la violencia contra las mujeres está cargada de una profunda injusticia de reconocimiento y su victoria exige más que medidas de redistribución, la reconversión de las relaciones a través de la construcción de nuevos patrones, igualitarios por supuesto, que transformen los vigentes y dominantes.

*La dimensión de reconocimiento se vincula directamente a la subordinación cultural y social de ciertos grupos debido a su posición o estatus. En el marco de la supremacía del patrón androcentrista dominante, lo femenino es depreciado y se privilegian y valoran los rasgos asociados a la masculinidad.*  
(Benavente R. & Valdés Barrientos, 2014, 23)

En algunos países de la región, como es el caso de Uruguay y Brasil, las estrategias, programas y políticas públicas estuvieron enfocadas prioritariamente a combatir la violencia sobre las mujeres por el hecho de ser mujeres. Estas medidas tendieron a alcanzar la igualdad de género a través de la conquista de la justicia de género mediante el logro de la autonomía física de las mujeres. El medio subyacente de estas acciones era politizar la vida privada y lograr que los problemas que históricamente han sido considerados privados se volvieran un claro objeto para el abordaje de políticas públicas. La Argentina durante la década del 2010-2019 fue un país de avanzada en la región ya que gracias a la *Ley 26485 de protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres* que data desde 2009 y su posterior *Decreto Reglamentario 1011/2010* se logró tipificar en la letra de una norma los diferentes tipos de violencia que existían y aún existen sobre nosotras. Otra de las iniciativas más destacadas en este sentido fue la sanción de la *Ley 27499 Ley Micaela de Capacitación Obligatoria en Género para todas las Personas que integran los tres poderes del Estado* que data del 2019 y establecía la formación obligatoria de los miembros y agentes de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial en la temática de género y de violencia contra las mujeres. En ese entonces también encontramos una ley de importancia trascendental como la *Ley 27501 Modificación de la Ley N° 26.485: Incorporación como modalidad de violencia a la mujer al acoso callejero* mediante la cual se tipificaba al acoso callejero como una forma de violencia contra las mujeres en el espacio público.

Otro de los países de la región que había orientado su lucha por la conquista de la igualdad de género buscando garantizar la autonomía física de las mujeres ha sido Colombia mediante las estrategias y programas que componen la política pública de acceso a la interrupción voluntaria del embarazo. En este sentido vemos que dicha

autonomía fue tomada desde el derecho a la salud plena e integral de las mujeres, por lo cual la despenalización del aborto fue un factor fundamental para disminuir la tercera causa de muerte de las mujeres en el país y para dar resolución justa en materia de justicia social e igualdad de género sobre una práctica médica que solo las mujeres y personas gestantes requieren. *Es, en suma, una política que considera el respeto a derechos fundamentales: los derechos a la vida, la salud, la igualdad y la autonomía reproductiva de las mujeres.* (Benavente R. & Valdés Barrientos, 2014, 24)

Más allá del boom de los 80' en materia de visibilización de la violencia sobre las mujeres, no fue hasta la década siguiente cuando la violencia sobre las mujeres en el ámbito del hogar dejó de ser un problema privado para pasar a ser una problemática de derechos humanos que requiere la inmediata y profunda intervención del Estado a través de la toma de decisiones políticas. El objetivo de este tipo de políticas públicas es erradicar la violencia garantizando el goce de los derechos humanos en plenitud y de forma equitativa, y a su vez, dando visibilidad a identidades que se encontraban avasalladas y expuestas a las violencias de género.

En materia de paridad en el acceso a los cargos de representación, Bolivia y Costa Rica han sido los países latinoamericanos que han tenido avances claves en esta materia. La identificación de la clara dificultad que tienen las mujeres para participar políticamente en igualdad de condiciones a los hombres fue la punta del iceberg que movilizó a estos países a trabajar en legislación que permita a las mujeres acceder a puestos de relevancia, de toma de decisiones y, principalmente, de elección. Estas políticas representaron un reconocimiento del Estado de las desigualdades históricas en materia de participación en la vida pública que han sufrido las mujeres y buscaba, a través de acciones positivas, generar nuevas condiciones que sirvieran de punto de partida para una mayor autonomía política. En el caso de Argentina, durante la década de 2010-2019, se conquistaron avances significativos en este sentido gracias a la *Ley 27.412 de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política*. Esta norma fue sancionada en noviembre del año 2017 con el fin de establecer como requisito básico para la oficialización de listas la obligatoriedad de intercalar hombres y mujeres en la totalidad de los cargos electivos. Las adhesiones provinciales a la misma llegaron en el transcurso de los años siguientes, logrando el comienzo de la materialización de la igualdad de género como un derecho humano. También encontramos en esta etapa la *Ley 27533 Ley de Protección Integral a las Mujeres: Modificación de la Ley N° 26.485* de 2019 mediante la cual se amplía la definición de lo que entendemos por violencia

de género y se tipifica la violencia política dentro de la violencia de género denominada *violencia pública-política contra las mujeres*.

*Estas políticas de acción positiva se enmarcan en la necesidad de revertir desigualdades consuetudinarias y diferencias de puntos de partida entre hombres y mujeres, que se traducen en la muy baja posibilidad de las mujeres de ser propuestas para cargos de elección popular en la misma medida que los hombres. (Benavente R. & Valdés Barrientos, 2014, 24)*

El objetivo de estas políticas era garantizar la plena participación de las mujeres en los espacios de toma de decisiones públicas y en los espacios directivos de partidos, de agrupaciones, del Estado y de las organizaciones privadas de un país. Ahora bien ¿a qué nos referimos con garantizar la plena participación de las mujeres en los espacios de decisión? nos referimos a trabajar en el reconocimiento y la reparación de las deudas que la democracia ha tenido históricamente con nosotras a través de políticas que permitan terminar con las brechas y los escollos que han impedido nuestra presencia y participación. Básicamente lo que aquí se buscaba era terminar con la paradoja de una representación minoritaria siendo, prácticamente en el mundo entero, bastante más que la mitad de la población.

Otro factor fundamental, tal como lo hemos hablado anteriormente, es la autonomía económica de las mujeres. Estas políticas se orientaban a dar resolución a las injusticias redistributivas con el fin de disminuir las brechas de ingresos entre hombres y mujeres. También implican el reconocimiento de una histórica situación de atraso y de desventaja de las mujeres en tanto los hombres y el reparto de las tareas de cuidado o el acceso desigual de las mujeres a productos de la canasta básica. En el caso de México se implementó una política denominada *de Gasto Etiquetado para las Mujeres y la Igualdad de Género (GEMIG)* mediante la cual se buscaba visibilizar los gastos que tienen las instituciones para resolver las desigualdades dentro de las mismas y en especial en las programaciones presupuestarias.

*[...] lograr el bienestar y la igualdad sustantiva (de hecho) entre mujeres y hombres, ello implica financiar programas, medidas y acciones públicas que entiendan (identifiquen) y atiendan las especificidades de género, las brechas de desigualdad entre mujeres y hombres en los distintos ámbitos de la vida y se enfoquen a eliminar las expresiones de violencia, discriminación y desigualdad por motivos de género. (Benavente R. & Valdés Barrientos, 2014, 95)*

En Argentina desde el año 2005 y gracias al *Decreto 1454/05* se implementó el *Régimen permanente de regularización voluntaria de deudas para autónomos*. Este decreto le dió carácter permanente a la moratoria previsionales establecida por la *Ley 24476* y en el año 2014 su alcance se amplió gracias a la *Ley 26970 de Régimen Especial de Regularización de Deudas previsionales que alcanza a los trabajadores Autónomos y a Monotributista* permitiendo que todas aquellas personas que llegaran a la edad jubilatoria (65 años hombres y 60 mujeres) y que no contaran con los 30 años de aportes obligatorios para acceder a una jubilación pudieran regularizar su deuda de aportes a través de un descuento del monto de los mismos de la jubilación. En materia de autonomía económica de las mujeres, en nuestro país las moratorias previsionales tuvieron y tienen un rol fundamental porque han permitido reparar en el momento de la jubilación los años de informalidad y precarización laboral. En este sentido, nuestro país una vez más se posicionó a la vanguardia regional porque gracias a esta política pública la tasa de cobertura del sistema previsional pasó de un 65% en el año 2002 a un 91% en el año 2015 y casi un 93% en el año 2022.

*Al analizar políticas públicas y programas de gobierno desde una perspectiva de género, pretendemos ir más allá de identificar políticas y programas que sirvan a las mujeres, aunque la identificación de dichas políticas es una parte necesaria de la propia investigación. Al adoptar el concepto de género como referencia de análisis, buscamos llamar la atención sobre la construcción social e histórica de lo femenino y lo masculino y sobre las relaciones sociales entre los sexos, marcadas en nuestra sociedad por una fuerte asimetría. (Farah, 2004)*

Las políticas públicas aquí abordadas, con sus programas y estrategias de aplicación correspondientes, tienen como horizonte claro la consecución de la igualdad entre mujeres y hombres más allá de lo declamativo y de las buenas prácticas. Se busca aquí la justicia y la eliminación de las diferentes formas de violencia a través de la articulación entre la representación, la autonomía individual y la redistribución del ingreso para generar nuevas, más y mejores políticas públicas que pongan en agenda estas problemáticas.

## **2.7 Abordaje sobre las instituciones estatales nacionales que desempeñaron un papel clave en la transformación de los marcos normativos con perspectiva de género**

La institucionalización del enfoque de género es producto de un proceso que supone el sostenimiento de cambios estratégicos en las estructuras y las prácticas de las instituciones en general y del Estado en particular, contemplando también los comportamientos de los actores institucionales que se ven alcanzados en este proceso. *En América Latina, los organismos de género no cuentan con suficiente autoridad jerárquica respecto de los otros segmentos del Estado.* (Rodríguez Gustá, 2008, 123)

Cuando nuestro país suscribió el primer instrumento específico en materia de protección de los derechos humanos de las mujeres como lo es la *CEDAW - Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* y la *Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer - Convención de Belém do Pará*, sobre el abordaje específico de las violencias de género comenzó a consolidar su camino como un Estado con un marco normativo profundamente defensor y promotor de los derechos de las mujeres y diversidades. A los fines del presente trabajo realizaremos un breve abordaje de esta institución ya que durante la década del 2010-2019 fue el organismo vigente por excelencia en la materia hasta la llegada del Instituto Nacional de las Mujeres y posteriormente el Ministerio de Mujeres, Género y Diversidad de la Nación.

*Se trata de pensar el feminismo en relación con los cambios en América Latina y el Caribe, a través de la complejidad y entrecruzamiento de las múltiples y diversas dominaciones y propuestas emancipatorias en relación con la coyuntura de la región. La hipótesis es que el feminismo como pensamiento crítico, utopía ético política y movimiento social ofrece importantes contribuciones a los procesos de cambio en América Latina y el Caribe y a la generación de propuestas y alternativas emancipadoras.* (Carosio, 2012, 12)

Los primeros pasos que se dieron en el CNM se dieron en el ámbito de las políticas de salud reproductiva y sexual integral así como en la conquista de la participación de las mujeres en la vida pública-política del país. Estas se enmarcaron en una corriente de época signada por una explosión del feminismo en los espacios de disputa pública y en un empuje irrefrenable para conquistar la autonomía física y política de las mujeres.

*El 7 de agosto de 1992, por medio del Decreto 1426, se creó el Consejo Nacional de la Mujer. Este fue el primer organismo del Poder Ejecutivo Nacional encargado del cumplimiento de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés), el documento jurídico internacional más importante en la materia. (Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación, 2023)*

Durante 27 años este organismo tuvo como objetivo primordial honrar y concretar el compromiso asumido por el Estado Nacional en la ratificación de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer - CEDAW. Este organismo tenía entre sus funciones más destacadas las de:

- Realizar el seguimiento de la aplicación de las normativas en materia de género coordinando con las diversas reparticiones competentes del poder ejecutivo las reglamentaciones correspondientes.
- Encargarse de la coordinación, la planificación y la evaluación de las políticas públicas, programas y acciones llevadas a cabo por los diferentes ministerios.
- Promover la coordinación y la celebración de convenios y/o de acuerdos institucionales con el fin de evitar la discriminación de la mujer.
- Trabajar en el otorgamiento de becas para estudio y especialización en los temas constitutivos del Consejo.

El decreto en su Artículo 4° establecía la conformación del Directorio de la siguiente forma:

*UN (1) Presidente, UN (1) Vicepresidente y, en calidad de Vocales UN (1) representante de la JEFATURA DE GABINETE DE MINISTROS, UN (1) representante de cada Ministerio del PODER EJECUTIVO NACIONAL y UN (1) representante del HONORABLE SENADO DE LA NACIÓN, UN (1) representante de la HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN y UN (1) representante por el PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN. El Jefe de Gabinete de Ministros y cada Ministro propondrán para la representación de sus respectivas jurisdicciones a la agente de más alta jerarquía del mismo o a una funcionaria del área relacionada con el cumplimiento del objeto específico del CONSEJO; en tanto cada Cámara del CONGRESO DE LA NACIÓN y el PODER JUDICIAL DE LA NACIÓN, previa invitación que se cursará a través de los MINISTERIOS del INTERIOR y de JUSTICIA, respectivamente, decidirán el procedimiento para elegir a su postulante. (Presidencia de la Nación, 1992)*

Ahora bien, su conformación no se agotaba ahí, ya que este directorio se veía acompañado de un Consejo Federal que componía junto a los representantes que designaban los gobiernos provinciales y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Las funciones que tenía este Consejo Federal se circunscriben por ese entonces a:

- Impulsar medidas tendientes a la eliminación de las discriminaciones existentes en la sociedad sobre las mujeres.
- Fomentar el acceso de las mujeres a la prestación de servicios en favor de la mujer.
- Definir la política anual del organismo y su formulación estratégica.

En el año 2002 a través del Decreto 357/2002 se produjo la creación del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (dependiente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación) que en su Artículo 12° establecía la transferencia a su esfera la Comisión Asesora para la Integración de las Personas Discapacitadas y el Consejo Nacional de la Mujer.

Este cambio significativo se ve enmarcado en un contexto de pleno y post estallido de la crisis del 2001, por lo cual se entendía que la promoción, la regulación y el control en materia de cumplimiento de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres no se podía abordar de forma aislada, sino siendo entendida como parte de un todo social que se había visto profundamente perjudicado por las consecuencias del estallido. En este sentido, desde el gobierno se puso en el mismo orden de relevancia dentro de los objetivos del organismo el diseño, la ejecución y la coordinación de políticas públicas que estuvieran destinadas a *[...] personas con necesidades especiales, adultos mayores, comunidades indígenas, mujeres, jóvenes, niños, adolescentes y familias, en situación de vulnerabilidad social* (Presidencia de la Nación, 2002). La misión del Ejecutivo Nacional por ese entonces era lograr identificar dentro de los grupos sociales en riesgo aquellos que fueran susceptibles de sufrir las consecuencias de la crisis de forma más aguda que otros sectores e intentar su integración a los programas nacionales de contención socioeconómica vigentes en ese entonces. La vulnerabilidad social era la variable por excelencia que se tomaba no sólo en la prioridad de los análisis de las políticas públicas, sino también en la toma de decisiones y en el ordenamiento de las prioridades dentro de las políticas de acompañamiento y asistencia económico-sociales.

El 8 de marzo de 2010, a través del Decreto 326/2010, se estableció el cambio de denominación del Consejo. Este dejó de llamarse Consejo Nacional de la Mujer y pasó a llamarse Consejo Nacional de las Mujeres producto de una transformación

sociocultural que se basó en la plena e igualitaria participación de las mujeres en la vida del país. El plural MUJERES permitió darle visibilidad en la letra de la norma a los diferentes colectivos de mujeres que integraban, o no, los movimientos por la igualdad de género vigentes en ese entonces. Este cambio de paradigma no se dió de forma aislada ya que para este renombramiento fue crucial la existencia de la Ley 26.485. Se entendía que con el uso genérico del singular mujer se seguía alimentando la estrategia de naturalización de la dominación vigente e incluyendo de manera forzada a todas las mujeres sin distinguir sus diferencias.

*[...] la reforma propuesta profundiza un modelo inclusivo y de participación con equidad, registrando las particularidades dentro del universo femenino, reconociendo que el colectivo de las mujeres no responde a una unidad, sino que están comprendidas en una categoría con necesidades y realidades diferentes. (Presidencia de la Nación, 2010)*

Este Consejo funcionó como tal hasta el año 2017, cuando fue suprimido a través del Decreto DNU 698/2017 por la creación del Instituto Nacional de las Mujeres. El objetivo del mismo, que se detallaba en el Artículo 10°, era diseñar *las políticas públicas de protección integral para prevenir y erradicar la violencia y discriminación contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales* (Presidencia de la Nación, 2017). A diferencia de los Consejos anteriores, la dirección ejecutiva del INAM pasaba a estar en manos de una persona exclusivamente que tenía rango y jerarquía de un secretario designado por el Poder Ejecutivo Nacional. Con la creación del Instituto se buscó ganar mayor autonomía, manejo de presupuesto y la posibilidad de darle mayor amplitud a los marcos de acción establecidos para el diseño e implementación de las políticas públicas de género.

