

Universidad de Buenos Aires Facultad de Ciencias Económicas Escuela de Estudios de Posgrado

MAESTRÍA EN PROCESOS DE INTEGRACIÓN REGIONAL ÉNFASIS EN EL MERCOSUR

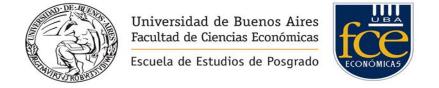
Trabajo Final de Maestría

ANALISIS DEL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES POR PARTE DEL GOBIERNO ARGENTINO:

ESTUDIO A LA LUZ DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS MERCOSUR EN EL ÁMBITO MIGRATORIO (PERIODO 2003-2015)

AUTOR: LUCRECIA ARMAS

TUTOR: FACUNDO SOLANAS



Dedicatoria

A mi querida abuela María González, quien ha constituido un pilar fundamental en mi vida.

A mi queridos padres, Carlota del Pilar Chávez y Paulino Armas, quienes siempre promovieron en mí el valor de la formación profesional.

A Isaac Graterol, con amor y afecto.



Agradecimientos

A mi tutor, Facundo Solanas, por todas sus orientaciones, sugerencias y apoyo.

A mi coordinadora de la Maestría, Adriana Rodríguez, por todas sus recomendaciones.

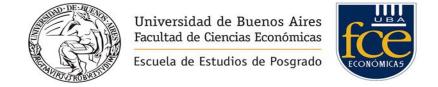
A Susana Novich, por abrirme las puertas del Instituto Gino Germani.

A mis colegas de la Maestría, que por medio de su ejemplo alentaron al logro de esta meta.

A los informantes claves de esta investigación, por toda la información brindada, su disposición y sugerencias.

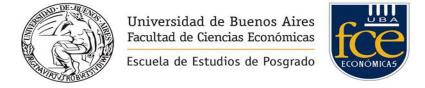
Finalmente, agradezco a todas aquellas personas que me acompañaron y alentaron en el alcance de esta meta tan anhelada por mí.

A todos, muchas gracias.

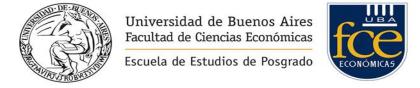


INDICE

Lista de Abreviaturas y Siglasviii	
Resumenix	
Capítulo I: Introducción1	
1.1 Planteamiento del problema	. 1
1.2 Justificación y relevancia de la investigación	.8
1.3 Objetivos de la Investigación	2
1.4 Hipótesis de Investigación1	3
1.5 Marco Teórico	4
1.5.1 Migraciones Laborales tradicionales y Libre Circulación: ejes centrales de los Acuerdos Mercosur en análisis	5
1.5.2 Noción de trabajador migrante y residente mercosureño	8
1.5.3 Herramientas conceptuales para el análisis de políticas públicas: transferencia de políticas y su vinculación con el proceso de mercosurización	20
1.5.4 Razones que conducen a la transferencia de políticas y sus diferentes grados según Dolowitz y Marsh	
1.5.5 Indicadores de la Convergencia en políticas y sus mecanismos según Holzinger y Knill	26
1.5.6 Enfoques teóricos de la Integración Regional: ¿permiten entender el tratamiento del aspecto migratorio en el Mercosur?	
1.6 Metodología y Técnicas empleadas3	36
1.6.1 Tipo de investigación3	36
1.6.2 Población y muestra o fuentes de información3	37
1.6.3 Instrumentos previstos de recolección de información	39
1.7 Estructura de la Tesis4	10
Capítulo II: El proceso de toma de decisiones a la luz del Enfoque de las Corriento Múltiples y los mecanismos sobre las Transferencias de Políticas	es
2.1. Contexto político en el marco de la firma del Acuerdo Multilateral de Seguridad Socia (AMSS) al interior del SGT10	
2.2. Contexto político en el marco de la firma del Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile	16
2.3. Mecanismos develados por el enfoque de la transferencia de políticas que se encontraron en el proceso de toma de decisiones del gobierno argentino5	56
Conclusiones del capítulo II	32



Capítulo III: Cambios institucionales al interior del Mercosur y el Rol del Estado argentino en la determinación de las políticas migratorias. Análisis sobre las limitaciones explicativas de los enfoques teóricos sobre Integración Regional en el abordaje del objeto
de estudio
3.2 Rol del Estado Argentino en la determinación de las políticas migratorias
3.3 Enfoques teóricos de la integración regional y sus limitaciones explicativas
Conclusiones del capítulo III
Capítulo IV. Análisis de los acuerdos Mercosur objeto de estudio y algunos problemas
asociados con su implementación. Consecuencias y diferencias del proceso de Mercosurización
4.1 Análisis del AMSS y algunos problemas asociados con su implementación161
4.2 Análisis del Acuerdo de Residencia y algunos problemas asociados con su implementación
4.3 Análisis del Proceso de Mercosurización a la luz de los Acuerdos en análisis241
Conclusiones del capítulo IV251
5. Reflexiones finales
6. Referencias bibliográficas y documentales
7 Anexos
7.1 Anexo 3.1(1)275
7.2 Anexo 3.2(2)
7.3 Anexo 4.1(1)
7.4 Anexo 4.1(2)
7.5 Anexo 4.1(3)
7.6 Anexo 4.2(1)
7.7 Anexo 4.2(2)
7.8 Anexo 4.2(3)
7.9 Guía de entrevista semi- estructurada realizada a informantes claves en el proceso de toma de decisiones



INIDICE DE FIGURAS

Figura 2.2(1) Aplicación del modelo de las corrientes múltiples en el proceso de negociación del Acuerdo de Residencia para los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile
Figura 2.3 (1) Mecanismo de <i>lesson drawing</i> y aprendizaje político en el proceso de toma de decisiones por parte del gobierno argentino
Figura 2.3(2) Proceso de Mercosurización79
Figura 2.3(3) Red semántica vicunculada con la influencia de las buenas prácticas de las organizaciones internacionales
Figura 3.3 (1) Dinámica migratoria en Argentina, (1812-1981)103
ÍNDICE DE GRÁFICOS
Gráfico 4.1.4 (1) Historial de formularios transmitidos (julio 2008 a marzo 2020) 194
Gráfico 4.1.4 (2) Historial de formularios transmitidos por año (julio 2008 a marzo 2020) 196
Gráfico 4.2.2 (1) Migrantes censados en el año 2010 versus migrantes regularizados por la DNM, incluidos trámite a través de Patria Grande (PG)227
Gráfica 4.2.2 (2) Evolución de migrantes regularizados provenientes de los países limítrofes
Gráfica 4.2.2 (3) Evolución de migrantes regularizados provenientes de los países no limítrofes
Gráfico 4.2.2 (4) Condición de actividad: Nativos, Censo 2010235
Gráfico 4.2.2 (5) Condición de actividad: Migrantes sudamericanos, Censo 2010 236
Gráfico 4.2.2(6) Carácter ocupacional (nativos), Censo 2010238
Gráfico 4.2.2(7) Carácter ocupacional (migrantes sudamericanos), Censo 2010 239
ÍNDICE DE TABLAS
Tabla 1.6 (1) Perfil de los entrevistados
Tabla 2.3 (1) Actores intervinientes en el proceso de toma de decisiones vinculadas con la elaboración y firma del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social (AMSS)58
Tabla 2.3 (2) Resumen de los mecanismos de convergencias de políticas develados en el proceso de toma de decisiones
Tabla 3.3 (1) Razones del gobierno argentino: Acuerdo Multilateral de Seguridad Social

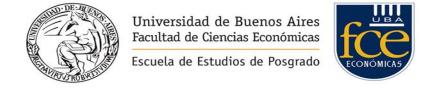
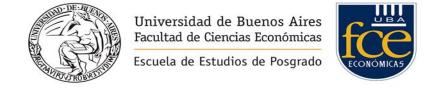


Tabla 3.3 (2) Limitaciones explicativas del enfoque neofuncionalista para el análisis del proceso de negociación del AMSS
Tabla 3.3 (3) Razones del gobierno Argentino: Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile
Tabla 3.3 (4) Limitaciones explicativas del Intergubernamentalismo liberal para el análisis del proceso de negociación del Acuerdo de Residencia
Tabla 3.3 (5) Caracterización de la dinámica institucional dentro del SGT10, en el marco del tratamiento de la seguridad social y el enfoque teórico referido a la libre circulación de personas
Tabla 3.3 (6) Caracterización de la dinámica institucional dentro de la RMI, en el marco del tratamiento de la radicación de los migrantes y el enfoque teórico referido a la libre circulación de personas
Tabla 4.1.1 (1) Parte I. Tratabilidad del problema
Tabla 4.1.2 (1) Parte II. Capacidad de los documentos fuente para estructurar coherentemente el proceso de implementación
Tabla 4.1.3 (1) Parte III Variables no normativas que condicionan la implementación del AMSS
Tabla 4.1.4 (1) Formularios transmitidos a través Sistema de Transferencia y Validación de Datos. Estadísticas desde julio 2008 a marzo de 2020



Lista de Abreviaturas y Siglas

ALADI Asociación Latinoamericana de Integración

AMSS Acuerdo Multilateral de Seguridad Social

ANSES Administración Nacional de la Seguridad Social

BID Banco Interamericano de Desarrollo

CECA Comunidad Económica del Carbón y el Acero

CGT Confederación General del Trabajo

CSM Conferencia Sudamericana de Migraciones

CCSCS Coordinadora de Centrales de Sindicales del Cono Sur

DNM Dirección Nacional de Migraciones

EURATOM Comunidad Europea de la Energía Atómica

FCES Foro Consultivo Económico Social

FEM Foro Especializado Migratorio

GEM Grupo Especializado Migratorio

OIT Organización Internacional del Trabajo

OIM Organización Internacional de Migraciones

OISS Organización Internacional de Seguridad Social

P.G Patria Grande

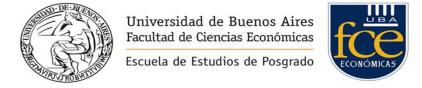
RMI Reunión de Ministros del Interior

SIACI Sistema de Acuerdos Internacionales de Seguridad Social

SIPA Sistema Previsional Argentino

SGT10 Subgrupo de Trabajo nº 10

UE Unión Europea



Resumen

La presente tesis tiene como objetivo general analizar el proceso de toma de decisiones vinculado con la internalización e implementación por parte de Argentina en el periodo 2003-2015 de dos (2) acuerdos a saber: el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur y el Acuerdo de Residencia para los nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile, a través de la entrada en vigencia de la nueva Ley de Migraciones 25.871, la cual fue sancionada en diciembre de 2003, el Programa de Normalización Documentaria, denominado Patria Grande, ejecutado entre el 17 de abril de 2006 y el 30 de abril de 2009 y el Decreto N° 616/2010, que dio lugar al Reglamento de la Ley de Migraciones antes referida (Modolo et al., 2010).

A fin de dar respuesta al objetivo general arriba indicado, el cual sin lugar a dudas circunscribe una compleja temática social se propone hacer foco en los sentidos de las decisiones (el cómo y por qué se llegó a esa decisión).

Para ello se propone el entrelazamiento de tres (3) áreas del conocimiento: herramientas conceptuales para el análisis de políticas públicas (en este caso concreto, políticas migratorias), aportadas desde el enfoque de la transferencia de políticas y otros enfoques explicativos de los procesos de formulación, implementación y evaluación de las políticas en el ámbito público, los enfoques teóricos sobre la integración regional y los diferentes aportes derivados de los estudios migratorios. La metodología consistirá en el análisis de documentos oficiales (acuerdos, reglamentos administrativos), actas de reuniones del bloque mercosureño, leyes y reglamentos emanados del Congreso argentino así como en la elaboración de entrevistas semi- estructuradas a ser realizadas a informantes claves dentro del proceso decisorio en el límite temporal indicado. La amalgama de dichas técnicas permitirá estudiar y categorizar el discurso encontrado en las normativas y demás producciones institucionales.

Palabras clave: Mercosur; transferencia de políticas; política migratoria integral; migraciones laborales; derechos de los migrante.

Capítulo I: Introducción

1.1 Planteamiento del problema

La presente tesis tiene como objetivo analizar el proceso de toma de decisiones vinculado con la implementación de los Acuerdos Mercosur, a saber: el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur (AMSS) y el Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile¹. Estos acuerdos aunque emergen en contextos políticos, económicos y sociales diferentes e incluso de órganos del Mercosur también disimiles constituyen pilares fundamentales para la consolidación de una política migratoria a nivel regional por parte de los Estados Partes y Asociados del bloque mercosureño. En ese sentido, el AMSS y su reglamento por un lado, establece los derechos de seguridad social de los trabajadores migrantes y el procedimiento a través del cual los mismos tendrán acceso, por otro el Acuerdo de Residencia establece un procedimiento simplificado para que los migrantes sudamericanos puedan regularizar su residencia y plantea el reconocimiento de los derechos de los migrantes luego de iniciado el acto de regularización. La complementariedad de los Acuerdos mencionados resulta en ese sentido de carácter ineludible, por ello el análisis se realiza tomando como base ambos estatutos.

.

¹ Dentro del bloque mercosureño existen Estados Partes y Estados Asociados. A la fecha de la firma de los acuerdos mencionados los Estados Partes del Mercosur eran Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay, a su vez llamados Estados Partes fundadores. Venezuela se incorpora como Estado Parte del Mercosur a partir de la firma del Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela el 04 de julio de 2006 hasta que fue suspendida en fecha 05 de agosto de 2017. Siendo Estado Parte del Mercosur los países tienen derecho a voto y a voz. En consonancia con ello, el art. 37 del Protocolo de Ouro Preto refiere que las decisiones de los Órganos del Mercosur deben ser tomadas por consenso y con la presencia de todos los Estados Partes, es decir si entre los Estados Partes no hay consenso el Acuerdo o temática en cuestión no es aprobado. En el caso específico del Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile, estos dos últimos países son Estados Asociados, lo cual implica que a su vez son miembros de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), y que están autorizados a participar en las reuniones de los Órganos del Mercosur que traten temas de interés común, como es el caso de los doce países suramericanos que participan en la RMI, donde nueve ya han adherido al Acuerdo de Residencia. Perú y Ecuador lo hicieron en el año 2011 y Colombia en el año 2012. Únicamente resta la adhesión de Venezuela, Surinam y Guayana (Litterio & García, 2019). A la fecha, según el Portal Oficial del Mercosur los Estados Asociados dentro del bloque son Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam. El Estado Plurinacional de Bolivia se encuentra en proceso de adhesión dado que al 2020 el parlamento brasileño no ha ratificado el Protocolo de Adhesión de dicho país al Mercosur.

El análisis del proceso de toma de decisiones será enmarcado dentro de la noción de Mercosurización vinculada con el conjunto de procesos de ajustes institucionales, estratégicos, cognitivos y normativos "que inducidos por organismos internacionales han sido incorporados en la lógica del discurso (nacional y subnacional) doméstico, de las estructuras políticas y de las políticas públicas de los principales Estados miembros del MERCOSUR" (Solanas, 2015, p. 5), donde a partir de su consolidación interna han logrado expandir el núcleo de influencia al conjunto del bloque. Como se ha indicado esto involucra un estudio a profundidad de las políticas propuestas por parte del gobierno argentino dentro del bloque mercosureño, y las políticas, documentos, actas, memorias, leyes, decretos, etc; que permitieron la implementación de dichos acuerdos a nivel nacional en el período 2003-2015. Esto nos permitirá percibir las diferentes concepciones imperantes, los sentidos de las decisiones (tipo de racionalidad-limitada-técnica, política) a la luz del enfoque de la transferencia de políticas y algunos aportes conceptuales de la literatura vinculada con el análisis de la formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas a fin de vislumbrar por qué el gobierno argentino tomó tales decisiones y no otras.

El objeto de estudio antes mencionado emerge a consecuencia de que a partir del año 2003, con la sanción de la Ley de Migraciones 25.871, Argentina gira completamente su rumbo en política migratoria y pasa a desarrollar (...) "una normativa que surge del enfoque de derechos, mediante la cual incluye la igualdad de trato en el acceso a los derechos sociales (art.4 al 9 específicamente) y brinda un tratamiento facilitador para aquellas personas que proceden de los países miembros de espacios de integración regional" (...) (OIT, 2015, p.30). Sin embargo, aunque el empleo registrado de los migrantes sudamericanos aumentó; éstos aunque regularizados manifiestan un patrón de inserción laboral que con mayor probabilidad que los nativos esta caracterizado por la precariedad laboral(2015)².

De acuerdo con Monsalvo (citado en OIT, 2015), se revela que existe la vigencia de una cierta "hipótesis de discriminación de índole laboral" hacía este grupo de trabajadores

_

² A la fecha de realización de la presente investigación aún no se contaba con los datos censales más actuales. Por ello, son tomados como referencia los datos provenientes del estudio realizado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, realizado un año después del último Censo nacional el cual data del año 2010. En el capítulo IV de esta investigación como consecuencia de las variables cuantitativas que serán comparadas serán utilizados los datos provenientes del Censo 2010.

(migrantes sudamericanos). En ese mismo sentido, a partir de la información recabada por la Encuesta Nacional sobre Protección y Seguridad Social(ENAPROSS)³, realizada en 2011 se muestra que la población migrante sudamericana (...) "tiende a mostrar una inserción laboral caracterizada mayoritariamente por el desempeño en trabajos no registrados, es decir, en puestos que no cuentan con la debida protección social que presenta la legislación laboral del país; fenómeno que expresa una amplia brecha respecto de la inclusión de la población no migrante sudamericana (nativos)"(OIT, 2015, p.49).

Específicamente, los migrantes sudamericanos cuentan con tasas de empleo no registrado superiores a las de los trabajadores nativos, porque mientras (...)"los primeros tuvieron una tasa del 52,9%, entre los segundos esta fue del 32,7%, en el año 2013(...)"(OIT, 2015, p. 23).

Aunque entre 2006 y 2010, se implementó el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria; llamado Patria Grande, a través del cual pudieron ser regularizados unos 420.000 migrantes sudamericanos, cuestión que permitió registrar una baja en la disminución del empleo no registrado⁴ de acuerdo con los resultados de la ENAPROSS:

(...)"En 2011 el 67,4% del total de los trabajadores migrantes de origen sudamericano se encontraba en situación de informalidad laboral⁵, en tanto que el observado entre

³ Este estudio fue llevado a cabo por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEy SS), en el ámbito de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales y se llevó a cabo en la Ciudad de Buenos Aires y en localidades de 5000 y más habitantes de las Provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Santa Fe y Tucumán.

⁴ Entre 2006 y 2007, período en el que inicia la implementación del Programa Patria Grande, el porcentaje de asalariados inmigrantes sin registro laboral disminuyó en 12.3 p.p, cuestión que permitió un mejoramiento muy importante en la calidad del empleo para el caso de los trabajadores migrantes. Sin embargo, este valor aún se mantiene elevado y refleja una brecha significativa al compararse con la situación de los trabajadores nativos (OIT, 2015; p. 23-25)

⁵ Se entienden por ellos a los trabajadores en relación de dependencia que no tienen garantizada la cobertura médica para ellos ni para sus familias, no reciben asignaciones familiares contributivas en el caso de tener una familia o hijos a cargo y probablemente no recibirán los beneficios de la jubilación cuando se retiren del mercado laboral, ni contarán con el seguro por desempleo, en el caso de ser despedidos, ni con cobertura por accidentes de trabajo. Este cuadro de situación se completa con la ausencia casi generalizada de beneficios laborales ligados directamente con la seguridad social, como las vacaciones pagas y el aguinaldo. En el caso de los trabajadores independientes, la informalidad laboral también está asociada con la falta de cobertura del sistema de seguridad social (sistema jubilatorio, cobertura médica y pensión por invalidez) para el trabajador y su familia, y define la fragilidad de sus operaciones económicas y comerciales, al no estar amparadas por el sistema judicial y estatal (OIT, 2015, p. 56)

los trabajadores no migrantes, alcanza una proporción de 41,7%, cuestión que confirma que alrededor de dos tercios de la población ocupada migrante desarrolla sus actividades laborales por fuera de la normativa, siendo este un factor relevante que explica la vulnerabilidad socioeconómica de este colectivo de trabajadores" (OIT, 2015; p.57).

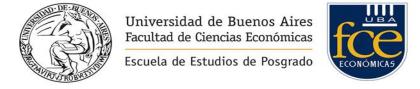
En cuanto al acceso a la seguridad previsional para los trabajadores migrantes, uno de los aspectos contemplados en el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social (art. 2 al 5, específicamente), la posterior Declaración Sociolaboral del Mercosur, y más adelante por el Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile, el estudio realizado por la ENAPROSS mostró que el 60,7% de las migrantes sudamericanas se jubiló tras haber ingresado en la moratoria previsional, siendo mínima la proporción de mujeres, que lo hizo a partir de contar con los años de trabajo y/o aportes, mientras que entre los varones migrantes sudamericanos la moratoria previsional aglutina al 32% del total de jubilados de origen sudamericano"(OIT, 2015, p. 36-37)⁶. Es evidente, que dada la informalidad laboral imperante en los trabajadores migrantes (empleos no registrados), éstos no logran alcanzar los años de aporte requeridos para gozar de los beneficios previsionales, pese a que se han caracterizado por realizar una alta participación en el mercado de trabajo.

Aunque la irregularidad migratoria no es el principal factor para explicar la informalidad de los trabajadores migrantes sudamericanos, dado que la mayoría de los trabajadores migrantes sudamericanos encuestados durante el estudio de la ENAPROSS, cuentan con el Documento Nacional de Identidad, en especial luego de la implementación del Programa Patria Grande, se constató que a pesar que la normativa elimina las barreras para acceder a la regularidad migratoria, la incidencia de la informalidad laboral entre los trabajadores migrantes es elevada y se ubica entre los trabajadores por cuentapropia, siendo el caso de los empleadores y de los asalariados donde se concentran las mayores diferencias respecto de los nacionales⁷ (OIT,

-

⁶ Esto refleja que la informalidad laboral de los migrante sudamericanos está sumamente feminizada, cuestión que no es abordado en este proyecto pero que ha sido sumamente tratada desde el ámbito académico.

⁷ El estudio revelo que la tasa de informalidad de los trabajadores migrantes por cuenta propia alcanza el 79,4%, un valor notablemente más elevado que el índice que presenta el resto de las categorías ocupacionales. En tanto que la informalidad entre los asalariados migrantes alcanza a un 62.9%, es decir que llega a 35 puntos de diferencia con respecto a los argentinos, en tanto, la misma tasa para los empleadores migrantes es del 49.7%, esta vez, 26 puntos porcentuales más que los patrones nativos (OIT, 2015, p. 60-61)



2015), cuestión que sin duda amerita una intervención del Estado, bajo una visión de respeto a los derechos humanos y de incorporación integral del migrante mercosureño.

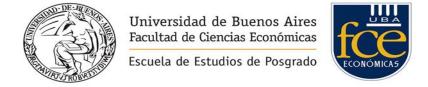
¿Podría esta situación estar asociada a los vaivenes políticos, que obligan a no dar continuidad a las políticas aprobadas y a la falta de seguimiento en la implementación de los Acuerdos Mercosur, ya indicados por parte del gobierno argentino?

Bajo este enfoque la presente tesis pone de relieve que si bien las migraciones, constituyen un fenómeno universal, la manera en que son pensadas y construidas presenta variaciones según los contextos históricos y geográficos (Domenech, 2009). Por ello, cuando los actores políticos diseñan normativas, programas y planes para la inmigración, están inevitablemente pensando (y construyendo) la migración y la población migrante desde una perspectiva y de un modo determinado (Araujo, 2009).

De conformidad con lo señalado esta tesis problematiza el tema arriba indicado bajo la perspectiva de que existe un profundo vínculo entre el Estado y la inmigración, lo cual en palabras de Abdelmalek Sayad sería: "pensar la inmigración es pensar el Estado y es el Estado el que se piensa asimismo al pensar la inmigración" (citado en Araujo, 2009).

En relación con ello la investigación realizada por Modolo (2013), con motivo de su tesis doctoral, señala que más allá del encuadre legal, la retórica de integración regional y el postulado de la Patria Grande latinoamericana los mismos prejuicios continúan operando sobre los migrantes sudamericanos desde diversas instancias discursivas. De hecho, el "análisis del corpus legislativo realizado durante su investigación, permite desentrañar mecanismos de poder, que construyen la desigualdad entre las personas" (p. 122). Dicha investigación devela que "a partir de los Tratados, Decisiones y Resoluciones el Mercosur exige nuevas clasificaciones y categorías de su población. Esta tarea no se desarrolla de forma velada, sino que se expresa y manifiesta de manera directa y clara" (p.122).

Adicionalmente, el más reciente de los estudios realizado por la Organización Internacional de Migraciones (OIM), 2018) viene a señalar una serie de falencias develadas



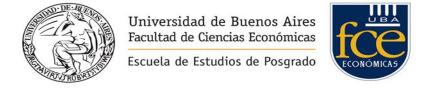
conforme a la evaluación realizada al Acuerdo de Residencia y el acceso a los derechos de los migrantes.

Al respecto indica que una de las dificultades para la debida implementación del acuerdo "en clave regulatorio" está asociada a la libre interpretación que de hecho establecen los países para otorgar la residencia. La libre interpretación del art. 5, numeral d, referido a la *Acreditación de medios de vida lícitos que permitan la subsistencia del peticionante y su grupo familiar conviviente* para acceder a la residencia permanente (p.48), refleja su difícil cumplimiento en el contexto de una región donde la incidencia del empleo informal desarrollado en forma autónoma como asalariado es elevada y entre algunos grupos de inmigrantes es aún más alta (OIM, 2018).

En el caso específico de Argentina OIM (2018) destaca desafíos de carácter administrativo, humano, estructural y técnico al momento de evaluar el Acuerdo de Residencia y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes. En relación al desafío estructural medir el impacto del Acuerdo de Residencia en el acceso al empleo regular no es una tarea sencilla porque las oportunidades de trabajo protegidas también dependen de otros factores vinculados al dinamismo de las economías y a la capacidad contralora del Estado. Entre las deficiencias de carácter técnico se señala que para poder realizar seguimientos sobre la situación de los migrantes en el mercado de trabajo es preciso contar con información desagregada por país de nacimiento sobre las formas de inserción, calidad del empleo y remuneraciones, así como sobre las brechas que existen con la población nativa (a igualdad de condiciones sociodemográficas). Lamentablemente, la mayoría de los sistemas estadísticos de los países firmantes del Acuerdo no cuentan con esta información, por lo que el seguimiento en la implementación del mismo se ve limitado⁸.

-

⁸ En el caso de Argentina, principal país de inmigración entre los firmantes del Acuerdo, la única información desagregada para cada origen migratorio proviene del último Censo Nacional de Población y Vivienda, realizado en 2010, por lo cual no es posible conocer los cambios acaecidos más recientemente, asimismo las Encuestas de Hogares realizadas, se llevan a cabo sobre un pequeño tamaño muestral (Organización Internacional de Migraciones (OIM), 2012)



Todo lo antes señalado permite decir que si bien se han realizado avances significativos dirigidos a la incorporación de los migrantes sudamericanos en igualdad de derechos con respecto a la población nativa dada su vulnerabilidad socioeconómica. Y que los países de la región han "manifestado consciencia" discursiva y normativa acerca sus asimetrías estructurales y del impacto que las crisis internacionales generan en sus mercados de trabajo, aún persiste una resistencia a la incorporación integral de los migrantes sudamericanos asociada sin duda en principio con la regularidad migratoria (adquisición de documentos legales de residencia) en el ámbito de los países incluidos en la tramitación de residencias bajo las provisiones del Acuerdo de Residencia.

Conforme al estudio migratorio realizado por Domenech (2009), es preciso destacar que la inmigración limítrofe fue objetada a lo largo de más de un siglo de vida política en el país, cuestión asociada al rechazo a la integración del migrante de países limítrofes y su estigmatización (de la mano de la xenofobia). Especialmente bolivianos, paraguayos y peruanos fueron interpelados básicamente como una amenaza a la sanidad, al empleo y al orden público. A través de distintos medios de comunicación altos funcionarios públicos, adjudicaron el desempleo y la delincuencia a los inmigrantes limítrofes mientras las causas estructurales de la crisis económica y social de dicha década fueron desestimadas en gran parte del debate público.

Ahora bajo la retórica de la inclusión vigente durante el período objeto de estudio que se propone el cual inicia con la gestión de Ricardo Rodríguez como Director de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), si bien el término ilegalidad es sustituido por irregularidad en las intervenciones públicas de los funcionarios de la DNM, la condición legal del migrante no perdió centralidad, pese a que la nueva norma migratoria adopta una perspectiva fundada en los principios universales de los derechos humanos, que reconoce a la migración como derecho y a los migrantes como sujetos de derechos (Domenech, 2009).

Declaraciones del Ministro de Seguridad Social Sergio Berni y representantes del poder legislativo como Massa y De Narváez en el año 2014 también hicieron hincapié a favor de la expulsión de extranjeros que cometan algún delito en Argentina. De Narváez propuso "tolerancia cero para delincuentes extranjeros" (*Página/12*, 2014).

Pese a todas estas contradicciones y que la nueva ley no era redituable en términos electorales⁹ dicha normativa fue impulsada de manera notoria por parte de Argentina en el ámbito del Mercosur. Así púes en el curso de la presente investigación se da a conocer en profundidad el sentido de las decisiones de los actores políticos y *policy makers*.

1.2 Justificación y relevancia de la investigación

La importancia del objetivo general de investigación que se propone radica en los aportes al conocimiento sobre el proceso decisorio, cuestión que de acuerdo con Aguilar (1992), había quedado sin investigación sistemática dando lugar a estudios sobre la (...)"gestión pública descentralizada, el cumplimiento de las funciones estatales a través de políticas específicas y ajustadas a las diferentes circunstancias" (...) (p.19-20). Asimismo, la mixtura en el análisis con la incorporación de las herramientas conceptuales propias del enfoque de la transferencia de políticas va a permitir enriquecer el conocimiento sobre el proceso decisorio incorporando dos cuestiones esenciales en el análisis del proceso político: por un lado, el impacto de factores exógenos (globalización, europeización), en la toma de decisiones a nivel nacional. Por otro lado, el rol que juega la información en la toma de decisiones políticas (Barceló, 2002).

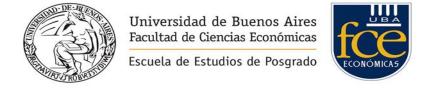
Adicionalmente, se considera que el abordaje de las migraciones laborales en el ámbito del proceso de internalización e implementación por parte del gobierno argentino de los Acuerdos derivados del Mercosur, a saber: Acuerdo Multilateral del Seguridad Social y el Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile¹⁰, constituye un ámbito fructífero de investigación en el que convergen elementos asociados con la representación de Argentina¹¹ como foco de atracción migratorio dentro del

-

⁹ A excepción del derecho de reunión y de asociación, los derechos políticos han quedado completamente silenciados, en particular aquellos cuyo ejercicio en determinadas jurisdicciones del Estado nacional- como el derecho al voto para la elección de representantes nacionales- desafían el orden nacional (Domenech, 2009)

¹⁰ Siendo rigurosos se hace necesario precisar que fueron firmados dos (2) Acuerdos a nivel Mercosur: el Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, y el Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile, en adelante Acuerdo de Residencia, a los efectos de la presente investigación.

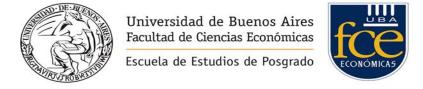
¹¹ Concretamente existen en la región dos (2) países con elevada inmigración y moderada emigración: Argentina y Chile. No obstante, Argentina es quien resalta porque históricamente ha recibido inmigrantes. Al 2018, acoge a 1.697.667, ciudadanos de países firmantes del Acuerdo(Organización Internacional de Migraciones (OIM), 2012).



bloque mercosureño, en el cual se evidencian profundas asimetrías en términos económicos, demográficos y sociales, así como elementos asociados a la importancia significativa de la libre circulación de los migrantes bajo un enfoque de protección de sus derechos sociales en miras a la profundización del proceso de integración regional (Modolo et al., 2010).

Resulta de carácter transcendental en este sentido tener en cuenta que los acuerdos mencionados constituyen los dos pilares de la política migratoria a nivel regional en el Mercosur y que además se complementan simultáneamente. En el caso del AMSS, se establece el procedimiento a través del cual los trabajadores migrantes – siempre y cuando hayan prestado servicios reconocidos baja la protección de la legislación laboral del Estado Parte de que se trate-, tendrán acceso a las prestaciones previsionales allí estipuladas. En tanto en el Acuerdo de Residencia, se establecen los trámites que de forma estándar deberían presentar los ciudadanos de uno de los Estados Partes o Asociados del Mercosur para regularizar su residencia. Es por ello que a lo largo de la especificación de los hallazgos de la presente investigación se prevé realizar una comparación transversal de la política estipulada en estos dos pilares a fin de precisar los factores que han condicionado o no la implementación efectiva de los mismos por parte del gobierno argentino.

Del mismo modo, se prevé generar conocimiento sobre las dinámicas que se han generado en el seno del Mercosur, organismo de carácter intergubernamental, en ocasión del tratamiento migratorio en clave multilateral en un área que se había mantenido bajo la órbita del Estado. La aprehensión de dicha dinámica no sólo articulará nociones conceptuales propias del enfoque sobre transferencias de políticas sino que también se nutrirá con la precisión de las características propias del proceso de integración mercosureño a la luz de la especificación de las limitaciones explicativas de los enfoques teóricos que analizan los procesos de integración regional. Adicionalmente, serán incorporadas categorías conceptuales provenientes de la caja de herramientas de análisis de las políticas públicas, entre las cuales se encuentran: el enfoque de las corrientes múltiples en aras de explicar el proceso de toma de decisiones y las categorías analíticas provenientes de los estudios sobre implementación de políticas públicas y su evaluación. Se espera que el análisis a la luz de las contribuciones teóricas mencionadas permita dilucidar las percepciones dominantes por parte de los actores políticos en el proceso de toma



de decisiones a nivel Mercosur a fin de fortalecer las políticas migratorias del Mercosur en su diseño (viabilidad) y eficacia.

Ha de destacarse que la delimitación temporal establecida entre 2003-2015, se corresponde en el caso del año 2003 con un año de intenso debate sobre la posterior ley de migraciones en Argentina (Ley de Migraciones 25. 871), la cual es promulgada en enero de 2004. Durante el período 2006-2010, se realiza la implementación del Programa de Normalización y Regularización Documentaria, denominado Patria Grande, y es realizado el Decreto N° 616/2010 mediante el cual entra en vigencia el reglamento de la Ley de Migraciones ya mencionada. Asimismo, el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur entró en vigor a nivel regional el 08/06/ 2005, en tanto que el Acuerdo de Residencia lo hizo el 28/07/2009.

En el año 2015, no sólo concluye el periodo presidencial a cargo de Cristina Fernández de Kirchner sino que además a nivel Mercosur se aprobó el Plan para Facilitar la Circulación de Trabajadores en el MERCOSUR (Resolución GMC 21/15), el cual "reconoce como instrumentos de política regional fundamentales para la facilitación de la circulación de trabajadores al Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur, a la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR y al Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR"(OIM, 2018. p. 118). En ese mismo orden de ideas, se considera también pertinente extender el periodo de análisis hasta el año 2015, porque ello no sólo nos permitirá relevar los sentidos de las decisiones correspondientes al proceso de internalización de la normativa Mercosur por parte del gobierno argentino sino que también nos conducirá a analizar la implementación de la nueva Ley de Migraciones a la luz de la posterior promulgación de su Reglamento.

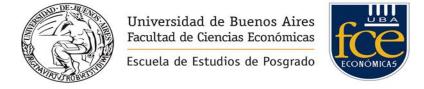
Como bien se ha mencionado los motivos que subyacen a la elección del tema mencionado están vinculados con el tratamiento político que dentro del Mercosur se hace a la discusión de los aspectos vinculados a la temática migratoria y la conexión de esta temática con aspectos de alta política referidos a la seguridad nacional el cual constituye el objetivo primordial de los Estados.

Si bien sobre la temática migratoria en América Latina existen antecedentes académicos, una importantísima documentación y se han venido generando una serie de investigaciones de relevancia significativa (Texidó, Baer, Vichich, Santestevan y Gomes 2003; Organización Internacional de Migraciones [OIM], 2012, 2018; Organización Internacional del Trabajo [2015], Aguirre, Mera y Nejamkis, 2010; Ramírez, Ceja, Coloma y Arteaga, 2017), así como sobre el proceso migratorio a nivel Mercosur (Novich, 1992, 2008, 2011, 2010, 2012; Mármora, 1997) y los cambios suscitados a nivel de políticas migratorias en el caso argentino (Oteiza, 2004; Oteiza, Novich y Aruj, 2000; Giustiniani, 2004, Grimson y Jelin, 2006; Domenech, 2008, Novich, 2010; Modolo,2013), entre otros; las cuales sirven de marco argumentativo y explicativo al problema de la inserción laboral de los migrantes sudamericanos en el mercado informal argentino-realidad sobre la cual emerge el análisis que se propone-, ha de reconocerse que el análisis con foco en el proceso de decisión y puesta en práctica de las políticas, con especial atención en los sentidos de las decisiones de los actores en el contexto (2003- 2015), había sido poco relevado dado que ello corresponde a una falencia correspondiente al olvido de la hechura de las políticas suscitada en el ámbito propio de la Ciencia Política (Aguilar, 1992)¹².

Teniendo en claro que en la toma de decisiones no predomina una lógica técnica y que la especificidad y complejidad de la problemática migratoria amerita estudios especializados

_

¹² Del mismo modo, aunado a lo antes indicado podemos decir que conforme al relevamiento realizado hasta la fecha la temática de investigación que se propone había sido poco abordada en anteriores Tesis de la Maestría en Procesos de Integración Regional. En conexión con dichas investigaciones, (Gómez, 2016), por ejemplo, centró su objetivo general de estudio en analizar la influencia de la variable político partidaria en el funcionamiento del Parlamento Suramericano (Parlasur). En ese sentido, la variable política que se tomó en aquella investigación difiere del objeto general de estudio que se propone no sólo en la perspectiva de análisis tomada sino en el ámbito que se toma como referencia para el estudio. Es por ello, que la importancia de abordar la variable (política): "proceso decisorio y acciones" de los actores que han intervenido en el proceso de implementación de la normativa arriba señalada a la luz de la perspectiva teórica antes indicada, nos refiere una perspectiva de investigación distinta y poco abordada que resulta de interés fundamental en aras de generar aportes al conocimiento sobre el proceso decisorio.



esta investigación parte de la interrogante vinculada con algún marco conceptual que diera cuenta de cómo y por qué se tomaban tales decisiones y no otras en el marco de un proceso de integración regional y de interdependencia política y en dónde las dinámicas de cambio social son cada vez más globales. En este contexto los procesos migratorios se convierten en problemas sociales que por su naturaleza e impacto para los países de origen como para los países de destino originan grandes retos. Es así como emerge un especial interés por el estudio del enfoque sobre las transferencias de políticas, el intrínseco análisis de las políticas públicas y por los enfoques teóricos sobre la integración regional.

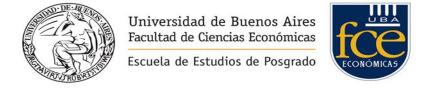
1.3 Objetivos de la Investigación

El **objetivo general** del presente estudio es:

✓ Analizar el proceso de toma de decisiones vinculado con la implementación de los acuerdos Mercosur en el ámbito migratorio por parte del gobierno argentino, periodo 2003-2015.

En tanto que los **objetivos específicos** son:

- ✓ Analizar el proceso de toma decisiones por parte del gobierno argentino a la luz del Enfoque de las Corrientes Múltiples, los diferentes mecanismos develados por el enfoque sobre las Transferencia de Políticas y la noción de mercosurización.
- ✓ Analizar los cambios experimentados en el ámbito institucional del Mercosur que dieron lugar a la noción de trabajador migrante (Acuerdo Multilateral de Seguridad Social) y la noción de residente mercosureño (Acuerdo de Residencia), a la luz del rol de Estado argentino en la determinación de las políticas migratorias y los aportes conceptuales de los enfoques sobre integración regional a fin de precisar las limitaciones explicativas de los mismos en el ámbito objeto de estudio y distinguir las características propias del proceso de integración mercosureño.
- ✓ Analizar los aspectos relevantes del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur y el Acuerdo de Residencia para los nacionales de los Estados Partes del



Mercosur y sus políticas derivadas en el interior del gobierno argentino (ley migratoria, programa patria grande, reglamento ley de migraciones, decretos, normativas vigentes o publicadas en relación con el ámbito objeto de estudio).

- ✓ Analizar el panorama de inserción laboral de los migrantes mercosureños, incluyendo información desagregada por país de nacimiento sobre las formas de inserción laboral.
- ✓ Analizar los problemas asociados a la implementación del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social y el Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados partes del Mercosur, a fin de verificar su viabilidad y eficacia (periodo 2003-2015).
- ✓ Analizar el proceso de mercosurización de cada uno de los Acuerdos en análisis a fin de precisar las diferencias de cada proceso y sus consecuencias.

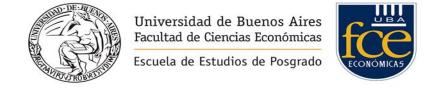
1.4 Hipótesis de Investigación

Al momento se ha identificado una hipótesis general que sirve de guía al presente proyecto de investigación:

Conforme al liderazgo argentino en la determinación de la agenda migratoria al interior del bloque mercosureño, las contradicciones existentes entre lo indicado en la normativa migratoria y su efectiva ejecución y las declaraciones de funcionarios públicos en torno a los migrantes limítrofes se deduce que el impulso argentino va motorizado por el apego a estándares internacionales establecidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Internacional de Migraciones (OIM), cuestión que le permitirá legitimar su rol protagónico en la adopción interna de normativas vinculadas al ámbito migratorio, aunque las mismas hayan sido implementadas con un escaso mecanismo de seguimiento y control"

De la mano con dicha hipótesis general ha surgido la siguiente hipótesis secundaria:

El gobierno argentino ha ratificado acuerdos para garantizar la seguridad social de los migrantes mercosureños y el establecimiento de estándares para la radicación de los mismos en el marco del Mercosur, principalmente como consecuencia de la presión indirecta del entorno asociada a externalidades negativas (movilidad del capital)- derivadas de la falta de armonización en un contexto de grandes asimetrías estructurales entre los países del Mercosur (mercado laboral). Y en donde la inserción de los migrantes se hace en el sector informal de la economía y en proporción significativa con respecto a los nativos.

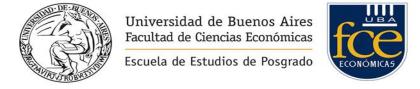


1.5 Marco Teórico

(...) "Pensar la inmigración es pensar el Estado y es el Estado el que se piensa a sí mismo al pensar la inmigración"

Abdelmalek Sayad

El objeto de estudio antes descrito se circunscribe a los aportes teóricos provenientes de los estudios migratorios (migraciones laborales, libre circulación), nociones conceptuales derivadas de los enfoques teóricos sobre la integración regional y la "caja de herramientas" del análisis de políticas públicas, donde destacamos el enfoque sobre las transferencias de políticas. La necesidad de conocer por qué el gobierno argentino tomó tales decisiones y no otras en el marco del enfoque mencionado nos permite relevar el sentido de sus decisiones, tomando como ejes explicativos los diferentes mecanismos teóricos develados. Asimismo estas categorías de análisis serán nutridas con los aportes conceptuales desarrollados por Kingdon (1995), en el marco del modelo de las corrientes múltiples retomado por Zahariadis (2010), y otras herramientas vinculadas al enfoque secuencial, como el marco de análisis de la implementación de los políticas públicas trabajado por diferentes autores como Pressman y Wildavsky (2000), Subirats (2005) y Sabatier y Mazmanian (2000), aunque entre los trabajos desarrollados por los últimos cinco autores mencionados se prevé un apoyo fundamental en las categorías conceptuales analizadas por los dos últimos autores señalados dado el carácter principalmente descendente(desde el gobierno argentino hacía los migrantes) con que evolucionaron las políticas planteadas en los Acuerdos objeto de estudio. Entre los aportes conceptuales propios de los estudios migratorios dentro del Mercosur se tienen como guía las categorías referidas a las Migraciones Laborales tradicionales y la Libre Circulación, las cuáles se consideran fundamentales en la configuración del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social por un lado y el Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Partes y Asociados por otro. Del mismo modo, el aporte de los enfoques teóricos que explican las dinámicas dentro de los procesos de Integración Regional nos permite entender cuáles son las dinámicas propias que operan dentro del bloque mercosureño en el marco del tratamiento de la temática migratoria a nivel regional.

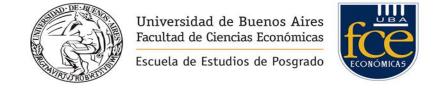


En tanto esta investigación se enmarca dentro del paradigma cualitativo, afirma el enfoque constructivista asociado al interaccionismo simbólico en el cual las experiencias sociales están estructuradas sobre la base de modos de actuar, rutinas, rituales y significados que forman parte del sentido común que posibilita la comunicación y la propia interacción (Blumer, 1982). Así pues en este apartado se revisan primero las contribuciones realizadas por los estudios migratorios, luego se precisan los aspectos fundamentales del enfoque sobre las transferencias de políticas y el proceso de Mercosurización, a fin de precisar los aspectos conceptuales que guían el proceso de toma de decisiones en torno a los acuerdos Mercosur arriba indicados, seguidamente se precisan las principales categorías conceptuales de los enfoques que analizan los procesos integración regional (Neofuncionalismo de revisado, Intergubernamentalismo liberal y Funcionalismo dialéctico), para a partir de allí marcar las diferencias que sirven de base para entender la dinámica propia del proceso mercosureño (cuestión que se desarrollará de forma detallada en el capítulo III de la presente invetsgación) y finalmente se cierra este apartado señalando las categorías conceptuales retomadas por Zahariadis (2010), Sabatier y Mazmanian (2000) y Subirats (2005) en torno al análisis de las políticas públicas y su implementación.

1.5.1 Migraciones Laborales tradicionales y Libre Circulación: ejes centrales de los Acuerdos Mercosur en análisis.

La presente tesis aborda el tema de la movilidad en un área integrada regionalmente. Concibe la movilidad de las personas en un estrecho vínculo con el trabajo y el empleo desde un enfoque que toma en consideración la ampliación de sus derechos y libertades, y no desde una perspectiva meramente económica de circulación de factores productivos, siguiendo los lineamientos de Amartya Sen (citado en Modolo, Novick, & Mera, 2010). En consonancia con ello, es necesario diferenciar entre migraciones internacionales tradicionales y la libre circulación de trabajadores. A lo fines del presente estudio se entenderán las migraciones internacionales tradicionales como:

(...) "Aquellas que con matices entre uno y otro país en términos cuantitativos o cualitativos, tienen en común el realizarse entre territorios autónomos, con sistemas políticos, jurídicos, económicos y sociales heterogéneos, cuestión que determina que una persona, al atravesar la frontera pierda sus atributos de ciudadano para convertirse en extranjero" (Vichich, 2007.p. 256).

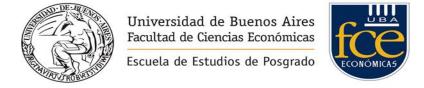


En contraste con ello y en consonancia con lo que significa la libertad de circulación de las personas en un espacio integrado, se entiende que:

(...) "Como parte de la población de uno de los países socios el migrante no perderá sus atributos de ciudadanía cuando atraviese la frontera y cómo trabajador será parte constitutiva de un mercado de trabajo único y de una estructura social compartida" (Vichich, 2007, p. 256)

Siendo conscientes de los retos y desafíos que esto acarrea a las políticas públicas de empleo, de formación profesional, de seguridad social, a la atención de la salud y la educación dado que dichos aspectos pasarían a ser objeto de atención comunitaria, es que en esta investigación se propone vislumbrar el sentido de la toma de decisiones de los decisores políticos. ¿Cuáles fueron los factores contextuales que explican la decisión de los formuladores de políticas en Argentina dirigida a cambiar su política migratoria?, ¿la nueva política migratoria fue el resultado de una elección voluntaria de los actores domésticos o fue inducida por la presión directa de otros actores o por la presión indirecta del entorno? Relevar estos aspectos, entre otros, permite dar a conocer las prácticas que guiaron las acciones de los gobernantes y el contexto económico, político y social que condujo a avanzar hacia una política más humana que merece ser mejorada continuamente a través del seguimiento de su implementación.

En ese sentido, se sostiene que la libre movilidad migratoria constituye la principal contraparte social de las políticas económicas en espacios regionales de integración de acuerdo con los estudios realizados por Mármora (citado en Modolo et al., 2010). En consonancia con ello, cuando se trata de movimientos entre países de una misma región, la migración puede funcionar como un mecanismo que dinamiza los procesos de integración, al fortalecer los vínculos comerciales, laborales y culturales entre los países involucrados (Maguid, 1999). De acuerdo con Vichich(2007), teóricamente un mercado común presupone un espacio comercial conformado por todos los países asociados, economías complementarias y un mercado de trabajo también integrados. Esto implica que:

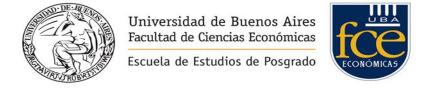


(...) "la expansión de las economías a nivel regional con libertad de circulación de capitales, bienes y servicios y su contrapartida que es el ensanchamiento de los mercados de trabajo y estructuras sociolaborales que garanticen que las condiciones de trabajo en los diferentes países dejarán de ser el elemento especulativo de menores costos para el capital permitiendo así el desarrollo homogéneo y protegido del sector del trabajo" (p. 257).

Según lo indicado cuando se habla de libre movilidad de los trabajadores, para efectos del presente trabajo se habla de una herramienta estratégica que además es también condición para la redistribución regional de las oportunidades de trabajo, de las capacidades y calificaciones dentro del espacio ampliado, un factor que contribuiría a alcanzar niveles mayores de calidad en el producto regional (N. Vichich, 2007).

Sin embargo, a la luz de las dificultades en la implementación del Acuerdo de Residencia descritas en el planteamiento del problema y los diferentes tratamientos que en el ámbito del Mercosur se han venido dando a la temática migratoria esta perspectiva de la libre circulación en algunos momentos se ha descartado de la agenda migratoria como aspecto prioritario por parte de los decisores políticos. Aunque, se han realizado avances significativos y resulta sumamente interesante el intenso debate legislativo previo (2000-2003) a la elaboración de la ley de migraciones 25.871, así como la visión de los distintos representantes del Poder Ejecutivo. Al respecto, Domenech (2009), indica que pese a que se ha configurado una "retórica de la inclusión", conforme a los importantes cambios de la visión estatal, "la visión del Estado argentino continúa organizándose en torno a la división legal/ ilegal, renombrada como regular/irregular, salvaguardando la clasificación entre nacionales y extranjeros" (p. 22).

En consonancia con los planteamientos de Domenech (2009), esta tesis se acerca al análisis de las migraciones considerándolas un hecho social, en el que las maneras en que son pensadas y construidas presenta importantes variaciones, según los contextos históricos y geográficos. En palabras de Domenech, las variadas formas de imaginar la nación dan lugar a distintas maneras de concebir y buscar actuar sobre la presencia inmigrante y es de esta manera que a través del estudio de las políticas de inmigración se puede conocer cómo ese Estado, nación o región se piensa y se construye a sí misma. Bajo ese mismo hilo conductor, se opta por la perspectiva que considera que la "categoría inmigrante, no es una consecuencia de los



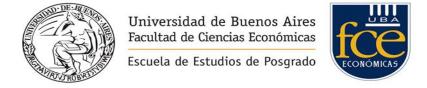
hechos, sino una decisión clasificatoria" (Domenech, 2009. p.17). Es a través de esta perspectiva que se reconoce que las políticas migratorias resultan del diseño de los actores políticos y obedecen a una forma de pensamiento que se corresponde con las diferentes maneras en que los individuos asignan significado a objetos, acontecimientos y experiencias, en consecuencia es por ello que se eligió este enfoque y no otro. A través de esta perspectiva es posible vislumbrar los diferentes mecanismos que conforme al enfoque sobre las transferencias de políticas se relevan en el proceso de toma de decisiones por parte del gobierno argentino.

1.5.2 Noción de trabajador migrante y residente mercosureño

El Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur se firmó en el año 1997. Este surge en la llamada época del Mercosur fenicio-neoliberal (1991- 2002), en la cual predominó un modelo neoliberal caracterizado por la competencia de los países miembros por presentarse ante los capitales multinacionales con regímenes laborales flexibles y productividad basada en mano de obra intensiva y barata que condujo a la crisis del empleo y a la fatal crisis social que aquejó a la región (González, 2019). En este contexto emergen una serie de cambios institucionales y perspectivas al interior del Mercosur que afectaron específicamente la visión teórica referida a la noción de libre de circulación propia de los procesos de integración.

Con la sustitución del Subgrupo de Trabajo 11 (SGT11), por el SGT10 de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social en el año 1995 se pasa de la noción de la libre circulación al referente teórico vinculado con las migraciones laborales tradicionales, lo cual significó asentar su discusión en criterios fundamentalmente nacionales con trazos marcadamente restrictivos, en tanto la libre circulación de bienes y capitales se proponía cada vez con mayor libertad entre los territorios (N. Vichich, 2007)

En ese contexto el único tema significativo para sustentar la movilidad laboral intrarregional que llegó a la definición multilateral fue la seguridad social, y esto se consagró en la firma del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social de fecha 14 de diciembre de 1997, el cual es objeto de nuestro análisis.

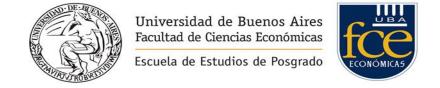


En el marco de este Acuerdo, se entiende por trabajador a toda persona que, por realizar o haber realizado una actividad, está o estuvo sujeto a la legislación de uno o más de los Estados Partes (MERCOSUR/CMC/DEC N° 19/97, artículo 1 del Acuerdo, numeral f, 2005). Por ende el goce de los derechos de Seguridad Social, se garantizarán previo cumplimiento de un periodo de seguro de cotización, definido como tal por la legislación bajo la cual el trabajador este acogido. En ese sentido, estos derechos se refieren a prestaciones pecuniarias y prestaciones de salud.

No es sino hasta el año 2002, cuando se reinserta en el ámbito del Mercosur la matriz de análisis de la libre circulación en la discusión de la movilidad. Aun cuando no sea ese el alcance otorgado a sus dispositivos, que sólo se refieren a la libertad de residencia la firma del Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Partes, Bolivia y Chile abrió nuevos caminos para el tratamiento en el ámbito multilateral de las cuestiones sociales y laborales (N. Vichich, 2007). Bajo la órbita de este Acuerdo es que emerge el residente mercosureño.

En ese sentido, el abordaje de los acuerdos mencionados bajo estas categorías diferenciadas nos permite realizar un análisis bajo 2 (dos) premisas: la primera referida a que en el marco del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, la nación de trabajador migrante alude a que en el origen del mercosur el cambio de residencia fue asociado a una actividad laboral, la segunda es que bajo el abordaje del Acuerdo de Residencia, el criterio de nacionalidad se impone como requisito esencial para ser un ciudadano del Mercosur.

Con respecto a la noción de migrante mercoureño la cual emerge como categoría de análisis central de la tesis doctoral realizado por Modolo (2013), en el marco del Acuerdo de Residencia, se ha resaltado que el Mercosur se caracteriza por ser un proceso que enfatiza la regulación sobre la coordinación y la armonización debido a que sus disposiciones regulan la migración intracomunitaria. No obstante, no hay que perder de vista el salto cualitativo de lo que significó el Acuerdo de Residencia para el tratamiento de la temática migratoria ahora bajo un marco jurídico multilateral (N. Vichich, 2007)



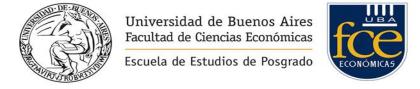
1.5.3 Herramientas conceptuales para el análisis de políticas públicas: transferencia de políticas y su vinculación con el proceso de mercosurización

El estudio de procesos de difusión y/o transferencia de políticas es un campo de investigación relativamente reciente, que ha experimentado un auge significativo desde finales de la década de los 90. Es así como los avances técnicos en el campo de las comunicaciones, la profundización de los procesos de integración regional y el proceso de globalización económica han conllevado a una mayor intensificación de este tipo de fenómenos y con ello ha incrementado un interés en explicar las causas y efectos de la interdependencia entre procesos políticos (Barceló, 2002). Aunque se han utilizado los conceptos de difusión, transferencia, convergencia y aprendizaje político como sinónimos es conveniente clarificar dichos conceptos a fin de dejar en claro porque hemos decidido referirnos al enfoque sobre las transferencia de políticas y cuáles términos se usarán de forma equivalente.

"Policy transfer, emulation and lesson drawing all refer to a process in which knowledge about policies, administrative arrangements, institutions, etc in one time and/or place is used in the development of policies, administrative arrangements and institutions in another time and/or place" (Dolowitz & Marsh, 1996.p. 344).

Por un lado, podemos entonces decir que la transferencia de políticas es el proceso mediante el cual el conocimiento sobre políticas, programas o instituciones de un sistema político influye, de una forma más o menos significativa en la adopción de políticas, programas o instituciones similares en otro sistema político – formalmente independiente- (Barceló, 2002), es decir, cuando se evidencia que de un sistema político a otro se han copiado en forma detallada algunas políticas o se han omitido algunos aspectos pero se sigue conservando el núcleo central de una política podríamos decir que algún Estado copio o emulo las políticas que otro Estado transfirió.

Resulta una característica fundamental de este proceso denotar un fenómeno de naturaleza meso: el proceso (o los procesos) de decisión política que conlleva la exportación de



una política, programa o enfoque de un sistema a otro. Adicionalmente, hace referencia a la existencia de una actividad intencional (alguien actúa como agente transferidor).

Por otro lado el término difusión suele utilizarse para definir un fenómeno macro, el proceso general de diseminación de una innovación política (un nuevo enfoque, un nuevo programa, una reforma institucional). Asimismo, a diferencia de los procesos de transferencias en los procesos de difusión se asume un rol más pasivo de los actores políticos en los procesos de exportación de políticas de acuerdo con Stone (1999). Porto de Oliveira citado en (Pereira et al., 2018), señala estas otras características:

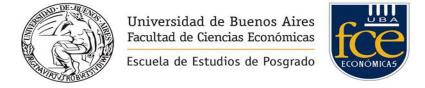
"Difusão corresponderia a adoção de políticas por um grupo de países ou governos, enquanto a transferência, por sua vez, envolveria movimientos unidirecionais nos quais o deslocamento das políticas ocorre de uma jurisdição (distrito, estado, pais, etc) a outra. (p.287)

Convergência, por fim, e o resultado da harmonização macroeconômica de forças ou processos comuns que pode ocorrer de forma não intencional, segundo Evans e Davis(1999)".

El término convergencia en políticas (*policy convergence*) denota la existencia de un patrón general de creciente similitud en la organización económica, social o política de distintas sociedades, más o menos asociado con procesos de industrialización, regionalización o globalización de acuerdo con Stone citado en (Barceló, 2002). Aunque difusión y convergencia son fenómenos conectados entre sí, no significan exactamente lo mismo. La difusión de políticas conlleva una dinámica de convergencia, sin embargo, la convergencia en políticas no siempre es debida a un proceso de difusión¹³. Más bien el proceso de convergencia en políticas es un fenómeno más amplio dado que otros factores pueden explicar el proceso de convergencia (Barceló, 2002). En ese sentido, se entiende que esta es el resultado de procesos de armonización macroeconómica de fuerzas o procesos comunes que pueden ocurrir de forma no intencional (Evans e Davies (1999), citado en Pereira et al., 2018) o de coordinación negociada que dan lugar a la existencia de cambios estructurales similares que dan lugar al desarrollo de políticas parecidas en otros países (Barceló, 2002).

-

¹³ Ídem



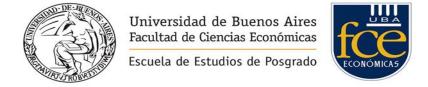
Otro concepto que aparece con frecuencia en la literatura sobre transferencia de políticas es el concepto sobre *policy learning* o aprendizaje político.

Conforme a lo planteado por (Barceló, 2002), *policy learning* o aprendizaje político se refiere al proceso de cognición y de redefinición de intereses en base a un nuevo conocimiento adquirido que afecta las creencias fundamentales y las ideas que fundamentan una determinada política (Hall, 1993, citado en Stone 2003). En consonancia con ello, es por lo tanto un concepto relacionado con el modo en que los actores políticos utilizan la información en la toma de decisiones. Y aunque ha habido una tendencia en la literatura a conceptualizar la transferencia de políticas como un proceso de aprendizaje político de acuerdo con Rose (citado en Braceló, 2002), se suele definir la transferencia como un proceso de *lesson drawing*, esto es:

"Un proceso de recogida de información, evaluación y adaptación de las experiencias desarrolladas en otros países con el objetivo de mejorar la eficacia de las propias políticas" (p.25)

Pero, ¿son todos los procesos de transferencia el resultado de un aprendizaje político o *lesson drawing*?

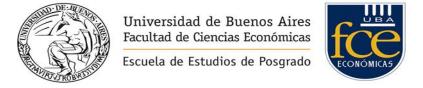
Al respecto se señala que la importación de políticas, instituciones, ideas, programas, no siempre es el resultado de una elección voluntaria de los actores domésticos dado que puede ser inducida por la presión directa de otros actores (por ejemplo, organizaciones internacionales que imponen la introducción de una medida como condición para recibir una ayuda financiera) o por la presión indirecta del entorno (por ejemplo, la necesidad de conformar las propias políticas o instituciones a fin de evitar las externalidades negativas derivadas de la falta de armonización(Barceló, 2002). Aunque la transferencia puede basarse en la asunción de que la acción política es instrumental (orientada a la solución de problemas) también hay que tener en cuenta que la importación de una institución, política o programa puede tener también una finalidad simbólica o legitimadora de acuerdo con Gilardi y Weiland (2003, citado en Barceló, 2002).



Entonces, a razón de la bibliografía consultada hay que tener en cuenta que el *lesson drawing* " focuses on voluntary policy transfer, which occurs as a result of the free choices of political actors" and policy transfer, a term that can cover " voluntary and coercive transfer" (Dolowitz & Marsh, 1996. p.344).

Si bien estas categorías conceptuales guardan relación, a efectos de este trabajo el enfoque sobre las transferencias de políticas será usado sólo en términos equivalentes al de convergencia de políticas (*policy convergence*), haciendo las aclaraciones correspondientes en caso de que durante el análisis realizado se evidencien características asociadas con procesos de aprendizaje político y/o *lesson drawing*.

Se toma como herramienta de análisis el enfoque sobre las transferencia de políticas porque en el marco de procesos de integración hace foco en los procesos de decisión política que conllevan a la exportación de una política, dado que enfatiza el proceso meso. Aunque la convergencia en políticas, termina refiriéndose a procesos más amplios, a diferencia de la difusión, explica los procesos o cambios estructurales a razón de una coordinación negociada y refiere un análisis holístico de los indicadores de la convergencia así como de los mecanismos de la convergencia en políticas, los cuáles se consideran categorías claves para realizar el análisis del proceso de toma de decisiones que se da al interior del gobierno argentino en el marco del proceso de implementación de los acuerdos en cuestión y en el seno de la Reunión de Ministros del Interior y el Grupo Especializado Migratorio en el marco de la presentación del Acuerdo de Residencia por parte del gobierno argentino. En ese sentido, el enfoque sobre las transferencias de políticas nos permitirá realizar el análisis haciendo foco en el proceso de toma de decisiones de los actores políticos y partiendo de la existencia de una actividad intencional (agente transferidor), para esclarecer el tipo de racionalidad predominante(técnica, política o absoluta), cuestión que a su vez será complementada con las categorías conceptuales que en detalle desarrolla el enfoque de Convergencia en Políticas (Policy Convergence). Ambos enfoques nos permiten un rango de acción analítico lo bastante holístico, que incluso nos permite incorporar en el relevamiento la lógica atribuida a la Mercosurización, la cual puede entenderse como el:



"Conjunto de procesos de ajustes institucionales, estratégicos, cognitivos y normativos que inducidos por organismos internacionales han sido incorporados en la lógica del discurso (nacional y sub-nacional) doméstica, de las estructuras políticas y de las políticas públicas de los principales Estados miembros del MERCOSUR, donde a partir de su consolidación interna han logrado expandir el núcleo de influencia al conjunto del bloque" (Solanas, 2015, p.5).

Se optó por este enfoque porque hace referencia al conjunto de ajustes que en el ámbito nacional se han de realizar para la implementación de una normativa por parte de uno de los Estados miembros. Esto nos permitirá poner el foco de atención en la lógica del discurso nacional de los decisores políticos y de sus políticas públicas, y cómo a partir de allí Argentina, implementa de forma unilateral el Acuerdo de Residencia, incorporando el criterio de nacionalidad Mercosur en su nueva normativa migratoria, logrando expandir su influencia y liderazgo al núcleo del bloque en lo que temática migratoria se refiere. Un ejemplo de este conjunto de ajustes, está asociado con la gestión realizada en el ámbito legislativo, - lo cual será referido por uno de los informantes claves relevados en este trabajo-, cuyo senador nacional ejerció un rol agencial sumamente relevante para la discusión y aprobación de la Ley de Migraciones 25.871, así como todo un trabajo arduo vinculado con audiencias públicas para la discusión de lo que en su momento fue un proyecto de ley, poniendo en acción su capacidad para llevar adelante la sanción y aprobación de la nueva ley por parte del Congreso. A su vez, este proceso de ajuste institucional se hace presente en el seno de la Dirección Nacional de Migraciones al dictarse una emergencia administrativa con el objetivo de diseñar procedimientos para los migrantes extramercosur y los provenientes del Mercosur, que derivó luego en el Patria Grande de acuerdo con la información relevada por nuestra informante clave n° 2, quién además participó en la elaboración del Acuerdo de Residencia y su negociación en el seno de la Reunión de Ministros del Interior (RMI).

1.5.4 Razones que conducen a la transferencia de políticas y sus diferentes grados según Dolowitz y Marsh 14

-

¹⁴ Si bien a efectos de este trabajo se tiene claro que los estudios realizados por los autores mencionados se remiten a una realidad muy distinta del contexto sudamericano e incluso a otras latitudes se considera que la base conceptual y teórica desarrollada por estos autores son fundamentales para entender el proceso de toma de

A fin de realizar una aproximación a dichas razones es necesario establecer una distinción entre transferencia voluntaria (*voluntary transfer*), transferencia coercitiva directa (*direct coercive transfer*) y transferencia coercitiva indirecta (*indirect coercive transfer*).

Con respecto a la transferencia voluntaria se entiende que:

"the primary catalyst of voluntary transfer is some form of dissatisfaction or problem with the status quo. Supporters of the dissatisfaction model presume that when governmental policies are functioning properly there is no need to search for lesson. Only when routines stop providing solutions is it necessary to search for lesson" (Dolowitz & Marsh, 1996. p. 346)

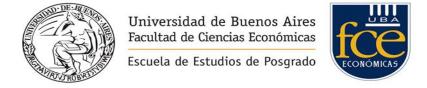
En tanto que por transferencia coercitiva directa se entiende que es "when one government forces another to adopt a policy" (p.347). Aunque, suele ser inusual la imposición de la transferencia en políticas de un país a otro; al respecto los autores mencionados hacen referencia al rol de las instituciones supranacionales como la Unión Europea, la Corte Europea de Justicia y Organizaciones Transnacionales y a Organismos Financieros Internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial.

Al respecto de éstos organismos indican:

"Supra national institutions often play a key role in coercive policy transfer. For example, supra-national institutions have played a crucial role in the spread of western monetary policies to third world countries. International Monetary Fund or World Bank loans are much cheaper for these countries, but in return the IMF will stipulate certain economic policies that have to be implemented if the loan is to be granted"..." Transnational corporations (TNCS) can also force governments into policy transfer because they hold a trump card. They can threaten to take their businesses elsewhere. This potential mobility can force governments to adopt policies capable of attracting industries".

decisiones que se realizó al interior del gobierno argentino en el marco de la implementación de los mencionados acuerdos.

25



Ahora bien, en contraste con la transferencia coercitiva directa, se señala que en el caso de la transferencia coercitiva indirecta se hace énfasis en el rol potencial de las externalidades o de la interdependencia funcional entre los países que identifican un problema común.

En palabras de Dolowitz & Marsh (1996) podemos decir que la transferencia coercitiva indirecta:

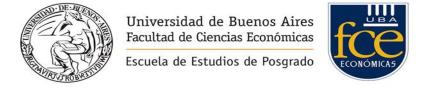
..." Result from interdependence, push government to work together to solve common problems. In this way, Haas demonstrates how such interdependence was responsible for policy transfer and the development of common environmental policies in the mediterranean" (p. 348).

Como se ha indicado estas categorías conceptuales emergen bajo una evidencia empírica distinta al contexto económico, político y social de los países que conforman el bloque mercosureño. No obstante, fueron tomadas como relevantes a efectos de nuestro análisis, porque sirven como guía para adentrarnos en el relevamiento sobre el proceso de toma de decisiones del gobierno argentino. Partiendo de la existencia de estas razones que conducen a la transferencia de políticas se ha identificado que uno de los actores claves que conducen a la existencia de la transferencia está asociado a los Organismos Internacionales así como a la existencia de externalidades negativas y otros factores propios del proceso de integración que dan origen a un proceso de transferencia.

1.5.5 Indicadores de la Convergencia en políticas y sus mecanismos según Holzinger y Knill

De acuerdo con Knill y Holzinger (2005), entre los indicadores de la Convergencia en Políticas se encuentran el grado de convergencia.

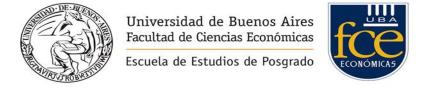
Al referirnos al grado de convergencia se puede decir que (...)" we first of all have to clarify the criterio on the basis of which we judge whether policies across countries are similar or not"(p. 776).



En este trabajo tal como propone Knill & Holzinger (2005), se reconoce esta categoría y se analiza el grado de convergencia entre los Acuerdos Mercosur en análisis y las normativas implementadas por parte del gobierno argentino para alcanzar su aplicabilidad. A fin de esclarecer el proceso interno que condujo a esa convergencia y los sentidos de las decisiones del gobierno argentino, se toman en consideración los algunos de los mecanismos que conducen a la convergencia en políticas.

Argentina implementa de forma unilateral el Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile a través de la incorporación en su Ley de Migraciones 25.871, promulgada en enero de 2004 del criterio de nacionalidad Mercosur, antes de la entrada en vigencia a nivel regional del acuerdo mencionado. Ahora bien, al respecto nos preguntamos si es similar el contenido del Acuerdo de Residencia y lo planteado en la ley de migraciones argentina ya indicada, existió emulación, síntesis o influencia en el grado de convergencia, cuál fue el criterio de viabilidad (factibilidad) y eficacia que guio la formulación de las políticas y su posterior implementación, es posible que el gobierno argentino o los actores que lideran el proceso hayan importado los acuerdos mencionados siguiendo lineamientos de alguna organización internacional para luego transferirlas de forma intencional a través del Mercosur sólo con una finalidad simbólica o legitimadora. Las respuestas a estas interrogantes serán abordadas durante el desarrollo del mencionado trabajo.