No fue hasta diciembre de 2019 que llegó la institucionalización con rango ministerial del enfoque de género a través de la creación del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación. La fuerte presencia de la marea verde en las calles antes, durante y después de la discusión por la Ley de Acceso a la Interrupción Voluntaria del Embarazo signó el camino para demostrar que el recorrido histórico de estas instituciones se ha visto profundamente condicionado por contextos sociales, políticos, históricos y económicos que han llevado a los diferentes gobiernos a trabajar (y a descuidar) diversas aristas dentro de las necesidades de los movimientos de mujeres y de las mujeres y diversidades en general. Con la jerarquización y la transformación del INAM en el MMGyD, se produjo un nuevo punto de inflexión que permitió abordar las políticas públicas para la igualdad desde otro punto de partida, como por ejemplo lo

es el caso del acceso a un presupuesto mayor para la repartición y a la creación de diversas áreas que, acompañadas de la descentralización a lo largo y ancho del país, buscaban territorializar en lo profundo de la Argentina el acceso a los derechos para las mujeres y diversidades.

Queda un largo camino por recorrer pero no hay dudas de que con avances, retrocesos y tropiezos, la Argentina se ha caracterizado por ser un país de avanzada en el fortalecimiento de las instituciones con el retorno de la democracia y, específicamente, en materia de conquistas de más y mejores derechos para las mujeres y diversidades.

### **CAPÍTULO 3: LAS IMPLICANCIAS DE LA GESTIÓN DE LAS POLÍTICAS MIGRATORIAS ARGENTINAS DURANTE EL PERÍODO 2010-2019 DESDE EL ENFOQUE DE GÉNERO**

*[...] potenciar colectivos de mujeres migrantes que puedan ser capaces de representar sus intereses y que puedan tomar voz en algunos espacios justamente para ver qué es lo que hay que hacer con la población migrante. Ese sería el mayor desafío, no solo las instituciones públicas o las organizaciones que trabajamos con población migrante, sino dar más lugar de participación real a estos colectivos que no están representados en ningún lado. (Chiavetta, 2024)*

#### **3.1 La suficiencia o insuficiencia de la perspectiva de género en la normativa y en las políticas migratorias nacionales: una aproximación a las disputas en la gestión de las migraciones y sus consecuencias**

Nos encontramos en un contexto histórico en el cual los fundamentos de nuestra ciudadanía y las ampliaciones de derechos que se consideraban incuestionables han sido puestas en tela de juicio hasta su raíz más profunda. La presencia de la perspectiva de género como enfoque fundamental en todas las normativas y las políticas públicas, incluida la política migratoria, debería ser un imperativo irrenunciable. Sin embargo, en el caso de la gestión migratoria en Argentina, esta parece ser insuficiente.

El eje de este trabajo no es reducir a un sí o no las respuestas que pretendemos encontrar, sino más bien resaltar los avances y las deudas pendientes en un mar de incertidumbres producto de la insatisfacción de la democracia y del rol de lo público en la vida de la ciudadanía. Como todo trabajo de índole cualitativo, los supuestos con los que partimos para el desarrollo del mismo se vieron atravesados por la realidad efectiva de las políticas y normativas vigentes en la cuestión migratoria. Si buscamos respuestas taxativas no las encontraremos porque, como todo lo que implica la gestión

del Estado, los matices y los alcances son diversos. ¿Podríamos decir que existe entonces presencia de la perspectiva de género en las políticas migratorias desarrolladas durante la década del 2010-2019? la primera respuesta que se nos viene a la cabeza es un no rotundo. Pero si ampliamos la mirada con lo que sí nos podemos encontrar es con ciertos momentos de avances previos y posteriores a retrocesos propios de las diversas miradas y responsabilidades en la gestión de políticas públicas que nos han marcado la apertura de una puerta a través de la perspectiva de la migración como un derecho humano para poder discutir y poner sobre la mesa la necesidad de mirar, diseñar, barajar y dar de nuevo con perspectiva de género. Durante las entrevistas con los y las especialistas en el tema Alfredo López Rita<sup>22</sup>, Giuliana Guzzo<sup>23</sup> y Valeria Chiavetta<sup>24</sup> dialogamos sobre una serie de variables que iremos desarrollando a lo largo de este capítulo y contrastando con lo desarrollado hasta aquí. Estas variables se ordenan alrededor de las implicancias de los procesos migratorios en nuestro país como sociedad de destino y para las personas migrantes; la suficiencia y/o la insuficiencia de las políticas públicas y normativas vigentes en el tema; las disputas por la gobernanza de las migraciones en cuanto a si son una cuestión de abordaje desde la soberanía nacional o de la cooperación internacional; el rol que juegan los estereotipos de género en la construcción de la autonomía de las personas migrantes; el rol del racismo estructural y los conceptos de suelo pegajoso, paredes de cristal y techo de cristal en la profundización de las brechas entre hombres y mujeres migrantes; la función de la subjetividad y la construcción de ciudadanía(s) que configuran el “ser migrante” de las mujeres migrantes y las responsabilidades, lagunas y desafíos en materia de respeto, promoción y protección de los derechos de las personas migrantes con especial énfasis en las mujeres migrantes.

---

<sup>22</sup> Alfredo López Rita: Graduado en Historia y Relaciones Internacionales. Especialista en Migraciones, Asilo y Derechos Humanos. Magister en Relaciones Internacionales. Trabajador de la Dirección Nacional de Migraciones entre 2003 y 2023. Director General de Inmigración entre 2019 y 2023.

<sup>23</sup> Giuliana Guzzo: Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública (UNCuyo). Especialista Migración y Asilo desde una perspectiva de Derechos Humanos (UNLanús). Doctoranda en Ciencias Sociales (UNCuyo). Docente (FCPyS-UNCuyo). Investiga temáticas vinculadas con los procesos de ciudadanía y participación política electoral local y transnacional de la población migrante residente en Argentina. Acompañamiento a organizaciones de migrantes en la promoción y protección del derecho a migrar.

<sup>24</sup> Valeria Chiavetta: Licenciada en Trabajo Social, Especialista en Análisis Institucional de las Prácticas Sociales y Docente en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (UNCuyo). Presidenta de la Asociación EcuMénica de Cuyo e integrante del Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina “Gabriel Chausovsky”.

Para comenzar es fundamental reconocer que las políticas migratorias no son neutrales en términos de género, ya que hombres y mujeres pueden experimentar la migración de manera diferente debido a sus roles y circunstancias específicas. Por lo tanto, es imperativo que se preste una atención especial a la forma en que la perspectiva de derechos debe materializarse en prácticas concretas para garantizar que se respeten los derechos y la dignidad de todas las personas migrantes, independientemente de su género.

La Ley 25871 reconoce puntos de valor tales como la garantía del ejercicio del derecho a la reunificación familiar. En ese momento si bien ya se comenzaba a visualizar tímidamente el fenómeno de la *feminización de la migración*<sup>25</sup>, no es un detalle menor para la época la ley no mencione en su texto la palabra *mujer*. Ya retomaremos más adelante el fenómeno de la feminización de la migración para abordarlo un poco más en profundidad. En este sentido es interesante preguntarnos por lo que vino después, por lo que habilitó la normativa en cuanto a la organización de las personas y de los colectivos migrantes en el ejercicio de sus derechos. No fue hasta después de la sanción de la ley que los colectivos de migrantes mujeres empezaron a organizarse para canalizar sus demandas a través del ejercicio ciudadano de la participación pública.

Dentro de las preguntas que llevamos a cabo durante las entrevistas para este trabajo, la primera se centraba en, desde sus lugares de abordaje de la migración, si podrían identificar aspectos de las consecuencias de los procesos de migración.

*En la dimensión social o sociopolítica, son nuevos actores que llegan a la sociedad, generan también grandes interrogantes al Estado, y ahí tenés la responsabilidad de los distintos niveles de gobierno en gestionar las migraciones. En el aspecto económico también, pero sería el desafío de no economizar, o sea, de salir de la mirada economicista de las migraciones. [...] lo que interpela a la sociedad receptora de la llegada de un otro, es que es un otro diferente, es un otro que nunca vi, entonces esta posibilidad de acogida es un desafío y hay que ver cómo son los procesos de integración, que no sean asimilacionistas además. (Guzzo, 2024)*

---

<sup>25</sup> La feminización de la migración es un fenómeno que se caracteriza por un aumento en la proporción de mujeres migrantes en comparación con los hombres. Este cambio en el patrón de migración ha llevado a una mayor atención por parte de académicos y responsables de políticas públicas hacia la migración femenina, así como hacia el papel del género en los procesos migratorios. Un aspecto destacado de esta tendencia, por ejemplo, es la creciente participación de las mujeres en el envío de remesas, lo que impacta significativamente en la economía de los países receptores.

Valeria y Alfredo desarrollaron sus respuestas a través de ejemplos de corrientes migratorias claves que se sucedieron en la época:

*Vos tenés que históricamente en la Argentina, suponiendo que ya casi 20 años de política migratoria define una generación, está pensada, a través del Artículo 23 C de la ley, lo que eran los acuerdos de residencias para facilitar, normalizar, regularizar, promover la normalización documentaria migratoria de ciudadanos de países Mercosur y asociados. Inicialmente en Mercosur, siempre los países con más ranking eran Bolivia, Paraguay, Uruguay, después Chile, Uruguay, etcétera. Con esa mecánica tiró la política migratoria argentina en la primera década, en la década del 10 y hay un tipo de gris, obvio, en el año 2014, 2015, 2016, que es la situación de venezolanos en contexto de movilidad humana en la región. Y paralelamente en esos años, vis a vis también fenómenos en Centroamérica, fenómenos que para la segunda mitad de la década pasada, a partir de 2015 en adelante, explota la situación de la movilidad humana en Centroamérica, en Haití. Y por eso hago énfasis, porque en todas esas regiones y luego también en el contexto de movilidad humana de ciudadanos venezolanos, hay muchos países que son de tránsito. Entonces, países que históricamente no eran países de inmigración, como Colombia, como por ejemplo Ecuador, como por ejemplo Perú, como por ejemplo Chile, se encuentran con un fenómeno totalmente nuevo que es: se transforman en países de inmigración, países de nacionales venezolanos, no solo en contexto de tránsito, sino también recibiendo. (López Rita, 2024)*

*Nuestro espacio (la Asociación Ecuménica de Cuyo) como más de la atención de la población migrante lo empezamos en el 2000, y reforzamos el abordaje de la atención en el 2019. Yo creo que en esa época también empieza lo de irse a Chile. Recibir consultas, especialmente población venezolana y haitiana que llega a Mendoza con la intención de irse a Chile, eso también fue un dato importante. ¿Después qué otro hito podemos encontrar? Bueno, hubo un periodo que aquí llegaron refugiados, no necesariamente todos refugiados, pero sí grupos de colombianos que algunos de ellos solicitaron su condición de refugiados y otros de ellos son víctimas del conflicto armado y acá se generó, un colectivo de población colombiana. De hecho hay un barrio que se pudo construir con el apoyo del ACNUR, donde bueno, hay bastantes familias que conocemos. (Chiavetta, 2024)*

De lo que sí no tenemos dudas es que la Ley de Migraciones inauguró un cambio de época en la relación que existía entre el Estado y las personas migrantes porque sienta las bases (las verdaderas bases, no las que se encuentran en discusión al momento de la escritura de este trabajo final) de una nueva política migratoria que intenta centrar su enfoque en los derechos humanos, abandonando la mirada profundamente desigual y estigmatizante de la famosa Ley Videla.

Durante el diálogo con los y las especialistas nos preguntamos si son suficientes los procesos, las organizaciones y la legislación vigente que cubre el tema migratorio, a lo que respondieron:

*No, claramente no. En términos de la legislación, bueno, yo la ley la voy a defender más en estos contextos que puede ser absolutamente atacada. Pero tiene cosas, desde algunos artículos que no están reglamentados, hasta temas que no incorpora. Básicamente el vacío para mí está en la política pública. Si existieran otras políticas que acompañen a esta ley que existe digamos, el panorama sería distinto ¿no? Yo creo eso, que no hay más que la política de regularización y cada vez más hostil. (Chiavetta, 2024)*

*Hay cuestiones que hay que aggiornar a la ley, hay que aggiornarse y ojalá pudiéramos tener los tiempos y la tranquilidad para poder hacerlo, aunque muchas veces estas cuestiones se dan cuando se pueden, con lo que se tiene, con los escenarios que hay. Pero yo creo que sí, que la ley esté más adornada a un enfoque de género sería muy bueno y que además mire un poco más los procesos de construcción de un sujeto político del migrante como sujeto político, con todo lo que eso implica. (Guzzo, 2024)*

Alfredo, sin perder la mirada crítica sobre la cuestión, hace un planteo revalorizando los instrumentos vigentes y situado en perspectiva comparada con la región:

*Con el tema estamos espectacular en comparación con muchos países. Argentina en esta materia, en materia de derechos humanos, en materia de migraciones, en materia de política de refugio, es un país de prestigio y liderazgo total. Son mucho más los actores locales los que están más invocando estos instrumentos del derecho internacional público o de estándares en términos de protección en un juego de diálogo entre la propia comunidad de quienes estamos involucrados en estos temas. Quienes estamos en estos temas hace muchos años, nos conocemos todos y tenés actores de la sociedad civil, actores de gobierno, actores de la academia, de organismos internacionales. (López Rita, 2024)*

En este sentido, podemos considerar que la normativa trae consigo también toda la potencia para perfeccionar y profundizar algunos puntos que habilitan la discusión por la actualización y la incorporación de la perspectiva de género como puede ser la garantía de reagrupación familiar y el acceso igualitario a la educación y a la salud entendiéndose como derechos inalienables de las personas migrantes entre otros. Si bien esta igualdad de derechos entre los ciudadanos y las ciudadanas nacionales, extranjeros y extranjeras intenta representar dos puntos fundamentales: el primer antecedente de política migratoria que estaba orientada a la integración regional y la normativa nacional por excelencia para el abordaje de la migración como un derecho humano, termina siendo profundamente discutida en la aplicación práctica. Alfredo profundiza un poco más su respuesta y aborda esta cuestión con un ejemplo de gestión de política pública reciente:

*Bien o mal, nosotros, hace ya casi 20 años, tenemos un ordenamiento jurídico legal, armónico y poderoso. Esa quizás es una de las críticas del famoso decreto 70<sup>26</sup>. Lo que tenía el 70, además de ser un instrumento mal redactado y que no estaba hecho por expertos, la crítica fuerte que nosotros hacíamos era un instrumento que alteraba la armonía de la ley. Este decreto no era armonioso, podría haber corregido aspectos de la reglamentación, pero no fue por el lado del aspecto de la reglamentación, sino por un decreto de necesidad urgencia que legislaba múltiples materias de manera muy anárquica. Entonces, quiero decir que la definición que obra en la ley en Argentina está pensada y diseñada entre los años 2003, 2004, 2010 y en materia de movilidad humana ese contexto regional y ese contexto internacional ya no existe más. (López Rita, 2024)*

Por otra parte, una de las tensiones que se vive en el abordaje de las migraciones se da entre quienes sostienen que los asuntos migratorios deben tratarse bajo la exclusiva óptica de la cooperación internacional y quienes creen que las migraciones se tratan de una cuestión de soberanía nacional. En el desarrollo de este trabajo y en diálogo con las personas expertas en el tema que han participado en el mismo, se han expresado diferentes perspectivas al respecto. Giuliana Guzzo nos dice que:

*Argentina, Brasil, en América del Sur, nosotros éramos receptores desde los principios, porque éramos una economía dentro de todo pujante, porque*

---

<sup>26</sup> El Decreto 70/2017, firmado por el entonces Presidente Mauricio Macri, modificó aspectos de la Ley N° 25.871, que vulneraron el debido proceso, el derecho de defensa y el derecho a la unidad familiar. <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-deroga-el-dnu-migratorio-702017#:~:text=El%20Decreto%2070%2F2017%2C%20firmado.derecho%20a%20la%20unidad%20familiar>

*teníamos un territorio abierto a la migración, también porque teníamos gobernantes que además querían construir ese Estado-Nación de acuerdo con sus necesidades y de acuerdo con sus maneras, digamos, y ahí es donde viene el principio de soberanía. Pienso que la migración internacional está totalmente vinculada a la relación entre los Estados, no es un problema interno, es el ejercicio del Estado, el máximo ejercicio de soberanía del Estado, es decir, quién entra, cómo entra, cuándo entra, quiénes sí, quiénes no, y dar sentido a estas decisiones dentro de los distintos niveles de gobierno (Guzzo, 2024)*

Valeria Chiavetta en cambio nos dice que:

*Ni una ni la otra, yo diría que es un tema de derechos humanos, digamos, no es una situación ni de gobernabilidad. Digo, por supuesto, desde la perspectiva de los Estados, un tema de gobernabilidad desde lo que ha existido hasta en nuestro mismo país, que tiene que ver con el Estado diseñando políticas de regularización y control de nuestra soberanía nacional o bueno, los organismos internacionales. No sé si también capaz parte de la cooperación internacional, que lo ponen más un tema humanitario, a veces muy ligado a la caridad. Migrar es un derecho humano, ¿no? Y eso debería estar por encima de las políticas de gobernabilidad. (Chiavetta, 2024)*

Alfredo López Rita plantea una síntesis construida alrededor de lo que implica la realidad efectiva:

*Argentina tiene compromisos internacionales asumidos. Argentina no puede ir en contra de determinadas prácticas o políticas o legislación, porque eso es ir en contra de un estándar y hay un principio del derecho internacional público de que: los países no pueden argüir características de su legislación local para ir en contra del derecho internacional. Esos temas son temas tremendos que no ha podido resolver la política y que para quienes tenemos un marco teórico al amparo de las banderas del justicialismo, encontramos una tensión que no se ha resuelto [...] no nos casábamos con ninguna corriente e íbamos a resolver aspectos de la realidad efectiva [...] Yo creo que en tanto y en cuanto los Estados siendo Estados y los Estados siendo soberanos, etcétera, se impone el derecho soberano por sobre el derecho internacional [...] Los Estados ahora están haciendo básicamente lo que quieren por más que exista un instrumento internacional público y por más que exista un multilateralismo. Aparecen las Naciones Unidas diciendo déjenme entrar ayuda humanitaria a Gaza y la*

*ayuda humanitaria no ingresa y así permanentemente. Entonces, también hay una cosa que pareciera que debe ser: bueno, quién se anima a hacer las cosas, porque evidentemente el derecho internacional está en crisis, tanto como lo están el ejercicio soberano de los Estados, para gobernar muchas otras cosas no solo sus fronteras. (López Rita, 2024)*

Cuando Alfredo habla de realidad efectiva, concepto al que desde lo personal adhiero, lo hace entendiendo que se podría y se debería encontrar y/o construir una alternativa de desarrollo de políticas públicas migratorias en las cuales la soberanía nacional y la cooperación internacional vayan acompañadas y se complementen en los diferentes ámbitos y niveles de aplicación. No se encuentra en discusión la primacía de los instrumentos internacionales reconocidos no solo por nuestra Constitución Nacional sino también por los tratados signados por la Argentina. Lo que aquí se intenta plantear es que se debe construir un marco normativo armónico que permita el ejercicio soberano de los países sin que implique roces con los instrumentos internacionales regidores.

Argentina es un país que se caracteriza por ser punta de lanza en la promoción y el reconocimiento de los derechos humanos. Desde el año 2004 el paradigma de la migración segura, ordenada y regular acompaña a lo establecido en las organizaciones multilaterales y sus marcos normativos. La construcción de la cooperación intergubernamental entre los ámbitos nacional y local se volvió central para la promoción de la integración y la inclusión de las personas migrantes, con un especial potencial de desarrollo en el caso de las mujeres migrantes.

*[...] en América del Sur la protección de los derechos de los migrantes constituye un horizonte normativo que adquiere vigencia y centralidad en la agenda política así como en la institucionalidad migratoria, siendo un aspecto clave en la materia: el reconocimiento de la migración como derecho humano (Veiga, 2021, 87)*

Sin duda alguna, el estudio de la población migrante es muy importante porque nos permite identificar con datos próximos a la realidad las consecuencias que este proceso tiene sobre las sociedades expulsoras, de tránsito y receptoras, así como también las relaciones que se establecen en el interior de las comunidades. En general asistimos a una deficiencia en materia de toma de datos, elaboración de información y desarrollo de variables para el análisis de la migración como hecho social desde la óptica del género. *La clave que vas a tener para políticas de género y para políticas migratorias es la transversalidad y la interseccionalidad acompañadas*

*de una política racional de profesionalización del Estado, que plantea objetivos, que plantea recursos orientados.* (López Rita, 2024)

Ahora bien, durante la segunda década del siglo XXI se configuraron varios intentos de redes de apoyo gubernamentales en diferentes escalas junto a organismos internacionales en la materia de abordaje de derechos de mujeres migrantes que ofrecieron y ofrecen asesoramiento, acompañamiento y servicios de protección a este grupo vulnerable. Sin embargo estos esfuerzos o bien han sido muy recientes y/o no se han visto profundizados ni articulados entre los diferentes niveles de gestión de lo público a nivel nacional e internacional.

*[...] los debates en torno a las causas estructurales de la migración deben ser incorporados en el diseño y la implementación de políticas de desarrollo humano a mediano y largo plazo, en tanto no resulta posible abordar la problemática en su conjunto y de forma integral si solo se tienen en cuenta y se opera sobre las consecuencias de las migraciones.* (Organización Internacional del Trabajo, Oficina de la OIT para el Brasil, 2016, 40)

Además, el proceso de implementación de la perspectiva de género en las políticas públicas de Argentina ha llevado a un mayor enfoque en la prevención y el abordaje de la violencia de género en la población en general, sin manifestar de forma activa y efectiva la inclusión de las mujeres migrantes. Se han diseñado y llevado a cabo programas de sensibilización y capacitación para funcionarios y agentes de la ley con el fin de identificar y abordar la violencia de género de manera efectiva gracias a leyes como la Ley 26485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres y la Ley 27499 “Ley Micaela de Capacitación Obligatoria en Género para todas las personas que integran los Tres Poderes del Estado” pero está a las claras que no ha sido suficiente. Una de las deudas centrales que aquí encontramos entonces es el desarrollo de políticas públicas migratorias que incorporen efectivamente la perspectiva de género para prevenir la violencia sufrida por las personas migrantes, con especial énfasis en las mujeres migrantes. Esta ausencia decanta en múltiples consecuencias negativas que afectan de manera significativa a este grupo vulnerable de la población, llevando a un aumento de la vulnerabilidad y la exposición a situaciones de violencia. En primer lugar, la invisibilización de las experiencias y realidades de las mujeres migrantes en las políticas de prevención de la violencia impide que se aborden de manera efectiva las causas subyacentes de la misma. La falta de atención a los factores socioculturales, económicos y políticos que influyen favorece la perpetuación de patrones de desigualdad de género y

discriminación, dejando sin protección a quienes más la necesitan. Por otro lado, la falta de enfoque de género en las políticas migratorias nacionales y regionales contribuye a la revictimización de las personas que han sufrido violencia en su lugar de origen, durante su tránsito migrante o en el lugar de destino al no brindarles el apoyo y la atención necesarios para su recuperación y empoderamiento. La falta de sensibilidad a las experiencias traumáticas y la traducción en programas y políticas públicas efectivas que canalicen las necesidades específicas de las mujeres migrantes son consecuencias tangibles que deberían ser centrales en el análisis de los flujos migratorios hacia nuestro país, ya que su invisibilización lleva a la revictimización y a la perpetuación del ciclo de violencia.

### **3.2 La discriminación por cuestiones de género y sus formas de manifestación: la presencia de los estereotipos de género en la normativa vigente y su influencia en la construcción de autonomía y poder en las personas migrantes.**

Es indudable que la cuestión de género tiene un impacto significativo en las experiencias de las personas migrantes, sobre todo de las mujeres migrantes. A lo largo de la historia, las mujeres han sido objeto de discriminación y desigualdad en muchos aspectos de la vida, y esta situación se agrava aún más cuando se trata de mujeres migrantes. Uno de los factores centrales en materia de desigualdades de género en materia migratoria es el riesgo latente de sufrir violaciones a los derechos humanos durante el tránsito migrante. A los fines de indagar un poco más sobre esta problemática, charlamos con los y las entrevistadas sobre estos dos aspectos fundamentales para entender la discriminación. En materia de reconocimiento de estereotipos de género, fueron consultados específicamente por la existencia de los mismos en la normativa vigente y al respecto respondieron con variedad de criterio según su ámbito de expertise. Alfredo López Rita desde su experiencia como trabajador de la Dirección Nacional de Migraciones entre 2003-2023 y como Director Nacional de Inmigración entre 2019-2023 hace especial énfasis en las capacidades del Estado para el diseño y la implementación de la legislación vigente y la legislación pendiente:

*Vos podés tener una muy buena legislación en materia de protección de diversidad, de las mujeres, de la niñez, etcétera, pero si eso no lo acompañas con un servicio público profesional, eficiente, transparente, bien presupuestado, bien monitoreado, ajustándose permanente, no te va a servir. Entonces y sobre todo en estos últimos años, digamos, vos pensás que buena parte de la*

*legislación, nosotros en los últimos años, en los últimos 20 años de política en general, el espacio político al que pertenecemos, tuvo 16. Entonces buena parte de esa legislación y demás en materia de derechos cada vez más amplia se avanzó, pero me parece que ya el problema está en las capacidades. (López Rita, 2024)*

Valeria Chiavetta desde su rol activo en la Asociación Ecuménica de Cuyo nos habla en clave local y nos plantea que:

*Lo que pasa es que en términos de normativa o de política pública a nivel provincial por ejemplo no hay nada que particularmente atienda a las migraciones, como para decir, esta tiene o no perspectiva de género. La ley de migraciones no tiene perspectiva de género, claramente, ni la ley de protección contra las violencias tiene una perspectiva migratoria. Tampoco incluye a este colectivo, no sé si lo debería hacer porque también tendríamos que pensar en cómo reconocer, que todas las habitantes de Argentina debieran ser incluidas, pero tampoco hace una mención especial a las mujeres que migran, ¿no? Y bueno, ni una ni otra. La verdad que no se me viene a la cabeza alguna política pública que haga mención a la población migrante en especial. Lo que pasa es que está tan reducida la política migratoria, la política pública, que no te sabría decir cada política que no ha tenido en cuenta la perspectiva de género, porque básicamente no hay tanta política pública para estos sectores. (Chiavetta, 2024)*

Giuliana Guzzo vuelve a los orígenes de la Ley 25871 y cuestiona el rol de las mujeres en general y de las migrantes en particular en la construcción de la normativa:

*El tema, y hablando desde el enfoque de género, es que, y algunas de las críticas que se le hacen a la ley es que la ley no habla desde un enfoque de género, no explica el enfoque de género. Entonces la política migratoria como, digamos, un abordaje desde la política pública, entendida como ese conjunto de normas, de procedimientos, de instancias burocrático-administrativas, no son solamente las cuestiones más superestructurales, sino de ahí abajo cómo se va implementando, de decisiones que van gestionando y que van organizando la migración en el país. Porque habría que ver en todo caso cuántas mujeres fueron parte del proceso de la construcción de la ley y si habían organizaciones de mujeres, que no las había en ese momento evidentemente, para construir estos nuevos marcos [...] (Guzzo, 2024)*

En materia de construcción de autonomía y poder alrededor de la normativa vigente nos preguntamos si la misma busca la promoción de la autonomía económica y física de las personas migrantes y en especial de las mujeres migrantes, a lo que respondieron:

*No es lo mismo el proceso migratorio en los países de tránsito donde se producen los riesgos de los delitos transnacionales como el tráfico, la trata, el secuestro, la desaparición y la muerte de personas migrantes. El Pacto Mundial establece compromisos para identificar a las personas desaparecidas. Es crudo decirlo pero desaparece la gente en el proceso migratorio, mujeres ni qué hablar. Yo he hablado con colegas de El Salvador y me decían las chicas cuando salen de El Salvador, se aplican inyecciones porque saben que van a ser violadas y toman los recaudos para no quedar embarazadas. (López Rita, 2024)*

En el diálogo con Giuliana Guzzo también planteamos si la normativa vigente en alguno de sus puntos buscó y/o busca visibilizar a través de la autonomía la posible existencia de discriminaciones estructurales sufridas por las personas migrantes, a lo que respondió:

*Lo que termina sucediendo es que esta visibilización se da por dos lugares, primero porque las mujeres empiezan a estar mucho más a partir de estos procesos de movilidad humana que se dan hacia dentro de los estados o entre estados y que están muy vinculados a las desigualdades en el acceso al desarrollo de las personas, y ahí sí hablamos también de autonomía y de los procesos migratorios con mayor o menor grado de autonomía para poder elegir. [...] Y segundo va a tener otros matices, va a tener otras formas, entonces vos desde ahí ya podés decidir cómo, cuándo, dónde, estar un poco más, con un poco más de recursos, de todos tipos de recursos,[...] porque además también la normativa internacional hace esta gran división entre migración y desplazamiento forzado, que después toma la condición o la categoría de refugio, si es que se lo da el estado de destino. Pero entonces ahí nos empezamos a preguntar desde el enfoque de derechos humanos ¿cuándo es decidido o no decidido? porque vos podés decir, bueno, si me perseguía una pandilla, mi integridad física, mi integridad corría peligro, mi vida corría peligro, pero si hay una sequía, tu vida también corre peligro, porque no tenés los recursos, y si no tenés trabajo y se cierra la empresa donde estás trabajando, o se dan distintos fenómenos sociales, políticos, económicos,*

*ambientales, también van a generar, y entonces ese desplazamiento, esa migración.* (Guzzo, 2024)

En este sentido, la reducción de los resultados socioeconómicos exitosos del proceso migratorio terminan afectando negativamente a las mujeres, niñas y diversidades. Las mujeres migrantes enfrentan múltiples barreras en su integración a la sociedad, siendo la discriminación de género una de las más comunes. Muchas veces se ven obligadas a asumir roles tradicionalmente asignados, como el cuidado del hogar y de la familia, lo que impide su desarrollo personal y profesional. Además, su condición de migrantes las hace más vulnerables a situaciones de explotación laboral y abuso sexual, ya que muchas veces carecen de los recursos necesarios para defender sus derechos. Por otro lado, la discriminación por cuestiones de género se manifiesta también en la falta de acceso a servicios de salud sexual y reproductiva, así como a la educación y al empleo. Muchas mujeres migrantes se ven obligadas a trabajar en empleos precarios y mal remunerados, sin posibilidad de acceder a una formación académica que les permita mejorar su situación o aún con una formación académica de grado y hasta posgrado. Para poder esclarecer estas situaciones, es necesario trabajar en la jerarquización y la especialización en el diseño de instrumentos para la recopilación de datos con perspectiva de género. Esta es una deuda pendiente en materia migraciones en la República Argentina y resulta de vital importancia saldarla porque permitiría promover más y mejor igualdad en el acceso y la promoción de la información transparente y democrática.

*La proporción de mujeres migrantes no ha cambiado significativamente en los últimos 60 años. Sin embargo, cada vez más mujeres migrantes que migran de forma independiente por motivos de trabajo, educación y como cabezas de familia/hogar. A pesar de estas mejoras, mujeres migrantes pueden seguir sufriendo una mayor discriminación, son más vulnerables a los malos tratos y pueden experimentar una doble discriminación como migrantes y como mujeres en su país de acogida en comparación con hombres migrantes.* (OIM - Portal de datos mundiales sobre la migración, 2024)

Las mujeres migrantes suelen encontrarse con un mundo del trabajo mucho más segmentado que roza lo discriminatorio. *La discriminación por sexo, nacionalidad, etnia, idioma, educación, edad, estado civil, religión etc., serán factores que pesarán en su contra en la obtención de una mejor forma de vida.* (González Marin en Carosio, 2012, 138). Alfredo López Rita señaló desde su expertise que:

*[...] hay una sobrerrepresentación de mujeres insertas en el mundo del cuidado, indudablemente, mujeres paraguayas en el rubro de empleo doméstico, mujeres peruanas también, mujeres dominicanas en el rubro del cuidado de adultos mayores. Mujeres dominicanas y mujeres venezolanas muy vinculadas al universo del cuidado femenino y de lo estético. Hay un universo quizás en los últimos años de población migrante venezolana, colombiana, ecuatoriana muy inserta y que son actores un poco nuevos en el flujo migratorio en el rubros servicios y comercios. Tiendas de ropa, shoppings, alimentos, etcétera.* (López Rita, 2024)

Las mujeres migrantes en general, y las latinoamericanas en particular padecen una doble discriminación que está latente: la primera se desarrolla en sus países de origen y que se configura como parte de las causas por las cuales inicien el proceso migratorio y la segunda se da en el acceso al mundo del trabajo en los países de tránsito y de recepción. La realidad de las personas migrantes, haciendo énfasis en los casos de las mujeres, se centra generalmente en que encuentran sus espacios de trabajo y/o empleo en actividades con mayor informalidad y peor remuneradas.

*Son éstas las que han desarrollado las cadenas migratorias, reagrupando a sus familiares –cuando antes esto lo realizaba el migrante masculino–, y se han convertido en soporte económico de sus familias dejadas atrás a través de las remesas que envían a partir de trabajos en situación de precariedad como lo es el empleo en los servicios domésticos, de limpieza y cuidados [...]* (Arroyo en Carosio, 2012, 162)

Es necesario trabajar en la promoción de un cambio de sistema más profundo en el abordaje de las migraciones que coloque los derechos humanos y la perspectiva de género como eje central bicéfalo para profundizar la visibilización del gran aporte que realizan las mujeres migrantes en las sociedades de origen, de tránsito y de destino. Como lo venimos desarrollando, hay mujeres que migran y reconfiguran las cadenas globales de cuidado porque dejan de cuidar a sus familiares en sus países de origen para cuidar a otras personas en otros núcleos familiares en los lugares de destino. Nos debemos una actualización normativa que considere la opción del desarrollo de acuerdos de cooperación y de alianzas intra e internacionales que presten una atención especial para garantizar la promoción y el acceso a los derechos de las mujeres migrantes que son puntos nodales en la cadenas migratorias regionales y globales de cuidados.