De acuerdo con los trabajos realizados por Holzinger y Knill (2005), los mecanismos inmersos en el proceso de convergencia en políticas que serán analizados son: la imposición, armonización internacional, competencia regulatoria y la comunicación transnacional. Se optó por el abordaje del objeto de estudio bajo la lupa de los mecanismos mencionados porque se considera que en el marco del proceso de integración mercosureño en contextos de globalización e interdependencia económica entre los países se hace cada vez más importante relevar cuáles son los sentidos de las decisiones de los actores políticos. Indagar acerca de los actores que pudieron haber ejercido presión durante el proceso de toma de decisiones, sean éstos domésticos o internacionales es sin duda de vital importancia para conocer porqué se implementaron los Acuerdos en análisis. Asimismo, se optó por los mecanismos de transferencia ya indicados, porque reconocen que en el marco de un proceso de integración



económica un país puede importar, objetivos políticos, estructuras y contenidos, técnicas administrativas, instituciones, ideas, actitudes y conceptos (Dolowitz & Marsh, 1996). Precisar los mecanismos presentes durante el proceso de implementación es el objetivo del capítulo II de este trabajo.

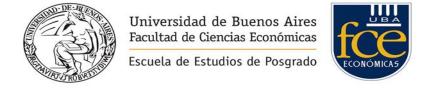
1.5.6 Enfoques teóricos de la Integración Regional: ¿permiten entender el tratamiento del aspecto migratorio en el Mercosur?

Siguiendo la línea que distingue el cambio transcendental a nivel de políticas migratorias Romano (2008), indica que la discusión sobre migraciones en el ámbito institucional del Mercosur puede separarse en 2 etapas:

- 1. Abarca el periodo comprendido entre la conformación del bloque y finales de la década de 1990, caracterizado por un discurso neoliberal, y en el cual el tratamiento de la movilidad de las personas en principio con la existencia del Subgrupo de Trabajo Nº 11 (SGT11), fue abordada bajo la perspectiva teórica de la libre circulación. También durante ese periodo, y al crearse el SGT10, esa perspectiva de abordaje es reemplazada por la perspectiva de las migraciones laborales tradicionales.
- 2. Comienza a partir del año 2000, caracterizada por un pretendido viraje hacia lo social a nivel discursivo e institucional, y en el cual podemos decir que vuelve a ser centro de discusión dentro del proceso de integración mercosureño la perspectiva de libre circulación de las personas.

Y es en cada una de esas etapas donde conforme a los objetivos priorizados se vacila entre una u otra de las categorías migratorias conceptuales claves: migraciones tradicionales y libre circulación. Podemos decir entonces que la(...)" dinámica histórica del Mercosur nos permite observar dentro de que matrices teóricas las migraciones laborales y la libre circulación han sido tratadas". (...)(Vichich, 2007, p. 258)

Ahora bien, ¿Cuáles son las limitaciones explicativas de los enfoques teóricos que han analizado los procesos de integración regional? Tanto el Neofuncionalismo revisado, como el Intergubernamentalismo liberal y el Funcionalismo dialéctico han realizado aportes sustanciales para la explicación del proceso de integración europeo, los cuales mencionaremos a continuación. Sin embargo, por la especificidad del objeto de estudio de esta investigación, se hace necesario recurrir a otros enfoques



y herramientas de análisis que permitan explicar la construcción de las políticas contenidas en los Acuerdos Mercosur en análisis. En ese sentido, en el capítulo III de la presente investigación se precisan con detalle las diferencias entre los planteamientos derivados de dichos enfoques tomando algunas de sus categorías conceptuales y la dinámica propia del proceso mercosureño a fin de delinear las limitaciones explicativas de los mismos.

A fin de dar respuesta a la pregunta suscrita en el párrafo anterior son tomados como referencia los aportes del Neofuncionalismo revisado de Nye (1970), plasmados en el trabajo sobre "Comparing Common Markets"- el cual fue nutrido de los estudios realizados por Haas, Schmitter, Linberg, Scheiman entre otros-. En dicho trabajo se circunscriben algunas de las variables incluidas en el mecanismo de procesos y condiciones que componen el potencial integrativo, entre las cuales se encuentran: el incremento de transacciones, la socialización de la élite, el atractivo de identidad ideológico, así como el pluralismo y el valor de complementariedad de la elite, estas dos últimas variables consideradas como componentes de las condiciones estructurales del potencial integrativo.

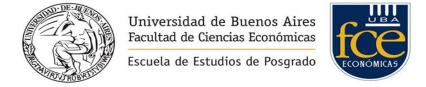
La obra de Moravcsik (1993), "Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovermentalist Approach" a diferencia del enfoque neofuncionalista el cual pone de relieve el spillover funcional evidenciado en algunas áreas específicas del proceso de integración europeo como fundamento del mecanismo de procesos, plantea que la Comunidad Europea debe ser vista como un régimen internacional para la coordinación política, cuyo proceso de construcción se ha fundamentado en arreglos a través de una serie de negociaciones intergubernamentales. En ese sentido, uno de sus principales aportes es el referido a los factores que condicionaron el proceso de formación de las preferencias nacionales, entre esos: la relación Estado- Sociedad (actores intervinientes, identidad, intereses y su influencia), el potencial beneficio de la coordinación política percibida por parte de los gobiernos nacionales y el proceso de interacción estratégica interestatal que definió la respuesta de la entonces Comunidad Europea, así como las variables que refieren a los incentivos para la coordinación política internacional, entre esos: la configuración de políticas domesticas que originan externalidades negativas.

Por su parte Corbey (1995), en su trabajo sobre "Dialectical functionalism: stagnation as a booster of European integration", a diferencia del enfoque Intergubernamental de

Moravcsik, toma a los Estados miembros y a las instituciones de la Unión Europea como actores relevantes, y por ende ninguno es subordinado al otro. El aporte principal sobre el cual gira su planteamiento, se circunscribe al mecanismo de *spillover* que se genera en tres pasos: acción, reacción y demanda por la integración. Cada uno de estos pasos, son concebidos dentro de un cuadro lógico de interpretación dialéctica que empieza con la integración en un área política, la cual conduce a los Estados a salvaguardar áreas políticas adyacentes en contra del impacto de la Unión Europea y para proteger una formal autonomía nacional. En esas áreas adyacentes, donde el gobierno interviene, la política competitiva incrementa. Una vez que la intervención estatal o rivalidad política en estas áreas vecinas se convierte en contraproductiva, convergen las preferencias políticas y las profundización de la integración es demandada a través de los Estados o ellos acuerdan integrarse suministrando competencias a la Comisión Europea. Asimismo, su enfoque nos devela cual ha sido el rol de la sociedad (grupos de interés, partidos políticos, organizaciones no gubernamentales, empresas, sindicatos) en el marco del surgimiento de una nueva demanda por la integración.

Aunque los aportes referidos constituyen ejes fundamentales para la comprensión de los procesos de integración; sus proposiciones y variables interrelacionadas surgen para explicar una dinámica especifica en el marco de una configuración de las instituciones de la Unión Europea (en su mayoría) que dista sustancialmente del proceso mercosureño.

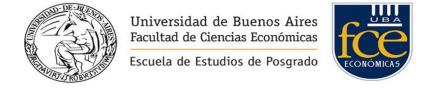
Si bien los Estados han cooperado en procura de dar soluciones a problemas globales, como lo constituye la inmigración, habiendo hecho un abordaje multilateral del mismo persiste el hecho de que siguen siendo los Estados, quienes ejercen un rol protagónico en la determinación y ejecución de normas vinculadas con la protección de los derechos sociales de los migrantes. Aunque el gobierno argentino ejerce un rol protagónico en la determinación de la Agenda Migratoria en el seno del Mercosur y dio un salto cualitativo en la implementación de la ley 25.871, coexisten dificultades administrativas, humanas, estructurales y técnicas en procura de la implementación del Acuerdo de Residencia tal como lo indica OIM (2018). Así como contradicciones internas entre lo estipulado en la normativa misma y la realidad laboral de los migrantes; y las declaraciones de funcionarios públicos en torno a los migrantes.



En el marco del SGT10, si bien la movilidad de los trabajadores estaba entre los temas retomados su discusión se asentó en temas fundamentalmente nacionales, con trazos marcadamente restrictivos (N. Vichich, 2007). Asimismo, en el marco de la RMI, durante sus primeros años las cuestiones migratorias son abordadas desde una perspectiva de seguridad, Es así como los movimientos en las fronteras son continuamente concebidos como espacios de amenaza a la seguridad nacional por ser zonas vulnerables al accionar del crimen organizado transnacional (Litterio & García, 2019).

En ese sentido, a efectos de la presente tesis se concibe al Mercosur como una nueva instancia de poder que acarrea una reconfiguración de las relaciones entre los migrantes y los Estados del bloque (Modolo, 2013b), dado que por primera vez se institucionalizan acuerdos multilaterales en el ámbito migratorio de acuerdo con Mármora (citado en Modolo, 2013).

Además, de los estudios ya mencionados se incorporan a este trabajo como antecedentes de investigación los trabajos realizados por Brumat (2019) Pereira, Bernardo, Culpi, & Pessali, (2018), Modolo (2013), así como estudios que refieren la existencia de un proceso de transferencia de políticas en el marco de la Unión Europea los cuales corresponden a Bulmer y Padgett (2005) y Stone (2002), quiénes a partir del trabajo realizado por Dolowitz & Marsh (1996), definen cuatro grados probables de transferencia (emulación o copia, síntesis, influencia y abortiva), entre otros. Cada uno de dichos estudios se consideran como obras de referencia en torno a los estudios migratorios más recientes y los enfoques sobre transferencias de políticas vinculados con el objeto de estudio. El estudio de Pereira, Bernardo, Culpi, & Pessali, (2018), refiere una investigación de tipo cualitativa en la que mediante el análisis de documentos oficiales y entrevistas evidenciaron la instrumentalización de un proceso de transferencia de políticas en las áreas de migración, educación y salud en el ámbito Mercosur liderado por Argentina (agente transferidor), quien transfiere al resto de los países del bloque por intermedio de las instituciones existentes dentro del mismo. En función de ello, analizan rol ejercido por Argentina en la determinación de la agenda migratoria dentro del Mercosur, primero incorporando el acuerdo de residencia a su sistema jurídico en 2004 mediante la ley 25.903, mucho antes de que el Acuerdo entrará en vigencia a nivel regional, cuestión que se verificó el 28 de julio de 2009. Si bien no todos los países realizaron una copia de la Ley de Migraciones argentina; el estudio de Pereira, et al (2018) refiere que la transferencia de políticas operó en diferentes grados, cuestión que a efectos de la presente investigación devela guías para el abordaje del objeto de estudio que se

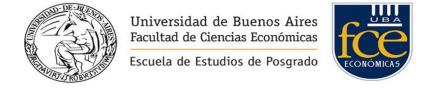


propone. En el entendido de los resultados de dicha investigación es entendible que algunos Estados a razón de su interpretación del at. 5 del Acuerdo de Residencia, sigan implementando restricciones a la movilidad de los migrantes sudamericanos.

El trabajo mencionado no sólo sirve como guía en la instrumentalización del enfoque sobre las transferencias de políticas sino que a su vez nos permitió delimitar el objeto de estudio que hemos indicado. Por ende, este trabajo no se centra en analizar cómo y por qué Argentina transfiere políticas a través de las instituciones del bloque, sino más bien se centra en relevar el proceso de toma de decisiones que se dio en el marco de la transferencia realizada por Argentina al resto de los países; tomando de dicho enfoque sus diferentes mecanismos, los cuáles entendemos nos permitirán realizar un análisis a profundidad sobre los factores que intervienen en el proceso de toma de decisiones del gobierno argentino en el marco de la implementación a nivel nacional de los Acuerdos mencionados. En el apartado siguiente precisaremos dichos mecanismos.

El trabajo realizado por Modolo (2013), cuya tesis doctoral centra su objetivo general en contribuir al conocimiento de la movilidad territorial en el proceso de integración regional Mercosureño, entre los años 1991-2012, nos vislumbra la categoría conceptual asociada a la construcción del residente mercosureño, la cual como hemos mencionado en el primer apartado de este capítulo, sirvió de base para nutrir nuestra aproximación al análisis del Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur.

Aunque Modolo (2013) señala que en el ámbito migratorio no existió transferencia de políticas porque ninguno de los países había implementado un tratamiento de inclusión a unos y exclusión a otros, tal como se evidencia en el Acuerdo de Residencia, el presente trabajo retoma los aportes de Vichich (citado en Pessali, 2018) quien indica que las reuniones, seminarios en el marco de las instituciones del Mercosur, han permitido la formación de lazos de confianza entre los negociadores. En ese sentido, se han constituido en el medio a partir del cual Argentina, como agente transferidor, hace que los demás países puedan modelar sus políticas a partir de las políticas que el propio gobierno argentino venía implementando. Por ejemplo, a medida que a nivel nacional Argentina sancionaba una nueva ley migratoria, años antes en el marco de la Reunión de Ministros del Interior del Mercosur (nivel regional), se gestaba el proyecto de lo que sería el Acuerdo de Residencia, el cual es firmado en el año 2002 tomando como base la propuesta de la delegación argentina, el cual colocaba el criterio de la



nacionalidad Mercosur como el único requisito para acceder a la regularidad migratoria. Es de esta manera que Argentina, incorpora de forma unilateral el criterio de nacionalidad Mercosur, dándole aplicabilidad inmediata antes de su entrada en vigencia a nivel regional.

Al respecto del tratamiento migratorio en la esfera multilateral (ámbito Mercosur) durante la investigación realizada por Modolo (2013), se develó que en los últimos años el Mercosur ha generado estrechos vínculos en espacios dedicados a la temática migratoria, donde se destaca la Conferencia Suramericana de Migraciones (CSM), quien aunque no tiene propuestas vinculantes incide en los temas y las discusiones generadas en diferentes órganos y comisiones del Mercosur como en la Reunión de Ministros del Interior, a razón de ello, y conforme a los resultados del estudio mencionado durante su revisión de las Actas de Reunión fueron identificadas en reiteradas oportunidades referencias a la CSM.

¿Esto podría dar cuenta acerca de la presión hacia los Estados ejercida por Organismos Internacionales en vista del cuestionamiento de la capacidad de los mismos para atender problemáticas de alcance global, dadas las dificultades administrativas, técnicas y estructurales mencionadas en OIM (2018)?. En los términos de los enfoques teóricos de los procesos de integración regional arriba indicados podríamos decir que conforme a la perspectiva neofuncionalista son las órganos del Mercosur y los grupos de interés quiénes ejercen un rol predominante en la convergencia de preferencias por parte de los Estados para el tratamiento de la temática migratoria a nivel multilateral o son los Estados quiénes desde el enfoque Intergubernamental, desempeñan un rol protagónico en el proceso de formación de las preferencias nacionales y en el proceso de negociación intergubernamental de los Acuerdos mencionados. O la demanda por la integración, en los términos del enfoque del Funcionalismo dialéctico, ocurre a nivel multilateral porque la situación anterior al acuerdo fue considerada contraproductiva por parte de los Estados Partes. Como se ha indicado, más adelante se especificara con detalle cuales son las limitaciones explicativas de estos enfoques a fin de precisar las características propias del proceso de integración mercosureño.

Al respecto del enfoque de la toma de decisiones previsto por el enfoque sobre las transferencias de políticas este proyecto entiende que una política:

(...) "así como realmente se decide y efectúa es el resultado de toda una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y actores extra gubernamentales (...). No es la simple

decisión deliberada del actor gubernamental (...). Hay que incorporar las muchas y diversas acciones de los muchos actores participantes, que en sus diversas interacciones han preparado y condicionado la decisión central, le dan forma y la llevan después a la práctica haciéndola y rehaciéndola, con el resultado muy probable que los efectos (resultados) finales no se asemejen a las intenciones y planes originales"(Aguilar, 1992)

El abundante cuerpo bibliográfico sobre el análisis de políticas públicas que ha venido desarrollándose desde los años 50 y ha venido aumentando en forma exponencial desde los años 70 y 80 ha realizado importantes contribuciones. A los fines del presente proyecto tendremos especialmente en consideración los estudios de Sabatier y Mazmanian (2000), Subirats (2005) y Zahariadis (2010).

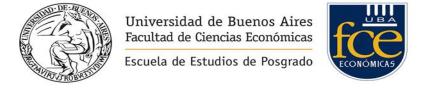
De acuerdo con Quade, (citado en Aguilar, 1992) con algunas salvedades, el análisis de política dominante se caracteriza por incorporar el esquema de decisión racional o de solución racional de problemas. Sin embargo, realmente la elaboración de una determinada política se hace en contextos de suma incertidumbre (escasos recursos e información) y en la cual los actores involucrados así como sus intereses son diversos. En ese sentido, este trabajo de investigación a los fines de alcanzar su objetivo general considera de fundamental incorporar a este marco teórico el estudio sobre el análisis de la implementación de las políticas públicas realizado por Sabatier y Mazmanian (2000), el cual nos arroja un conjunto de factores que condicionan el logro de los objetivos normativos previstos por la normativa, los cuales pueden dividirse en tres(3) categorías amplias: la tratabilidad de los problemas a los que se dirige la normativa, la capacidad del estatuto para estructurar adecuadamente el proceso de implementación y las variables no normativas que condicionan la implementación de la normativa, entre las cuáles se encuentran las variables políticas.

De igual manera el trabajo realizado por Subirats(2005), referido a los catorce puntos sobre evaluación de políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales plantea que ante un contexto caracterizado por la exclusión y la desigualdad los instrumentos de evaluación deberían segmentar e ir más allá y establecer parámetros adecuados según el tipo de relación y de estructuras de poder que subyacen a los distintos marcos de actuación de las Administraciones Públicas. Desde este enfoque se pone de relieve que los procedimientos formales e informales de cooperación y los procedimientos explícitos o implícitos de coordinación son determinantes para asegurar una gestión eficaz. Entre algunas de los puntos esenciales de este marco analítico que serán utilizadas en la presente investigación se encuentran: la propuesta de distinguir entre tareas de gestión y tareas de gobierno y cruzarlos con los distintos ámbitos de actuación de las administraciones (operacional o estratégico), distinguir cuando el proceso formal de evaluación tiene fuertes elementos de innovación, la falta de

adecuación entre evaluación y diseño de nuevas políticas, el trabajo en red como determinante de las políticas de inclusión social, y la consideración de políticas heterogéneas, flexibles y próximas cónsonas con la complejidad de las políticas sociales. De acuerdo con este enfoque es precisamente a partir de la constatación de las continuas interdependencias en la gestión pública de donde surgió toda la literatura que puso de relieve las limitaciones de la teoría de la decisión racional en su aplicación al contexto de las administraciones públicas, dado que estas muchas veces actúan de forma contradictoria, ya que sirven a intereses y clientelas también contradictorias por ende bajo este enfoque, el cual se considera en sintonía con el enfoque cualitativo de esta investigación, se especificarán conforme a la información relevada a través de las entrevistas a informantes claves en el proceso de toma de decisiones cuales son algunos de los puntos esenciales que en la implementación de las políticas contenidas en los acuerdos en análisis se hace necesario considerar cómo los factores que dieron lugar al fracaso o no de estos dos pilares de la política migratoria a nivel Mercosur en su proceso de implementación por parte del gobierno argentino.

En relación con ello, la incorporación del trabajo de Zahariadis (2010), el cual desarrolla de forma detallada las categorías conceptuales presentadas por Kingdon(1995), nos conduce a analizar de forma exhaustiva la formulación de políticas en condiciones de ambigüedad¹⁵ añadiendo tres (3) corrientes que fluyen a través del sistema político: los problemas, las políticas públicas y la política, razón por la cual ha sido llamado el modelo de las corrientes múltiples. De acuerdo con su hipótesis, la elección en condiciones de ambigüedad está asociada al surgimiento de una ventana de oportunidad política que surge por la confluencia de las tres corrientes mencionadas y en la capacidad que desarrollen los emprendedores políticos para unir dichas corrientes, por ende bajo esta perspectiva, la cual se considera es pertinente con respecto al enfoque cualitativo de esta investigación, el análisis debe centrarse en comprender cómo se presenta y procesa la información. A diferencia del enfoque racional, que supone que los individuos que buscan la satisfacción de sus objetivos eligen la mejor opción bajo determinadas condiciones, este modelo sugiere que son las oportunidades las que racionan la atención por parte de los formuladores de políticas al momento de realizar una elección entre una u otra solución. Supuestos como la condición de ambigüedad en el contexto de la formulación de políticas, la sensibilidad atribuida a la forma en que la información afecta la elección y las restricciones de tiempo que obligan a los políticos a tomar

¹⁵ De acuerdo con este modelo la formulación de las políticas se trata en condiciones de ambigüedad, lo cual quiere decir que durante dicho proceso se ha evidenciado la existencia de muchas formas de pensar sobre las mismas circunstancias o fenómenos. Esta se diferencia de la incertidumbre, porque esta última está vinculada con la incapacidad de predecir un acontecimiento de forma precisa, por lo cual una mayor información puede o no reducir la incertidumbre pero una mayor información no reduce la ambigüedad.



decisiones sin haber formulado preferencias precisas se corresponden con el marco de características que se consideran pertinentes para el abordaje del objeto de estudio.

En síntesis, el andamiaje teórico de este trabajo tomará las conceptualizaciones propias del enfoque de transferencia de políticas referidos a los diferentes mecanismos de transferencia de políticas planteados por Dolowitz y Marsh (1996) y Holzinger y Knill (2005) a fin de analizar el proceso decisorio del gobierno argentino en torno a la implementación de los acuerdos Mercosur ya mencionados. Esto se enmarca lógicamente bajo la perspectiva histórica de los estudios migratorios que han analizado el rol del Estado argentino en la determinación de las políticas migratorias y bajo las nociones conceptuales derivadas de los enfoques sobre integración regional arriba indicados. La comprensión y análisis del proceso de toma de decisiones objeto de estudio será además abordado bajo la lupa de las categorías incluidas en el modelo de las corrientes múltiples propuesto por Kingdon(1995), y retomado por Zahariadis (2010). Finalmente el análisis de la implementación de dichos acuerdos será realizado tomando fundamentalmente como guía las categorías de análisis referidas a la implementación de las políticas públicas abordadas por Sabatier y Mazmanian (2000), a fin de especificar los factores que condicionaron el proceso de implementación de la nueva normativa migratoria en Argentina y algunos de los puntos esenciales planteados por Subirats(2005), sobre evaluación de políticas públicas, con especial énfasis en las políticas sociales, a fin de precisar algunos de los elementos que conducen a que la implementación de la política contenida en los acuerdos en análisis sea considerada eficaz o no.

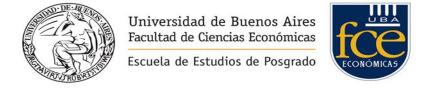
1.6 Metodología y Técnicas empleadas

1.6.1 Tipo de investigación

La presente tesis se enmarca en un tipo de investigación exploratorio-descriptivo inmerso en el paradigma cualitativo, en el cual el contexto conceptual se integra con algunos conceptos sensibilizadores que se van nutriendo de manera inductiva y revisando durante la investigación (Dalle et al., 2005)

En ese sentido, se prevé el uso de dos (2) técnicas de recolección de datos: la entrevistas y el análisis documental (para estudiar y categorizar el discurso encontrada en las normativas y otras producciones institucionales).

Las entrevistas a profundidad serán realizadas a actores e informantes claves en el proceso de ratificación de la normativa vinculada con el ámbito migratorio (ver anexo 7.9, guía de entrevista semi- estructurada). Asimismo, se plantea la revisión exhaustiva de todas las



normativas vinculadas a la temática vigentes o publicadas en el período objeto de estudio (2003-2015). En ese sentido, el criterio de selección del corpus de análisis documental, va a estar acotado por su vinculación temática (normativas estatales nacionales y regionales vinculadas a la política migratoria) y temporal (período 2003-2015) con el objetivo de investigación.

1.6.2 Población y muestra o fuentes de información

Tomando como eje el objetivo general anteriormente señalado, se señala que la técnica de abordaje metodológico es principalmente la entrevista, ya que a través de la misma los referentes involucrados en el proceso de toma de decisiones podrán aportar pistas sobre lo ocurrido y sobre los sentidos de las decisiones tomadas. A fin de complementar esta información, se procedió a la realización de análisis documental mediante la revisión bibliográfica especializada

En ese sentido, la muestra se refiere a los actores (funcionario público que participó en el GEM y posterior FEM y que además se desempeñó de forma simultánea como funcionario de la DNM, representantes del sector sindical y gubernamental que formaron parte del Subgrupo de Trabajo n° 11, posteriormente renombrado 10 y representantes del poder legislativo, en este caso específico un "mediador" clave en el proceso de elaboración de la nueva ley de migraciones en Argentina) vinculados con las decisiones tomadas en el marco de la elaboración de los Acuerdos Mercosur en análisis (seguridad social, radicación de migrantes) y su posterior implementación a nivel nacional por parte del gobierno argentino dado que será un tipo de muestreo no probabilístico de selección intencional.

La selección de los entrevistados se realiza conforme a su aporte en el proceso de elaboración de los Acuerdos Mercosur en análisis y su influencia en el proceso de implementación de la normativa a nivel nacional por parte del gobierno argentino y en el proceso de toma de decisiones vinculadas con la temática migratoria. En relación con ello, no hay un tamaño muestral a definir de antemano, sino que la muestra concluirá cuando se llegue a repetición de la información y/o saturación. La mayoría de las entrevistas se realizaron de forma telefónica y fueron grabadas digitalmente. Con el fin de garantizar el anonimato, los entrevistados serán referenciados como informante clave n°1, informante clave n°2 y así

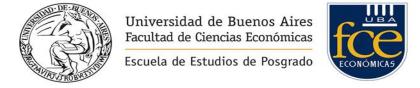


sucesivamente. A continuación, en la tabla 1.6 (1), se menciona el perfil laboral correspondiente y la fecha de realización de la entrevista.

Tabla 1.6 (1) Perfil de los entrevistados

Entrevistado	Perfil laboral /Ente de adscripción	Continúa en el cargo	Fecha de la Entrevista		
Informante clave n°1	Funcionario de la DNM	Sí	08/04/2020		
Informante clave n°2	Ex funcionario del área de migraciones.	No	08/04/2020 y 10/04/2020		
Informante clave n°3	Ex funcionario del área de migraciones e integrante de los organismos sociolaborales del Mercosur .	-	24/05/2020		
Informante clave n°4	 Congreso de la Nación argentina. 	No	14/04/2020		
Informante clave n°5	Funcionario perteneciente a los Organismos Sociolaborales del Mercosur.	Sí	15/04/2020		
Informante clave n°6	 Funcionario integrante del SGT10 "Relaciones laborales, Empleo y Seguridad Social del Mercosur". 	Sí	03/06/2020		
Informante clave n°7	Funcionario perteneciente a la OISS/ área Cono Sur.	Sí	20/11/2020		

Cabe destacar que de los siete (7) entrevistados señalados en la tabla 1.6.1 (1) debemos tener en cuenta que cuatro de ellos se corresponden con funcionarios que tuvieron un rol sumamente estratégico al momento de la elaboración y discusión de los Acuerdos en análisis, así como en la implementación de la normativa requerida para la aplicación de los mismos a nivel nacional por parte del gobierno argentino. Adicionalmente, han tenido una larga trayectoria dentro de las órganos vinculados con la temática migratoria y socio-laboral tanto a nivel Mercosur como a nivel nacional. Adicionalmente, uno de nuestros entrevistados se corresponde con una autoridad legislativa dentro del Congreso de la Nación y con un rol de



"mediador clave", en el proceso de elaboración del proyecto de una nueva ley migratoria en Argentina. Solamente una de nuestras entrevistadas se incorporó a la DNM (Dirección Nacional de Migraciones- Dirección de Asuntos Internacionales) en el año 2007, sin haber sido empleada en la DNM con anterioridad.

1.6.3 Instrumentos previstos de recolección de información

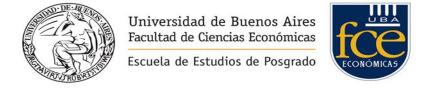
Conforme al objetivo de investigación anteriormente señalado y el tipo de técnica definida el instrumento para la realización de la entrevista (semi-estructurada) fue una **guía temática,** la cual consto de una lista de preguntas específicas y/o temas abordados durante el proceso decisorio.

Dicha guía temática fue elaborada conforme al desenvolvimiento de los actores (entrevistados) en los debates sobre el tema, por lo que el contenido de la misma fue adaptándose a ello.

Asimismo se incluyó un protocolo de análisis de contenido para la revisión de las normativas vigentes o publicadas en torno al ámbito migratorio, como otro de los instrumentos de recolección de información a tener en cuenta.

En relación a los recursos tecnológicos se procedió al uso del Software Atlas.ti para el análisis de las entrevistas realizadas y al uso del sistema computacional Redatam + Sp, a través del cual se procedió a realizar la búsqueda de los datos vinculados con el perfil socio-laboral de los migrantes en Argentina.

Al centrar la estrategia metodológica de la tesis en la entrevista en profundidad (semiestructurada) a informantes claves, asumimos que las categorías conceptuales se irán nutriendo conforme
a la información aportada relevada en el proceso de toma de decisiones en el ámbito migratorio y
conforme a la revisión documental realizada. Se optó por la realización de entrevistas porque esta técnica
nos permite recuperar y registrar las experiencias de vida guardadas en la memoria de la gente (Dalle et
al., 2005). Esto sin duda, nos lleva a poder esclarecer el sentido de las decisiones de los actores políticos,
el cual constituye nuestro objetivo general de investigación.

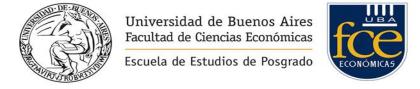


1.7 Estructura de la Tesis

En el capítulo I, se realiza la introducción con respecto al problema de investigación. En ese sentido, se plantea la problemática y se señalan los objetivos e hipótesis de investigación y de la misma manera se desarrolla el marco teórico que sirve de fundamento a la investigación realizada, se detalla la metodología y técnicas de investigación empleadas.

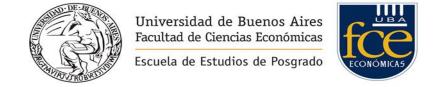
En el capítulo II, con el objetivo de adentrarnos en el análisis del proceso de toma de decisiones se precisa el contexto político en el que se firman los Acuerdos Mercosur en análisis. En el caso específico, del contexto referido a la firma del Acuerdo de Residencia se procede a explicar el surgimiento del mismo a través de la articulación teórica con las categorías conceptuales que componen el modelo de las corrientes múltiples desarrollado por Zahariadis (2010). Seguidamente, se procede a explicar los mecanismos develados por el enfoque de la transferencia de políticas que se encontraron en el proceso de toma de decisiones por parte del gobierno argentino, tanto en el contexto de la firma del AMSS como en el Acuerdo de Residencia. Finalmente, se introduce la categoría de análisis referida al proceso de mercosurización con el objetivo de explicar algunos procesos de adecuación internos que se realizaron al interior del gobierno argentino a razón de la implementación del Acuerdo de Residencia.

En el capítulo III, a fin de precisar las características que corresponden con el tratamiento de la protección de los derechos de la seguridad social de los migrantes y su radicación en el ámbito del Mercosur, se precisan los cambios institucionales que se suscitaron al interior del bloque mercosureño tomando como referencia las categorías conceptuales de los estudios migratorios vinculadas a las Migraciones Laborales y la Libre Circulación de personas. Luego, se precisa el rol de Estado argentino en la determinación de las políticas migratorias para finalmente analizar las limitaciones explicativas de los enfoques de integración regional en el marco de las razones del gobierno argentino que los informantes claves asociaron con la firma de los acuerdos objeto de estudio. Seguidamente, se precisan las características singulares que en el marco del proceso de negociación de los acuerdos en análisis se hicieron presentes tomando como referencia las limitaciones explicativas de los enfoques de integración



encontradas y las categorías conceptuales propias de los estudios migratorios dentro del bloque mercosureño.

En el capítulo IV, se realiza el análisis de los Acuerdos Mercosur con el objetivo de identificar los factores que durante el período de estudio condicionaron la implementación de los mismos y se precisan algunos puntos esenciales sobre evaluación de políticas públicas que a la luz de la información relevada durante la realización de la presente investigación y el análisis documental realizado se hicieron presentes. Luego, se analiza el proceso de mercosurización especificando los ajustes y procesos de adecuación internos que al interior del gobierno argentino fueron realizados en aras de implementar los acuerdos objeto de estudio. En ese orden de ideas se especifican las características de dicho proceso que corresponden al AMSS y luego las características que se corresponden con el Acuerdo de Residencia. A partir de allí, se precisan las consecuencias de las diferencias encontradas en ambos estatutos.



Capítulo II: El proceso de toma de decisiones a la luz del Enfoque de las Corrientes Múltiples y los mecanismos sobre las Transferencias de Políticas

Este capítulo adopta un enfoque analítico con perspectiva histórica que parte de la consideración de los diferentes mecanismos que en el marco de la transferencia de políticas se presentaron en el proceso de toma de decisiones del gobierno argentino vinculado con la implementación de los Acuerdos Mercosur en análisis. En ese sentido, este trabajo se divide en tres partes: La primera parte se relaciona con el contexto político en el marco de la firma del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social y en esta se pretende precisar la perspectiva que el gobierno argentino tenía en el marco de la presentación de dicho Acuerdo en el seno del Subgrupo de Trabajo nº 10 (SGT10) de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social. La segunda parte, se relaciona con el contexto político en el que surge el Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile; ello nos permitirá perfilar la perspectiva que el gobierno argentino tenía en el marco de la presentación de dicho Acuerdo al interior de la Reunión de Ministros del Interior (RMI). La tercera parte evidencia los sentidos de las decisiones de los actores políticos con base en los mecanismos que conducen a la convergencia en políticas.

2.1. Contexto político en el marco de la firma del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social (AMSS) al interior del SGT10

A nivel Mercosur, ha de destacarse que bajo el predominio de políticas neoliberales entre los países, el Tratado de Asunción (tratado fundacional) no previó la forma de participación de la sociedad civil en el Mercosur. Un mes y medio después de la firma del Tratado de Asunción, los ministros de Trabajo de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay emitieron la Declaración de Montevideo, en la cual se pone de manifiesto la necesidad de atender los aspectos laborales del Mercosur (Gonzalez, 2019).

En mayo de 1992, por presión del sector sindical ¹⁶ se aprobó en el Mercosur la creación del Subgrupo de Trabajo n° 11, Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social (SGT11),el cual constituyó la primera institución laboral del Mercosur, subordinado al Grupo Mercado Común, y por tanto dependiente de los Responsables de las relaciones Exteriores y de los Ministros de Economía¹⁷

Asimismo es conveniente resaltar que la creación de este ámbito gubernamental con participación de los actores del mundo del trabajo, como fue el SGT11, fue posible por la ejecución del proyecto de Cooperación Unión Europea- Mercosur, en el marco de las negociaciones entre ambos bloques para un Acuerdo de Asociación Birregional.

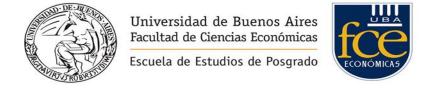
De acuerdo con Vichich (2007), en el marco del SGT11, el cual funcionó entre 1992 y 1995, el tema de la libre circulación era un objetivo expreso contenido en la Comisión N° 3. Su plan de trabajo establecido en el llamado Cronograma de las Leñas, realizado entre el 26 y 27 de junio de 1992¹⁸ estimaba contar a fines de 1994 con una propuesta de implementación de libre circulación en la región.

Luego de que el SGT11, es sustituido por el Subgrupo de Trabajo n° 10 (SGT10), a partir de 1995 la libre circulación de trabajadores, ya no era parte de su objetivo declarado lo cual significó enmarcar la movilidad dentro de la lógica de las migraciones laborales tradicionales; las cuales se caracterizan por asentar la discusión en criterios fundamentalmente nacionales con trazos marcadamente restrictivos, en tanto la circulación de bienes y capitales se proponía cada vez con mayor libertad entre los territorios.

En el año 1997, se desempeñaba como presidente en Argentina Carlos Menem, siendo esta su segunda presidencia (1995-1999). El impacto de las políticas aperturistas y basadas en las exportaciones primarias y el endeudamiento provocó en todos los países, pese a un

¹⁸ MERCOSUR/CMC/DEC. Nº 01/92: Cronograma de medidas tendientes a la consecución de los objetivos y metas previstas en el Tratado de Asunción.

¹⁶ Nucleado en la Coordinadora de las Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), y en menor medida y más tardíamente, el Consejo de Trabajadores vinculados a la Central Latinoamericana de Trabajadores (CLAT).
¹⁷ Ídem



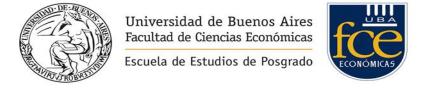
crecimiento del comercio intramercosur, un impacto negativo en todos los indicadores sociolaborales generando un proceso vertiginoso de exclusión social (Gonzalez, 2019). Dicho fenómeno desencadenó para amplias capas sociales la pérdida del empleo así como la pérdida del acceso al sistema de protección social.

En este contexto entonces ¿qué o quiénes impulsaron la creación del AMSS? Uno de los sectores claves que participó activamente en la elaboración del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social fue el sector sindical, el cual ya venía con una trayectoria de trabajo en esa área a razón del impulso realizado por la Coordinadora Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), para la creación del entonces SGT11. De hecho, es "el sector sindical a través de la Unión de la CCSCS, el que participó activamente en la redacción y discusión sobre el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social (AMSS), es parte coautora de ese trabajo", señaló la informante clave n°5 en entrevista realizada el día 15/04/2020.

De acuerdo con la información recabada en las entrevistas, y de acuerdo con la percepción del sector sindical, no existían muchas diferencias entre la visión que planteaba el sector gubernamental (argentino), el sector sindical (organización de empleados) y el sector empleador (organización de empleadores) respecto de la circulación de personas en materia de mercado de trabajo dentro del SGT10. En ese ese contexto, y a pesar de que los gobiernos del bloque en ese momento eran afines a las políticas neoliberales, el objetivo concomitante era que los trabajadores tuvieran la portabilidad de sus aportes previsionales, para poder ejercer el derecho a migrar y a trabajar en todo el territorio del bloque regional, lo cual se logró a partir de la normatividad regional alcanzada en 1997, con la firma del AMSS (González, 2019).

Al respecto, se precisa la visión o perspectiva del sector sindical:

Bueno, el AMSS está muy vinculado a lo que nosotros llamamos en realidad el sistema de previsión social, al sistema de jubilaciones y pensiones. El planteo sindical es que los aportes que un trabajador o trabajadora hace a la seguridad social son personales y que lo que necesitamos es una libre circulación de esos aportes. Entonces para el trabajador que por ejemplo, hubiese trabajado 5 años en Paraguay o 10 años en Brasil y cuya culminación de la vida laboral terminaba siendo en Argentina los aportes

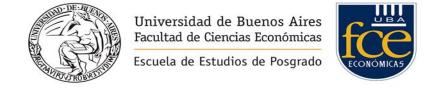


debían ser transferidos al país donde la persona se terminaba jubilando por el tema de la portabilidad. (Entrevista realizada con la informante clave n°5 en fecha 15/04/2020)

En ese sentido, cuando se consulta al sector sindical acerca de las razones que percibían cómo aquellas que el gobierno argentino tomaba como fundamentales para la firma del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, la informante clave n°5, nos indica que "el papel de las burocracias de los Ministerios del Trabajo hace que se tenga una vocación integracionista más fuerte", señaló.

Sin embargo hay que dejar en claro que pese a que el Acuerdo se firma en el año 1997, Argentina lo internaliza mediante ley 25655, el 18 de septiembre de 2002 y entra en vigor a nivel Mercosur el 01 de junio de 2005, siendo Paraguay el último país en ratificarlo. Es decir, diez años después de su firma es que entra en vigencia, lo cual nos pone de relieve una de las incongruencias propias de las normativas Mercosur, cuya escasa internalización impide que los Acuerdos se implementen con celeridad, perjudicando en su mayor medida a los ciudadanos de Uruguay y en especial de Paraguay, dado que este último es el país que reportaba mayores estadísticas de informalidad laboral (González, 2019). Asimismo, a pesar del logro que significó lograr la creación de un órgano tripartito como el SGT10, hay que señalar que dentro del mismo son los Estados quiénes en análogo funcionamiento al de la OIT, tuvieron y siguen detentando el poder de veto y decisión última, aunque se ha apostado a la búsqueda de consensos sectoriales, nacionales y de bloque, lo cual puso en ejercicio las habilidades de los actores sociales y estatales para las técnicas de negociación, así como otras formas de presión y marcos de acción colectiva, donde la huelga no formaba parte del horizonte de medidas (Gonzalez, 2019)

De hecho, el uso del derecho a veto por parte de los Estados resultó ventajoso cuando en 1998, ante el virtual estancamiento de las negociaciones de la "Carta Social del Mercosur", los gobiernos quebraron el veto impuesto por el sector empresarial adoptando la Declaración Sociolaboral (DSL) de 1998. Más adelante retomaremos con detalle, los acuerdos que luego de 1998, fueron firmados por parte de Argentina, los cuales aluden a la implementación de la previsión social prevista en el AMSS.



2.2. Contexto político en el marco de la firma del Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile.

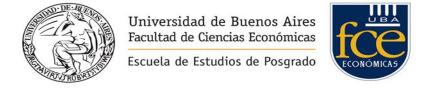
El Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur se firma en el año 2002. La firma de dicho acuerdo se toma como referencia para marcar una nueva etapa en el Mercosur, que ha sido llamada como la etapa progresista por González (2019). Dicha etapa se caracteriza por un pretendido viraje hacia lo social a nivel discursivo e institucional (Romano, 2008). En esta nueva etapa se destaca la búsqueda de normas comunes para la autorización de las normas de residencia de los nacionales de los Estados Parte como forma de fortalecer el proceso de integración en la región, la solución de la situación de la irregularidad migratoria de los nacionales de los países miembros y la profundización de la lucha contra el tráfico de personas (N. Vichich, 2007). En ese contexto, la tasa de desocupación alcanzó un pico más alto porque "en el año 1995 se ubicaba en un 17,80%, luego desciende a un 12,90% en el año 1997, hasta que en el año 2002 se ubica en un 19,70% de la población" (González, 2019). Asimismo, el 85% de los migrantes que recibía Argentina provenían de los países que integran el Mercosur (Organización Internacional de Migraciones (OIM), 2012).

Adicionalmente, a nivel nacional ya para inicios del año 2002, había mucha presión en Argentina por parte de las organizaciones de migrantes, sociales, académicas, eclesiásticas y los consulados. Y a nivel Mercosur, antes de la firma del Acuerdo en análisis se presentaron cambios al interior de la Reunión de Ministros del Interior (RMI). Entre éstos una de nuestras entrevistadas señala:

"En el segundo semestre del año 2002 Brasil ejercía en ese momento la presidencia Pro tempore del Mercosur. [De la misma manera] pasaba por una situación interna muy especial porque Cardoso [Fernando Cardoso, Presidente de Brasil] estaba terminando su mandato. Al mismo tiempo Brasil ejercía la presidencia Pro-Témpore del Mercosur y Cardoso había dado instrucciones a sus funcionarios de que quería dejar su mandato con una impronta fuerte dentro del Mercosur Social; [es decir] que Brasil quedara un poco como liderando esa situación del Mercosur Social con relación a los temas migratorios. En ese marco es que la delegación de Brasil en lo que era el Grupo Migratorio presenta una propuesta de una amnistía que en este caso fuera regional. La propuesta era que de manera concomitante en todos los países del Mercosur se llevara adelante una amnistía para los nacionales de los países del Mercosur. La propuesta

era interesante porque era la primera aproximación a una política migratoria común a todos los países de la región. La delegación Argentina que estábamos allí dijimos que parecía muy interesante sin perjuicio de lo cual queríamos hacer unas consultas internas. Eso dijeron todas las delegaciones. ¿Qué pasaba en Argentina? Era que a partir de tener la experiencia de que las amnistías no funcionan nosotros teníamos un proyecto pensando en que Argentina sacara algún tipo de normativa especial que favoreciera a los nativos del Mercosur dándole una radicación a partir de su nacionalidad. Para eso nosotros lo que tomábamos como marco legal un poco así como forzado era un artículo por allí perdido de la reglamentación de la llamada ley Videla, en la cual se decía la posibilidad de regularizar a las personas que fueran como de especial interés para Argentina. Nosotros planteábamos que si nosotros estábamos inmersos en un proceso de regionalización donde Argentina ponía mucho interés – recordá que estábamos en al año 2002, o sea, que hace rato que se venía trabajando en el tema Mercosur -entonces ese grupo de nacionales pasaban a ser personas de interés. Cómo ves era una interpretación bastante forzada donde nosotros perseguíamos una solución práctica porque la cantidad de irregulares era mucha. Entonces cuando Brasil presenta eso a nivel regional, nosotros pensamos que esa podía ser la oportunidad para presentar ese proyecto que teníamos en la oficina y que en realidad hasta ese momento no habíamos encontrado un espacio por donde introducirlo a la decisión política. Entonces bajo esa situación es que reflotamos ese proyecto y le damos sobre la base de lo que presentaba Brasil como un escalón más y una solución al problema que teníamos nosotros a nivel interno. La cuestión es que bueno como te digo presentamos eso lógicamente tuvimos muchas posturas contrarias, especialmente desde el punto de vista de la seguridad. Era como una cuestión de que a partir de hacer ese régimen tan fácil estando en Argentina y siendo nacional de un país del Mercosur se le permitiera la regularización los sectores de seguridad [funcionarios del ámbito de la seguridad que integraban el GEM]teníamos una visión desde mi punto de vista errónea [dado que] entendían que eso iba a favorecer a la delincuencia y la inseguridad, entonces hubo bastantes argumentos como para presentar para convencer a los funcionarios argentinos". (Entrevista realizada con el informante clave n°2 en fecha 08/04/2020, [las negritas son propias])

A continuación, esta información será analizada en función de las características incluidas en el modelo de las corrientes múltiples retomado por Zahariadis (2010). Partiendo de la hipótesis principal del mismo podríamos decir que la elección por parte de los funcionarios de alto nivel (integrantes de la Reunión de Ministros del Interior), acerca de cuál debía ser la propuesta que debía regir en el ámbito migratorio regional fue guiada por la unión de las tres corrientes mencionadas en el marco teórico de la presente investigación: la corriente de los problemas, la corriente de las políticas y la corriente política. Seguidamente, se ahonda en el análisis al respecto.



La información arriba suministrada por la informante clave n° 2, nos devela la presencia de la corriente política en el ámbito del Mercosur.

La conceptualización de dicha corriente comprende tres elementos: el ánimo nacional, las campañas de grupos de presión, y la rotación administrativa o legislativa (Zahariadis, 2010, p. 78). El ánimo nacional hace referencia a:

"La idea de que un número bastante importante de individuos en un país piensa siguiendo determinadas líneas comunes y que el ánimo cambia de vez en cuando. Los funcionarios de gobierno que detectan cambios en este ánimo(...)actúan para promocionar determinados puntos de la agenda o, a la inversa, para opacar las perspectivas de otros. La rotación legislativa o administrativa influye con frecuencia en la elección de manera bastante importante. El advenimiento de un nuevo presidente o de un nuevo secretario de defensa significa que hay cambios potenciales" (Zahariadis, 2010, p. 78).

Como se ha mencionado el contexto político hasta ahora descrito nos refiere a la existencia de un cambio en el ánimo nacional así como a un fuerte activismo por parte de diferentes organizaciones (grupos de presión, organizaciones de derechos humanos, sociedad civil). Las oportunidades en el ámbito de esta corriente aumentan cuando Fernando Cardoso, Presidente de Brasil, hace saber cuál era su objetivo dentro del Mercosur Social en el marco de la Presidencia Protémpore por parte de ese país. De la misma manera, se evidencia la existencia de una oportunidad política, en tanto la informante clave nos refiere que la presentación de la propuesta de amnistía regional por parte de Brasil fue considerada como la "oportunidad para introducir a la decisión política" el proyecto que venía trabajando la comisión argentina.

De la misma manera, en este contexto también se evidencia la existencia de la corriente de políticas, la cual incluye:

"Una sopa de ideas que compiten para ganar aceptación en las redes de políticas públicas. Son los especialistas de comunidades de políticas (redes que incluyen burócratas, miembros del personal del Congreso, académicos e investigadores en grupos de expertos que comparten una misma inquietud en una determinada área de políticas), quiénes generan las ideas y son considerados de varias formas y en varios foros, como audiencias, artículos y conversaciones" (Zahariadis, 2010, p. 77).

Al remitirnos específicamente al contexto arriba señalado, la "sopa primaria de ideas", para usar la metáfora de Kingdon viene a estar representadas por la propuesta de la comisión brasileña referida a la amnistía regional y la propuesta que venía trabajando la comisión argentina, la cual venía desarrollándose con anterioridad.

Como ha expresado la informante clave en esa oportunidad los representantes de los otros países no realizaron una elección. La percepción por parte de los representantes de la comisión argentina era que las amnistías no funcionaban dado que la cantidad de migrantes irregulares en territorio nacional era mucha.

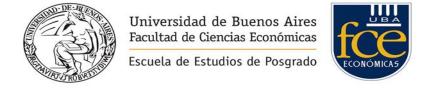
La corriente de problemas, consiste en:

"Diversas condiciones que los formuladores de políticas y los ciudadanos quieren que se traten (...). Los formuladores de políticas se enteran de estas condiciones por medio de indicadores, sucesos que captan atención y retroalimentación(...) Por supuesto que no todas las condiciones se transforman en problemas. Tal como afirma en forma categórica Kingdon (1995), los problemas contienen un elemento perceptivo e interpretativo. Algunas condiciones se definen como problemas y en consecuencia reciben más atención que otras. ¿Cómo se hace esto? Una variedad de factores se asocia generalmente con un tema particular. Los cambios en condiciones específicas pueden violar aquellos valores y por lo tanto activar el interés y la atención" (Zahariadis, 2010, p. 75).

La mención a la existencia de migrantes irregulares nos remite a la corriente de problemas en la cual es manifiesto el elemento interpretativo realizado por los representantes de la comisión argentina quiénes comparan el rendimiento actual(en aquel contexto), con el pasado y comparan la situación con respecto a la situación de los otros países miembros del bloque. Asimismo, hay que resaltar el rol estratégico de quiénes englobaron algunas de las características de los emprendedores de políticas¹⁹, en el marco de este modelo, dado que fueron quiénes posteriormente se encargaron de presentar ante la Comisión Técnica el significado de la regularización migratoria y su interpretación al respecto. La manipulación estratégica, en los

emprendedores de políticas que introducen los problemas, las políticas y la política en un mismo paquete.

¹⁹ Constituidos por individuos o actores corporativos que intentan unir las tres corrientes. Podrían definirse cómo más que simples defensores de determinadas soluciones; son intermediarios del poder y manipuladores de preferencias problemáticas y tecnologías poco claras (Zahariadis, 2010, p. 79). La selección de una solución por parte de los formuladores de políticas está influenciada por las estrategias y habilidades manipuladoras de los



términos planteados por Zahariadis(2010), apuntó principalmente a "brindar significado, claridad e identidad a los formuladores de políticas"(p.73). Esto se hace evidente cuando plantean que la regularidad al contrario de lo que pensaba la Comisión Técnica no conduciría a la inseguridad.

Tomando como base las tres corrientes constitutivas del modelo de las corrientes múltiples, la figura 2.2(1), evidencia la presencia de las mismas tomando los códigos y citas resultantes del procesamiento de las entrevistas.

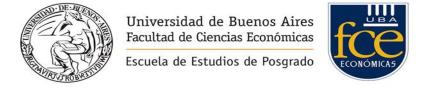
La corriente de problemas nos refiere la situación reflejada en Argentina con respecto a la situación irregular de los migrantes sudamericanos, la cual se presenta con los siguientes códigos: R1A: Situación interna: mayor porcentaje irregulares dentro del bloque (origen Mercosur), 3.1 Cantidad de migrantes mercosureños irregulares en territorio y 3.7 R1L: Muchos migrantes en condiciones irregulares, los cuales se observan entrelazados con las siguientes citas textuales:

"Tené presente que el 90% de los irregulares en Argentina proviene del MERCOSUR (informante clave n°2, entrevista realizada en fecha 08/04/2020).

"En realidad el espíritu del Acuerdo de Residencia en ese momento fue que lo que se veía en los países del Mercosur, era que había muchos migrantes en condiciones irregulares" (informante clave n°1, entrevista realizada en fecha 08/04/2020).

Asimismo, la corriente de políticas en el contexto específico de la negociación del acuerdo mencionado se encuentra formada por las "ideas" que en ese contexto los integrantes de las comisiones de Brasil y Argentina planteaban como solución al problema de la irregularidad migratoria. Se muestra la siguiente cita textual en la figura 2.2(1):

"A partir de tener la experiencia de que las amnistías no funcionan nosotros teníamos una proyecto pensando en que Argentina sacara algún tipo de normativa especial que favoreciera a los nativos del MERCOSUR dándole una radicación a partir de su nacionalidad" (Informante clave n°2, entrevista realizada en fecha 08/04/2020).



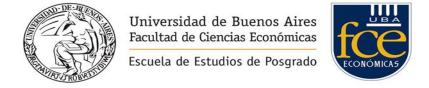
La corriente política, considerada como fundamental en el contexto de la negociación de este Acuerdo en la figura 2.2(1), está formada por la oportunidad política que emerge en el seno de la Reunión de Ministros del Interior cuando la comisión de Brasil presenta su propuesta de amnistía regional y es manifiesto el objetivo político del entonces Presidente de Brasil en el marco del Mercosur Social.

Al respecto la figura 2.2, nos muestra la siguiente cita:

"Brasil pasaba por una situación interna muy especial porque Cardoso [Fernando Cardoso, Presidente de Brasil] estaba terminando su mandato y al mismo tiempo Brasil ejercía la presidencia Pro-tempore del Mercosur. Cardoso había dado instrucciones a sus funcionarios de que quería dejar su mandato con una impronta fuerte dentro del Mercosur Social; o sea, que Brasil quedara un poco como liderando esa situación del Mercosur Social con relación a los temas migratorios" (Informante clave n°2, entrevista realizada en fecha 08/04/2020 [las negritas son propias]).

En el marco de nuestro análisis consideramos sumamente relevante destacar algunos otros aspectos que dentro de esta corriente conformaban el ánimo nacional, a saber: la presión a nivel interno ejercida por parte de las organizaciones sociales, de migrantes y eclesiásticas, así como la rotación legislativa y presidencial cercana. Como señala Zahariadis(2010), "de los 3 elementos de la corriente política, la combinación del ánimo nacional y la rotación en el gobierno ejerce el mayor control en las agendas" (p. 78).

Luego de que el proyecto de Acuerdo fue presentado por parte de la Comisión argentina en el seno de la RMI, éste debía pasar por una Comisión Técnica (conformada por integrantes del ámbito de seguridad), antes de que se resolviera una definición política por parte de los Ministros del Interior. Eso hacía que muchos de los planteamientos quedaran allí y que las propuestas en el ámbito migratorio no llegarán a una definición política. En relación a ello, durante una de la entrevistas realizadas encontramos que en el debate al interior de la comisión técnica en la RMI, en torno a la discusión del proyecto del Acuerdo de Residencia, "la regularidad estaba relacionada con el tema de la inseguridad porque los representantes del sector de seguridad de Argentina entendían que si se regularizaba mucho iba a ver cómo un aumento de la inseguridad y para nosotros (integrantes de la comisión argentina en el Grupo



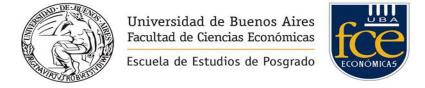
Especializado Migratorio (GEM)), iba a pasar todo lo contrario"(información suministrada por la informante clave n°2, en entrevista realizada en fecha 08/04/2020).

Como muestra la figura 2.2, en el marco de este proceso de negociación se considera que los emprendedores de políticas, para usar la categoría conceptual de Kindong, se encontraban dentro de la Comisión argentina integrante de la RMI, y a su vez en el ámbito nacional dentro de la Mesa de Organizaciones en defensa de los derechos humanos de los migrantes y en el ámbito legislativo por medio del promotor de la nueva ley de migraciones. El tiempo invertido y la energía vaciada en la elaboración de un mecanismo que permitiera la regularización de los migrantes con base en su nacionalidad por parte de éstos "emprendedores" constituyó un elemento clave en el marco de la negociación del Acuerdo y su aplicación unilateral a nivel nacional. Asimismo, el acceso a la Comisión Técnica, a los fines de realizar una interpretación del problema coherente con la situación problemática que se venía presentando también se considera una variable determinante de la habilidad de los emprendedores de políticas. En fin, la manipulación política ejercida bajo las características reseñadas por Zahariadis (2010) fue estratégica.

Como afirma uno de nuestros entrevistados:

"Si nosotros tenemos irregulares en el territorio no sabemos a quién tenemos aquí, no tenemos ningún dato sobre ellos. En cambio sí se regulariza vamos a tener su nombre, un documento, su huella dactilar, su domicilio. Entonces ante un hipotético delito que cometiera ese extranjero (....) Y si realmente lo hubiese cometido se le juzgaria, cumpliría la condena y se enjuiciaría si así lo dijera la ley. Esto favorecería la posibilidad de generar mayor seguridad verdad". (Entrevista realizada con la informante clave n°2 en fecha 08/04/2020).

Asimismo, los emprendedores de políticas, una vez abierta la ventana de oportunidad política caracterizada en aquel contexto por la confluencia de las tres corrientes en un momento especifico, realizaron un interpretación del problema acorde a la problemática que venía presentando argentina a nivel interno. Dicha interpretación, fue necesaria a los fines de argumentar la propuesta ante la Comisión técnica una vez que fuese aprobada por los Estados Miembros. Un análisis de dicha argumentación nos permite sugerir el uso de la estrategia



llamada "táctica de salami", para usar los términos referidos por Zahariadis (2010), la cual implica la división estratégica del proceso en varias etapas que se presentan de forma secuencial a quiénes formulan las políticas. El párrafo anterior nos evidencia el uso de tal estrategia.

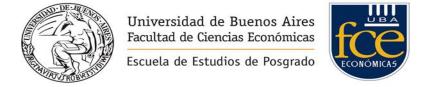
¿Qué pasaba en Argentina? Era que a partir de tener la experiencia de que las amnistías no funcionan nosotros teníamos un proyecto pensando en que Argentina sacara algún tipo de normativa especial que favoreciera a los nativos del MERCOSUR dándole una radicación a partir de su nacionalidad" (Entrevista realizada con la informante clave n°2, en fecha 08/04/2020 [las negritas son propias].

Este fragmento nos refiere que en el marco de la corriente de políticas, la búsqueda de soluciones por parte de los emprendedores de políticas estaba asociada a la estructura de redes políticas, las cuales usando la terminología de Kingdon, dependen del grado de integración de las comunidades de políticas o redes. Cómo se observa en la figura 2.2, el periodo de gestación de ideas en la corriente de políticas varió de un periodo gradual a rápido dando como resultado la firma del Acuerdo pocos meses después de que la Comisión argentina presentara su propuesta. La experiencia de Argentina en la instrumentalización de amnistías- las cuáles se venían otorgando bajo el paraguas de las leyes migratorias anteriores, al igual que en los otros países del bloque-, también daba cuenta de la integración de la propuesta Argentina para con el contexto de los otros países del bloque.

Adicionalmente, para fijar la atención de los formuladores de políticas, vale la pena prestar especial atención al contenido (en negritas) del siguiente extracto:

"

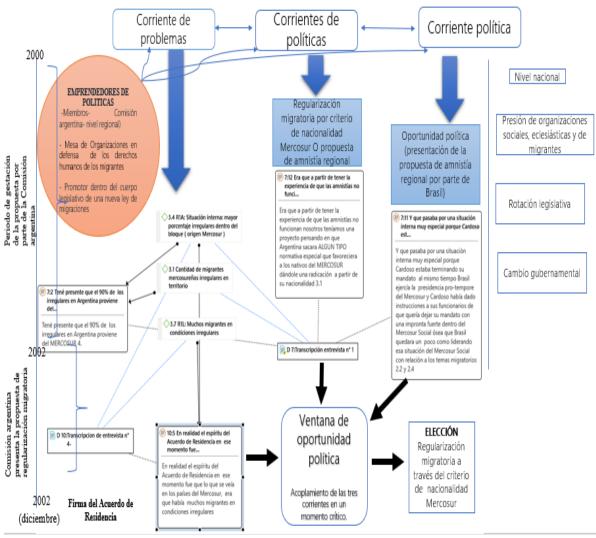
"¿Qué pasaba en Argentina? Era que a partir de tener la experiencia de que las amnistías no funcionan nosotros teníamos un proyecto pensando en que Argentina sacara algún tipo de normativa especial que favoreciera a los nativos del MERCOSUR dándole una radicación a partir de su nacionalidad. Para eso nosotros lo que tomábamos como marco legal un poco así como forzado era un artículo por allí perdido de la reglamentación de la llamada ley Videla, en la cual se decía la posibilidad de regularizar a las personas que fueran como de especial interés para Argentina.[Nosotros planteábamos que si nosotros estábamos inmersos en un proceso de regionalización donde Argentina ponía mucho interés – recordá que estábamos en al año 2002, o sea, que hace rato que se venía trabajando en el tema Mercosur -entonces ese grupo de nacionales pasaban a ser personas de interés]. Cómo ves era una interpretación bastante forzada donde



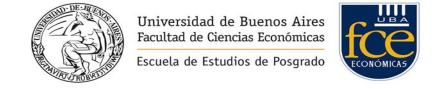
nosotros perseguíamos una solución práctica porque la cantidad de irregulares era mucha"(Entrevista realizada con el informante clave n°2, en fecha 08/04/2020 [las negritas son propias])

A continuación se detalla de forma gráfica lo indicado:

<u>Figura 2.2(1)</u> Aplicación del modelo de las corrientes múltiples en el proceso de negociación del Acuerdo de Residencia para los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile.



Fuente: Elaboración propia con base en los conceptos del modelo de las corrientes múltiples de Kingdon (Zahariadis, 2010) y las códigos y categorías conceptuales provenientes de las entrevistas procesadas a través del software Atlas.ti

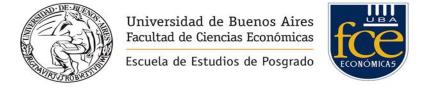


Un elemento clave de la manipulación política entendida como el esfuerzo para controlar la ambigüedad, siguiendo la terminología empleada por Kingdon, es el uso de símbolos que incluso con funciones emotivas se relacionen con sus propuestas favoritas. Como bien señala la informante clave la referencia a los migrantes irregulares como "personas de interés", constituía una interpretación "bastante forzada", pero conectada simbólicamente e ideológicamente con las ideas que los cambios en la corriente política venían anunciando.

La movilización de las categorías teóricas contempladas en el modelo de las corrientes múltiples, nos refiere que en el marco de la negociación realizada por parte del gobierno argentino se aprueba la propuesta de regularización a partir del criterio de nacionalidad Mercosur porque en ese momento especifico se presentó una ventana de oportunidad política en la que los llamados emprendedores de políticas, se encargaron de unir las corrientes ya mencionadas, unieron los problemas a sus soluciones y además consideraron de forma estratégica los cambios emergentes dentro de la corriente política.

A continuación se detallan algunas de las estrategias utilizadas por los emprendedores dentro del proceso:

- Los emprendedores de políticas habían invertido tiempo y energía en la elaboración de una nueva propuesta de regularización migratoria. Aunque su acceso a los formuladores de políticas pasaba por el filtro de la Comisión Técnica, cuestión que hacía que sus propuestas no llegaran a una definición política, en la presente investigación se evidencia que los factores que movilizaron la corriente política ejercieron un rol preponderante en la consideración y aprobación de la propuesta de regularización a través del criterio de nacionalidad Mercosur.
- Una característica que sugiere suma particularidad a los llamados emprendedores de políticas en este proceso de negociación del Acuerdo de Residencia es que ellos no tenían previsto un proceso de implementación del Acuerdo al interior del gobierno argentino, aunque si sabían que tendrían el tiempo suficiente para poder ponerlo en



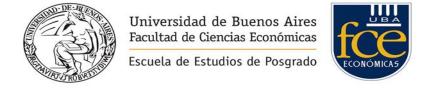
práctica, cuestión que nos da cuenta del carácter limitado de la racionalidad de los mismos.

La Comisión argentina en línea con las consecuencias negativas que había significado para dicho país la existencias de amnistías para los migrantes, interpreta y presenta dicha situación dándole significado, claridad e identidad al uso de la información y los datos existentes (manipulación estratégica de información). La unión de las corrientes se articula en este contexto porque la solución propuesta por la Comisión argentina a diferencia de la propuesta realizada por Brasil se presenta como una gran desviación del status quo. Podríamos decir entonces que la estrategia argentina "irregularidad migratoria", presente en la corriente de problemas con las ideas emergentes en la corriente de políticas. En ese ámbito la propuesta de Brasil focalizaba la atención en la causa del problema (amnistías), y en consecuencia no proponía una solución que tomará en consideración las consecuencias de las anteriores amnistías otorgadas. De este modo, la Comisión argentina genera una propuesta de solución como una gran desviación del status quo plasmando así la regularización migratoria a razón del criterio de nacionalidad. En síntesis, la articulación estratégica del problema, con la solución y con los políticos adecuados en la corriente política fueron fundamentales en este proceso de negociación.

A continuación se detallan los mecanismos develados por el enfoque de la transferencia de políticas en aras de continuar develando los sentidos de las decisiones tomadas por parte del gobierno argentino. Este análisis, nos permitirá precisar que en el marco de la estrategia y racionalidad impregnada por parte de los emprendedores de políticas, otros actores también se hicieron presentes en este proceso con diferentes formas de actuación.

2.3. Mecanismos develados por el enfoque de la transferencia de políticas que se encontraron en el proceso de toma de decisiones del gobierno argentino

De acuerdo con Knill & Holzinger (2005), los mecanismos que conducen a la convergencia en políticas son cinco (5): la imposición (*imposition*), la armonización internacional (*international harmonization*), la competencia regulatoria (*regulatory competition*), la comunicación transnacional



(*transnational communication*) y la resolución de problemas de forma independiente (*independient problem resolving*). A los fines del presente trabajo tomaremos como referencia para el análisis la imposición, la armonización internacional y la comunicación transnacional. Cada uno de los cuáles será explicado en detalle a continuación .

2.3.1 Acuerdo Multilateral de Seguridad Social

En el entendido de que la imposición directa por parte de un Estado a otro es poco común, durante la revisión bibliográfica realizada se encontró que Knill & Holzinger (2005), citando a Dolowitz & Marsh 1996), indican que puede existir el condicionamiento por parte de instituciones supranacionales y/o internacionales, a través de la difusión de las policías monetarias occidentales a los países del tercer mundo, como condición para acompañar prestamos dados a través del Banco Mundial (BM) o el Fondo Monetario Internacional (FMI).

Analizando el contexto en que surge el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social podemos decir que durante las entrevistas realizadas las organizaciones financieras internacionales como BM o FMI, instituciones internacionales como OIM, OIT, CSM, no condicionaron el proceso de forma directa. Más bien, han sido llamados actores cooperantes dentro del proceso (caso OIT) y/o actores que condicionan de forma indirecta todo el proceso (UE).

Como afirmó una de las entrevistadas:

"Siempre se presentó a la OIT más como un cooperante para poder hacer capacitaciones. Por ejemplo se ha trabajado mucho con el Centro Interamericano para el Desarrollo del Conocimiento en Formación Profesional (CINTERFOR), el tema de la libre circulación y formación profesional. El movimiento sindical ha trabajado mucho con la OIT y ha pedido cooperación para poder hacer a través de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, seminarios para debatir y trabajar el tema de la libre circulación de personas y formación profesional pero siempre fue a pedido" (Entrevista con la representante del Sector Sindical ante el SGT10).

No obstante, durante las lecturas realizadas se encontró que la Unión Europea había condicionado la firma en aquel entonces del Acuerdo Birregional con el Mercosur a la existencia dentro de su estructura de un ámbito gubernamental con participación de los actores del mundo del trabajo dentro de la agenda de los Ministerios del Trabajo como el SGT11.

Asimismo, cuando se realizó la revisión documental pertinente acerca de los antecedentes del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, se encontró que fue la Organización

Iberoamericana de Seguridad Social (OISS), quien elaboró el anteproyecto del convenio multilateral y su reglamentación (denominado Acuerdo o Reglamento Administrativo), el cual sirvió como documento de trabajo para las negociaciones que se llevaron a cabo en las ciudades de Río de Janeiro y Montevideo, el 9 y 10 de julio, el 29 y 31 de agosto y el 1 de septiembre de 1994, respectivamente. En el marco de esa reunión la Comisión N°6, del entonces SGT11, aprobó los textos del Convenio Multilateral y el respectivo Acuerdo Administrativo y posteriormente fueron elevados a dicho subgrupo, el cual aprobó los textos definitivos en diciembre de 1996, denominados Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur y Reglamento Administrativo²⁰. A continuación se detalla en la tabla 2.3 (1), cuáles fueron los actores intervinientes en todo el proceso y su forma de actuación.

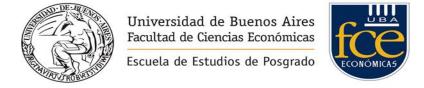
<u>Tabla 2.3 (1)</u> Actores intervinientes en el proceso de toma de decisiones vinculadas con la elaboración y firma del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social (AMSS).

Mecanismos para la Convergencia en Políticas	SI	NO			ernacionalo te las entre CCSCS		Forma de actuación del actor
Imposición		X		x	X	X	UE (condicionante) OIT(cooperante) OISS (cooperante) CCSCS(actor clave)
Armonización Internacional	X		х				Estado argentino (decide armonizar de forma voluntaria por asimetrías laborales) OIT (condicionante)

Fuente: Elaboración propia (2020) con base en los estudios de sobre los mecanismos de convergencias de políticas planteados por Knill & Holzinger (2005) y el análisis de las entrevistas realizadas.

Como se ha indicado la imposición supone que un Estado u Organización Internacional fuerce a otro Estado a adoptar una determinada política. En el caso específico del AMSS,-tomando como base las entrevistas realizadas-, las organizaciones internacionales mencionadas

²⁰ Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), 2009).



por los entrevistados más bien han sido llamados actores cooperantes dentro del proceso (caso OIT) y/o actores que condicionan de forma indirecta todo el proceso (UE). En ese sentido, el mecanismo de imposición no se hace presente, aunque si se produce una convergencia voluntaria en la cual la participación de la OISS, fue clave en lo referente a la cooperación técnica vinculada con el funcionamiento de los Sistemas de Seguridad Social. No obstante, circulan en ese contexto, la actuación de la CCSCS, ente que promovió la creación del SGT11 primero y luego SGT10-, a partir del cual emerge el AMSS.

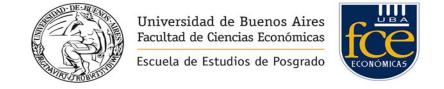
Con respecto a la armonización internacional, se indica que presupone la existencia de interdependencias o externalidades que empujan a los gobiernos a resolver problemas comunes a través de la cooperación dentro de las instituciones internacionales (Knill & Holzinger, 2005). En este sentido, es necesario destacar que son los Estados quiénes voluntariamente toman parte en la cooperación internacional e influencian activamente las decisiones y acuerdos por lo cual el impacto de la armonización internacional en las políticas nacionales constituye un proceso no jerárquico.