*En las sociedades organizadas genéricamente hay unas actividades para las mujeres y otras para los hombres. A esto todavía nuestros bisabuelos y nuestras bisabuelas le llamaban “división natural del trabajo”. Hoy le llamamos, desde la teoría del género. “organización del trabajo por género” y no la vemos como algo “natural”. (Lagarde, 1996, 9)*

La discriminación por cuestiones de género es un problema persistente en la sociedad que afecta a personas de todas las edades y procedencias. En el caso de las personas migrantes en Argentina, este fenómeno se vuelve aún más complejo debido a los múltiples factores que influyen en la discriminación, como la xenofobia, la falta de recursos y la brecha cultural. Esta situación se ve reflejada en diferentes ámbitos, como el laboral, el educativo y el social. En el ámbito laboral, muchas personas migrantes son víctimas de discriminación salarial, despidos injustificados y acoso laboral debido a su género. En el ámbito educativo, se han reportado casos de discriminación en instituciones educativas donde se les niega la matrícula a personas migrantes por su género o por no contar con los certificados de residencia expedidos por las autoridades competentes. En el ámbito social, muchas mujeres migrantes son excluidas de la sociedad argentina debido a estereotipos de género arraigados en la cultura. En este sentido Valeria nos comenta cómo se construye el rol de la persona migrante desde la óptica local:

*Acá en Mendoza siempre decimos que los migrantes en lo único que son tenidos en cuenta en términos positivos. La danza, la comida. Entonces, en la feria de las colectividades de Dorrego vemos que los reducen a “las personas migrantes que cocinan rico y hacen una danza”. O sea, migración reconocida más en términos folclóricos que otra cosa. “Cómo son de trabajadores”, como un migrante económico, mano de obra barata, ahora como sujeto no es considerado, ¿no? y más en esta provincia, donde la migración aporta económicamente mucho a nuestra provincia y al sistema productivo que tenemos. (Chiavetta, 2024)*

Más aún las formas de manifestación de la discriminación en personas migrantes en Argentina son variadas y complejas. Una de las formas más comunes es la discriminación salarial, donde las personas migrantes y en especial las mujeres, reciben un salario menor que sus colegas nacionales por el simple hecho de ser mujeres. Otra forma de discriminación es el acoso laboral, donde las personas migrantes son objeto de burlas, insultos o intimidación en el trabajo por su género.

Para combatir la discriminación por cuestiones de género en personas migrantes en Argentina, es necesario sensibilizar a la población sobre los derechos de las personas migrantes y promover la diversidad en todas las esferas de la sociedad. Asimismo, es importante brindar apoyo psicológico y legal a las personas migrantes que son víctimas de discriminación por cuestiones de género. Es responsabilidad de todos luchar por la igualdad de género y la inclusión social de todas las personas, sin importar su origen o su género. Juntos podemos construir una sociedad más justa y equitativa para todas y todos.

### **3.3 El rol del racismo estructural y los conceptos de *suelo pegajoso*, *paredes de cristal* y *techo de cristal* en la profundización de las brechas entre hombres y mujeres migrantes**

La migración refuerza y aumenta las diferencias en la distribución de los cuidados no remunerados. La ausencia de redes de apoyo hace que las mujeres migrantes asuman de manera desmedida responsabilidades de cuidado. De hecho por lo general terminan aceptando trabajos precarios en la economía informal con condiciones laborales precarias que prolongan la segregación ocupacional de género.

*En las últimas décadas se ha destacado la importancia de integrar el enfoque de género en el estudio de las migraciones [...] siendo que las rupturas con las perspectivas clásicas han provocado un giro hacia la integración del enfoque feminista; reafirmando la necesidad de incluir los factores de género para comprender los flujos migratorios y sus consecuencias socioculturales (Trujillo Cristoffanini & Almeda Samaranch, 2017, 102)*

Argentina ha experimentado un aumento significativo en la migración de mujeres, lo que ha llevado a una mayor diversidad en la población migrante del país. Sin embargo, este cambio demográfico ha estado acompañado de la profundización de las brechas de género entre hombres y mujeres migrantes, creando desafíos adicionales para las mujeres que buscan establecerse y prosperar en nuestro país. Según un informe del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022 publicado en el abril del presente año, estos son los números de la población migrante en nuestro país:

**Figura N°2: Personas en viviendas particulares argentinas nacidas en otros país, según Censo 2022**



**Nota:** de acuerdo con la evaluación de calidad y consistencia de los resultados definitivos, y para cumplir con los estándares de calidad estadística requeridos por el INDEC, la categoría X de las respuestas a la pregunta por sexo registrado al nacer se distribuye entre las categorías Mujer/femenino y Varón/masculino.

**Fuente:** INDEC, Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Resultados definitivos.

Como bien lo hemos dicho, desde el año 2010 hasta 2019, se ha observado un aumento en la migración de mujeres hacia Argentina, provenientes principalmente de países de América Latina producto del proceso de feminización de la migración. Si bien las mujeres migrantes enfrentan desafíos similares a los hombres, como la adaptación cultural y la búsqueda de empleo, también se enfrentan a obstáculos adicionales relacionados con su género como lo es, por ejemplo, la articulación de las tareas de cuidado dentro y fuera del hogar. Aquí Valeria Chiavetta menciona que:

*Sí, yo creo que hay una mayor cantidad de mujeres que migran. Yo también creo que eso es un proceso que viene de años atrás y lo que ha habido es como una mayor mirada, nos damos más cuenta. No es que antes no hayan existido mujeres que emprenden solas el viaje, porque esas las han habido siempre. Lo que creo es que también gracias a todo lo que ha generado y todo lo que ha favorecido el crecimiento del movimiento feminista ha permitido, por ejemplo, que se empiecen a hacer más estudios sobre este tema y a reconocer que esa migración ha existido siempre. (Chiavetta, 2024)*

Uno de los principales desafíos que contribuye a la profundización de las brechas de género entre hombres y mujeres migrantes es la violencia de género tal como lo hemos venido mencionando a lo largo de este trabajo. Muchas mujeres migrantes son víctimas de abuso físico, emocional y sexual, tanto en el ámbito doméstico como en el laboral. La falta de protección y apoyo adecuado para estas mujeres agrava aún más su situación y dificulta su integración en la sociedad. Además, las mujeres migrantes en Argentina enfrentan dificultades para acceder a servicios de salud, educación y

asistencia social debido a barreras lingüísticas, culturales y económicas. Esto las deja en una situación de vulnerabilidad y dificulta su empoderamiento y autonomía.

*Es importante destacar que las causas económicas empujan a muchas mujeres a iniciar un proyecto migratorio; sin embargo, diversas experiencias dan cuenta de que algunos de estos proyectos también son propiciados por otras razones, como aquellas que se basan en la búsqueda de mayor autonomía en el país de destino. Este sería el caso de mujeres que quieren finalizar relaciones de pareja en las que estaba presente la violencia de género o cuyo objetivo es experimentar mayor libertad en el marco de las estructuras sociales de género del país de origen (Trujillo Cristoffanini & Almeda Samaranch, 2017, 104)*

Dentro de las variables puestas a consideración para las entrevistas, especialmente en aquellas realizadas a Valeria y a Giuliana se centraron en cómo juegan aquí conceptos como *suelo pegajoso*, *techo de cristal* y *paredes de cristal* en la profundización de las brechas entre hombres y mujeres migrantes. Al respecto Giuliana Guzzo dice:

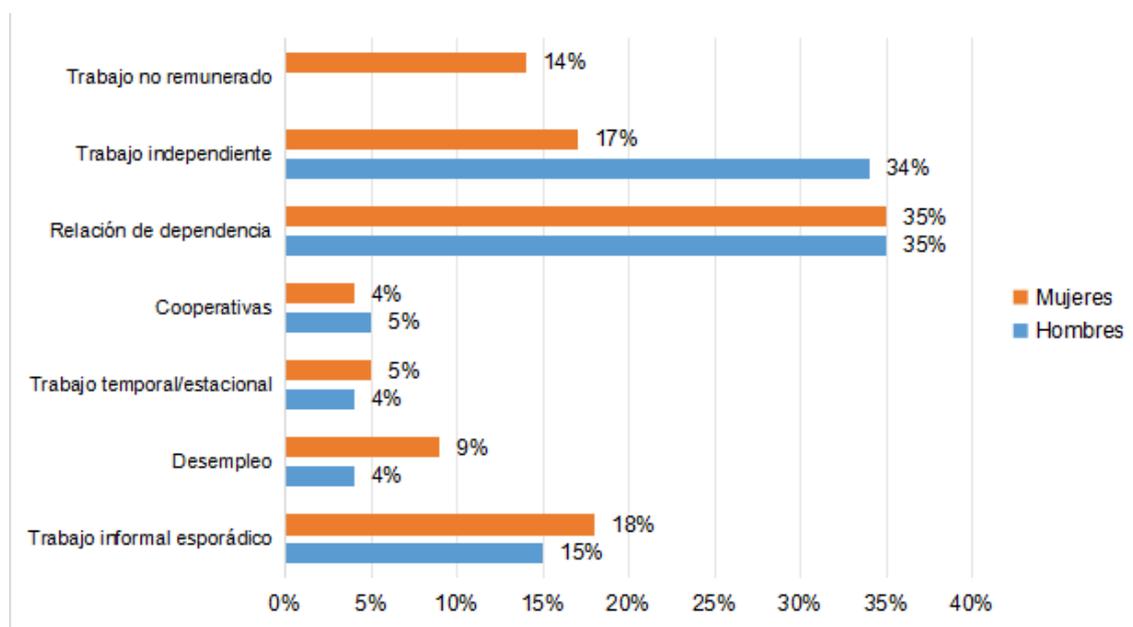
*Las mujeres están en una situación de vulnerabilidad, las mujeres en general de la sociedad, pero si sumás el factor que las cruza que es la cuestión migratoria tenés un conjunto de políticas que termina siendo bastante complejo. Por ejemplo en el tema de la convalidación de títulos, el tema de acceso a puestos laborales registrados, sobre todo la informalidad, el ser parte de las tareas de cuidado. Que las selecciones y ocupen ya directamente a ese sector de población laboral que se va a dedicar estrictamente a las tareas de cuidado. Yo creo que lo que termina siendo es una estructura donde insertarse laboralmente es muy difícil, y ahí sí hay un desafío que se da a nivel mundial y se replica mucho en la sociedad argentina. La informalidad laboral que tienen las mujeres y las mujeres migrantes es mucha, y te diría, desconozco datos y cifras que están en estos informes, pero termina siendo mucho más que la de los varones. Después, ¿están relegadas a los espacios privados, a las tareas de cuidado? Sí, pero ya no del cuidado de sus propios hijos, sino del cuidado de otros, y ahí también se dan instancias bastante complejas y es también desafío de los feminismos poder deconstruirnos nosotras como mujeres y entendernos en la igualdad de posibilidades. (Guzzo, 2024)*

Valeria Chiavetta plantea que el racismo estructural juega un papel fundamental en la profundización de las brechas entre nacionales y migrantes y entre hombres y mujeres migrantes:

*Creo que el racismo estructural, el racismo institucional es lo que más explicaría diferencialmente también lo que le pasa a mujeres a diferencia de varones, pero todo... A ver, ¿por qué creo que las mujeres padecen más discriminación, xenofobia, racismo, aporofobia? porque son las que están a cargo de las tareas del cuidado y las que más se exponen en las instituciones. Nosotros atendemos 10 mujeres cada 1 varón y son las mujeres las que van, ponen el cuerpo en el centro de salud para que las atiendan, van a la escuela a pelear por el lugar de los hijos. Entonces son las más discriminadas en esos lugares porque el varón no va. En ese sentido, esas son las situaciones con las que más nos encontramos nosotras por el tipo de trabajo que hacemos que tiene que ver con la accesibilidad a estos derechos. Al municipio no va un varón a reclamar, van las mujeres. En los temas de trabajo también, en los temas de violencia de género, violencia, acoso callejero, ese tipo de violencia no la sufren varones como la sufren mujeres. Especialmente las mujeres afrodescendientes, las experiencias que relatan de acoso, son esta cuestión de la corporalidad que aparece ahí y el racismo es fuertísimo, no es lo mismo que los varones andar por la calle. El andar por la calle, el subirse a un colectivo, además de las situaciones de violencia de género. (Chiavetta, 2024)*

Entonces es conveniente decir aquí que la profundización de las brechas de género entre hombres y mujeres migrantes en Argentina es un problema que requiere atención urgente. Es necesario implementar más y mejores políticas y programas que aborden las necesidades específicas de las mujeres migrantes y promuevan la igualdad de género en todos los aspectos de la vida. Solo así se podrá garantizar que todas las personas, independientemente de su género o nacionalidad, tengan las mismas oportunidades para una vida digna y plena en el país. En el siguiente gráfico podemos observar la distribución de la condición laboral pre-Covid (año 2019) de las personas migrantes en Argentina según género:

**Cuadro N°4: Distribución de la condición laboral pre-COVID de las personas migrantes en Argentina según género.**



Fuente: Elaboración propia en base a la información censal relevada por el trabajo de la Red de Naciones Unidas sobre la Migración en Argentina. (2023) *A 20 años de la Ley de Migraciones: Ley 25.871, un nuevo paradigma (1° ed.)*. Organización Internacional para las Migraciones-OIM.

*Sin duda, la organización del trabajo doméstico y de cuidados como eje de construcción de las desigualdades de género, es uno de los asuntos que concita mayores acuerdos entre las diferentes posturas feministas. Es un hecho indiscutible que en las sociedades capitalistas su invisibilización, naturalización como tarea ‘femenina’, su espacio de definición —doméstico frente a público— y el marco de relaciones sociales en las que tiene lugar —parentesco frente a mercado—, ha privado de derechos y falta de reconocimiento social y económico a quienes se han dedicado a éste en mayor o menor exclusividad desde las prescripciones del parentesco. (Gregorio en Villalba Augusto & Álvarez Lucena, 2011, 108)*

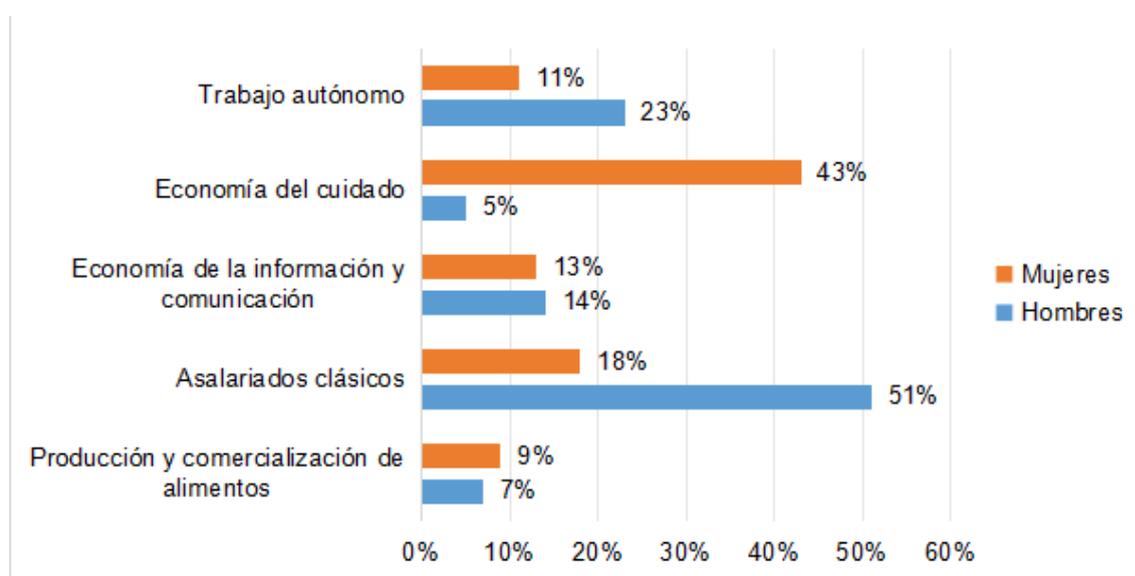
A través del detalle de los datos recopilados en el trabajo de la Red de Naciones Unidas sobre la Migración en Argentina (2023), se identifican desigualdades de género en cuanto a la inserción laboral de la población migrante. Esta información resulta fundamental para desarrollar políticas públicas que promuevan la igualdad de oportunidades en el ámbito laboral y contribuyan al empoderamiento de las personas migrantes, fomentando su integración en la sociedad argentina. Según el mismo las trabajadoras de casas particulares ganan el 26% de lo que en promedio ganan los

hombres empleados y el 28,8% de este sector poblacional está compuesto por mujeres migrantes.

Por otra parte, las diferencias de género en los circuitos productivos en los que se insertan las personas migrantes son evidentes. Estos circuitos, que comprenden actividades con lógicas de producción compartidas, reflejan desigualdades entre hombres y mujeres. A menudo, las mujeres migrantes se ven limitadas a empleos precarios y mal remunerados, mientras que los hombres tienen acceso a roles que les otorgan mayor poder y estabilidad económica. Esta disparidad de oportunidades refleja la persistencia de estereotipos de género en la sociedad y destaca la necesidad de promover la equidad en los circuitos productivos para garantizar la igualdad de derechos y oportunidades para todos.

*La subordinación de la mujer es explicada por la división del trabajo que opera en el sistema capitalista: el que se desarrolla fuera del hogar en el marco de relaciones productivas y el que tiene lugar dentro del hogar donde quedan relegadas las mujeres. (Gregorio en Villalba Augusto & Álvarez Lucena, 2011, 109)*

**Cuadro N°5: Circuitos de producción y participación de género en población migrantes.**



Fuente: Elaboración propia en base a la información censal relevada por el trabajo de la Red de Naciones Unidas sobre la Migración en Argentina. (2023) *A 20 años de la Ley de Migraciones: Ley 25.871, un nuevo paradigma* (1° ed.). Organización Internacional para las Migraciones-OIM.

La predominancia de las mujeres migrantes en los trabajos referidos a la economía del cuidado es un fenómeno que ha ido en aumento en las últimas décadas. Este tipo de trabajo abarca una amplia gama de ocupaciones, que van desde el cuidado de niños y personas mayores, hasta labores domésticas y de limpieza. Se han vuelto indispensables en este sector, debido a la alta demanda de servicios de cuidado en los países receptores. Esto se debe a varios factores, como el envejecimiento de la población, el aumento de la participación laboral de las mujeres y la falta de políticas públicas adecuadas para atender las necesidades de cuidado. Las mujeres migrantes suelen ocupar estos trabajos por diversas razones, entre las que destacan la falta de oportunidades laborales en sus países de origen, la necesidad de enviar remesas para sostener a sus familias, y la percepción de que este tipo de empleo es más accesible para ellas. Alfredo López Rita realiza un análisis más puntilloso de los nichos laborales de las mujeres migrantes en nuestro país:

*Lo que yo te puedo decir como producto de una carrera en la administración pública, de un contacto con organizaciones, de haber sido un tipo que ha asimilado información para también producir sus propios papers en materia de migraciones, creo que evidentemente hay una sobrerrepresentación de mujeres insertas en el mundo del cuidado, indudablemente, mujeres paraguayas en el rubro de empleo doméstico, mujeres peruanas también, mujeres dominicanas en el rubro del cuidado de adultos mayores. Mujeres dominicanas y mujeres venezolanas muy vinculadas al universo del cuidado femenino y de lo estético. Hay un universo quizás en los últimos años de población migrante venezolana, colombiana, ecuatoriana muy inserta y que son actores un poco nuevos en el flujo migratorio en el rubros servicios y comercios. Tiendas de ropa, shoppings, alimentos, etcétera. Probablemente con otros nichos en el sistema universitario también. (López Rita, 2024)*

La predominancia de las mujeres migrantes en los trabajos de la economía del cuidado también conlleva una serie de desafíos y problemáticas. Entre ellas, se encuentran la precariedad laboral, la vulnerabilidad a abusos y explotación, la falta de protección social y la dificultad para conciliar el trabajo remunerado con las responsabilidades familiares. Es fundamental que los países receptores de mujeres migrantes en trabajos de cuidado como lo es Argentina, adopten medidas para mejorar las condiciones laborales de este sector. Esto incluye la regulación de los empleadores, el fortalecimiento de los derechos laborales, la ampliación de la protección social y el fomento de la formación y capacitación de las trabajadoras.

### **3.4 La función de la subjetividad y la construcción de ciudadanía(s) que configuran el “ser migrante” de las mujeres: aproximaciones en materia de acceso a la salud, la educación y al sistema de justicia.**

Argentina se caracteriza por ser de los pocos países de la región en el cual el acceso a la salud y a la educación pública de calidad es un imperativo irrenunciable. También se conoce por ser un país históricamente receptivo de población migrante, tal como lo dice nuestro preámbulo constitucional “*para nosotros, para nuestra posteridad, y para todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino*”. Esta se puede entender como una de las causas por la cual se produce la alta movilidad de personas migrantes y en especial de mujeres migrantes. A lo largo y ancho del país han existido intentos de pruebas piloto y articulaciones entre los gobiernos locales y colectivos migrantes para poder garantizar su acceso a estos derechos básicos.

Uno de los interrogantes que aquí nos planteamos es sobre el rol de la construcción de ciudadanía(s) dentro de la normativa migratoria vigente y su aplicación al respecto en materia de políticas públicas. A estos fines encontramos una abanico interesante de posicionamientos. Por su parte Alfredo López Rita plantea que:

*La construcción de ciudadanía y la política migratoria, en tanto política busca cuanto menos conceder derechos, no sería discutible. Ahora bien hay contradicciones que se generan. La ley de migración en su Artículo 4 dice que migrar es un derecho. El Estado argentino lo garantiza, es un derecho en tanto y en cuanto vos completes y sigas los requerimientos de la igualdad y la universidad que el Estado argentino establece para eso. (López Rita, 2024)*

Valeria Chiavetta desde una perspectiva más crítica hace hincapié en que la construcción de ciudadanía(s) de las personas migrantes se ve profundamente atravesada por las complejidades del acceso a derechos:

*Por sí o por no es una pregunta un poco difícil. Creo que en ese periodo que vos referencias desde el 2010 al 2019 hubo un momento de mucho avance en términos de perspectiva de derechos para mirar las migraciones, sin embargo también hay muchos pendientes. Si lo miramos en términos históricos creo que es una etapa donde podemos hablar de logros, aciertos, avances en relación a lo que fue el momento de la ley Videla en términos de alcanzar ciudadanía y quedan varios pendientes. Básicamente creo que la ley permitió pensar el acceso a derechos, especialmente lo que tenía que ver con la regularización migratoria, el acceso a la salud, a la educación, hasta ahí nomás la seguridad*

*social, que lo podemos pensar en términos de ciudadanía. Sin embargo entre los principales pendientes se encuentran los derechos políticos y el acceso a otros derechos también asociados, pero tanto el derecho pasivo como el derecho activo ni siquiera lo permitió la ley migratoria. En ese sentido lo que hoy pensamos y discutimos quienes estamos en estos temas es que sigue, a pesar de nuestra ley, en nuestro país la idea de ciudadanía muy atada a la idea de nacionalidad. Sigue siendo ser nacional, ser ciudadano. En ese sentido de alguna manera podríamos hablar de ciudadanía de primera y ciudadanía de segunda, donde no tienen la misma posibilidad de accesibilidad al consumo y al derecho. Es imposible no referenciar las condiciones especialmente que generó la ley migratoria para la población Mercosur y fueron bastante buenas en algún sentido, desde el programa Patria Grande lo que pudo, hasta la ciudadanía, aunque nunca se alcanzó la ciudadanía mercosureña en nuestro país ni en la región, un avance hubo, no lo podemos desconocer. [...] sí creo que no puede ser que la única política sea la regularización migratoria, el padrón de extranjero, aparte dicho con este nombre. Si vas a un municipio lo único que te dicen que tienen es el padrón de extranjero, que algunos municipios ni siquiera lo abren, entonces ahí sí creo que hay algunos desafíos. (Chiavetta, 2024)*

Giuliana Guzzo hace hincapié en la construcción de la ciudadanía desde el punto de vista del ejercicio de los derechos políticos de las personas migrantes y nos dice al respecto:

*Yo no sé si la ley es responsable de construir ciudadanías, yo creo que la ley habilita al empoderamiento ciudadano. Habilita al ejercicio de una ciudadanía más integral. Creo que mira a la persona migrante como un sujeto de derecho, básicamente porque es una ley que obedece al enfoque derecho. Y la diferencia entre el enfoque derecho y los otros enfoques es que entienden que la persona es un sujeto de derecho. Además entiende que la migración es un derecho humano, y que la condición de irregularidad no es un impedimento para el acceso a derecho. [...] ¿Posibilita la construcción de una ciudadanía? Sí, de una ciudadanía mucho más integral, una ciudadanía que tiene que ver con el acceso a derechos sociales, a derechos económicos, a derechos de, bueno, la reunificación familiar, a derechos de la convivencia social, a la promoción también de la conformación de colectivos, del encuentro, porque también la ley promueve, la participación social, promueve la participación*

*ciudadana y la participación política de una manera conservadora. (Guzzo, 2024)*

También manifiesta como ejemplo la problemática de acceso de una parte de las mujeres migrantes a programas de contención y acceso a derechos como lo es la Asignación Universal por Hijo:

*La Asignación Universal por Hijo tenía algunos desafíos también porque era destinada a niños que tuvieran el Documento Nacional de Identidad, pero para que aquellas personas migrantes pudieran acceder tenían que tener dos años de residencia en el país. Y entonces, en todo lo que sería ese marco temporal, no se considera la diferencia entre la mujer y el hombre en cómo es su proceso de integración. No hay una mirada ahí que diga que no es lo mismo ser hombre migrante que ser mujer migrante, mujer migrante pobre, mujer migrante de un país de la región y mujer migrante racializada. (Guzzo, 2024)*

En este sentido, la construcción de ciudadanía de las personas migrantes, y en especial de las mujeres migrantes en nuestro país se ha visto influenciada por la emergencia de las dinámicas intrafamiliares en el proceso migratorio. La desigualdad de género juega aquí un papel fundamental porque pone en evidencia la insuficiencia existente en materia de atención efectiva. Con esto estamos señalando que en la práctica efectiva su aplicación reviste complicaciones propias de una sociedad en evolución producto de las luchas de los movimientos feministas.

*Las críticas feministas del modelo del varón como sostén de la familia han evidenciado que las mujeres también estaban migrando como trabajadoras y de forma independiente. Sin embargo, se ha desatendido el hecho de que, cada vez más, son los varones quienes utilizan modos de entrada relacionados con la familia. (Pedone et al., 2012, 543)*

La ciudadanía siempre suele ser concebida y analizada desde las dimensiones del goce de derechos y del sentido de pertenencia de una comunidad. La existencia de la migración como proceso y como derecho humano nos lleva ineludiblemente a hablar entonces de la existencia de *ciudadanías* y no una única ciudadanía. El plural aquí juega un rol fundamental porque nos permite reconocer la diversidad en el abanico del ejercicio de los derechos. [...] *la conformación de una “ciudadanía compleja” que permita “construir una identidad común fundamental dentro de la legítima diferenciación étnico-cultural como individuos y como grupo con identidad propia e irrenunciable” (Zamudio Grave, 2007, 449).* La búsqueda en la construcción de ciudadanos y ciudadanas a partir de las personas migrantes simboliza un claro cambio

en la forma y en la calidad en la que se ejercita la ciudadanía y, por decantación, en la representación de otros y otras miembros de los colectivos que se encuentran en el reclamo incansable por más y mejores posibilidades para llevar a cabo el ejercicio de la ciudadanía. *La migración internacional crea tensiones sobre el ejercicio de la ciudadanía, ya sea entendida como un estatus que otorga un estado (ciudadanía formal), o como el ejercicio actual de derechos (ciudadanía sustantiva)* (Zamudio Grave, 2007, 448). Queda claro entonces que los ciudadanos y las ciudadanas no nacen, se forman y concientizan para crear y crearse históricamente. Es por esto que la experiencia de las personas migrantes durante el proceso migratorio termina constituyendo una *ciudadanía extraterritorial* que de forma directa o indirecta termina incorporando irremediabilmente en el proceso a sus comunidades de origen.

Se puede decir que en el contexto regional durante la década 2010-2019 se produjo un claro proceso de aceleración de los flujos migratorios vigentes de Bolivia, Uruguay y Paraguay, sumándose a partir de 2017 en adelante una gran corriente proveniente de Venezuela. Una vez más la feminización del proceso migratorio en Latinoamérica nos muestra que cada vez más las mujeres se vuelven el primer eslabón de la cadena migratoria hacia Argentina, que en casos cada vez más numerosos se presentan como pioneras del proceso migratorio familiar y que son las claras responsables del inicio de los procesos de reunificación familiar. Gioconda Herrera<sup>27</sup> (2011) hace un interesante planteo sobre este proceso de feminización que aquí traemos a continuación para nutrir el análisis:

*La creciente feminización de las migraciones sigue siendo un tema secundario o ausente en las políticas públicas. No obstante, el hecho de encontrar un número cada vez mayor de actividades relacionadas con el trabajo doméstico y de cuidados en manos de trabajadoras migrantes ha llamado la atención sobre la necesidad de examinar con más profundidad los vínculos entre el trabajo migrante y la creciente dificultad de los Estados y sociedades receptores para garantizar la reproducción social de sus habitantes. La «globalización» de los cuidados y las familias transnacionales no solo constituyen una nueva fuente de desigualdad; también actualizan viejas jerarquías de clase y género en las*

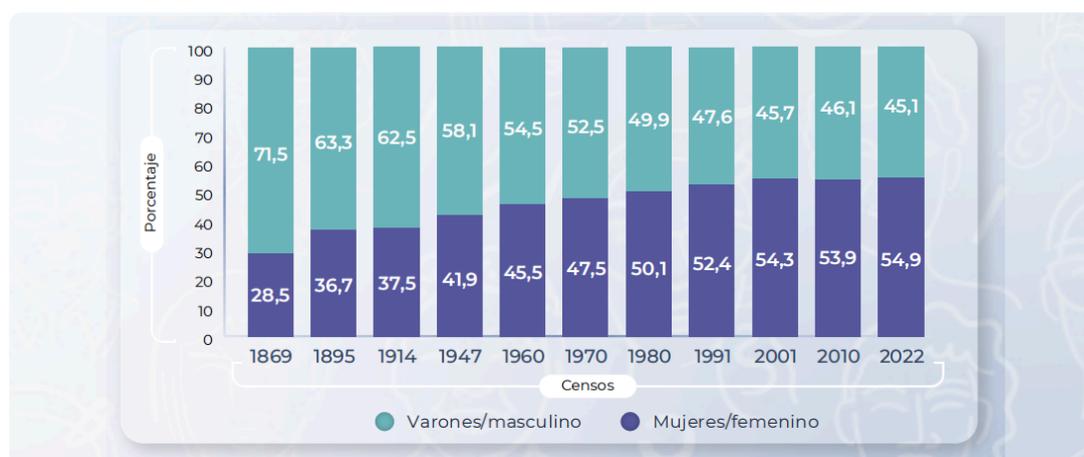
---

<sup>27</sup> Gioconda Herrera es una destacada socióloga ecuatoriana, cuya trayectoria académica ha sido marcada por su labor como profesora titular en el Departamento de Sociología y Estudios de Género de la FLACSO en Quito, Ecuador, desde hace más de dos décadas. Con una formación académica sólida, que incluye la obtención de su doctorado en la prestigiosa Universidad de Columbia en Nueva York en el año 2005, ha logrado consolidar una carrera internacional con experiencias en distintos países de América Latina, Estados Unidos, África y Europa. Destaca su reciente labor como investigadora invitada en el GIGA —German Institute of Global and Area Studies en Hamburgo, Alemania— durante el período 2021-2022.

*sociedades de origen y contribuyen a redefinir concepciones naturalizadas sobre la familia.* (Herrera, 2011, 87)

En este sentido, los números que arroja el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022 muestran una clara feminización del proceso migratorio hacia nuestro país con un salto interesante a partir de 1980 y alcanzando hasta ahora su máximo histórico en el decenio que transcurre entre 2010 y 2022 de 54,9% de mujeres versus el mínimo histórico de la población migrante masculina de 45,1% para el mismo intervalo de tiempo.

**Figura N°2: Distribucion porcentual de la poblacion en viviendas particulares argentinas nacidas en otros país, según sexo, 1869-2022**



**Nota:** de acuerdo con la evaluación de calidad y consistencia de los resultados definitivos, y para cumplir con los estándares de calidad estadística requeridos por el INDEC, la categoría X de las respuestas a la pregunta por sexo registrado al nacer se distribuye entre las categorías Mujer/femenino y Varón/masculino.

**Fuente:** INDEC, Censos nacionales de población 1869-2022.

*La inclusión de la perspectiva de género en las políticas públicas se limita a tratar las problemáticas de las mujeres. Desde esta mirada, se pueden resumir algunas imágenes que subyacen en documentos, discursos y prácticas que tienen por objeto a las mujeres migrantes: estabilizadoras de la unidad familiar, garantes del mantenimiento de la «cultura de origen» y mediadoras entre la «cultura de origen» y la «cultura de la sociedad receptora».* (Pedone et al., 2012, 561)

Otra de las variables a ser tenida en cuenta en la construcción del “ser migrante” de las personas migrantes y en especial de las mujeres migrantes es la subjetividad. Esta subjetividad, tal como la abordamos en el capítulo 2 de este trabajo, hace referencia a la síntesis profundamente individual de la experiencia de las personas en sociedad. Valeria aquí abordó el análisis de la construcción de subjetividad a través de las

problemáticas que tienen en materia de participación las mujeres migrantes en las iniciativas de los colectivos feministas de Mendoza:

*Me parece que la agenda feminista, digo, más por fuera de la política pública, también ha tenido dificultades para incorporar, al menos acá en Mendoza, no sé yo, no personalmente, pero mis compañeras del equipo de FEC (Fundación Ecuménica de Cuyo) estaban con participación más activa en el Ni Una Menos, eran las que intentaban, como por ejemplo dentro de los comunicados, que se incluya algo para la marcha del 8M, que el tema migratorio esté presente, y de pronto nosotros impulsábamos a que algunas compañeras migrantes participen de esos espacios y no siempre les era tan fácil tomar la palabra, porque bueno, el colectivo del feminismo es bien diverso y no siempre todas pueden tomar la voz. Entonces en eso hicimos algún intento, pensando también como la pata de las organizaciones sociales y cómo toman el tema, creo que es débil en Mendoza eso. A nivel nacional, sí, por ejemplo, a nivel nacional existe el colectivo Ni Una Menos Migrantes, que van con la bandera propia a las marchas, que han podido, como colectivamente, alzar más la voz desde las mujeres migrantes (Chiavetta, 2024)*

En diálogo con Giuliana le consultamos si recordaba alguna instancia de la política, legislación que promueva la igualdad de género, que busque hacer visible los estereotipos, la igualdad, el empoderamiento de la mujer como factores centrales para la construcción de la subjetividad y decía al respecto:

*El tema de género y el enfoque de género no está saldado. Hay muchas cuestiones que hay que trabajar. Hay muchas mujeres en contexto de migración que no tienen acceso a un trabajo registrado, son contadas las oportunidades o las instancias de sindicalización de estas personas. Les es difícil poder mantenerse. Además se suma el factor de si sufren violencia intrafamiliar, violencia institucional, y eso no está contemplado como tal en la política. No hay un apartado de mujeres migrantes. En la participación en las organizaciones, por ejemplo, es impresionante cómo participan las mujeres migrantes, es impresionante también cómo se hacen cargo de distintos procesos colectivos, pero a la hora de ver si están insertas en la sociedad, digamos, con el acceso a algunos derechos vemos que no. (Guzzo, 2024)*

Es innegable entonces que la construcción de la subjetividad de las personas migrantes y su participación activa en la vida pública son aspectos fundamentales para promover la integración, la diversidad y la inclusión en nuestra sociedad. Es necesario

generar espacios de reflexión, diálogo y colaboración para que las personas migrantes puedan construir una identidad sólida y participar de manera activa en la vida pública. Solo así podremos construir sociedades más justas, igualitarias y respetuosas de la diversidad.