Al respecto, se indica que:

The degree of convergence varies with the legal specification of international law. Specification is particularly high if international law requires the total or minimum harmonization of national standars. Convergence effects are less pronounced, by contrast, if legal rules are defined in a less rigid way, leaving member states broad leeway for selecting appropriate instruments to comply with international policy objectives (Knill & Holzinger, 2005, p. 787)

En el marco del análisis realizado, y partiendo del hecho de que el Mercosur es un ente intergubernamental, lo cual quiere decir que la adopción de una determinada decisión depende la voluntad de los Estados, se ha identificado que en el caso Argentino, el gobierno decidió internalizar dicho Acuerdo e implementarlo porque a razón de las asimetrías de los mercados laborales al interior de los países miembros del bloque, si uno de los países no reconocía la previsión social de los trabajadores, éstos se trasladarían hacía los países con mejores garantías laborales.

Con relación a ello, una de las entrevistadas indicó:



El caso de la cooperación de la CGT con Paraguay particularmente tiene una doble lógica, la primera lógica es de fraternidad con la sociedad paraguaya y la vocación integracionista, pero eso no quiere decir que no haya otro interés de por medio, el cual está referido a que si los derechos de los trabajadores en Paraguay están a la baja claramente va a ver mucha mayor circulación de trabajadores que presionen en el mercado laboral argentino (Entrevista con la informante clave n°5, en fecha 15-04-2020).

En ese sentido, en el marco de la revisión realizada podríamos decir que la presión hacia la armonización internacional no fue forzada por alguna institución internacional. No obstante, aparecen actores claves ejemplificados en el rol ejercido por parte de la Coordinadora de Centrales Sindicales de Cono Sur y un aspecto jurídico que caracteriza el sistema jurídico argentino (a diferencia del Brasileño, por ejemplo), que consiste en que los Convenios Internacionales tienen fuerza de ley superior a la propia Constitución, y que Argentina se ha caracterizado por mantener una trayectoria en la ratificación de convenios emitidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de Derechos Humanos.

Tomando como base la definición del grado de convergencia, podemos decir que los aspectos incluidos en el AMSS, se corresponden con los estándares internacionales que Organismos Internacionales como la OISS contemplan como fundamentales en la regulación de esa materia. En consecuencia, el grado de convergencia entre los estándares técnicos propuestos por la OISS y los previstos en el AMSS son altos, aunque el análisis de las formas de gobernanza realizado por Bulmer & Padgett (2005), nos sugiere que conforme al procedimiento previsto para la aplicación interna de las normas emanadas de dicho bloque el grado de convergencia entre la norma Mercosur y la norma nacional se corresponde con la influencia (facilitación), que deviene del intercambio de información, cooperación y coordinación de esfuerzos dentro de los órganos del Mercosur entre los Estados Miembros a fin de resolver problemas comunes.

2.3.2 Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Partes

Tomando como referencia el contexto en el que emerge dicho Acuerdo podemos decir que en la elaboración y discusión del mismo jugó un papel relevante la dinámica que se presentó al Interior de la Reunión de Ministros del Interior (RMI)²¹, así como la propuesta que la Comisión argentina venía trabajando al interior del entonces Grupo Especializado Migratorio, el cual posteriormente fue sustituido por el Foro Especializado Migratorio (FEM) para dar una solución a la problemática de la irregularidad de los migrantes mercosureños en Argentina.

Al respecto, en el año 2003 en Argentina asume la Presidencia Néstor Kirchner el cual con una retórica de integración sudamericana promueve la creación de una nueva Ley de Migraciones en Argentina.

Ahora bien, ¿cuáles son los mecanismos que desde la transferencia en políticas operaron dentro del proceso de toma de decisiones del gobierno argentino?

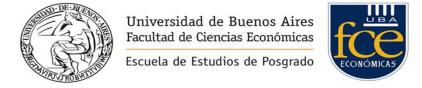
Al respecto, hay que destacar que para el año 2002, fecha en que se firma este Acuerdo, dentro de la RMI, la Comisión Técnica, conformada por funcionarios de seguridad, tenía la tarea de analizar los resultados de las negociaciones de sus grupos de trabajo (entre ellos el Grupo de Trabajo Especializado Migratorio) y encauzarlos a la firma de los Ministros del Interior, lo cual hacía que todas las cuestiones migratorias fuesen abordadas desde una perspectiva securitista, donde la concepción de fronteras, y los movimientos que allí se dan constituyen amenazas a la seguridad nacional por ser zonas vulnerables al accionar del crimen organizado transnacional, cuestión que está latente en los discursos que suelen tomarse cíclicamente en la agenda de las políticas de seguridad (Literrio y Garcia, 2019).

Ahora bien, en este contexto ¿cuál fue el sentido de las decisiones del gobierno argentino? Para ello, hay que retomar aspectos claves, ya mencionados, que emergieron en el seno de la RMI, y dónde el rol de Brasil, sirvió como elemento disparador para que la Comisión argentina, presentase la propuesta que venían trabajando, tiempo atrás, en miras de solucionar el problema de la irregularidad migratoria,

Como señaló uno de nuestros entrevistados:

"Argentina presentó el proyecto de ese Acuerdo en el segundo semestre del 2002. Lo presenta para solucionar un problema interno con la cantidad de irregulares y para reforzar la parte social del Mercosur.

²¹ La RMI y Estados asociados se crea por decisión 07/96, y es considerado el ámbito específico del Mercosur para las cuestiones de seguridad, las políticas migratorias y otros temas de competencia de estas carteras ministeriales, con el fin de avanzar en la cooperación, coordinación de políticas y elaboración de mecanismos comunes tendientes a profundizar la integración regional.



Por otra parte sabiendo que la problemática de los irregulares era común a los países del Mercosur . (Entrevista con la informante clave $n^{\circ}2$, en fecha 10-04-2020).

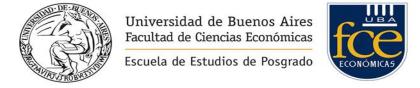
Esta información nos permite entonces destacar que durante el proceso de toma de decisiones vinculadas con la elaboración del Acuerdo de Residencia, por parte de la Comisión argentina en el marco de la RMI, habían criterios racionales y/o objetivos asociados a una realidad común de los demás países dentro del bloque. En este sentido, y siguiendo la perspectiva de Lasswell(como se citó en Aguilar, 1992), vinculada con la idea de explicar el patrón de decisión y operación con el que procede un sistema político administrativo dado un gobierno particular en sus políticas públicas" (p.42), podríamos decir que operó un patrón racional al momento de elaborar un proyecto para atender la irregularidad de los migrantes mercosureños.

Pero si entonces su decisión hubiese estado guiado solamente por criterios racionales, se hace necesario entonces tener en claro que bajo la óptica del modelo racional "la política decidida es básicamente el curso de acción eficiente para la realización de los objetivos perseguidos y el curso de acción estratégico frente a otros competidores que supuestamente proceden también según reglas de racionalidad estricta" (Aguilar, 1992, p.37). Sin embargo, cómo se ira develando en el desarrollo del presente trabajo, el curso de acción posterior a la presentación de la propuesta del Acuerdo de Residencia, tenía varios matices.

Al respecto resulta conveniente retomar la idea que nos refiere que una Política:

(...) "Así como realmente se decide y efectúa es el resultado de toda una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y actores extra gubernamentales (...). No es la simple decisión deliberada del actor gubernamental (...). Hay que incorporar las muchas y diversas acciones de los muchos actores participantes, que en sus diversas interacciones han preparado y condicionado la decisión central, le dan forma y la llevan después a la práctica haciéndola y rehaciéndola, con el resultado muy probable que los efectos (resultados) finales no se asemejen a las intenciones y planes originales" (Aguilar, 1992.p.25).

Bien, en relación con esto, y tomando como referencia la información analizada durante las entrevistas realizadas, encontramos que se presentó al interior de la RMI, una situación que fue percibida cómo la oportunidad política para presentar la propuesta de Acuerdo de Residencia.



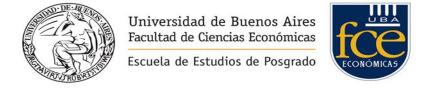
En ese sentido, una de las entrevistadas nos indica:

"En el segundo semestre del año 2002, Brasil ejercía en ese momento la Presidencia Pro tempore del Mercosur. En ese contexto, Henrique Cardoso(Presidente de Brasil en aquel entonces), había dado instrucciones a sus funcionarios de que quería dejar su mandato con una impronta fuerte dentro del Mercosur Social (...) que Brasil quedara un poco como liderando esa situación del Mercosur Social con relación a los temas migratorios. En ese marco es que la delegación de Brasil, dentro del Grupo Especializado Migratorio, presenta una propuesta de una amnistía que en este caso fuese regional. La propuesta era que de manera concomitante en todos los países del Mercosur se llevara adelante una amnistía para los nacionales de los países del Mercosur" (Entrevista realizada con la informante clave n°2, en fecha 08/04/2020)

Al respecto, el rol de Brasil como actor participante dentro de la RMI, fue crucial para la presentación de la propuesta por parte de Argentina. Incluso, según lo indicado, el conocimiento entre las comisiones de los países miembros de que Brasil quería marcar liderazgo en el marco de la llamada etapa progresista del Mercosur, también fue tenido en cuenta al momento de ser presentada la propuesta.

Conforme a todo lo que se ha venido indicando podemos decir entonces que la comunicación entre los países del bloque por intermedio de los órganos resultó clave. Al respecto, Pereira et al. (2018), resalta que dentro del bloque mercosureño existen procesos que envuelven mecanismos que tienen que ver con el intercambio que se da en las reuniones formales, pero también con la generación de niveles de confianza entre los negociadores.

Ahora, bien en el marco de los mecanismos develados por la literatura de la transferencia en políticas, ¿cuáles mecanismos se hicieron presentes en este proceso de toma de decisiones?. En el marco de la comunicación transnacional, uno de los mecanismos previstos por dicha literatura; las lecciones dibujadas (*lesson drawing*), la resolución transnacional de problemas (*transnational problema solving*) y la promoción de políticas internacionales, (*international policy promotion*), se presentan como uno de los mecanismos que pueden operar al momento de buscar la solución a determinados problemas en el marco de la globalización económica y la interdependencia funcional entre los países, que generan externalidades negativas como la movilidad del capital y dinámicas de cambio social como la inmigración y el desempleo (Barceló, 2002, Corres, 1997).



Con relación a ello Knill & Holzinger (2005), indican que los mencanismos mencionados tienen en común que "their operation is purely based on communication among countries" (p.782). En ese sentido, al momento de dibujar lecciones (*lesson drawing*), o buscar soluciones a un determinado problema "the governments rationally utilize available experience elsewhere in order to solve domestic problems" (p. 783).

Uno de los lugares que se presentan como primera opción para buscar alternativas de solución son el propio sistema político u organización. En ese sentido, el trabajo realizado por Dolowitz & Marsh (1996), señala que "when policy makers begin searching for lessons, their own country's past is the logical place to begin. By searching the past, agents learn not only what has worked but can learn what not to repeat" (p.351).

Al respecto, la Comisión Argentina indica que la presentación de la propuesta de Acuerdo de Residencia basada en el criterio de nacionalidad Mercosur se debía a que conforme a la experiencia de Argentina, en el otorgamiento de amnistías migratorias, cuestión que se implementó durante la vigencia de la anterior Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración, Nº 22.439 de 1981, ya el gobierno argentino sabía que el otorgamiento de amnistías no iba a permitir dar una verdadera solución al problema de la irregularidad migratoria en la región y en Argentina particularmente. A razón de ello, puede decirse entonces que uno de los mecanismos existentes durante el proceso de toma de decisiones fue el *lesson drawing* (lecciones dibujadas), a partir de la propia experiencia nacional.

Al respecto de las razones que la Comisión argentina esgrimía para presentar una propuesta distinta a la propuesta de amnistía regional que presentó Brasil, una de nuestras entrevistadas indica:

"A partir de tener la experiencia de que las amnistías no funcionan nosotros teníamos un proyecto pensando en que Argentina sacara algún tipo de normativa especial que favoreciera a los nativos del Mercosur, dándole una radicación a partir de su nacionalidad" (Entrevista realizada con la informante clave n° 1, en fecha 08/04/2020).

A partir de esta información puede decirse entonces que el criterio que guio la presentación de la propuesta Argentina estaba basada en el conocimiento y la experiencia recabada a partir de su propia experiencia nacional, cuestión que en palabras de Allison (como se citó en Aguilar, 1992), nos permite sugerir los criterios racionales en el sentido de sus

decisiones, en el entendido de que la acción como elección racional engloba la consideración de metas y objetivos ante un problema, aunque el carácter limitado de la misma se conecta con la ausencia de un programa de implementación de dicho Acuerdo, tal cual fue señalado por la informante clave. No obstante, la consideración de un objetivo claro vinculado con el interés nacional de Argentina en ese momento, el cual como hemos mencionado se circunscribía al problema de la irregularidad de los migrantes mercosureños, el cual iba acompañado de la presión ejercida por diversas organizaciones sociales y eclesiásticas como consecuencia del problema del trabajo no registrado existente a nivel nacional, formó parte del proceso de racionalización llevado a cabo por los emprendedores de políticas así definidos. De esa manera, la elección de la propuesta presentada por parte de la Comisión argentina no sólo llevó a dar solución a esa problemática sino que también permitió solucionar una demanda que había sido impuesta a Argentina por parte de la Organización de Estados Americanos (OEA), con respecto a un tema migratorio (Giustiniani, 2014).

No obstante, hay que tener en cuenta que si bien la propuesta surge bajo la consideración de criterios racionales e instrumentales, orientados a la solución de problemas, en el sentido definido por <u>Barceló (2002)</u>, hay que señalar que conforme a la información recabada durante las entrevistas, los integrantes de la comisión argentina que presentaron el proyecto del Acuerdo de Residencia al momento de la presentación del mismo, no tenían un programa previo relativo a su implementación.

En relación con ello, cuando se consulta a las entrevistadas acerca de la eficiencia y la aplicabilidad del mencionado acuerdo, se indica:

"Cuando nosotros presentamos el proyecto no habíamos pensado cómo llevarlo a la práctica en Argentina. En realidad cuando se incorpora la ley y se sanciona la nueva ley de migraciones, había que tener en cuenta que estábamos justo en un cambio de gestión gubernamental cercano. Entonces entre las primeras cosas que se hizo en Migraciones fue dictar digamos lo que fue una **emergencia administrativa**, en la cual digamos que se transparento un poco todo el atraso que se tenía, en relación a que muchos procedimientos estaban obsoletos. Ya a partir de allí, entonces es como que Migraciones (DNM), recibe una instrucción por parte del Ministerio del Interior para trabajar sobre esto y sacan dos procedimientos uno para los ciudadanos extramercosur, el cual procede como si fuera una amnistía, y en donde el núcleo de ciudadanos es pequeño y otro para lo que fue la situación del Mercosur que deriva después en el Programa Patria Grande. Ahora cuando nosotros llevamos

esto, digamos el proyecto a la mesa de negociación sinceramente no teníamos ni idea de cómo lo íbamos a llevar adelante. Sabíamos que no iba a ser una amnistía y el solo hecho de saber que no iba a ser ya nos daba como el aire, por así decirlo y la tranquilidad de que no había un plazo de terminación (Entrevista con la informante clave n°2, en fecha 08/04/2020).

Ahora bien, hay que tener presente que la implementación del Acuerdo de Residencia (Decisión del CMC N° 28/02)²² por parte del gobierno Argentino depende de su ratificación a nivel interno. En efecto Argentina ratifica dicho Acuerdo en el año 2004 a través de su internalización mediante ley 25.903. No obstante, el proceso de implementación del mismo a nivel interno no inicia con su promulgación en el año 2004. Argentina, antes de promulgar el Acuerdo de Residencia en el año 2004 incorpora de forma unilateral uno de los aspectos claves contenidos en el mismo: el criterio de nacionalidad Mercosur en la nueva ley de migraciones (Ley de Migraciones 25.871). Y esto ocurre cuando aún dicho Acuerdo no estaba vigente a nivel regional, cuestión que acontece en el año 2009, año en el cual Paraguay deposita su ratificación.

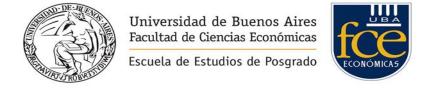
En relación con ello una de nuestras entrevistadas indica:

"Cuando se firma el acuerdo Argentina lo internaliza de manera inmediata, y los otros países tardan excepto Uruguay que lo hace el mismo año. Pero, para que ese acuerdo entrara en vigencia a nivel regional necesitaba la internalización de los cuatro miembros plenos. Argentina, lo que realiza es una aplicación unilateral, de manera inmediata lo pone en la ley, en el proyecto de ley que sale un año después (haciendo referencia a la nueva ley de migraciones), el cual estipula ser nacional del Mercosur como una de las formas de adquirir la regularización en Argentina. Entonces toma este concepto, pero lo empieza a aplicar porque lo necesitaba de manera urgente. Entonces esa es una prueba más de por qué Argentina impulsa esto en el Mercosur" (Entrevista con la informante clave nº 1, en fecha 08/04/2020).

Ahora bien, podemos deducir que esta estrategia estuvo determinada por el liderazgo argentino dentro de la Agenda del Foro Especializado Migratorio(FEM) ²³. En relación con este aspecto hay que tener en cuenta que para los integrantes de la Comisión argentina que trabajaron en la presentación del proyecto de Acuerdo de Residencia, el liderazgo argentino en el tema

²² Decisión por la que se aprueban los Acuerdos N° 13/02 sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur y N° 14/ 02 sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile.

²³ Hay que tener en cuenta que el 90% de las decisiones tomadas en el FEM, partieron de las propuestas realizadas por Argentina.



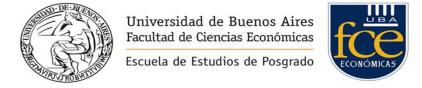
migratorio estaba determinado porque "desde hace muchos años se ha considerado a Argentina como el país que recepta más migrantes, lo cual conlleva a que de alguna manera tenga más experiencia en los temas migratorios" (Entrevista realizada con la informante clave n°2, en fecha 10/04/2020) cuestión que esta a su vez vinculada con el proceso de *lesson drawing* que se ha mencionado.

En resumen podemos decir que durante la etapa asociada a la presentación del proyecto de Acuerdo de Residencia se encontraron características y/o evidencias empíricas que se corresponden con un proceso de *lesson drawing* (enmarcado en una realidad argentina vinculada con la irregularidad de migrantes mercosureños y el trabajo no registrado), dinamizado por el liderazgo argentino en política migratoria.

Otro de los mecanismos sobre las transferencias de políticas es la resolución de problemas transnacionales (*transnational problem solving*) (Knill & Holzinger, 2005). Este mecanismo involucra dos elementos fundamentales; por un lado, procesos de aprendizaje racional y por otro, la percepción de problemas comunes y soluciones a través de un desarrollo conjunto a problemas domésticos similares y su consiguiente adopción en el nivel doméstico. Esto ocurre generalmente dentro de las redes de élite transnacional como las redes de expertos en políticas que comparten principios de estándares comunes sobre fines y la creencia causal sobre los medios y estándares comunes para probar nuevos conocimientos. Al respecto, las investigaciones realizadas por estudiosos sobre la transferencias de políticas han demostrado que las organizaciones internacionales juegan un rol fundamental porque las negociaciones regulares y discusiones proveen la base para la resolución conjunta de problemas.

Al respecto, (Knill & Holzinger, 2005), indican:

"Similar to lesson drawing transnational problem-solving assumes processes of rational learning. (...)It is driven by the joint development of common problems perceptions and solutions to similar domestic problems and their subsequent adoption all the domestic level. Transnational problem-solving typically occurs within transnational élite networks or epistemic comminities, defined as networks of policy experts—who share common principled beliefs over ends, causal belief over means and common standards of accruing and testing knowledge(...) At the same time, however, it is emphasized that international



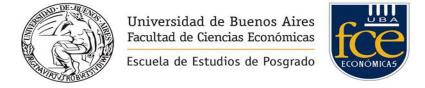
institutions play an important role in forging and promulgating transnational epistemic communities" (p. 784).

De acuerdo a la información recabada podemos decir que la resolución de problemas transnacionales también fue un elemento que opero en el marco del proceso de toma de decisiones por parte de los decisores políticos. En este proceso fue clave la percepción que el gobierno argentino tuvo acerca de que la irregularidad de los migrantes mercosureños era un problema común a los demás países del bloque. Sin duda, la presencia del Foro Especializado Migratorio (FEM), en el marco de la Reunión de Ministros del Interior, como espacio de negociación del acuerdo fue clave.

Al respecto, cuando se preguntó a una de nuestras entrevistadas acerca de la influencia de Organizaciones Internacionales como la Conferencia Sudamericana de Migraciones (CSM), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el rol del FEM, indicó:

"La CSM, es otro ámbito totalmente distinto; no es tan técnico, en el FEM, se trabaja sobre acuerdos, se negocian acuerdos que después se van a implementar . La CSM es un ámbito interregional, que se inicia en 1999 y se reúne una vez por año. Pero en realidad, la CSM -yo lo que creo, y me parece que es de esa- manera, establece como lineamientos políticos, no es un ámbito técnico, no se negocian acuerdos, se firman declaraciones y cada reunión finaliza con una declaración final, con buenas intenciones, con recomendaciones estableciendo estándares de derechos que tienen que tener los países pero después no hay acuerdos que impliquen negociar o un beneficio para las personas. Y en la CSM los jefes de delegaciones son de las cancillerías por eso es un ámbito de las relaciones internacionales y de intercambio de buenas prácticas. En contraste el FEM, se reúne por semestre, es decir si por cada Presidencia Pro Témpore hay 3 reuniones en un semestre; en seis meses, cada 2 meses hay una reunión del FEM por lo cual al año son seis, porque es un ámbito técnico y de negociación de acuerdos. En cambio la Conferencia es un ámbito totalmente distinto" (Entrevista realizada con la informante clave nº 1, en fecha 08/04/2020).

En relación con ello al realizar las consultas respectivas sobre el rol definido a la CSM se encontró que es un proceso consultivo regional, de carácter no vinculante, que asegura inserción de la región sudamericana en la corriente internacional de mecanismos de diálogo y concertación en materia migratoria que se dan a nivel global. Este ente se gestó en el año 1999 en el Encuentro Sudamericano de Migraciones, Integración y Desarrollo realizado en Lima (Perú), donde los gobiernos reconocen los vínculos entre los movimientos migratorios y el



desarrollo económico y social de la región, resaltan la respuesta asociativa e interactiva que se está generando a través de los procesos de integración subregional, y la necesidad de mantener consultas regulares (Litterio & García, 2019).

Con respecto al rol de la OIM, indica:

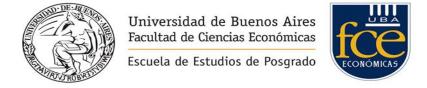
"La OIM empezó a tener apoyo en el FEM, hará 3 o-4 años no mucho. Anteriormente no tenía mucha participación. El FEM en realidad es un ámbito intergubernamental de los Estados y la OIM empezó a trabajar porque se firmó si mal no recuerdo un convenio de cooperación en el ámbito migratorio del Mercosur y allí empezaron a hacer estos trabajos, estas investigaciones en base a lo que los Estados le requerían, sea como asistencia, capacitaciones a funcionarios, todo como apoyo" (Entrevista realizada con la informante clave n° 1, en fecha 08/04/2020).

El Convenio entre la OIM y el Mercosur se firmó en el año 2015, y según información oficial del portal de la OIM, este se firma con el objetivo de ejecutar proyectos de cooperación en áreas relacionadas con la migración, entre éstas la migración laboral, la migración en zonas de fronteras, los flujos migratorios mixtos, la integración social de migrantes, el control y gestión de fronteras, la estandarización de datos estadísticos, los sistemas de información migratoria, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes (Oficina Regional de la OIM para América del Sur, 2015)

2.3.2.1 Aplicación unilateral del Acuerdo de Residencia: sanción y ratificación de la Ley de Migraciones 25.871.

Como se ha indicado el gobierno argentino para poder solucionar el problema de la irregularidad migratoria, aplica de forma unilateral el criterio de nacionalidad Mercosur incluido en el Acuerdo de Residencia en su nueva ley de migraciones, la cual es promulgada en enero de 2004, cinco meses antes de la promulgación del Acuerdo de Residencia y seis años antes de la entrada en vigencia a nivel regional del Acuerdo de Residencia.

El proceso de elaboración del proyecto de la Ley de Migraciones 25871, se realizó a través de un proceso de consulta de más de tres años en el que estuvieron presentes diferentes actores, organizaciones públicas y privadas. Al respecto de su aprobación por unanimidad dentro del Congreso de la Nación se han identificado dos factores claves: por un lado, la masiva



participación de todos los actores involucrados y el trabajo de difusión de los datos estadísticos, que permitieron hacer frente a los prejuicios que muchos sectores sociales tienen hacia los migrantes convirtiéndolos en chivos expiatorios de sus males (desocupación, delincuencia, etc), aspectos referidos por uno de nuestros entrevistados durante el proceso de consulta. La concepción de una política migratoria bajo un paradigma de derechos humanos también constituyeron otro de los aspectos frecuentemente mencionados por nuestros entrevistados cuando se les consulta acerca de los motivos que dieron lugar a la concepción plasmada en la mencionada ley.

Al respecto cuando se pregunta a uno de nuestros informantes claves sobre las razones que el gobierno argentino considero relevantes para la promulgación de una nueva ley migratoria fueron mencionados los siguientes aspectos: la necesidad de una política poblacional que ya era una deuda de los gobiernos democráticos en virtud de la irregularidad de los migrantes en territorio argentino y que la ley debía ser pensada en el marco del Mercosur, como proceso de integración regional latinoamericana.

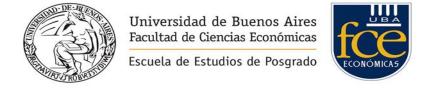
Al respecto uno de nuestros entrevistados indica:

"La ley plantea en uno de sus capítulos la ciudadanía Mercosur. Nosotros pensamos en eso en toda la elaboración del proceso, por eso tuvieron activa participación en todo el proceso los consulados y la colectividades y pensamos en el avance del Mercosur-hoy debilitado muchísimo y demás, pero era un concepto de la libre circulación regional, libre circulación de los bienes y de los capitales y de la libre circulación de las personas como es en Europa" (Entrevista con un integrante del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 09/06/2020).

Al respecto de la aparición de las ideas europeas durante la realización de la entrevista seguidamente se consulto acerca de dicha relación y conexión. Y en efecto, cuando se consulta acerca de la formación o conocimiento sobre el proceso europeo, nos indicó que :

"Siempre todo el proceso de la comunidad europea también fue un punto de referencia". Yo siempre como legislador y en toda mi vida política viaje mucho por Europa muchas veces y siempre hemos tenido contacto con los parlamentos europeos: español, alemán italiano, francés", señaló (Entrevista con un integrante del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 09/06/2020).

La libre circulación de personas revive entonces en este contexto bajo la visión que el Senador Rubén Giustiniani, le impregno al proceso de elaboración de esa nueva ley. Asimismo,



cuando se realizó la revisión respectiva acerca del origen del proceso de elaboración de la mencionada ley se encontró que en el proceso inicial también participaron destacados especialistas en la materia. Al respeto, para abrir el debate en el año 2002, se organizó el Seminario "Política y Normativa Migratoria en Argentina". Fue a partir de allí que surgieron los lineamientos para el proyecto que el Senador Rubén Giustiniani presentó luego en el Congreso. Seguidamente en el año 2002, el proyecto no sólo fue sometido a discusión en el ámbito legislativo sino por todos los actores involucrados a través de la realización de distintas reuniones y de una Audiencia Pública, en la que participaron organizaciones no gubernamentales y los organismos oficiales involucrados en la materia (Giustiniani, 2004)

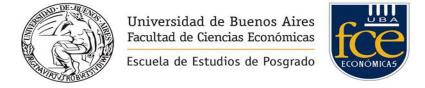
En ese sentido, y en relación a los mecanismos sobre transferencias de políticas y su vinculación con el proceso de toma de decisiones por parte del gobierno argentino, resulta conveniente hacer mención al mecanismo vinculado con la promoción de políticas internacionales (international policy promotion). Dicho mecanismo se encuentra involucrado con el activo rol que pueden ejercer los organismos internacionales que promueven la difusión de enfoques políticos que consideran particularmente prometedores, llevando a los países a ser inspirados a adoptar ciertas políticas (Knill & Holzinger, 2005).

Por lo general, la transferencia de políticas entre las naciones es estimulada a través de la recomendación internacional de acuerdos, proposiciones y estándares que las políticas nacionales deberían alcanzar ((Knill & Holzinger, 2005)

Al respecto, se indica:

"International institutions, such as the European Union (EU), the Organization Economic for Cooperation and Development (OECD), or the World Bank, but also non governmental organizations (NGOs) and transnational interest organizations play a highly active role in this process. In constantly searching for new policy ideas, disseminating best practice and evaluating domestic policy performance, they function as mediators of cross-national policy transfer, urging national governments to adopt successfull policy models" (Knill & Holzinger, 2005, p. 785).

En relación con ello las personas consideradas como informantes claves en el marco del presente trabajo han hecho referencia al hecho de que la aprobación de la Ley de Migraciones 25871; así como las políticas implementadas para llevarla a la práctica, como es el caso del Programa de Normalización Documentaria llamado Patria Grande, deben ser considerados como modelos a seguir por parte de todos los países miembros del bloque. Esto lo han hecho



saber tanto lo Organización Internacional de Migraciones (OIM), como lo Organización internacional del Trabajo (OIT), según lo indicado por los entrevistados.

En ese sentido cuando se consulta a los entrevistados acerca de cómo evaluarían la implementación del Acuerdo de Residencia, indican que el Patria Grande. es "un mecanismo que ha sido alabado por la misma OIM".

Y cuando se pregunta acerca de las razones que esgrimía el Presidente de aquel momento, Néstor Kirchner, para adoptar una nueva política migratoria se indica:

"La integración latinoamericana y la integración del Mercosur. Esa era la más fuerte y por eso el gobierno estableció el Plan Patria Grande(...) todo asentado en un mismo concepto... en un concepto del derecho a la reunificación familiar, del derecho a la salud, del derecho a la educación de los migrantes planteada en las Convenciones Internacionales de la Organización Internacional del Trabajo" (Entrevista realizada con el informante clave n° 5 en fecha 14-04-2020).

En ese sentido, podemos deducir que la influencia de las organizaciones internacionales a través del mecanismo vinculado con la promoción de políticas internacionales en el proceso de toma decisiones vinculados con la implementación del Acuerdo de Residencia, se hizo presente en tanto los estándares y/o recomendaciones establecidos por la OIM influenciaron la perspectiva que define a la ley de migraciones en Argentina. Al respecto de esta definición de lo que debía ser una verdadera política migratoria el entonces Director de la OIM, Lelio Mármora indicaba que era fundamental un marco regulatorio de las migraciones. Siendo este aporte de la OIM, uno de los mencionados por nuestros entrevistados cuando hace referencia a una de las razones que dieron lugar a que la Ley de Migraciones 25871 fuese sancionada.

Asimismo, podemos decir que la OIT, por medio de los estándares establecidos ha influenciado conceptualmente las perspectivas introducidas en el marco de la Ley de Migraciones 25871. En ese orden de ideas, Giustiniani (2004), refiere que en lo respectivo al contenido del Título I de la ley mencionada se han adaptado en lo esencial estándares contenidos en las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo relacionadas con los derechos de los trabajadores migrantes, así como a la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de Naciones Unidas, los cuáles en ese momento(discusión y elaboración del nuevo proyectos de ley) no habían sido ratificados por Argentina.

En ese mismo orden de ideas también hay que tener presente que durante el último lustro del S. XX, se incrementaron la respuesta de los sectores que exigían un mayor respeto por los derechos humanos de los migrantes. Hubo respuestas desde el Poder Legislativo, la Comisión de Población de la Cámara de Diputados, desde el mismo gobierno en función de la relación de las políticas migratorias con el proceso de integración regional y desde la Iglesia y la Sociedad Civil, a través de las organizaciones de derechos humanos y de las colectividades migrantes y desde instituciones internacionales como la OIM, se generó un rechazo primero y una propuesta alternativa después que se plasmó en el avance de los Convenios Internacionales, de armonización de políticas en el Mercosur y en el Foro Sudamericano de Migraciones y finalmente en una nueva ley de migraciones.

A continuación se resumen las características y actores intervinientes por cada uno de los mecanismos de transferencia de políticas que se han venido mencionando: *lesson drawing*, resolución transnacional de problemas (*transnational problema-solving*) y promoción de políticas internacionales (*international policy promotion*)

<u>Tabla 2.3 (2)</u> Resumen de los mecanismos de convergencias de políticas develados en el proceso de toma de decisiones.

Contexto	Características lesson drawing (lecciones dibujadas)	
Elaboración y	- Gobierno argentino toma b	ase de su argumentación ante la Comisión
presentación del	Técnica la experiencia nacional en torno a las consecuencias de las	
Proyecto de Acuerdo	políticas implementadas en el pasado:	
de Residencia en el	Irregularidad de migrantes mercosureños/ Informalidad laboral	
seno del entonces	Experiencia reiterada en el otorgamiento de amnistías (como fundamento para	
GEM	ejercer liderazgo en la temática migratoria)	
Primera etapa	Características	Actores intervinientes
		Forma de actuación del actor

	Resolución transnacional de problemas (transnational problem-solving)	
2000-2002 ²⁴	Gobierno argentino toma como base su experiencia nacional para plantear una propuesta de solución a la irregularidad migratoria de forma permanente en el ámbito del Mercosur. Teniendo en consideración que era un problema común al resto de los países del bloque.	- CSM(cooperante) -GEM(RMI, como ente clave para la negociación del Acuerdo de Residencia). -
Segunda etapa	Características Promoción de políticas internacionales (international	Actores intervinientes Forma de actuación del actor
2002-2004 Ley de Migraciones 25.871-	policy promotion) Gobierno argentino toma como referencia aportes conceptuales e ideas de las organizaciones internacionales con el objetivo de convertirse en un modelo de política a seguir por los miembros del bloque y con ello	 Actores domésticos: ONGs, académicos y especialistas en la materia: ,Instituciones Gubernamentales, colectividades de migrantes, iglesia (rol clave) UE (gobierno argentino toma ideas conceptuales de libre circulación) (UE: exportó ideas) CSM (ámbito de buenas prácticas y
	impedir retrocesos en la política migratoria regional.	sugerencias- cooperante) - OIT (Gobierno argentino toma sus estándares como referencia para la elaboración del proyecto de la nueva ley) (Cooperante)

_

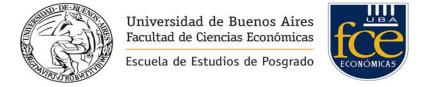
²⁴ Se establece este parámetro tomando como referencia que en el año 2000 se abre el debate acerca de una nueva política y normativa migratoria en Argentina, que en el año 2002, durante todo el año el proyecto de ley fue sometido a debate dentro del recinto legislativo y a su vez es realizada una Audiencia Pública en la que participaron todos los actores involucrados, que en el año 2003 se logra el dictamen por unanimidad dentro de la Comisión de Población y Recursos Humanos resultando aprobado en la Cámara de Diputados el 4 de diciembre de 2003 y por el Senado el 17 de diciembre de 2003, siendo promulgada el 20 de enero de 2004.

Tercera Etapa	Características Promoción de políticas internacionales (international policy promotion)	Actores intervinientes - Forma de actuación del actor
2006-2010	- Gobierno argentino con	- Actores domésticos: ONGs,
Implementación	base en el elevado número	académicos y especialistas en la
Programa Patria	de migrantes	materia: ,Instituciones
Grande	sudamericanos irregulares,	Gubernamentales, colectividades de
	delinea una ingeniería de	migrantes, iglesia (rol clave para
	acción dentro de la DNM	iniciar procesos de adecuación
	para la regularización. De	interna)
	forma inmediata en 2005	- OIM (cooperante)
	Argentina presenta este	- CSM (cooperante, ámbito de buenas
	Programa en el marco de la	prácticas y de emisión de
	RMI. En dicha Declaración	sugerencias)
	los demás países se	- A través del FEM, el gobierno
	comprometen a	argentino compromete a los Estados
	implementar dicho	Partes a implementar acciones de
	programa.	cooperación para la regularización
		de los migrantes.

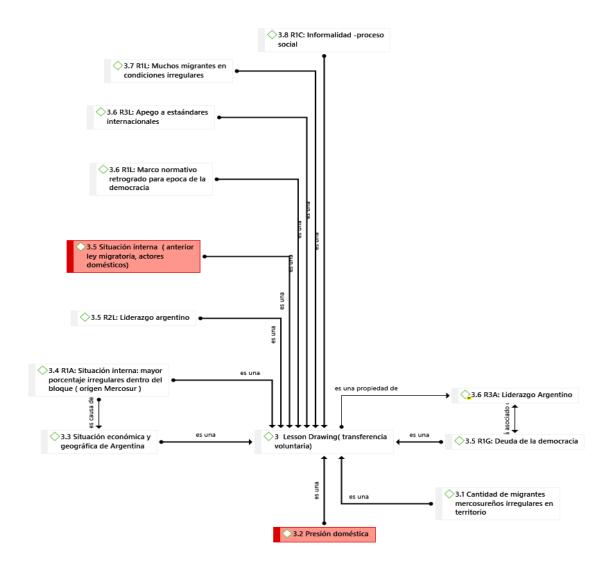
Fuente: Elaboración propia (2020) con base en los estudios de sobre los mecanismos de convergencias de políticas planteados por Knill & Holzinger (2005) y el análisis de las entrevistas realizadas.

A continuación se muestran cada una de las categorías develadas por los entrevistados que conducen a la caracterización de un proceso de *lesson drawing*.

Como se ha indicado en el cuadro anterior el proceso de transferencia en este caso ha sido voluntario, aunque en un nivel regional (ámbito Mercosur), han orbitado deferentes organismos internacionales con formas de actuación diferentes.

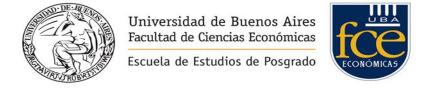


<u>Figura 2.3 (1)</u> Mecanismo de *lesson drawing* y aprendizaje político en el proceso de toma de decisiones por parte del gobierno argentino.



Fuente: Elaboración propia (2020) con base en el procesamiento de las entrevistas a través del Software Atlas.ti y la codificación de las entrevistas realizadas.

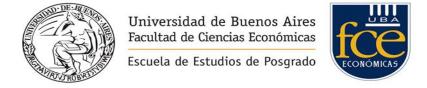
Partiendo de la definición conceptual del *lesson drawing*, ese proceso se encuentra asociado a la recogida de información, evaluación y adaptación de las experiencias desarrolladas en otros países con el objetivo de mejorar las políticas públicas (Rose, 1991).En ese contexto, cuando los Estados (*policy makers*), comienzan a buscar lecciones el propio pasado del país se presenta como el primer lugar para empezar. En ese orden de ideas, se ha



encontrado que el proceso de recogida de información, en este caso está asociado con la primera etapa caracterizada en la tabla 2.3 (2), el cual tiene como elemento clave un agente transferidor, en este caso específico representado por la Comisión argentina en el marco del GEM.

Esto surge en el marco de dos situaciones que se presentaban en el nivel nacional, por un lado la presión doméstica asociada a la situación interna derivada de las políticas restrictivas que se venían implementando en Argentina con respecto a la población migrante, ambos aspecto en color rojo en la figura 2.3(1). Como elementos que comprenden el proceso de *lesson drawing* se desprenden luego cada una de los factores que sirvieron como factores ponderados por los entrevistados como razones que dieron lugar a la aplicación unilateral del Acuerdo de Residencia en la nueva ley de Migraciones 25.871, entre esas: la informalidad laboral, la existencia de un marco normativo retrogrado, muchos migrantes irregulares y el apego a estándares internacionales y el liderazgo argentino, este último asociado con su experiencia en el otorgamiento de amnistías como principal país receptor de migrantes dentro del bloque.

Entonces, ¿cuál fue el sentido que guio las decisiones del gobierno argentino? En este contexto, ¿sería convertirse en una política modelo? Podemos decir que al convertirse en una política modelo, se constituiría en una guía para el resto de los miembros del bloque. En ese sentido, serían luego las mismas organizaciones internacionales, quiénes promoverían las buenas prácticas del "modelo migratorio argentino" y a su vez Argentina, luego de consolidar internamente sus políticas(como en efecto ocurrió con la puesta en práctica del Programa Patria Grande) expandiría al resto del bloque su influencia con el objetivo de impedir retrocesos en la política migratoria regional. Al respecto, los resultados del análisis realizado a través de las entrevistas nos indican que el objetivo perseguido por el gobierno argentino estaba impulsado por la situación interna existente dentro del territorio con relación a la cantidad de migrantes irregulares, cuestión que a su vez era un problema común al resto de los países del bloque. Decidir entre continuar realizando amnistías y crear una nueva política migratoria fue consecuencia de la presión interna (actores domésticos) e indirecta de actores internacionales (CSM, OIT, OIM), así como de todo un proceso de aprendizaje político (policy learning) y de lesson drawing que aunque impregnado de la racionalidad sugerida por parte de los emprendedores de políticas a nivel nacional y regional, sus políticas públicas derivadas(entre esas el Programa Patria Grande, la nueva ley de migraciones y su nuevo reglamento) no dejan de estar subordinadas a los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos y



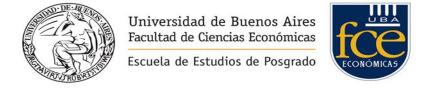
que afectan las etapas del proceso de implementación, siguiendo el marco conceptual sugerido por Sabatier y Mazmanian (2000), sobre la cual ahondaremos en el capítulo IV de la presente investigación.

Ahora bien, ¿existió un proceso de mercosurización? Al respecto de los resultados develados por las entrevistas y la revisión documental de las actas de la Reunión de Ministros del Interior, se puede decir que las organizaciones internacionales constituyeron uno de los actores intervinientes en todo el proceso, pero no los únicos ni los de mayor peso. En ese sentido, la inducción hacia un salto cualitativo fundamental como el que constituyó la nueva ley migratoria en Argentina contó con la participación de actores diversos. Asimismo, la aplicación unilateral realizada por parte del gobierno argentino del Acuerdo de Residencia a través de la implementación del Programa Patria Grande, nos da referencia acerca del conjunto de procesos, ajustes institucionales , normativos, cognitivos y estratégicos que tuvieron que realizarse al momento de llevar a la práctica dicho Programa.

En ese sentido, una de las informantes claves entrevistadas durante la realización de este trabajo comenta:

"Cuando nosotros presentamos el proyecto [haciendo referencia al proyecto del Acuerdo de Residencia] todavía no habíamos pensado ni mucho menos como llevarlo a la práctica en Argentina. En realidad cuando se incorpora la ley y se sanciona la nueva Ley de Migraciones hay que tener en cuenta que estábamos justo en un cambio de gestión gubernamental allí cercano. Entonces entre las primeras cosas que se hizo en Migraciones fue dictar lo que fue una emergencia administrativa, en la cual digamos que se transparento un poco todo el atraso que se tenía. A partir de allí, Migraciones recibe una instrucción por parte del Ministerio del Interior para trabajar sobre esto y sacan dos procedimientos, uno para los ciudadanos extramercosur, el cual procede como si fuese una amnistía y cuyo núcleo era pequeño y otro para lo que fue la situación del Mercosur que deriva después en el Patria Grande" (Entrevista realizada con una funcionaria de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), Buenos Aires, 10-04-2020)

La consolidación interna de este programa por parte de Argentina así como su implementación a través de la apertura de bocas de recepción de trámites en las que participaron conjuntamente funcionarios de la DNM, así como colectividades migrantes organizadas, la iglesia, ONGs, sin duda fueron considerados un ejemplo a seguir por parte de los demás países del bloque. Al respecto en la Declaración sobre el Programa Patria Grande, realizada en el



marco de la XVIII Reunión de Ministros del Interior en Noviembre de 2005, los representantes de los países asistentes se comprometen a incorporar el programa pionero argentino y seguidamente:

- (...) "Felicitan a la República Argentina por su iniciativa y se congratulan por la implementación de la misma al tiempo que se comprometen a:
- Gestionar las medidas necesarias para facilitar y agilizar el diligenciamiento de la documentación requerida en el Plan de Regulación Migratoria para Nacionales del MERCOSUR y Estados Asociados que implementará la República Argentina.
- Gestionar las medidas tendientes a lograr la eximisión de costos de las tasas o aranceles consulares o administrativos para la tramitación o legalización de los documentos requeridos en el Plan de Regulación Migratoria para Nacionales del MERCOSUR y Estados Asociados que implementará la República Argentina" (Declaración sobre el Programa Patria Grande, 2005, p.1.).

El criterio de nacionalidad Mercosur, incorporado en la nueva ley migratoria y fundamento del Programa Patria Grande es a su vez reconocido por la OIT como una práctica óptima para la gestión eficaz del ámbito migratorio y como medio de cooperación internacional en materia de migraciones laborales y de protección de los trabajadores migrantes (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2011).

Con la implementación del Programa Patria Grande Argentina expande su núcleo de influencia al resto del bloque a la vez que consolida su liderazgo en el manejo de la agenda migratoria en el FEM. Ahora bien, ¿es posible que no haya sido considerada una adecuada implementación de dicho Programa? En caso positivo, ¿podría seguir siendo considerada una política modelo? A razón de ello, en el capítulo IV del presente se analizarán los problemas asociados a la implementación de los acuerdos en análisis.



Fuente: Elaboración propia (2020), tomando como referencia el planteamiento conceptual realizado por (Solanas, 2015), en torno al proceso de Mercosurización.

Según lo indicado y sin la intención de tomar esto en forma totalmente lineal, dado que ha habido negociaciones, confrontación de puntos de vista y ambigüedades propias del proceso de formulación de políticas públicas reflejadas en las visiones contrapuestas dentro de la RMI para dar respuesta a la problemática vinculada con la irregularidad migratoria (propuesta de Brasil vs propuesta de la Comisión argentina), la asociación inequívoca de la regularidad migratoria con la inseguridad por parte de la Comisión Técnica y algunos problemas asociados con la implementación del Patria Grande como la ausencia de tecnologías para identificar la cantidad de migrantes irregulares en territorio argentino²⁵, por plantear ciertos obstáculos; es a razón de dicho Programa que la mercosurización del Acuerdo de Residencia se perfila en Argentina. Y en ese sentido el proceso de mercosurización se evidencia de la siguiente forma: 1- OIM, OIT y otras organizaciones internacionales diseñan buenas prácticas que 2- ante un cambio de gobierno abren una "ventana de oportunidad política", para usar la terminología desarrollada por Kingdon (1995)²⁶ para traducirlas en políticas públicas y 3- una vez incorporadas e implementadas por el Estado miembro los demás Estados se comprometen a su implementación(emulación, caso particular de Uruguay) (ver figura 2.3-1-).

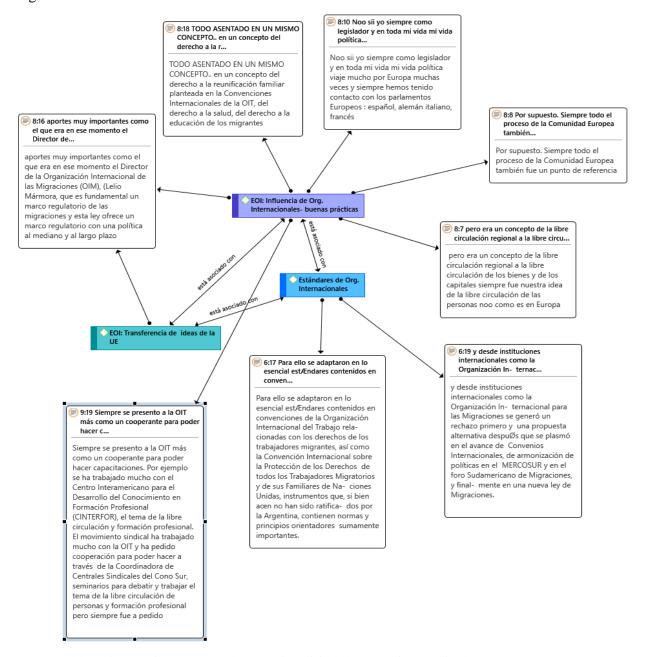
Asimismo la codificación resultante de las entrevistas realizadas nos permite ahondar en los aspectos reseñados por los entrevistados al hacer referencia a la influencia de las organizaciones internacionales en el proceso de mercosurización.

²⁵ Sobre estos aspectos se profundizará de forma detallada en el capítulo IV de la presente investigación.

²⁶ Al respecto, en la primera parte de este capítulo, se desarrolla de forma detallada el modelo de las corrientes múltiples referido por dicho autor, cuyo marco teórico fue retomado por Zahariadis (2010).

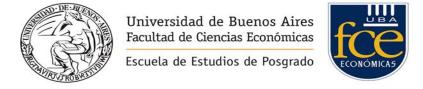


<u>Figura 2.3(3)</u> Red semántica vicunculada con la influencia de las buenas prácticas de las organizaciones internacionales



Fuente: Elaboración propia (2020), con base en el análisis de las entrevistas realizadas.

De acuerdo con la representación realizada en la figura 2.3 (2), el análisis de las entrevistas realizadas nos permite develar la categoría vinculada con la influencia de las organizaciones internacionales asociada a dos códigos: los estándares y buenas prácticas

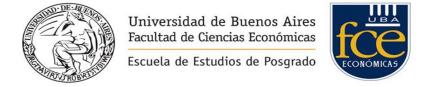


establecidas y la transferencia de ideas en torno a la libre circulación de personas que se llevaba a cabo en el marco del proceso de integración europeo en el contexto referido a la aplicación unilateral del Acuerdo de Residencia por parte del gobierno argentino. Esta categoría a su vez se encontró asociada con la forma de actuación referida a la cooperación técnica, la emisión de sugerencias y buenas prácticas y la realización de actividades técnicas y de capacitación, la cuáles se hicieron evidentes en el análisis de las citas vinculadas con la categoría en cuestión y las cuales se visualizan alrededor de la misma en la figura 2.3 (2).

Conclusiones del capítulo II

La movilización de las categorías teóricas contempladas en el modelo de las corrientes múltiples, nos refiere que en el marco de la negociación realizada por parte del gobierno argentino se aprueba la propuesta de regularización a partir del criterio de nacionalidad Mercosur porque en ese momento especifico se presentó una ventana de oportunidad política en la que los llamados emprendedores de políticas, se encargaron de unir las corrientes ya mencionadas: unieron los problemas a sus soluciones y además consideraron de forma estratégica los cambios emergentes dentro de la corriente política. El análisis realizado, no sólo nos permite visibilizar las técnicas empleadas para suscitar la atención y selección por parte de los formuladores de políticas sino que además nos permite precisar los criterios de selección en torno a las dos propuestas que se presentaron durante la mesa de negociación del Acuerdo de Residencia.

Considerando las evidencias empíricas reveladas por los informantes claves se considera que los cambios suscitados en la corriente política son fundamentales al momento de analizar el proceso de toma de decisiones en torno a la selección de la propuesta de Acuerdo de Residencia presentada por parte de la Comisión argentina. De igual modo, la información suministrada por parte de los informantes claves, también nos ha permitido entrever el carácter limitado de la racionalidad de los formuladores de políticas que se evidenció en la ausencia de un programa de implementación del mencionado acuerdo al momento de la presentación de la



propuesta por parte de la Comisión argentina, cuestión que creemos afectará consecuentemente la puesta en práctica de dicha política²⁷.

En lo referente a los mecanismos develados en el proceso de toma decisiones vinculado con la firma del AMSS, podemos decir que el rol de la OISS, a nivel Mercosur fue fundamental y que la participación del sector sindical en aras de promover una base digitalizada que permitiera el registro de los aportes de los trabajadores fue clave para la ratificación del mismo. En ese sentido, la necesidad de armonización de la normativa nacional con respecto a la normativa que se preveía en el AMSS, se vinculó con la existencia de la externalidad negativa asociada con que en ese contexto los derechos de los trabajadores en Paraguay, desde la óptica Argentina, se percibían a la "baja" cuestión que derivaba en mucha mayor circulación de los mismos hacia el mercado laboral argentino.

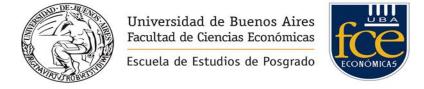
En relación al proceso de toma de decisiones vinculado con la implementación del Acuerdo de Residencia tanto actores domésticos como internacionales ejercieron influencia. La voluntad política del gobierno en ese contexto fue sin duda el factor dinamizador. Y ello ha sido explicado también tomando como base un proceso de aprendizaje político y/o *lesson drawing*. Aunque, resultase contradictorio a todo ese proceso el hecho de que la Comisión argentina al momento de presentar el proyecto de Acuerdo de Residencia en el año 2002, no tenía claro cómo sería implementado a nivel nacional, la presión interna que se venía gestando a nivel nacional y todo el proceso en paralelo liderizado por el senador Rubén Giustiniani desde la Cámara de Diputados primero y luego en el Senado dieron como resultado una nueva política migratoria y más tarde el Programa Patria Grande. En ese sentido, el análisis de las entrevistas realizadas nos trae como categoría explicativa de este proceso el predominio de la viabilidad política al momento de tomar las decisiones y un proceso de transferencia o de convergencia de políticas fundamentado en el *lesson drawing* que da lugar a un proceso de mercosurización.

²⁷ Al respecto en el capítulo IV, se realizará un análisis de la implementación de los acuerdos objeto de estudio.

Capítulo III: Cambios institucionales al interior del Mercosur y el Rol del Estado argentino en la determinación de las políticas migratorias. Análisis sobre las limitaciones explicativas de los enfoques teóricos sobre Integración Regional en el abordaje del objeto de estudio

En este capítulo se analizarán los cambios institucionales que se vinieron presentando al interior del Mercosur. En el primer apartado se hace referencia específica a los cambios suscitados al interior de los dos (2) órganos centrales²⁸ sobre los cuales resultaron los acuerdos Mercosur en análisis (Acuerdo Multilateral de Seguridad Social y el Acuerdo de Residencia) a saber: el Subgrupo de Trabajo N°11 (SGT11), de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social, posteriormente sustituido por el Subgrupo de Trabajo Nº 10 (SGT10), de Asuntos laborales, Empleo y Seguridad Social y la Reunión de Ministros del Interior (RMI), ámbito en el cual se encontraba el Grupo Especializado Migratoria (GEM), posteriormente sustituido por el Foro Especializado Migratorio (FEM). En el segundo apartado se analiza el rol del Estado argentino en la construcción de las políticas migratorias y en el tercero se analizan las categorías conceptuales y/o aportes-ya especificados en el marco teórico del presente- de los enfoques para el análisis de la Integración Regional, entre ellos: el Neofuncionalismo revisado (Nye, 1970), el Intergubernamentalismo liberal (Moravcsik, 1993) y el Funcionalismo dialéctico (Corbey, 1995). A partir de ello, se evidencia como el proceso de toma de decisiones del gobierno argentino en el marco del tratamiento a nivel multilateral de las temáticas referidas en los acuerdos en análisis reviste características singulares que lo diferencian del proceso de integración europeo; aspectos que se irán visibilizando tomando como base la información suministrada por los informantes claves, las categorías conceptuales ya develadas que forman parte del sentido de las decisiones del gobierno argentino, las categorías conceptuales de los estudios migratorios en contraste con los categorías conceptuales de los enfoques de la integración europea.

²⁸ Se hace la salvedad de que se tienen en cuenta que en el marco orgánico del Mercosur no solamente el SGT10 y la RMI encaran la temática de las migraciones y la movilidad laboral. Al respecto, se tiene en cuenta que el grupo de Liberalización del Comercio de Servicios y el Foro Consultivo Económico y Social también encaran esa temática desde diferentes perspectivas y niveles de desarrollo (Vichich, 2007)



Los Acuerdos en análisis, emergen de dos entes con ámbitos de acción distintos dentro de la estructura del Mercosur. En ese sentido, una mirada al organigrama del Mercosur nos refiere que el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social emerge del SGT10, el cual no es órgano decisorio sino dependiente del GMC, el cual a su vez aunque forma parte de los órganos con capacidad decisoria, es a quien le corresponde la conducción ejecutiva y no política del bloque a diferencia del CMC. No obstante, el Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile, surge directamente de la Reunión de Ministros del Interior, que por su carácter es denominado órgano decisorio, cuyos acuerdos se someten al CMC, por intermedio del GMC. A continuación, en el primer apartado de este capítulo se precisan los aspectos referidos al abordaje de la movilidad laboral en el interior del SGT10, dando como resultado el AMSS, y posteriormente se precisan los cambios que en el interior de la RMI, dieron lugar a un cambio de perspectiva en el tratamiento de la temática migratoria.

3.1 Cambios institucionales al interior del Mercosur

3.1.1 El Subgrupo de Trabajo Nº 10 (SGT10), de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social

El Tratado de Asunción firmado el 26 de marzo de 1991, marca el inicio del proceso de integración con objetivos principalmente económico-comerciales, siendo su finalidad última la constitución de un Mercado Común (Mármora y Cassarino, s.f.). En consonancia con ello, al constituirse por el anexo V del Tratado de Asunción los primeros diez Subgrupos de Trabajo dependientes del Grupo Mercado Común (órgano ejecutivo del Mercosur), no se creó ninguno dedicado a atender las implicaciones sociales, laborales y migratorias del proceso de integración.

Sin embargo, algunas cuestiones relativas a la facilitación del tránsito de las personas y a los mecanismos de control de ese tránsito habían sido tratadas en el Subgrupo de Trabajo N.º 2 del GMC de Asuntos Aduaneros(en adelante SGT2), aunque este subgrupo había señalado en varias oportunidades que los temas migratorios trascendían los controles de frontera y que se relacionan con la política migratoria que se desarrolla dentro del Mercosur (Mármora y Cassarino, s.f.)

Como se señaló en el capítulo anterior luego de las acciones y demanda sindical ejercida por la CCSCS, en mayo de 1992, un año después del tratado constitutivo es que por las resoluciones GMC N.º 11/91 y 11/92 se crea el Subgrupo de Trabajo N.º 11, de Relaciones Laborales, Empleo y Seguridad Social (en adelante SGT11)²⁹, el cual constituye la primera institución sociolaboral del Mercosur³⁰, aunque subordinado al Grupo Mercado Común, y por tanto dependiente de los responsables de las Relaciones Exteriores y de los Ministerio de Economía (Gonzalez, 2019)

Con la creación de este órgano las cuestiones migratorias encuentran finalmente un ámbito institucional en el cual debían ser examinadas más allá del mero control fronterizo, desde una óptica social y teniendo en cuenta la dimensión humana del proceso. Sin embargo, el Acta de la reunión de agosto de 1992 de dicho subgrupo se manifiesta la preocupación sobre las migraciones de trabajadores entre los Estados Partes al margen de la regulación establecida en cada país. Además, se toma nota de la necesidad de reforzar en el ínterin la fiscalización y cumplimiento de las normas internas en cada Estado, que propenden a la isonomía salarial y en general a la igualdad de condiciones de trabajo entre nacionales y extranjeros (Mármora y Cassarino, s.f.).

Es de destacar que en el SGT11, el tratamiento de la libre circulación de los trabajadores era un objetivo expreso que estaba contenido en una de las nueve comisiones, la n° 3. Su plan de trabajo contenido en el Cronograma de las Leñas, preveía para el 31 de diciembre de 1994 el establecimiento de una propuesta de medidas para implementar la libre circulación en la región que en ese momento debía ponerse a consideración del Grupo Mercado Común. Esto aunque fue considerado un objetivo ambicioso la existencia de este punto en su agenda de trabajo evidencia la centralidad de la cuestión en ese contexto (Vichich, 2003 y-2007).

²⁹ El Grupo Mercado Común (GMC) es uno de los órganos de decisión del MERCOSUR. Depende del Consejo Mercado Común (CMC) y es el órgano superior de los Subgrupos Técnicos de trabajo (Vichich 2003. p.4

³⁰ Sin embargo, una de las singularidades del Mercosur es que existen diferentes órganos que abordan la temática desde diferentes perspectivas, ejemplo de ello es que la temática migratoria ha sido recibida en diferentes ámbitos políticos y sociolaborales diferentes al SGT10,entre ellas la Comisión Sociolaboral (como veremos), el Grupo de Liberalización de Comercio de Servicios y el Foro Consultivo Económico y Social (Vichich, 2007)

No obstante, ha de resaltarse que en el ámbito de las discusiones dentro del SGT11, se manifestó un fuerte nivel de conflictividad hacia el tratamiento de la libre circulación regional, el cual se centró solamente en los aspectos negativos. En consecuencia Vichich (2003), explica que el trabajo de dicho subgrupo se centró en la necesidad de recoger información estadística sobre la inserción de los flujos migratorios en cada territorio y en el intercambio de instrumentos reguladores de las migraciones. Ha de destacarse como únicos resultados palpables de la gestión del SGT11, dos consultorías encomendadas al Banco Interamericano de Desarrollo, una de ellas dirigidas al análisis de los flujos migratorios en cada país que apunto a generar un sistema integrado de normas migratorias e incluía una propuesta para acercarse a la libre circulación.

Al no culminarse el periodo de transición iniciado con la firma del Tratado de Asunción, el cual tenía como objetivo la constitución de un Mercado Común al 31 de diciembre de 1994, la secuencia del proceso fue redefinida estableciéndose una unión aduanera imperfecta en el marco del Protocolo de Ouro Preto, la cual representa una nueva etapa en la construcción del Mercado Común, cuya fecha de constitución definitiva no había sido fijada.

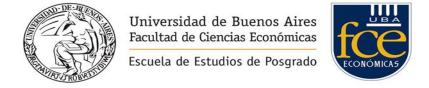
A partir de diciembre de 1995, el SGT10³¹, sustituyó al SGT11, manteniéndose la estructura tripartita. Aunque la toma de decisión final está reservada al sector gubernamental ha sido siempre la regla la búsqueda de consensos tanto a nivel nacional como a nivel regional, mecanismo que hace las resoluciones más sólidas aunque agrega dificultad a su definición (Vichich, 2003).

El Acta Mercosur (MERCOSUR/SGT N° 10/ ACTA 01/95, 1995) revela el nuevo espíritu del SGT11, señalando:

... "Se entiende que el SGT10 no va a ser un ámbito de investigación y análisis, sino que su contenido será de propuestas al GMC nutriéndolo de los insumos necesarios para que en el área sociolaboral pueda adoptar decisiones para ir conformando la dimensión social del Mercosur" (p.1).

Conforme a lo señalado el referente teórico referido a la libre circulación de trabajadores pasó a segundo plano y la movilidad regional de los trabajadores volvió a tener como referente

 $^{^{31}}$ Resolución GMC/Res
20/95, señalada en (MERCOSUR/SGT N° 10/ ACTA 01/95, 1995)



teórico a las migraciones laborales tradicionales, el cual como se ha indicado en nuestro marco teórico hace referencia a asentar la discusión en criterios fundamentalmente nacionales con trazos marcadamente restrictivos, en tanto la libre circulación de bienes y capitales se proponía cada vez con mayor libertad entre los territorios (Vichich 2007).

En el ámbito del SGT0:

..."Los flujos migratorios fueron estudiados y observados en cada uno de los países sin extender el análisis a la movilidad de la región como un todo mientras las normas migratorias y conexas eran analizadas comparativamente, pero sin plantearse la superación de las individualidades de cada sistema jurídico político nacional." (Vichich, 2007, p.7)

Otro cambio suscitado al interior del SGT10, estuvo referido a la modificación de su metodología de trabajo, siendo que desaparecen las comisiones permanentes.

Al respecto, durante la revisión realizada se especifica:

"El subgrupo ha entendido que **no es conveniente mantener el Sistema de Comisiones Permanentes** existente hasta la fecha considerando más adecuado priorizar temas y en oportunidad de tratar cada uno de ellos convocar a grupos de trabajo especiales a los efectos del análisis de dichas propuestas (Acta Mercosur/ SGT10 1/95 p.1, [las negritas son propias]).

En este contexto, las migraciones laborales quedaron institucionalizadas en la Comisión Temática II, que a su vez trataba los temas de formación profesional y la construcción del Observatorio Regional del Mercado de Trabajo.

Asimismo, al respecto de dicha institucionalización, algunos autores señalan:

"Evidentemente esta adecuación de los objetivos repercutió en el tratamiento de las cuestiones migratorias, ya que al no configurarse el Mercado Común, la hipótesis inicial de la libre circulación de los factores de producción no se verificó. El principal cambio con relación al Cronograma de las Leñas en el área migratoria, es que las nuevas pautas negociadoras debían ser elaboradas sobre la base de que la libre circulación de mano de obra está excluida de los objetivo de la presente etapa del proceso de integración" (Mármora & Cassarino, s.f. p. 60)

Una revisión detallada de las Actas de Reunión del SGT10, nos muestra cada uno de los temas que venían siendo tratados al interior del SGT10 desde 1995 hasta 1997, fecha en que se firma en Acuerdo Multilateral de Seguridad Social(al respecto ver tabla en anexo 3.1 (1)).

Con base en la información contenida en dicho tabla ha de resaltarse que la perspectiva de abordaje de la temática social en el ámbito del Mercosur no sólo es múltiple sino que el vaivén del tratamiento migratorio entre la perspectiva de la libre circulación primero y luego el de las migraciones internacionales tradicionales fue una constante que se refleja en las decisiones y temas abordados durante las reuniones del SGT10.

Como se señala en dicha tabla el tratamiento de la Seguridad Social y el de las migraciones laborales no constituyen los único temas en discusión. Al respecto, es claro que en cuanto al tema de la seguridad social desde el año 1995, había un consenso en la necesidad de celebrar un acuerdo que garantizará el acceso a la seguridad social previsional a los trabajadores que hayan residido y trabajado en el mercado laboral formal (cotizando al sistema de seguridad social) de los distintos países³². En tanto se había decidido que la temática de las migraciones laborales contará con la participación técnica del BID. Ya en el año 1996, la temática de la Seguridad Social, vuelve a ser tratada en tanto se acuerda la revisión de un equipo técnico tripartito para perfeccionar y revisar el Proyecto de Acuerdo y su Reglamento Administrativo. Mientras, que el tratamiento de la temática migratoria, se aborda tomando como referente teórico a las Migraciones Laborales centrándose en la evaluación de los trabajos presentados por el BID.

Nuevamente la temática sociolaboral vuelve a ser retomada en el año 1996 SGT10/ACTA/2/96, en tanto :

(...) "Las delegaciones de Argentina, Brasil y Uruguay manifiestan de forma favorable la aprobación y encaminamiento al GMC del Proyecto del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social y su Reglamento Administrativo. Y Paraguay manifiesta que no está en condiciones de aprobarlo y solicita la cooperación de la OISS u otras organizaciones internacionales" (MERCOSUR/SGT N°10/ACTA/2/96, 1996)

Seguidamente se observa como la OISS, asume un rol técnico para las asesorías referidas a la seguridad social así como la OIT, siendo esta última quien presenta el Proyecto de la Dimensión Socio-laboral del Mercosur. En tanto, en el Acta 2/97 del SGT10

89

³² En el siguiente capítulo se analizan los aspectos relevantes de dichos acuerdos. Ha de resaltarse que el mismo entro en vigencia a nivel regional el 1 de junio de 2005. Al respecto de las decisiones tomadas al interior del gobierno argentino para la puesta en práctica del mismo ahondaremos en el apartado siguiente.

(MERCOSUR/SGT N°10/ACTA/2/97, 1997), se aprueba la priorización de los trabajadores extranjeros en zonas fronterizas en los trabajos de la Comisión Ad- Hoc- tripartita. Asimismo, se aprueba la propuesta de cooperación técnica de la OIT y se priorizan en esa cooperación los siguientes temas: inspección del trabajo, observatorio del mercado de trabajo del Mercosur, formación profesional, certificación ocupacional y migraciones laborales. Es en este contexto que se acuerda recomendar al GMC, y por intermedio al CMC, la aprobación en su próxima reunión del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social y su Reglamento Administrativo.

Al respecto, en el debate de las reuniones correspondientes a la comisión temática II, se percibieron dos líneas de trabajo: una referida al conocimiento de las condiciones en que se desarrollan los movimientos laborales fronterizos y otra que quiere avanzar sobre la cuestión normativa migratoria fronteriza buscando aproximar la forma de regular los movimientos en la región (Vichich,2003). Dicha autora refiere además que pese a que ambas formas ofrecen un potencial interesante deben ser concebidas en forma articulada con otras variables dado que un diagnostico no es un fin en sí mismo sino que cobra sentido al convertirse en uno de los elementos que participan en la formulación político normativa y en cursos de acción concretos.

Ahora bien, en este contexto y con base en el proceso de transferencia mediante el *lesson drawing* y aprendizaje político descrito en el capítulo II del presente trabajo, podemos preguntarnos ¿ Es posible que el gobierno argentino o los actores que lideran el proceso hayan importado las políticas migratorias mencionadas siguiendo lineamientos de alguna organización internacional para luego transferirlas de forma intencional a través del Mercosur sólo con una finalidad simbólica o legitimadora?

Aunque en el contexto en el que emerge el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, se contó con la cooperación técnica de la OISS en el ámbito del SGT10, a nivel de perspectiva teórica la temática migratoria era abordada dentro del bloque con una concepción de las migraciones laborales tradicionales³³. Esta contradicción, daba lugar a un incremento de la

_

³³ Sin embargo, el fenómeno de la movilidad geográfica de la mano de obra en esos años se hacía más compleja y por sus características dicha movilidad no es contenida estrictamente en la categoría de migraciones laborales tradicionales y tampoco se encuadran en la libre circulación de mano de obra. Para Vichich (1997), estos movimientos son propios de la transición, y emergen cuando los trabajadores se desplazan laboralmente vinculados a las empresas establecidas en el país o contratadas para ejecutar obras en otro territorio o concesionadas para la prestación de servicios públicos privatizados o constituidas en uniones transitorias de empresas (UTE) o en "joint"

liberalización comercial pero con políticas migratorias sumamente restrictivas, lo cual era reflejo de la "ausencia de reconocimiento de la cuestión social, y entre ellas la movilidad espacial como un elemento constitutivo de la integración regional"(Vichich, 1997). Pese a ello, en el capítulo II del presente trabajo, se ha relevado cómo en ese contexto se perfilaron algunos mecanismos de convergencia de políticas, en los que diferentes organizaciones internacionales ejercieron diferentes roles de actuación.

Conforme a la revisión se ha develado que la forma cómo se mercosuriza el Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile, marca su punto inicial con el diseño de buenas prácticas por parte de las Organizaciones Internacionales, en tanto los cambios que se suscitaban en la corriente política, usando la categoría conceptual de Kingdon(1995), traerían consigo un giro en el abordaje de la temática migratoria desde otra perspectiva al igual que se hacía en otros espacios regionales como la CSM.

Con relación al efecto del perfil alejado de la libre circulación en el contexto de la firma del AMSS uno de los representantes del sector gubernamental en el SGT10, cuando se le pregunta acerca de la implementación de la base digitalizada; aspecto clave para la operatividad del AMSS, señala:

"Bueno, ese fue un planteo que lo llevaba a cabo la Secretaria de Seguridad Social . Era un tema que ya venía desde hace mucho. O sea, los problemas que había de registro entre los trabajadores que circulaban en los demás países. Seguridad Social [haciendo referencia a la Secretaria] tiene convenios bilaterales; históricamente los ha hecho con todo el mundo para compensar aportes. Esto lo que ha hecho [refiriéndose al AMSS] es unificar todos los convenios bilaterales que tenían los países en uno solo. ¡Cada uno tenía sus convenios bilaterales con los otros países, esto sistematizó todo, esto me parece importante!(Entrevista realizada con el informante clave nº 6 en fecha 3/06/2020).

_

venture". Esta población no persigue una residencia formal prolongada. Su permanencia en el territorio receptor tiende a ser corta en función de tareas muy específicas y acotadas en el tiempo: montaje de plantas productivas, servicios técnicos, marketing, supervisiones y gestión de negocios, etc. Podríamos decir que los trabajadores en esta etapa son factores de producción que circulan antes que sujetos de derechos y obligaciones que se desplazan amparados en normas que los garantizan en cualquier país miembro. En consecuencia, la decisión que determina el desplazamiento de los trabajadores es más de orden empresarial que individual o familiar.

El análisis de dichos aspectos nos evidencian que la coordinación de aportes venía siendo trabajada de forma bilateral(aspecto que nos refiere la necesidad de dejar en claro bajo qué condiciones y quiénes deben hacer las contribuciones fiscales en el marco de la operatividad de dicho acuerdo) y que la importancia del Acuerdo radicaba en la unificación de los convenios previamente suscritos en la materia; aspecto que nos sugiere que este Acuerdo no era percibido por este informante clave como un avance hacia la obtención de la libre circulación de las personas.

En este contexto, se consulta además acerca de la influencia de la OISS, en el proceso de elaboración del AMSS, y se indica:

"Me parece que fue muy importante. Yo no trabaje el tema porque lo trabajaron los expertos de seguridad social pero me parece que fue muy importante. Nosotros simplemente allí fuimos mesa de entrada no tuvimos gran influencia, no quisimos, porque es un tema que no conocemos en profundidad" (Entrevista realizada con el informante clave n° 6 en fecha 3/06/2020)

Este fragmento, nos refiere que las cuestiones técnicas del Acuerdo no fueron abordadas por dicho sector. En cambio, se destaca la importancia de la OISS en la elaboración y cooperación técnica, cuestión que a su vez fue vislumbrada al analizar las actas del año 1997.

No obstante, la posición del sector gubernamental es otra cuando se pregunta acerca de su participación en el marco de Declaración Sociolaboral del año 1998 (DSL), la cual en su artículo 19, establece de forma explícita que los trabajadores del Mercosur tienen derecho a la Seguridad Social en los niveles y condiciones previstas en las respectivas legislaciones nacionales.³⁴

Al respecto:

³⁴Declaración Sociolaboral del Mercosur, 10 de diciembre de 1998. Recuperado de: http://www.trabajo.gov.ar/downloads/conaeti/declaracion_sociolaboral.pdf. Consulta: 08-04-2020).

"Nosotros cuando estuvimos discutiendo estos años . Nosotros nos centramos básicamente en que el tema era un tema de política, de **desarrollo social** por lo tanto nosotros más que nada nos centramos en la construcción teórica más que en el contenido. Nos importaba más que nada poder construir esa comisión de seguimiento de la declaración porque nos parecía que iba a ser el corazón de la declaración. No le dimos tanta importancia a las normas porque nosotros entendimos que las normas ya estaban en los países. No eran nuevas. Solamente hacer prevalecer algunos institutos para diferenciarse de la declaración de la OIT de 1998. En esa discusión y teniendo en cuenta que la **seguridad social** estaba dando un debate internacional de otra dimensión no tuvimos tampoco el contexto suficiente para imponer una norma en ese sentido. Lo importante para nosotros era la **Comisión de Seguimiento** y la instalación del **diálogo social** dentro de la estructura de decisión dentro del Mercosur" (Entrevista realizada con el informante clave n° 6 en fecha 3/06/2020 [las negritas son propias])

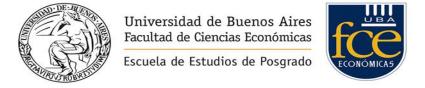
En el marco de la necesidad de establecer un ente que hiciese seguimiento a lo contemplado en la Declaración Sociolaboral, surge la **Comisión de Seguimiento** o **Comisión Sociolaboral del Mercosur (CSLM)**, la cual pasa a depender directamente del GMC ³⁵, objetivo deseado por el sector gubernamental en este contexto. Ahora bien, ¿cómo se perfila la concepción de diálogo social en el proceso de toma de decisiones?.

Al respecto, cuando se pregunta acerca de ¿cómo era el proceso de toma de decisiones dentro del SGT10?, se indica:

"Era a través del diálogo social ... todas las posiciones se iban conversando, acercando o descartando a medida que íbamos avanzando. O sea, que no hubo imposiciones; las circunstancias fueron llevando a esta construcción consensual que en última instancia termino siendo el modelo del Mercosur. (...) Nunca se discutió más si tenía que ser un acuerdo, un tratado o un protocolo [haciendo referencia a la Declaración Sociolaboral de 1998]. Si bien es una reivindicación histórica del sector trabajador, saben ellos que hay una etapa previa que tiene que ver con la vigencia cultural y social de las norma [refiriéndose a la necesidad de establecer un ente de seguimiento]" (Entrevista realizada con el informante clave n° 6 en fecha 3/06/2020 [las negritas son propias]).

En ese sentido, cuando se consulta acerca de la forma de actuación de las organizaciones internacionales el representante del sector gubernamental indica:

³⁵ Art. 20 de la Declaración Socio-laboral de 1998.



"Siempre hacen lobby[haciendo refeencia a la OIT, OIM, BID, Unión Europea, OEA] si si por supuesto, no presión, sugerencias. La OIT, lo que planteaba era la ratificación de una serie de convenios por todos los países. Y que actuara el sistema de control de la OIT" (Entrevista realizada con el informante clave nº 6 en fecha 3/06/2020 [las negritas son propias])

No obstante, vale la pena comparar esta respuesta con la respuesta afirmativa indicada cuando se consulta acerca de los Convenios de la OIT, como mecanismo de influencia.

Los fragmentos arriba señalados nos evidencian que el sector gubernamental argentino se inclinaba en aquel contexto por instrumentalizar un mecanismo que permitiera hacer un seguimiento a la Declaración Sociolaboral de 1998. Asimismo, cuando se analiza en perspectiva dicha idea y tomando como referencia la información contenida en el anexo 3.1(1) ha de resaltarse que en el seno del SGT10, a su vez se venía llevando a cabo el proyecto de cooperación técnica de la OIT denominado Dimensión Sociolaboral, por lo cual la influencia era explicita.

Ahora bien, en el entendido de que el SGT10, estaba conformado por representantes no sólo del sector gubernamental, sino también del sector sindical, es oportuno que en el marco del análisis del proceso de toma de decisiones se aborden los criterios presentados por el sector sindical.

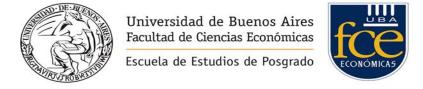
En relación con ello, a continuación se muestran algunos fragmentos de la entrevista realizada a la representante del sector sindical dentro del SGT10:

A continuación se muestran los fragmentos referidos a la razón por la cual Argentina internalizó el AMSS:

"Lo que se observó más en el caso argentino es una vocación integracionista.

Me parece que hay una tradición más dentro de la burocracia de los ministerios del trabajo que hace se tenga una vocación integracionista más fuerte" (Entrevista realizada con la informante clave n°5, en fecha 15/04/2020).

Seguidamente, se consulta acerca del planteamiento del sector sindical en relación al tema de la Seguridad Social e indican:



"Bueno, el AMSS está muy vinculado a lo que nosotros llamamos en realidad el sistema de previsión social, al sistema de jubilaciones y pensiones. El planteo sindical es que los aportes que un trabajador o trabajadora hace a la seguridad social son personales y que lo que necesitamos es una libre circulación de esos aportes. Entonces el trabajador, que por ejemplo, trabajaba 5 años en Paraguay o 10 años en Brasil y cuya culminación de la vida laboral terminaba siendo en Argentina los aportes fueran transferidos al país donde la persona se terminaba jubilando por el tema de la portabilidad" (Entrevista realizada con la informante clave n°5, en fecha 15/04/2020).

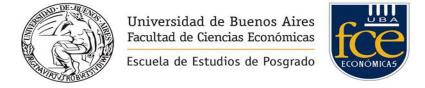
El análisis del fragmento señalado nos sugiere que desde el sector sindical una de las razones por la cual Argentina internalizaba el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social estaba asociada con el reconocimiento reciproco entre los negociadores representantes de los Ministerios del Trabajo.

Del mismo modo, se evidencia un aporte sustancial que desde la visión del sector sindical se tenía acerca de lo que significaba el AMSS, a diferencia de lo sugerido por el representante del sector gubernamental. De la misma manera, surgen otras categorías que desde el sector sindical se concebían cómo fundamentales para poder ratificar el Acuerdo, a saber: la certificación profesional y la base digitalizada y la libre circulación de personas.

En relación a la certificación profesional y la base digitalizada, señala:

"El sector sindical trabajó sobre los 2 mecanismos que eran necesarios para poder ratificarlo. Uno es el vinculado al tema de la certificación profesional, particularmente de certificación de competencias y el otro estaba vinculado a tener una base digitalizada particularmente en Paraguay. (...)entonces era muy difícil ponerlo en vigencia sino había una base digitalizada en Paraguay por eso el sector sindical solicito ayuda en varias oportunidades al GMC aunque muchas fueron fallidas. Finalmente, se le solicitó al gobierno argentino que fortaleciera el Ministerio del Trabajo en Paraguay para poder digitalizar el sistema de aportes de seguridad social.

Nosotros lo que hicimos primero fue solicitarle ayuda al GMC, sin éxito. Luego lo que hicimos fue directamente solicitar **cooperación internacional** para poder digitalizar el sistema, también sin éxito y finalmente fue el **gobierno argentino** el que hizo un sistema d**e cooperación bilateral** para fortalecer el Ministerio del Trabajo porque no lo tenía el gobierno de Paraguay en su momento (...) luego logro tenerlo hasta el 2015. Pero, después paso a estar bajo la órbita del Ministerio de Justicia, el **[ámbito]** del trabajo" (Entrevista realizada con la informante clave n°5, en fecha 15/04/2020 [las negritas son propias])



La información arriba indicada nos pone de relieve el trabajo realizado por el sector sindical en el marco de la ratificación del AMSS, así como el rol del gobierno argentino a través del establecimiento de un sistema de cooperación bilateral para fortalecer el Ministerio del Trabajo en Paraguay.

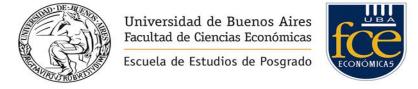
"La otra cuestión es el tema de la libre circulación de personas en virtud de tener ciertas condiciones básicas que tienen que ver con que la certificación de competencias estuviera avalada por los países. Allí la dificultad la tiene Argentina porque tiene una dualidad en su sistema educativo. Por un lado, la formación profesional sería como un subsistema dentro del Ministerio del Trabajo[certificado por el Ministerio del Trabajo] que lo certifica el Ministerio del Trabajo y [y no por el Ministerio de Educación] no lo certifica el Ministerio de Educación"(Entrevista realizada con la informante clave n°5, en fecha 15/04/2020 [las negritas son propias])

Del mismo modo, el análisis de la categoría referida a la libre circulación de personas, nos devela que pese a la cooperación bilateral entre el gobierno argentino y el paraguayo impulsada por parte del sector sindical en torno al fortalecimiento de un Ministerio de Trabajo en aras de digitalizar el sistema de aportes de seguridad social en Paraguay, existe a su vez una dificultad al interior del gobierno argentino vinculada con la certificación de competencias a nivel profesional .

3.1.2 El Foro Especializado Migratorio del Mercosur (FEM)

En 1996, es creado por Decisión del Consejo del Mercado Común (CMC), decisión 07/96, la Reunión de Ministros del interior del Mercosur y Estados Asociados (RMI), ámbito especifico del Mercosur para el debate de las cuestiones de seguridad, las políticas migratorias y otros temas de competencia de estas carteras ministeriales, con el fin de avanzar en la cooperación, coordinación de políticas y elaboración de mecanismos comunes tendientes a profundizar la integración regional (Litterio & García, 2019).

En el interior del mismo, la visión de los funcionarios que conformaban la Comisión Técnica estaba guiada por criterios de seguridad, los cuáles conformaban el Grupo de Trabajo Especializado Migratorio. Dicha comisión estaba conformada por funcionarios del área de



seguridad, cuya tarea primordial es analizar los resultados de los negociadores de sus grupos de trabajo y encauzarlos a la firma de los ministros del interior³⁶.

En relación con ello una de nuestras informantes claves en el proceso referido a la elaboración y presentación del Acuerdo de Residencia, nos refiere un aspecto clave vinculado con ese aspecto:

"Las decisiones que venían del ámbito migratorio eran propuestas del grupo, pasaban a la Comisión Técnica y de allí a la Reunión de Ministros. Lo que hay que tener en cuenta es que la Comisión Técnica estaba formada por funcionarios de seguridad, cuya visión era desde el ámbito de seguridad. Lo cual muchas veces hacía que las propuestas del ámbito migratoria fueran reformuladas o vetadas a partir de esta Comisión Técnica. (...)El tema era que las propuestas de la parte migratoria no llegaban a la definición política y eso era lo que se necesitaba, que las decisiones acerca de la política migratoria que iba a regir en la región pasaran a una definición política" (Entrevista realizada con la informante clave n° 2, en fecha 10/04/2020)

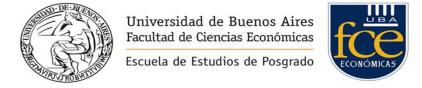
La categoría: estructura y toma de decisiones dentro de la Reunión de Ministros del Interior, nos permite distinguir que sin duda el tema migratorio dentro del entonces GEM, venía asociado a un tema de seguridad nacional, lo cual hacía que al momento de llegar un documento de trabajo a la Comisión Técnica ésta no pudiese pasar a la definición política.

Es así como también en esta instancia se refleja esta perspectiva de tratamiento de la movilidad de personas bajo un enfoque de migraciones internacionales tradicionales. En relación con ello, el análisis de los datos recabados durante las entrevistas nos refiere que en el marco de una de las razones consideradas dentro de la Comisión Técnica de la RMI, para no considerar la regularización se encontraba la idea de la inseguridad vinculada con la regularidad.

Al respecto de ello, el análisis de las entrevistas realizadas nos refiere dicho aspecto:

(..)"Era como una cuestión de que a partir de hacer ese régimen tan fácil estando en Argentina y siendo nacional de un país del Mercosur se le permitiera la regularización [entonces] los sectores de seguridad teníamos una visión desde mi punto de vista errónea [Entendían] entendía que eso iba a favorecer a la delincuencia y la inseguridad entonces hubo bastantes argumentos como para presentar para convencer a los funcionarios argentinos de todo esto

³⁶ Ídem



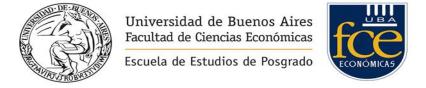
que te estoy planteando en esta última parte de la charla ..es lo que se dio en Argentina[irregularidad de los migrantes mercosureños era consecuencia de amnistías temporales].(...) Y cómo te decía los representantes del sector de seguridad de Argentina entendían que si regularizábamos mucho iba a ver cómo un aumento de la inseguridad verdad y el planteo que teníamos nosotros era que realmente era contrario a ese pensamiento" (Entrevista realizada con la informante clave n° 2, en fecha 10/04/2020, [las negritas son propias])

Un análisis de los datos referidos durante las reuniones realizadas en el ámbito de la RMI, desde 1997 hasta 2003, nos refiere que un aspecto recurrente es el control fronterizo y la facilitación del tránsito de personas y mercaderías en las zonas limítrofes (Triple Frontera), así como la identificación de personas y control de tránsito de mercaderías en las zonas fronterizas.

Al respecto, la información develada en el análisis de la información referida en la tabla del anexo 3.2(2), refiere cómo en el año 2000, los acuerdos centrales estaban vinculados con la creación de un Plan General de Cooperación y Coordinación recíproca para la Seguridad Regional, en materia de tráfico de menores, delitos económicos, financieros e licito ambientales, así como en un plan especializado en capacitación y complementación del Plan de Seguridad Regional. En ese orden de ideas vemos cómo a partir del año 2001, el factor terrorismo, hace su eco a nivel Mercosur, y en consonancia con ello en la RMI, los acuerdos de cooperación policial y la adecuación del Plan General de Cooperación y Coordinación reciproca para la seguridad regional continúa siendo objeto de acuerdo y discusión y conforme con ello se realiza la conformación del Grupo de Trabajo sobre Terrorismo y Grupo de Trabajo Especializado sobre Terrorismo

A partir del año 2002, es que la temática migratoria revive nuevamente bajo la figura del Acuerdo Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes entre los Estados Parte del Mercosur, Bolivia y Chile, en tanto se mantiene constante la adecuación del Plan General de Cooperación y Coordinación recíproca para la Seguridad Regional entre los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile.

Paralelamente, en el mismo año 2002, en el seno de la RMI, emerge el Acuerdo sobre Regularización Migratoria en los Estados de Residencia y el Proyecto de Acuerdo de Residencia



para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur el cual pocos meses después en diciembre de 2002, es firmado.

Ahora bien ¿cómo estos cambios en la priorización de las temáticas a ser abordadas dentro de la RMI, influyeron en la decisión de la Comisión Argentina al presentar el proyecto del Acuerdo de Residencia? Como, ya se ha analizado e interpretado en el capítulo II del presente, uno de los informantes claves en el marco de esta investigación refiere que el proyecto de Acuerdo de Residencia emerge desde la Comisión argentina en el seno del entonces GEM (cómo hemos reseñado en el capítulo II de la presente tesis) en el marco del surgimiento de una ventana de oportunidad política, así referida en la presente investigación. Del mismo modo, dicha ventana nos refiere un aspecto clave de los actores políticos participantes (emprendedores de políticas), que en el marco de los términos conceptuales de esta investigación son considerados "actores que racionalizan los acontecimientos" y es el referido a la consideración la "irregularidad migratoria" de los migrantes como un problema común a los demás países del bloque.

Al respecto se muestra:

"Entre las situaciones que se presentan dentro de la mesa de negociación era una **preocupación común de los países que participábamos** allí **el tema de la irregularidad migratoria** en el territorio . Era una preocupación que quedaba en carpeta" (Entrevista realizada con la informante clave n° 2, en fecha 10/04/2020, [las negritas son propias])

La categoría indicada nos devela cómo la presentación del proyecto de Acuerdo de Residencia, emerge como respuesta a un problema común a los demás países del bloque, que a su vez afectaba a Argentina como principal país receptor de los migrantes dentro de la región, dado que en ese contexto:

"Aproximadamente el 85% de los migrantes³⁷ que recibe Argentina provienen de países que integran el MERCOSUR, lógicamente esa circunstancia debía incidir al momento de definir la

-

³⁷ En el cuarto capítulo de este trabajo se analiza de forma detallada la cantidad de migrantes en el territorio argentino en ese contexto. Al mismo tiempo que se vislumbra el panorama de inserción laboral de los mismos y los problemas de implementación de los Acuerdos conforme los resultados develados por las entrevistas realizadas.



implementación de una política migratoria que resultara eficaz para reducir la irregularidad y lograr la inserción del migrante en la sociedad"(OIM, 2012).

Seguidamente, en el año 2003, se marca un hito en el tratamiento de la temática migratoria tanto dentro del Mercosur como al interior del gobierno argentino, así como a nivel regional, dado que Brasil y Argentina manifiestan una estrategia común en torno al objetivo que debía tener el Mercosur, cuestión manifestada públicamente por Luiz Inacio Lula da Silva en Brasil (2002), y Néstor Kirchner en Argentina (2003)³⁸.

Al interior de la RMI la creación del FEM³⁹, el cual viene a ocupare específicamente de los temas migratorios, quedando el GEM, con competencias especificas en el tratamiento de la seguridad regional, generó cambios sustanciales que sustentan una nueva postura regional sobre el fenómeno migratorio . En ese orden de ideas el MERCOSUR/XIVRMI/ACTA Nº 2/03 expresa:

"Que es voluntad de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile acordar soluciones jurídicas para el fortalecimiento del proceso de integración.

Que la **movilidad de personas** tiene indudable impacto en el desarrollo de los países, tanto de origen como de destino, situación que requiere atención especial para su tratamiento.

Que resulta conveniente avanzar en una **postura regional** sobre el **fenómeno migratorio** frente a los **cambios** que en la materia se están produciendo en la **coyuntura internacional** y que la entidad de la temática migratoria, y la experiencia acumulada en este ámbito, ha puesto en evidencia la conveniencia de establecer un foro especializado en materia migratoria" (MERCOSUR/XIVRMI/ACTA Nº 2/03, 2003..p.2)

En conversación con una de los informantes claves en esta investigación podemos decir que sin duda la creación de lazos de confianza al interior de las instituciones como GEM, primero, luego FEM, se construyó a razón de un trabajo común sobre un interés común (**irregularidad migratoria, irregularidad laboral**). Y que en consonancia con ello la estrategía del gobierno Argentino en la presentación del proyecto de Acuerdo de Residencia

³⁸ La voluntad política de ambos países en la construcción de la integración política es manifiesta primero por Brasil en la Carta dirigida a los Argentinos reproducida en el artículo: Lula, Chávez y el Príncipe Felipe expresaron optimismo y apoyo en el diario Clarín, Buenos Aires, Argentina, 26 de mayo de 2003.De la misma manera, la firma del consenso de Buenos Aires, representa un hito en el cual comienza a consolidarse y profundizarse la dimensión social y política del Mercosur. Los Presidentes de la república Argentina, Néstor Kirchner y de la República Federativa de Brasil Luiz, I. Lula da Silva: Consenso de Buenos Aires, Argentina , 16 de octubre de 2003. Recuperado de: http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/45444/Argentina-Brasil__Consenso_de_Buenos_Aires__3_p._.pdf?sequence=5

 $^{^{39} (}MERCOSUR/XIVRMI/ACTA \ N^{\circ} \ 2/03, \ 2003)$ - Anexo VII, XII Reunión de Ministros del Interior 40 Ídem.

vinculó la estimación de un problema interno que a su vez era común a los demás países del bloque.

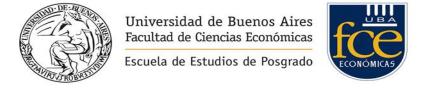
A continuación, señalamos el extracto al cual hemos hecho referencia:

"En primer lugar, los lazos de confianza venían siendo construidos en el trabajo común sobre un interés común, que normalmente suele ser un gran constructor de relaciones. Ese interés involucró el deseo de solucionar problemas generados por la forma que asumían las migraciones que afectaban tanto a los países de origen como a los de destino: la irregularidad, migratoria que devenía en irregularidad laboral con todos los efectos negativos que acarrea. Eso ya de por si permitía poder sobrepasar las posiciones de cada uno de los países que multilateralmente intentaban alcanzar el mejor resultado para su problema. A eso se agregaron nuevos elementos: hacía ya tres o cuatro años que se venia dialogando sobre la base de los DDHH de los migrantes, nuevas formas de tratamiento de las migraciones en la Conferencia Suramericana sobre Migraciones; por otro lado en 2004, se independiza el tema migratorio del tema Seguridad, al crearse FEM como foro autónomo, lo que quita un factor que podía ser irritante; también la permanencia de los mismos negociadores durante tiempos prolongados: los negociadores se conocían a fondo no solo en la mesa de negociaciones, también en lo personal lo que para todos era un dato sobre que podían esperar de cada uno; la experiencia en el tratamiento de las migraciones de la Argentina como gran receptor creo que que también fue determinante en ese nivel de confianza" (Entrevista realizada con la informante clave nº 3, en fecha 24/05/2020, [las negritas son propias]).

Conforme a la información develada por la entrevistada podríamos decir que la situación interna argentina no fue el único elemento considerado por parte de la Comisión argentina al momento de realizar la propuesta del Acuerdo de Residencia, puesto que ya tres o cuatro años antes de la creación del FEM⁴¹, se venía realizando un nuevo tratamiento de las migraciones vinculada con los DDHH de los migrantes, destacándose el rol que venían desempeñando la CSM.

_

⁴¹ Desde 2001 a 2011, se venían realizando diferentes ediciones de la CSM.A partir de un proceso iniciado en la X CSM de Cochabamba, se pone en marcha el Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones, que contempla acciones en las áreas de promoción de los derechos de los migrantes, relacionamiento con los organismos de integración, impulso a la participación de la sociedad civil, mejoramiento de la información migratoria y fortalecimiento de la gestión migratoria, incluyendo la gestión fronteriza (OIM, 2012).



Ahora bien en el marco del objetivo general de investigación y los aspectos develados en este apartado podríamos responder si la decisión de la Comisión argentina fue el resultado de una elección voluntaria de los actores domésticos o fue inducida por la presión directa de otros actores o por la presión indirecta del entorno. Al respecto, las evidencias develadas en las entrevistas realizadas nos indican que en el marco del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, el actor clave fue el sector sindical. Del mismo modo, la presencia de la OISS, en el ámbito de la cooperación técnica durante las reuniones del SGT10 fue fundamental. Al contrario, el criterio del sector gubernamental iba orientado en ese contexto no en lograr una coordinación de los aportes de los trabajadores del Mercosur, lo cual venía trabajando Argentina a nivel bilateral, sino en lograr la creación institucional de un ente que pudiese hacer seguimiento a lo estipulado en la Declaración Sociolaboral de 1998, cuestión que se venía discutiendo al interior de la SGT10. La idea de establecer una Declaración Sociolaboral con independencia de la OIT era un objetivo expreso del sector gubernamental en un aspecto en el cual la OIT, venía ejerciendo presencia; aspecto develado en la tabla del anexo 3.2 del presente.

La decisión del gobierno argentino en el ámbito de la aplicación unilateral del Acuerdo de Residencia, no sólo emerge como un proceso de elección voluntaria (*lesson drawing*) y de aprendizaje político de los actores claves, también en el marco de esa decisión la presión de actores domésticos, ambos aspectos ubicados en un nivel nacional. A su vez en el nivel regional el tratamiento de la temática migratoria desde una perspectiva de los derechos humanos de los migrantes en el ámbito de la CSM, la cual cuenta con la cooperación técnica de la OIM, fue sumamente significativo.

3.2 Rol del Estado Argentino en la determinación de las políticas migratorias.

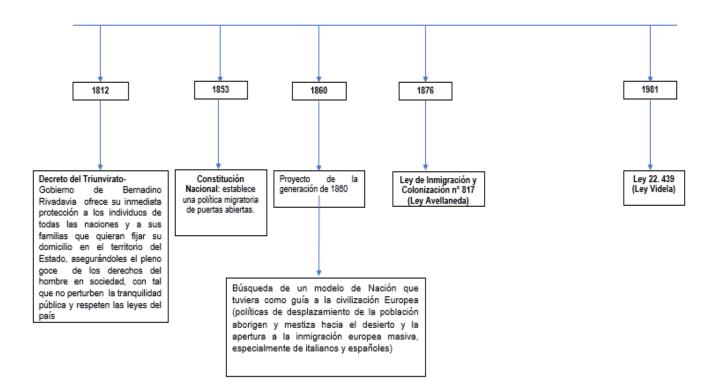
3.2.1 El Estado Argentino y la determinación de las políticas migratorias

En el marco de las políticas migratorias establecidas por el gobierno argentino una revisión histórica de las medidas tendientes al tratamiento de la temática migratoria en Argentina nos devela que la misma fue objeto de los *proyectos políticos de los Estados*. En ese sentido Devoto (2003), señala que en Argentina, la noción de inmigrante, definida por las elites argentinas, tuvo desde su momento fundacional una connotación positiva, aunque fuera restringida progresivamente a su carácter europeo y agrario (p. 40). En sus palabras, dicha

visión estuvo asociada a una visión positiva de la inmigración la cual estuvo asociada a la imagen de los inmigrantes como "agentes de civilización" y "fuerza de trabajo".

A continuación se muestran una línea de tiempo que nos muestra algunas de las estrategias migratorias promovidas por el gobierno Argentino en el marco de sus objetivos:

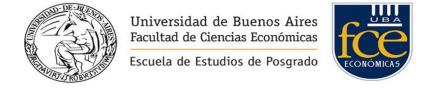
Figura 3.3 (1) Dinámica migratoria en Argentina, (1812-1981)



Fuente: Elaboración propia (2020), basada en la información contenida en Giustiniani (2004)

Durante el Decreto de 1812, se les daría a los agricultores los campos para que trabajen, y la posibilidad de introducir al país los medios para explotar la minería a los que así lo deseaban. En consecuencia muchos extranjeros se radicaron en Buenos Aires, la mayoría vinculados con actividades mercantiles o artesanales.

En 1853, la Constitución nacional del año establece una política migratoria de puertas abiertas. Esto ocurre en un período histórico caracterizado por un desarrollo capitalista dependiente basado en la afluencia de capital y mano de obra extranjera y sostenido por una estrategia agroexportadora, donde se sanciona la Ley de Inmigración de 1876 conocida como



Ley Avellaneda, a través de la cual se canalizarán el flujo migratorio hacia la Argentina y el proceso colonizador (Novick, 1997:91-92).

La Ley n° 817 de Inmigración y Colonización (Ley Avellaneda), define al Inmigrante como:

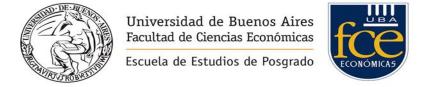
"Todo extranjero jornalero, artesano, industrial, agricultor o profesor que, siendo menor de 60 años, y acreditando su moralidad y aptitudes, llegase a la República para establecerse en ella". La ley contiene una serie de medidas para atraer la inmigración y afincarla en el país. Su preocupación se centraba tanto en el proceso de selección como en el cuidado de las personas durante su viaje, y su recepción y colocación en condiciones lo más ventajosas posibles" (Giustiniani, 2004)

Se ha considerado a esta ley como una respuesta del gobierno ante la crisis económica y el retroceso de la inmigración europea, dando un marco más amplio de la inmigración a promover, que no se limitaba expresamente a la de ese origen. No obstante, esta Ley Avellaneda fue a su vez reglamentada por la Ley nº 4.144 de Residencia de Extranjeros de 1902⁴², la Ley nº 7.209 de Defensa Social de 1910 y el decreto del 31 de diciembre de 1923. Ya con la Ley de Residencia el problema migratorio se empezó a concebir como un problema policial a través de políticas represivas por lo cual se concibió como un instrumento claro que buscaba la expulsión de extranjeros considerados como elementos no gratos o perjudiciales para los intereses de la nación. Esta ley fue derogada en 1958.

Los legisladores socialistas en los años 1904, 1912, 1915, presentaron proyectos para la derogación de la Ley de Residencia, dirigidos por el diputado Alfredo Palacios alegando la inconstitucionalidad de dicha Ley. En 1923, Hipólito Yrigoyen puso en vigencia un decreto que exigía a los inmigrantes la presentación de tres certificados (salud, antecedentes penales, no mendicidad) para permitir su ingreso al país (Giustiniani, 2004)

De acuerdo a algunos autores, las políticas restrictivas se basaban en motivos económicos (crisis, desempleo, etc.), pero analizando las medidas adoptadas durante toda la década de los veinte, en plena recuperación de la economía, encontramos que no se trata tanto de disminuir el flujo como de modificar el origen étnico, nacional o religioso (Devoto, 2003).

⁴² En el contexto de la Ley de Residencia de 1902 de acuerdo con Devoto (2003), los inmigrantes dejaron de ser laboriosos para volverse potencialmente peligrosos. A principios del siglo XX, con el crecimiento de la participación de los inmigrantes en la formación de asociaciones obreras y movimientos políticos socialistas y anarquistas, la figura del inmigrante se torna para las clases dirigentes una amenaza al orden y cohesiones sociales.



La conclusión es bastante obvia: las necesidades de la política y no las de la economía han dominado la forma, la oportunidad y la sustancia de las decisiones restrictivas (Giustiniani, 2004)

Con el advenimiento de las dictaduras a partir de 1966, la políticas migratorias se tornaron más restrictivas; al respecto se indica:

"Con Onganía, la normativa y el control migratorio se endurecen, se autoriza el despido sin indemnización de trabajadores ilegales. En 1969 se autoriza al Poder Ejecutivo a expulsar a cualquier extranjero que atente contra la paz social, la seguridad nacional o el orden público, aunque luego en 1971 se dictan tres decretos para los inmigrantes en situación irregular de países limítrofes, a fin de facilitar su regularización" (Giustiniani, 2004)

En este contexto, y más específicamente desde 1950, la inmigración limítrofe venía adquiriendo peso dentro de la población extranjera, siendo llamada como migración limítrofe o golondrina. La inmigración y los inmigrantes eran definidos en términos de legalidad /ilegalidad utilizando categorías como ilegales por ingreso o ilegales por permanencia, tal como se evidencia en el Decreto-ley nº 4805/63(Domenech, 2009). A partir de estos años las amnistías también fueron destinadas particularmente a los inmigrantes de los países limítrofes.

Sin embargo, en el año 1973, con el advenimiento de las democracias, un diagnóstico explícito de la situación poblacional, contenido en el Plan Trienal dio lugar a nuevos objetivos en la materia dirigidos a aumentar y reorientar la inmigración en Argentina⁴³.

Con el Decreto-Ley n° 22.439 del 23 de marzo de 1981(Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración), emanado del gobierno de facto y conocido hasta nuestros días como ley Videla, se agrava nuevamente el carácter discriminatorio, policial y represivo de la política migratoria 44, la misma se mantiene vigente y reglamentada durante los posteriores gobiernos constitucionales de Raúl Alfonsín y Carlos Menem⁴⁵

Ahora bien, la revisión histórica de los principales hitos regulatorios a nivel de políticas migratorias en Argentina nos permite evidenciar que desde 1981, la política migratoria que regía era la Ley Videla. Esta normativa, tal como indica Mármora (Citado en Domenech 2005):

⁴⁴ Ídem

⁴³ Ídem

⁴⁵ Ídem

"Reduce a su mínima expresión los derechos del migrante habilitando la detención sin orden judicial, así como los allanamientos de hogares donde se sospechaba que se encontraban migrantes irregulares, obliga a denunciar a aquellos extranjeros sin la documentación requerida para residir en el país, restringe el acceso a la salud, educación y trabajo a los migrantes en situación irregular, y limita las posibilidades de realizar trámites de radicación a aquellos migrantes que deseaban hacerlo una vez instalados en el país" (p. 5).

Durante el segundo periodo presidencial de Carlos Menem esta ley tuvo su reflejo más claro alcanzando la mayor política restrictiva después del regreso de la democracia. Domenech (2009), señala que esta se sostuvo mediante el Reglamento de Migraciones de 1994 establecido por el Decreto 1023/94.

En todo este contexto la llamada inmigración limítrofe - no sólo ella- sirvió de pretexto para explicar distintas situaciones sociales por las que atravesaba el país y justificar una serie de medidas económicas enmarcadas en las políticas de ajuste estructural del programa neoliberal que se pretendía consolidar (Domenech, 2009). En consonancia con ello:

"Desde la Ley de Residencia de 1902 hasta nuestros días la historia de la política migratoria argentina fue signada por la utilización de los mitos para hacer de los migrantes el **chivo expiatorio** de todos los males: se los ha vinculado a la cuestión de la **seguridad nacional** durante los períodos de las dictaduras militares y, en tiempos de democracia, al **delito común** y a la competencia con el trabajo de los argentinos, siendo estas afirmaciones totalmente falaces a la luz de las estadísticas)[las negritas son propias]" (Giustiniani, 2004, p. 13).

Ya en diciembre de 2003 con el consenso de todos los partidos políticos se sanciona en el Congreso Nacional la Ley 25.871, lo que constituye un logro histórico: la derogación de la ley de migraciones de la dictadura militar (sancionada en 1981) de la democracia (Modolo et al., 2010).

Ahora bien, la precisión histórica del significado de la Ley de Migraciones 25.871, nos permite retomar la categoría conceptual sobre la cual abordaremos el desarrollo del siguiente subcapítulo la cual se refiere a la categoría de inmigrante la cual forma parte constitutiva del marco teórico de esta investigación.

"La categoría de inmigrante no es una consecuencia de los hechos, sino una decisión clasificatoria. No emana de la naturaleza de los movimientos de la población, es el resultado histórico de la imposición de una determinada forma de visión y división que promueve un tipo de políticas que



mientras restringen y problematizan ciertos movimientos de población, facilitan y normalizan otros " (Domenech, 2009. P. 17).

Esta categoría nos lleva a preguntarnos acerca de ¿por qué fue posible el tratamiento de la temática migratoria en el ámbito multilateral? En línea con la perspectiva de abordaje del presente trabajo de investigación, y la consideración de la ambigüedad como parte constitutiva del espacio en que se formulan las políticas se han venido develando cada una de las características en torno a las cuáles los acuerdos en análisis se firmaron y los criterios utilizados en la toma de decisiones por parte de los formuladores de políticas, cuestión que nos da cuenta del carácter limitado de la racionalidad y su uso instrumental (Zahariadis, 2010). Bajo esta lógica se ha evidenciado que el proceso de toma de decisiones está enmarcado en la combinación de tres corrientes: la corriente de problemas, la corriente de políticas y la corriente política; la cuáles confluyeron en un momento especifico dando lugar a una ventana de oportunidad política, y en la cual la labor realizada por los emprendedores de políticas fue clave⁴⁶. Del mismo modo, hemos ido develando cómo en el caso específico del Acuerdo de Residencia, el proceso de negociación del mismo se ha enmarcado en un proceso de transferencia voluntaria (lesson drawing), y aprendizaje político, que desencadena en un proceso de mercosurización al interior de Argentina, realizando una aplicación unilateral de dicho Acuerdo y subsiguientes procesos de adecuación internos para la puesta en práctica de dichas normas con el objetivo de expandir sus prácticas al resto de los Estados Miembros del bloque. Ahora, bien ¿ existen aportes conceptuales desde el punto de vista de la Teoría de la Integración que expliquen este proceso? Esto será develado en el siguiente apartado.

3.3 Enfoques teóricos de la integración regional y sus limitaciones explicativas.

Como se ha indicado en nuestro marco teórico el enfoque de la toma de decisiones prevista por el enfoque de la transferencia de políticas en el marco de este proyecto entiende que una política:

(...) "así como realmente se decide y efectúa es el resultado de toda una serie de decisiones y acciones de **numerosos actores políticos** y **actores extra gubernamentales** (...). No es la simple decisión deliberada del actor gubernamental (...). Hay que incorporar las muchas y diversas acciones de los muchos actores participantes, que en sus diversas interacciones han preparado y condicionado

107

⁴⁶ Dichos aspectos fueron abordados de forma detallada en el capítulo II del presente trabajo.

la decisión central, le dan forma y la llevan después a la práctica haciéndola y rehaciéndola, con el resultado muy probable que los efectos (resultados) finales no se asemejen a las intenciones y planes originales" (Aguilar, 1992. [las negritas son propias]).

Cada uno de los enfoques sobre la integración regional mencionados (Neofuncionalismo revisado, Intergubernamental liberal y Funcionalismo dialéctico) nos dan cuenta de la multiplicidad de actores intervinientes en un proceso de integración, así como de la supremacía de categorías conceptuales con respecto a otras. Para ello, cada uno ha tomado un conjunto de variables y las ha relacionado entre ellas para comprender y abordar un contexto especifico referido en la mayoría de los casos al proceso de integración europeo. Conscientes, de dichas restricciones, se ha optado por evidenciar las razones que los entrevistados asociaron con la firma de los Acuerdos en análisis para a partir de allí ir marcando las diferencias relevadas dentro del presente objeto de estudio a fin de aportar las limitaciones explicativas de dichos enfoques tomando algunos de sus aportes sustanciales.

A continuación se precisan las razones que el gobierno argentino considero como claves al momento de firmar el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social:

Tabla 3.3 (1) Razones del gobierno argentino: Acuerdo Multilateral de Seguridad Social

	Transcripción entrevista n° 3	Transcripción Entrevista nº 5	Totales
 12.1 R1M: Vocación integracionista (Ministerios del Trabajo) 	1	0	1 otales
 3.8 R1C: Informalidad -proceso social 	0	1	1
• 7.11R2M: Convenios Internacionales con fuerza de ley	1	0	1
Totales	2	1	3

Fuente: Elaboración propia (2020), tomando como base la información suministrada en las entrevistas.

La Tabla 3.3 (1), nos muestra que las razones vinculadas con la firma del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social, estaban vinculadas con la vocación integracionista de los

representantes de los Ministerios del Trabajo, que integraban el SGT10 (R1M). Asimismo, se evidencio que la informalidad laboral constituía una de las grandes razones por las cuáles era necesario unificar en un acuerdo los tratados bilaterales que Argentina venia implementando para lograr sistematizar la portabilidad de los aportes de los trabajadores migrantes(R1C). También, se evidenció que uno de las razones estaba asociada con el hecho de que a nivel constitucional en Argentina, los Convenios Internacionales tienen fuerza de ley.

Por un lado el enfoque neofuncionalista nos refiere un cuadro de análisis en el cual su entramado conceptual situado desde el *spillover* funcional parte del mecanismo de procesos, a partir del cual se van considerando variables que según sus características, pueden aumentar o no la profundización del proceso de integración (Nye, 1970). No obstante, el debate teórico y los estudios posteriores en torno a la dinámica de integración europea han dado lugar a diferentes cuestionamientos a su perspectiva de abordaje, entre esos, el hecho de que su enfoque predice una duradera coalición entre las instituciones de la Unión Europea y los grupos de interés contra los Estados miembros(Corbey, 1995).

Situándonos desde la perspectiva del neofuncionalismo revisado de Nye(1970), y tomando como referencia la tabla 3.3 (1), en la cual una de las informantes claves en este trabajo de investigación indica que la vocación integracionista, inmersa dentro de los Ministerios del Trabajo fue una de las razones por las cuales se firmó el AMSS, podríamos preguntarnos si la categoría de *spillover*⁴⁷, está vinculada con ello.

A continuación el fragmento referido por la entrevistada:

"Lo que se observó más en el caso argentino es una vocación integracionista. Me parece que hay una tradición más dentro de la burocracia de los ministerios del trabajo que hace se tenga una vocación integracionista más fuerte" (Entrevista realizada con la informante clave n°5 en fecha 15/04/2020)

⁴⁷ "Haas used the term [**spillover**] to cover both perceived linkages between problems arising out of their inherent technical characteristics and linkages deliberately created or overstated by political actors" (Nye, 1970. p. 804)

La categoría spillover se centra en el análisis de toma de decisiones colectivas en las políticas envueltas en una unión económica, siendo que en el caso objeto de análisis nos referimos a un proceso de integración, que aunque constituido como una unión aduanera, sus primeros años se caracterizaron por tener una institucionalidad de baja densidad, intergubernamental y comercial (Caetano, 2011). En ese sentido, teniendo como lente conceptual a la integración económica positiva, esta variable dependiente fue medida a través de la cantidad de los servicios compartidos y el grado de coordinación de políticas (Nye,1970), como consecuencia el concepto de spillover " assumes that integraction in one area leads to a demand for integration in adjacent áreas, that is, policy fields functionally linked to the sector subject to integration "(Corbey 1995, p. 263), entre los cuales Linberg refiere el grado de libertad o flujo del trabajo y el capital y las políticas sociales (Nye, 1970). En el caso del Mercosur, aunque la seguridad social y específicamente la libertad de circulación y de residencia de los ciudadanos nacionales de países del Mercosur no aparecen como objetivos programáticos e institucionales del bloque regional, en el preámbulo de su texto constitutivo, se declara: "Considerando que la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social; la mención a este aspecto daría cabida al tratamiento de las cuestiones sociolaborales, como en efecto ocurrió. De la misma manera, el artículo 1 del Tratado de Asunción nos refiere: "La libre circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países (Tratado de Asunción, 1991 [las negritas son propias]), factores productivos que incluyen el trabajo; por ende, la posibilidad de la libre movilidad de los trabajadores no se plantea desde una perspectiva del derecho a migrar sino desde la necesidad de responder a la fluctuante demanda de mano de obra de un mercado de trabajo ampliado (Litterio & García, 2019)

Situados desde la perspectiva neofuncionalista este tratamiento tangencial de la cuestión social dentro del Mercosur, nos lleva a considerar que el *spillover* no se evidencia en el incremento de normativas comunes a nivel de seguridad social que en el contexto neoliberal del Mercosur se hayan podido internalizar por parte de Argentina, dado que como se ha señalado dicho acuerdo fue internalizado por parte de Argentina mediante ley 25.655, en el año 2002 cinco años después de la firma del mismo y con una implementación operativa bastante



posterior a dicha fecha. Más bien, los indicadores sociolaborales evidencian una desatención de los aspectos sociales, que estuvo vinculado con el aumento de la flexibilidad y precariedad laboral(Gonzalez, 2019), lo cual fue consecuencia del contexto de hegemonía neoliberal en el hemisferio que impuso su concepción acerca de la integración regional como herramienta para ampliar el espacio de circulación de bienes y servicios (...) que se mostró como única estrategia viable frente a la globalización (Litterio & García, 2019). Eran tiempos de regionalismo abierto y de la sagrada trinidad de la desregulación económica y financiera la liberalización comercial y la grandes privatizaciones de empresas públicas⁴⁸.

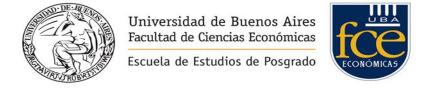
En relación a las transacciones crecientes (rising transactions), su conceptualización nos refiere:

"If the initiation of a regional integration scheme gives rise to an unexpected response by societal forces that result in a large rise in transactions (trade, capital movements, communications) political actors may 1) be faced with the overburdening of the institutions they have established for dealing with such transactions and with the need to curtail the transactions; 2) try to deal with them through national measures; or 3) increase the capacity of the common institutions that they have established(...) In onther words, rising transactions need not lead to a significant widening of the scope (range of tasks) of integration but may lead rather to the intensification of central institucional capacity to handle a particular task" (p. 805)

Es así como a diferencia del contexto europeo, en el que la burocratización de las políticas, el declive de la ideología y el crecimiento de las preocupaciones populares por el bienestar; cuando las políticas exteriores se volvieron más cercanas (contexto de guerra fría), los tomadores de decisiones en el modelo se concibieron como incrementalistas económicos y respondieron a la lógica de la integración (Nye, 1970), no obstante, en el caso del Mercosur, las transacciones crecientes (rising transactions)-(a nivel comercial en los primeros años del Mercosur⁴⁹), no dieron lugar al surgimiento de una institución central o supranacional con la capacidad de encargarse de las cuestiones sociolaborales. En consecuencia, podemos decir que la dinámica descrita por (Nye, 1970), dista sustancialmente de la dinámica mercosureña objeto

⁴⁸ Ídem

⁴⁹ Al respecto, se recomienda el estudio realizado por O´Connell(2001).



de estudio en tanto el dinamismo económico (*spillover* funcional) no originó en aquel contexto la instrumentalización operativa del AMSS.

¿Podrá estar relacionada la vocación integracionista de las burocracias de los ministerios del trabajo con la socialización de la élite?.

La socialización de la élite partiendo de la conceptualización de Nye (1970), se refiere:

"The initiation of an integration scheme creates opportunities both for political decisionmakers attending meetings and bureaurats seconded to regional institutions to develop personal ties and a possible corporate feeling" (p. 807)

De acuerdo con Linberg and Scheinman (como se citó en Nye, 1970)ambos "focuses attention on the increased contacts of politicians, national bureaucrats, and commission bureaucrats through the various meetings and institutions of the EEC "(p. 807)

Como ya se ha indicado, la socialización de la élite prevista por Nye(1970), preveía los contactos entre los formuladores de políticas y los burócratas adscritos a las instituciones regionales, como la EEC. En el caso del Mercosur, no se ha formado una institución con poderes supranacionales como los conferidos a la Comisión Europea. Más bien, la socialización se ha dado dentro de los órganos que forman parte de su estructura institucional, pero cuyas competencias distan sustancialmente de las funciones atribuidas a la EEC. Si bien ha sido referido por otras investigaciones el hecho de que los órganos del Mercosur dan lugar a la formación de lazos de confianza entre los negociadores, por ejemplo el FEM (Pereira et al., 2018), dado que los burócratas nacionales, empiezan a ser envueltos en el proceso regional, la dinámica migratoria en Argentina nos ha revelado que las competencias a nivel migratorio no se han transferido a un centro regional (regional center or central institution). En ese sentido, la vocación integracionista prevista en este contexto por la informante clave nos remite a las burocracias existentes dentro de los Ministerios del Trabajo, más que a la figura propia de los Ministros. Al respecto, se indica que aunque se preveía el contacto entre los formuladores de políticas en el caso de la Reunión de Ministros del Trabajo la visión de éstos y quiénes delineaban los programas de acción (burócratas integrantes de la Coordinación del SGT10, por ejemplo), eran disimiles, así como las de los Ministros de Economía, que a nivel Mercosur integraban el GMC.

En consecuencia, aunque la revisión de documentos como la Declaración de Montevideo de 1991, y el Cronograma de las Leñas en aquel contexto, daban señales de una disposición entre los Ministerios del Trabajo, acerca de la importancia del tratamiento de las cuestiones laborales en el Mercosur, como consecuencia de la mayor fuerza ejercida por la CCSCS. Un revés importante en contra de la consideración de la libre circulación cómo eje estratégico en todo este proceso se evidencia cuando el SGT11, es sustituido por el SGT10, y se le asignan a éste último prioridades distintas a las del tratamiento de la libre circulación, llevando el proceso de integración a nivel de seguridad social dentro del bloque a un aspecto técnico, cuya aplicabilidad para el caso argentino en aquel contexto se entorpecía con una normativa migratoria sumamente restrictiva y con indicadores sociolaborales del perfil migratorio que evidenciaban que los migrantes se encontraban inmersos en ramas de inserción laboral informal y precarias (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2011), cuestión que imposibilitaba el otorgamiento del derecho a la seguridad social.

En consecuencia las disonancias mencionadas nos permiten dilucidar la ausencia de un sentimiento corporativo (corporate feeling) en el sentido referido por Nye(1970) lo cual nos permite deducir que en lugar de socialización de la élite, pudiéramos referir en este caso una socialización de las burocracias existentes dentro de los ministerios de trabajo, que aunque necesaria no fue suficiente para consolidar una aplicabilidad del mismo en un lapso prestablecido.

Otra de las razones asociadas a la firma del AMSS, referidas por otro de nuestros entrevistados es la existencia de la informalidad laboral/ migrantes irregulares. A continuación, el extracto:

"El tema de la **informalidad** es una cuestión para la Argentina (...)es un tema que es **transversal** a **cualquier política de Estado**, conservadora o progresista, eliminar la informalidad es un objetivo de todos. Y lo segundo que todos, están de acuerdo (progresistas y conservadores), que hay una distancia entre las normas y la realidad: **algunos quieren flexibilizar** y otros **quieren consolidar las normas**" (Entrevista realizada con el informante clave n° 6, en fecha 03/06/2020, [las negritas son propias]).

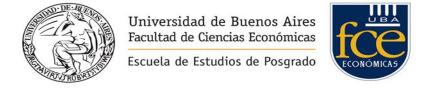
Los indicadores evidencian que en todos los países del Mercosur durante la llamada etapa neoliberal, siguiendo el análisis previsto por Romano (2008) -unos con mayores niveles que en otros dadas sus particularidades en cuanto a su dinámica productiva-, creció la desocupación y se agravaron todos los indicadores sociolaborales, generando un proceso vertiginoso de exclusión social, cuestión que originó en lo formal, la pérdida del derecho de acceso al sistema de protección social. Adicionalmente, más de la mitad de la población descendió a la pobreza (González, 2019). Estos indicadores socioeconómicos revelan que la categoría *spillover* resulta insuficiente para explicar el presente objeto de estudio.

La información suministrada por el informante clave n°6, nos revela las disonancias entre los formuladores de políticas, -las cuáles ya se han referido-, que integraban el SGT10. De la misma manera, refiere que la informalidad laboral era un tema transversal a cualquier política de Estado, aunque como bien se ha indicado la fuerza de la aplicabilidad del AMSS fue muy baja.

En este contexto, es que los sectores representantes de los derechos de los trabajadores, elevan a un nivel regional las reivindicaciones sociales a través de a CCSCS.

Ahora, bien ¿Es posible hablar de un atractivo de identidad ideológica, pluralismo social o una élite complementaria, en el contexto del tratamiento a nivel multilateral del AMSS?.

El neofuncionalismo revisado nos refiere explícitamente a un contexto en el que el atractivo de identidad ideológico se construye tomando como referencia la labor realizada por parte de la Comisión de Hallstein, particularmente antes de 1965. En aquel contexto, fue presentado por Walter Hallstein, Presidente de la Comisión Europea uno de los proyectos que enfatizaba la necesidad de proteger los niveles de precios dentro de la comunidad en contra de las devaluaciones de la moneda en aras de garantizar el libre movimiento de bienes (agricultura)(European Parliament, s/f). En ese sentido, el atractivo de identidad ideológico es referido "a taste shared by smaller groups to be identified as a larger group(...) once established a regional organization, by the symbol of its existence as well as by its actions heigten this sense of identitive appeal" (Nye, 1970, p. 810). La referencia a la Comisión Hallstein, constituye un dato clave, que nos refiere al aporte ideológico inmerso en las ideas federalistas desarrolladas por él en torno a la creación de una institución supranacional y su capacidad para construir una institución de un completo nuevo tipo y anticipar políticas que



parecían utópicas en aquel momento pero que se convirtieron en necesarias poco tiempo después, entre las cuales se encuentran la creación de Comunidad Europea del Carbón y el Acero y una Política Agraria Común (PAC), entre una de sus grandes contribuciones.

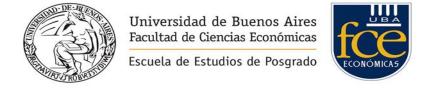
Otro aspecto clave que nos permitirá diferenciar este factor integrativo de las características encontradas en el presente objeto de estudio es su referencia al mito de permanencia y la inevitabilidad como un importante aspecto del atractivo de identidad ideológico, que al mismo tiempo va conectado con los beneficios económicos del proceso de integración europeo. Al respecto:

"The stronger the myth of permanence the more likely are businessmen to invest on the basis of the larger market and thus to make the myth reality in te concrete form of new industrial investment – as happened in the early days of the EEC" (Nye, 1970 p. 810)

El fragmento a continuación referido por una de nuestras entrevistadas, nos permitirá relevar la ausencia de este factor integrativo:

"El propio **Tratado de Asunción no había contemplado, más que tangencialmente, cuestiones tan importantes como los derechos laborales** y fue necesaria la acción de la sociedad para instalar en paridad de condiciones la cuestión social y la cuestión económica. Por eso, cuando se relanza el MERCOSUR en 2003, uno de los ejes privilegiados fue el MERCOSUR SOCIAL, que había sido prácticamente barrido en los años posteriores a 1995." (Entrevista realizada con la informante clave n°3, en fecha 24/05/2020, [las negritas son propias])

"El SGT11 se conformó a principios de los noventa, en el marco de una región bajo dominio del neoliberalismo. (...) el tema de las migraciones no escapó a la influencia de ese pensamiento que generalmente se planta frente al mismo de manera restrictiva e instrumental. El gobierno argentino no era la excepción. No había mucho margen para que tuvieran un pensamiento diferente en este punto. Hasta 2003 el pensamiento neoliberal guio las políticas argentinas incluidas las regionales como era de esperar (...). los órganos sociolaborales [haciendo referencia al SGT10] son tripartitos, y el peso empresarial era fuerte en los consensos, sistema que rige su funcionamiento. El temor (o desconocimiento total) de que la libre circulación impidiera su libertad de moverse en la región con sus empresas hacia los lugares que le proveían de mano de obra barata, o no poder usar en su país la mano de obra barata y abundante de la migración en situación de irregularidad y en condiciones precarias laboralmente; o sea, una de sus estrategias



para bajar costos, no es un dato que pueda ser despreciado" (Entrevista realizada con la informante clave $n^{\circ}3$, en fecha 24/05/2020 [las negritas son propias])

La precisión conceptual develada por parte de Nye(1970), al referirse al atractivo de identidad ideológico, así como los datos revelados por la informante clave nos revelan que este factor integrativo no puede explicar el tratamiento de las cuestiones laborales en el AMSS por las siguientes razones: 1- El mito de la permanencia y la inevitabilidad, alude a un factor económico que en el caso del Mercosur, guío la puesta en práctica de las políticas neoliberales, pero la cuestión social en aquel contexto fue excluida, 2- en la década de los 90 en el Mercosur no existió una institución con las competencias referidas a la Comisión Europea (elemento ausente hasta la fecha), que además haya impulsado ideas tan superadoras como las planteadas por Hallstein a nivel europeo, más bien, en el caso del Mercosur, el AMSS emerge desde un órgano de composición tripartita, cuyas decisiones se toman por consenso, y dentro del cual se presentaban fuertes resistencias, 3- el tratado constitutivo del Mercosur, no contemplo "más que tangencialmente" cuestiones tan importantes como los derechos laborales, por ende no podemos hablar de una identidad ideológica en ese aspecto, al contrario, la temática migratoria fue abordada de una manera restrictiva e instrumental, hasta que en 2003 fue privilegiado el Mercosur Social- nótese el énfasis referido por la informante clave en los fragmentos arriba señalados-, 4- el "temor" por parte del sector empresarial a la existencia de la libre circulación de personas por considerar que ella no le permitiría reducir sus costos laborales, -nótese en el fragmento anterior en negrita la referencia al uso de la mano de obra barata-, también evidencia la falta de un atractivo ideológico que vinculará el aspecto económico con la cuestión social (laboral).

Las razones nos precisan un panorama, que cómo hemos venido develando en el desarrollo de la presente investigación vincula las políticas neoliberales de la época con un "abordaje de las de las migraciones bajo las características adoptadas en el SGT10(migraciones laborales), luego de la redefinición del Mercosur en 1995, y no como libre circulación" (Entrevista realizada con la informante clave n°3, en fecha 24/05/2020)

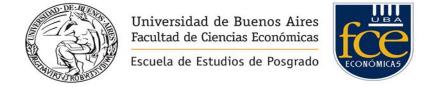
Al respecto, Vichich (2003), refiere:

"La marcha de la integración económica y comercial generó la incorporación del tratamiento de la llamada tercera libertad: la libertad de comercio de servicios. La comercialización de los servicios en sus diferentes modos involucra no sólo el movimiento de la empresas prestadoras de servicio sino también el de los prestadores individuales. Es por ello que la movilidad de personas aparece estrechamente vinculado a problemas de mucho interés práctico para las relaciones regionales en las que están comprometidos ciudadanos o empresas de otro país miembro" (Vichich, 2003, p.16).

La realidad de aquel contexto, nos revela de esa manera cómo la dinámica comercial fue dando lugar al movimiento de las personas, que desde la óptica del AMSS se circunscribía solamente a los" trabajadores migrantes", es decir a aquellos que cotizaban al sistema de seguridad social, aun cuando la informalidad laboral incluía a aquellos migrantes que precisamente ejercían actividades laborales sin la garantía de los derechos laborales previstos en la legislación del país destino.

El pluralismo social es presentado por Nye (1970), como aquel vinculado con la existencia de grupos orientados a objetivos en todos los Estados miembros, el cual fue un importante componente del camino neofuncionalista en Europa y nos refiere que la relativa ausencia o debilidad de los grupos semejantes en los países menos desarrollados ha mostrado hacer la integración más difícil aunque no imposible. Su ausencia priva a los burócratas regionales de aliados potenciales y priva a los gobiernos de canales de información útiles en la formación de una política económica realista. En este contexto Nye (1970), plantea que si los grupos de presión no son demasiado fuertes y si las masas de opinión no son intensas en una dirección u otra la reacción normal de los tomadores de decisiones que ocupan el rol de guardianes de la seguridad del Estado será el status quo.

Como bien se ha indicado el sector sindical a través de las CCSCS ejerció un rol clave en el tratamiento de las cuestiones laborales a nivel regional. De igual manera, la cooperación técnica de la OISS fue de suma importancia. Sin embargo, a pesar de ese empuje la revisión bibliográfica y documental realizada nos revela diferentes estudios que analizan la influencia de los medios de opinión en la construcción de una tipología de los migrantes limítrofes y no limítrofes (provenientes de Perú) asociada a la inseguridad y al desempleo, la cual está vinculada con la categoría inmigrante referida por Domenech (2009), que se repensaba y construía en importantes medios de comunicación y en el discurso público de altos funcionarios e incluso



sindicalistas (Oteiza et al., 1996); un discurso socialmente insensible y xenófobo junto a políticas migratorias contradictorias al esquema de liberalización, en un marco de creciente desempleo(Gonzalez, 2019). En consecuencia, en aquel contexto, además marcado por diferentes crisis económicas y la subsecuente crisis del sistema previsional se apuntó a hacer del migrante un agente culpable de los males de la sociedad. En ese sentido, en lugar de referir la presencia de un pluralismo social con objetivos referidos a la defensa de los derechos de seguridad social de los migrantes de países limítrofes y no limítrofes (Perú), podríamos precisar su ausencia y asociarla con una tardía internalización e implementación del AMSS por parte del gobierno argentino.

Nye (1970), nos refiere el valor de complementariedad de la élite, resaltando que esta élite debe comprender a quiénes controlan las decisiones de política económica, a fin de que exista una complementariedad en las declaraciones y las políticas económicas más importantes en la región. En aquel contexto, la complementariedad nos refiere una cierta homogeneidad entre las políticas económicas de los formuladores de políticas adscritos a los ministerios de economía, empresarios y gobernantes, etc. En el caso del AMSS, el informante clave n°6, nos ha referido la existencia del problema de la informalidad laboral como eje transversal a "cualquier política de Estado, sea conservadora o progresista", aunque seguidamente nos refiere las divergencias existentes en torno a la cuestión laboral, al hacer referencia a "que unos quieren flexibilizar y otros quieren consolidar las normas ", cuestión que nos refiere la presencia del valor de complementariedad de la élite a nivel económico, pero a su vez la ausencia de relación de las políticas económicas y el tratamiento de las asimetrías laborales existentes entre los mercados laborales de los países miembros del bloque. En consecuencia, esta categoría referida por Nye (1970), si bien nos remite a un aspecto económico, la mención de la categoría pluralismo social, ya mencionado, involucra en sí mismo la necesidad de contemplar la construcción de una política económica realista; categoría que en el contexto del AMSS, no estuvo presente.

Otra de las razones asociadas a la firma del AMSS, referidas por los informantes claves en esta investigación está referida a la relevancia que a nivel constitucional tienen los Convenios Internacionales. A continuación, el fragmento referido por la informante clave :

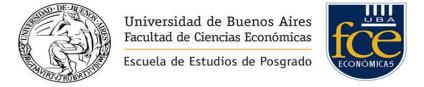
"En el caso del régimen normativo argentino luego de la reforma constitucional del año 1994 los Convenios Internacionales tienen fuerza de ley superior a la propia constitución nacional, entre ellos, los vinculados a derechos humanos, incluso la declaración sociolaboral tienen fuerza de ley superior a la Constitución" (Entrevista realizada con la informante n° 5 en fecha 15/04/2020)

La información suministrada nos devela que en el contexto de la negociación del AMSS, su firma estuvo vinculada con la voluntad de realizar la armonización internacional de la normativa nacional con respecto a los Convenios Internacionales⁵⁰ previamente suscritos por parte de Argentina vinculados con dicha temática, cuestión que no deja de ser voluntaria y consecuentemente un proceso no jerárquico, vinculado con las externalidades negativas siguiendo los términos de Knill & Holzinger (2005); aspecto que nos refiere a la armonización internacional, uno de los mecanismos de convergencia política sobre el cual hemos ahondado de manera detallada en el capítulo I de la presente investigación.

A continuación se precisan en **tabla 3.3 (2)** las limitaciones explicativas del enfoque neofuncionalista en el marco del proceso de negociación del AMSS.

D 1

⁵⁰ Desde 1995, ya se había realizado la Cumbre de Copennague sobre Desarrollo Social, organizada por la Asamblea General de Naciones Unidas la cual en uno de sus principios y objetivos apuntaba a que se deben reducir las tensiones sociales y lograr un mayor grado de estabilidad y seguridad social. En el apartado principios y objetivos señala: "Reconocemos también que los Estados no pueden lograrlos por sí solos. La comunidad internacional, las Naciones Unidas, las instituciones financieras internacionales, todas las organizaciones regionales y autoridades locales y todos los integrantes de la sociedad civil deben contribuir positivamente con sus propios esfuerzos y recursos a fin de eliminar las inequidades entre las personas y reducirla brecha entre los países desarrollados y los países en desarrollo en un empeño mundial por reducir las tensiones socia-les y lograr un mayor grado de estabilidad seguridad social y económica. Cumbre Mundial de Desarrollo Social. Recuperado de: http://www.socialwatch.org/es/node/13424. Consulta: 11/05/2020.

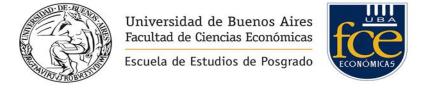


<u>Tabla 3.3 (2)</u> Limitaciones explicativas del enfoque neofuncionalista para el análisis del proceso de negociación del AMSS.

Categorías conceptuales	Limitaciones explicativas del enfoque neofuncionalista-		
previstas por Nye (1970)	Contexto firma del AMSS		
Spillover y transacciones	- El incremento de transacciones a nivel comercial no dio lugar a		
crecientes.	operatividad del AMSS, durante los primeros años del Mercosur. Su firma emerge en un contexto en el que la temática social fue considerada sólo tangencialmente, y en el que las migraciones eran abordadas bajo el referente de las migraciones laborales y no de la libre circulación de personas. En consecuencia, el <i>Spillover</i> no desencadenó en una transferencia de competencias vinculadas a la seguridad social a una institución central.		
Socialización de la Élite	- Haciendo las salvedades respectivas, si bien los órganos del Mercosur (caso SGT10), se consideran como espacios que permiten el tratamiento de problemas comunes en sus diferentes reuniones y actividades propias de su agenda. En el caso objeto de estudio ya referido, la mayor fuerza dada en el marco de la negociación del AMSS, emerge de la socialización de los burocracias que integran los órganos sociolaborales- (socialización entre burócratas nacionales que a su vez son regionales ⁵¹),		
Atractivo de identidad ideológica	 No existía un atractivo ideológico que colocara en paridad las cuestiones económicas con las cuestiones sociales en el marco del proceso de integración. 		
Pluralismo social	 Se evidenció participación activa de la CCSCS, y apoyo técnico de la OISS. No obstante, la revisión bibliográfica nos dio cuenta de un discurso público nacional socialmente insensible y xenófobo que socaba la formación de una política económica realista. 		
Valor de complementariedad de la élite	 Aunque los gobiernos apuntaban hacía una cierta homogeneidad en lo referente a la aplicación de las políticas económicas liberales, cuestión que caracterizó la primera etapa del Mercosur y la 		

_

⁵¹ En el caso del Mercosur hay que tener en cuenta que los funcionarios que integran el SGT1O, son asimismo funcionarios nacionales adscritos a los Ministerios de que se trate.



existencia de la informalidad laboral se les presentaba como eje transversal a cualquier política de Estado, la información relevada nos evidencia las disonancias entre "quienes flexibilizar las normas y quiénes quieren consolidarlas, cuestión que nos da cuenta de la ausencia de este valor.

Fuente: Elaboración propia (2020), tomando como base la información suministrada por los informantes claves y las categorías conceptuales referidas por Nye (1970)

Las limitaciones explicativas arriba indicadas nos dan cuenta de que las categorías empleadas por el neofuncionalismo revisado no sólo contextualizan la dinámica específicamente europea, entre esas, la presencia de organismos con competencias supranacionales, sino que además atribuyen un carácter indispensable en la profundización del proceso de integración al aspecto económico, cuestión que deja sin poder explicarnos el tratamiento multilateral de la cuestión social enmarcada en el AMSS. No obstante, el análisis realizado nos ha permitido caracterizar los aspectos que giraron en torno al abordaje de la temática laboral (AMSS) en el Mercosur en contextos de preeminencia de la cuestión económica sobre la social:

- 1.- Liderazgo del sector sindical representado en el CCSCS
- 2.- La presencia de organismos internacionales (OISS, OIT) que promuevan la cooperación técnica.
- 3.- La necesidad de armonizar las normas nacionales con respecto a las convenios internacionales a razón de la existencia de externalidades negativas entre los Estados Partes del bloque, nos conduce a la visibilización de la armonización internacional como mecanismo sobre las transferencias de políticas (analizada en detalle en el capítulo II del presente).
- 4.- La socialización de las burocracias que conforman los organismos laborales, resulto ser un factor que incrementa la confianza dentro del proceso de negociación para acuerdos (caso AMSS) que emergen de órganos regionales tripartitos (SGT10).
- 5.- La ausencia del *spillover*, transacciones crecientes, pluralismo social, atractivo de identidad ideológico en los términos acá referidos no necesariamente conlleva a la ausencia del tratamiento de las cuestiones sociales dentro de un proceso de integración, aun cuando estás aspectos no fueron inicialmente previstos en el tratado constitutivo del bloque regional. Más

bien, la presencia de mecanismos de convergencias de políticas como la promoción de políticas internacionales- ya analizada en detalle en el capítulo II del presente-, vinculadas con los derechos de seguridad social imprimió al proceso de negociación del acuerdo un sentido de avance hacía su aprobación por parte de los Estados Partes (rol ejercido por parte de la OISS y OIT). No obstante, una cosa es la firma del acuerdo y otra cosa es su implementación. En consecuencia, al respecto en el capítulo IV del presente ahondaremos en el proceso de implementación del mismo.

Ahora, bien si nos referimos al contexto de la firma del Acuerdo de Residencia, han de precisarse las razones develadas por parte de los entrevistados al momento de consultarles acerca de los motivos que consideraba el gobierno argentino para la firma y aplicación unilateral del Acuerdo mencionado. A continuación se detallan:

<u>Tabla 3.3 (3)</u> Razones del gobierno Argentino: Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile.

	Transcripción entrevista nº 1	Transcripción Entrevista nº 2	Transcripcion de entrevista n° 4-	Transcripción Entrevista nº 6	Totales
 3.4 R1A: Situación interna: mayor porcentaje irregulares dentro del bloque (origen Mercosur) 		0	1	0	3
o 3.5 R1G: Deuda de la democracia	0	2	1	0	3
○ 3.5 R2L: Liderazgo argentino	0	0	1	0	1
3.6 R1L: Marco normativo retrogrado para epoca de la democracia	0	0	1	0	1
o 3.6 R3A: Liderazgo Argentino	1	0	0	0	1
3.6 R3L: Apego a estándares internacionales	0	0	1	0	1
 3.7 R1L: Muchos migrantes en condiciones irregulares 	0	0	1	0	1
 4.5 R2A:Regularidad vinculada con la inseguridad (visión de los funcionarios de seguridad que conformaban la Comisión Técnica dentro del GEM) 		0	0	0	3
o 7.10 R2G: Influencia de org. internacionales	0	1	0	0	1
Totales	5	3	6	0	14

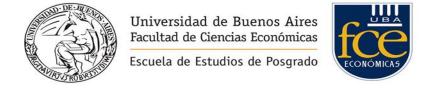
Fuente: Elaboración propia (2020), tomando como base la información suministrada en las entrevistas.