Ahora bien. Vamos a centrarnos en la construcción de ciudadanía(s) y de subjetividad de las personas migrantes, y en especial de las mujeres migrantes a través del análisis de las posibilidades de acceso a la salud, la educación y la justicia. Las respuestas institucionales se vuelven determinantes para encontrar una solución a las problemáticas y barreras presentes en materia de acceso derechos y servicios básicos de las personas migrantes, pero lamentablemente muchas veces no se encuentran orientadas con sus demandas y necesidades.

En materia de salud y mujeres migrantes, hay equipos de salud que cuentan con dificultades para poder tocar el tema violencia en las atenciones porque las mujeres no suelen exponer directamente las situaciones de violencia que atraviesan en su vida como primera barrera más visible.

*Esta dificultad del personal de salud obedece a múltiples factores. Entre ellos, se reiteran: la falta de capacitación en la temática; la visión biologista y fragmentada de la salud, por la que se pierde de vista la integralidad de la persona y se tiende a proceder únicamente sobre las lesiones; y la banalización de la violencia en los procesos de atención de la salud. (Teodori en OIM - Organización Internacional De Las Migraciones, 2014, 50)*

En muchos casos la ausencia de diagnósticos de problemas de salud de las mujeres y particularmente de las mujeres migrantes responde a la sub-atención de las mismas debido a las largas jornadas laborales y la sobrecarga de tareas de cuidados que padecen diariamente. El informe de la OIM (2014) que aquí citamos menciona que existe *una sobremortalidad masculina por género [...] En contrapartida, se observa una sobrevida de las mujeres aunque con gran carga de discapacidad.* (OIM, 2014, 30). El derecho a una salud integral óptima suele verse mayormente vulnerado en el caso de las mujeres migrantes y las violencias de género se encuentran entre las causas más importantes de su muerte y/o incapacidad sobreviniente. Las lesiones emocionales y físicas se transforman así en un factor de riesgo central por el cual se desencadenan diversos padecimientos y enfermedades. Entender la migración como un derecho humano, mirándola desde el enfoque de género y con una articulación intrínseca con

la perspectiva de la interculturalidad<sup>28</sup> nos permitirá reconocer la existencia de la vida en diversidad a través de la comprensión histórica y política en la cual se organiza el sistema social vigente. Sólo así se pueden promover relaciones de intercambio que sean mutuas y equitativas que permitan ser a las personas migrantes y a las mujeres migrantes principalmente como hacedoras y protagonistas de las políticas públicas que las contemplan.

*Respecto del acceso al derecho a la salud, el 47% de las mujeres es usuaria exclusiva del servicio público; el 30% tiene obra social; el 11% tiene PAMI; y el 12% contrata un servicio prepago. Las cifras para los varones son, respectivamente, 44%, 33%, 17%, y 6% (ENMA<sup>29</sup> 2020 en Red de Naciones Unidas sobre la Migración en Argentina, 2023, 81).*

En materia educativa, la Ley Nacional de Educación N° 26206 acompañó el trabajo realizado por la Ley Nacional de Migraciones N° 25871 en su artículo 7. El artículo 143 de la Ley 26206 establece que:

*[...]el Estado Nacional, las provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deberán garantizar a las personas migrantes sin documento nacional de identidad (DNI), el acceso y las condiciones para la permanencia y el egreso de todos los niveles del sistema educativo, mediante la presentación de documentos emanados de su país de origen, conforme a lo establecido por el artículo 7 de la Ley 25.871". (OIM, 2014, 116)*

En la práctica, muchas mujeres migrantes encuentran dificultades para iniciar y/o proseguir sus estudios porque muchas de ellas se encuentran trabajando largas jornadas a las cuales se le suman las tareas de cuidado que recaen sobre ellas al final del día. Esto se transforma en un imposibilitante para acceder de forma constante a un establecimiento educativo. De hecho en el sistema educativo coexisten prácticas que si bien buscan construir la uniformidad a partir del respeto a las diferencias, se terminan construyendo visiones estigmatizantes del ser migrante. Lo que también ocurre en materia educativa es que algunas veces las barreras existentes en la validación de títulos internacionales termina generando una población que trabaja en

---

<sup>28</sup> Cuando hablamos de interculturalidad nos referimos a un paradigma que busca poner en jaque los patrones desde los cuales se construyen y se ordenan jerárquicamente las diferencias en la sociedad. Trata de comprender y de poner en tensión cómo se construye la otredad en base a un modelo monocultural asociado a una identidad occidental, blanca, masculina y heterosexual.

<sup>29</sup> ENMA: Encuesta Nacional Migrante de Argentina es una iniciativa que surge en 2020 para producir información periódica, representativa y específica sobre las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas en la Argentina desde un enfoque integral de Derechos Humanos. Fue promovida por el Eje Migración y Asilo de la Red de Investigaciones en Derechos Humanos del CONICET, en articulación con organizaciones de la sociedad civil.

actividades para las cuales se encuentran sobre calificadas. El rol de una educación basada en la interculturalidad crítica se vuelve central aquí porque permitirá *conmover los fundamentos uninacionales y monoculturales de la institución educativa, y promover otros modos de pensar y producir conocimiento distintos de los instituidos por la racionalidad moderna occidental y colonial.* (OIM, 2014, 127)

En el caso del acceso a la justicia, el sistema de justicia argentino tiene algunas deudas pendientes con las personas migrantes y con los nacionales argentinos. Algo para remarcar es que las personas migrantes se encuentran siempre en una posición asimétrica respecto de los nacionales de un país. Esto las pone en una situación de vulnerabilidad en la cual el sistema de justicia impone barreras adicionales que para el resto de las personas. En primer lugar, uno de los ejemplos más claros se deriva del choque cultural que se produce entre los usos y costumbres de ciertos colectivos con el marco normativo nacional. La multidisciplinariedad se vuelve central para el desarrollo de un mejor contacto de las personas migrantes con los servicios de justicia. Dicho esto, el acceso a la justicia es uno de los derechos humanos más básicos del sistema legal moderno argentino, sobre todo en materia de garantizar derechos para todos y todas. Para los sectores más postergados, la justicia es cercana sólo cuando se trata de asuntos penales o cuando estas personas son las y los protagonistas principales de las acusaciones de delincuencia y de la estigmatización social. En el caso de las mujeres migrantes, el acceso a la justicia tiene algunos tintes particulares debido a la presencia de un reconocimiento un tanto diferenciado que, más allá de la omnipresencia de los instrumentos normativos internacionales, terminan por configurarse otros límites más estrictos para su acceso a la justicia.

*Hace muchos años, antes del Patria Grande, antes de la nueva legislación en materia política migratoria, yo lo hablé con quien era en su momento cónsul general de Bolivia en Buenos Aires el gringo José Alberto Gonzáles Samaniego, que después fue embajador de Bolivia durante el gobierno de Evo en Brasil, y después fue presidente de la Asamblea Plurinacional, una figura que llegó a ser el tercero en orden de sucesión. Y él me decía que había discutido un fallo en su momento, al fin de los 90, principio de los 2000, que sanciona o dicta Oyarbide, respecto de que ciertas lógicas de la organización laboral de los talleres textiles que eran pseudo-protoesclavitas. El fallo decía que se correspondían con usos y costumbres prácticos que ellos traían. Fue un fallo muy polémico, porque básicamente con esa lógica el juez está diciendo que para ellos la trata con fines de explotación laboral está en los usos y*

*costumbres de esa colectividad. Que son las propias dinámicas de poder al interior de esa comunidad y que someten a sectores del trabajo a esas prácticas laborales que eran totalmente repudiables. Y el cónsul le decía al juez que no, que era un disparate, porque él tenía que legislar o fallar en conformidad con la legislación argentina y no con los usos y costumbres de una determinada población.* (López Rita, 2024)

Durante 2010-2015 los Centros de Acceso a la Justicia<sup>30</sup> trabajaron para brindar atención legal primaria en materia de seguridad social, identidad, violencia de género, violencia institucional, conflictos laborales, derechos de consumidores, inclusión financiera, etc. Desde estos centros se elaboró una guía de información sobre personas migrantes en las cuales se destaca y reafirma que la migración es un derecho humano, los tipos de residencias existentes, los trámites necesarios para pedirlos, un apartado especial para las personas refugiadas y contactos útiles.

El ser migrante en el caso de las mujeres y el acceso a la justicia es un punto muy especial. La pregunta central aquí sería ¿Qué es tener acceso a la justicia siendo una mujer migrante? La primera respuesta que nos viene es pensar que el acceso a la justicia no implica única y exclusivamente poder acceder a los organismos de primer contacto del aparato judicial. Lo que se precisa y se necesita es identificar las situaciones de violencia para poder abordar y llegar al final de los procesos de forma oportuna y gratuita. El rol de las instituciones del Estado es central porque para que las personas migrantes y en especial las mujeres puedan acceder a los servicios de justicia se requiere que puedan reconocer y ejercer los derechos que tienen.

*ONU Mujeres es la organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. En su Informe: El progreso de las mujeres en el mundo, 2011–2012, establecen que el ODM 3: Promover la igualdad de género y empoderar a las mujeres se centra en la paridad de género en todos los niveles educativos, el empleo de las mujeres en sectores no agrícolas y su representación en los parlamentos nacionales, pero la constante discriminación contra ellas menoscaba gravemente el respeto a sus derechos humanos y frena el avance hacia el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.* (Camberos Sánchez, 2011, 51)

Aquí los obstáculos se multiplican porque en general se circunscriben a lo dificultoso que resulta para las mujeres migrantes sostener procesos judiciales que suelen ser pesados. El desconocimiento de los procesos suele ser un factor central en su caso

---

<sup>30</sup> Los CAJ eran oficinas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación en todo el país que contaban con equipos de profesionales desde las que se brinda atención legal primaria.

porque eso puede materializarse en barreras para el acceso a patrocinio jurídico gratuito, la insuficiente información sobre los servicios especializados en violencia de género y, de por sí, la existente desconfianza en la celeridad de las respuestas judiciales necesarias.

*[...] gran parte del proceso judicial recae sobre la mujer denunciante, que debe presentarse en numerosas ocasiones en el juzgado, asumiendo los costos económicos de traslado, las dificultades para organizarse con los/as hijos/as, el temor a represalias por parte del agresor, etc. (OIM, 2014, 50)*

El documento nacional de identidad (DNI) es una pieza fundamental en la construcción del "ser migrante" en Argentina. Este documento es de vital importancia para los migrantes, ya que les permite acceder a una serie de derechos y servicios en el país. En primer lugar, es un símbolo de identidad y pertenencia y al obtenerlo, los migrantes pueden sentirse parte de la sociedad argentina, lo que contribuye a su integración en la comunidad. Además, el DNI les otorga la posibilidad de participar en actividades cívicas como votar o realizar trámites administrativos. Es necesario para acceder a una serie de servicios básicos, como la atención médica, la educación y el trabajo. Sin este documento, los migrantes se encuentran con obstáculos para recibir atención médica, matricular a sus hijos en la escuela o acceder a trabajos formales.

*Solo el 11% de las personas migrantes manifiesta no tener DNI. Este guarismo aumenta a 88% entre quienes están en el país desde hace menos de un año y se reduce al 2% entre quienes llevan una década o más. Si bien no hay una diferencia significativa de género en la tenencia de DNI, sí hay una variación relevante en cuanto a los motivos de no tenencia. Mientras que el principal motivo entre los varones son barreras tecnológico-administrativas (23% v 18% entre ellas), las mujeres señalan que el principal obstáculo son problemas con los turnos (28% v. 20% entre ellos). Esto posiblemente denote dificultades en conciliar las responsabilidades remuneradas y no remuneradas con el rango horario de atención de los centros de documentación. A la vez, también hay una diferencia de género en el motivo de "razones económicas" para no gestionar el DNI: afecta al 7% de los varones y al 11% de las mujeres (ENMA 2020 en Red de Naciones Unidas sobre la Migración en Argentina, 2023, 81)*

Por lo tanto, el DNI es esencial para garantizar que los migrantes puedan disfrutar de sus derechos y acceder a oportunidades de desarrollo en el país. Es un requisito indispensable para regularizar la situación migratoria y obtener la residencia en Argentina. Con este documento, los migrantes pueden demostrar su identidad y su

voluntad de establecerse en el país de forma legal. Esto les brinda seguridad jurídica y les protege de posibles situaciones de vulnerabilidad.

El acceso al documento nacional de identidad y la residencia de las personas migrantes es un tema crucial para garantizar que puedan disfrutar plenamente de sus derechos básicos en el país de acogida. Es fundamental que los procesos para obtener estos documentos no se conviertan en obstáculos que dificulten su integración y participación en la sociedad. La documentación adecuada no solo es necesaria para acceder a servicios básicos como la salud, la educación y el trabajo, sino que como ya vimos también es un requisito fundamental para ejercer otros derechos fundamentales, como el derecho al voto y a la protección legal. Por lo tanto no quedan dudas al respecto que es responsabilidad de las autoridades simplificar y agilizar los trámites de obtención de estas documentaciones para las personas migrantes, garantizando que se respeten sus derechos y se promueva su plena inclusión en la sociedad.

### **3.5 Responsabilidades, lagunas y desafíos: precisiones sobre los temas pendientes para respetar, proteger y garantizar los derechos de las personas migrantes con especial énfasis en las mujeres migrantes**

Sin dudas se han logrado grandes avances en materia de construcción de un marco normativo nacional e internacional relativo a la agenda de las migraciones y los derechos humanos de las personas migrantes. Numéricamente hablando: *Entre 2012 y 2020, se otorgaron en total 1.916.884 radicaciones y en promedio se realizaron 212.987 por año.* (Dirección Nacional de Población - Registro Nacional de las Personas - Ministerio del Interior de la Nación, 2021). En la actualidad continúa existiendo un notable contraste en materia de conocimiento sobre la migración como un derecho humano.

*Hoy por hoy la agenda de la movilidad humana, el contexto de desplazamiento forzado a nivel global, es un tema que está presente en el más alto nivel de la política doméstica, de la política local de los gobiernos y que en los años que estamos considerando de 2010 en adelante no era una prioridad, a punto tal que algunos todavía creían que las políticas migratorias eran mecanismos autónomos que cada uno de los países unilateralmente podrían definir y eso ya es bastante obsoleto pensarlo así, sin perjuicio de que haya países que persistan con esa mecánica y que la consecuencia de eso sean las políticas migratorias que hoy se ven.* (López Rita, 2024)

La disponibilidad de datos generalmente se presenta incompleta y a menudo depende sólo de la información recabada en materia de personas migrantes detenidas, deportadas y/o aquella emanada de los censos nacionales de población. La existencia de la Encuesta Nacional Migrante y del informe sobre las condiciones de vida de las personas migrantes del Censo Nacional de Población 2022 recientemente publicado representan pasos interesantes para poner luz sobre los temas y problemáticas que involucran a las personas migrantes en el ejercicio de sus derechos en nuestro país. En este sentido el rediseño de los procesos de recolección de datos y de construcción de la información desde una perspectiva de género acompañada con una perspectiva de derechos humanos resultará útil para diversificar la matriz de recolección de datos, de análisis de las fuentes y de mejora en el diseño de datos estadísticos.

*[...] la mayoría de los sistemas de datos oficiales no logran captar el número total de migrantes ni sus circunstancias particulares, y gran parte de los datos sobre migración a escala internacional no representan con exactitud el número de migrantes en situación irregular. (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2013, 38)*

El estudio de las migraciones desde el enfoque de género puede ofrecer un panorama más exacto de la situación de las personas migrantes, con especial énfasis en las mujeres. *Mirar a través de los lentes violetas*<sup>31</sup> permitirá documentar de forma más amplia las contribuciones económicas, sociales, de cuidados, laborales, culturales, etc de las mujeres migrantes, así como analizar las repercusiones y el alcance de los servicios básicos y derechos a los cuales pueden acceder.