La categoría R1A: Situación interna: mayor porcentaje irregulares dentro del bloque (origen Mercosur) al igual que la categoría R1G: Deuda de la democracia y R2A: Regularidad vinculada con la inseguridad (visión de los funcionarios de seguridad que conformaban la Comisión Técnica dentro del GEM), resultaron ser las categorías con mayor frecuencia absoluta al momento de consultar con los entrevistados. En tanto, la influencia de las buenas prácticas de las organizaciones internacionales aparecen vinculadas con la categoría R3L: apego a estándares internacionales evidenciada en la entrevista n°4 y R2G: Influencia de las organizaciones internacionales, evidenciada en la entrevista n°2. Asimismo, el análisis del contenido de R2L, R1L y R3A, se encuentra asociado con la categoría R1A.

A manera de agrupar para su análisis las categorías mencionadas se presentan tres (3) ejes explicativos: un **eje nacional** donde se ubican las categorías: situación interna: mayor porcentaje de irregulares dentro del bloque (origen Mercosur y Estados Asociados), deuda de la democracia; y marco normativo retrógrado para la época de la democracia, un **eje regional** en el cual se ubica el liderazgo argentino y un **eje internacional**, en el cual se agrupan la influencia de las buenas prácticas de las organizaciones internacionales y el apego a estándares internacionales.

A diferencia del contexto en el que surgió el AMSS, en el ámbito nacional argentino, mucho antes de la firma del Acuerdo de Residencia, ya se estaban movilizando diferentes organizaciones sociales en defensa de los derechos humanos de los migrantes. Es así como mientras a nivel nacional se discutía y se analizaba un nuevo proyecto de ley, a nivel Mercosur se negociaba el Acuerdo de Residencia que significó una estandarización de los recaudos necesarios para tramitar la residencia en los Estados Partes del Acuerdo. Cuando en diciembre de 2002, se firma el Acuerdo de Residencia, la nueva ley de migraciones aún en proceso de discusión en el ámbito nacional argentino, incorpora el criterio de nacionalidad Mercosur estipulado en el mismo. Para que esto fuese posible, la movilización de diferentes sectores sociales fue clave.

Al respecto, es necesario hacer referencia al rol que venía ejerciendo la Mesa de organizaciones en defensa de los derechos humanos de los migrantes, organizaciones que incluso en épocas de dictadura ya habían comenzado su actuación. Es así como ya en la década



de los 90, la problemática de los inmigrantes ligada a la incapacidad del ejercicio de derechos humanos esenciales como son los económicos, sociales y culturales dio lugar a que las organizaciones de la sociedad civil asumieran un compromiso sistemático en favor de la defensa de los derechos de los inmigrantes (Correa, 2004).

Esta Mesa "se expresó través de un conjunto de acciones, instituciones o grupos que actuaron de manera conjunta, al mismo tiempo o en tiempos sucesivos, en diferentes direcciones pero guiadas por un mismo objetivo común"(Correa, 2004, p. 178). De igual manera la Mesa desarrollo un proyecto articulado de acciones que pudieran incidir en mejorar las prácticas institucionales relacionadas con los inmigrantes, a la vez que se constituyó en un referente también para muchas organizaciones de inmigrantes o grupos de colectividades, de hecho, una de sus principales tareas fue la de trabajar en el proceso de elaboración de una nueva ley de Migraciones.

Correa (2004), señala que entre las organizaciones que desde 1996, empezaron a conformar la Mesa se encuentran:

- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales)
- APDH (Asamblea permanente por los derechos humanos)
- MEDH (Movimiento Ecuménico por los Derechos Humanos)
- SERPAJ (Servicio de Paz y Justicia)
- FCCAM (Fundación de la Comisión Católica de Migraciones)
- CEMLA (Centro de estudios migratorios latinoamericanos)
- CAREF (Servicio Ecuménico de apoyo y orientación a inmigrantes y refugiados)
- Departamento de Migraciones de la CTA (Confederación de trabajadores argentinos), entre otras.

Asimismo, la información a continuación revelada por parte de uno de nuestros informantes claves nos refiere la multiplicidad de actores involucradas en la elaboración de una nueva ley de Migraciones que incorporaría el criterio de nacionalidad Mercosur incorporado en el Acuerdo de Residencia:

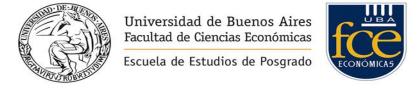
"Nosotros hicimos un proceso de 2 años de consultas [haciendo referencia al proceso de elaboración del nuevo proyecto de ley], de audiencias públicas, de participación de todos los sectores involucrados: las colectividades la pastoral migratoria, el gobierno, a través de todas las instancias (el Ministerio del Trabajo, Ministerio Relaciones Exteriores, Ministerio de Gobierno, Dirección Nacional de Migraciones y la Gendarmería). Y en ese proceso de participación, las colectividades de migrantes, los consulados, y los organismos de derechos humanos; Hubo un enriquecimiento de lo que fue el producto final que fue el dictamen que finalmente elaboramos en la Comisión!" (Entrevista realizada con el informante clave n°4, en fecha 14/04/2020)

Esta información nos permite referir en este contexto la presencia de un pluralismo social. Sin embargo, la presencia de esta categoría no implica la preeminencia de los grupos de presión, organizaciones sociales, etc, sobre la voluntad de los Estados, - como lo establece el enfoque neofuncionalista-, más bien en este proceso de negociación del Acuerdo de Residencia, revive la voluntad de los Estados como aspecto clave que condujo a la firma del mismo, -cuestión sobre la cual hemos hecho referencia en el capítulo II de la presente investigación al analizar la firma de dicho Acuerdo en el marco del modelo de las corrientes múltiples de kingdon-, quedando su aprobación debido al carácter intergubernamental del Mercosur sujeta al consenso por parte de los Estados Partes.

A continuación se detallan los aspectos claves del Intergubernamentalismo liberal con el objetivo de ir marcando las diferencias encontradas con respecto al objeto de estudio de la presente investigación.

El Intergubernamentalismo liberal retoma en su análisis la autonomía de los Estados, por lo cual solamente en los casos donde las preferencias políticas converjan nuevos pasos hacia la integración serán tomados. A diferencia del enfoque neofuncionalista, este enfoque se fundamenta en las modernas teorías de la política económica internacional y en las teorías de formación de las preferencias nacionales y negociación intergubernamental (Moravcsik, 1993).

"Such theories suggest that the EC is best been as an international regime for policy coordination. Liberal Intergovernmentalism builds on an earlier approach, intergovernmental institucionalism, by



refining its theory of insterstate bargaining and institutional compliance, and by adding an explicit theory of national preference formation grounded in liberal theories of international interdependence" (Moravcsik, 1993, p. 480)

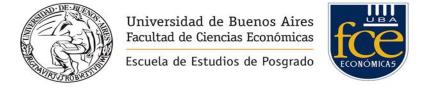
Lo indicado nos sugiere que a diferencia del neofuncionalismo este enfoque robustece su categorías conceptuales aportando detalles sobre las determinantes decisivas de las elecciones de los políticos entre alternativas competitivas, por ello como veremos su cuadro de análisis describe un proceso doméstico en el que se constituyen las causas básicas de la variación de las demandas nacionales por la integración. En ese sentido el intergubernamentalismo liberal posee tres elementos esenciales: "The assumption of rational state behavior, a liberal theory of national preference formation, and an intergovernmentalist analisis of interestate negotiation" (Moravcsik, 1993, p. 480).

Su cuadro de análisis nos refiere la formación de las preferencias nacionales, desde la teoría liberal, presentando un enfoque en el cual la relación Estado- Sociedad, engloba a individuos privados, asociaciones voluntarias con intereses autónomos que interactúan en la sociedad civil y en la cual las políticas son determinadas a través de las políticos a cargo de los gobiernos nacionales, los cuáles a su vez se encuentran anclados a la sociedad doméstica y transnacional que definitivamente constriñe su identidad.

"National interest are, therefore, neither invariant nor unimportant, but emerge through domestic political conflict as societal groups compete for political influence, national and transnational coalitions form, and new policy alternative are recognized by governments " (Moravcsik, 1993, p.481).

De acuerdo con este enfoque,

"International conflict and cooperation can be modelled as a process that takes place in two successive stages: governments first define a set of interest, then bargain among themselves in a effort to realize those interest. (...) These two stages shape demand and supply functions for international cooperation. A domestic preference formation process identifies the potential benefits of policy coordination perceived by national governments (demand), while a process of interstate strategic interaction defines the possible political reponses of the EC political system to pressures from those governments" (supply)(Moravcsik, 1993, p.481).



A fin de entender, y predecir la probabilidad de la cooperación internacional en alguna instancia dada se requiere por lo tanto una precisa especificación de los intereses domésticos (determinación de la intensidad de las preferencias) en las *áreas particulares de interés* y la manera en que esos intereses constriñen a las gobiernos. Entre las áreas particulares de interés referidas por Moravsick, se encuentran: la liberalización comercial, la provisión de bienes públicos socioeconómicos (estabilidad macroeconómica, seguridad social, protección medioambiental, estándares de seguridad de la salud pública), y las políticas redistributivas (entre esas, las asociadas a la política de cooperación europea, asuntos parlamentarios europeos y la financiación estructural).

De acuerdo con su predicción y las áreas particulares de interés mencionadas se podría decir que las cuestiones referidas a bienes públicos socioeconómicos, son los que tangencialmente podrían estar relacionadas con el objeto del presente estudio, dado que las cuestiones laborales y migratorias no son referidas en su análisis. En consecuencia, una de las principales limitantes explicativas del presente enfoque con relación al presente objeto de estudio es que las áreas políticas que explica no involucran a la temática migratoria (cuestión también atribuible al Neofuncionalismo revisado). Más bien, tomando como referencia los ejemplos descritos en su trabajo, su planteamiento surge en aras de explicar el proceso de negociación realizado por parte de los Estados en el marco de las competencias que los Estados Miembros delegan a oficiales supranacionales (representación externa, configuración de la agenda y aplicación de las normativa), y se configura el Acta Única Europea, por ello su análisis ve a la Comunidad Europea como el significado de la coordinación política para administrar el flujo de bienes, servicios y factores de producción- aspecto que nos reafirma la ausencia de las cuestiones sociales en su análisis-, y externalidades económicas más eficientemente que las políticas unilaterales.

Adicionalmente, nos refiere que en el caso de los bienes públicos socioeconómicos las fuentes de los intereses societales surgen de dos dimensiones: por un lado, por parte de los productores cuya posición se basa en el criterio referido a las expectativas de ganancias y pérdidas reflejadas en la posición competitiva en el mercado internacional y por otro, por parte

del público a favor de la provisión de bienes públicos (grupos de interés, masas de opinión pública). En ese sentido, las determinantes de la acción estatal están guiadas por la fortaleza y unidad de los intereses, por lo cual si estos son fuertes los gobernantes actuarán conforme a ellos, en tanto, que si están divididos, ellos combinaran acciones a nivel multilateral para combatir la política fallida. Al respecto, del contexto nacional referido a la firma del Acuerdo de Residencia, hay que resaltar que ya se venían discutiendo diferentes iniciativas que pretendían modificar la ley migratoria existente (Novick, 2004), ya como consecuencia del gran activismo de las organizaciones sociales, académicos, colectividades de migrantes, etc, aspecto que hemos asociado con el pluralismo social. En ese sentido, Mármora (2004), señala que la ley "fue el resultado de un largo proceso de discusiones y consensos tanto al interior del poder legislativo como de éste con el poder ejecutivo, y de ambos con los diferentes sectores de la sociedad civil". Como se ha indicado, el inicio de la llamada etapa progresista del Mercosur significo un giro en el tratamiento de la temática migratoria también a nivel regional (Romano 2008). En ese sentido, las determinantes que en este contexto guiaron la acción estatal, si bien están vinculadas con la formación de las preferencias nacionales, el avance en el proceso de una nueva política migratoria a nivel nacional y con repercusiones a nivel regional, estuvieron entrelazados con diferentes categorías conceptuales, - ya analizadas en profundidad en el capítulo II del presente-, las cuales se corresponden con: la existencia de diferentes mecanismos de transferencia de políticas,- entre esos lesson drawing o aprendizaje político expresado en la " deuda de la democracia", referido por el informante clave⁵², resolución de problemas transnacionales, políticas de promoción internacional (derivado de la experiencia por parte de Argentina en la aplicación de políticas migratorias y la influencia de las organizaciones internacionales como OIM y CSM específicamente), el surgimiento de una ventana de oportunidad política (al respecto figura 2.2 -capítulo II) vinculada con la existencia de una propuesta de proyecto alternativo a nivel nacional que se extiende a nivel regional a través del liderazgo argentino).

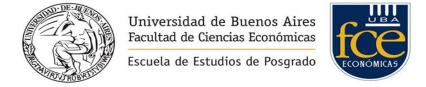
_

⁵² Específicamente dos de nuestros informantes claves han referido que una de las razones asociadas con la firma del Acuerdo de Residencia y la incorporación del criterio de nacionalidad Mercosur en la nueva normativa migratoria estaba vinculada con la "deuda de la democracia" y la existencia de un "marco normativo retrógrado para la época de la Democracia" (ver tabla 3.3 (3), lo cual nos revela una necesidad expresa por parte de los formuladores de políticas en aquel contexto: "derogar la ley de la dictadura militar después de 20 años de democracia".

En ese sentido, los intereses vinculados con los productores en el marco de este acuerdo, podríamos decir que sucumben en un contexto de crisis económica, en el cual el consenso de los partidos políticos expresado en el marco de la unanimidad que aprobó el proyecto de la nueva ley de migraciones nos refiere como fuerza importante dentro del proceso la voluntad política de impulsar el proceso de integración regional expresada públicamente por medio del Consenso de Buenos Aires (Vázquez, 2019) y el advenimiento de una ley cuyo "modelo social trasunta la idea de una sociedad más igualitaria donde se valora la potencialidad de los jóvenes y el aporte de los inmigrantes. La sociedad aparece integrada a un proceso regional (Mercosur)" (Novick, 2012.p.29). De este modo, más que una divergencia entre las dos fuentes que componen los intereses societales, podríamos referir una voluntad clara y manifiesta del poder ejecutivo, legislativo y de la sociedad civil en torno al abordaje de la temática migratoria, que a su vez se encontraba inmersa en una visión del Estado como garantizador de derechos, que cuenta con las siguientes características, entre otras:

"La primacía de la agenda política, y una menor atención a la agenda económica y comercial, lo que no es ajeno a la llegada al poder de distintos gobiernos de izquierda, al tono marcadamente nacionalista de esos Gobiernos, y a los intentos de ejercer un mayor liderazgo en la región por parte de algunos países, en particular Venezuela y Brasil. Y una mayor preocupación por las dimensiones sociales y las asimetrías en cuanto a niveles de desarrollo, y la vinculación entre la integración regional y la reducción de la pobreza y la desigualdad, en un contexto político en el que la justicia social ha adquirido mayor peso en la agenda política de la región" (Sahanuja, 2009, p.22 -23).

De acuerdo con Moravcsik(1993), los gobiernos nacionales tendrán un incentivo a cooperar dónde la coordinación política incremente su control sobre los resultados de una política doméstica, permitiendo a ellos alcanzar los objetivos que de otra manera no sería posible, lo cual ocurre cuando la coordinación elimina las externalidades internacionales políticas negativas. La existencia de las externalidades políticas negativas, en el cuadro de análisis referido por Moravcsik constituye una de las motivaciones por la cual los Estados emplean a las instituciones internacionales como parte de una estrategia que forma parte del segundo nivel de juego o segunda etapa referida al *supply*.



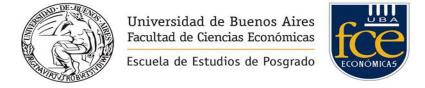
Las externalidades políticas negativas:

"Occurs where the policies of one nation imposes costs on the domestic nationals of another, thereby undermining the goals of the second government's policy. Examples include protectionist barriers flows of foreign goods and capital, competitive devaluation, and lax domestic environmental pollution standards "(Moravcsik, 1993. p. 485).

De igual manera esta coordinación política incrementará cuando los ajustes unilaterales son inefectivos, inadecuados o costosos, cuestión que da lugar a inequívocos incentivos a coordinar políticas.

Retomando el análisis de los ejes explicativos derivados de las razones que los informantes claves asociaron a la firma del Acuerdo de Residencia podríamos decir que la formación de las preferencias nacionales en el contexto de la firma del Acuerdo de Residencia involucro una alta intensidad de las preferencias por parte de la sociedad civil en torno a la defensa de los derechos humanos de los migrantes, a diferencia del contexto en el que emerge el AMSS. Sin embargo, como se ha indicado, la formación de las preferencias nacionales referida por Moravcsik, subyace en una concepción liberal de la relación Estado- Sociedad, que en el contexto que emerge el Acuerdo de Residencia, daba serias señales de su fracaso. En cambio, la intervención por parte del gobierno, en el proceso de elaboración de un nuevo proyecto de ley de Migraciones que termino aplicando de forma unilateral el Acuerdo de Residencia resultó ser un gran factor impulsador del tratamiento migratorio a nivel multilateral.

En ese sentido, la existencia en el eje nacional de migrantes sudamericanos irregulares en el territorio argentino, lo cual devenía en informalidad laboral fueron consideradas como una de las razones que dieron lugar a la firma del Acuerdo de Residencia de acuerdo con la tabla 3.3 (2). De igual modo, en el ámbito de la firma del AMSS, la informalidad laboral también fue referida por parte de los informantes claves, cuestión que nos permite referir que a diferencia de las externalidades negativas consideradas en el cuadro de análisis de Moravcsik, las cuáles tangencialmente referían el aspecto social, en el caso objeto de estudio las externalidades en



orden de importancia se encontraron asociadas "a las asimetrías existentes entre los mercados laborales del bloque, a la débil cooperación comercial y a la institucionalidad existente en el Mercosur en aquel contexto, la cual no atendía la cuestión social en su conjunto" (Entrevista realizada con la informante clave n° 3, en fecha 24/05/2020) .

Al respecto, un fragmento referido por la informante clave en el marco de la firma del AMSS:

"El caso de la cooperación de la CGT con Paraguay particularmente tiene una doble lógica, la primera lógica es de fraternidad con la sociedad paraguaya y la vocación integracionista, pero eso no quiere decir que no haya otro interés de por medio, que es que si los derechos de los trabajadores en Paraguay están a la baja claramente va a ver mucha mayor circulación de trabajadores que presionen en el mercado laboral argentino" (Entrevista realizada con la infrmante clave n° 5, en fecha 15/04/2020, [las negritas son propias])

Claramente, la existencia de normas laborales laxas en Paraguay -nótese el fragmento anterior en negritas-, formaban parte de la externalidad negativa que en el marco de la negociación del AMSS incentivo la cooperación por parte del gobierno argentino.

En el eje regional los informantes claves refieren la existencia del liderazgo argentino como una de las razones que dio lugar a la firma del Acuerdo de Residencia, cuestión asociada con la experiencia por parte de Argentina en la aplicación de amnistías migratorias y la elevada inmigración existente en su territorio. Este elemento, nos reafirma la existencia del *lesson drawing* o aprendizaje político realizado por parte del gobierno y la sociedad civil en el marco de la firma del Acuerdo de Residencia, -aspecto tratado en el capítulo II del presente-, pero a la vez nos incorpora otro elemento referido a la confianza y credibilidad que en el ámbito del GEM, luego FEM se fue construyendo.

"La **permanencia de los mismos negociadores** durante tiempos prolongados hacía que los negociadores se conocieran a fondo no solo en la mesa de negociaciones, también en lo personal lo que para todos era un dato sobre que podían esperar de cada uno; **la experiencia en el tratamiento de las migraciones de la Argentina** como gran receptor creo que también fue determinante en ese nivel de confianza" (Entrevista realizada con la informante clave n° 3, en fecha 24/05/2020, [las negritas son propias]).

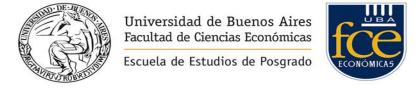
Situándonos desde el enfoque intergubernamental podríamos decir que este factor referido por la informante clave se ubicaría en el segundo nivel de juego en el que la negociación

interestatal crea las oportunidades estratégicas. Sin embargo, a diferencia de lo planteado por el enfoque intergubernamental de Moravcsik, el cual refiere dos aspectos de la interacción estratégica: la negociación distribucional de las consecuencias de la negociación (balance de pérdidas y ganancias) y la delegación o pooling de la toma de decisiones en los Regímenes Internacionales⁵³, los cuales están asociados a la eficiencia de la negociación y las consecuencias distribucionales de la negociación interestatal, en el contexto de la negociación del Acuerdo de Residencia, de acuerdo con la información suministrada por la informante clave, la negociación intergubernamental estuvo condicionada por la existencia de lazos de confianza entre los negociadores que como hemos venido develando estaban también asociados al liderazgo argentino en materia migratoria, así como a la existencia de una ventana de oportunidad política explicada en profundidad en el capítulo anterior. No obstante, como se ha venido indicando, la referencia a la situación irregular de los migrantes (categoría incluida en el eje nacional), nos da cuenta de que dicho problema aunque afectaba principalmente a Argentina, por ser el país con mayor incidencia de inmigrantes con respecto a los demás países del bloque, también se manifestaba como un problema común a los demás países del bloque como consecuencia de las asimetrías laborales existentes entre sus mercados laborales, cuestión que nos refiere un beneficio común, aunque sin la previsión de la delegación o pooling dentro del proceso de negociación⁵⁴, lo cual nos sugiere otra limitante explicativa del Intergubernamentalismo liberal en el ámbito objeto de estudio.

A continuación, se señala la implicación fundamental referida por parte del enfoque intergubernamental en el marco de la negociación interestatal:

"One implication of these assumptions is that bargaining outcomes should be efficient, in the sense that conflicts are generally resolved Pareto- optimally. Opportunities for useful bargains are exploited. Moreover, these assumptions reduce the importance of various factors that influence bargaining outcomes elsewhere, such as first mover advantages, strategic sequencing, strategic

De acuerdo con Moravcsik la eficiencia de la negociación debe facilitar intercambios mutuos de beneficios y las instituciones internacionales deben ayudar a aminorar algunos de estos problemas proponiendo acuerdos potenciales que provean reglas para la toma de decisiones y la adjudicación de disputas (Moravcsik, 1993. p. 497)
 Esto no quiere decir que en el marco de la implementación de la normativa migratoria en Argentina no se hayan implementado otras medidas tendientes a poner en práctica lo estipulado en la normativa migratoria, cuestión que será analizada con mayor detalle en el capítulo IV del presente estudio. Más bien, lo que se quiere resaltar en ese contexto explicativo, es la referencia a la ausencia de la delegación de soberanía a las instituciones regionales.



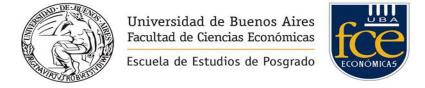
misrepresentation, the use of costly coercive threats and the role of unilateral precommitments". (Moravcsik, 1993p. 499).

A diferencia de los datos referidos por la informante clave en el proceso de negociación del Acuerdo de Residencia en el marco de la firma del AMSS Paraguay emplea un "sistema extorsivo"- así referido por la informante clave en el fragmento abajo indicado-, que consistía en supeditar la discusión del Acuerdo en el Congreso a cambio de concesiones comerciales o la anuencia de políticas proteccionistas, cuestión que es reflejo de la débil cooperación comercial existente dentro del bloque, y que al mismo tiempo nos refiere la preeminencia dada por parte de los actores políticos a la cuestión comercial. Aunque, si nos situamos desde el enfoque intergubernamental esta práctica pudiera formar parte de los pagos laterales emergentes dentro de un proceso de negociación interestatal, la referencia por parte de este enfoque a la resolución de conflictos por medio de instituciones eficientes que garanticen que los resultados de la negociación estarán guiados por un óptimo de Pareto y a través de la transferencia de soberanía mediante la delegación o el voto por mayoría cualificada(entre una de sus reglas para la toma de decisiones, por ejemplo) sugiere que la no cooperación por parte de un Estado es la última opción; cuestión que dista sustancialmente de lo acontecido en el proceso de negociación referido.

A continación, el fragmento referido por la informante clave:

"Si bien el Acuerdo Multilateral de Seguridad Social promovía y mejoraba mucho más la vida de los trabajadores de Paraguay. Paraguay, también utilizó en muchas oportunidades un sistema extorsivo de no lo paso al Congreso o no lo debatimos en el Parlamento, si a cambio de eso no tenemos más cuotas de reducción arancelaria o mayores oportunidades para extender el arancel externo común, o mayores extensiones arancelarias en el código aduanero "(Entrevista realizada con la infrmante clave n° 5, en fecha 15/04/2020, [las negritas son propias])

Entre los supuestos de la negociación interestatal referidos por el enfoque intergubernamental los costos de transaccion de la negociación deben ser bajos, no sólo por la referencia a la resolución de los conflictos a traves del óptimo de Pareto, sino por la posibilidad de diseñar instituciones eficientes para monitorear y aplicar los acuerdos en el nivel deseado. Al respecto, "technically, it is possible to design efficient institutions to monitor and enforce any agreement at any desired level" (Moravcsik, 1993. p. 499). En contraste, como bien se ha referido en el ámbito de la estructura institucional del Mercosur, no existe un órgano con



competencias supranacionales y el proceso de toma de decisones es unicamente por consenso. En consecuencia, las acciones unilaterales consideradas por el enfoque intergubernamental como la última opción, en el marco de la negociación interestatal del AMSS se hicieron presentes.

Otro elemento subyacente al cuadro de analisis intergubernamental es que las instituciones de la Comunidad Europea fortalecen el poder de los gobiernos en dos maneras : Primero incremenando la eficiencia de la negociación interestatal cuestión fuandamentada en la teoría de los regímenes y segundo fortaleciendo la autonomía de los lideres nacionales en lugar de grupos sociales particulares dentro de su politica domestica a través del aumento de la legitimidad y la credibilidad de las políticas comunes y a través del fortalecimiento del poder en la configuración de la agenda domestica (Moravcsik, 1993)

¿Cómo es posible la eficencia y el fortalecimiento de la autonomía de los líderes nacionales a traves de la configuración de la agenda doméstica ?

En aras de explicar esta característica sustancial del intergubernamentalismo, el analisis del proceso diario de la toma de decisiones de las instituciones de la Comunidad Europea realizado por Moravsick sugiere que esta parece ser una institución internacional mucho más inusual, dado que incorpora dos formas de transferencia de soberanía cercanamente relacionadas: la delegación y la puesta en común de la soberania (pooling), esta última evidenciada a través del voto por mayoría cualificada.

« Intergovermenalist theory views the decision to adopt quialified majority voting or delegating to common institutions as the result of a cost-benefit analysis of the stream of future substantive decisions expected to follow from alternative institucional designs. For individual Member States carrying out such a cost-benefit calculation, the decision to delegate or pool sovereignty signals the willingness of national governments to accept an increased political risk of being outvoted or overruled on any individual issue in exchange for more efficient collective decision-making on the average » (Moravcsik, 1993. p. 509-510)

De esta manera con sus marchas y contramarchas, la dinamica del proceso europeo con más de cincuenta años de experiencia nos revela un proceso con características propias que dista de forma sustancial de las encontradas en el marco de las políticas vinculadas a la seguridad social y la radicación de los migrantes dentro del proceso mercosureño.

Por último, los entrevistados nos sugieren como una de las razones vinculadas con la firma por parte del gobierno argentino la influencia de las buenas practicas de las organizaciones internacionales y el apego a los estándares internacionales. Este aspecto, ya sustentado teóricamente a través del mecanismo de transferencia de políticas vinculado con la armonización internacional y el proceso de Mercosurización, nos devela el rol que en el proceso de surgimiento del Acuerdo fue asignado a las organizaciones internacionales que cooperaban con el Mercosur en el marco del tratamiento y financimeinto de los proyectos vinculados con las temáticas objeto de estudio (roles ya explicados en el capítulo I del presente estudio)

A continuación, se precisan las limitaciones explicativas del Intergubernamentalismo liberal para el análisis del proceso de negociación del Acuerdo de Residencia, arriba mencionadas:

<u>Tabla 3.3 (4)</u> Limitaciones explicativas del Intergubernamentalismo liberal para el análisis del proceso de negociación del Acuerdo de Residencia

Categorías conceptuales	Limitaciones explicativas del Intergubernamentalismo liberal
previstas por Moravcsik	
(1993)	
Formación de preferencias	Moravsick prevé una concepción liberal subyacente a la relación Estado
nacionales (demanda por la	Sociedad. En cambio, en el marco de la negociación del Acuerdo de
integración)	Residencia, la intervención del Estado a través del consenso en sus diferentes
	niveles condujo al surgimiento de la ventana de oportunidad
	política(explicada en el capítulo II) que dio lugar a su tratamiento en el
	ámbito multilateral.
Negociación interestatal	En el marco de la negociación del Acuerdo de Residencia las externalidades
(suministro de oportunidades estratégicas)	negativas se encontraron asociadas a las asimetrías existentes entre los
	mercados laborales del bloque, a la débil cooperación comercial y a la
	institucionalidad existente en el Mercosur en aquel contexto, la cual no
	atendía la cuestión social en su conjunto.
	La negociación interestatal estuvo condicionada principalmente por la
	existencia de lazos de confianza construidos a través de la permanencia de

los negociadores más que por la delegación o *pooling* a los regímenes internacionales y las consecuencias distribucionales del Acuerdo.

Provisión de bienes públicos socioeconómicos (alta divergencia de intereses societales da lugar a que los gobernantes combinen acciones en el nivel multilateral para combatir la política fallida)

A diferencia del modelo de acción previsto por el Intergubernamentalismo liberal, las fuentes de los intereses societales en este contexto, no surgen inequívocamente de los grupos referidos en su marco de análisis. Entre las fuentes de los intereses societales referidos en este contexto podemos referir una alta intensidad de las preferencias por parte de la sociedad civil (grupos de interés, organizaciones de derechos humanos, etc), poder ejecutivo, poder legislativo en torno al abordaje de las migraciones bajo el paradigma de los derechos humanos. En consecuencia, motivaciones integracionistas de los actores políticos (motivación ideológica) y simbólica a nivel nacional y regional, se configuran como la fuente de los intereses societales.

A diferencia de las determinantes de la acción estatal previstas por el enfoque mencionado, en el caso objeto de estudio no podríamos referir la divergencia de intereses como determinantes de la acción estatal, más bien se hizo presente un visión común vinculada con los derechos humanos de los migrantes (en diferentes niveles de autoridad y poder), que a su vez vinculaba una visión del Estado que concebía la integración regional del migrante en un espacio regional.

Fuente: Elaboración propia (2020), tomando como base la información suministrada por los informantes claves y las categorías conceptuales referidas por (Moravcsik, 1993)

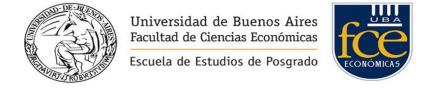
Las limitaciones explicativas arriba indicadas nos dan cuenta de que las categorías conceptuales empleadas por el Intergubernamentalismo liberal, refieren un proceso de integración que aunque contempla la cuestión social (al referir el tratamiento de la provisión de bienes públicos socioeconómicos), su cuadro explicativo no deja de contemplar variables contextuales que perfilan una concepción acerca de la relación Estado- Sociedad, que no se corresponden con la visión del Estado más preocupado por las cuestiones sociales y las asimetrías y desigualdades que concibe a la integración regional en el marco de una nueva estrategia de desarrollo en el ámbito del Mercosur Social. De igual modo, la concepción acerca del intergubernamentalismo "eficiente", que necesariamente debe concebir normas para la toma de decisiones que contemplen la delegación o *pooling* de autoridad a las instituciones supranacionales en este contexto es inexistente. Sin embargo, aspectos como la existencia de

una política fallida, las externalidades negativas y el rol de los actores envueltos en la formación de las preferencias nacionales son factores claves que se han presentado en el proceso de toma de decisiones objeto de estudio (haciendo las salvedades respectivas referidas a las diferencias políticas, económicas y sociales propias del contexto en que se firman los Acuerdos) en un marco en el que operan los mecanismos de transferencia de políticas ya analizados en el capítulo II del presente. Estos aspectos, sin embargo, en el contexto mercosureño, por las razones ya indicadas no dan cuenta de un Intergubernamentalismo liberal en el sentido referido por Moracsick.

Si bien podriamos decir que las politicas de toma de decisiones existentes dentro del Mercosur privilegian la autonomía de los Estados Partes (característica básica que define al Mercosur como bloque de integración intergubernamental), la ausencia de procedimientos distintos a ello (sea delegación o votación por mayoría cualificada, entre otros), socava la capacidad de los gobernantes de poder controlar la agenda política doméstica, en consecuencia esto constituye otra limitante explicativa del Intergubernamentalismo liberal en el marco del proceso de integración mercossureño vinculado con las temáticas objeto de estudio. De igual manera, aunque se hizo presente un pluralismo social en el ámbito nacional argentino como consecuencia del trabajo que venía realizando la Mesa de Organizaciones en defensa de los derechos humanos de los migrantes, en aras de presentar un nuevo proyecto de ley de migraciones que incluyera el criterio de nacionalidad Mercosur, plasmado en el Acuerdo de Residencia, la configuración de una ventana de oportunidad política en la cual los cambios que conformaron la coriente política ejercieron un rol fundamental, evidencian una fuerza mayor dentro del proceso integrativo a la voluntad de los gobernantes; cuestion contraria al suspuesto fundamental del Neofuncionalismo revisado.

La estricta dinámica intergubernamental referida a una ausencia de protección de la norma Mercosur de la presión doméstica, nos lleva entonces a considerar que el establecimiento del Acuerdo de Residencia sin duda representó un paso hacia adelante, cuyas falencias merecen ser analizadas.

¿Cuáles serían en este contexto las limitantes explicativas del funcionalismo dialéctico de Corbey(1995)?



Este enfoque se sustenta en dos argumentos funcionalistas: primero el patron de inegración es basado en las conexiones funcionales entre los Esatdos y segundo la integración sirve a la necesidad de los Estados miembros. Por ende, es funcional a los Estados salvaguardar o mantener oportunidades para políticas divergentes y la integración provee una solución funcional al problema de la contraproducividad de la política competitiva.

A theoretical framework by which to analize integration must account for action and reaction involving three dimensions: The EU, its member states, and interest groups. (...)Negative Integration will be taken here as a starting point to identify the internal dynamics of the development of the EU.(p.263).

A diferencia del enfoque neofuncionalista, la integración negativa sera tomada aquí como un punto de comienzo para identificar la dinámica interna de desarrollo de la Union Europea. De acuerdo con este enfoque :

« The spillover concept assumes that integration in one area leads to a demand for integration in adjacent areas, that is, policy fields functionally linked to the sector subject to integration. The behaviour of member states, however, often has been the reverse, integration being followed by safeguarding adjacent policy areas against EU intrvention » (p.263)

De acuerdo con ello en la versión dialéctica del neofuncionalismo el rol de los grupos de interés puede contribuir a entender por qué los gobiernos intentan salvaguardar áreas adjacentes contra la influencia de la EU y porque la intervención de los gobiernos incrementa en aquellas áreas, y porque la convergencia de preferencias da lugar a la demanda por la integración (Corbey, 1995)

« The hypotheses proposed here imply that integration is not a zero-sum game; by curbing or limiting formal autonomy, the EU stimulates a shift of government intervention toward adjacent areas. The result is an ever-moving pattern of national and common competences. Unlike a true supranational state, the EU is seen as a new form of governance: it influence the policies of member states » (Corbey, 1995, p. 268).

De acuerdo con este enfoque el patrón de integración está basado en conexiones funcionales que en lugar de realizarse en el nivel europeo se realizan en el nivel nacional y asimismo la integración sirve a los Estados miembros para salvaguardar o mantener

oportunidades para políticas divergentes y provee una solución funcional al problema de la contraproductividad. En su consideración sobre la Unión Europea como una nueva forma de gobernanza, Corbey (1995), nos sugiere cuatro maneras en que la Unión Europea ejerce impacto: primero, la integración sirve para limitar la rivalidad política prohibiendo la intervención del Estado y haciendo cumplir a los Estados miembros las mismas líneas. Segundo, la Unión Europea estimula cambios políticos en los Estados miembros permitiendo excepciones o dejando áreas adyacentes no integradas. Tercero, permitiendo y prohibiendo la competencia política entre los Estados miembros, la Unión Europea contribuye a la convergencia de preferencias políticas en la dirección de una nueva demanda por la integración. Cuarto, la UE, afecta la configuración domestica porque algunos grupos pierden su posición de poder nacional y otros ganan poder en áreas adyacentes.

De acuerdo con esto la interpretación dialéctica del proceso se compone por : 1) decisión a integrar , 2) reacción (intervención incrementa en áreas adyacentes) y 3) conduce a una nueva demanda por la integración. Este proceso se enmarca en las siguientes hipótesis :

- 1) Integration in one policy área leads member states to safeguard adjacent policy áreas against EU, impact and to protect formal national autonomy.
- 2) In adjacents áreas, government intervention and, in time, policy competition increase.
- 3) When state intervention (or policy rivalry) in these neighboring áreas becomes counterproductive, policy preferences converge and further integration is demanded by member states, or they agree to integration supplied by the European Comission, or both (Corbey, 1995, p. 265)
- 4) Interest group finding their position impaired by integration direct their demand toward the European level, since the same interests are affected in all member states, transnational coalitions come about.
- 5) Integration stirs domestic power relations: interest groups that are or that become active in adjacent areas can improve their position. They direct their demands at the national governments. Where theses groups defend opposing interests, national bargaining comes into play.

6) The renewed participation of groups in adjacent areas will result in disturbing governments, as such participation leads to stagnation in the new policy sectors. To promote change, governments turn toward the EU. (Corbey, 1995, p. 268)

Corbey (1995), a partir de dicho cuadro de trabajo presenta su análisis del proceso de integración concentrándose en el mercado común, el mercado interno y sus áreas políticas adyacentes y eso procede mirando una de las principales cuestiones del mercado de programa interno: las contrataciones públicas. La ubicación temporal de su análisis se extiende desde 1970 a fines de la década de los 90, y a diferencia del enfoque neofuncionalista e intergubernamental refiere cómo en el marco de las hipótesis mencionadas los gobiernos en la primera mitad de 1980, abordaron los aspectos referidos a las cuestiones sociales y cómo las políticas europeas referidas a la liberalización de las contrataciones públicas dieron lugar al incremento de la intervención del Estado en áreas adyacentes cómo las condiciones de empleo de los trabajadores extranjeros.

A continuación se describen los aspectos fundamentales que en el marco del tratamiento de las cuestiones sociales y las hipótesis señaladas forman parte constitutiva del cuadro de análisis referido por Corbey (1995).

A comienzos de 1980 la combinación de medidas semiproteccionistas, ayuda estatal y negociación tripartita fue considerada contraproductiva⁵⁵. Ya en la primera mitad de 1980, la subsidiación de empresas no rentables se había convertido en cada vez más inefectiva. En aquel contexto la ayuda estatal y las barreras no tarifarias contribuyeron a un entrelazamiento entre las burocracias estatales e intereses privados de la cual era muy difícil escapar. Pero los gobiernos habían manifestado menos disposición a cooperar con sus compañeros sociales (sindicatos).

Es así cómo, aunque las circunstancias económicas demandaron nuevas políticas en las áreas adyacentes, los gobiernos se sintieron incapaces de escapar de los reclamos de intereses creados y entonces la Comisión Europea suministro un camino en ese punto muerto y presento

140

⁵⁵ En este contexto, las desventajas de las barreras no tarifarias se convirtieron en obvias. En el contexto de las medidas proteccionistas el crecimiento de la dependencia económica en el comercio intraeuropeo contribuyó a que los políticos nacionales y las élites económicas fuesen conscientes de las maneras en que el acceso mutuo y la igualdad de competencia fueron dañinas para los exportadores dentro de la EC. El desarrollo externo contribuyó a la percepción de que la intervención o regulación fue dañina: protección del mercado interno hizo a la industria europea menos competitiva en comparación con Japón y Estados Unidos (Corbey, 1995)

el libro blanco del mercado interior abordando el problema de la contraproductividad de la intervención del Estado. Entre las medidas, cabe destacar la introducción de códigos de subsidios para la industria del acero con el intento de remover todos los subsidios antes de 1985. De esta manera, la cooperación en el nivel europeo bajo la forma del programa del mercado interno dio a los gobernantes una solución al estancamiento social; incremento de la competencia serviría como catálisis para la introducción de una nueva dinámica: freno de los beneficios sociales y costos laborales abrieron una nueva discusión.

Sin embargo aunque el libro blanco de mercado interno significaría una pérdida de autonomía formal en línea con los planteamientos del funcionalismo dialectico la soberanía nacional fue salvaguardada en diferentes áreas adyacentes⁵⁶, por medio del diseño del Acta Única Europea. Sin embargo, a finales de 1980, las políticas de ayuda estatal se convirtieron más responsables con la integración y la Comisión Europea anunció su intención a discriminar entre ayudas a las firmas y medidas de ayuda general. Desviaciones a las prohibiciones generales han sido permitidas bajo diferentes fundamentos. Y aunque el efecto neto fue que la ayuda estatal no disminuyó, la intervención nacional y las divergencias fueron incitadas por medio de las reglas y excepciones que habían sido formuladas por la Comisión Europea (nueva demanda por la integración)

Ante el freno de los salarios y los costes laborales, organizaciones interprofesionales como la Confederación Europea de Sindicatos (ETUC, por sus siglas en inglés) y la Unión de Confederaciones Industriales y de Empleadores de Europa (UNICE, por sus siglas en inglés)⁵⁷ como también la mayoría de sus sectores afiliados iniciaron su reorganización interna. De este modo, las federaciones sindicales europeas pidieron a la integración europea una dimensión social y en respuesta a sus requerimientos la Comisión Europea preparó un capítulo social y un concomitante programa de acción. Sin embargo, este programa de acción que incluía aspectos como las horas laborales, salario mínimo y contrataos atípicos, está muy retrasado en la

⁵⁶ Corbey (1995), señala que la protección formal de la autonomía comenzó con el diseño del Acta Única Europea, que provee a los Estados una cláusula de escape contemplada en el artículo 100A(4), que permite a los Estados reclamar excepciones bajo el fundamento de las necesidades mayores, lo cual quiere decir que los Estados retienen el derecho de adoptar los más alto estándares de la Unión Europea en los campos de preocupaciones públicas como la protección del medio ambiente, salud pública, seguridad e interés del consumidor.

⁵⁷ Ambos considerados como los principales interlocutores sociales en Europa.



implementación de sus disposiciones más importantes⁵⁸. En ese contexto, los interlocutores sociales mencionados unieron a los gobiernos en un llamado por el consenso nacional en el cual las políticas de la Comisión Europea se han convertido en materia de consulta tri o bipartita.

Esta descripción acerca de lo acontecido en el ámbito del tratamiento de las cuestiones sociales resultantes de las medidas que formaban parte del libro blanco de mercado interno, en el cuadro de análisis referido por Corbey (1995), nos delinea el rol que las organizaciones de intereses han tenido en el marco de la inclusión de la cuestión social en la integración europea y de igual manera nos refiere que cuando el consenso social no es posible en el marco de las negociones tripartitas o bipartitas los sindicatos responden a través de la reagrupación en el nivel europeo (aspectos que representan la base empírica de las hipótesis 4 y 5), aunque sus demandas para una Europa social parecen ser honradas sólo cuando la competencia política en aquellas áreas demuestra ser contraproductiva.

A diferencia del contexto europeo referido en el marco de los ejemplos analizados por Corbey (1995), en el marco del proceso de negociación del AMSS, a nivel nacional en Argentina la inserción laboral de los inmigrantes se realizaba en un mercado de trabajo fuertemente deteriorado, contraído y con una débil capacidad de absorber a gran parte de la población activa. En ese contexto, fueron instrumentadas reformas tendientes a reducir los costos laborales y a flexibilizar el contrato de trabajo. La pérdida de empleos de tipo permanente y la expansión de nuevas modalidades de contracción de la mano de obra dieron cuenta de un escenario signado por una creciente flexibilidad y vulnerabilidad socio laboral (Texidó et al., 2003), cuestión asociada con la informalidad laboral referida por la informante clave en la tabla 3.3 (3).

En ese contexto la informalidad laboral originada como consecuencia de las asimetrías laborales entre los mercados laborales de los países del bloque, y la crisis económica y social existente en Argentina (Gonzalez, 2019), en el año 1997, se firma el Acuerdo Multilateral de

⁵⁸ Este retraso es ampliamente atribuido al gobierno británico, cuya propuestas en contra de las horas de trabajo se han basado en el mercado interno, la salud y seguridad (artículo 100A- mercado interno- y 118A- salud y seguridad del Acta única Europea-). En aspectos como el salario mínimo y los contratos atípicos los Estados Miembros se opusieron firmemente a la regulación. Es así como los salarios y las políticas sociales representan un claro ejemplo

del incremento de la intervención del Estado y del rol de las organizaciones de interés.

Seguridad Social-, cuestión que condujo al desarrollo de acciones para la concreción de un sistema de seguridad social integrado en la región, aunque la entrada en vigor a nivel regional fue en 2005. El objetivo concomitante era que los trabajadores tuvieran la portabilidad de sus aportes previsionales para poder ejercer el derecho a migrar y a trabajar en todo el territorio del bloque regional⁵⁹. Este acuerdo, como consecuencia del carácter intergubernamental del Mercosur fue producto del consenso de los Estados Partes, cuestión que constituye un elemento que nos permite marcar las diferencias del proceso objeto de estudio con respecto al proceso europeo, en el cual se le atribuye a la Unión Europea la noción de gobernanza, derivada de las competencias atribuidas a la Comisión Europea, expresadas mediante las directivas, las cuáles delineaban la medidas que debían implementarse por parte de dichos gobiernos, a pesar de la excepciones y divergencias en la aplicación de dichas medidas por parte de los Estados miembros. De igual manera, esto nos conduce a resaltar en contraposición el carácter nacionalista y la concepción "westfaliana" o tradicional de la soberanía que caracteriza a la cultura política latinoamericana (Sanahuja, 2012), aspecto que nos refiere limitantes explicativas no sólo del Funcionalismo dialéctico sino del enfoque Neofuncionalista y del Intergubernamentalismo liberal.

Pese a que las cuestiones sociales referidas por Corbey, en este ejemplo, no tratan específicamente los aspectos referidos a la seguridad social de los trabajadores migrantes, el freno de los salarios y costos laborales originados en aquel contexto dieron lugar a la actuación en el nivel europeo de las organizaciones sindicales, aspecto que siguiendo la lógica del funcionalismo dialectico nos refiere la lógica de la contraproductividad. Este aspecto nos remite al rol que ejerció la CCSCS en el marco del surgimiento del SGT10 y de la negociación del AMSS, a la cual se suman los aportes de la CGT en el marco de la cooperación bilateral con Paraguay. Sin embargo, siguiendo la idea de marcar las diferencias evidenciadas en el presente objeto de estudio, es necesario resaltar que en el marco de la negociación del AMSS, ejercieron de forma paralela un importante rol otros actores, como la OIT, OISS y UE, que en el marco de los mecanismos sobre transferencias de políticas referidos a la armonización internacional también se hicieron presentes en el marco de la negociación del mencionado acuerdo.

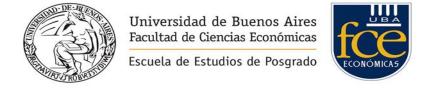
⁵⁹ Ídem

En el ejemplo referido por Corbey, los Estados miembros se opusieron firmemente a la regulación contenida en el programa de acción social derivado de la directiva emitida por parte de la Comisión Europea(incluía regulaciones de aspectos referidos a las horas laborales, salario mínimo y contratos atípicos), salvaguardando su autonomía (justificándola en las cláusulas de "necesidades mayores" contenidas en el Acta Única Europea) en ese aspecto y dando lugar a la negociación tripartita o bipartita en el nivel nacional. Haciendo las salvedades respectivas, referidas a la naturaleza del acuerdo de seguridad social⁶⁰ y la debilidad de las instituciones del Mercosur, en el caso objeto de estudio debe agregarse que no sólo se evidenciaron demoras en la aplicación interna de dicho acuerdo por parte del gobierno argentino sino también en su entrada en vigor a nivel regional e implementación.

En el caso, específico de Argentina la internalización del AMSS se realiza en el año 2002 (fecha de la promulgación de la ley de internalización), en tanto que la entrada en operatividad a nivel regional del BUSS MERCOSUR se circunscribe al año 2008, cuestión que nos refiere "la falta de reglas legales, obligatorias y comunes, y órganos con el poder de adoptarlos; y la debilidad en las decisiones, reglas y mecanismos de resolución de disputas" (Sanahuja, 2009, p. 28). Es de resaltar, que estas diferencias con respecto a la institucionalidad de la Unión Europea, dan lugar a que en la mayoría de los casos la ratificación de los acuerdos firmados a nivel Mercosur se vea retrasada por las presiones domésticas en el ámbito legislativo. Además, en el caso argentino, la contracara de la libre circulación de factores productivos, así subyacente en el AMSS, era una política migratoria sumamente restrictiva y en la cual los gobiernos se reservaban total autonomía, sometiendo las políticas migratorias a sus proyectos políticos.

Adicionalmente, a esto hay que añadirle los cambios que a nivel institucional fueron introducidos a nivel Mercosur, como consecuencia de las prioridades políticas, económicas e ideológicas que los gobernantes impregnaban al proceso de integración, cuestión que nos sugiere una dinámica propia de avance y retroceso en el abordaje de las migraciones desde la perspectiva de la libre circulación de las personas.

⁶⁰ Ha de resaltar que la naturaleza del AMSS, distaba sustancialmente de los aspectos que en el ámbito europeo se incluían en la dimensión social, los cuales se referían a las horas laborales, salario mínimo y contratos atípicos.



El análisis de la liberalización de las contrataciones públicas y la consecuente intervención estatal en las áreas referidas a las condiciones de los trabajadores extranjeros realizado por Corbey (1995) bajo este esquema de avance y retroceso nos refiere adicionalmente otras limitantes explicativas que nos develan las características propias del proceso mercosureño en el marco de la negociación de los acuerdos en análisis.

A continuación se describe brevemente la dinámica europea suscitada en el marco de dicho contexto.

A fin de estimular la competencia internacional en el mercado público de compras en 1970, el Consejo de Ministros europeo aprobó directivas sobre la contratación de obras públicas y los contratos públicos de suministros. En ese contexto, no estaban incluidos importantes sectores como energía, transporte y suministro de agua, cuestión que dio lugar a que la directiva tuviese poco efecto. De hecho, aunque las contrataciones contaban para aproximadamente el 15 por ciento del producto nacional bruto, solamente el dos (2) por ciento de las ordenes públicas fueron concedidas a contratistas extranjeros. En 1990, el Consejo de Ministros acordó procedimientos para la concesión de contratos de obras públicas. Sin embargo, esto no evitó que la directiva final dejara alcances considerables para las políticas nacionales. A los cuerpos públicos les fue dada la posibilidad de seleccionar entre tres procedimientos: negociado, restringido y abierto. Es así como la selección negociada o restringida continuaba favoreciendo a las firmas nacionales.

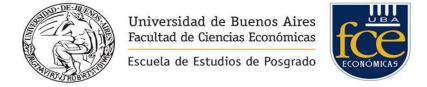
Corbey (1995), refiere como en el caso de los Estados Miembros del norte europeo, los sindicatos ansiosos en torno a la apertura del mercado de obras públicas también entraron en el debate. Éstos a través de la federación europea y del Parlamento europeo hicieron campaña para incorporar la cláusula social en la directiva. En efecto, la directiva incluyó una cláusula que instruye a las autoridades contratantes a indicar en sus documentos de contrato las fuentes de las que podría obtenerse información sobre las normas de aplicación local vinculadas a las condiciones de empleo(cláusula de información). Sin embargo, ambas clausulas fueron condenadas en la versión final. Una vez perdida la batalla europea, los sindicatos se concentraron en dos áreas adyacentes en la arena nacional. Primero, ellos deseaban asegurar que la cláusula de información fuese anexada a la legislación nacional requerida para

implementar la directiva. Segundo, intentaron asegurar que las condiciones de empleo nacional estuviesen aplicables a las compañías extranjeras y sus trabajadores, cuestión que incluía una igualdad de pago entre trabajadores residentes y trabajadores desplazados de las compañías extranjeras. Las regulaciones de la Comisión Europea en aquel contexto, prescriben la igualdad entre los nacionales y no nacionales en términos de condiciones de empleo y seguridad social 61. Como consecuencia de la excepción a la regla de la igualdad de trato explotada por los contratistas y reconociendo la incertidumbre alrededor de la contratación y la subcontratación internacional la Comisión Europea propuso una directiva sobre el desplazamiento de los trabajadores como parte del programa de acción social. En su propuesta inicial la Comisión defendió que los trabajadores desplazados de empresas extranjeras deberían más allá de un periodo de excepción de tres meses disfrutar la misma protección legal que los residentes. Pero los Estados miembros reaccionaron de forma variada al periodo de excepción. En un segundo borrador la Comisión Europea ha propuesto un mes como periodo de excepción pero esto ha agravado las diferencias entre los Estados miembros. En consecuencia la directiva presenta un ejemplo de estancamiento.

Por el contrario, en el caso de la firma del AMSS, pese al importante rol de la CCSCS, los acuerdos dada la naturaleza intergubernamental del Mercosur, no son de aplicación directa por parte de los Estados. Ha de resaltarse que en los ejemplos sugeridos por Corbey (1995), se hace referencia a las directivas emitidas por parte de la Comisión Europea, quien es el único órgano responsable dentro de la Unión Europea de elaborar nuevas propuestas de nueva legislación, las cuales una vez adoptadas por el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europea, son de aplicación directa por parte de los Estados. En consecuencia, una vez existente la demanda por la integración generada por las organizaciones de interés (proceso de formación de preferencias a nivel nacional), consecuentemente las instituciones de la Unión Europea actuaran conforme a ello. En el contexto mercosureño, aunque el acuerdo haya sido firmado por parte de los Estados Miembros, esto no tiene aplicación directa porque requiere su

_

⁶¹ La excepción ha sido hecha para los trabajadores temporalmente desplazados de un Estado miembro a otro a través de su propia compañía, para los cuales la seguridad social de su país de origen continúa siendo aplicable en un plazo que no excede los 12 meses. En el caso europeo en Bélgica los acuerdos colectivos del país anfitrión no necesariamente aplican a los trabajadores desplazados desde países extranjeros. Esta excepción a la regla de la igualdad de tratamiento es explotada por los contratistas que hacen uso de subcontratistas extranjeros para buscar minimizar sus costos de producción.



incorporación en la legislación nacional, cuestión que nos refiere una limitante explicativa sustancial del enfoque del funcionalismo dialectico en el contexto de los acuerdos en análisis.

A diferencia de las divergencias suscitadas al interior de la Unión Europea, referidas en los ejemplos arriba mencionados con respecto a la prescripción de la igualdad entre los nacionales y no nacionales en términos de condiciones de empleo y seguridad social hay que resaltar ciertas inconsistencias en el caso argentino y mercosureño, por un lado a nivel constitucional en Argentina se declara la igualdad de todos los habitantes ante la ley y se otorga a todos los extranjeros todos los derechos civiles pero por otro en el caso del AMSS los derechos de Seguridad Social se reconocerán a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados Partes (art. 2), visibilizando al "trabajador migrante en un contexto en el cual debido al proceso de flexibilización laboral se generó un ejército de desocupación (Gonzalez, 2019), lo cual devino en informalidad laboral y precarización⁶². Al contrario en el Acuerdo de Residencia si se estipula expresamente la igualdad de trato entre los nacionales y no nacionales (art. 9)63, en tanto hubiesen obtenido la residencia en los términos del Acuerdo, emergiendo de esta manera el "residente mercosureño"-, y se hace mención explícita a tener presente que la implementación de una política de libre circulación en la región es esencial para profundizar el proceso de integración y a la búsqueda de soluciones a la situación migratoria de los nacionales de los Estados Partes en la región a fin de fortalecer los lazos que unen a la comunidad regional, cuestión que nos sugiere un abordaje más acorde con la realidad. No obstante, persisten dificultades administrativas, humanas y técnicas en la implementación de dicho Acuerdo (OIM, 2018). En el caso singular del Mercosur, las limitantes se evidencian al momento de la puesta en práctica de los Acuerdos dado el carácter limitante atribuido a la internalización de la normativa Mercosur en la legislación doméstica de los Estados miembros.

_

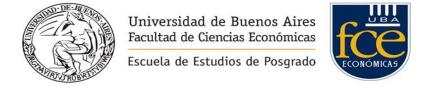
⁶² En aquella época para acceder a un trabajo que permita el CUIL (Código Único de Identificación Laboral) los empleadores exigían el DNI, y para obtenerlo había que presentar un requisito de trabajo como requisito básico lo cual representaba un círculo vicioso.

⁶³ Pese a ello, aunque todos los países acepten el principio de igualdad de tratamiento sin distinción por nacionalidad un análisis de sus cuerpos legales permite rastrear las restricciones a la inserción laboral de trabajadores de diferente origen en sus territorios, entre las cuales cabe destacar el caso de Brasil que establece que una empresa en territorio brasileño no podrá emplear más de un tercio de trabajadores extranjeros (Vichich, 1997). En el capítulo IV, del presente se analizará a profundidad la implementación de dichos acuerdos en el caso argentino.

Con respecto a los actores intervinientes dentro del ejemplo referido por Corbey (1995), haciendo las salvedades respectivas referidas a la debilidad institucional del Mercosur a diferencia de la Unión Europea, se observa de igual modo la presencia de organizaciones sindicales. Sin embargo, el rol conferido a dichos actores varía al comparar el contexto en el que emergen los acuerdos en análisis. Como se ha mencionado, en el marco del proceso de negociación del AMSS, se hicieron presente las organizaciones sindicales de Argentina y de la región a través de la CCSCS. No obstante, como consecuencia de la composición y funciones atribuidas a los órganos dentro del Mercosur, fue en el seno de la Reunión de Ministros del Interior, específicamente GEM, luego FEM, donde se discutieron y negociaron los aspectos referidos al Acuerdo de Residencia, ámbito en el cual no se contempla la participación del sector sindical. Aunque a nivel nacional estas organizaciones formaron parte de los actores que integraban la mesa de organización de defensa de los derechos humanos de los migrantes, que venía trabajado el proyecto de una nueva de migraciones en ese contexto. Estos aspectos sin duda sugieren una particularidad al tratamiento de la temática migratoria dentro del Mercosur y nos permite referir las características diferenciales que dieron lugar al tratamiento migratorio en el ámbito multilateral.

En síntesis, ¿Es posible decir que algunos de los enfoques teóricos de la integración regional mencionados explica más el tratamiento multilateral de la dinámica migratoria?

La revisión realizada nos revela que ni el Neofuncionalismo revisado, ni el Intergubernamentalismo liberal ni el Funcionalismo dialectico explican la dinámica mercosureña en el marco del surgimiento de los Acuerdos en análisis.. El Neofuncionalismo revisado de (Nye, 1970) carece del tratamiento de las cuestiones sociales en su cuadro explicativo. Si bien, incluye nuevos actores sociales que influyen en la profundización del proceso de integración, como otros factores integrativos(analizados en profundidad y ya especificados detalladamente en la tabla 3.3 (3) a estos se les asigna un rol dentro del proceso que no se corresponde con el evidenciado en el proceso de formación del AMSS. En relación al enfoque sobre Intergubernamentalismo liberal si bien, es evidente la naturaleza intergubernamental del Mercosur, existen diferentes categorías conceptuales que engloban su cuadro explicativo que permiten que las instituciones internacionales ayuden a la sobrevivencia



de los Estados Miembros de la Unión Europea, que tampoco se evidenciaron en el marco del surgimiento del Acuerdo de Residencia. En contraste a ello, se sostiene la dinámica estrictamente gubernamental del Mercosur, fundamentada en el proceso de toma de decisiones y aplicación interna de su normativa que conducen a un distanciamiento significativo de las categorías del Intergubernamentalismo liberal en el marco del surgimiento del mencionado acuerdo. Aunque este enfoque a diferencia del Neofuncionalismo revisado, si refiere algunas cuestiones sociales derivadas del proceso de integración, su cuadro explicativo no refiere la dinámica que se evidenció en el proceso mercosureño (al respecto ver tabla 3.3 -4-)

El Funcionalismo dialéctico de Corbey (1995), a diferencia de los enfoques anteriores, aunque refiere el aspecto referido a la igualdad de trato entre nacionales y no nacionales y el derecho a la seguridad social de los trabajadores extranjeros en el marco de la liberalización de las contrataciones públicas dentro del proceso de implementación del mercado interno dentro de la Unión Europea; este enfoque estructura su cuadro explicativo en torno a la actuación que ha tenido la Comisión Europea cuando emerge la demanda por la profundización de la integración. De hecho, la descripción detallada de dicho contexto nos permitió ir marcando las diferencias que caracterizan la dinámica mercosureña en el tratamiento de la seguridad social y la radicación de los migrantes. Tanto el rol dado a la Comisión Europea en el avance del proceso como la ausencia explicativa del surgimiento de la libre movilidad en el marco de la libre circulación de las personas dentro del proceso de integración constituyen otra de las limitantes explicativas de dicho enfoque.

En aras de precisar las características que la dinámica singular del Mercosur nos refiere a continuación se precisan las características encontradas con referencia a las categorías conceptuales que se han referido en nuestro marco teórico y que se han venido desarrollando.

Una característica común, que hemos venido señalando en la presente investigación es que los acuerdos en análisis, surgen como respuesta a un problema común. El avance de las iniciativas dependerá únicamente de ello. A diferencia de los procedimientos de toma de decisión previstos por la Unión Europea en la cual según la temática se prevé el voto por mayoría cualificada o la delegación directa a las instituciones de la Unión Europea.

Por un lado en el marco del surgimiento del AMSS se evidenció un rol fundamental de las organizaciones sindicales y organizaciones internacionales como OISS, OIT, en cuyo contexto emerge la armonización internacional, como mecanismos que conducen a la convergencia de políticas en el marco de las externalidades negativas vinculadas con las asimetrías laborales de los mercados de trabajo de los países del bloque. Del mismo modo, se evidencia al interior del SGT10, como consecuencia de factores políticos, ideológicos y económicos una serie de modificaciones institucionales que dan origen a la metamorfosis teórica que en el marco del proceso de integración mercosureño se da en torno al distanciamiento de la categoría referida a la libre circulación de las personas. En dicho contexto, además se evidencia una nueva movilidad geográfica de la mano de obra (circulación de factores de producción) y políticas migratorias restrictivas, que conducían al incremento de la informalidad laboral en un contexto de crisis económica política y social. Emerge en dicho contexto el "trabajador migrante", así definido en el marco del AMSS.

Por otro lado, en el marco del surgimiento del Acuerdo de Residencia en la RMI, no participan las organizaciones sindicales. No obstante, a nivel nacional se evidencia un mayor protagonismo de diversas organizaciones sociales, que incluía representantes de Organizaciones Internacionales como la OIM, académicos, iglesia, organizaciones de migrantes, etc, dentro de las cuáles también hacía parte la organización sindical argentina. También, a diferencia del contexto en el que surge el AMSS, hemos develado el surgimiento de una ventana de oportunidad política siguiendo el marco conceptual de Zahariadis (2010) y diferentes mecanismos de convergencia de políticas como el aprendizaje político, políticas de promoción internacional y un proceso de mercosurización en el cual Argentina ejerce un rol de liderazgo (aspectos ya analizados en profundidad en el capítulo II de la presente investigación). De igual manera, al interior de la RMI y como consecuencia de los cambios que a nivel nacional se suscitan dentro de la corriente política, se evidencia un giro conceptual en torno al abordaje de la temática migratoria bajo un enfoque de libre circulación de personas, en el que emerge el residente mercosureño. Este giro conceptual viene acompañado de una serie de modificaciones institucionales al interior de la RMI (al respecto ver tabla3.3-6-)

En síntesis, la dinámica mercosureña en torno al abordaje de la temática referida a la seguridad social de los trabajadores migrantes y la radicación de los migrantes nos revela que inmersos en la concepción westfaliana de respeto a la soberanía de los Estados dentro del Mercosur se han podido relevar diferentes modificaciones institucionales que emergen como consecuencia de la dinámica política y económica que se suscita a nivel nacional en el caso de argentina y a nivel regional, que aunque nada tienen que ver con la cesión de soberanía a un ente regional dieron lugar a la firma de los acuerdos en análisis. Esta caracterización se realizará tomando como eje explicativo la concepción de libre circulación de personas, la cual hemos tomado como referente teórico.

Un hecho, que vacío la importancia que se venía dando al tratamiento de la libre circulación de las personas en el marco del Mercosur fue la redefinición orgánica referida en el Protocolo de Ouro Preto, del 17 de diciembre de 1994, el cual introdujo un cambio en el cronograma de implementación del mercado común previsto en el Cronograma de las Leñas. En el año 1995, se creó el nuevo Subgrupo de Trabajo N° 10, que en su nueva pauta de negociación no tuvo ya la libre circulación de personas como objetivo declarado.

Una vez constituido el SGT10, las migraciones laborales son tratadas en la Comisión Temática II, y la Seguridad Social en la Comisión Temática III. A continuación se detallan las modificaciones institucionales que caracterizan el nuevo enfoque con el que se abordó la temática migratoria referida a la garantía de la seguridad social de los migrantes. Estas características fueron consecuencia de la políticas gubernamentales propias del contexto en que se firman los acuerdos y que impactaron sustancialmente en la restructuración del proceso de integración mercosureño.

<u>Tabla 3.3 (5)</u> Caracterización de la dinámica institucional dentro del SGT10, en el marco del tratamiento de la seguridad social y el enfoque teórico referido a la libre circulación de personas.

Contexto firma del AMSS (ámbito SGT10)	
Hito contextual (modificaciones institucionales)	Connotación:
	¿Avance o retroceso?
En 1995: El Acta Mercosur/ SGT10 1/95	Estas modificaciones al interior del SGT10,
revela el nuevo espíritu del SGT11, señalando:	conforme a lo estudios migratorios (Vichich, 1997, 2007, 2003), coinciden con una metamorfosis
"Se entiende que el SGT10 no va a ser un ámbito	conceptual caracterizada por el abandono de la
de investigación y análisis, sino que su contenido	categoría de la libre circulación en el marco del
será de propuestas al GMC nutriéndolo de los	proceso de integración regional priorizando los
insumos necesarios para que en el área sociolaboral	movimientos migratorios en el Mercosur, bajo la
pueda adoptar decisiones para ir conformando la	perspectiva de las migraciones laborales
dimensión social del Mercosur"	tradicionales, en el marco de una intensificación de
"El subgrupo ha entendido que no es conveniente	la dinámica comercial pero con una marcada política
mantener el Sistema de Comisiones Permanentes	restrictiva a nivel migratorio.
existente hasta la fecha considerando más adecuado	
priorizar temas y en oportunidad de tratar cada uno	Estas modificaciones se corresponden con los
de ellos convocar a grupos de trabajo especiales a los	cambios de perspectiva que en el enfoque teórico y
efectos del análisis de dichas propuestas" (Acta	metodológico se realizaron al interior del Mercosur
Mercosur/ SGT10 1/95 p.1)	con respecto al abandono de la categoría de la libre
	circulación de las personas como parte constitutiva
	del proceso de integración regional.
En 1997 se firma del Acuerdo Multilateral	La firma de dicho acuerdo se realiza en un contexto
de Seguridad Social (AMSS- STG10),	cuyo referente teórico se encuentra alejado del
cuestión que condujo al desarrollo de	concepto de libre circulación y en el cual se
acciones para la concreción de un sistema	evidencian varias contradicciones, entre esas: la
de seguridad social integrado en la región,	liberalización económica frente a una política
aunque la entrada en vigor a nivel regional	migratoria restrictiva, que no reconocía la movilidad
fue en 2005. De acuerdo, con González	espacial como un elemento constitutivo de la
(2019), el objetivo concomitante era que	integración regional; la liberalización económica
los trabajadores tuvieran la portabilidad de	(promoción de las privatizaciones, las facilidades a
sus aportes previsionales para poder ejercer	la instalación de empresas extranjeras y de
el derecho a migrar y a trabajar en todo el	emprendimientos mixtos) perfilaba a los trabajadores
territorio del bloque regional	como factores de producción que circulan, y cuyo

desplazamiento era más una orden empresarial que una decisión individual y familiar (Vichich, 1997) frente al incremento de la informalidad laboral de los migrantes limítrofes.

- En 1997: Las Migraciones laborales fueron incluidas en la Comisión Temática II: Se aprueba la creación de una Comisión Adhoc Tripartita
- En 1998: Para el primer semestre de 1998, se acuerda priorizar el Protocolo Sociolaboral y el Observatorio del Mercado de Trabajo del Mercosur - Recomendación 3/97 " Dimensión Social".

El impacto fundamental de dichas modificaciones institucionales no solo traduce el distanciamiento del tratamiento de la temática migratoria desde el enfoque de la libre circulación, sino que a su vez refleja el acotamiento de sus objetivos priorizando el estudio de las condiciones de trabajo en la regiones fronterizas. En ese contexto, la Comisión "ad-hoc" Tripartita sobre Migraciones Laborales, que debía generar insumos para la propuestas que debía llevar adelante el SGT10, también acotó sus objetivos priorizando los estudios en zonas fronterizas.

La Comisión Temática II, también compartió con los temas de Formación Profesional y la construcción del Observatorio Regional de los Mercados de Trabajo.

• 1998: Firma de la Declaración Sociolaboral I, y creación de la Comisión Sociolaboral (sector gubernamental rompe el veto impuesto por el sector empresarial dentro del SGT10) La mencionada Declaración, reconoce los derechos de los migrantes en un territorio diferente a su país de origen pero no favorecen el tránsito de los trabajadores en sus territorios. Aunque Argentina, establece de forma expresa en sus normativas internas el principio de igualdad de tratamiento sin distinción por nacionalidad en el capítulo IV, se analizaran los inconvenientes asociados a la implementación de los acuerdos en análisis.

Fuente: Elaboración propia (2020) con base en la información tomada del Portal Oficial del (MERCOSUR, 2020b) en Actas de Reunión del SGT10 y la revisión documental realizada en Vichich (2007, 2003, 1997) y González (2019).

Una característica común, que hemos venido señalando en la presente investigación es que los acuerdos en análisis, surgen como respuesta a un problema común y a las prioridades políticas e ideológicas delineadas por parte de los gobernantes. El avance de las iniciativas dependerá únicamente de ello. A diferencia de los procedimientos de toma de decisión previstos por la Unión Europea en la cual según la temática se prevé el voto por mayoría cualificada o la delegación directa a las instituciones de la Unión. Ha de resaltarse, cómo pese a que dentro del SGT10, se prevé que las decisiones se tomen mediante el diálogo social y el consenso la firma de la Declaración Sociolaboral I, se logra porque el sector gubernamental rompe el veto impuesto por el sector empresarial, cuestión que nos refiere nuevamente la dinámica intergubernamental existente dentro del bloque⁶⁴. Al respecto de dicha Declaración hay que resaltar que al interior de dicho Subgrupo, fue la Comisión de Principios (Comisión N° 8), la que comenzó a estudiar la viabilidad de acordar una Carta Social o Carta de Derechos Fundamentales conforme al proyecto que había presentado la CCSCS y los diversos dictámenes de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur que recomendaba su aprobación y las propias recomendaciones del Foro Consultivo Económico Social del Mercosur (FCES), a fin de lograr una normativa laboral común en la región a través de la armonización en torno a los Convenios de la OIT(Gonzales, 2019).