El requerimiento central para subsanar las lagunas y desafíos presentes se encuentra en el fortalecimiento de los mecanismos de vigilancia de las normas vigentes a nivel nacional e internacional. La necesidad de la coherencia y la cohesión en el diseño de políticas públicas migratorias con perspectiva de género permitirá evitar ausencias y duplicidades, sobre todo cuando los mandatos superiores revisten poca claridad y mucha imprecisión. Más allá de los programas y proyectos desarrollados durante 2010-2019 en materia migratoria en nuestro país, la falta de articulación inter e intrainstitucional termina fragmentando las acciones que se llevan a cabo. Esto convierte la articulación entre las partes interesadas como un imperativo irrenunciable para construir políticas públicas más pertinentes y asertivas. *La falta de un diálogo mundial incluyente, participativo y transparente sobre la migración y los derechos*

---

<sup>31</sup> Esta metáfora se utiliza regularmente para explicar cómo se ve la vida con perspectiva de género, a través de una mirada crítica para descubrir las desigualdades existentes entre hombres y mujeres.

*humanos es una importante laguna en la gobernanza de la migración.* (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, 2013, 38)

La exigencia de la transversalidad para la construcción de políticas públicas con enfoque de género en materia migratoria requiere tener puntos y enfoques centrales en los cuales tener especial atención: los derechos humanos de las personas migrantes y sobre todo especial enfoque de las mujeres víctimas de la trata de personas; la explotación y las condiciones de abuso en el proceso migratoria de las personas que migran por trabajo; el acceso de las personas migrantes a los derechos y servicios básicos; la protección de las mujeres migrantes sobre todo en contextos en los cuales sufren o pueden llegar a sufrir violencia sexual y la situación de las infancias en el proceso migratorio.

Entender la transversalidad del género dentro de un enfoque que sea integral y que nos permita abordar la migración desde el ejercicio de los derechos se convierte en un puntapié necesario para evitar que las migraciones y que las personas migrantes sólo se sigan considerando como parte de un gran mundo económico que viola sistemáticamente sus derechos humanos en pos de la conquista del equilibrio de mercado. La protección de los derechos de las personas migrantes también implica poner un límite al menoscabo creciente de las condiciones laborales de todos los trabajadores y las trabajadoras. En nuestro país con la Ley 25871 también se buscó que las políticas de regularización migratoria sirvieran para complementar a aquellas que estaban dirigidas a disminuir el trabajo informal porque se entendía que un sinnúmero de personas migrantes buscaban ingresar al país para trabajar y poder conquistar una mejor calidad de vida.

*La norma actualmente vigente, que recién fue reglamentada en el año 2010, cuenta con un enfoque ejemplar de derechos humanos y reconoce en forma amplia los derechos de los trabajadores y trabajadoras migrantes, y sus grupos familiares. Entre una de sus incorporaciones más novedosas, podemos mencionar la inclusión de la nacionalidad como criterio migratorio. Es decir, incorpora a la nacionalidad como categoría de residencia para personas del MERCOSUR y países asociados, quienes consiguen radicarse en el país por el sólo hecho de su nacionalidad. Esta política logra visibilizar y revertir una realidad migratoria que había sido estigmatizada y perseguida* (Organización Internacional del Trabajo, Oficina de la OIT para el Brasil, 2016, 28)

Si bien nuestra ley de migraciones es de avanzada en la región, tal como lo hemos planteado a lo largo de este trabajo, aún quedan desafíos por encarar en materia de política pública migratoria y que se enumeran a continuación:

1. Garantizar la efectiva aplicación y el acceso de las personas migrantes a los derechos reconocidos por la normativa vigente.
2. Poner fin a las prácticas arbitrarias de los organismos encargados de la seguridad y la justicia, sobre todo en materia de abusos policiales y de obstáculos en el acceso a los servicios de justicia respectivamente.
3. Incorporar en los sujetos alcanzados por las políticas públicas migratorias de forma progresiva a las personas migrantes que no provengan de los países miembros y/o asociados a MERCOSUR.
4. Saldar la carencia de herramientas y mecanismos de coordinación entre las instituciones del Estado para generar políticas públicas para las personas migrantes que contemplen derechos como el acceso al empleo de calidad, la salud y educación públicas, gratuitas de calidad y a una vivienda digna entre otros.
5. Trabajar en la construcción de mecanismos de recolección de datos para el procesamiento y la generación de información sensible, específica y contundente sobre la realidad de las personas migrantes en nuestro país así como la realidad de los argentinos migrantes en el mundo. Hoy por hoy una de las grandes deudas que tienen los organismos de recolección de datos poblacionales en nuestro país es el de generar instancias de visibilización de las problemáticas de las personas migrantes a través de la readaptación de los instrumentos vigentes y/o la creación de nuevos instrumentos específicos para dicha población.
6. Reconocer y fortalecer las voces y necesidades de comunidades y grupos migrantes para que tengan mayor influencia en la elaboración de políticas públicas, contribuyendo a una mayor igualdad y justicia en la distribución de recursos y beneficios.

La democratización en un país implica no solo la apertura de procesos más inclusivos y transparentes, sino también la ampliación de la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas. Además, la participación activa de actores locales y regionales en la gestión pública puede fortalecer el sentido de pertenencia y responsabilidad cívica, promoviendo una mayor legitimidad y eficacia en la gestión de los asuntos públicos porque la democratización no solo se trata de garantizar procesos y

resoluciones justos, sino de fomentar una participación efectiva y significativa de la población migrante en la construcción de un Estado más inclusivo y democrático.

*[...] la democratización también significó abrir espacios para la presencia de actores locales y regionales en la configuración de las agendas estatales y locales y en la formulación e implementación de políticas y programas. (Farah, 2004)*

En los últimos años, el tema de los derechos de las mujeres migrantes ha ganado cada vez más relevancia en el ámbito internacional. A medida que el fenómeno de la migración ha ido en aumento en todo el mundo, se ha hecho evidente la necesidad de garantizar la protección de los derechos de las mujeres que se ven obligadas a dejar sus hogares en busca de mejores oportunidades. Respetar, proteger y garantizar los derechos de las mujeres migrantes implica una serie de obligaciones por parte de los Estados receptores, así como de la comunidad internacional en su conjunto. En primer lugar, es fundamental que se respeten los derechos humanos de todas las personas, independientemente de su origen o estatus migratorio. Esto incluye el derecho a la no discriminación, el derecho a la salud integral, la seguridad personal, el derecho a la igualdad de oportunidades, entre otros.

*Esta nueva agenda está marcada por una tensión permanente entre el vector "eficiencia" y el vector "democratización de los procesos de toma de decisiones y acceso a los servicios públicos". Así, si bien efectivamente ha habido un cambio en la agenda, existe una disputa permanente sobre el énfasis que se le debe dar a cada uno de estos polos. Los movimientos populares, los partidos de izquierda del espectro político y los gobiernos progresistas tienden a favorecer la democratización de las decisiones y la inclusión social; Los partidos liberales-conservadores y los gobiernos y organizaciones de la sociedad civil vinculados a las élites empresariales tienden a favorecer una orientación hacia la eficiencia y la reducción de costos, lo que significa, en el área social, la privatización, el enfoque y la modernización de la gestión como prioridades. (Farah, 2004)*

En segundo lugar, es necesario proteger a las mujeres migrantes de cualquier forma de violencia o abuso, ya sea físico, sexual, psicológico o económico. Las mujeres migrantes suelen enfrentarse a múltiples formas de discriminación y violencia, tanto en sus países de origen como en los países de destino. Por lo tanto, es responsabilidad de los Estados y de la sociedad en su conjunto garantizar su protección y brindarles el

apoyo necesario para que puedan integrarse de manera segura y digna en sus nuevas comunidades.

La promoción de los derechos de las mujeres migrantes es clave para empoderarlas y garantizar su plena participación en la sociedad. Esto implica la adopción de políticas y medidas específicas para eliminar las barreras que enfrentan en el acceso a la educación, el empleo, la salud y otros servicios básicos. Asimismo, es importante sensibilizar a la población sobre la contribución positiva que las mujeres migrantes pueden hacer a la sociedad, así como sobre los desafíos y dificultades a los que se enfrentan en su día a día. Es un imperativo moral y legal que debe guiar las acciones de los Estados y de la comunidad internacional en su conjunto. Solo a través de un enfoque integral y cooperativo podremos asegurar que las mujeres migrantes puedan disfrutar de una vida digna y plena, sin temor a la discriminación o la violencia. Es responsabilidad de todos trabajar juntos para construir un mundo más inclusivo y equitativo para todas las personas, independientemente de su origen o estatus migratorio.

Como cierre de los diálogos con las personas entrevistadas y entendiendo que la migración no puede definirse como un acabado universalmente válido, les invitamos a que definan qué era para ellos y ellas la migración. Alfredo López Rita definió a la migración desde su trabajo a partir de la construcción de esquemas de seguridad y al respecto nos decía que:

*La seguridad hoy en el mundo abarca la seguridad humana, la seguridad ambiental entre otras. El esquema de la seguridad es un esquema de protección y la protección tiene que recaer sobre los migrantes, sobre las comunidades de destinos, sobre el Estado, todos tienen que estar seguros. El pacto mundial es un sistema de seguridad. Como lo es, propone una migración segura, ordenada y regulada. Por algo los países lo firman. Si los países no hacen valer eso, están diciendo bueno hagan lo que quieran. Lo que se pretende tornar seguro es a la migración. La migración no es solo el migrante. La migración es un proceso en el que están involucrados no solamente el país o el lugar de residencia habitual o el país de origen o de nacionalidad desde donde se parte, sino muchos otros actores y lugares. (López Rita, 2024)*

Por su parte Valeria Chiavetta definió a la migración desde un enfoque multidimensional y dinámico con ciertas características particulares:

*[...] la migración es un proceso que es complejo, que es multidimensional, que es estructural, que es dinámico, donde intervienen también factores subjetivos*

*y de agenda y es explicada por factores estructurales. Me salen los conceptos que tengo absolutamente incorporados, pero básicamente me parece que por un lado que la migración es parte de un proceso histórico de la humanidad de la cual no habría manera de explicar la historia sin hablar de las migraciones. Por lo tanto es un hecho que funda nuestros modos históricos de ser nación y que es parte del sistema capitalista en el que vivimos. Por otro lado, es una expresión de la cuestión social que atraviesa el capitalismo y que está marcada por esta movilidad humana que se da en búsqueda de mejorar las condiciones de vida. Es heterogénea y no hay una única manera de explicar por qué se da el hecho migratorio. No hay manera de explicarlo por una única cosa. Más allá de la migración económica, la migración ambiental, todas estas categorías que existen, creo que ninguna en sí misma puede explicar el hecho migratorio. (Chiavetta, 2024)*

Giuliana Guzzo construye una definición de migración en base a la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en base a los roles que tienen en el proceso la mundialización y la globalización:

*[...] desde el enfoque de derechos humanos, la migración es el derecho que tienen las personas a transitar libremente por los distintos países. Poder salir e ingresar de y a un territorio nacional donde se tengan garantizados todos los derechos. Además, debemos tener en cuenta la responsabilidad de los distintos Estados, tanto los de origen, los de tránsito y como los de destino, para que se tome a la persona migrante en su integralidad ¿no? desde todas las dimensiones del sujeto. Cuando hablamos desde el enfoque de derechos humanos decimos Declaración Universal de los Derechos Humanos, artículo 13, todas las personas tienen derecho y desde ahí partimos, y de ahí para adelante todo, y de ahí para atrás nada [...] Arango dice en un texto que estamos en la época de la globalización, pero no acontece lo mismo con las migraciones. A las migraciones o estos procesos que se viven, él los denomina la mundialización de las migraciones y globalización no es igual a mundialización. Dice que la mundialización se caracteriza porque, si bien la globalización propone las fronteras abiertas para el intercambio de bienes, la mayor información y el flujo y el intercambio, no sucede lo mismo con las migraciones. Vivimos en un momento donde los muros, las trabas para el ingreso, las trabas para el egreso y las de todas las políticas que los Estados ponen en juego son para dificultar esta movilidad humana. (Guzzo, 2024)*

En este sentido es muy importante retomar lo que dice Arango<sup>32</sup> (2007) al respecto y que es retomado por Giuliana en el desarrollo de la entrevista:

*Esta mundialización puede verse como el correlato de la globalización en el terreno de la movilidad humana, pero constituye una faceta de aquélla distinta de las restantes. Recurriendo a un neologismo, cabe calificarla de fronterizada. En efecto, se trata de una globalización erizada de fronteras y de barreras, una mundialización que se ha producido a pesar de éstas y no gracias a su eliminación; y con los costes y las implicaciones derivados de la necesidad de superar tales obstáculos. Si el orden migratorio precedente, el que tuvo como principal manifestación a las grandes migraciones transoceánicas, se desarrolló en gran medida en un contexto de libre circulación, el actual transcurre en uno presidido por la restricción y el control. (Arango, 2007, 4-5)*

Nos queda claro entonces que si bien la globalización ha traído consigo la apertura y la eliminación de barreras comerciales en muchos aspectos, en cuanto a la migración sin dudas ha generado una situación de aumento de la vigilancia y el control migratorio. Esto ha resultado en una clara paradoja, tal como lo plantean Guzzo y Arango, porque la mundialización de la migración se ha dado a pesar de las barreras y fronteras existentes y en construcción, lo que nos termina planteando retos y desafíos en términos de derechos humanos, integración e inclusión en el diseño, la planificación y la puesta en práctica de políticas migratorias a nivel global.

Para esta autora, la migración puede conceptualizarse como un proceso complejo que involucra el desplazamiento de personas de un lugar a otro por diversas razones. Este proceso puede ser motivado por factores familiares, económicos, políticos, sociales, demográficos, ambientales, culturales y psicológicos, entre otros. Es importante también tener en cuenta que la migración no es un proceso homogéneo y que cada persona tiene motivaciones y condiciones particulares que la impulsan a dejar su lugar de origen.

Para comprenderla mejor, es fundamental incorporar una perspectiva de género en el análisis de la migración. Las mujeres, hombres y diversidades migrantes pueden tener experiencias y desafíos diferentes debido a sus roles de género y a las expectativas sociales asociadas a estos. Por lo tanto, es necesario considerar cómo las diferencias

---

<sup>32</sup> Joaquín Arango es un destacado académico y experto en el campo de la sociología, con una trayectoria destacada como Catedrático de Sociología Emérito en la Universidad Complutense de Madrid. Además, se desempeña como Co-director del Grupo de Estudios sobre Migraciones Internacionales (GEMI) y del Anuario CIDOB de la Inmigración. Su amplia experiencia incluye la participación como profesor en el Postgrado de Migración Internacional en El Colegio de la Frontera Norte en México, así como su contribución como miembro de los Consejos Editoriales de reconocidas revistas especializadas en migración y estudios étnicos.

de género influyen en el proceso migratorio y en las experiencias de integración e inclusión en la sociedad de acogida. Asimismo, es importante fomentar la construcción de ciudadanía a través de la interseccionalidad, la interculturalidad y la transversalidad de enfoques. La interseccionalidad nos permite entender cómo las diversas identidades y categorías (como género, clase social, etnia, entre otras) interactúan y se entrelazan en la experiencia migratoria. La interculturalidad nos invita a valorar y respetar la diversidad cultural de las personas migrantes, promoviendo la convivencia pacífica y el enriquecimiento mutuo. Y la transversalidad de enfoques nos ayuda a abordar la migración de manera integral, teniendo en cuenta todas las dimensiones que influyen en este fenómeno.

En definitiva, entender la migración desde una perspectiva de género y promover la construcción de ciudadanía a través de la interseccionalidad, la interculturalidad y la transversalidad de enfoques es clave para enfrentar los desafíos y aprovechar las oportunidades que este fenómeno presenta en la sociedad actual. Es necesario trabajar en la creación de políticas y programas que reconozcan la diversidad de experiencias y necesidades de las personas migrantes, y que promuevan la inclusión y la igualdad de género en todos los aspectos de la vida en sociedad.

## **CONCLUSIONES**

La política migratoria implementada por Argentina en la primera década del siglo XXI se centró en el respeto a los derechos humanos, especialmente en el acceso a la regularización migratoria. Este enfoque refleja la importancia de considerar las migraciones desde una perspectiva regional, ya que las personas migrantes están involucradas en los países de origen, tránsito y destino.

El derecho a migrar se ve profundamente atravesado por el derecho a no migrar, para que las personas puedan desarrollarse sin la presencia de situaciones que pongan en peligro su vida y sus oportunidades de crecimiento. Este enfoque permitirá abordar de manera integral los desafíos que plantea la movilidad humana, promoviendo la cooperación y la solidaridad entre los diferentes países involucrados. En este sentido, la colaboración a nivel regional se presenta como una herramienta crucial para garantizar la protección y el bienestar de las personas migrantes en todas las etapas de su tránsito migrante.

En Argentina, el marco normativo que promueve la igualdad de género ha ido evolucionando en las últimas décadas, reconociendo la importancia de incorporar la perspectiva de género en las políticas públicas, sin embargo el enfoque de género en las políticas migratorias respecto a las mujeres migrantes hacia Argentina entre 2010 y 2019 es una deuda fundamental a saldar para promover la igualdad de oportunidades y combatir la discriminación.