En el artículo 4, titulado "Trabajadores Migrantes y Fronterizos" de la Declaración Sociolaboral se establece:

1.- Todo trabajador migrante, independientemente de su nacionalidad tiene derecho a ayuda, información, protección e igualdad de derechos y condiciones de trabajo reconocidos a los nacionales del país en el que estuviese ejerciendo sus actividades, de conformidad con las reglamentaciones profesionales de cada país. 2.- Los Estados Partes se comprometen a adoptar medidas tendientes al establecimiento de normas y procedimientos comunes relativos a la circulación de trabajadores en las zonas de fronteras y a llevas a cabo las acciones necesarias a fin de mejorar las oportunidades de empleo y las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores.

_

⁶⁴ El SGT10, fue definido de carácter gubernamental en las decisiones (en análogo funcionamiento al de la OIT los Estados, tuvieron y siguen detentando el poder de veto y decisión última), aunque su composición fue desde el inicio tripartita (Estado, organizaciones de empleadores y organizaciones de trabajadores) por lo cual se apostó a la búsqueda de consensos sectoriales, nacionales y de bloque. Sin embargo, en el caso de la DSL, los gobiernos tuvieron que adoptarla, ante el estancamiento existente. En efecto, cuando uno de los actores participantes tiende a ralentizar el proceso, obstaculizarlo o sólo trancarlo al abstenerse o ausentarse los Estados deben adoptar la decisión y poner en ejecución la política pública (González, 2019)

Como características propias del contexto en que se firma se proclama la igualdad de derechos de extranjeros y nacionales, sin alusión explicita a su condición migratoria y sin mención a su posibilidad de la libre circulación, resaltando nuevamente de forma explícita la atención hacía la movilidad fronteriza (Litterio & García, 2019); aspecto importante dentro del proceso de integración pero insuficiente en el marco de la construcción de la libre circulación de personas.

A continuación se detallan las modificaciones institucionales que dieron lugar al nuevo enfoque con el que se abordó la temática migratoria referida a la radicación de los migrantes. Como se ha indicado a diferencia del AMSS, la firma del Acuerdo de Residencia, aunque trata de igual manera la temática migratoria reviste saltos cualitativos interesantes en torno al abordaje de las migraciones bajo una concepción de libre circulación.

<u>Tabla 3.3 (6)</u> Caracterización de la dinámica institucional dentro de la RMI, en el marco del tratamiento de la radicación de los migrantes y el enfoque teórico referido a la libre circulación de personas.

Contexto firma del Acuerdo de Residencia (ámbito RMI)	
	Connotación:
Hito contextual(modificaciones institucionales)	¿Avance o retroceso?
En 1996 al interior de la Reunión de Ministros del Interior, se encontraba la Comisión Técnica dominada por funcionarios del área de seguridad, cuestión que daba lugar al abordaje de las cuestiones migratorias desde una visión securitista. Al interior de ella se encontraba el Grupo de Trabajo Especializado Migratorio (GEM).	 Durante la existencia del GEM, todas las políticas referidas al tratamiento migratorio debían pasar por la aprobación de la mencionada Comisión Técnica, lo cual impedía que las propuestas no llegaran a una definición política en el seno de la RMI. En 1997, los temas de interés en el ámbito de la RMI, se centran en el control fronterizo y la facilitación del tránsito de personas y mercaderías en

En el año 2000 el Plan General de Cooperación y Coordinación recíproca para la seguridad regional se presenta como tema de discusión consensuado y tratado	las zonas limítrofes comunes, acción de las fuerzas de seguridad y control, etc. • El tratamiento de dicho aspecto nos sugiere una preeminencia de las cuestiones referidas a la seguridad más que a la integración de los migrantes.
 En el año 2002 aparece como temas consensuados el Acuerdo Contra el Tráfico Ilícitos de Migrantes entre los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile. Asimismo, surgen los Acuerdos de Regularización Migratoria en los Estados de Residencia, 65 los cuales tenían como objetivo permitir a los nacionales de un Estado Parte que se encuentre en otro Estado Parte, la tramitación migratoria de su residencia, en este último, sin necesidad de egresar del mismo, facilitando así la regularización migratoria sin ser necesario que los inmigrantes regresen a su país de origen (Vázquez, 2019) 	 Este año coincide con una serie de transformaciones a nivel nacional en Argentina que evidenciaban la decisión de renovar y fortalecer las políticas regionales (Modolo et al., 2010). Los acuerdos mencionados retoman el tratamiento migratorio en diferentes aspectos y marcan un punto de inflexión con respecto a las temáticas que se venían abordando con anterioridad,
También en el año 2002, se firma Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados partes del Mercosur, el cual representa un gran salto cualitativo en el tratamiento de la cuestión migratoria en la región al establecer cómo único criterio para la solicitud de residencia de un país del Estado Parte o asociado, la acreditación	En relación al abordaje de la libre circulación como referente teórico de las políticas migratorias, la firma de dicho acuerdo representa un avance político que se fundamenta en una nueva visión para encarar la integración regional "Es una proposición superadora que toma distancia del modelo formal de integración que

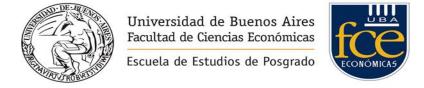
 65 Acuerdos N° 11/02 sobre Regularización migratoria interna de ciudadanos de los Estados Partes del Mercosur, y N° 12/02 sobre Regularización migratoria Interna de ciudadanos de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile (MERCOSUR/CMC/DEC N° 28/02, 2002)

de la nacionalidad de alguno de los países	estaba vigente, aunque nos sea posible
de la región (Vichich, 2007)	vincularlo todavía con el concepto de
	ciudadanía regional" (Vichich, 2007, p.
	264-265)
• En el año 2003 se crea el FEM, lo cual supone según lo indicado en el Acta reunión ⁶⁶ respectiva que resulta conveniente avanzar en una postura regional sobre el fenómeno migratorio frente a los cambios que en la materia se están produciendo en la coyuntura internacional. Asimismo, decidieron modificar la denominación del "Grupo de Trabajo Especializado Migratorio", por la de "Grupo de Trabajo Especializado de Control Migratorio, la cual pasa a ocuparse ahora específicamente de las cuestiones referidas a la seguridad regional.	La creación del FEM, sugiere dos aspectos fundamentales con respecto al tratamiento de la temática migratoria: por un lado un deslindamiento de las discusiones migratorias por parte de la Comisión Técnica y por otro un abordaje de las migraciones bajo la perspectiva de los derechos humanos, aunque aún no es posible vincular dichos avances con el referido a la libre circulación de las personas.
Fuente: Elaboración propia (2020) con base en la inforr	nación tomada del Portal Oficial del (MERCOSUR, 20

Fuente: Elaboración propia (2020) con base en la información tomada del Portal Oficial del (MERCOSUR, 2020a) en Actas de Reunión del RMI y la revisión documental realizada en Vichich (1997, 2007) y Modolo et al. (2010)

Ha de resaltarse que en ambos escenarios (SGT10, RMI) las modificaciones institucionales vienen dadas por la visión que asume el Estado con respecto al tratamiento de la dinámica migratoria y el enfoque estratégico de la integración, perspectiva que oscilo entre ser una política migratoria restrictiva y una política migratoria con enfoque en los derechos humanos. La caracterización realizada además nos sugiere una serie de elemento característicos de uno y otro proceso que se vinculan con los aspectos desarrollados en el capítulo II.

 $^{^{\}bf 66}$ (MERCOSUR/XIVRMI/ACTA Nº 2/03, 2003)



Conclusiones del capítulo III

Tomando como referencia las razones que los informantes claves durante este proceso de investigación vincularon con la firma de los acuerdos en análisis, y algunos de los aportes conceptuales de cada uno de los enfoques mencionados se ha encontrado, que sus categorías resultan insuficientes en el marco del abordaje de la temática contenida en los acuerdos en análisis. Las limitaciones explicativas de los enfoques que analizan el proceso de integración europeo se asocian con el contexto en que emergen sus categorías conceptuales, el cual hace referencia a la dinámica que emerge en el marco de la Comunidad Económica del Carbón y el Acero y la Comunidad Europea de la Energía Atómica, la posterior implementación del programa de mercado interno y las reestructuraciones sugeridas en el Acta Única Europea. En ese sentido, las limitaciones explicativas no sólo aluden a la preeminencia de los factores económicos en su cuadro de trabajo explicativo de sus enfoques, sino que omiten el tratamiento de la libre circulación de personas dentro de sus categorías explicativas. De igual manera, y como consecuencia de ello, se ha encontrado que sus cuadros de trabajo explican un proceso en el que las competencias conferidas a las instituciones de la Unión Europea (en algunos enfoques con mayor peso que en otros), resultan claves en la profundización del proceso de integración.

En el caso del AMSS y la firma del Acuerdo de Residencia, la existencia de las externalidades negativas vinculadas en este caso con las asimetrías laborales existentes entre los países del bloque se considera como uno de los incentivos que dio lugar a que el gobierno argentino promoviera la cooperación en el ámbito multilateral. Esta categoría es sugerida en el marco de la Intergubernamentalismo liberal, pero como consecuencia de las insuficiencias explicativas de este enfoque se considera que genera mayor valor explicativo referir el mecanismo sobre convergencias de políticas asociado a la armonización internacional, el cual si prevé en su cuadro de análisis la dinámica referida a los desafíos que la movimientos migratorios originan a nivel global.

En el ámbito de la firma del Acuerdo de Residencia, si bien podríamos referir un pluralismo social como factor clave en el marco del proceso de la aplicación unilateral del mencionado acuerdo a través de la Ley de Migraciones 25.871, las particularidades del mismo proceso de negociación del Acuerdo sugieren una mayor intensidad en el proceso a la decisión

del gobierno nacional argentino en aquel contexto de llevar adelante una nueva política migratoria. Al contrario, el contexto en el que emerge el AMSS carece de dicho factor integrativo. En consecuencia, como el pluralismo social referido por el Neofuncionalismo revisado, nada tiene que ver con el contexto en el que se firma del Acuerdo de Residencia y con la dinámica institucional del Mercosur, se ha encontrado que la categoría que nos permite explicar esta dinámica se asocia con la labor realizada por los emprendedores de políticas y el surgimiento de una ventana de oportunidad política, las cuales se corresponden con las categorías inmersas dentro del enfoque de las corrientes múltiples desarrollado por Kingdon (1995).

El análisis que se ha realizado tomando como referencia las limitaciones explicativas de los enfoques y las categoría conceptuales que han venido emergiendo en el marco del análisis del proceso de toma de decisiones nos conduce a sugerir una serie de características que sugieren la singularidad mercosureña en el marco de su dinámica intergubernamental. En consecuencia las características que se asocian con el tratamiento de los derechos de seguridad social de los migrantes y su radicación en el ámbito de los acuerdos en análisis dentro del Mercosur obedecen a factores económicos, políticos, sociales e ideológicos que se hicieron presentes tanto en el nivel nacional, regional e internacional.

Por un lado en el marco del surgimiento del AMSS se evidenció un rol fundamental de las organizaciones sindicales y organizaciones internacionales como OISS y OIT en cuyo contexto emerge la armonización internacional, como mecanismo que conduce a las convergencias de políticas a razón de las externalidades negativas vinculadas con las asimetrías laborales de los mercados de trabajo de los países del bloque. Del mismo modo, se evidencia al interior del SGT10, como consecuencia de factores políticos, ideológicos y económicos una serie de modificaciones institucionales que dan origen a la metamorfosis teórica que en el marco del proceso de integración mercosureño se da en torno al distanciamiento de la categoría referida a la libre circulación de las personas. En dicho contexto, además se evidencia una nueva movilidad geográfica de la mano de obra (circulación de factores de producción) y políticas migratorias restrictivas que conducían al incremento de la informalidad laboral en un contexto de crisis económica política y social. Emerge en dicho contexto el "trabajador migrante", así definido en el marco del AMSS.

Por otro lado, en el marco del surgimiento del Acuerdo de Residencia en la RMI, no se refiere la presencia de organizaciones sindicales. No obstante, a nivel nacional se evidencia un mayor protagonismo de diversas organizaciones sociales, que incluía representantes de Organizaciones Internacionales como la OIM, académicos, iglesia, organizaciones de migrantes, y demás organizaciones sociales dentro de las cuáles también hacía parte la organización sindical argentina. También, a diferencia del contexto en el que emerge el AMSS, hemos develado el surgimiento de una ventana de oportunidad política siguiendo el marco conceptual de Zahariadis (2010) y diferentes mecanismos de convergencia de políticas como el aprendizaje político, políticas de promoción internacional, resolución transnacional de problemas, y un proceso de mercosurización en el cual Argentina ejerce un rol de liderazgo (aspectos ya analizados en profundidad en el capítulo II de la presente investigación). De igual manera, al interior de la RMI y como consecuencia de los cambios a nivel nacional dentro de la corriente política, se evidencia un giro conceptual en torno al abordaje de la temática migratoria bajo un enfoque de libre circulación de personas. Este giro conceptual viene acompañado de una serie de modificaciones institucionales al interior de la RMI que dieron lugar al surgimiento del residente mercosureño.

Capítulo IV. Análisis de los acuerdos Mercosur objeto de estudio y algunos problemas asociados con su implementación. Consecuencias y diferencias del proceso de Mercosurización.

En el primer apartado de este capítulo se analiza el AMSS y se precisan algunos aspectos característicos del mismo a la luz de las categorías conceptuales referidas por Sabatier & Mazmanian (2000)⁶⁷ y el marco analítico de Subirats (2005), cuestión que nos permitirá ir visibilizando los problemas asociados con su implementación tomando como referencia algunos datos cuantitativos relevados. En el segundo apartado se analiza el Acuerdo de Residencia, a la luz de los marcos analíticos mencionados y se precisan de igual manera algunos factores condicionantes en el proceso de implementación. En el tercer apartado se analiza el proceso de mercosurización derivado de los Acuerdos en análisis, tomando como base las categorías conceptuales que se han develado en los capítulos anteriores y se precisan algunas de sus diferencias y consecuencias

4.1 Análisis del AMSS y algunos problemas asociados con su implementación.

En base a algunos aspectos sustantivos del AMSS (MERCOSUR/CMC/DEC N° 19/97, 1997), reseñados en el anexo 4.1(1), a continuación se precisan algunos factores que condicionan el logro de sus objetivos normativos a lo largo de todo el proceso de implementación partiendo de la base de las categorías conceptuales desarrolladas por Sabatier & Mazmanian (2000). Partimos de la base de las variables desarrolladas por estos autores, dado su gran detalle de desagregación, lo cual permite tener una idea bastante detallada de la complejidad de un proceso de estas características, aunque salvando las distancias que una de implementación de políticas públicas no implica siempre -como parecen indicarlo los autores-una perspectiva tan lineal de arriba hacia abajo.

Características sustanciales del AMSS:

-

⁶⁷ Se hace la salvedad de que las categorías conceptuales referidas por dichos autores son aplicadas a las leyes, reglamentos y estatutos a nivel nacional. No obstante, a los fines analíticos de la presente investigación las mismas serán aplicadas a los acuerdos en análisis y reglamentos administrativos a nivel regional, leyes de internalización a nivel nacional y leyes derivadas para su aplicación unilateral (caso específico del Acuerdo de Residencia).

 Se origina con el objetivo de establecer normas que regulen las relaciones de Seguridad Social entre los países integrantes de la región.

Como bien se ha indicado en los capítulos precedentes la existencia de las externalidades negativas asociadas a las asimetrías existentes entre los mercados laborales del bloque en el marco del mecanismo sobre transferencias de políticas referido a la armonización internacional fue uno de los factores que dio lugar al tratamiento multilateral de la seguridad social en el ámbito multilateral de acuerdo con la información relevada. Entre los países con mayores problemas para la implementación de lo establecido en el AMSS, la informante clave nº 5 refería que Paraguay ha sido el país que dentro del bloque ha tenido mayores inconvenientes para poner en práctica lo estipulado en el AMSS, dado que "su alto nivel de informalidad restringe la contributividad al sistema de previsión social" cuestión que a su vez se configura dentro de un bloque regional con altas asimetrías comerciales⁶⁸. Al respecto de la situación en Paraguay, cuando se le consulta a la informante clave acerca de su percepción acerca de la implementación del AMSS, indica:

"Muy flojo. Paraguay, por su alto nivel de informalidad que restringe la contributividad al sistema de previsión social" (Entrevista realizada con la informante clave n° 5, en fecha 15/04/2020)

La informalidad laboral, de acuerdo con la información suministrada por los informantes claves constituyó una de las razones consideradas por parte del gobierno argentino al momento de la firma del AMSS⁶⁹. Ahora bien, ¿la informalidad laboral de los trabajadores migrantes disminuyó con la firma del AMSS?, ¿las condiciones económicas de Argentina en aquel contexto y la política migratoria existente favorecieron su puesta en práctica? Más adelante, ahondaremos con detalle en dichas respuestas a la luz de las categorías conceptuales señaladas por los autores mencionados.

⁶⁸ El MERCOSUR es más relevante para los países de menor tamaño relativo. Paraguay es el que concentra mayor parte de sus exportaciones e importaciones dentro del bloque (48% y 35%, respectivamente), seguido por Uruguay (24% y 33%) y Argentina (21% y 28%). Para Brasil, el bloque es menos relevante como destino de sus exportaciones (11%) y como origen de sus importaciones (8%). Se distingue en este sentido la República Bolivariana de Venezuela, cuyo comercio con la región es notablemente más bajo: destina al MERCOSUR solo un 2% de sus importaciones y demanda un 11% de sus importaciones (CEPAL, 2018, p. 6).

⁶⁹ Aspectos analizados a profundidad en el capítulo III de la presente investigación.

2. El AMSS, establece de forma expresa que los beneficios de seguridad social se otorgaran a los trabajadores que hayan prestado servicios en alguno de los Estados Partes. En ese sentido se establece en el artículo 7 de su reglamento administrativo que las prestaciones a las que los trabajadores tendrán derecho al amparo de la legislación de cada uno de los Estados Partes; se ajustarán a las siguientes normas: cuando se reúnan las condiciones requeridas por la legislación de un Estado Parte para tener derecho a las prestaciones sin que sea necesario recurrir a la totalización de períodos prevista en el Título VI del AMSS, o cuando el derecho a las prestaciones no nazca únicamente en base a los periodos de seguro o cotización cumplidos en el Estado Parte de que se trate, cuestión que ameritará que la concesión de la prestación se haga teniendo en cuenta la totalización de los períodos de seguro o cotización cumplidos en los otros Estados Partes.

Seguidamente el reglamento administrativo en su artículo 8, indica que para que la concesión de las prestaciones se realice bajo lo estipulado en el segundo caso, los trabajadores, sus familiares y asimilados deben realizar la presentación de las solicitudes siguiendo los pasos estipulados (al respecto ver anexo 4.1 (1))

Esto quiere decir que la aplicabilidad de lo estipulado en el mencionado acuerdo no sólo depende de la inserción laboral del trabajador migrante en un empleo formal sino además de que este informado al respecto y de que exista una celeridad y cooperación administrativa entre las Autoridades Competentes, Entidades Gestoras y Organismos de Enlace de cada uno de los Estados Partes⁷⁰,

-

07/1%20 A cuerdo %20 Multilateral %20 de %20 Seguridad %20 Social %20 del %20 MERCOSUR %20-%20 1997. pdf. Consulta: 10/04/2020.

Non Autoridades Competentes los titulares: en Argentina, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y del Ministerio de Salud y Acción Social. Son Entidades Gestoras: en Argentina: la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), las Cajas o Institutos Municipales o Provinciales de Previsión, la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, en lo que respecta a los regímenes que amparan las contingencias de vejez, invalidez y muerte, basados en el sistema de reparto o en el sistema de capitalización individual, y la Administración Nacional de Seguros de Salud (ANSSAL), en lo que respecta a las prestaciones de salud. Son Organismos de Enlace: en Argentina, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y la Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL). Acuerdo Multilateral de Seguridad Social. Recuperado de: https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/archivo/2018-

En el caso de las prestaciones por invalidez, el artículo 9 del Reglamento Administrativo del AMSS, nos refiere que es el Organismo de Enlace del Estado donde se solicita la prestación quién evaluará, si fuera el caso la incapacidad temporal o permanente, emitiendo el certificado correspondiente que acompañará los exámenes médicos periciales del trabajador, familiares o asimilados según sea el caso. Luego el Organismo de Enlace del otro Estado se pronunciará sobre la solicitud y el Organismo de Enlace del Estado donde se solicita la prestación remitirá los formularios establecidos al Organismo de Enlace del otro Estado. Un análisis de este procedimiento nos sugiere que al igual que la concesión de las prestaciones por vejez, edad avanzada, invalidez o muerte la celeridad administrativa debe ser una característica esencial del proceso, al igual que el debido conocimiento de éstos procedimientos por parte del trabajador migrante.

3. En el caso de las prestaciones de salud en el AMSS se establece que serán otorgadas al trabajador trasladado temporalmente al territorio de otro Estado Parte así como a sus familiares y asimilados siempre que la Entidad Gestora del Estado de origen autorice su otorgamiento, dado que dichos costes correrán a cargo de la Entidad Gestora que haya autorizado la prestación (art. 6 del acuerdo). Al igual que la concesión de las prestaciones por invalidez, el otorgamiento de las prestaciones de salud también requiere suma celeridad administrativa.

Cabe resaltar que de acuerdo con el proyecto de Cartilla de Seguridad Social emanado del SGT10, en fecha 11/12/2014 (MERCOSUR/SGT N°10/ACTA/1/2014, 2014):

"Los trabajadores que son trasladados desde Argentina hacia alguno de los países miembros, deben presentar copia de la comunicación de dicho traslado a la Aseguradora de Riesgos del Trabajo, y a la obra social.

Los costos por las prestaciones de salud vinculadas con el traslado son asumidos por estas empresas que son contratadas de forma particular por el empleador⁷¹.

Esto nos sugiere que si el trabajador migrante no es informado al respecto la prestación de salud sugerida en los términos del presente contrato no será garantizada.

164

⁷¹ Proyecto de Cartilla de Seguridad Social. Recuperado de: https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/6189. Consulta: 10/05/2020

Tomando como base algunos de los elementos de las tres variables independientes propuestas por Sabatier & Mazmanian (2000), cuando nos refiere los factores que condicionan la implementación de las políticas públicas; se han elaborado las tablas 4.1(1), 4.1(2) y 4.1 (3), con la finalidad de ir precisando los elementos que han condicionado la implementación de la política estipulada en el AMSS. A tal fin cada una de las tablas mencionadas contempla cada una de las variables planteadas por dichos autores. En la tabla 4.1.1 (1), se especifican algunos aspectos referidos a la tratabilidad del problema, luego en la tabla 4.1.2 (1), se señalan algunas cuestiones vinculadas con la capacidad de los documentos fuente para estructurar el proceso de implementación y finalmente en la tabla 4.1.3 (1), se precisan los factores no normativos que condicionaron el proceso de implementación de la política estipulada en el AMSS.

4.1.1 Análisis de la variable independiente: tratabilidad del problema, propuesta por Sabatier y Mazmanian (2000).

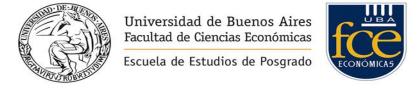
Tabla 4.1.1 (1) Parte I. Tratabilidad del problema.

mínima?

Categorías referidas por Sabatier & Mazmanian (2000) aplicadas al AMSS, su reglamento administrativo y ley de internalización 25.655 promulgada por parte del gobierno argentino en el año 2002 (Congreso de la Nación Argentina, 2002)

Tratabilidad del problema: Dificultades para medir el manejo del cambio 1.- Tecnologías necesarias En torno a este aspecto el análisis de los documentos fuente y las entrevistas para medir los cambios en realizadas nos sugiere algunas inconsistencias en torno a la gravedad del la gravedad del problema problema del contexto en que se firma el AMSS y su objetivo normativo. Tomando como base el objetivo normativo del AMSS y las tecnologías que se plantean para su aplicabilidad se observa que se omite el desarrollo de una tecnología que permita capacitar a los trabajadores migrantes en torno a los cambios conductuales requeridos para que le sean reconocidos los derechos de seguridad social previstos en el mencionado acuerdo. 2.- ¿El comportamiento de Se amerita un cambio sustancial en las practicas conductuales de los grupos las practicas conductuales objetivos (trabajadores migrantes, organismos de enlace y entidades gestoras de del objetivo cada uno de los Estados Partes y empleadores), dada la diversidad de actores grupo ameritaba una variación intervinientes y el cambio conductual requerido a trabajadores migrantes y

empleadores en un contexto socioeconómico adverso y de endurecimiento de la



política migratoria. Además se requiere de la integración de nuevos procesos con celeridad administrativa a ser considerados por parte de los organismos de enlace y entidades gestoras que en el caso argentino son también municipales y provinciales⁷².

Fuente: Elaboración propia (2020), tomando como base las categorías conceptuales desarrolladas por Sabatier & Mazmanian (2000) y la información relevada en los documentos fuente.

La revisión de las características principales del AMSS, como bien hemos referido ha dado lugar a destacar 3 aspectos fundamentales: la celeridad administrativa que debe existir entre las Entidades Gestoras y Organismos de Enlace de cada uno de los Estados Partes, la concientización del migrante acerca de las cuestiones administrativas que debe tener en cuenta para gozar de la prestaciones previstas en el Acuerdo, así como las acciones que en el marco del cumplimiento de dicho acuerdo deben realizar los empleadores.

Cuando se analiza la tratabilidad del problema,- ver tabla 4.1.1 (1)-, a razón de la cantidad requerida de cambios en el comportamiento de los grupos objetivos y la existencia de las tecnologías necesarias para medir los cambios en la gravedad del problema, se observan ciertas ambigüedades en relación a la gravedad de la situación problemática por parte de los formuladores de la política: por un lado el informante clave nº6, en entrevista realizada en fecha 03/06/2020, refiere que en el contexto de la firma del AMSS, una de las razones vinculadas con su firma era la informalidad laboral (aspectos referido en el capítulo III de la presente investigación). Por otro, cuando se analiza el objetivo normativo establecido en el AMSS (artículo 2), se indica que los derechos de seguridad social se reconocerán a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados Partes cómo si el problema estructural en ese contexto era que el trabajador migrante, ya inserto en el mercado laboral formal, no hubiese podido trazar la historia laboral de su país de origen con la de su país de residencia, siendo que el problema era que la inserción laboral de los migrantes se realizaba en

⁷² Es de destacarse que como característica del sistema federal argentino, aún existen 13 provincias que continúan con regímenes previsionales públicos para los empleados de sus administraciones públicas. Para mayor información recuperado de: https://www.anses.gob.ar/informacion/cajas-provinciales-y-profesionales. Consulta 24/08/2020.

un mercado de trabajo fuertemente deteriorado, contraído y con una débil capacidad de absorber a gran parte de la población activa (Texidó et al., 2003), cuestión que ante el endurecimiento de la política migratoria existente en aquel contexto daba lugar a que los migrantes se ocuparan en empleos donde prevalecían situaciones de subutilización y/o sobreutilización de la fuerza de trabajo, la instauración de relaciones laborales débiles, en establecimientos de pequeña envergadura y con niveles de protección sociolaboral deficientes.

En ese sentido tomando como base que los grupos objetivos en el ámbito de este acuerdo son los organismos de enlaces, entidades gestoras, autoridades competentes (referidas en el artículo 2 del reglamento administrativo del AMSS), que conforme a los procedimientos previstos en el mencionado reglamento también los trabajadores migrantes y empleadores forman parte de dichos grupos, y que el objetivo del Proyecto de la Base Única de la Seguridad Social es trazar la historia laboral y de los aportes de los trabajadores, de nuevo se constata que el AMSS no tenía como objetivo tratar la informalidad laboral generada como consecuencia de las medidas de desregularización del mercado de trabajo implementadas durante la década de los 90 (Basualdo, 2003).

De hecho, en esto es coincidente la posición del sector gubernamental participante en el SGT10 con respecto a la importancia del AMSS cuando refiere "eso es más que nada un organismo de gestión, de coordinación de aportes [haciendo referencia al Convenio Multilateral], pero no es sustantivo, no es de norma, es de coordinación de aportes" y cierra su intervención agregando "pero no se ha podido avanzar en los aspectos sustantivos de la seguridad social todavía" (Entrevista realizada con el informante clave n°6, en fecha 03/06/2020).

Podría decirse entonces que estas disidencias entre el objetivo normativo del AMSS y la gravedad del problema tenían como objetivo facilitar su tratabilidad dado que como señala Sabatier & Mazmanian (2000), un problema resultará más tratable en tanto los cambios requeridos en el comportamiento de los grupos objetivos sean más modestos⁷³. Sin embargo, pese a ello, la política delineada en el AMSS, también presentaba diversos desafíos. Entre esos,

⁷³ Esto en el entendido de que el tratamiento de la informalidad laboral representa sin lugar a dudas un problema estructural dentro de la región (Casalí et al., 2018)

-

el CIESS, refiere que una de las grandes preocupaciones de los Estados Partes del AMSS y los técnicos de la OISS, en ese contexto era cómo llevar a la práctica los procesos previstos a fin de que los tiempos en la liquidación de los haberes fuesen los oportunos. Asimismo, la inversión de capital necesaria para canalizar los recursos informáticos requeridos y contratar el personal profesional demandado para poder construir la Base Única de Seguridad Social del Mercosur⁷⁴, constituían uno de los elementos necesarios para su ejecución. En ese sentido, la elaboración y actual consecución del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social es más que un desafío técnico. Se trata también de un delicado ejercicio de economía política, que para operar necesita de toda una ingeniería técnica (Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), 2009)

En síntesis, estas ambigüedades en torno a la gravedad del problema, si bien retrasaron la entrada en vigencia a nivel regional del AMSS, no impidieron que el mismo empezará su operatividad. No obstante, estas inconsistencias en torno a la consideración de la gravedad del problema del contexto y el objetivo normativo del AMSS han afectado el número de beneficiarios bajo lo estipulado en el AMSS. Al respecto, la informante clave nº 5, en entrevista realizada en fecha 15/04/2020, indica que la informalidad laboral constituye una de las trabas para la implementación del AMSS, por lo cual podemos referir que la ausencia de consideración de este factor continuará afectando el impacto de la política. A esto hay que añadirle que la Base Única de la Seguridad Social (BUSS), no incluía la capacitación de los grupos objetivos (trabajadores migrantes específicamente), con lo cual también se evidencia la ausencia de la tecnología necesaria para capacitarlos y lograr que puedan ejercer los derechos a la Seguridad Social estipulados en el AMSS.

En relación a la segunda categoría referida por Sabatier & Mazmanian (2000), señalada en la tabla 4.1.1 (1), se indica que la variación del comportamiento de los grupos objetivos para la consecución de los objetivos normativos es bastante amplia, cuestión que nos sugiere una mayor dificultad en el proceso de implementación del Acuerdo.

⁷⁴ Enmarcado dentro del Proyecto de Bienes Públicos Regionales la BUSS permitiría la portabilidad de pensiones, comenzando con el establecimiento de un mecanismo para gerenciar de manera conjunta la información referente a los trabajadores y a los servicios sociales asociados a ellos de los cuatro sistemas de seguridad social nacionales

La visibilización del trabajador migrante, vinculado en el contexto de la firma del AMSS con la circulación de los factores de producción, dejaba a un lado al migrante sudamericano que desempeñaba actividades laborales en un contexto de precariedad laboral como consecuencia de la crisis económica existente en el país⁷⁵. A este contexto de vulnerabilidad sociolaboral, hay que agregarle el endurecimiento de las políticas migratorias y la existencia de discursos y prácticas sociales antiinmigratorias de diversos sectores de la sociedad (Modolo et al. 2010). El cambio en el comportamiento de las prácticas conductuales por parte de los migrantes sudamericanos para poder gozar de los derechos estipulados en el AMSS no sólo debía estar vinculado con la prestación de servicios conforme a la legislación laboral vigente en el país, cuestión no cónsona con la demanda de mano de obra de los mercados de trabajo y la inserción ocupacional de los trabajadores migrantes en aquel contexto sino que además debía contemplar una concientización del migrante al respecto de las acciones administrativas que debía tener en cuenta para la concesión de las prestaciones previstas en el AMSS. Concientización que aunque hubiese estado presente en los trabajadores migrantes, éstos de igual manera hubieran quedado sin poder gozar de las prestaciones sociolaborales estipuladas porque aunque desempeñaba actividades laborales, los estudios migratorios referidos a las Migraciones laborales en Sudamérica refieren que los migrantes sudamericanos se insertaron durante fines de la década de los 90, en segmentos laborales en los que predominaban los empleos de baja calidad, ya sea por las cargas horarias, la calificación ocupacional, la continuidad laboral, la modalidad de contratación y/o nivel de ingresos (Texidó et al. 2003). Como bien se ha señalado en los capítulos precedentes estas contradicciones forman parte del contexto en el que emerge el AMSS y que cómo hemos venido señalando caracterizaron la visión política y económica con la que se abordó la integración dentro del Mercosur durante esa década.

-

Aunque el deterioro de las condiciones socioeconómicas y políticas de los países sudamericanos se consideró un factor constante de la década de los 90 a lo largo y ancho de la región, la sobrevaluación de la moneda argentina y la modalidad de inserción en el mercado de trabajo fueron los factores que contribuyeron a explicar la capacidad de atracción de Argentina durante el período 1991-2000 (OIT, 2015). Ha de destacarse que durante la década de los 90 (Texidó et al. 2003) señalan que "dos tercios de la población inmigrante asalariada no percibe beneficios sociales pertinentes. Este alto nivel de precarización afecta sobre todo a los trabajadores migrantes ocupados en las actividades domésticas, construcción y comercio"(p.53).

La variación en el comportamiento requerida por parte de los empleadores también requería un cambio sustancial, en especial teniendo en cuenta algunas de las características económicas de dicha década:

"El crecimiento de la **precariedad laboral**- además de privar de cobertura a los trabajadores no registrados en la seguridad social, desvió del sistema previsional los aportes y contribuciones de una fracción importante de los asalariados- entre el 29% y el 39%- en la década de 1990. Las políticas de **flexibilización laboral**- que contribuyeron a acentuar esta tendencia- y más tardíamente la deflación de los salarios, fueron factores adicionales que conspiraron en contra del financiamiento del Sistema" (Calvi & Cimillo, 2009, p. 16-17)

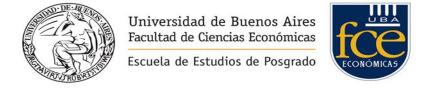
En consecuencia en ese contexto el comportamiento de las prácticas conductuales de los empleadores en aras de garantizar la aplicabilidad de lo estipulado en el AMSS, hubiese ameritado la garantía de la previsión social cuestión que no se evidenció como consecuencia de la crisis económica imperante en Argentina en aquel contexto y que se profundizó luego de la implementación de las reformas de la década de los 90 dando lugar a una crisis inédita en el mercado del trabajo (Basualdo 2003).

La magnitud de los cambios requeridos en el comportamiento de los grupos objetivos para el logro de los objetivos normativos del AMSS, asimismo incrementa cuando se hace también necesaria la integración de los procesos requeridos por parte de los Estados Partes para otorgar las prestaciones referidas en el AMSS⁷⁶. De hecho, la revisión de las Actas de reunión de la COMPASS, permiten referir que el consenso y la uniformidad en el tratamiento de los aspectos de la seguridad social entre los Estados Partes, constituían uno de los aspectos claves a ser alcanzados. A fin de alcanzar ese objetivo, las reuniones (al menos hasta el año 2007), se

para la discusión de las prestaciones de salud, a partir del análisis de las particularidades de los sistemas de cada país, teniendo presente la preocupación manifestada por la Delegación de Paraguay, con miras a coordinar los criterios de

implementación, a considerarse en la próxima reunión de la Comisión- al respecto ver tabla en anexo 4.1(3)-.

⁷⁶ En el caso específico de las prestaciones de salud la reunión de la Comisión Multilateral Permanente, realizada en mayo de 2005, hacía referencia a la urgente realización de una reunión técnica de los peritos médicos para estudiar los principales aspectos de la legislación sobre prestaciones por invalidez, con el objeto de coordinar los criterios sobre los que se basen los dictámenes médicos. Del mismo modo, se manifestaba como urgente la realización de reunión para prestaciones la discusión de las de salud, partir del análisis de



centraron en atender las particularidades presentadas por Paraguay (al respecto ver tablas en anexo 4.1 (2) y anexo 4.1(3).

La integración administrativa requerida por parte de los organismos de enlace y autoridades gestoras señaladas en el AMSS, aunque desde el marco conceptual de (Sabatier & Mazmanian, 2000), se considera difícil cuando se trata de sistemas federales como es el caso argentino desde el enfoque de Subirats y Dente (2014), la fragmentación institucional es la contracara de la descentralización y del federalismo por ende aunque estos problemas no son fácilmente eludibles, estas deben ser consideradas como características constitutivas de las democracias modernas. En consecuencia, lo que explicaría el éxito o fracaso de la políticas es la combinación de diversos elementos que componen el proceso decisional⁷⁷.

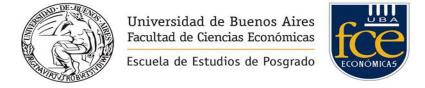
A la magnitud de los cambios requeridos en el comportamiento de los grupos objetivos hay que añadirle que se evidenciaban disonancias políticas entre los gobiernos de los Estados Partes del AMSS, aunque reconocían la problemática de la informalidad laboral. Al respecto las palabras del informante clave:

"El tema de la informalidad es una cuestión para la Argentina es ese momento (...) es un tema que es transversal a cualquier política de estado, conservadora o progresista. Eliminar la informalidad es un objetivo de todos. Y lo segundo [en lo que todos] (...) están de acuerdo (progresistas y conservadores), es que hay una distancia entre las normas y la realidad: algunos quieren flexibilizar y otros quieren consolidar las normas" (Entrevista realizada con el informante clave n°6 en fecha 03/06/2020)

Tomando como base el marco conceptual referido por Sabatier & Mazmanian (2000), y la información relevada en relación a las entrevistas realizadas se puede referir que la implementación del AMSS, requiere una alta variación en el comportamiento de los grupos objetivos y que en función de ello se requieren más adecuados y mejores métodos de medición durante el transcurso de su implementación. A continuación se precisan los problemas asociados

-

⁷⁷ Sobre algunos de estos aspectos se ahondara luego del análisis de los datos cuantitativos derivados de la implementación del AMSS.



a la implementación del AMSS relevados durante la realización de las entrevistas. Entre ellos fueron encontrados aspectos técnicos (informáticos) y aspectos políticos.

Cuando se consulta a la informante clave n°5 acerca de las falencias que desde el sector sindical se han identificado como trabas para la puesta en práctica de lo indicado en el AMSS, nos indica "la ausencia de registros veraces sobre los aportantes y el déficit del sistema de registración laboral" (Entrevista realizada con la informante clave n°5 en fecha 15/04/2020), los cuales podríamos decir que se asocian con los problemas técnicos y financieros que condicionaron la implementación de la política estipulada en el AMSS.

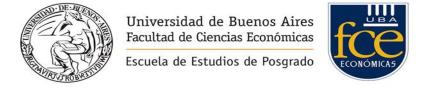
Con respecto a los aspectos políticos, cuando se consulta si la informalidad laboral de los migrantes sudamericanos ha afectado la implementación del AMSS, la informante clave indica:

"La respuesta es no necesariamente, aún cuando los migrantes hicieran uso de sus derechos como habitantes tal como lo establece la Constitución Nacional y la Declaración Sociolaboral del Mercosur, la informalidad laboral en América latina está asociada a la heterogeneidad productiva que es estructural en la región y requiere de políticas integrales más amplias para su abordaje y la modificación de la matriz productiva y de las relaciones laborales" (Entrevista realizada con la informante clave n° 5, en fecha 15/04/2020)

Esto nos sugiere que la informalidad laboral de los migrantes sudamericanos, no es el único factor que afecta la implementación del AMSS (como se ha indicado hay aspectos técnicos y políticos a tener en consideración), dado que esta se origina por las características estructurales de los mercados de trabajo de la región, cuestión que cómo bien señala la informante clave n° 5, debe ameritar políticas más complejas y amplias y en consecuencia una alta variación en los cambios del comportamiento de los grupos objetivos, categoría referida por Sabatier & Mazmanian (2000), para el cumplimiento de los objetivos normativos que demanda el AMSS.

De hecho, la informante clave indica:

"El trabajo no registrado no es un atributo solamente para los trabajadores migrantes, el 51% de los trabajadores argentinos son precarios y el 35% son asalariados en el sector formal de la economía



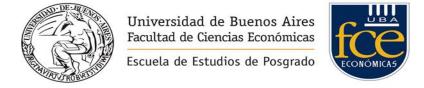
sin registro, es decir fraude laboral. Los trabajadores migrantes dentro del Mercosur y allí donde tenemos acuerdos de seguridad social, como es el caso de casi toda latinoamérica, desconocen que no requieren documentación adicional para ejercer el derecho al trabajo, eso hace que los empleadores se aproveche de sus condiciones de vulnerabilidad" (Entrevista realizada con la informante clave n° 5, en fecha 15/04/2020)

Esto nos refiere que aunado a la informalidad laboral como problema estructural de los mercados de la región lo cual conduce a que la población nativa también se encuentre inmersa en puestos laborales informales, también se hace presente el desconocimiento por parte de los trabajadores migrantes acerca de la documentación adicional que deben presentar.

En síntesis dada la problemática estructural vinculada a la informalidad laboral en los Estados Partes del AMSS, el comportamiento de las practicas conductuales de los grupos objetivo (trabajadores migrantes, Organismos de Enlace, Entidades Gestoras, y empleadores) para dar cumplimiento a lo estipulado en el AMSS, amerita una alta variación. La magnitud de las modificaciones, según lo indicado por Sabatier & Mazmanian (2000), tomando en cuenta el número de personas que forman parte de los grupos objetivos fundamentales y la cantidad de cambios que se les demanda, es en este caso bastante grande y de mayor dificultad para su alcance.

4.1.2 Análisis de la variable independiente: capacidad de los documentos normativos para estructurar coherentemente el proceso de implementación, propuesta por Sabatier y Mazmanian (2000).

Siguiendo las categorías conceptuales desarrolladas por Sabatier & Mazmanian (2000), las cuáles a continuación se precisan en la tabla 4.1.2 (1), las leyes tienen la capacidad de estructurar adecuadamente el proceso de implementación. El análisis documental realizado tomando como unidades de análisis el AMSS, su reglamento administrativo, la ley de internalización 25.655 y las actas de reunión nos permite referir que en cuanto a la jerarquización de los objetivos normativos y la asignación de la instancia encargada de la implementación existen ciertas omisiones y contradicciones. En el marco de este análisis fueron tomadas las categorías referidas a: la jerarquización de los objetivos normativos y asignación de la instancia



encargada de la implementación, la validez de la teoría causal incorporada, los recursos financieros disponibles y el grado de integración jerárquica dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación

A continuación se presenta la tabla 4.1.2 (1):

<u>Tabla 4.1.2 (1)</u> Parte II. Capacidad de los documentos fuente para estructurar coherentemente el proceso de implementación.

Categorías referidas por Sabatier & Mazmanian (2000), aplicadas al AMSS, su reglamento							
administrativo y ley de internalización 25.655 promulgada por parte del gobierno argentino en el año							
2002 (Congreso de la Nación Argentina, 2002)							
Capacidad de los documentos fuente para estructurar coherentemente el proceso de implementación.							
1 Jerarquización de los	No se realiza una jerarquización de los objetivos normativos referidos en e						
objetivos normativos y	ámbito de aplicación personal del AMSS(artículo 2), pese a la complejidad						
asignación de la instancia	para el alcance de la cobertura a los trabajadores migrantes en el contexto o						
encargada de la	flexibilización laboral derivado de la reforma de los años 90.						
implementación							
	En relación a la instancia encargada de la implementación a nivel regional						
	texto del Acuerdo señala de forma explícita la creación de una Comisión						
	Multilateral Permanente en el ámbito del Mercosur, con el objetivo de verificar						
	el cumplimiento de lo estipulado en el mismo, aunque su ámbito de acción						
	resulte limitado dado el procedimiento de adopción de la normativa Mercosur						
	previsto en el Protocolo de Ouro Preto (artículo 37 y 38)						
2. Validez de la teoría	Aunque se deduce que la implementación de la política corresponde a las						
causal incorporada	autoridades competentes, organismos de enlace y entidades gestoras						
	mencionadas y que en ese proceso a nivel regional la verificación de lo						
	estipulado en el AMSS, corresponde a la Comisión Multilateral Permanente						
	(referida en el artículo 16 del AMSS), la jurisdicción de dichos entes en relación						
	a los problemas encontrados en la implementación de la política tiene poco						
	alcance.						
3Recursos financieros	La revisión de las Actas de Reunión de la COMPASS nos refiere que los						
disponibles.	recursos financieros para la puesta en ejecución de la Base Única de la						
	Seguridad Social del Mercosur, fueron dados por el BID, en el marco del						
	Proyecto de Bienes Públicos Regionales y la OISS.						

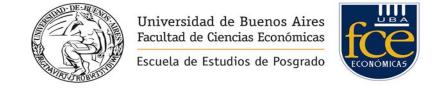
4.- Grado de integración jerárquica dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación

La revisión documental de las actas de reunión de la COMPASS y el análisis de las entrevistas realizadas nos refiere que en el marco de la firma de la firma del AMSS por parte de Paraguay, persistían los inconvenientes asociados a la prioridad que el organismo competente en la materia por parte de dicho país asignará a las cuestiones laborales. Del mismo modo, aún luego de la firma del AMSS, se seguían presentando inconvenientes vinculados con las prestaciones de salud e invalidez (al respecto anexo 4.1(3))

Otro aspecto vinculado con la debilidad institucional del Mercosur, es que la aplicabilidad de la normativa Mercosur depende de su adopción en la legislación doméstica por parte de los Estados Partes. En consecuencia, aunque se confiere a la Comisión Multilateral la función de verificar la aplicación de lo estipulado en el Acuerdo, persisten instancias de veto aunque el Acuerdo haya sido firmado por parte de los Estados.

Fuente: Elaboración propia (2020), tomando como base las categorías conceptuales desarrolladas por Sabatier & Mazmanian (2000) y la información relevada en los documentos fuente.

En lo referente a la jerarquización de los objetivos normativos -ver tabla 4.1.2 (1)-, no se encontró la mención a la prioridad relativa que debe tener lo estipulado en el mencionado Acuerdo en el conjunto de programas que las Autoridades Competentes, Organismos de Enlace y Entidades Gestoras operan. En lo referente a la asignación de la instancia encargada de la implementación el ámbito de aplicación personal del AMSS (artículo 2 del AMSS) refiere que los derechos de Seguridad Social se reconocerán a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados Partes, reconociéndoles los mismos derechos y estando sujetos a las mismas obligaciones que los nacionales de dichos Estados Partes. Dicho artículo no hace referencia a una jerarquización de los mismos cuestión que, aunado a los otros factores ya analizados en la tabla 4.1.1 (1), socava el logro de dicho objetivo en vista del contexto socioeconómico en el que emerge el AMSS.



En relación a la instancia encargada de la implementación hay que destacar que en el cuerpo del AMSS, su reglamento y la ley de internalización 25.655 promulgada por parte del gobierno argentino se señala de forma explícita la creación de una Comisión Multilateral Permanente encargada de verificar el cumplimiento de lo estipulado en el mismo; cuestión que resulta poco eficiente dado el procedimiento de adopción de las normativas Mercosur prevista en los artículos 37 y 38 del («Protocolo de Ouro Preto (Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR)», 1994)

Durante la revisión de los documentos referidos tampoco se encontró la mención a los empleadores como instituciones también encargadas de la implementación de lo establecido en el AMSS, pese a que en el Titulo II referido a las Disposiciones sobre el desplazamiento temporal de los trabajadores, artículo 3 del reglamento administrativo del AMSS, se hace mención a la comunicación que debe existir entre éstos y el Organismo de Enlace.

Con relación a la validez de la teoría causal incorporada en el AMSS, tomando como referencia que los funcionarios encargados de la implementación del estatuto deben tener jurisdicción sobre una cantidad suficiente de vínculos cruciales para alcanzar los objetivos (Sabatier & Mazmanian, 2000), aunque se deduce que la implementación de la política corresponde a las autoridades competentes, organismos de enlace y entidades gestoras mencionadas y que en ese proceso a nivel regional la verificación de lo estipulado en el AMSS, corresponde a la Comisión Multilateral Permanente (referida en el artículo 16 del AMSS), la jurisdicción de dichos entes en relación a los problemas encontrados en la implementación de la política tiene poco alcance al tener en consideración que uno de los problemas asociados a la implementación del AMSS es la informalidad laboral, el déficit de registración laboral, entre otros referidos por la informante clave nº 5 en entrevista realizada en fecha 15/04/2020; y que el AMSS se realizó considerando la necesidad de establecer normas comunes que regulen las relaciones de seguridad social entre los países integrantes de la región.

En relación a los recursos financieros disponibles en la tabla 4.1.2 (1), se indica que durante la revisión de las actas de la COMPASS, el apoyo financiero y técnico, en aras de implementar lo estipulado en el AMSS fue realizado por parte de Organismos Internacionales como la OISS y el BID. La cooperación por parte del BID, fue realizada en el marco del trabajo presentado por la ANSES (aprobado en el año 2005) referido al Proyecto de Bienes Públicos Regionales (BID, 2009). Es de destacar que puesta en operatividad la BUSS Mercosur, el BID refiere que este sistema fue adoptado por la Conferencia Iberoamericana de Pensiones como modelo para sus países miembros⁷⁸. En el marco del mencionado proyecto los países fortalecieron su acción colectiva con la designación de un grupo regional de puntos focales nacionales. Esta estructura de participación nacional está conformada por un administrador regional representado por la ANSES y por un grupo de asesores técnicos compuesto por especialistas en la materia designados por los diferentes gobiernos.

El BID refiere que a fin de alcanzar la puesta en ejecución de la BUSS fue necesario un cambio de enfoque en su implementación pasando de un abordaje puramente legislativo (de arriba hacia abajo) a uno operativo y basado en los consensos técnicos (de abajo hacia arriba), el cual contó en aquel contexto con el liderazgo de la ANSES y la participación de las demás agencias de la seguridad social de los países socios⁷⁹.

En lo referente al grado de integración jerárquica dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación en la tabla 4.1.2 (1), se indica que en relación a las autoridades competentes existían disparidades en torno a la existencia del Ministerio del Trabajo dentro de la estructura ejecutiva nacional de los países socios. Al respecto, la informante clave n° 5, indica que desde el sector sindical uno de los aspectos claves para certificar la portabilidad de los aportes a la seguridad social era la existencia de una base digitalizada, particularmente en el caso de Paraguay.

A continuación, las palabras referidas por la informante clave:

⁷⁹ Ídem

⁷⁸ Bienes Públicos Regionales : Promoviendo soluciones innovadoras en América Latina y el Caribe. Recuperado de: https://publications.iadb.org/es/publicacion/14917/bienes-publicos-regionales-promoviendo-soluciones-innovadoras-en-america-latina-y. Consulta: 10/04/2020.

"Era muy difícil ponerlo en vigencia [haciendo referencia al AMSS] sino había una base digitalizada en Paraguay por eso el sector sindical solicitó ayuda en varias oportunidades al GMC, aunque muchas fueron fallidas. Finalmente, le solicitó al gobierno argentino que fortaleciera al Ministerio del Trabajo en Paraguay para poder digitalizar el sistema de aportes de seguridad social (...) en una economía que tiene alta informalidad laboral y por tanto es un suicidio certificar (...) la portabilidad de los aportes a la seguridad social. Finalmente fue el gobierno argentino el que hizo un sistema de cooperación bilateral para fortalecer el Ministerio del Trabajo porque lo que se quería es que tuviera Ministerio del Trabajo, cosa que no lo tiene el gobierno de Paraguay, y no lo tenía en su momento. Luego logro tenerlo hasta el 2015, pero bueno nuevamente (...) paso a estar bajo la órbita del Ministerio de Justicia el trabajo" (Entrevista realizada con la informante clave n° 5, en fecha 15/04/2020)

Esta información nos revela que existían disparidades en torno a las funciones de las autoridades competentes referidas en el AMSS, cuestión que a su vez se vincula con la escasa prioridad que pueden alcanzar las cuestiones laborales en el marco de las funciones del Ministerio de Justicia en el caso paraguayo. Del mismo modo, la información señalada nos devela cómo en ese contexto las prioridades del SGT10, no eran coincidentes con las del GMC, el cual se encuentra conformado por representantes de los Ministerios de Economía, Relaciones Exteriores y Bancos Centrales de los Estados Partes del bloque.

En ese mismo orden de ideas la revisión de las actas de reunión de la COMPASS, devela que incluso luego de la firma del AMSS por parte de Paraguay persistían los inconvenientes asociados a la liquidación de las prestaciones de salud e invalidez-al respecto ver tabla en anexo 4.1(3)-.

Otro aspecto también vinculado con la escasa integración jerárquica entre las instituciones designadas para la implementación de lo establecido en el AMSS, está relacionado con la debilidad institucional del Mercosur, la cual cómo se ha indicado nos refiere que la aplicabilidad interna de la normativa Mercosur depende de su adopción en la legislación doméstica por parte de los Estados Partes. En consecuencia, aunque se confiere a la Comisión Multilateral Permanente la función de verificar la aplicación de lo estipulado en el Acuerdo, persisten instancias de veto aunque el Acuerdo haya sido firmado por parte de los Estados. A

esto hay que agregarle que como consecuencia de lo anterior tampoco se le confiere a la COMPASS, la capacidad para ofrecer estímulos e imponer sanciones y que el método de toma de decisiones es el consenso (artículo 16 del AMSS), cuestión que ralentiza además las decisiones en torno a las disputas que puedan presentarse.⁸⁰

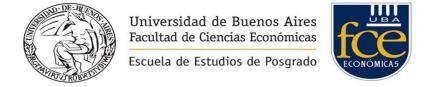
De hecho al respecto, la informante clave n° 5, en entrevista realizada en fecha 15/04/2020, indica que otro de los problemas asociados con la implementación del AMSS, es "la falta de homologación e internalización de las normas del Mercosur".

4.1.3 Análisis de la variable independiente: variables no normativas que condicionan la implementación del AMSS, propuesta por Sabatier y Mazmanian (2000).

A continuación, se precisan en la tabla 4.1.3 (1), algunas de las categorías analíticas referidas a las variables no normativas que condicionan el proceso de implementación de la política planteada en el AMSS.

reglas y mecanismos de resolución de disputas. La preferencia por procesos de toma de decisiones bajo la regla de la unanimidad significa muy bajos niveles de efectividad, falta de credibilidad, e incertidumbre legal.

⁸⁰ De acuerdo con Sanahuja (2012), podría decirse que existen varios elementos que en el marco del Mercosur atentan contra el grado de integración jerárquica de las instituciones, entre esas que algunos países de MERCOSUR aceptan la primacía de la ley de MERCOSUR por encima de la ley interna y otros no; cuestión que da lugar a la falta de reglas legales obligatorias y comunes, y órganos con el poder de adoptarlos; y la debilidad en las decisiones,



<u>Tabla 4.1.3 (1)</u> Parte III.- Variables no normativas que condicionan la implementación del AMSS

Categorías referidas por Sabatier & Mazmanian (2000), aplicadas al AMSS, su reglamento administrativo y ley de internalización 25.655 promulgada por parte del gobierno argentino en el año 2002

Variables no normativas que condicionan la implementación del AMSS

Condiciones socioeconómicas y tecnologías

Durante el contexto de la firma del AMSS, la crisis financiera en Argentina, impacto negativamente la contribución de los trabajadores migrantes al sistema de prestaciones pecuniarias previsto en el AMSS. Aunado a ello, desde el gobierno y en diferentes sectores de la sociedad diferentes estudios hacen referencia a la vinculación de los migrantes con los males de la sociedad, cuestión que exacerbaba su vulnerabilidad sociolaboral, a lo cual se añadía la política migratoria restrictiva (OIT, 2011, 2015) y Giustiniani (2004)

Se considera entonces que estos aspectos constituyeron elementos de importancia fundamental para que el gobierno argentino tomará cuatro años en internalizar el AMSS, firmado en el año 1997.

2.- Nivel y continuidad de atención que los medios prestan al problema

Estudios realizados muestran la existencia de prácticas discursivas discriminatorias hacia los migrantes, a lo cual se añade la política migratoria restrictiva; aspectos que acentuaban la vulnerabilidad sociolaboral del migrante al momento de desempeñar actividades laborales (Oteiza, Novick, y Aruj 1996).

3.-Variaciones en el apoyo público a los objetivos normativos

Durante los formulación del proyecto del AMSS, la revisión realizada evidenció el rol ejercido por parte del sector sindical participante en el SGT10 y la OISS. En un contexto, en el que en la opinión pública (tanto de algunos medios masivos de comunicación como de las autoridades políticas del gobierno) se evidenciaban discursos discriminatorios hacia los migrantes. Luego, en los años inmediatamente posteriores a la firma del AMSS, a nivel nacional ya se empieza a vislumbrar una retórica de la inclusión hacía los migrantes que es coincidente con la labor realizada por parte de la Mesa de Organizaciones en defensa de los derechos humanos de los migrantes, y los proyectos de una nueva ley de migraciones que se venían trabajando desde el Poder Legislativo (Novick, 2004) y (Correa, 2004). De igual manera, a nivel Mercosur se evidencia un giro en el tratamiento de las cuestiones migratorias.

Es en este contexto que en el año 2002 el AMSS es internalizado por parte del gobierno argentino. Seguidamente, la ANSES en el marco del Proyecto de Bienes Públicos

Regionales vinculado con la Base Única de Seguridad Social asume un rol de liderazgo a nivel regional. Y ya en el año 2008, ante el impacto de la crisis financiera internacional el Estado asume el control, fiscalización, supervisión y ejecución de las prestaciones previsionales con la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y la creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad de Régimen Previsional Público de Reparto, cuestión que según la informante clave nº 5 constituyó una de las acciones del gobierno argentino en aras de garantizar la factibilidad administrativa, técnica y financiera de lo estipulado en el AMSS.

Fuente: Elaboración propia (2020), tomando como base las categorías conceptuales desarrolladas por Sabatier & Mazmanian (2000) y la información relevada en los documentos fuente.

En relación a las variables no normativas que condicionan la implementación de lo estipulado en el AMSS, es conveniente resaltar varios indicadores socioeconómicos⁸¹ que

-

⁸¹ En líneas generales entre las condiciones socioeconómicas que imperaron en el contexto de la firma del AMSS, cabe destacar la creciente desaceleración o reversión económica sistemática que atraviesa la economía argentina como consecuencia de la deuda externa contraída. De acuerdo con Basualdo (2003), la aceptación de los llamados bonos Brady, como medio de pago por parte del gobierno argentino trajo consigo la aplicación de la pautas establecidas por el Consenso de Washington. En ese contexto, la llamada reforma de los 90, se caracterizó por la desregulación económica, la reforma del Estado en general y la privatización de las empresas estatales en particular.

En el marco del llamado Plan de Convertibilidad, luego de la llamada etapa de oro, sobrevino una crisis definitiva que desde 1994, empezó a mostrar señales en torno a la ausencia de sustentabilidad del proceso económico, entre esas señales se puede mencionar que las ventas de las firmas evolucionaban significativamente llegando a valores de 18,7% mientras que el PBI lo hacía al 8,9% anual acumulativo lo cual reflejaba la retracción del consumo interno; patrón de comportamiento que se mantuvo hasta 1998. Es en este contexto que surge la extranjerización de la economía argentina que acentúo la fuga de capitales locales al exterior. Este Plan de Convertibilidad llega a su crisis definitiva entre 1998-2001, contexto en el cual la recesión en el contexto internacional dificulto el acceso al financiamiento externo y además se originó la disminución del precio internacional de los productos exportados. La mencionada retracción del consumo fue originada en aquel contexto como consecuencia de una notable profundización de la crisis en el mercado de trabajo. El impacto de la apertura del mercado local a los equipos importados afecto la producción de bienes transables (ha de resaltarse que desde tres décadas anteriores ya se venía notando la perdida de la incidencia del valor agregado industrial en el generado por el conjunto de la economía. Sin embargo, debido a la apertura irrestricta a la importación de bienes la desintegración de la producción local aumentó durante la época de la convertibilidad) a favor de la prestación de servicios. Fue así como la restructuración sectorial, a favor de las grandes firmas oligopólicas devino en una creciente expulsión de la mano de obra, una

afectaban la contributividad al sistema de previsión social en el contexto de la firma del AMSS, en un contexto inédito de incremento de las tasas de desocupación, pobreza e indigencia (Gonzalez, 2019).

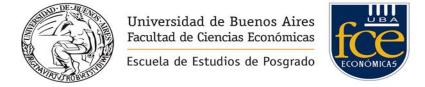
A la crisis de desindustrialización y desempleo que se profundizó en la década de los 90, las diferentes medidas implementadas en el marco del Consenso de Washington también impactaron severamente en el mercado del trabajo. En ese sentido, el incremento del desempleo a su vez se agudiza por la denominada desregulación del mercado de trabajo que impulsaron los organismos financieros internacionales y la fracción dominante local.

"Es así como a lo largo de esta década se replantean, mediante decretos del Poder Ejecutivo, las normas sobre la determinación salarial (se elimina la indexación salarial, se descentraliza la negociación colectiva y se vinculan las variaciones salariales a la evolución de la productividad); se limita el derecho de huelga; se altera el régimen de vacaciones; se privatiza el sistema de prevención de accidentes de trabajo; se ponen en vigencia diversas formas de contratos temporarios que disminuyen el costo para los empresarios (los denominados "contratos basura"); se reducen los aportes patronales a la seguridad social y las asignaciones familiares; disminuyen las indemnizaciones por despido; etcétera" (Basualdo, 2003, p. 11)

Sin duda, esta reestructuración del mercado de trabajo tuvo un profundo impacto negativo en las finanzas públicas que no sólo se asoció a la reducción de los aportes patronales sino a la privatización del sistema jubilatorio el cual se conformó por empresas privadas llamadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP).

Sin embargo, esta transferencia de ingresos genuinos del sector público a las fracciones dominantes locales no dio lugar a un incremento del empleo ni a una disminución del trabajo no registrado, sino que por el contrario la desocupación alcanzó niveles impensables y se

disminución del salario real y un incremento de la intensidad del trabajo de quiénes permanecieron ocupados en la producción industrial.



incrementó la proporción de asalariados no registrados, cuestión que también afecto el financiamiento del sistema previsional⁸².

En ese sentido, se considera que las variables socioeconómicas de aquel contexto condicionaron de forma negativa la internalización del mencionado acuerdo por parte del gobierno argentino y su entrada en vigencia a nivel regional durante los primeros años inmediatamente posteriores a su firma. No obstante, estos factores no deben observarse de forma aislada sino en conjunto con los otros condicionantes referidos en la tabla 4.1.1 (1) y 4.1.2 (1), dado que aunque el contexto económico y político experimento un giro sustancial a partir de 2003, se considera que persiste la informalidad laboral como problema que inhibe el impacto percibido de la política plasmada en el AMSS.

-

⁸² Entre otra de las medidas que impactaron la sostenibilidad del SIJP, cabe resaltar el decreto 525/95, que estipulaba que el haber mínimo y la movilidad debían pasar a estar sujetas a la ley de presupuesto (el haber mínimo fue fijado en \$150p y los haberes se mantuvieron congelados hasta el año 2003.) y el decreto 833/97, que estipulo que el haber mínimo medio previsional jubilatorio debía ser fijado anualmente de acuerdo a las posibilidades emergentes del presupuesto público (el haber quedó congelado desde entonces en un valor de 80p). En cuanto al financiamiento del Sistema, también se estableció que la proporción de los ingresos de los cotizantes sean asalariados o autónomos debía ser fijada por ley (Calvi y Cimillo, 2009). Ya en el año 1995, se hizo evidente que el sistema público no lograría captar la masa de fondos necesaria para cubrir las prestaciones a su cargo por lo que fueron adicionados para complementar sus fuentes de financiamiento un conjunto de recursos tributarios previo acuerdo con las provincias. En ese sentido, en ese año la Ley de Solidaridad Previsional (24.463), dispuso afectar parte de la recaudación por el impuesto a los bienes personales y otros recursos adicionales que fijare el Congreso en la ley de presupuesto. Entre 1999 y 2001, se observó asimismo alteraciones notables en las alícuotas de contribuciones patronales y aportes personales. Entre esos años (1999-2000 -2001), las contribuciones de los empleadores oscilaron en promedio entre el 7,3%, 6,8%, 8,7%, aun cuando la tendencia a la reducción había fijado un umbral de 16%. En 2001, el Presidente De la Rúa; para estimular la demanda del mercado interno sin elevar los salarios implemento una reducción transitorio de los aportes personales de los trabajadores adheridos al sistema de capitalización, llevando la alícuota a al 5% de la base imponible. En tanto las AFJP mantenían sus comisiones (3%) de la base imponible, lo cual ocasionó una reducción de los fondos de capitalización de los trabajadores y un impacto sobre su futuro jubilatorio. Estas AFJP administraban los aportes de sus afiliados a cambio de comisiones. Básicamente, los haberes dependían de las cuentas y rentabilidades logradas por las inversiones de cada AFJP (Calvi & Cimillo, 2009).

Al contexto socioeconómico mencionado en la tabla 4.1.3 (1), hay que añadir que desde el gobierno y desde diferentes sectores sociales se acentuaban prácticas discursivas discriminatorias cuestión que acentuaba la vulnerabilidad sociolaboral del migrante sudamericano (Oteiza et al., 1996). En relación con ello, hay que destacar que en cuanto al nivel y continuidad de atención que los medios de comunicación- aspecto referido en la tabla 4.1.3(1)-prestaban al problema el trabajo realizado por Celeste Castiglione en (Modolo et al., 2010), en relación a la presentación de las políticas migratorias vinculadas al Mercosur en los diarios La Nación, Clarín y Página/12 desde 1999 hasta 2007, refiere que la figura del migrante se encontraba atrapada en su nacionalidad, ninguno apela a la identidad flexible, a la condición humana, al sujeto. En el caso de La Nación las cifras que detalladamente presentan tienden a producir un estado de confusión acerca de la presencia real de los migrantes en Argentina; predomina un tono casi abrumador, incluso de emergencia. Teniendo presente que la neutralidad de los medios o su apoyo puede influir en la posibilidad de implementar los programas eficazmente, según lo planteado por Sabatier & Mazmanian (2000), la información mencionada nos sugiere que precisamente en el contexto en que se firma el AMSS, eso no existía.

Con respecto a las variaciones del apoyo público a los objetivos normativos, aspecto referido en la tabla 4.1.3 (1), puede decirse que aunque durante la década de los 90, el apoyo público condiciono de forma negativa la internalización por parte de Argentina del AMSS, y su entrada en vigencia a nivel regional como consecuencia de las inéditas cifras de desocupados (González, 2009) y su consiguiente impacto en el financiamiento del sistema previsional (Basualdo, 2003), la orientación discriminatoria de los medios hacia los migrantes, así como de las autoridades políticas que señalaban a los migrantes como culpables de los males de la sociedad (Giustiniani, 2003) dada la política migratoria restrictiva existente en Argentina y su vinculación con los intereses políticos del gobierno de turno, entre otros de los factores precisados en la tabla 4.1.3 (1) y analizados previamente, la revisión documental realizada permite precisar ciertos acontecimientos que reflejan la variación del apoyo público a los objetivos normativos vinculados con el espíritu del AMSS y las tecnologías necesarias para su implementación, pero ahora en un sentido positivo. Entre esos se encuentran:

A la gestión del sector sindical en torno a la creación de la base digitalizada y la solicitud de la cooperación bilateral al gobierno argentino para con el gobierno paraguayo en aras de fortalecer la creación del Ministerio de Trabajo (aspecto referido por la informante clave nº 5, en entrevista realizada en fecha 15/04/2020) en dicho país, y la cooperación técnica y financiera del OISS, ambos hechos suscitados antes de la entrada en vigencia a nivel regional del AMSS, la revisión de las actas de reunión de la COMPASS, evidencian el liderazgo que asume la ANSES-al respecto ver anexo 4.1 (2) y 4.1(3)-, en la presentación del Proyecto de Bienes Públicos vinculado con la BUSS ante el BID, cuya aprobación dio lugar al financiamiento necesario para la puesta en operatividad de la tecnología requerida⁸³(Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 2005) y a una nueva metodología de trabajo basada en los consensos técnicos. De forma paralela, el apoyo de la OISS y la cooperación técnica de esta con ANSES y la Superintendencia de Servicios de Salud⁸⁴ (Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación. Superintendencia de Servicios de Salud. Resolución Nº 491/2005, 2005) también se hicieron presentes. Desde 2004 la participación y cooperación técnica entre ANSES y OISS, permitió la consolidación diferentes reuniones entre técnicos e informáticos de los diferentes organismos de enlace de los Estados Partes así como la creación de diferentes convenios y sistemas informáticos⁸⁵.

_

⁸³Los detalles sobre el financiamiento realizado por parte del BID se encuentran en página web en línea: Disponible en: https://www.iadb.org/es/project/RG-T1158. Consulta: 20/06/2020

⁸⁴ De acuerdo con la revisión realizada en el portal legislativo argentino la cooperación técnica entre la OISS y la Superintendencia señalada se realiza mediante Resolución Nº 491/2005 y luego ante su vencimiento se prorroga en el año 2007 y en el año 2010. Página Web en línea: Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verVinculos.do?modo=2&id=78719. Consulta: 20/10/2020.

⁸⁵ Entre estos cabe destacar el Sistema de Acuerdos Internacionales de Seguridad Social (SIACI), a través del cual los formularios destinados al intercambio de información de tiempo de servicio y concesión de prestaciones para los trabajadores migrantes de los países signatarios del Mercosur son transmitidos con agilidad y seguridad, facilitando la concesión de prestaciones de las respectivas previsiones públicas, mantiene el control de los datos de protocolo relativos a los documentos enviados y recibidos, es posible consultar o verificar las transacciones efectuadas en cualquier momento, reduciendo progresivamente la utilización de documentos en papel. También permite reducir el plazo para la obtención de las prestaciones, mejorando la calidad del servicio, sin perjudicar la seguridad y la confidencialidad de las informaciones. La OISS, desempeña el rol de coordinadora del intercambio de información entre los países, ya que la entidad mantiene un registro completo de todas las transacciones

Pero ¿qué cambios se venían gestando en la opinión pública en Argentina y en el Mercosur?: En el Mercosur a partir del año 2000 se inicia un pretendido viraje hacia lo social a nivel discursivo e institucional⁸⁶(Mercosur, 2019), y en el cual podemos decir que vuelve a ser centro de discusión dentro del proceso de integración mercosureño la perspectiva de libre circulación de las personas (Romano, 2008). Adicionalmente, luego de la profunda crisis de 2001 se experimentó un cambio en la orientación de las políticas públicas posteriores a la misma y donde el Estado asumió un rol protagónico. Y en lo que respecta a las políticas migratorias se dejó de caracterizar a los inmigrantes como una amenaza (Domenech, 2005). Ya en la presidencia de Eduardo Duhalde se manifiesta la decisión de renovar y fortalecer las políticas regionales (Modolo et al., 2010).

Adicionalmente, se empieza a consolidar con mayor fuerza el surgimiento de una retórica de inclusión hacía los migrantes, -que se venía incluso reflejando en el Poder Legislativo-⁸⁷, que cómo bien se ha explicado en el capítulo II de la presente investigación, da lugar a que en el año 2002 se configure la ventana de oportunidad política que dio como

_

realizadas y la lista de los usuarios habilitados para utilizar el aplicativo. Esta organización también es responsable por distribuir a los países usuarios las nuevas versiones del sistema y la documentación técnica elaboradas por Dataprev, así como coordinar la capacitación de los usuarios, administrar el plan de control de cambios del sistema y otros detalles técnicos necesarios para la operación del mismo en cada país. Página Web en línea. Disponible en: https://oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/5-

LA_CONTRIBUCION_DE_LA_OISS_A_LOS_PROCESOS_DE_INTEGRACION_REGIONAL.pdf. Consulta: 20/10/2020)

⁸⁶ Al respecto la revisión documental realizada nos revela que luego de 1997, la Declaración Sociolaboral del Mercosur en el año 1998 viene a establecer los principios y derechos que deben regir en el área del trabajo; cuestión cónsona con la problemática de la informalidad laboral existente dentro de cada uno de los países, aunque poco relevante en torno a la perspectiva de libre circulación. En ese mismo año se realiza el Encuentro Sudamericano sobre Migraciones, Integración y Desarrollo, que da lugar a la creación de la CSM, organismo en el cual empiezan a participar los países sudamericanos y se cristaliza un debate que concibe a las migraciones desde una perspectiva de derechos humanos. A nivel Mercosur, en el año 2000 en el marco de la Reunión de Ministros y Autoridades de Desarrollo Social se firma la Carta Social de Buenos Aires sobre compromiso social en el Mercosur. Página web en línea. Disponible en:

 $https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/documentos_mercosur_sociolaboral_1991_2019.pdf. \qquad Consulta: 20/10/2020.$

⁸⁷ Al respecto hay que tener presente que a mediados de la década de los 90, ya creadas las Comisiones de Población en ambas Cámaras (Senadores y Diputados) y dadas las gestiones realizadas por las ONGs, organizaciones de las colectividades extranjeras, instituciones religiosas, grupos académicos, etc (integrantes de la Mesa de Organizaciones de los Derechos Humanos de los Inmigrantes) surgen en el Congreso Nacional iniciativas que pretenden modificar la ley militar: proyectos de los diputados Cafiero (1996 y 1998), Carrió (1996), Mondelo y Dellepiane (1997), Pichetto (1998), etc. También se presentan proyectos de ley que proponen derogar la citada ley y reemplazarla por una nueva: proyectos de los diputados Muñoz y otros (1994), Totto y otros (1995), Mondelo y otros (1999) y el de la Comisión de Población de la Cámara de Diputados (1999) (Novich, 2004)

resultado la firma del Acuerdo de Residencia. No parece ser casualidad entonces que sea en ese año que se internaliza el AMSS por parte del gobierno argentino. Sin duda alguna la gestión realizada por la Mesa de Organizaciones de los Derechos Humanos de los Inmigrantes constituyó una modalidad de intervención frente a diferentes problemas que afectaron a los inmigrantes y se expresó a través de un conjunto de acciones, instituciones o grupos que actuaron de manera conjunta, al mismo tiempo o en tiempos sucesivos, en diferentes direcciones, pero guiados por un objetivo común. Esta modalidad de intervención multiplicó el impacto de las acciones individuales de cada uno de los organismos que la integran (Correa, 2004). Es por ello, que su actuación se considera clave en la configuración de una opinión pública bajo la perspectiva de inclusión de los migrantes dentro del territorio. Al respecto, de sus formas de intervención cabe destacar los sucesivos encuentros que sus integrantes venían realizando desde 1996, su participación en el Seminario Política y Normativa Migratoria en Argentina (realizado en diciembre del año 2000), organizado por el Ministerio del Interior y la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados y los encuentros que en el año 2002, realiza de forma directa con dicha Comisión (Novick, 2004)

En estrecha relación con las variaciones del apoyo público a los objetivos normativos del AMSS, emerge por parte de la informante clave n°5, la referencia a la intervención que desde el Estado argentino se realiza en el Sistema Previsional, cuestión que contrasta con el rol neutral que hasta el año 2005 había asumido el gobierno argentino en el marco de las reuniones de la COMPASS, a excepción del liderazgo ejercido por la ANSES. Pese a que en el AMSS, las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y su Superintendencia constituyen al igual que la ANSES entidades gestoras en lo relativo a los procedimientos previstos para el otorgamiento de las prestaciones previsionales(artículo 2 del AMSS). la informante clave refiere que la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) y el Fondo de Garantía de Sustentabilidad de Régimen Previsional Público de Reparto⁸⁸, constituyó una de las estrategias que implemento el gobierno argentino para garantizar la factibilidad administrativa,

.

⁸⁸ Con la creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad los fondos se invertirán de acuerdo a criterios de seguridad y rentabilidad adecuados y asimismo queda expresamente prohibida la inversión de los fondos en el exterior, dado que ello desvincula el futuro jubilatorio de los trabajadores a las fluctuaciones que la especulación financiera imprime en el mercado bursátil, contribuyendo de esta manera al desarrollo sustentable de la economía real (Calvi y Cimillo, 2009).

técnica y financiera de lo estipulado en el AMSS, con lo cual esto nos refiere que en el marco de la crisis del sistema previsional argentino⁸⁹ la administración por parte del Estado de los recursos previsionales resultaba clave para la consolidación de la BUSS y la sustentabilidad de los recursos previsionales.

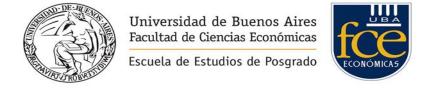
Al respecto, las palabras referidas por la informante clave:

"Argentina encaró una drástica reforma de su sistema de pensiones. A través de la Ley 26.425, en Noviembre de 2008 se lanza el Sistema Integrado Previsional Argentino –SIPA- cuyo rasgo distintivo es la eliminación del Sistema de Capitalización, re estatizando los fondos acumulados en las cuentas individuales por los trabajadores, hasta ese momento administrados por las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones – AFJP's-. Esta reforma, que marca la vuelta a un modelo público de reparto, reincorpora dos elementos centrales de la política previsional, el modelo de reparto trae implícito el principio de solidaridad inter e intra generacional. Este principio característico de la Seguridad social había quedado restringido solo a la Prestación Básica Universal –PBU- en el caso de Ley 24241 del anterior SIJP. El otro elemento, derivado del anterior, es la soberanía que retoma el Estado a través de la disponibilidad de redistribución de ingresos que proporciona el régimen previsional de reparto".

(...)"La principal política pública que coadyuvó a la ampliación de la cobertura fue la creación del Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA) en noviembre de 2008, que diera comienzo a un proceso de reversión del iniciado con la reforma estructural del sistema jubilatorio a través de la Ley 24241 de 1993, que redujera el principio de solidaridad al permitido por la prestación básica universal. La re estatización de los fondos del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones y la creación del Fondo de Garantía de Sustentabilidad (aproximadamente el 10% del PIB) como destino de los mismos (stock) y el re direccionamiento hacia el sistema público de los aportes y contribuciones derivados a las cuentas de capitalización individual del anterior sistema, permitieron mejorar sustancialmente el financiamiento de la seguridad social".

_

⁸⁹ Si bien luego de la crisis del 2001, la caída libre de los aportes al régimen de reparto se detiene, cuestión guiada por la desconfianza que generó la crisis del sistema financiero la fuerte destrucción de los puestos de trabajo registrados como consecuencia de la desregulación del mercado de trabajo continuaba afectando el financiamiento del sistema previsional. Aunque en 2003, el fuerte crecimiento que experimento el empleo registrado, contribuyó a recomponer notablemente los ingresos del régimen privado; recién fue en el año 2008 que se experimentó una importante absorción de aportes por parte del régimen público, ya como consecuencia de la liberación de la opción previsional establecida en la la ley 26.222 de mayo de 2007, la cual establecía para los nuevos ingresantes al mercado de trabajo que quienes luego de los 90 días corridos no ejercieran su elección por el sistema de capitalización quedarían directamente encuadrados en el subsistema público de reparto (Calvi y Cimillo, 2009).

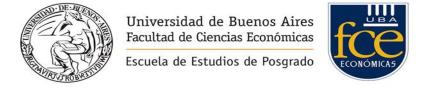


A este respecto hay que tener en cuenta que si bien el AMSS entro en vigencia a nivel regional en el año 2005, fue en el año 2008, fecha que coincide con la creación del SIPA cuando entra en operatividad el SIACI.

Ahora bien, desde el enfoque de Sabatier & Mazmanian (2000), cada uno de los factores mencionados no sólo condicionan el proceso de implementación de la política sino cada una de las etapas del proceso de implementación, entre esas las decisiones políticas de las dependencias responsables de la implementación y su concordancia con los objetivos normativos, el acatamiento por parte del grupo objetivo de las decisiones políticas de las dependencias implementadoras y los impactos percibidos; su concordancia con los objetivos normativos y con los valores de las élites políticas importantes.

En relación a las decisiones políticas de las dependencias responsables de la implementación y su concordancia con los objetivos normativos durante la investigación realizada se encontró que en el marco del Proyecto de Bienes Públicos Regionales vinculado con la BUSS, y en el cual ejerció liderazgo la ANSES, no existe mención acerca de la necesidad de implementar un sistema de difusión sobre las gestiones administrativas que debería conocer el trabajador migrante en aras de recibir las prestaciones previsionales previstas en el AMSS. De igual manera, durante la revisión de las actas de las COMPASS, al menos hasta el año 2007, no se encontró mención al respecto- al respecto ver tabla en anexos 4.1 (2) y 4.1(3)-.

En relación al acatamiento por parte de los grupos objetivos(trabajadores migrantes y empleadores, en este caso) de las decisiones políticas de las dependencias implementadoras, cómo bien se ha indicado más arriba durante el análisis documental realizado tomando como documentos fuente al AMSS y su reglamento administrativo, si bien se señala de forma precisa que las autoridades competentes deben instituir una Comisión Multilateral Permanente en aras de verificar el cumplimiento de lo estipulado en el AMSS, se establece como mecanismo de toma de decisiones el consenso sin jerarquización de la temática sobre la cual exista divergencia, en especial teniendo en cuenta de que bajo lo estipulado en el AMSS, deben ser otorgadas prestaciones de salud y por invalidez. Al contrario, en el artículo 16 del reglamento administrativo del AMSS, se establece un plazo de seis meses para la resolución de las



divergencias que pudieran presentarse, el cual además puede extenderse en caso de que no se hayan resuelto las controversias y ser derivadas al sistema de solución de controversias del Mercosur. Como, se ha indicado el consenso como procedimiento para la toma de decisiones resulta poco eficiente en términos de tiempo y energía por parte de los negociadores(Sanahuja, 2012)

Adicionalmente conforme al procedimiento de aplicación interna de la normativa Mercosur, aun cuando esta Comisión, lograse que se emitiera alguna resolución o decisión por parte de los órganos decisorios, la adopción de la norma de que se trate dependería del tiempo que en el ámbito legislativo tome la discusión y posterior internalización por parte de cada uno de los Estados Partes.

Como señala Sabatier & Mazmanian (2000):

"La decisión de acatar una norma es una función 1) de la probabilidad de que la desobediencia sea detectada y perseguida efectivamente; 2) de las sanciones vigentes para penalizar el desacato;3) de las actitudes de los grupos objetivo frente a la legitimidad de las reglas; y 4) de los costos que supone el acatamiento a los grupos objetivo" (p.360).

Este vació de competencias a la Comisión Multilateral Permanente nos sugiere entonces, que pese al procedimiento previsto en el AMSS, el acatamiento de lo que allí se estipula quedará sujeto a las directrices que a nivel nacional se dicten en aras mejorar la regularización del trabajo, en especial teniendo en cuenta que en la región la economía informal constituye una característica distintiva de sus mercados de trabajo (Casalí et al., 2018).

4.1.4. Análisis del AMSS a la luz de algunos datos cuantitativos relevados

A continuación se analiza a la luz de algunos datos cuantitativos la operatividad de la BUSS y su impacto en el número de beneficiarios, puesto que claro está que la informalidad laboral representa, entre otros factores, un problema estructural que afecta el impacto percibido por parte de los electores de la política contenida en el AMSS.

En consonancia con ello, es necesario resaltar cómo uno de los sectores que participó de forma activa en la promoción de una base digitalizada en Paraguay, percibe que ha sido la implementación de la política estipulada en el AMSS: "Muy flojo. Paraguay, por su alto nivel de informalidad que restringe la contributividad al sistema de previsión social" (Entrevista realizada con la informante clave n° 5, en fecha 15/04/2020). Al respecto a continuación se precisan para su análisis algunos datos cuantitativos relevados durante la investigación.

En principio es conveniente aclarar que los datos que a continuación se presentan se corresponden a la información suministrada por la OISS. Los formularios transmitidos⁹⁰, y que a continuación se detallan, representan una jubilación (o trámite). Conforme a la información señalada en el AMSS, en cada uno de estos formularios se especifican los datos obligatorios y no obligatorios, que hacen al trámite en cada uno de los Estados Partes del Mercosur, donde la persona haya realizado aportes para su jubilación.

A continuación se resume la cantidad de formularios transmitidos en el marco del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social desde julio de 2008 hasta marzo de 2020 y la puesta en producción del Sistema de Transferencia y Validación de Datos, llamado Base Única de Seguridad Social del Mercosur (BUSS). En la tabla 4.1.4 (1), puede observarse que Argentina y Uruguay concentran casi la totalidad de las transacciones, superando el 50%, muy por encima de Brasil y Paraguay, con respecto al total general de formularios transmitidos dentro del bloque. Al observar las transacciones realizadas por Brasil y Paraguay, se aprecia que la mayor cantidad de trámites tienen como país destino a Argentina. En el caso de Brasil los formularios trasmitidos hacia Argentina representan un poco más de la mitad de sus transacciones (6.102 formularios transmitidos), ubicándose en segundo lugar las transacciones realizadas con Uruguay (5.822, para ser exactos). En el caso de Paraguay, las transacciones realizadas con Argentina representan más de la mitad de sus transacciones, ubicándose en segundo lugar Brasil. De acuerdo con algunos estudios (Organización Internacional de Migraciones (OIM), Oficina Regional para América del Sur, 2018), (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2015) y (Texido, et al., 2003), Argentina, se caracteriza por ser históricamente un país de elevada inmigración dentro de los países de la región. El sistema migratorio con epicentro en

-

⁹⁰ Existen hasta cinco formularios para los distintos tramites. La mínima cantidad de formularios para un trámite es dos, uno de solicitud y otro de correlación.

Argentina, tiene su fundamento en diferentes motivos dado que el movimiento de las corrientes migratorias se encuentra sujeto a las coyunturas económicas de expansión y retracción de Argentina y sujeta a las nuevas realidades de los países de origen. Es por ello, que durante mediados del siglo XX, Argentina comenzó a recibir inmigrantes de países limítrofes como consecuencia de la demanda de trabajo generada por la implementación de un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones. Luego esta inmigración comienza a desacelerarse a mediados de la década del 70, a partir del último golpe militar de 1976, pero en los años 90, recobró dinamismo como consecuencia de una fuerte sobrevaluación cambiaria, aunque algunos cambios se registraron en la composición de sus migrantes, entre ellos, el aumento de la migración peruana y colombiana hacía Argentina, y la pérdida de dinamismo de las corrientes migratorias provenientes de Chile y Uruguay. Sin embargo, aunque el sistema migratorio con epicentro en Argentina ha venido experimentando algunos cambios en función de las realidades de los países de origen, la atracción de migrantes por parte de Argentina, se sigue fundamentando en las facilidades otorgadas para la radicación de nacionales de Sudamérica y para el acceso a la educación y salud pública (Organización Internacional de Migraciones (OIM), 2012).

<u>Tabla 4.1.4 (1)</u> Formularios transmitidos a través Sistema de Transferencia y Validación de Datos. Estadísticas desde julio 2008 a marzo de 2020⁹¹

PAIS DESTINO	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	Total General
PAIS ORIGEN	_	_	_	_	_
Argentina	0	3.959	1.170	24.005	29.134
Brasil	6.102	0	779	5.822	12.703
Paraguay	2.137	572	0	462	3.171
Uruguay	25.383	3.970	695	0	30.048
Total General	33.622	8.501	2.644	30.289	75.056

Fuente: Elaboración propia(2020), con base en la información suministrada por la OISS.

Tomando como referencia que las solicitudes de las prestaciones a las que los trabajadores migrantes tienen derecho deben realizarse conforme a los requisitos estipulados al

⁹¹ Las estadísticas presentadas inician desde julio 2008, fecha en la cual el SIACI inicia su operatividad. Al 2020 como consecuencia de la crisis sanitaria mundial derivada del brote de Coronavirus las estadísticas que se muestran datan hasta el mes de marzo.

amparo de la legislación de cada uno de los Estados Partes y que estás se realizan conforme a los períodos de seguro o cotización cumplidos en el Estado Parte de que se trate, al observar la tabla 4.1.4 (1), se hace evidente que en el caso de Paraguay se reflejan brechas significativas con respecto al número de trámites total de los demás Estados Partes del AMSS. Al analizar los flujos de los trámites entre Paraguay y Argentina, se observa que los trámites realizados con Argentina son los de mayor proporción dentro del conjunto de trámites realizados por Paraguay con el resto de los Estados Partes. Esta tendencia se observa cuando el trámite se origina en Paraguay con destino Argentina o viceversa, cuestión que se asocia con la alta movilidad migratoria de Paraguayos a Argentina, aunque los datos estadísticos del AMSS evidentemente reflejan que la rama de inserción laboral de los ciudadanos paraguayos ha estado caracterizada por una mayor incidencia de la ausencia de registros laborales en los términos previstos en el AMSS⁹². En ese sentido, es sumamente preocupante que del total de tramites originados en Argentina las transacciones realizadas con destino en Paraguay, representan sólo el 4% (1.170)⁹³, ubicándose seguidamente las transacciones con destino en Brasil (3959), las cuales representan el 14%, en tanto que las transacciones con destino en Uruguay representan el 82% (24.005). Al respecto, el siguiente gráfico nos muestra el volumen de trámites realizados por país en el período julio 2008 a marzo 2020.

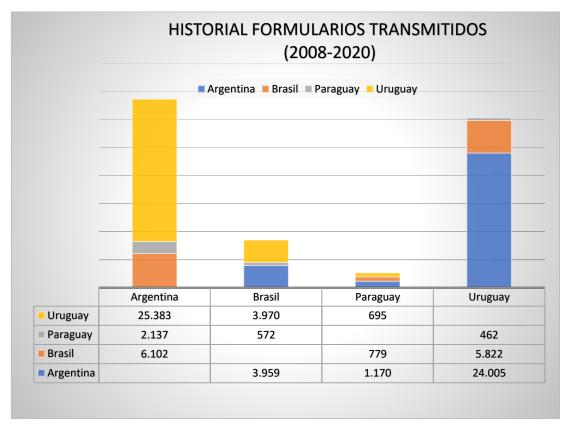
.

⁹² De acuerdo con los criterios establecidos en el AMSS, los derechos de seguridad social se reconocen a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados Partes y que por ende estuvo sujeto a la legislación del país que se trate. A razón de que los formularios transmitidos representan el trámite realizado por el migrante a través de los organismos de enlace o entidades gestoras, hay que tener en cuenta que el número de trámites (formularios), cuya cifras se muestran en la tabla 4.1.4 (1) dependen no sólo de la inserción laboral formal del trabajador en el país de origen sino también en el de destino o de residencia. A esto hay que añadirle que el desconocimiento por parte del trabajador migrante acerca de las gestiones que debe llevar a cabo para recibir estas prestaciones constituye otro de los problemas asociados a la implementación del AMSS. Otros factores que conducen a esta mayor incidencia de la ausencia de registro laboral formal aparte de las condiciones estructurales de los mercados de trabajo, las cuales determinan las ramas de inserción laboral del migrantes, son las condiciones socioeconómicas del migrante, entre ellas el nivel educativo (OIT, 2015)

⁹³En especial teniendo en cuenta que la comunidad paraguaya en Argentina ocupa en orden de importancia la mayor población migrante (originaria de países limítrofes) y que nueve de cada diez de sus emigrantes residen en la región, mayoritariamente en la Argentina.



Gráfico 4.1.4 (1) Historial de formularios transmitidos (julio 2008 a marzo 2020)



Fuente: Elaboración propia(2020), con base en la información suministrada por la OISS.

El gráfico 4.1 (1), no sólo muestra cómo más del 50% de las transacciones realizadas entre los Estados Partes del AMSS, las concentran Uruguay y Argentina, sino también las brechas existentes entre los países socios del AMSS. De acuerdo con la información suministrada por el informante clave n° 7:

"Lo que muestran las estadísticas entre Argentina y Uruguay básicamente es producto de la mayor migración laboral entre estos países. Podría haber una cantidad mayor , también por el hecho de que en Uruguay se necesitan 30 años de aportes y 60 años de edad. En el caso de los hombres para las mujeres es igual, mientras que en Argentina es necesario tener 65 años de edad. Esto les permite solicitar primero la jubilación cumplidos los 60 años en Uruguay y cuando llegan a los 65 suman la de Argentina" (Entrevista realizada con el informante clave n°7, en fecha 20/11/2020)

En el caso de Uruguay y Argentina las estadísticas no sólo se corresponden con la inserción laboral formal prevista en el AMSS de los trabajadores migrantes sino con las

diferencias existentes en sus legislaciones nacionales en cuanto a los requisitos exigidos para obtener las prestaciones establecidas en el AMSS. En el caso de Paraguay, aunque mantiene los mismos requisitos que Uruguay para solicitar las prestaciones estipuladas en el AMSS, las características estructurales de su mercado de trabajo⁹⁴, entre otros factores⁹⁵, no han dado lugar a la obtención por parte del trabajador de los años de servicio requeridos. Este país dentro del bloque es el que registra el menor número de trámites.

Ahora bien, ante esta realidad que evidencia complejas asimetrías económicas entre los países integrantes del bloque mercosureño, que se reflejan en los niveles de informalidad existentes dentro de los mercados de trabajo de cada uno de los países del bloque, los flujos de transacciones correspondientes a los formularios transmitidos han presentado un incremento sostenido, aunque dinamizado fundamentalmente sólo por Argentina y Uruguay. Al respecto en el gráfico 4.1.4 (2), se presenta el historial de formularios transmitidos por año.

_

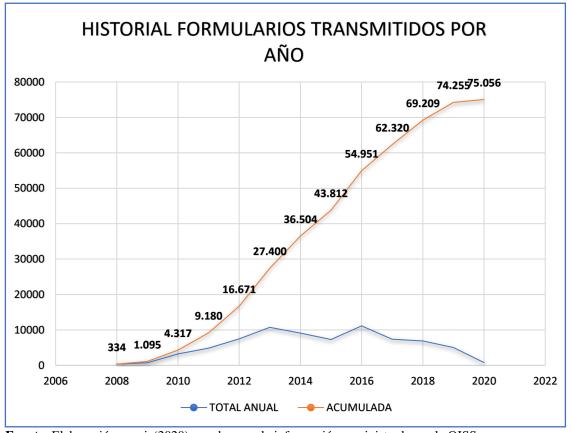
⁹⁴ Paraguay se encuentra entre los países de la región con más alta incidencia del empleo informal de acuerdo con el Informe de (Casalí et al., 2018) en el que se analizan los segmentos críticos de la informalidad laboral en Paraguay. Aunque, se ha observado un disminución hacía la baja en el última década, en 2016 siete de cada diez ocupados eran informales.

La tasa de empleo informal no agrícola en ese país es del 60% según (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2014), en tanto que la tasa de empleo informal del conjunto de las actividades económicas superaba ese umbral alcanzando el 71, 7% en 2016.

En el caso de Argentina, la informalidad laboral también es una problemática estructural del mercado de trabajo, que alcanza a un número importante de trabajadores, ya sean nacidos en nuestro país o migrantes, aunque el estudio realizado por la ENAPROSS en el año 2011 evidenció que persisten brechas significativas entre los niveles de informalidad laboral de la población migrante y la población nativa a pesar de los importantes esfuerzos desarrolladas por el Gobierno nacional desde 2003 destinadas al diseño de políticas dirigidas a la regularización de los migrantes mercosureños y la promoción del trabajo registrado (OIT, 2015). No obstante, las estadísticas derivadas de la puesta en operatividad de la BUSS, develan que en comparación con los demás países socios del AMSS dichas políticas han dado lugar a una disminución del número de excluidos de las prestaciones previstas en el AMSS.

De acuerdo con la Encuesta de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS), realizada por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina en las 6 jurisdicciones de mayor población del país, las formas en que se incorporan los trabajadores migrantes en el mercado laboral del país de recepción también están asociado con el perfil de la corriente inmigratoria, los marcos normativos que regulan las migraciones externas y las relaciones laborales nacionales, los patrones migratorios y socioculturales de los trabajadores migrantes así como también con la conducta y valoración de la sociedad civil sobre la cuestión migratoria (OIT, 2015). Se hace la salvedad de que la informalidad laboral es multifactorial, no obstante, se pone de relieve la importancia que reviste su tratamiento por parte del Estado a través de políticas públicas que tengan como objetivo procurar el crecimiento económico, el desarrollo laboral del trabajador y su protección social y aumentar la eficacia del Estado en torno a la administración de los recursos recaudados.

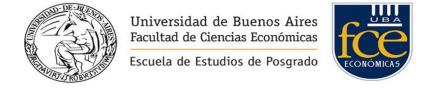
Gráfico 4.1.4 (2) Historial de formularios transmitidos por año (julio 2008 a marzo 2020)



Fuente: Elaboración propia(2020), con base en la información suministrada por la OISS.

Al observar el gráfico 4.1.4 (2) a partir del año 2010, la cantidad de formularios transmitidos empieza a incrementar en un ritmo progresivo (transacciones acumuladas). Entre una de las causas que pueden asociarse con este comportamiento es la puesta en operatividad del Programa Patria Grande (sobre el cual ahondaremos más adelante) en Argentina y la posterior implementación por parte de Brasil, Paraguay y Uruguay de políticas similares (Pereira et al. 2018). A esto hay que añadirle que de forma particular en Uruguay la Ley n° 18.250 del año 2008, copió y emuló diversos artículos de la Ley Migratoria argentina n° 25.871⁹⁶, la cual concede amplios derechos a los ciudadanos migrantes e igualdad de trato con respecto a los ciudadanos de los Estados Partes del Mercosur.

⁹⁶(Pereira et al., 2018)



Cuando se observan los datos correspondientes a los trámites anuales (total anual), se observan ciertas variaciones, cuestión que podemos asociar con la fecha en que el trabajador migrante obtiene los años servicio y la edad para recibir el haber jubilatorio, o a las variaciones en las solicitudes asociadas con las prestaciones por invalidez, salud o muerte.

Situándonos desde la perspectiva de análisis de Subirats (2005), es necesario tener presente que cuando se evalúan políticas sociales hay que distinguir entre tareas de gestión y tareas de gobierno tanto en el ámbito operacional como en el ámbito estratégico. Como se ha señalado la política estipulada en el AMSS, en el marco de su implementación fue impregnada de un enfoque técnico u operativo. De acuerdo, con el autor mencionado las tareas de gestión en el ámbito operacional, son de carácter más interno y se vinculan con el logro de la eficiencia.

La existencia de la BUSS en el marco del Sistema de Acuerdos Internacionales de Seguridad Social (SIACI), no sólo dota de automatización el proceso de las solicitudes presentadas por parte de los trabajadores migrantes sino que se convierte en un modelo a seguir por parte de los países miembros de la Conferencia Iberoamericana de Pensiones.

Sin embargo, al situarse desde el enfoque de Subirats (2005), se evidencia que la temática incluida en el AMSS, involucra áreas de gestión y áreas de gobierno. Adicionalmente, a la consideración de las áreas de gestión a nivel operacional (incluidas por parte de los formuladores de políticas en el marco de la elaboración de la BUSS), también es necesaria la estimación del nivel estratégico en el ámbito de la implementación de las políticas públicas. En el ámbito estratégico se incluyen las variables de .eficacia y gestión del cambio, cuestión que consiste en adoptar las operaciones a los problemas previendo posibles desajustes de la gestión (Subirats, 2005)

Las áreas de gobierno hacen referencia a las grandes cuestiones vinculadas con la legitimación política y social. En ese sentido, las áreas de gobierno en el ámbito operacional se refieren al gobierno de operaciones cuyas funciones se corresponden con la supervisión, control del gasto y de los recursos y las precauciones para evitar fraudes o corruptelas. Y en el ámbito



estratégico, las tareas de gobierno se corresponden con la determinación de lo importante y significativo para cada organización (Subirats, 2005).

Se puede decir entonces que la consideración del ámbito estratégico en el marco de la política estipulado en el AMSS es una de las cuestiones que aunado a los factores mencionados en las tablas 4.1.1 (1), 4.1.2 (1) y 4.1.3 (1), no se hace presente. Durante el análisis documental realizado se encontró que la labor realizada por parte de la OISS y la ANSES se circunscribe a las áreas de gestión y a áreas de gobierno en el ámbito operacional. De hecho, al respecto de las áreas de gobierno a nivel operacional tratadas durante el proceso de implementación de la política hay que destacar que la OISS, desempeña el rol de coordinadora del intercambio de información entre los países, ya que la entidad mantiene un registro completo de todas las transacciones realizadas y la lista de los usuarios habilitados para utilizar el aplicativo. Esta organización también es responsable por distribuir a los países usuarios las nuevas versiones del sistema y la documentación técnica elaboradas por Dataprev (Empresa de Tecnología e Información de la Seguridad Social), así como coordinar la capacitación de los usuarios, administrar el plan de control de cambios del sistema y otros detalles técnicos necesarios para la operación del mismo en cada país⁹⁷. Sin embargo, las tareas de gobierno a nivel operacional delegadas a la OISS en el marco de los Convenios de Cooperación técnica y financiera, son vaciadas de pertinencia operativa al no contemplar la supervisión del número de beneficiarios finales de la política, cuestión que queda delegada a los organismos de enlace y entidades gestoras señaladas en el AMSS.

Al respecto del escaso tratamiento de las tareas de gobierno en el ámbito estratégico hay que destacar que en el caso de Paraguay lo relativo al ámbito del trabajo ha quedado circunscrito al Ministerio de Justicia, cuestión que deja abierto un espacio de ambigüedad para el tratamiento de la temática. Teniendo presente que las tareas de gobierno en el ámbito estratégico en el marco del Mercosur, quedan sujetas a la aplicación interna de la normativa emanada de los Órganos del Mercosur, queda supeditada a la aprobación en el nivel legislativo, se considera que las funciones designadas a la Comisión Multilateral Permanente (art. 16 del AMSS), distan

_

⁹⁷ (Organización Iberoamericana de Seguridad Social, s. f.)

sustancialmente, de ser labores de capitanía, siguiendo los términos referidos por Subirats (2005). El contexto socioeconómico descrito, los diferentes cambios institucionales y metodológicos que se suscitaron a nivel institucional en el ámbito del SGT10, en especial luego de la firma del Protocolo de Ouro Preto en 1994, así como la perspectiva con que los gobiernos de la década de los 90 en la región abordaron el proceso de integración y la temática migratoria bajo el paraguas de las migraciones laborales tradicionales, daban cuenta de la importancia atribuida a la cuestión comercial sobre la cuestión social. De acuerdo con Vichich (1997), en ese contexto se perfilaba a los trabajadores como factores de producción que circulan, y cuyo desplazamiento era más una orden empresarial que una decisión individual y familiar, frente a una realidad que reflejaba el incremento de la informalidad laboral de los migrantes limítrofes y una política migratoria restrictiva. Sin duda, estos acontecimientos, así como los problemas que se han venido develando en torno a la implementación del AMSS dieron lugar a que el AMSS entrara en vigencia a nivel regional en el año 2005, año en el que Paraguay lo ratifica, ocho (8) años después de su firma.

Al respecto, del impacto de la tareas de gestión en el nivel operacional vinculado con el número de trámites transmitidos entre los Estados Partes del AMSS, cuando se consulta a la informante clave n° 5, acerca de cómo evaluaba la implementación del AMSS, indica que ha sido "muy flojo"(Entrevista realizada en fecha 15/04/2020), cuestión que nos da cuenta acerca de la valoración y legitimidad de la mencionada política por parte de uno de los sectores electores de la misma.

Siguiendo el maco analítico sugerido por Subirats (2005), otra característica de la política planteada en el AMSS, es que el proceso formal de evaluación que se estipuló trajo consigo fuertes elementos de innovación. Durante la revisión de la actas de reunión de la COMPASS -ver tabla en anexos 4.1(2) y 4.1(3)-, se observó que la implementación de la política fue centrada en la necesidad de consolidar los esfuerzos técnicos y financieros en el marco del Convenio Marco de Integración de Datos de la Seguridad Social del Mercosur. La constitución, organización y puesta en marcha del Sistema de Transferencia y Validación de Datos (BUSS Mercosur), se concebía dentro del bloque como un elemento de innovación pero que respondía a la forma que en España e Iberoamérica veía a la seguridad

social por ello durante la reunión de la COMPASS en el año 2004, se insistía en informar lo que había acontecido en torno al tratamiento de la misma en esas latitudes. La propuesta de la OISS traía consigo un proyecto del Acuerdo Multilateral y reglamento administrativo, los cuales no fueron modificados durante su discusión en el SGT10⁹⁸, y por ende un proceso de evaluación formal que posteriormente se consolida en la BUSS, como herramienta de modernización de la gestión de los sistemas de seguridad social y que como ya se ha analizado circunscribe el proceso formal de evaluación de la política a los formularios trasmitidos. La evaluación de los resultados pueden y deben ser aprovechados para conseguir mecanismos de respuesta y señales concretas sobre el proceso de implementación de la política. Esto en palabras de Subirats(2005), implicaría añadir al análisis del cumplimiento formal de la política un proceso de aprendizaje que genere mecanismos de respuesta a los problemas encontrados durante la puesta en práctica de la política estipulada en el AMSS. Esto es particularmente significativo en todas las políticas sociales dada su complejidad y carácter multidimensional e impostergable en políticas cuya formulación se origina muy lejos del lugar dónde se hará operativa. Y que cómo vienen acompañadas de recursos lo normal es no rechazarlas, sino adaptarse creativamente e intentar acercar lo que se ha decidido desde lejos a la realidad concreta del territorio. Una medida adicional que sin duda debe acompañar el proceso de implementación del AMSS, es la concientización acerca de los trámites burocráticos que debe tener en cuenta el migrante para acceder a los derechos previstos en el AMSS y la promoción de la regularización laboral.

Analizados los problemas asociados con la implementación del AMSS, se hace sumamente necesario entonces que en virtud de su complejidad, se implementen políticas que en paralelo sean heterogéneas, flexibles, tendencialmente personalizadas y que puedan desarrollarse desde la proximidad en reemplazo de las políticas convencionales de bienestar e indicadores de evaluación rígidos, homogéneos, indiferentes y lejanos que si bien dan lugar al desarrollo de políticas relativamente universales en grandes ámbitos territoriales, no permiten disminuir las brechas entre las realidades de la sociedad y las políticas administrativas. En

⁹⁸Página Web en línea. Disponible en: https://oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/5-LA_CONTRIBUCION_DE_LA_OISS_A_LOS_PROCESOS_DE_INTEGRACION_REGIONAL.pdf. Consulta: 20/10/2020)

cambio, la nueva época signada por realidades de exclusión, desigualdad y necesidad de respuesta a los nuevos escenarios, económicos, sociales y familiares provocados por la globalización exige una mayor capacidad de aprendizaje en el marco de los procesos de evaluación (Subirats, 2005).

Si bien una característica fundamental que puede atribuirse a la implementación de la política es el trabajo colaborativo que se suscitó entre la OISS, representantes del poder legislativo de Paraguay, la ANSES y los técnicos informáticos de cada uno de los órganos de enlace de los Estados Partes, hay que tener en cuenta que las nuevas realidades ameritan cada vez más la consolidación del trabajo en red y la evaluación de sus mecanismos, y en consecuencia la previsión de nuevos procesos de gobernanza que permitan la articulación entre actores de distintos niveles de gobierno. Al respecto, del escaso tratamiento de estos aspectos llama la atención que al consultarle a la informante clave nº 5, en entrevista realizada en fecha 15/04/2020 sobre la acciones que desde el gobierno argentino se venían implementando para garantizar la factibilidad administrativa y financiera de la implementación del AMSS, su respuesta hizo mención específica a la creación del SIPA y el Fondo de Garantía de Sustentabilidad del Régimen Previsional Público de Reparto, cuestión que no debe ser menospreciada dada la pertinencia atribuida a dicha medida, pero que resulta ser insuficiente ante los problemas que afectan la implementación del AMSS.

No obstante, esto no implica que desde el gobierno argentino, específicamente a partir del año 2003 no se hubiesen implementado una serie de medidas destinadas a la reducción de la informalidad laboral, la cual se considera uno de los principales problemas asociados a la implementación del AMSS. De hecho, fueron implementadas una serie de políticas encaminadas a incrementar y garantizar el empleo formal de trabajadores (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2015)⁹⁹. Pero la política estipulada en el AMSS amerita para mejorar su impacto en el número de beneficiarios mecanismos de cooperación conjunta entre los gobiernos de los Estados Partes del AMSS para el tratamiento de la informalidad en cada uno de sus países.

⁹⁹ Al respecto, el trabajo realizado por (Organización Internacional del Trabajo, 2015) muestra un análisis detallado de las innovaciones institucionales y normativas que fueron implementadas desde un enfoque integrado y en el que fueron necesarias múltiples intervenciones.

Durante la revisión documental realizadas se encontró que en el marco de la política estipulada en el AMSS, el FCES realizó una recomendación que vale la pena analizar:

(...) " RESULTANDO:

1.- Que las asimetrías tecnológicas y de infraestructura, así como las barreras en el flujo de información; posponen el aprovechamiento y los beneficios del AMSS.

SE RECOMIENDA:

- 1.- Crear una Comisión Ad hoc con representación de las instituciones responsables de la Seguridad Social en los Estados Partes y la participación del FCES con el objetivo de efectuar un relevamiento y efectuar un diagnóstico sobre el estado de situación del AMSS.
- 2.- Promover la elaboración de un proyecto de fortalecimiento, a través del FOCEM o de otras fuentes de financiamiento, con el objetivo de disponer de los recursos necesarios para que los Estados Partes cuenten con los sistemas informáticos adecuados para lograr la implementación y normal funcionamiento del AMSS
- 3.- Desarrollar un programa Mercosur de monitoreo de los flujos de los migrantes entre los Estados Partes y del impacto mediato y futuro de la aplicación del AMSS" (Fragmento, FCES/LVII/RECOMENDACIÓN N° 01/13, 2013)¹⁰⁰

La información señalada sugiere que las asimetrías estructurales existentes entre los Estados Partes del AMSS, impactan de manera directa en el incremento del número de beneficiarios del AMSS. Las asimetrías tecnológicas y de infraestructura, son este caso específico precisadas por parte del FCES. Del mismo modo, la referencia al fortalecimiento de otras fuentes de financiamiento sugieren la necesidad de obtención de recursos financieros.

Dada la debilidad institucional existente en el Mercosur las recomendaciones propuestas por el FCES, no son de obligatoriedad para los Estados Partes. Al respecto de la revisión realizada y la información recabada durante la realización de las entrevistas no fue encontrada alguna otra iniciativa que entre los años 2014 y 2015 (años posteriores a la recomendación mencionada) fuese llevada a cabo por parte del gobierno argentino en aras de garantizar una implementación efectiva del AMSS.

¹⁰⁰ Página web en Línea. Disponible en: https://fcesmercosur.com.ar/pdf/RECOMENDACION1-13.pdf Consulta: 20/04/2020.

4.2 Análisis del Acuerdo de Residencia y algunos problemas asociados con su implementación.

El residente mercosureño, nueva categoría que emerge con la firma de dicho Acuerdo, se encuentra relacionada con el criterio de nacionalidad que se impone como requisito para ser un ciudadano del Mercosur. La investigación realizada por Modolo (2013), centrada en la construcción de residente mercosureño, devela que el análisis del corpus legislativo del Mercosur permite desentrañar los mecanismos de poder que construyen la desigualdad entre las personas, dado que "a partir de sus tratados, decisiones y resoluciones el Mercosur erige nuevas clasificaciones y categorías de su población." Esta tarea no se desarrolla de forma velada sino que se expresa y manifiesta de manera directa y clara" (p.122).

Sin duda desde esta perspectiva más que una libre circulación se privilegia la perspectiva de regularización¹⁰¹, cuestión que en el contexto de la situación migratoria de los países del bloque en el momento de su firma permitió reducir la irregularidad y lograr la inserción del migrante en la sociedad. En el caso de Argentina el 85% de los migrantes que recibe provienen de países que integran el Mercosur, cuestión que, vinculada con otros factores analizados a profundidad en el capítulo II de la presente investigación, dieron lugar a la formulación de un nuevo instrumento de política migratoria a nivel nacional que se hizo visible con la nueva Ley de Migraciones 25.871 (OIM, 2012).

No obstante, pese a ello y otros aspectos que se irán analizando con detalle en las páginas siguientes, desde el preámbulo del mencionado acuerdo se inscribe la mención a la implementación de una política de libre circulación de personas en la región como una política esencial, cuestión que da lugar a marcar una diferencia fundamental con respecto al AMSS. En el preámbulo del Acuerdo, se señala: la necesidad de solucionar la situación migratoria de los nacionales de los Estados Partes, la necesidad de combatir el tráfico de personas para fines de explotación laboral y aquellas situaciones que impliquen degradación humana, el compromiso

203

La categoría del residente mercosureño se construye a razón del Acuerdo de Residencia en el ámbito de sus Estados Partes, Bolivia y Chile, y luego podríamos decir que se extiende en 2011 a Perú y Ecuador y en 2012 a Colombia, con la adhesión de estos países al Acuerdo y su aprobación por parte del CMC. Cuestión que en estos términos, y conforme a su implementación en la legislación migratoria interna de estos Estados y el resto de países sudamericanos podría dar lugar a un residente sudamericano.

de los Estados Partes de armonizar sus legislaciones y la necesidad de establecer reglas comunes para la tramitación de la autorización de la residencia de los nacionales de los Estados Partes del Mercosur (al respecto el anexo 4.2 (1), presenta de forma resumida los artículos del mencionado Acuerdo).

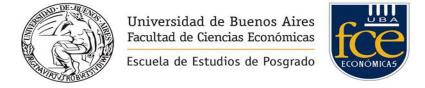
A continuación se señalan algunos aspectos característicos del Acuerdo de Residencia, que posteriormente serán analizadas tomando las categorías conceptuales de Sabatier & Mazmanian (2000) y el marco analítico de Subirats (2005).

• De acuerdo con el art.1 del Acuerdo de Residencia (MERCOSUR/CMC/DEC N° 28/02, 2002) los nacionales de un Estado Parte que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte, podrán obtener una residencia legal mediante la acreditación de su nacionalidad y presentación de los requisitos que allí se establecen.

Aunque en el preámbulo del mencionado acuerdo se hace referencia a que la implementación de una libre circulación es una política esencial para la consecución de los objetivos de integración, de entrada en el Acuerdo de Residencia se establece que cada uno de los Estados Partes otorgara una residencia legal si se presentan los requisitos que allí se presentan. De esta manera, la retórica de inclusión si bien da lugar al surgimiento de un proceso estándar entre los Estados Partes, Bolivia y Chile¹⁰², cuestión que en el contexto socioeconómico que emerge resulta de suma relevancia, lejos está de conceder una ciudadanía mercosureña y más lejos aún de conceder una ciudadanía sudamericana (Ceriani, 2012), aunque reviste un primer paso fundamental. No obstante, desde la perspectiva de la libre circulación, se hace presente una mayor complejidad, vinculada con la equidad y protección de los trabajadores regionales en cualquier punto del territorio ampliado, permitiendo de este modo alcanzar los objetivos últimos de la integración, incluidos los económicos, al potenciar los niveles de

Residencia para los Nacionales de los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile) (Litterio & García, 2019)

¹⁰² Una característica singular de este acuerdo es que emerge dentro en el ámbito de la RMI, en la cual participan los doce países sudamericanos. A 2012, nueve países han adherido al Acuerdo de Residencia. Perú y Ecuador lo hicieron en el año 2011 (Decisión del CMC N° 04/11- aprobatoria de la Adhesión de la República del Perú al Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados partes del Mercosur, Bolivia y Chile) y Colombia en el año 2012 (Decisión del CMC N° 21/11- aprobatoria de la Adhesión de la República del Perú al Acuerdo de



competitividad que se presuponen necesarios para posicionar al bloque en relación a sí mismo y en el mundo (N. Vichich, 2007).

Retomando lo indicado en el art. 1, es evidente que en nombre de su soberanía, el Estado nacional no sólo posee la potestad para autorizar o prohibir el ingreso al territorio nacional de los extranjeros, diferenciando entre nacionales y no nacionales (Sayad, citado en Domenech, 2009), dando lugar aunque el objetivo político no sea la restricción, a que el ejercicio de los derechos de los migrantes se siga vinculando a la regularidad de la residencia. Y en relación a esto es imprescindible preguntarse ¿qué sucede con quiénes no tienen la documentación que se establece en el mencionado Acuerdo?. Al respecto, en las páginas siguientes se analizan algunos problemas vinculados con la implementación del mencionado acuerdo.

• Otra característica del mencionado acuerdo es que su ámbito de aplicación (art. 3) se corresponde con las sedes consulares y con los servicios de migración, dado que cuando los nacionales de una Parte deseen establecerse en el territorio de la otra, deben hacerlo presentando ante los entes mencionados la documentación que en el Acuerdo se establece -ver anexo 4.2(1)-. Un aspecto fundamental derivado de lo establecido en este artículo, es que la recepción de la documentación se va a realizar con independencia de la condición migratoria con la que hubiera ingresado el peticionante al territorio del país de recepción.

Estos dos ámbitos de aplicación, que para efectos operativos del Acuerdo de Residencia, se traducen en las instancias encargadas de la implementación del mencionado Acuerdo, jugaron un rol clave en el proceso de regularización que luego se inició en Argentina. En las páginas siguientes se mencionaran algunos factores que vinculados con ellas condicionaron el proceso de implementación del Acuerdo de Residencia.

• Los artículos 4 y 5, del Acuerdo plantean cuales son los tipos de residencia a otorgar, estableciéndose una residencia temporaria por 2 años y una permanente para aquellos peticionantes que presenten ante la autoridad migratoria del país de recepción dentro de los 90 días anteriores al vencimiento de la misma la documentación que allí se establece, -ver anexo 4.2 (2)-.

Más allá de la documentación exigida, aspecto que no es fácilmente eludible, porque depende de las modalidades que las instituciones de los países de origen han implementado para la emisión de los documentos solicitados (caso específico de las partidas de nacimiento), es necesario tener presente que la presentación de la documentación por parte del migrante no sólo se corresponderá con las posibilidades de acceso a los medios necesarios para su generación-por ejemplo, la obtención del certificado que acredite la carencia de antecedentes penales, requiere el relleno de formularios de forma adecuada, registro adecuado en páginas de internet, etc-, y los medios económicos exigidos (pago de la tasa retributiva de servicios). Adicionalmente, hay que tener en consideración que deben actualizarse o crearse procesos que permitan que la residencia precaria no caduque antes de que sea emitido el Documento Nacional de Identidad (DNI) con la residencia permanente¹⁰³, cuestión que se relaciona con la creación de mecanismos automatizados, expeditos a nivel interno (dentro de la DNM) y externo (desde la DNM hacia el migrante) que permitan que en los 90 días anteriores al vencimiento de la residencia precaria (así estipulados en el artículo 5 del Acuerdo), esto no suceda¹⁰⁴.

Del mismo modo, a juzgar por el contexto socioeconómico en que se firma el Acuerdo, resulta contradictorio que entre los requisitos para otorgar la residencia permanente la presentación de medios de vida lícitos que permitan la subsistencia del peticionante y su grupo familiar conviviente, en especial teniendo en cuenta que en el cuarto trimestre de 2003, el desempleo superaba el 16% en los principales aglomerados urbanos y el empleo no registrado fluctuaba alrededor del 49% del empleo asalariado (OIT, 2015), y que las ramas de actividad de los migrantes sudamericanos se concentran en segmentos laborales de baja calidad ya sea por las cargas horarias, la calificación ocupacional, la continuidad laboral, la modalidad de contratación y/o el nivel de ingresos (Texidó et al. 2003).

 El Acuerdo de Residencia a su vez establece un intercambio de información de los Estados Partes en torno a sus reglamentaciones nacionales sobre migración,

Se hace la salvedad de que se tiene en cuenta que aunque el trámite administrativo de generación y otorgamiento del DNI con residencia permanente se realice fuera del plazo establecido por parte de la DNM, lo cual significa el vencimiento de la residencia temporaria, esto no implica que el migrante quede indocumentado. Sin embargo es de destacarse que aspectos fundamentales como la bancarización del migrante, quedan sujetos a la presentación del DNI con residencia permanente.

¹⁰⁴ En las páginas posteriores de este capítulo ahondaremos en el proceso de implementación de la política contenida en el Acuerdo de Residencia y precisaremos sus factores condicionantes.



así como sus ulteriores modificaciones en aras de asegurar a los ciudadanos de los otros Estados Partes que hubieran obtenido su residencia un trato igualitario. Estos aspectos, sujetos a las coyunturas políticas y económicas de cada uno de los Estados Partes, ameritan la implementación de políticas desde diferentes áreas. La política contenida en el mencionado acuerdo, por ser una política social denota complejidad y multifactorialidad (Subirats, 2005). En el caso particular de Argentina, el tratamiento que a nivel histórico se ha dado a la temática migratoria ha variado según los proyectos políticos de los gobiernos de turno. Con detalle, en el capítulo III de la presente investigación cuando se analiza el rol del Estado argentino en la determinación de las políticas migratorias, se ha caracterizado el proceso a través del cual en la década de los 90, época coincidente con diferentes crisis económicas en la región, los migrantes fueron catalogados como los culpables de los diferentes males de la sociedad (Giustiniani, 2004). Entonces es de pertinencia fundamental, conocer cuáles son los factores que dentro del juego decisional han condicionado el logro de los objetivos normativos de la política contenida en el Acuerdo de Residencia, que aunque lejos aún del alcance de la libre circulación de las personas en un espacio integrado ha sido elaborado bajo la visión de respeto a los derechos humanos de los migrantes.

Como bien se ha referido el espíritu de este Acuerdo se inserta en una lógica de regularización y de establecimiento de requisitos estándar en cada uno de los Estados Partes. De nuevo, aparece la noción de lejanía en torno a la concepción de la libre circulación de las personas en un espacio integrado cuando en el art. 8 se precisa que "las personas que hayan obtenido su residencia conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 5, tienen derecho a entrar, salir, circular, y permanecer libremente en territorio del país de recepción" Y que tienen derecho a acceder a cualquier actividad, en las mismas condiciones que los nacionales de los países de recepción¹⁰⁵.

¹⁰⁵ Estos aspectos resultan ser realmente controversiales, teniendo en cuenta que si bien todos los países reconocen la igualdad de tratamiento sin distinción por nacionalidad- aspectos consagrados en sus constituciones-, en todos sus cuerpos legales es posible rastrear restricciones a la inserción laboral de trabajadores de diferente origen en su territorio. En el caso de Brasil, por ejemplo, se mantiene la llamada ley de los dos tercios, que establece que una

Evidentemente el acto de "regularización", es el acto que define los derechos a que tienes acceso. Y en este proceso cada uno de los Estados Partes, conforme a sus reglamentaciones nacionales e instrumentos de política migratoria se reserva ese poder. En ese sentido, la categoría inmigrante, como decisión clasificatoria, es un hecho social, que resulta del diseño de los actores políticos y obedece a una forma de pensamiento que se corresponde con las diferentes maneras en que los individuos asignan significado a los objetos, acontecimientos y experiencias (Domenech, 2009). Por ello es necesario tener presente que el Acuerdo de Residencia es consonante con una política migratoria abierta o que facilita la regularidad que resulta más funcional a los conceptos de seguridad y de transparencia laboral que una política migratoria cerrada o expulsiva indica Alfonso (como se citó en Organización Internacional de Migraciones (OIM), Oficina Regional para América del Sur, 2018)

Finalmente los artículos 9 y 10 del mencionado Acuerdo, marcan una brecha sustancial con respecto al reconocimiento de los derechos de los migrantes y una diferencia sustancial con respecto al marco regulatorio a nivel migratorio existente en Argentina antes de 2003¹⁰⁶. De igual manera se insta al establecimiento de mecanismos de cooperación en cuatro aspectos fundamentales: 1) entre los organismos de inspección migratoria y laboral 2) sanciones efectivas a las personas físicas o jurídicas que empleen nacionales de las Partes en condiciones ilegales, 3) detección y penalización de personas individuales que lucren con los movimientos ilegales o clandestinos de trabajadores migrantes, 4) intensificación de las campañas de difusión en información pública a fin de que los potenciales migrantes conozcan sus derechos.

Ahora bien, ¿cuáles fueron el conjunto de acciones llevadas a cabo por parte del gobierno argentino para llevar a cabo la implementación del Acuerdo de Residencia?

empresa en territorio brasileño no podrá emplear más de un tercio de trabajadores extranjeros. Y en el caso de Chile, se establece salarios superiores a los recibidos por los trabajadores chilenos como condición de contratación de trabajadores externos. (N. P. Vichich, 1997)

¹⁰⁶ Entre algunos de los derechos reconocidos, cabe destacar: la reunificación familiar, la igualdad de los derechos civiles el trato igualitario con respecto a los nacionales, el compromiso en materia previsional, el derecho a transferir remesas. Es particularmente relevante el reconocimiento de los derechos de los hijos de los inmigrantes, entre ellos el acceso a la educación a las instituciones de enseñanza preescolar o las escuelas públicas independientemente de la situación irregular de la permanencia de los padres (art. 9, numeral 6).

4.2.1 Análisis del Acuerdo de Residencia a la luz de las categorías propuestas por Sabatier & Mazmanian (2000) y Subirats (2005)

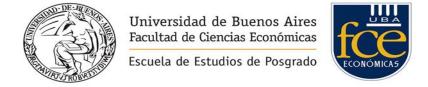
Teniendo presente los aportes explicativos de Pressman & Wildavsky (2000), en el ámbito de los marcos de análisis de la implementación, se retoma que es necesaria una clara distinción entre la política y el acto de implementarla y que las condiciones iniciales de la política están conformada por los medios y fines así definidos en el estatuto.

Tomando como referencia el contexto en que surge el Acuerdo de Residencia, el cual cómo se ha explicado emerge por el surgimiento de una ventana de oportunidad política¹⁰⁷, a continuación este se analiza partiendo de la idea de que la función central de la implementación consiste en identificar los factores que condicionan el logro de los objetivos normativos a lo largo de todo el proceso Sabatier & Mazmanian (2000). Además, a la luz del marco analítico de Subirats (2005), el cual refiere algunos puntos esenciales para la evaluación de políticas públicas con especial referencia a las políticas sociales, intentaremos explicar que elementos han dado lugar al fracaso o no de la política contenida en el Acuerdo de Residencia.¹⁰⁸.

Al tomar como referencia las categorías conceptuales referidas por los autores mencionados a continuación se explican las acciones llevadas a cabo por el gobierno argentino para la implementación del Acuerdo de Residencia y los problemas asociados a su implementación. En ese sentido, el análisis siguiente se realizará tomando como referencia las acciones referidas por representantes de la Comisión argentina en el ámbito del FEM, los cuales a su vez formaban parte de la DNM durante la implementación del Programa Patria Grande.

 107 En el capítulo II de la presente investigación se ha realizado un análisis detallado al respecto.

Desde esta perspectiva se pone de relieve que las características indicadas como disfuncionales o como vicios del sistema son en realidad caracteres constitutivos de las democracias modernas. Lo que se dice habitualmente para explicar el fracaso o no de las políticas públicas, está vinculado con razones como éstas: "no todos están de acuerdo con los objetivos de la reforma o del cambio; hay demasiadas instituciones implicadas; las lógicas políticas y las administrativas no se entienden bien y lo complican todo; los mecanismos de programación y coordinación no funcionan bien cuando interviene más de una institución o administración; los procedimientos para tomar decisiones son tan enrevesados y tan lentos que acaban impidiendo que se decida y que se pueda actuar a tiempo" (Subirats & Dente, 2014). Pese a ello, las decisiones son tomadas, y algunos problemas resueltos, por ello ahondar sobre los factores que han estado o no presentes en la evaluación de la implementación de las políticas públicas resulta fundamental para mejorar su impacto y eficacia.



Como se ha indicado la tratabilidad del problema es uno de los factores que puede condicionar el logro de los objetivos normativos establecidos en los estatutos nacionales. En principio hay que poner de relieve que existen problemas más tratables que otros. Existen problemas más manejables o dúctiles y en los cuales es fácil comprender qué cambios en el comportamiento de los grupos objetivos son necesarios para poder resolverlos.

Y en este aspecto, es necesario tener en claro los fines u objetivos normativos del Acuerdo de Residencia, los cuales se agruparan para fines analíticos, en dos grandes objetivos o ejes normativos: por un lado, la regularización de los migrantes (artículos 1 al 8 del Acuerdo) y por otro el reconocimiento de los derechos de los migrantes y sus familias y la promoción de medidas relativas a condiciones legales de migración y empleo (artículos 9 al 10). Ambos objetivos con variables condicionantes sumamente complejas tanto a nivel nacional como regional, cuya implementación intentaremos explicar detalladamente en las páginas siguientes.

El problema a nivel nacional en Argentina se centraba en la existencia de gran cantidad de migrantes sudamericanos irregulares con empleo no registrado, aspectos ampliamente documentados (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2015; 2011) y (Organización Internacional de Migraciones (OIM), 2012), entre otros) y además puestos de relieve por parte de los informantes claves de esta investigación. Como ya se ha detallado, este problema dio lugar a una transferencia voluntaria de políticas, enmarcada en el mecanismo de *lesson drawing* y/o aprendizaje político y otros mecanismos sobre transferencias de políticas que operaron dentro del proceso de formulación de la política contenida en el Acuerdo de Residencia y su aplicación unilateral por parte de Argentina. Contexto en el cual el surgimiento de una ventana de oportunidad política resultó fundamental (aspectos desarrollados a profundidad en el capítulo II de la presente investigación).

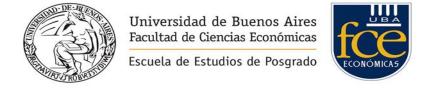
La tratabilidad del problema, siguiendo los términos planteados por Sabatier & Mazmanian (2000), tomando como referencia los objetivos normativos del Acuerdo de Residencia, estaría en este caso vinculada con los medios disponibles para lograr el cumplimiento de los mismos, y con la posibilidad de acceso a ciertas tecnologías para medir los cambios en el comportamiento de los grupos objetivos. Los objetivos normativos estipulados en el mismo requieren entonces la ejecución de un conjunto de acciones, programas y procedimientos tanto a nivel nacional como regional.

El objetivo normativo nº 1 del Acuerdo de Residencia, así categorizado para efectos analíticos, engloba los aspectos referidos al objeto, ámbito de aplicación, tipos de residencia y requisitos para obtener la residencia en alguno de los Estados Partes, Asociados o adheridos al Acuerdo de Residencia.

A continuación se precisan algunas de las acciones llevadas a cabo para la implementación del Acuerdo de Residencia a nivel nacional (ámbito DNM), las cuales fueron relevadas durante la realización de la entrevista con la informante clave n°2 en fecha 08/04/2020:

"Cuando nosotros presentamos el proyecto no habíamos pensado cómo llevarlo a la práctica en Argentina. En realidad cuando se incorpora a la ley y se sanciona la nueva ley de migraciones, había que tener en cuenta que estábamos justo en un cambio de gestión gubernamental cercano. Entonces entre las primeras cosas que se hizo en Migraciones [DNM] fue dictar digamos lo que fue una emergencia administrativa, en la cual digamos que se transparento un poco todo el atraso que se tenía, en relación a que muchos procedimientos estaban obsoletos. Ya a partir de allí, entonces es como que Migraciones (DNM), recibe una instrucción por parte del Ministerio del Interior para trabajar sobre esto y sacan dos procedimientos uno para los ciudadanos extra-Mercosur, el cual procede como si fuera una amnistía, y en donde el núcleo de ciudadanos es pequeño y otro para lo que fue la situación del Mercosur que deriva después en el Programa Patria Grande. Ahora cuando nosotros llevamos esto, digamos el proyecto a la mesa de negociación sinceramente no teníamos ni idea de cómo lo íbamos a llevar adelante. Sabíamos que no iba a ser una amnistía y el solo hecho de saber que no iba a ser ya nos daba como el aire, por así decirlo y la tranquilidad de que no había un plazo de terminación (Entrevista con la informante clave n°2, en fecha 08/04/2020, [las negritas son propias]).

"Una vez que esto está aprobado [haciendo referencia a la firma del Acuerdo de Residencia] e incorporado a la ley este tema del criterio de nacionalidad Mercosur la DNM se arma un equipo que empieza como a diagramar lo que fue la ingeniería de cómo aplicar este criterio a Argentina y de conformidad con lo que necesitaba Argentina y con las características propias que tenía Argentina sobre el tema verdad. Entonces en este equipo del cual formaba parte también la Dirección de Sistemas que llevaba todo el tema informático, la Dirección de Admisión de Extranjeros, la Dirección de Jurídicos (...) lo primero que se hizo fue ver cuáles eran las situaciones que nos íbamos a encontrar con respecto a los extranjeros que teníamos en territorio me refiero a : extranjeros que estaban totalmente irregulares en el territorio con independencia del momento en que fuesen entrado al país, extranjeros que habían iniciado algún tipo de trámite y que estaba todavía sin resolver, extranjeros que podían tener un orden de expulsión basada exclusivamente en la irregularidad migratoria y que entonces digamos se los iba a sacar de esa orden de expulsión y había

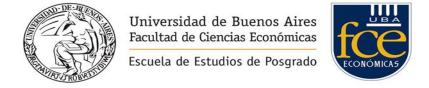


que empezar a tramitarlo desde este criterio que llegó mediante el **Patria Grande**. Y tampoco sabíamos la cantidad de extranjeros que había en el país y la distribución fundamentalmente en Provincia Buenos Aires. (cordones de la Provincia de Buenos Aires) (Entrevista con la informante clave n°2, en fecha 08/04/2020, [las negritas y subrayado son propias]).

Esta información nos devela algunos de los factores que condicionan la implementación del Acuerdo de Residencia, entre esos: no existía un programa de implementación, cuestión que aunque no refiere el cuadro explicativo de Sabatier & Mazmanian (2000), si está estipulado en el marco conceptual de Zahariadis (2010) cuando hace referencia a las restricciones de tiempo que obligan a los políticos a tomar decisiones sin haber formulado preferencias precisas. Entre otros factores condicionantes del proceso de implementación se hace mención a las adecuaciones administrativas de los procesos necesarios para la regularización de los migrantes dado que los procedimientos se encontraban "obsoletos" (nótese en negritas las palabras referidas por la informante clave-primer fragmento-), cuestión que se vincula con la ausencia de los mecanismos/ procedimientos para cuantificar la cantidad de migrantes regularizados y los que no lo estaban.

Situándonos desde el enfoque analítico planteado por Subirats (2005), cuyas categorías hemos conceptualizado en el apartado anterior donde se analiza el AMSS, a partir de un análisis secuencial de las acciones realizadas por los formuladores de políticas en la implementación de la política contenida en el Acuerdo de Residencia, a continuación se precisan las acciones que en orden de prioridad fueron realizadas por parte de los emprendedores de políticas:

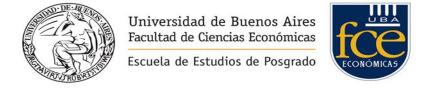
- Aplicación unilateral en la nueva normativa migratoria a nivel Mercosur.
- Decretar emergencia administrativa dentro de la DNM.
- Elaboración dentro de la DNM de dos (2) procedimientos para la regularización : uno para los ciudadanos extra-Mercosur y otro para los ciudadanos Mercosur que deriva luego en el Patria Grande. En este aspecto es necesario destacar que aunque las restricciones de tiempo obligaron a los políticos a tomar las decisiones sin haber antes contemplado un programa de implementación, el hecho que el nuevo procedimiento de regularización estuviese basado en el criterio de nacionalidad Mercosur, y de que fuese incorporado a la legislación migratoria



nacional daba en este caso "tranquilidad" a los emprendedores de políticas que participaron en la elaboración del Acuerdo.

• Al interior de la DNM, se arma un equipo formado por diversas áreas de la DNM con el objetivo de diagramar las situaciones (escenarios), con respecto a la situación migratoria de los migrantes. Y se pone sobre la mesa el hecho de que no se tenía información estadística acerca de la cantidad de migrantes existentes en el territorio.

Sin menospreciar la falta administrativa que pudiese representar el hecho de que los emprendedores de políticas " no tenían idea de cómo iban a llevar a la práctica el Acuerdo de Residencia" (tomando las palabras explícitas referidas por parte de la informante clave nº 2, en entrevista realizada en fecha 08/04/2020), es necesario resaltar que desde el marco analítico de Subirats (2005), se hace necesario tener en cuenta que cuando se implementan políticas públicas (especialmente políticas sociales) a los fines de mejorar las acciones de los políticos las evaluaciones deben distinguir al menos analíticamente entre tareas de gestión (operativas y estratégicas) y tarea de gobierno (operativas y estratégicas). La secuencia de acciones, ya señaladas, no sólo involucran tareas de gestión en el ámbito operativo y estratégico sino tareas de gobierno en el ámbito estratégico. En cuanto a las tareas de gobierno en el ámbito estratégico, podríamos incluir la aplicación unilateral del criterio de nacionalidad Mercosur en la nueva normativa migratoria que se discutía en el seno del poder legislativo argentino. El Decreto 836/04, referido a una emergencia administrativa dictada por el (Poder Ejecutivo. Dirección Nacional de Migraciones., 2004) puede incluirse entre las tareas de gestión a nivel operativo, dado que dicha actividad se encuentra directamente vinculada con las gestiones a nivel interno de la organización. En el caso de las tareas de gobierno, es necesario distinguir cómo en estas se aprecian los mecanismos de supervisión y control en este caso a nivel migratorio poniendo sobre la mesa la implementación de dos (2) procedimientos de regularización (uno Mercosur y otro extra-Mercosur). Otra característica del proceso de implementación de esta política es que involucra tareas de gestión en el ámbito estratégico en tanto se alude al factor tiempo y a la adaptación de las operaciones a los problemas que van surgiendo. En ese sentido, la informante clave n° 2 resalta que el diagrama de lo que fue la ingeniaría de cómo aplicar el criterio de nacionalidad Mercosur, se hizo "de conformidad con lo que necesitaba Argentina y con las



características propias que tenía Argentina sobre el tema verdad" (nótese en negrita y subrayado los aspectos referidos por la informante clave n° 2, en los párrafos anteriores).

Al respecto de la importancia que revistió la aplicación unilateral del criterio de nacionalidad Mercosur en la nueva legislación migratoria, la informante clave n° 2 indica:

(...) "Argentina lo internaliza de manera inmediata [haciendo referencia al Acuerdo de Residencia] y los otros países tardan excepto Uruguay que lo hace el mismo año. Pero entonces para que ese acuerdo entrara en vigencia necesitaba la internalización de los cuatro miembros plenos. Lo que realiza Argentina es una aplicación unilateral; y de manera inmediata lo pone en la ley (...) Entonces, toma este concepto pero lo empieza a aplicar porque lo necesitaba de manera urgente (...) esa es una prueba más de porque Argentina impulsa esto en el Mercosur" (Entrevista con la informante clave n°2, en fecha 08/04/2020).

De este modo la incorporación en la nueva ley migratoria nacional (Ley de Migraciones n° 25.871 del Congreso de la Nación Argentina, 2004) del criterio de nacionalidad Mercosur no sólo estaba vinculada con la "aplicación inmediata" a nivel interno del Acuerdo-razón por la cual es incorporado como categoría de regularización en la normativa migratoria nacional, sino con la posible internalización o no del mismo por parte de los demás Estados Partes del Acuerdo, como consecuencia del procedimiento de aplicación interno de la normativa existente en el Mercosur (artículo 37 y 38 del Protocolo de Ouro Preto), que cómo bien hemos mencionado da lugar a que la aplicación de la normativa Mercosur quede sujeta a la aprobación en el ámbito legislativo de cada uno de los Estados Partes. La informante clave pone de relieve la "urgencia", que en ese contexto representaba para Argentina el tratamiento de la irregularidad migratoria, dado que más del 85% de los migrantes que recibía Argentina provenían de los países que integran el Mercosur (Organización Internacional de Migraciones (OIM) 2012), y como consecuencia de la política migratoria previa la situación de irregularidad de éstos, había ya generado una amplia presión a nivel doméstico (Correa, 2004). De acuerdo con la información relevada el lanzamiento del Programa Patria Grande (P.G), el cual inicia su operatividad luego de la aplicación unilateral del criterio de nacionalidad Mercosur en la nueva legislación migratoria nacional fue considerado como un modelo a seguir por los Estados Partes y Asociados del Mercosur¹⁰⁹, quiénes se comprometen a gestionar las medidas necesarias para facilitar el diligenciamiento de la documentación requerida y a gestionar las medidas tendientes a lograr la eximición de costos de las tasas o aranceles consulares o administrativos para la tramitación o legalización de los documentos requeridos. De esta manera, aunque el proceso de toma decisiones vinculado con la formulación del Acuerdo de Residencia y su posterior implementación estuvo marcado por diferentes ambigüedades y confrontaciones durante el proceso de toma de decisiones, Argentina expande su núcleo de influencia al resto del bloque a la vez que consolida su liderazgo en el manejo de la agenda migratoria en el FEM¹¹⁰, e intenta de esta manera siendo percibido como ejemplo a seguir por los demás Estados Partes que estos sean coparticipes en la implementación del P.G, aunque primero se garantiza la aplicabilidad a nivel doméstico del criterio de nacionalidad en la nueva normativa migratoria dada la "urgencia" manifiesta.

De esta manera, los emprendedores de políticas, siguiendo los términos de Zahariadis (2010), teniendo en cuenta que la entrada en vigencia del Acuerdo a nivel regional depende de su internalización, en el ámbito del FEM el Ministro del Interior de aquel entonces, Aníbal Fernández compromete a los Estados Partes a diligenciar la documentación requerida a los migrantes para iniciar su regularización a través del Plan de Regulación Migratoria para Nacionales del MERCOSUR y Estados Asociados que iniciaría su operatividad al año siguiente (2006). En este sentido, siguiendo el orden secuencial de las acciones de implementación que se venían mencionando, la información relevada nos permite agregar dos acciones siguientes: la transferencia de compromiso a los demás Estados Partes, en un aspecto de importancia trascendental como lo era la agilización de los documentos requeridos, dado lo "urgente" que resultaba para Argentina regularizar a los migrantes mercosureños. Sin embargo, cabe acotar que esta acción se realiza después de haberse aplicado de forma unilateral el criterio de nacionalidad Mercosur en su nueva ley migratoria, la cual fue promulgada en 2004, cuestión que nos da cuenta de la noción de eficacia (tomando como base que esto represento una tarea

¹⁰⁹ Al respecto ver Declaración sobre el Programa Patria Grande, realizada en el marco de la XVIII Reunión de Ministros del Interior en Noviembre de 2005.(MERCOSUR/RMI/ACTA Nº 02/05, 2005). Página web en línea. Disponible en: https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/1717.Consulta: 20/04/2020.