Es necesario que las medidas a implementarse como las ya implementadas tengan una actualización integral en materia de género porque sólo así se tendrán en cuenta las particularidades y desafíos que enfrentan las mujeres migrantes y que aquí hemos desarrollado. Es crucial que se diseñen iniciativas que fomenten la inclusión social, política y económica de estas mujeres, garantizando sus derechos y promoviendo su empoderamiento.

Como ya lo hemos mencionado, si bien existen programas de apoyo y acceso a derechos para las mujeres y dentro de ellas a las mujeres migrantes tales como la Asignación Universal por Hijo y otras para prevenir y abordar la violencia de género como lo fue el Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las mujeres, quedan deudas pendientes para que puedan ejercer plenamente sus derechos en nuestro país.

No es menor que a través de la tímida incorporación de esta perspectiva en las políticas públicas se ha logrado visibilizar las particularidades y desafíos que enfrentan las mujeres migrantes, tales como la violencia de género, la discriminación laboral y la

falta de acceso a servicios de salud, educación y justicia. Sin embargo, es fundamental diseñar, elaborar y continuar fortaleciendo las políticas y programas que promuevan la inclusión y el empoderamiento de las mujeres migrantes, garantizando su participación activa en la sociedad y el pleno ejercicio de sus derechos humanos.

Es fundamental reconocer que las migraciones no pueden abordarse de manera efectiva si se limitan a nivel nacional. A pesar de los avances que pueda lograr cada Estado en términos de regulaciones y políticas públicas, es necesario considerar la dimensión regional como un elemento central para garantizar los derechos de los migrantes. En este sentido, es crucial trabajar en conjunto con los países vecinos y regionales para desarrollar políticas migratorias que protejan y promuevan los derechos de las personas migrantes. Solo a través de una aproximación regional integral se podrán abordar de manera efectiva los desafíos y oportunidades que presentan las migraciones en América Latina y en el mundo.

Es necesario también fortalecer las campañas de información sobre los derechos de las personas migrantes, establecer medidas para la formalización y registración de los trabajadores migrantes, y mejorar los sistemas de información relacionados con el ámbito de la migración. Esta serie de medidas contribuirán significativamente a agilizar el acceso a derechos de las personas migrantes y a promover su inclusión en la sociedad.

El punto clave es lograr que se trabaje en conjunto para remover las barreras que dificultan el acceso a los derechos de las personas migrantes. Una de las medidas que puede contribuir a esta causa es la creación de un sistema federal de cuidados que incluya espacios para la crianza, el cuidado y la enseñanza de hijos e hijas de migrantes. Además, es vital reducir las brechas en el acceso a la salud integral para las mujeres migrantes y sus familias, así como garantizar el acceso al sistema de protección social con especial atención en las mujeres trabajadoras migrantes.

A título personal y en consonancia con lo que plantea Becker (2011) en su Manual de escritura para científicos sociales: *A mí me gusta "sacar trabajos a la calle" [...] Mi temperamento -impaciente, ansioso de gratificaciones frecuentes, curioso por saber cómo responderán los otros a lo que escribo- me empuja en esa dirección.* Espero y deseo de corazón que este trabajo salga a la calle para ser leído, para ser cuestionado, para servir como guía para discusiones que nos debemos y sobre todo, para ser un aporte más en la democratización del acceso al conocimiento.

FIN.

## REFERENCIA BIBLIOGRÁFICA Y DOCUMENTAL

Anzorena, C. (2013). *Mujeres en la trama del Estado: una lectura feminista de las políticas públicas*. EDIUNC.

Anzorena, C. (2021). *Leyes y políticas de género en Argentina (1985 a 2020)*

[Plataforma de información para políticas públicas de la Universidad Nacional de Cuyo]. Universidad Nacional de Cuyo. Recuperado el 27 de enero de 2024.

Disponible en

<http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/articulos/index/leyes-y-politicas-de-genero-en-argentina-1985-a-2020>

Arango, J. (2007). LAS MIGRACIONES INTERNACIONALES EN UN MUNDO

GLOBALIZADO. Disponible en:

[https://insyde.org.mx/pdf/movilidad-humana/arango\\_2007\\_las\\_migraciones\\_internacionales.pdf](https://insyde.org.mx/pdf/movilidad-humana/arango_2007_las_migraciones_internacionales.pdf)

Arlettaz, F. (2021). Política migratoria argentina reciente: función simbólica del derecho y derechos humanos. *Migraciones internacionales*, 12. Disponible en

<https://doi.org/10.33679/rmi.v1i1.2370>

Becker, H. S. (2011). *Manual de escritura para científicos sociales: Cómo empezar y terminar una tesis, un libro o un artículo*. (1° ed.). Siglo Veintiuno Editores.

Benavente R., M. C., & Valdés Barrientos, A. (2014). *Políticas públicas para la igualdad de género: un aporte a la autonomía de las mujeres*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Camberos Sánchez, M. T. (2011). Empoderamiento femenino y políticas públicas, una perspectiva desde las representaciones sociales de género. *Entramado*, 7, 40-53.

Carosio, A. (Ed.). (2012). *Feminismo y cambio social en América Latina y el Caribe*. CLACSO.

Chiavetta, V. (2024, junio 11). *Entrevista para tesis de grado*. Ciudad de Mendoza, Mendoza, Argentina. Disponible en

[https://drive.google.com/file/d/14\\_\\_7\\_K2DHgkJWT8ZADCOL47sgrae5k47/view?usp=drive\\_link](https://drive.google.com/file/d/14__7_K2DHgkJWT8ZADCOL47sgrae5k47/view?usp=drive_link)

*Convención de Viena sobre relaciones consulares*. (1963). Organización de los Estados Americanos - Departamento de Asesoría Legal. Recuperado el 9 de octubre de 2023. Disponible en

<https://www.oas.org/legal/spanish/documentos/convvienaconsulares.htm>

- Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares*. (1990). Disponible en [https://www.ohchr.org/sites/default/files/cmw\\_SP.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/cmw_SP.pdf)
- Costa Rica Cooperación Sur Sur - Cooperación Triangular, Ministerio de Igualdad, Género y Diversidad de Santa Fe, & INAMU - Instituto Nacional de las Mujeres. (2022). *Políticas públicas y perspectiva de género: indicadores, seguimiento y monitoreo* (M. Ferreyra, Ed.). CLACSO. Disponible en: <https://biblioteca-repositorio.clacso.edu.ar/bitstream/CLACSO/171389/1/Politicas-publicas-perspectivas.pdf>
- Cozzani de Palmada, M. R. (2004). Inmigrantes limítrofes en Argentina. ¿Tolerancia o rechazo? *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*. Disponible en <https://doi.org/10.4000/alhim.37>
- Dirección Nacional de Población - Registro Nacional de las Personas - Ministerio del Interior de la Nación. (2021, Noviembre). *La migración reciente en la Argentina entre 2012 y 2020*. Argentina.
- Estatuto de Roma*. (1998). Corte Penal Internacional. [https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome\\_statute\(s\).pdf](https://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)
- Farah, M. F. S. (2004). Género e políticas públicas. *Revista Estudos Feministas*, 12, 47-71. Disponible en <https://doi.org/10.1590/S0104-026X2004000100004>
- García, L., & Nejamkis, L. (2018). Regulación migratoria en la Argentina actual: del “modelo” regional al recorte de derechos. *Autoctonía. Revista de Ciencias Sociales e Historia*, II(2), 219-241. Disponible en [https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/177908/CONICET\\_Digital\\_Nro.9\\_ee1a5e8-7b66-42c0-8001-f90e5b742687\\_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/177908/CONICET_Digital_Nro.9_ee1a5e8-7b66-42c0-8001-f90e5b742687_B.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Gómez Walteros, J. A. (2012). LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL: TEORÍAS Y ENFOQUES, UNA MIRADA ACTUAL. *Semestre Económico*, 13, 81-99.
- Guzzo, G. (2024, Junio 6). *Entrevista para tesis de grado*. Ciudad de Mendoza, Mendoza, Argentina. Disponible en [https://drive.google.com/file/d/1a2ky5D9BTmbQNifxK\\_4dULx4sUxetVCn/view?usp=drive\\_link](https://drive.google.com/file/d/1a2ky5D9BTmbQNifxK_4dULx4sUxetVCn/view?usp=drive_link)
- Herrera, G. (2011, mayo-junio). Cuidados globalizados y desigualdad social. Reflexiones sobre la feminización de la migración andina. *Nueva Sociedad*, 233. Disponible en: <https://nuso.org/articulo/cuidados-globalizados-y-desigualdad-social-reflexiones-sobre-la-feminizacion-de-la-poblacion-andina/>

- Lagarde, M. (1996). *La multidimensionalidad de la categoría género y del feminismo*. Ley 25.871 de Migraciones. Nuevo Régimen Legal. (2004, Enero 20). InfoLeg - Información Legislativa. Disponible en:  
<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do;jsessionid=DD8EE33250C78AC8E92BC2BE5B8BF39F?id=92016>
- López Rita, A. (2024, Mayo 7). *Entrevista para tesis de grado*. Disponible en  
[https://drive.google.com/file/d/1ZR8oOKJdauFeCw2Ya80BuQlwFJvAk\\_AW/view?usp=drive\\_link](https://drive.google.com/file/d/1ZR8oOKJdauFeCw2Ya80BuQlwFJvAk_AW/view?usp=drive_link)
- Marchionni, M., Gasparini, L., & Edo, M. (2018). *Brechas de género en América Latina: un estado de situación*. CAF, Banco de Desarrollo de América Latina y el Caribe. Disponible en:  
[https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/114192/CONICET\\_Digital\\_Nro.8\\_c12cede-1ad4-4499-8d70-8d70377d0b2b\\_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/114192/CONICET_Digital_Nro.8_c12cede-1ad4-4499-8d70-8d70377d0b2b_A.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Micolta León, A. (2005). Teorías y conceptos asociados al estudio de las migraciones internacionales. *Trabajo Social. Revista del Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia*, 7, 59-76.
- Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad de la Nación. (2023, Agosto 7). Desde el Consejo Nacional hasta el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad: 31 años de institucionalidad en políticas de género. Argentina.gob.ar. Recuperado en Marzo 19, 2024. Disponible en  
<https://www.argentina.gob.ar/noticias/desde-el-consejo-nacional-hasta-el-ministerio-de-las-mujeres-generos-y-diversidad-31-anos>
- Novick, S. (2008). *Migración y políticas en Argentina : tres leyes para un país extenso (1876-2004)*. Biblioteca CLACSO. Recuperado el 9 de Octubre de 2023. Disponible en  
<https://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/iigg-uba/20190411022905/Novick8-8-08.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas (Ed.). (2013). *Migración y derechos humanos: MEJORAMIENTO DE LA GOBERNANZA BASADA EN LOS DERECHOS HUMANOS DE LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL*. Recuperado el 9 de Octubre de 2023. Disponible en  
[https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/MigrationHR\\_improvingHR\\_ReporsPt.pdf](https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/MigrationHR_improvingHR_ReporsPt.pdf)
- Organización Internacional para las Migraciones (OIM) (Ed.). (2019). *CONDICIONES DE VIDA DE MIGRANTES EN LA REPÚBLICA ARGENTINA*. Argentina.

[https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/caracterizacion\\_de\\_los\\_migrantes\\_ods1\\_0.pdf](https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/caracterizacion_de_los_migrantes_ods1_0.pdf)

OIM - ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DE LAS MIGRACIONES. (2014, Noviembre). *LAS MUJERES MIGRANTES Y LA VIOLENCIA DE GÉNERO Aportes para la reflexión y la intervención*. International Organization for Migration. Recuperado el 21 de mayo de 2024 de:

[https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/2018-07/Manual\\_OIM-digital.pdf](https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbdl486/files/2018-07/Manual_OIM-digital.pdf)

OIM - Portal de Datos Mundiales sobre la Migración (2024, April 24). Género y migración. PORTAL DE DATOS SOBRE MIGRACIÓN Una Perspectiva Global. Recuperado el 14 de mayo de 2024 de:

<https://www.migrationdataportal.org/es/themes/genero-y-migracion>

Organización Internacional del Trabajo, Oficina de la OIT para el Brasil. (2016).

*Derechos de los trabajadores y trabajadoras migrantes: Lagunas y desafíos en materia de protección en 5 países de América Latina y el Caribe.*

<https://www.ilo.org/es/media/420441/download>

Pedone, C., Agrela Romero, B., & Gil Araujo, S. (2012). Políticas públicas, migración y familia. Una mirada desde el género. *Papers*, 97(3), 541-568.

Presidencia de la Nación. (1992, Agosto 13). *Decreto Nacional 1.426/1992: Creación del Consejo Nacional de la Mujer*. SAIJ. Recuperado en Marzo 19, 2024.

Disponible en

[http://www.saij.gob.ar/legislacion/decreto-nacional-1426-1992-creacion\\_consejo\\_nacional\\_mujer.htm](http://www.saij.gob.ar/legislacion/decreto-nacional-1426-1992-creacion_consejo_nacional_mujer.htm).

Presidencia de la Nación. (2002, febrero 22). *Decreto Nacional 357/2002 - Creación del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales*. Argentina.gob.ar. Recuperado en Marzo 21, 2024. Disponible en

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-357-2002-72486/texto>

Presidencia de la Nación. (2010, marzo 9). *Decreto 326/2010 Establécese que el Consejo Nacional de la Mujer pasará a denominarse Consejo Nacional de las Mujeres*. Argentina.gob.ar. Recuperado en marzo 21, 2024. Disponible en:

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-326-2010-164958/texto>

Presidencia de la Nación. (2017, septiembre 5). *Decreto DNU 698/2017 - Creación de la Agencia Nacional de Discapacidad y del Instituto Nacional de las Mujeres*.

Argentina.gob.ar. Recuperado en marzo 21, 2024. Disponible en:

<https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-698-2017-279040>

- Presidencia de la Nación. (2017, enero 27). *Decreto 70/2017 Modificación. Ley N° 25.871*. Boletín Oficial de la República Argentina. Recuperado en marzo 21, 2024. Disponible en:  
<https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/158336/20170130>
- Red de Naciones Unidas sobre la Migración en Argentina. (2023). *A 20 años de la Ley de Migraciones: Ley 25.871, un nuevo paradigma* (1° ed.). Organización Internacional para las Migraciones-OIM.  
[https://argentina.iom.int/sites/g/files/tmzbdl901/files/documents/2023-11/\\_libro-r-ed-20-anos-25.871\\_.pdf](https://argentina.iom.int/sites/g/files/tmzbdl901/files/documents/2023-11/_libro-r-ed-20-anos-25.871_.pdf)
- Rodríguez Gustá, A. L. (2008, Diciembre). Las políticas sensibles al género: variedades conceptuales y desafíos de intervención. *Temas y debates*, 16, 109-129.
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P., & Elbert, R. (2005). *Manual de Metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. CLACSO.
- Trujillo Cristoffanini, M., & Almeda Samaranch, E. (2017, mayo-agosto). Monomarentalidad e imaginarios de género en contexto migratorio: Punto de vista epistemológico feminista en el estudio de las migraciones. *EMPIRIA. Revista de Metodología de Ciencias Sociales.*, 37, 101-125.
- Valle Rodríguez, G. M., & Bueno Sánchez, E. (2006). Las Políticas Públicas desde una perspectiva de género. *Novedades en Población. CEDEM, Centro de Estudios Demográficos, Universidad de La Habana*, 4, 28. Disponible en  
[http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Cuba/cedem-uh/20100313023232/Politicas\\_publicas.pdf](http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Cuba/cedem-uh/20100313023232/Politicas_publicas.pdf)
- Veiga, M. J. (2021). *Revisión de los Marcos Normativos de Argentina, Estado Plurinacional de Bolivia, Chile, Perú y Uruguay Contexto del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular* (Cuaderno N° 11 ed.). Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Disponible en  
[https://robuenosaires.iom.int/sites/g/files/tmzbdl626/files/documents/Revision\\_d\\_e\\_los\\_Marcos\\_Normativos\\_de\\_Argentina%2C\\_Estado\\_Plurinacional\\_de\\_Bolivia%2C\\_Chile%2C\\_Peru\\_y\\_Uruguay\\_0.pdf](https://robuenosaires.iom.int/sites/g/files/tmzbdl626/files/documents/Revision_d_e_los_Marcos_Normativos_de_Argentina%2C_Estado_Plurinacional_de_Bolivia%2C_Chile%2C_Peru_y_Uruguay_0.pdf)
- Villalba Augusto, C., & Álvarez Lucena, I. (2011). *Cuerpos políticos y agencia: reflexiones feministas sobre cuerpo, trabajo y colonialidad* (C. Villalba Augusto & N. Álvarez Lucena, Eds.). Editorial Universidad de Granada.

Zamudio Grave, P. (2007). LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL Y LA CIUDADANÍA, UNA PERSPECTIVA DE INVESTIGACIÓN. En M. Á. Castillo & J. Santibañez (Eds.), *Nuevas tendencias y nuevos desafíos de la migración internacional: Memorias del Seminario Permanente sobre Migración Internacional* (1° ed., Vol. II).