¹¹⁰ En este contexto como bien hemos detallado en el capítulo II de la presente investigación emerge un proceso de mercosurización que en el último apartado de este capítulo será precisado con detalle

de gobierno en el ámbito estratégico) que se otorga a la política frente a los demás Estados Partes y Asociados, como componente importante de su legitimación política y social tanto a nivel nacional como regional. Cómo se ha señalado en el marco de la implementación de esta política, siguiente el marco analítico de Subirats (2005), se realizan dada la ausencia de un programa de implementación de la política contenida en el Acuerdo de Residencia (aspecto referido por la informante clave n° 2) tareas de gestión y de gobierno, que a juzgar por el cambio de paradigma en el abordaje de la temática migratoria resultaban fundamentales para su ejecución.

Ahora bien, podemos decir entonces que durante el proceso de implementación del Acuerdo de Residencia, uno de los aspectos condicionantes era la ausencia de tecnologías y procedimientos para medir la cantidad de migrantes irregulares que en ese momento existía en Argentina, el cual como hemos señalado debe concebirse dentro de la incertidumbre y ambigüedad que caracteriza el *policy making*. No obstante, frente a la ausencia de un programa de implementación de la política las tareas de gestión y de gobierno ya referidas a detalle contribuyeron a que la implementación de la política contenida en el Acuerdo de Residencia sea considerada exitosa¹¹¹.

En relación a la diversidad del comportamiento prohibido, hay que tener presente que los comportamientos que en este caso se deseaban regular eran sumamente diversos. Al respecto, con relación al objetivo normativo nº 1 del Acuerdo de Residencia hay que tener en cuenta que los grupos objetivos estaban conformados por los migrantes mercosureños, que se encontraban en situación de irregularidad.- los cuales según algunas cifras estimadas llegaban a las 800.000 personas provenientes de países limítrofes según el Centro de Estudios Legales y Sociales (2011)-, cuestión que podría resultar plausible si se implementa una campaña de difusión en torno a esta nueva modalidad de regularización ante la comunidad migrante y se garantiza la emisión de la documentación requerida en los Estados Partes de origen. Sin embargo, ha esto hay que agregarle que la concreción del objetivo normativo nº 2, del Acuerdo de Residencia, reviste implicaciones de mayor complejidad. Veamos en detalle: el reconocimiento de los derechos de los migrantes, pese a que está consagrado en la Constitución de Argentina la política

Al respecto al final de este apartado ahondaremos sobre el impacto efectivo de la política en el marco del número de migrantes regularizados a través del P.G y la gestión de la DNM durante el período objeto de estudio.

migratoria que regía antes del 2003 contradecía esos postulados (Oteiza et al., 1996), en consecuencia en aquel contexto la dinámica social a través de las construcciones discursivas xenofóbicas y de discriminación expresadas por funcionarios políticos gubernamentales y de la cual eran participe los principales medios de comunicación masiva¹¹², daban lugar a diferentes actos de discriminación que a nivel laboral acentuaban la precarización del migrante. Lo más delicado aún es que dichas prácticas, aún en el contexto de la firma del Acuerdo de Residencia seguían presentes en ciertos sectores de la sociedad y en el discurso de las autoridades políticas aun después de promulgada la nueva ley de migraciones (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2011). El comportamiento a prohibir en este sentido, no sólo contempla la promoción de una cultura de regularización en el migrante, sino que además conlleva que las prácticas de precariedad laboral¹¹³ sean minimizadas por parte de los empleadores(caso específico del derecho referido a la igualdad de derechos civiles, trato igualitario con nacionales y el compromiso en materia previsional, los cuales en el Acuerdo refieren los aspectos vinculados con el derecho a trabajar, remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales), cuestión que para su abordaje reviste de políticas públicas eficaces, que aunque de mayor complejidad forman parte de la esencia de las políticas sociales (Subirats, 2005).

De igual manera la promoción de condiciones legales de migración y empleo constituye un objetivo normativo que implica modificaciones legislativas en las leyes migratorias en cada uno de los Estados Partes¹¹⁴, el otorgamiento de prioridades en la agenda de políticas públicas de aspectos vinculados con la regularización laboral y con la existencia de mecanismos de

¹¹² Al respecto ver el trabajo realizado por Castiglione en (Modolo et al., 2010).

¹¹³ Al respecto, en el último apartado de este capítulo se hará mención a algunos procesos de adecuación internos que en el marco de un proceso de Mercosurización del Acuerdo de Residencia se hicieron presente.

¹¹⁴ Aunque Uruguay, luego de la firma del Acuerdo de Residencia fue el primer país en realizar la aprobación de una nueva Ley de Migraciones, la cual según (Pereira et al. 2018) emulo y copio diversos artículos de la Ley Migratoria argentina n° 25871 y Brasil también ha aprobado una nueva Ley de Migraciones n° 13.445/2017, aspectos como el reconocimiento de la igualdad de derechos, especialmente laborales siguen siendo muy controversiales en el resto de los Estados Partes y Asociados del Acuerdo de Residencia (Vichich, 1997). En el caso de Paraguay, aunque desde 2017, se han perfilado esfuerzos para la elaboración de un proyecto de ley de migraciones que sea cónsona con los principios de respeto a los derechos humanos de las personas migrantes, esto se encuentra aún en discusión en la Cámara de Diputados (Ministerio del Interior. Dirección General de Migraciones. 2017). Página web línea. Disponible http://www.migraciones.gov.py/index.php/noticias/autoridades-de-la-dgm-presentan-modificaciones-delproyecto-de-ley-migratoria-en-diputados. Consulta: 20/04/2020.

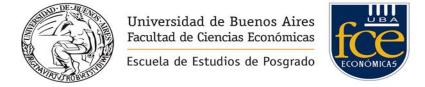
detección de organizaciones transnacionales que lucren con los movimientos ilegales o clandestinos de trabajadores migrantes, así como la intensificación de campañas de difusión e información pública para que los migrantes conozcan sus derechos. Ahora, bien pese a los desafíos que esto amerita el gobierno argentino fue implementando un conjunto de medidas que iban atendiendo de forma paulatina estos aspectos¹¹⁵. Se puede decir entonces que aunado a los procedimientos obsoletos existentes en la DNM,- aspecto que se ha vinculado con la ausencia de tecnologías necesarias para determinar la magnitud del grupo objetivo -cuestión que se hizo presente en el momento inicial de la implementación de la política-, también se puede referir que la diversidad del comportamiento prohibido del conjunto total de empleadores con prácticas de precarización y/o fraude laboral, y organizaciones delictivas dedicadas al empleo ilegal de migrantes constituyen aspectos condicionantes de primer orden en la implementación de la política contenida en el Acuerdo de Residencia, cuando nos referimos específicamente al objetivo normativo n°2.

Al respecto de la integración jerárquica dentro y entre las instituciones encargadas de la implementación hay que resaltar que en el artículo 3 del Acuerdo de Residencia se hace referencia a las sedes consulares y los servicios de migración, los cuáles podemos catalogar como las instancias encargadas de la implementación. En el caso de las sedes consulares, la información referida por la informante clave nº 2, nos sugiere que el procedimiento habilitado para la obtención de la residencia por parte de un nacional de un Estado Parte que desee establecerse en el otro durante el proceso de implementación tuvo ciertas falencias. A continuación se refiere la información suministrada:

"Otro sistema que también se habilita es el tema de los extranjeros en el extranjero (...) el Acuerdo de Residencia lo prevé pero pasa como medio desapercibido. Eso hay que reconocer que no tuvo un mecanismo bien aceitado. [Si bien, se puso en marcha hay muchos consulados que no terminaban de entender la operatoria]. Argentina lo puso en práctica pero los otros países no. Entonces en esta ingeniería que te digo que se armó para el tema Patria Grande esa parte si bien se

115 Al respecto en las páginas siguientes se irán develando los procesos de adecuación internos llevados a cabo por parte del gobierno argentino y en el último apartado de este capítulo se precisará cómo en el marco del proceso de

218



utilizó un poco no se puede decir que haya sido exitosa"(Entrevista con la informante clave nº 2 en fecha 10-04-2020, [las negritas son propias])

Esto supone que en el marco de las tareas de gobierno en el ámbito estratégico, término sugerido por Subirats(2005), y que se evidencia en el marco del compromiso al que los demás Estados Partes son llamados al momento de presentar la Declaración sobre el Programa Patria Grande, suceden algunas lagunas que se reflejan en las variaciones vinculadas con la aceptación de la política por parte de los Estados Partes y que están relacionadas de forma directa con la debilidad institucional que en el marco del Mercosur reviste el cumplimiento de las normativas aprobadas(Sanahuja, 2012). Más adelante detallaremos cómo este aspecto de importancia fundamental afecto negativamente el impacto efectivo del Programa Patria Grande.

Con respecto a la integración jerárquica que se presentó entre las jurisdicciones DNM a nivel federal, provincial y municipal y diversas organizaciones defensoras de los derechos humanos de los migrantes, la información proveniente de las entrevistas realizadas nos permite visibilizar un alto grado de integración jerárquica entre algunas de las jurisdicciones a nivel nacional de la DNM y jurisdicciones nacionales. Y la existencia de trabajo colaborativo entre entes públicos y no públicos, dada la participación de diversas organizaciones sociales colaboradoras durante la implementación del Programa Patria Grande (Dirección Nacional de Migraciones (DNM), 2010)¹¹⁶. Al respecto, la información suministrada por parte de la informante clave n°2:

"Con la apertura de las bocas recepción de los tramites (ONG'S, municipios, la iglesia, los consulados) iniciaba el trámite de regularización. El inicio del trámite era sencillo:1) se solicitaba documento de identificación (documento de donde surgiera que era nacional de uno de los países y/o constancia de nacionalidad)¹¹⁷, **sin cobro de tasa**, 2) se recibía el documento -pasaba a través

¹¹⁶ La participación de institucionales sociales colaboradores fue masiva y a nivel nacional. Al respecto, página web en línea. Disponible en http://www.migraciones.gov.ar/pdf/estadisticas/Patria_Grande.pdf. Consulta: 20/10/2020).

¹¹⁷ Con respecto a este requisito vale acotar que en 2009 el Poder Ejecutivo emitió el Decreto 1501, en el cual unificaba los requisitos para que los extranjeros obtengan su residencia y posteriormente el Documento Nacional de Identidad (DNI), ante el hecho de que eran numerosos los casos de extranjeros residentes que habiendo obtenido el certificado de radicación expedido por la DNM, encontraban serias dificultades para obtener testimonio de su nacimiento a los fines de obtener el DNI (Centro de Estudios Legales y Sociales, 2011). No obstante, en las páginas posteriores a la luz de algunos datos cuantitativos se evidencia la cantidad de tramites sin actuación por falta de presentación de documentación en el marco de la implementación del Programa Patria Grande.

de sistema informático a Migraciones [DNM]. En Migraciones se le daba a esa actuación un número. 3) Se le daba al extranjero una residencia precaria sin fecha y se le devolvía a través de esa misma boca de recepción. Entonces a partir de ese momento el extranjero contaba con una precaria que acreditaba que estaba tramitando su residencia. Entonces desde Migraciones se podía ir testeando la cantidad de extranjeros que había y por región, porque sabíamos de dónde venía esa petición. Entonces pasado un tiempo, un par de meses de que íbamos recibiendo y recibiendo eso se empezó a procesar y (...) Migraciones empezaba como a citar a aquellas personas que ya tenían su residencia precaria y entonces al citarlos era como que el proceso, la cantidad, el tiempo lo manejaba Migraciones, entonces lo citaba conforme a las posibilidades de procesamiento. Entonces citaba al extranjero y allí le pedía el resto de la documentación, y allí es donde la persona pagaba la tasa para radicarse. Y esa es otra cosa que resulta muy interesante porque no la tenía que pagarla al iniciar el trámite sino que la tenía que pagar ya cuando Migraciones lo citaba" (Entrevista realizada con la informante clave n° 2 en fecha 10-04-2020, [las negritas son propias])

Esta información además de referenciar el trabajo en red, término sugerido por Subirats (2005), el cual se ha vinculado con la participación de diversas organizaciones sociales colaborativas, permite visibilizar una serie de tareas de gestión en el ámbito estratégico que caracterizaron dicho proceso, entre ellas cabe destacar: no se realizó el cobro de tasa al inicio del trámite¹¹⁸, la residencia precaria se otorgó sin fecha a fin de que la DNM pudiera coordinar los tiempos para no generar colapsos administrativos (nótese en el fragmento arriba señalado en negritas las palabras referidas por el entrevistado).

En relación a las instancias de veto,- categoría analítica referida por Sabatier & Mazmanian (2000)-, vinculadas con las situaciones en las cuales un actor puede tener la capacidad de impedir que se logren los objetivos normativos independientemente de su autoridad legal hay que tener presente que el cambio de paradigma en el marco de la perspectiva de abordaje de las migraciones no se realiza de forma automática razón por la cual es necesario implementar un conjunto de medidas destinadas a producir un cambio de cultura organizacional,

_

¹¹⁸ Es de destacar que en el marco del Convenio Migratorio firmado por los Presidentes Banzer y Menen en 1998 entre Argentina y Bolivia, las tasas retributivas eran consideradas excesivamente costosas, cuestión que entre otras trabas, termino siendo un impedimento evidente para muchas personas de escasos recursos. En ese sentido, la consideración de este aspecto resulta considerablemente pertinente(Capítulo boliviano de Derechos Humanos 2000).

el cual dada la lógica propia de las cuestiones sociales resulta importante no desestimar (Subirats, 2005). Al respecto el trabajo realizado por (Linares, 2020), el cual tuvo como objetivo indicar los cambios más relevantes llevados a cabo en la DNM¹¹⁹ para adecuarse al último dispositivo normativo de la política migratoria argentina, la Ley 25.871, incorporando la perspectiva de los funcionarios y empleados del propio organismo estatal a través de dos ejes de análisis: la vivencia de los cambios en el interior del organismo y la percepción de su papel como agentes de la gestión estatal, evidenció:

(...)"Que fueron encontradas discordancias especialmente, en las acciones específicas de las modificaciones tendientes a generar un "cambio cultural organizacional". Cuando las acciones destinadas a un cambio cultural fueron directas y obligatorias -cursos de capacitación, por ejemplo—, generaron malestar en aquellos empleados que los tomaban como trabajo "extra". También, la nueva estructura del organismo significó una transformación directa del *statu quo* de poder de cada área o dirección en el interior de aquel, y los entrevistados manifestaron su opinión favorable o desfavorable según su evaluación acerca de la relevancia de cada área, demostrando la tensión entre Sistemas¹²⁰ ("atención") y Control fronterizo o de Permanencia ("control") (Linares 2020, p. 242-243).

Un aspecto de suma importancia relevado por dicha investigación es que existía cierta discrecionalidad de los funcionarios de la DNM ubicados en las ventanillas de atención en torno a las respuestas que ofrecían al migrante. Otro aspecto, que es posible visibilizar desde el enfoque analítico de Sabatier & Mazmanian (2000), es que fueron introducidos una serie de cambios a nivel organizativo que dieron lugar a la incorporación de funcionarios comprometidos con los objetivos normativos. En ese sentido, entre las medidas vinculadas con el cambio de estructura organizacional entre los años 2008 y 2012 mediante dos Decisiones Administrativas de la Jefatura del Gabinete de Ministros se sumaron tres Direcciones y dos Departamentos del Primer Nivel Operativo. Sin embargo, ha de resaltarse que por parte de los funcionarios son

¹¹⁹ Es de destacar que en el marco de dicho trabajo fueron tomadas como evidencias empíricas para el análisis documental el Informe de Control Interno y Gestión del período 2003-2005correspondiente con la gestión de Ricardo Rodríguez y las Menorías Institucionales de Gestión correspondientes con la Dirección de Martin Arias Duval del período 2007-2015.

¹²⁰ Durante el período 2008-2015, la Dirección de Sistema ocupó un lugar preponderante dado que a través de la digitalización se buscaba unificar la respuesta del Estado en todo el país y se buscaba la transparencia y la mejor atención.

percibidas ciertas ambigüedades en torno al rol de la DNM, perspectiva que para algunos es de "servicio" y para otros es de "control"¹²¹. .

En estrecha vinculación con la existencia de instancias de veto durante la implementación del Acuerdo de Residencia, en lo referente específicamente al objetivo normativo n° 1, en el cual se ha agrupado el eje referido a la regularización de los migrantes, la informante clave n° 2 de esta investigación indicó que durante la puesta en práctica del Programa Patria Grande, se observaron ciertas falencias: Al respecto ha señalado:

"A medida que la ley se va aplicando se empieza a advertir que hay algunas cositas que le faltan. Y esto es lo que pasó con el Patria Grande. Es un mecanismo que ha sido alabado por la misma OIM (...) ahora después aparecen en la práctica cosas que no quedaron bien armadas a nivel de presupuesto, errores en las bocas de recepción, por ejemplo una Organización No Gubernamental (ONG) no estaba acostumbrada al manejo de ese tipo de solicitudes" (Entrevista realizada con la informante clave n° 2 en fecha 10-04-2020, [las negritas son propias]

La información suministrada nos refiere que aunque se hizo presente el trabajo en red en el entendido de que es posible apreciar una lógica de colaboración público-no público, aunque con un evidente centro jerárquico, en este caso enmarcado en el ámbito de la DNM, en la práctica la recepción de los documentos en las bocas de recepción estuvo en algunos casos, sujeta a errores humanos vinculados con la orientación no adecuada al migrante en torno a los requisitos que debían presentar; cuestión que desde el marco analítico de Sabatier & Mazmanian (2000), está vinculado con la existencia de las instancias de veto dentro del proceso de implementación. A esto hay que agregarle ciertas falencias presupuestarias que también son considerados por la informante clave cuando refiere que hubo "cosas que no quedaron bien armadas a nivel de presupuesto" (nótese en el párrafo anterior en negritas las palabras referidas por el entrevistado).

de la institución misma (empleados y funcionarios) (Linares, 2020)

¹²¹ Básicamente durante esa investigación se observó una tensión recurrente entre la vocación de control desde una óptica policíaca y una vocación de servicio administrativo, ambas presentes en la DNM, haciéndose contrapeso. Dicha investigación concluye señalando que toda la capacidad del organismo para cristalizar los cambios institucionales dependerá de la voluntad política de sus funcionarios, y de las resistencias encontradas en el interior

Con respecto a los factores condicionantes vinculados con las variables no normativas que condicionan la implementación de la política, hay que tener en cuenta algunos factores que condicionaron la implementación de la política, como: las variaciones en el apoyo público a los objetivos normativos y el apoyo permanente a los objetivos normativos por parte de las autoridades de las instituciones encargadas de la implementación.

En cuanto a las variaciones en el apoyo público a los objetivos normativos se observan ciertas características que forman parte de la ambigüedad propia del ámbito político, en los términos referidos por Zahariadis (2010), en especial teniendo en cuenta que el periodo objeto de estudio abarca dos gestiones presidenciales: la de Néstor Kirchner y la de Cristina Fernández. Por un lado, los entrevistados refieren cierta homogeneidad en torno a la visión del Poder Ejecutivo (mandatarios presidenciales), en torno al abordaje de la política migratoria. Por otro, funcionarios públicos representantes del poder legislativo y gubernamental realizan de forma manifiesta declaraciones públicas con rasgos discriminatorios. Al respecto, se señalan a continuación la información suministrada por los informantes claves:

"En la gestión de Cristina en líneas generales sigue la postura de la gestión de Néstor en cuanto al tema de la política migratoria. Yo creo que había un real convencimiento acerca de que la política migratoria se tenía que basar en derechos humanos y la misma gestión lo decía reiteradamente era que digamos el centro de la política tenía que ser el hombre. ¡El hombre como ser humano tenía que ser el centro de las políticas que se llevaran adelante! (Entrevista realizada con la informante clave n° 2 en fecha 10-04-2020, [las negritas son propias]

Situándonos en el contexto político correspondiente a la llegada de Néstor Kirchner al poder, hay que tener en cuenta que este asume el mandato presidencial con el el 22, 3% de los votos, cuestión que según Natalucci (2012), lo dotaba de una legitimidad de origen sumamente precaria. En consecuencia según Torre (citado en Natalucci, 2012), la operación política de kirchner fue definida como la Transversalidad 122 y consistió en incorporar a su empresa política a sectores de la izquierda peronista y no peronista marginales a las estructuras del Partido Justicialista. Adicionalmente hay que tener presente que luego de la deserción de Menem, él venía contando con el apoyo del Grupo Calafate¹²³, el cual aunque no estaba compuesto por

122 Este término representa un caso de construcción político partidista desde arriba. 123 El Grupo Calafate se conformó en 1998, a partir de 1999 empezó a reunir a sectores del justicialismo

(Natalucci, 2012, p. 135)

disconformes con el duhaldismo y sobre todo con la gestión de Carlos Ruckauf en la gobernación de Buenos Aires

muchos funcionarios o legisladores, nucleaba a organizaciones sociales y territoriales, cuestión que dio lugar a una amalgama entre sectores con representación política institucional y otros con representación política territorial. Su estrategia política se vio cristalizada cuando a tres años de su gobierno en la plaza confluyeron organizaciones sociales, frentes kirchneristas, organismos de derechos, humanos, sindicatos, entre otros, y cuando en 2005 se produce la victoria electoral legislativa. Ya desde su discurso de asunción presidencial, se evidenciaban, algunos puntos, que mostraban la necesidad de construir consensos. Entre los puntos mencionados la temática migratoria se refiere cuando indica: "Les vengo a proponer que recordemos los sueños de nuestros patriotas fundadores y de nuestros abuelos inmigrantes, de nuestra generación que puso todo y dejó todo pensando en un país de iguales" (Extracto del Discurso de asunción del Presidente Néstor Kirchner, 2003) 124

Sin embargo, pese a esta llamada "homogeneidad o sintonía" en torno a la perspectiva de abordaje de la cuestión migratoria, fundamentada desde el punto de vista político en la necesidad de consolidar consensos y en la repolitización del espacio público ¹²⁵ durante la revisión documental realizada se devela que en el año 2010, el Jefe de Gobierno de la Ciudad, con motivo de un suceso en el Parque Indoamericano, realizó declaraciones con fuertes rasgos de discriminación hacia la comunidad migrante: "Todos los días llegan cien, doscientas personas nuevas a la ciudad de Buenos Aires, que no sabemos quiénes son porque llegan de manera irregular de la mano del narcotráfico, la delincuencia [...] convivimos con una situación descontrolada, donde parecería que la ciudad de Buenos Aires se tiene que hacer cargo de los problemas habitacionales de todos los países limítrofes"(Clarín, 2010)¹²⁶. Algunas otras Declaraciones del Ministro de Seguridad Social Sergio Berni y representantes del poder legislativo como Massa y De Narváez en el año 2014, también hicieron hincapié a favor de la

-

¹²⁴ Página web en línea. Disponible en: https://www.cfkargentina.com/discurso-de-asuncion-del-presidente-nestor-kirchner-a-la-asamblea-legislativa-el-25-de-mayo-del-2003/. Consulta 20/08/2020

¹²⁵ En el caso del primer periodo presidencial de Cristina Fernández, ha de destacarse que en medio de la crisis financiera internacional desatada en 2008 y la confrontación campo-gobierno se originó una derrota electoral en el año 2009. En ese contexto, emerge una llamada radicalización progresista, que incluyó una audaz política de expansión de derechos (Retamozo et al., 2019), cuya base de apoyo político se construyó con una fuerte impronta y sostén de los organismos sociales.

Página web en línea. Disponible en: http://www.clarin.com/ciudades/capital_federal/Macri-inmigracion-descontrolada-acusaciones-xenofobo_0_387561330.html. Consulta 20/08/2020. .

expulsión de extranjeros que cometían algún delito en Argentina. De Narváez propuso "tolerancia cero para delincuentes extranjeros" 127.

Estas variaciones del apoyo público son constitutivas desde el punto de vista de Sabatier & Mazmanian (2000), de la opinión pública y aunque no son determinantes en la implementación de una política, dan lugar a desvirtuar el apoyo de los electores y a disminuir el apoyo público hacía la misma.

4.2.2 Análisis del Acuerdo de Residencia a la luz de algunos datos cuantitativos relevados

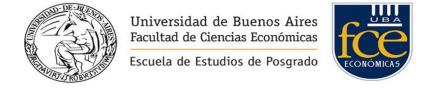
Cada una de estos factores hasta acá analizados fueron de manera directa generando efectos sobre las diferentes etapas de la implementación; entre esas: los resultados de la acción de las dependencias encargadas de la implementación y el impacto efectivo de la política. A continuación se precisan algunos datos cuantitativos vinculados con la implementación del objetivo normativo n° 1, referido a la regularización de los migrantes mercosureños.

En relación al objetivo normativo n° 1, han sido procesados los datos correspondientes al número de migrantes regularizados a través del Programa de Patria Grande y a través de la gestión de la DNM en el periodo objeto de estudio.

De acuerdo con el estudio realizado por Texidó et al. (2003), durante el período 1991-2001, la inserción laboral de los inmigrantes se realiza en un mercado de trabajo fuertemente deteriorado, contraído y con una débil capacidad de absorber a gran parte de la población activa.

En ese contexto, en términos de Perelman (como se citó en Texidó et al., 2003) fueron instrumentadas reformas tendientes a reducir los costos laborales y a flexibilizar el contrato de trabajo. La pérdida de empleos de tipo permanente y la expansión de nuevas modalidades de contracción de la mano de obra dieron cuenta de un escenario signado por una creciente flexibilidad y vulnerabilidad socio laboral.

Página web en línea. Disponible en: http https://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-254346-2014-09-02.html. Consulta 20/08/2020. Al respecto los trabajos realizados por Castiglione en (Modolo et al., 2010), CELS (2011), ofrecen un análisis detallado.



Dado el contexto descrito sólo dos tercios de la mano de obra fueron incorporados a la estructura ocupacional en condición de asalariados. El segmento restante, se insertó en el mercado de trabajo de manera independiente desarrollando tareas fundamentalmente por cuenta propia. De acuerdo con ello, los inmigrantes son quienes padecen con mayor intensidad la problemática de la ocupación por fuera de las regulaciones que rigen en la materia.

Texidó et al.(2003) señalan que "dos tercios de la población inmigrante asalariada no percibe beneficios sociales pertinentes. Este alto nivel de precarización afecta sobre todo a los trabajadores migrantes ocupados en las actividades domésticas, construcción y comercio"(p.53).

En consonancia con lo expuesto hasta el momento se puede decir que en los sectores mencionados la inserción laboral de los inmigrantes durante el período previo al año 2003 se caracterizó por ser principalmente informal. Este tipo de inserción laboral (...)"está relacionada con la ausencia de reconocimiento y protección dentro de los marcos jurídico y reglamentario, (Texidó et al., 2003, p.43).

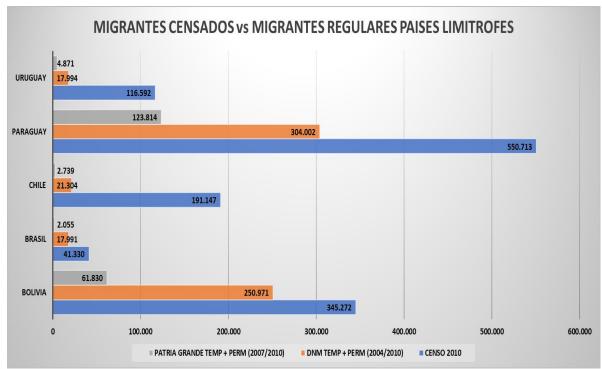
Ahora bien, ¿es posible que la implementación del Acuerdo de Residencia haya contribuido a reconfigurar este contexto?

El Programa Patria Grande fue el instrumento político más concreto e importante de un abanico de políticas públicas (Nejamkis, Fulvio y Sierra, 2010). Su instrumentación fue realizada por medio del Decreto nº 578/2005, por el que se instruyó a la Dirección Nacional de Migraciones para que desarrollara un proceso de regularización migratoria. La aplicación unilateral del criterio de nacionalidad Mercosur (expresado en el Acuerdo de Residencia) en la nueva ley de migraciones muestra que Argentina necesitaba regularizar a los migrantes sudamericanos. La implementación del Programa Patria Grande en aras de alcanzar ese objetivo fue de importancia transcendental.

A razón de ello, a continuación, se muestran en el gráfico 4.2 (1) algunos datos que evidencian el número de migrantes provenientes de países limítrofes (Bolivia, Chile, Paraguay, Brasil y Uruguay) radicados en Argentina según el censo 2010 (en color azul). Adicionalmente,

se muestran con fines comparativos la cantidad total de regularizaciones (temporarias + permanentes) realizadas por parte de la DNM en el periodo 2004-2010 (color naranja), y seguidamente en color gris se precisan cuántas de esas radicaciones procesadas por la DNM, se corresponden con las regularizaciones realizadas a través de la implementación del Programa Patria Grande (temporarias + permanentes) en el periodo 2007-2010¹²⁸.

<u>Gráfico 4.2.2 (1)</u> Migrantes censados en el año 2010 versus migrantes regularizados por la DNM, incluidos trámite a través de Patria Grande (PG)



Fuente: Elaboración propia(2020), con base en la información extraída del Portal Oficial de la DNM (Dirección Nacional de Migraciones (DNM), 2010)

El gráfico 4.2.2(1), muestra que en el Censo realizado en el año 2010, la comunidad migrante más numerosa en Argentina era la proveniente de Paraguay, seguida por la comunidad proveniente de Bolivia y Chile, siendo Uruguay y Brasil las comunidades menos numerosas en

227

¹²⁸ A los fines del presente trabajo el año 2010, representa un año clave dado que con base en la información recabada en el Censo 2010 (último Censo Nacional, realizado a la fecha), es posible evaluar la implementación de las personas regularizadas por la DNM una vez sancionada la nueva ley de migraciones y poder visualizar cuántas de las mismas fueron realizadas a través del PG.

términos relativos. Es importante destacar que del total de ciudadanos provenientes de Paraguay (censados en el año 2010), el 55% (304.002) fueron regularizados por la DNM (periodo de 2004-2010), en tanto que el 41% (123.814) de estas regularizaciones fueron realizadas a través de la implementación del P.G. Del mismo modo, del total de ciudadanos provenientes de Bolivia(censados en el año 2010), más del 70% (250.971) de ellos fueron regularizados por la DNM (periodo de 2004-2010), siendo que el 25% (61.830) de estas regularizaciones fueron realizadas a través de la implementación del Programa. En el caso de Uruguay, del total de ciudadanos radicados en Argentina(censados en el año 2010), el 15% (17.994) se regularizo a través de la DNM (periodo de 2004-2010), en tanto que el 27% de estas regularizaciones fueron realizadas a través del PG. En el caso de Brasil, del total de ciudadanos censados en el año 2010, el 44% aproximadamente realizó el proceso de regularización Al contrario, con base en el número de ciudadanos provenientes de Chile (censados en el año 2010) sólo el 11% (21.304) fueron regularizados por la DNM en el periodo 2004-2010, en tanto que el 12% (2.739) de estas regularizaciones fueron realizadas a través de P.G. Los datos arriba presentados nos permiten develar que en el caso de los migrantes sudamericanos provenientes de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile, el impacto del proceso de regularización a través del Programa Patria Grande es bastante disímil¹²⁹. Con base en los datos presentados podemos decir que la comunidad paraguaya fue la que tuvo una participación más activa en el proceso de regularización a través del Patria Grande, seguida por la comunidad boliviana. La comunidad Chilena fue al contrario del resto la que tuvo una participación minoritaria en el proceso de regularización instaurado por la DNM (periodo 2004-2010), a partir de la nueva ley de migraciones y en el proceso previsto a través del Programa Patria Grande.

-

¹²⁹ Se hace la salvedad de que a efectos de los datos referidos al PG procesados en el gráfico 4.2(1), estos toman como base el año 2007 y no el año 2006 (fecha en la cual ya se encontraba operativo el PG) porque se estimó conveniente realizar el análisis comparativo tomando sólo las residencias temporarias y las residencias permanentes sin incluir las precarias otorgadas en el año 2006, porque los datos de la DNM (periodo 2004-2010), se encontraron disponibles en función de esos dos indicadores. En consecuencia, a fin de realizar la comparación presentada se toman para PG sólo los dos tipos de residencias mencionadas. Asimismo, estos datos se corresponden sólo con los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile, siendo que éstos países eran los que se encontraban adheridos al Acuerdo de Residencia firmado en el año 2002. En las gráficas posteriores, teniendo en cuenta que el PG, tiene como base a los nacionales de los Estados Partes del Mercosur y sus Estados Asociados se precisan los migrantes regularizados, incluidos datos del Patria Grande, precisando también el número de migrantes regularizados provenientes del resto de Estados Asociados.

La sumatoria de los datos presentados correspondientes a las regularizaciones realizadas con la implementación del PG (residencias temporarias + permanentes) sólo de los países limítrofes nos da un total de 195.309 radicaciones otorgadas ¹³⁰. En tanto, las regularizaciones a través del PG (residencias temporarias + permanentes) otorgadas a los países sudamericanos no limítrofes (Perú, Colombia, Ecuador y Venezuela), en conjunto representaron un total de 29.615¹³¹, significativamente menores a las regularizaciones de origen limítrofe.

A continuación se precisa la evolución de los migrantes regularizados por la DNM (periodo 2004-2015¹³²)

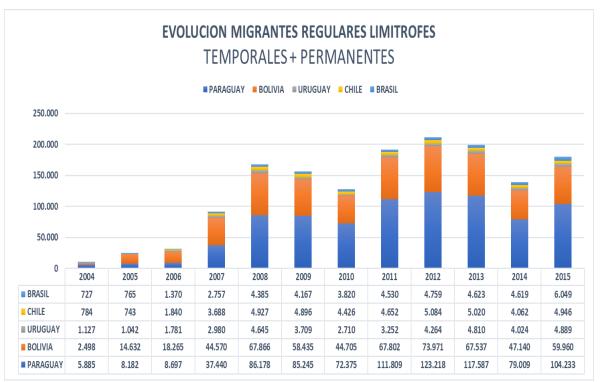
•

Cómo se ha indicado estas radicaciones sólo se corresponden con las residencias temporarias y permanentes otorgadas a partir de la implementación de PG a los ciudadanos de los países limítrofes de Argentina, no se incluyen las residencias precarias. De igual manera se deja en claro que pese a que cerca de medio millón fueron las personas inscritas en el PG (423.697 para ser exactos), cuestión que lo convierte en un verdadero éxito dado que según el censo 2010, un 1.245.054 era la cantidad de migrantes limítrofes radicados en Argentina, 187. 759 personas no completaron la documentación requerida para el trámite de regularización y otros fueron clasificadas en otro tipo de actuación (Recuperado de http://www.migraciones.gov.ar/pdf/estadisticas/Patria_Grande.pdf, Consulta: 10-04-2020.

¹³¹ Recuperado de http://www.migraciones.gov.ar/pdf/estadisticas/Patria_Grande.pdf, Consulta: 10-04-2020.

¹³² Incluidas las regularizaciones realizadas a través del Programa Patria Grande.

Gráfica 4.2.2 (2) Evolución de migrantes regularizados provenientes de los países limítrofes 133



Fuente: Elaboración propia(2020), con base en la información extraída del Portal Oficial de la DNM (Dirección Nacional de Migraciones (DNM), 2010)

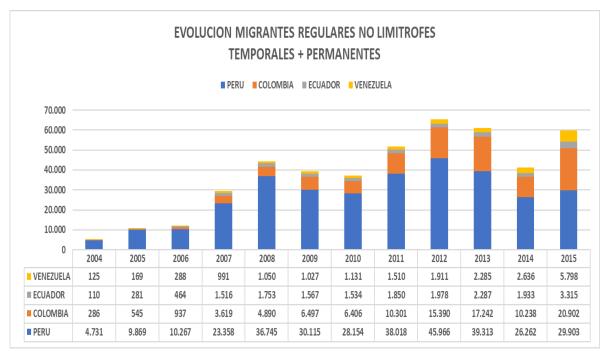
En el gráfico 4.2.2 (2) se presentan la cantidad de migrantes regularizados por la DNM provenientes de los países limítrofes a partir del año 2004. Se observa cómo a partir del año 2007, la cantidad de regularizaciones (temporales +permanentes) aumenta, fecha en la que el PG, ya se encontraba operativo cuestión que aumenta en el año 2008, dado que se pasa de menos de 100.000 personas registradas (año 2007) a más de 150.000 personas regularizadas (año 2008). En el año 2009 dichas cifras se mantienen relativamente constantes dado que las cifras de personas regularizadas no son menores a 150.000. A partir del año 2010, y ya como consecuencia de que el margen de personas en condiciones irregular fue disminuyendo producto de las regularizaciones realizadas a partir del año 2004, el número de regularizaciones baja con respecto a los años 2008 y 2009, aunque se ubicó por encima de las 100.000 personas regularizadas. Durante el año 2012 se realizaron la mayor cantidad de regularizaciones con un

¹³³ Incluidos los migrantes regularizados a través de P.G.

total aproximado de más de 200.000 personas seguido por el año 2013. En el periodo 2008-2015, al realizar una comparación entre países limítrofes los ciudadanos provenientes de Paraguay, eran los más numerosos, seguidos por los ciudadanos provenientes de Bolivia; a excepción de los años 2005, 2006, 2007, en donde los ciudadanos provenientes de Bolivia representaban un mayor volumen.

Ahora a continuación se muestran en detalle los migrantes regularizados provenientes de los países no limítrofes, con el objetivo de precisar cómo fue su evolución.

Gráfica 4.2.2 (3) Evolución de migrantes regularizados provenientes de los países no limítrofes¹³⁴



Fuente: Elaboración propia(2020), con base en la información extraída del Portal Oficial de la DNM

En el gráfico 4.2.2 (3) se incluyen la cantidad de migrantes regularizados por la DNM provenientes de los países no limítrofes a partir del año 2004. Se observa cómo a partir del año 2007, la cantidad de regularizaciones (temporales + permanentes) aumenta como consecuencia de la implementación del PG. En el año 2008, se observa un aumento significativo con más de 40.000 personas regularizadas provenientes de los países no limítrofes lo cual se mantienen relativamente constante en el año 2009, dado que el número de personas regularizadas no es

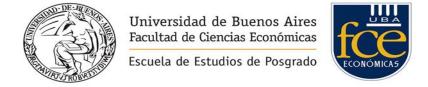
¹³⁴ Incluidos los migrantes regularizados a través de PG.

menor a 40.000 personas. El año 2012, sin duda en el periodo 2004-2015, representa el periodo con mayor cantidad de regularizaciones realizadas con un total aproximado de un poco más de 60.000 personas seguido por el año 2013 dado que el número de personas regularizadas es de 61.127. En el periodo 2008- 2015, al realizar una comparación entre países no limítrofes los ciudadanos provenientes de Colombia, aunque en una proporción bastante menor. Al realizar una comparación entre las gráficas 4.2.2 (2) y 4.2.2 (3), el patrón de comportamiento en cuánto al aumento y descenso del número de personas regularizadas por año mantiene bastante similitud.

Ahora bien, ¿por qué del total de personas inscriptas en el PG, casi la mitad de ellos no presentaron la documentación pertinente? Dado que de 423.697 personas inscritas en el programa, 187, 759 personas no completaron la documentación requerida para el trámite de regularización, razón por la cual su actuación fue clausurada por parte de la DNM 135 Evidentemente la respuesta a esta pregunta nos remite a un problema asociado con la dificultad que en ese contexto tenían las personas para poder adquirir la documentación pertinente, así como a factores asociados con las vulnerabilidades y características socio-económicas de las corrientes migratorias sudamericanas (OIT, 2015). ¿Podríamos decir entonces que fue exitoso el PG?, a juzgar por el número de personas inscriptas podríamos decir que sumo una cantidad importante de personas, pese a las fallas presupuestarias referidas por la informante clave nº 2. No obstante las fallas vinculadas con la falta de la documentación para la tramitación de las solicitudes que fueron clausuradas evidencian que se hizo necesaria la cooperación interinstitucional entre las autoridades migratorias de los Estados Partes. De esta manera se pone en evidencia que la principal falla del P.G se vincula con la inexistencia de políticas que en aquel contexto hubiesen atendido esos indicadores durante el proceso de implementación. En los términos referidos por Subirats (2005), podríamos sugerir la ausencia de una acción estratégica que hubiera podido traducirse en políticas que en ese momento especifico hubiesen sido más próximas, flexibles y cercanas con respecto a la realidad del grupo objetivo. No obstante, pese a ello la revisión documental realizada de la disposiciones legales y decretos

-

Para ser específicos las Actuaciones Clausuradas corresponden a aquellas en que, por disposición de la DNM, al 30 de Mayo de 2010 operaron vencimientos de la vigencia de los certificados de residencia precaria otorgadas a los inscriptos, y que a dicha fecha no habían completado la documentación requerida para regularizar su situación migratoria. Recuperado de: http://www.migraciones.gov.ar/pdf/estadisticas/Patria_Grande.pdf, Consulta: 10-05-2020.



emitidos por parte de la DNM- ver tabla en anexo 4.2(3)-, no permite confirmar dicho factor en el marco de todo el proceso de implementación del P.G, por lo cual se puede sugerir la ausencia de acciones estratégicas en ese momento específico de implementación de la política.

No obstante, la evolución del número de personas regularizadas por la DNM, periodo 2004-2015, incluidos los datos del Programa Patria Grande, nos indica que el gran logro en el cambio de la política migratoria en Argentina si bien se inicia con el Programa Patria Grande, este se hace constante en el tiempo porque el criterio de nacionalidad fue incorporado en la ley migratoria. Al respecto, es importante destacar que el total de personas regularizadas (temporales+ permanentes) por la DNM (incluidos datos del P.G) en el periodo 2004- 2015 se ubicó en 1.991.574 personas regularizadas, en tanto que el número de personas regularizadas en el periodo 2004-2010 (fecha de finalización del P.G) por la DNM incluidos datos del P.G), era de 790.687, lo cual representa menos del 50% de las personas migrantes (limítrofes y no limítrofes) radicadas en Argentina según los datos proporcionados por el Censo 2010. Sin lugar a dudas, la tarea de gobierno vinculada con el ámbito estratégico (al realizar la aplicación unilateral del criterio de nacionalidad Mercosur en la nueva normativa migratoria) ha dado lugar a que la regularización de los migrantes en Argentina no haya quedado sujeta a la operatividad del P.G.

En relación al objetivo normativo n° 2, vinculado con el reconocimiento de los derechos de los migrantes a continuación se precisan algunos datos vinculados con las ramas de inserción laboral de los migrantes mercosureños, quiénes aunque luego de 2003, se caracterizan por estar regularizados, permanecen con el mismo patrón de inserción laboral, el cual se caracteriza por estar vinculado con las áreas de mayor probabilidad de precariedad laboral (OIT, 2015).

De acuerdo con la información recabada por la Encuesta Nacional sobre Protección y Seguridad Social (ENAPROSS)¹³⁶, realizado en 2011, a partir de 2003 se generó un proceso de creación de empleos registrados sin precedentes tanto para trabajadores inmigrantes como no migrantes (OIT 2015). De acuerdo con este estudio la principal diferencia se advierte a partir de

¹³⁶ Este estudio fue llevado a cabo por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEy SS), en el ámbito de la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales y se llevó a cabo en la Ciudad de Buenos Aires y en localidades de 5000 y más habitantes de las Provincias de Buenos Aires, Córdoba, Mendoza, Santa Fe y Tucumán.

2007, cuando se acelera el incremento de los trabajadores extranjeros con empleos formales. Este fenómeno, según el estudio realizado podría estar asociado con la implementación del Programa Patria Grande un año antes. "En efecto, entre 2002 y 2014, la cantidad de trabajadores inmigrantes con empleos registrados en el sector privado de la economía se incrementó en un 123%, mientras que el empleo formal creció entre los argentinos en un 81%" ¹³⁷(p.58).

Desde el año 2003 al 2009, al analizar la distribución de los nuevos puestos de trabajo ocupados por los inmigrantes se observó que el 70% se explica por las ramas de inserción típicas de esa población y sólo el 30% por el resto de actividades. En cambio, se registró un mayor dinamismo del empleo registrado en el resto de las actividades, ya que a ellas corresponden el 60% de los nuevos puestos formales (OIM, 2012). En otras palabras, la inserción laboral de los inmigrantes radicados en Argentina luego de la promulgación de la Ley 25.871, se ha mantenido en los sectores que antes del 2003 le ofrecían facilidades de contratación por las precarias condiciones laborales y salariales: comercio, construcción, industria textil y servicio doméstico, representando el 70% (OIM, 2012). (Casalí et al., 2018)

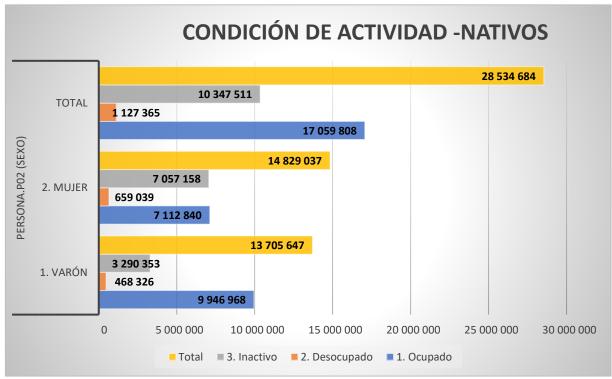
A continuación se precisan algunas datos procesados conforme a la información extraída del CENSO 2010, en la cual se presenta de forma gráfica la condición de actividad (ocupado, desocupado, inactivo¹³⁸) tanto de nativos como de inmigrantes sudamericanos radicados en Argentina provenientes de Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay.

¹³⁷ A razón de la información mencionada es importante señalar que la OIT (2015), utilizó los metadatos recabados mediante el SIPA. En ese sentido, los criterios se corresponden con la condición de migrante identificada en el SIPA a partir del número de documento de identidad, el cual, para las personas inmigrantes, es de 92 millones en adelante, según las resoluciones y disposiciones internas del Registro Nacional de las Personas. En el caso de los inmigrantes que aún no tienen documento nacional de identidad, pero que están autorizados a trabajar, la

Administración Nacional de la Seguridad Social les otorga un número de CUIL provisorio, que también ha sido identificado en el SIPA. Si bien en este cálculo están incluidas todas las nacionalidades, la mayoría de los asalariados migrantes corresponde a los países sudamericanos.

A los fines de precisar conceptualmente la definición atribuida a esta categoría se recomienda consultar: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/menusuperior/eph/EPH_Conceptos.pdf. Consulta: 02/04/2020.

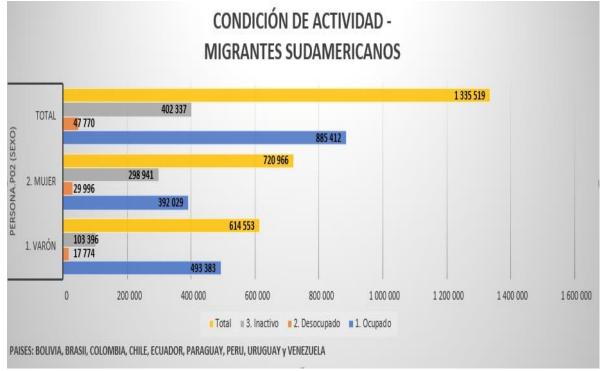
Gráfico 4.2.2 (4) Condición de actividad: Nativos, Censo 2010



Fuente: Elaboración propia (2020), en base a datos del INDEC Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, procesado con Redatam +Sp.

En el caso de los nativos se observa que al 2010, la mayor cantidad estaban ocupados, representando el 59,8% del total de argentinos censados en el año 2010, el cual se correspondía con 28.534.684. Al observar los datos de la categoría inactivos se puede apreciar que esta representa el 36,3% de la población total argentina al 2010, siendo mayor el porcentaje de las mujeres en relación con los varones. En tanto que a la categoría de desocupados sólo se corresponde un 4 %.

<u>Gráfico 4.2.2 (5)</u> Condición de actividad: Migrantes sudamericanos, Censo 2010



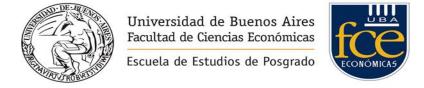
Fuente: Elaboración Propia (2020), en base a datos del INDEC Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010, procesado con Redatam +Sp.

En el caso de los migrantes sudamericanos¹³⁹ provenientes de los países señalados se observa que en la categoría ocupados se ubica el 66,3% de la población censada, en tanto que en la categoría inactivos se observa el 30,1% .de la población mayor de 14 años censada en el año 2010, ubicándose las mujeres sudamericanas en mayor proporción de inactividad que los varones.

Si establecemos una comparación entre el gráfico 4.2.2 (4) y 4.2.2 (5), se observa que existe una mayor proporción de migrantes ocupados en comparación con los nativos. No obstante, en ambos grupos las mujeres ocupan un mayor porcentaje de inactividad en relación con los hombres.

La información hasta acá presentada nos permite concluir que aunque del total de migrantes sudamericanos (censados en el año 2010, con 10 años o más) más de la mitad se

¹³⁹ Se aclara que las preguntas asociadas con variables laborales son sólo para personas de 10 años o más que residen en viviendas particulares (casas, departamentos, etc).



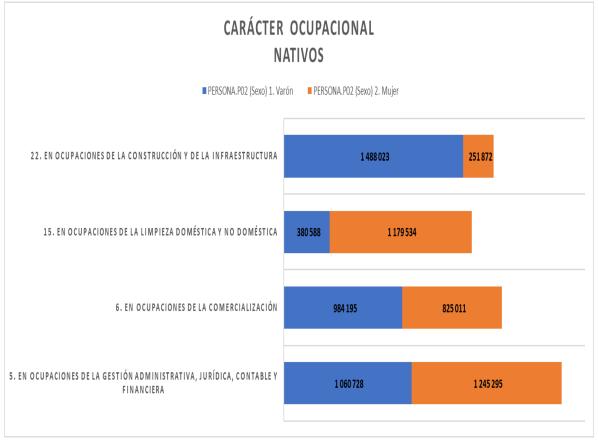
encuentran ocupados en el mercado laboral argentino esta condición no está asociada de forma directa con la formalidad laboral. En ese sentido, como se ha indicado a pesar del aumento del empleo registrado los migrantes sudamericanos se han mantenido en los sectores que antes del 2003 le ofrecían facilidades de contratación por las precarias condiciones laborales y salariales: comercio, construcción, industria textil y servicio doméstico, representando el 70%. Asimismo, según el estudio realizado por la ENAPROSS:

"En 2011 el 67,4% del total de los trabajadores migrantes de origen sudamericano se encontraba en situación de informalidad laboral. Este porcentaje, elevado en sí mismo, es superior al observado entre los trabajadores no migrantes, cuya proporción alcanza al 41,7%. Los datos confirman que alrededor de dos tercios de la población ocupada inmigrante desarrolla sus actividades laborales por fuera de la normativa, siendo este un factor relevante que explica la vulnerabilidad socioeconómica de este colectivo de trabajadores" (p.57)

A continuación, se presentan de manera ilustrativa las categorías ocupacionales tanto de nativos como de migrantes sudamericanos al 2010, con el objetivo de constatar su vínculo con las ramas de actividad donde el trabajador presenta mayor probabilidad de ser informal (trabajo doméstico, la construcción, la industria textil y el comercio).



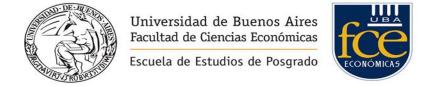
Gráfico 4.2.2(6) Carácter ocupacional (nativos), Censo 2010.



Fuente: Elaboración Propia (2020), en base a datos del INDEC Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010, procesado con Redatam +Sp

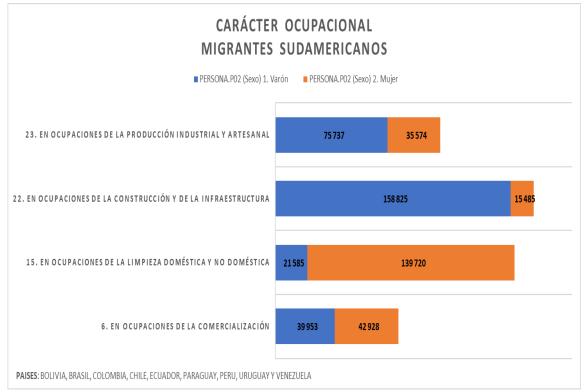
La información presentada en el gráfico 4.2.2 (6), nos indica que del total de nativos ocupados (17.059.808), el mayor porcentaje (13,5%) se ubicaba según el Censo 2010 desempeñando actividades vinculadas con ocupaciones de la gestión administrativa, jurídica, contable y financiera, las cuáles no están vinculadas según el estudio realizado por el Observatorio de Empleo y Dinámica Empresarial (OEDE)¹⁴⁰ con las actividades con mayor probabilidad de empleo informal, siendo las mujeres en comparación con los hombres las que ocupan una proporción mayor dentro de esta categoría ocupacional. No obstante, es de resaltar, que el porcentaje de argentinos cuyas ocupaciones se encuentran vinculadas con la comercialización, la construcción y las ocupaciones de limpieza

¹⁴⁰ El OEDE, forma parte de la Dirección de Estudios y Estadísticas Laborales, dependiente de la Subsecretaria de Programación Técnica y Estudios Laborales del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. De acuerdo con un estudio econométrico realizado afirman que la rama de actividad donde se encuentra ocupado es un factor relevante para la determinación de la probabilidad de incorporarse a un empleo informal (las ramas donde el trabajador presenta mayor probabilidad de ser informal son el trabajo doméstico, la construcción, la industria textil y el comercio);



doméstica, 10,6%, 10,2% y 9,1% respectivamente si se corresponden con las ramas de actividad con mayor probabilidad de tener un empleo informal.

Gráfico 4.2.2(7) Carácter ocupacional (migrantes sudamericanos), Censo 2010.



Fuente: Elaboración Propia (2020), en base a datos del INDEC Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010, procesado con Redatam +Sp

La información presentada en el gráfico 4.2.2(7), nos indica que del total de migrantes sudamericanos ocupados (885.412), el mayor porcentaje se encuentra desempeñando actividades vinculadas con la construcción e infraestructura (19,7 %) y la limpieza doméstica y no doméstica(18,2%); todos sectores vinculados con altas probabilidades de empleo informal. Seguida, luego por el desempeño en las actividades vinculadas con la producción industrial y artesanal (12,6%) y el comercio(9,4%), siendo realmente significativo el número de mujeres que desempeñan ocupaciones vinculadas con la limpieza doméstica y no doméstica.

Un análisis comparativo del gráfico 4.2.2 (6) y 4.2.2(7), nos permite develar que en comparación con los nativos los migrantes sudamericanos tienen mayores probabilidades de

tener un empleo informal¹⁴¹ dado que se insertan mayoritariamente en las ramas de actividad vinculada con dichas característica. No obstante, también se hace evidente que los nativos también se encuentran vinculados con estas ramas de actividad.

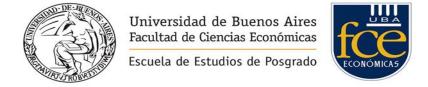
Ahora bien, tomando en consideración el objetivo o eje normativo n° 1, el cual hemos vinculado con la regularización de los migrantes sudamericanos la información hasta acá analizada nos devela que la regularización de los migrantes sudamericanos a través del nuevo marco normativo derivado de la aplicación del criterio de nacionalidad Mercosur trajo consigo un aumento del empleo registrado de los migrantes sudamericanos. No obstante, la informalidad laboral de éstos sigue estando presente y en mayor proporción que los nativos, cuestión que nos permite concluir que la implementación práctica de dicho Acuerdo en lo referente específicamente a hacer efectivos los derechos de los migrantes y los miembros de su familia (art.9) y la promoción de medidas relativas a condiciones legales de empleo (art.10), se encuentran supeditados a la capacidad contralora de cada uno de los Estados Partes. En ese sentido, aunque la regularidad migratoria disminuye las probabilidades de mantenerse en la informalidad laboral¹⁴², esta sin duda constituye uno de los aspectos que inciden en la efectiva aplicabilidad de los Acuerdos en análisis.

A continuación se procede a ahondar de forma comparativa en las características que corresponden al proceso de mercosurización de los Acuerdos en análisis, el cual cómo hemos referido ha dado lugar a que se generen un conjunto de acciones en cadena dirigidas a implementar lo estipulado en dichos Acuerdos.

¹⁴¹ Se hace la salvedad de que se tiene en cuenta que la informalidad laboral está sujeta a una multiplicidad de factores. Entre estos, se encuentran las características estructurales del mercado de trabajo, el perfil de la corriente inmigratoria, los marcos normativos que regulan las migraciones externas y las relaciones laborales nacionales, los patrones migratorios y socioculturales de los trabajadores migrantes así como también la conducta y valoración de la sociedad civil sobre la cuestión migratoria; todo ello influye en determinar la modalidad como se insertan los trabajadores inmigrantes en el mercado de trabajo local (OIT, 2015, p. 63). Sin embargo, a efectos de la presente investigación y en línea con el objetivo general referido al análisis del proceso de toma de decisiones vinculado con la implementación de los Acuerdos mencionados, la informalidad laboral, entre otros aspectos emerge como uno de los factores asociados a

los problemas que inhiben la efectiva aplicabilidad de los mismos.

¹⁴² El estudio de la ENAPORSS ha develado que tiene DNI (instrumento a través del cual este colectivo pasa a encontrarse en las mismas condiciones que un trabajador nativo para acceder a un trabajo formal) el 89% del total de los trabajadores inmigrantes y el 86% de los trabajadores que están en situación de informalidad laboral (OIT, 2015, p.60)



4.3 Análisis del Proceso de Mercosurización a la luz de los Acuerdos en análisis.

Tomando como elementos característicos del proceso de toma de decisiones de los emprendedores de políticas la ambigüedad e incertidumbre y que ante un mundo globalizado los desafíos para los Estados transcienden a su monopolio se ha venido detallando desde diferentes enfoques teóricos cómo en el ámbito objeto de estudio se han presentado diferentes mecanismos sobre transferencias de políticas. Se ha detallado cómo estos mecanismos se han hecho presente tanto en el proceso de formulación de las políticas contenidas en los Acuerdos en análisis cómo en su implementación, definiendo los diferentes roles de actuación de cada uno de los actores nacionales, internacionales y regionales. En el desarrollo del capítulo II de la presente investigación, se ha referido cómo a razón de la existencia de algunos mecanismos sobre transferencias de políticas evidenciados en el proceso de toma de decisiones e implementación de los Acuerdos en análisis por parte del gobierno argentino se fue perfilando un proceso de mercosurización que para cada uno de los Acuerdos se fue gestando de forma diversa. En el caso del AMSS, podríamos sugerir un proceso de mercosurización lento que a juzgar por el impacto percibido y efectivo de la política contenida en el Acuerdo aún se encuentra en proceso de implementación eficaz. En tanto que en el caso del Acuerdo de Residencia podríamos sugerir un proceso de mercosurización inmediato o rápido durante el inicio de la implementación de la política contenida en el objetivo normativo n°1, la cual logró consolidarse y expandirse como política modelo al resto de los Estados Partes y Asociados del Acuerdo.

A continuación se precisan algunas de los procesos de adecuación internos realizados por parte del gobierno argentino en cada uno de los acuerdos en análisis, tomando como referencia algunos otros aspectos referidos por los informantes claves.

En el caso del AMSS, se ha indicado en el capítulo II de la presente investigación el rol de actuación que en el marco de la formulación de la política plasmado en ese Acuerdo ejercieron las organizaciones internacionales. Se ha destacado la contribución explicativa del mecanismo sobre transferencias de políticas vinculado con la armonización internacional y la lógica e influencia que las organizaciones internacionales como OISS y BID ejercieron de forma directa y OIT y Unión Europea de forma indirecta .

Con respecto su aplicabilidad al interior de Argentina, la informante clave n° 5, refirió que una de las acciones llevadas a cabo por parte del gobierno argentino en aras de garantizar la factibilidad administrativa y financiera del AMSS, fue la re-estatización del Sistema Previsional que dio origen al SIPA. La revisión de las actas de reunión- ver tabla en anexos 4.1(2) y 4.1(3)-, reflejan un claro protagonismo asumido por la ANSES, entidad gestora de los procedimientos previstos en dicho Acuerdo, tanto en la suscripción de convenios de cooperación técnica con la OISS, como en la presentación del Proyecto de Bienes Públicos Regionales enmarcado en la BUSS del Mercosur. A consecuencia de algunos de los factores condicionantes en la implementación del AMSS, que se han visibilizado; entre esos: algunas contradicciones entre el objetivo normativo del Acuerdo y la realidad socioeconómica de Argentina, la complejidad en la diversidad del comportamiento de los grupos objetivos que se deseaba regular mediante su aplicabilidad, la escasa consideración de tareas de gestión y de gobierno en el ámbito operativo, entre otros; durante los años inmediatamente posteriores a la firma del Acuerdo este no fue internalizado por parte del gobierno argentino. Su internalización se realiza en el año 2002, época en la que algunos cambios socioeconómicos y políticos en Argentina pueden ser considerados como elementos que dieron lugar a otorgar mayor prioridad al tratamiento de las cuestiones migratorias desde una perspectiva de derechos humanos 143.

Aunque dicho Acuerdo entro en vigencia a nivel regional en el año 2005, y que como se ha mostrado previo a la entrada en vigor del mismo a nivel regional ya se venían realizando reuniones técnicas para su aplicabilidad desde el año 2004 (ver tabla en anexos 4.1(2) y 4.1(3), hay que resaltar que por la fuerte innovación tecnológica que representaba la puesta en operativa de la BUSS Mercosur, la puesta en producción de la versión 1.1 del Sistema de Transmisión y validación electrónica de datos se realizó en el año 2007, en tanto que la versión 1.2 del SIACI entro en funcionamiento el 1ero de julio de 2008.

Previo al lanzamiento del SIACI fue necesario por parte del gobierno argentino, la suscripción de diversos Convenios de Cooperación técnica y financiera entre la ANSES y la OISS y entre esta y la Superintendencia de Servicios de Salud, entre estos últimos cabe destacar la Resolución 491/2005(Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación. Superintendencia de

242

¹⁴³ Al respecto, al inicio del presente capítulo se ha realizado un análisis detallado.

Servicios de Salud. Resolución Nº 491/2005, 2005), de fecha 12 de agosto 2005 y la Resolución 1100/2010 (Ministerio de Salud. Superintendencia de Servicios de Salud. Resolución Nº 1100/2010, 2010) de fecha 15 de septiembre de 2010¹⁴⁴. El objetivo de las mismas era realizar las adecuaciones respectivas y unificación de criterios en torno a los aspectos referidos a las prestaciones de salud e invalidez previstas en el AMSS. Es de destacarse, que conforme a lo estipulado en el artículo 2 del Reglamento Administrativo del mencionado Acuerdo las adecuaciones técnicas en este aspecto incluyen no sólo a las jurisdicciones nacionales sino provinciales y municipales. Uno de los aspectos resaltado por la informante clave n°5, que dio lugar al retraso de la entrada en vigencia a nivel regional fue la negativa a la firma manifestada por parte del gobierno paraguayo, como consecuencia de la escasa prioridad que se daba al tratamiento de las cuestiones laborales, dado que en este país las funciones laborales las asume el Ministerio de Justicia a lo que hay que añadirle que dicho país tiene entre los Estados Partes del Acuerdo los niveles más elevados de informalidad laboral (Casalí et al., 2018). Al respecto, por parte del gobierno argentino fueron realizadas una serie de ajustes y políticas, las cuales aunque no fueron referenciadas por parte de los informantes claves, constituyeron políticas de suma relevancia en aras de alcanzar la disminución de las cifras de informalidad laboral en el A continuación se señalan: la realización del Plan Nacional de territorio nacional. Regularización del Trabajo (PNRT) del año 2003 y algunas innovaciones normativas (como la Ley N° 25877 de ordenamiento del Régimen Laboral) y los avances en materia de articulación de acciones entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos Provinciales. Estas políticas además fueron profundizadas con la Ley de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral (Ley N° 26940) en 2014; que incluye algunos lineamientos específicos vinculados con la inspección del trabajo y además fortalece las facultades de inspección del Ministerio del Trabajo, Empleo y Seguridad Social lo cual dio lugar a la articulación con otras instituciones nacionales y provinciales y la introducción de tecnologías modernas y cruces de bases de datos entre la ANSES y la AFIP. Además se introducen nuevos avances en materia de formalización laboral, entre esas: a) Refuerzo de competencias de fiscalización a nivel nacional; b) creación del Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL); c) Incentivos

¹⁴⁴ Página web en línea: Disponible en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/170000-174999/172193/norma.htm. Consulta: 20/04/2020.



económicos (básicamente en el régimen especial para Microempresas y el nuevo régimen de promoción del empleo registrado (Organización Internacional del Trabajo, 2015, p.15) 145

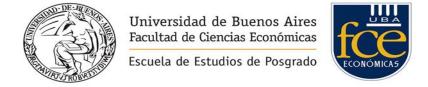
Ahora bien, el proceso de mercosurización acá referido no ha logrado consolidarse dado que el impacto efectivo de la política contenida en el AMSS en Argentina, depende a su vez de los años de servicio realizados por los trabajadores migrantes en el resto de los Estados Partes del AMSS. Aunado a ello, como bien hemos señalado la informalidad laboral en Argentina aunque como consecuencia de las políticas dictadas en el año 2003 disminuyó, esta sigue experimentando ritmos crecientes (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2015)

El Acuerdo de Residencia cómo bien hemos explicado, emerge debido al surgimiento de la ventana de oportunidad política, proceso analizado en el capítulo II de la presente investigación. Los cambios que se suscitaron en la corriente política fueron considerados fundamentales porque como señala Zahariadis(2010), "de los 3 elementos de la corriente política, la combinación del ánimo nacional y la rotación en el gobierno ejerce el mayor control en las agendas"(p. 78). A continuación se detallan las acciones y/o procesos de adecuación internos que a nivel nacional en el ámbito legislativo dieron lugar a la Ley de Migraciones 25.871, la cual incorporo el criterio de nacionalidad Mercosur plasmado en el Acuerdo de Residencia.

El proyecto de una nueva ley de migraciones se venía proponiendo, ya desde tiempo atrás. Cómo bien hemos referido en el capítulo II de la presente investigación, en el ámbito nacional los emprendedores de políticas estaban representados por los integrantes de la Mesa de Organizaciones en defensa de los derechos humanos de los migrantes y por el senador Rubén Giustiniani. Desde que fue designado como Presidente de la Comisión de Población y Recursos Humanos de la Cámara de Diputados de la Nación tomo como base un Proyecto del Diputado Juan Pablo Cafiero, que había tenido dictamen en la Comisión. Para abrir el debate se llevó a cabo en el año 2000, un Seminario sobre Política y Normativa Migratoria en Argentina, realizado en la Cámara de Diputados de la Nación, a partir del cual surgieron los lineamientos que se incorporaron al proyecto que el senador Giustiniani presento en 2001. Ya durante todo el año 2002, el proyecto fue sometido a discusión no sólo en el ámbito legislativo sino por todos

¹⁴⁵ Al respecto el informe de la OIT (2015), realiza un análisis detallado sobre el impacto efectivo de dichas políticas en el periodo 2003- 2014.

244



los actores involucrados a través de diferentes reuniones y una Audiencia Pública (Giustiniani, 2004).

Un aspecto característico de todo este proceso es que se realizó un proceso inverso al que se realiza con las leyes (de abaja hacia arriba). Al respecto, el informante clave señala:

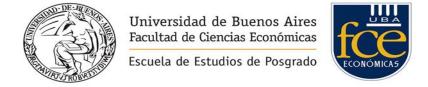
(...) "Hicimos un proceso inverso al que generalmente se hace con las leyes. En general, se toma un proyecto, empiezan los asesores de las comisiones a debatirlo, luego los diputados y despúes llega al reciento. Nosotros hicimos un proceso de 2 años de consultas, de audiencias públicas, de participación de todos los sectores involucrados: las colectividades, la pastoral migratoria, el gobierno a través de todas las instancias: el Ministerio de trabajo, Relaciones Exteriores, Ministerio de Gobierno (Dirección Nacional de Migraciones) y la gendarmería . Y en ese proceso de participación de las colectividades, los consulados y los organismos de derechos humanos hubo un enriquecimiento de lo que fue el producto final que fue el dictamen que finalmente elaboramos en la Comisión. Tuvo una particularidad que el mismo proceso de haberlo realizado de abajo hacia arriba con la participación de todos los actores referenciados en todo lo que debe ser una política migratoria determino que fuese aprobado por unanimidad y que todos los bloques políticos de izquierda a derecha acompañaran el proyecto. O sea, que llegó al recinto para el tratamiento con un gran consenso y fue votado por unanimidad" (Entrevista realizada con el informante clave nº 4, en fecha 14/04/2020, [las negritas son propias])

De conformidad con la información suministrada, el criterio utilizado en el proceso de toma de decisiones referido a la elaboración del nuevo proyecto de ley estuvo vinculado con la realización de un proceso de toma de decisiones inverso " de abajo hacia arriba", el cual se caracterizó por discusiones diversas y en la cual participaron actores integrantes de diversas organizaciones sociales, académicas e internacionales¹⁴⁶ y en una Audiencia Pública (nótese en negritas en el párrafo anterior las palabras referidas por el informante clave)

De igual modo el entrevistado destaca el trabajo coordinado realizado entre los diferentes niveles y autoridades del gobierno. Entre esas instituciones se destaca el trabajo realizado con la DNM, y más adelante indica que la importancia del trabajo realizado con dicha

-

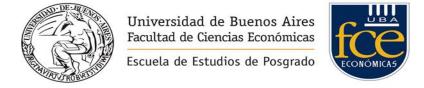
¹⁴⁶ Integrantes de la Mesa de Organizaciones en defensa de los derechos humanos de los migrantes.



institución, se basó principalmente en la capacitación de sus funcionarios. Al respecto, las palabras referidas por el informante clave:

(...) "Nosotros le dimos una gran importancia a la **necesidad de formación de los funcionarios** que en el pasado con la vigencia de la ley de la dictadura militar todo el proceso migratorio estaba sometido a la (coacción) decisión desde el Estado para poder otorgar visas y demás. Este proceso transparento toda esa situación y logramos una DNM que realmente estuviera compenetrada con la ley" (Entrevista realizada con el informante clave n° 4, en fecha 14/04/2020, [las negritas son propias])

Cómo bien se ha señalado Sabatier & Mazmanian (2000) indican que entre los factores condicionantes de la implementación de las políticas, se encuentre el grado de integración jerárquica entre las instancias encargadas de la implementación, el cua esta determinado, entre otros factores, por la existencia de instancias de veto, que comprenden ocasiones en las que un actor tiene la capacidad de impedir que se logren los objetivos normativos independientemente de su autoridad legal. Al respecto, la investigación realizada por Linares(2020), evidencio cómo las medidas implementadas en la DNM estaban dirigidas a concretar un cambio de cultura organizacional entre los funcionarios. En ese sentido, dicha investigació señala cómo la Dirección de Sistemas de la DNM, en aras de automatizar los procesos en las ventanillas de atención, con el objetivo de evitar discrecionalidades por parte del funcionario, experimento un gran crecimiento y control. De igual manera fueron realizadas diversas actividades de capacitación en aras de sustituir la visión de "control policiaca" por una perspectiva de "servicio", acorde con los objetivos de la nueva ley de migraciones. En el ambito de lo que hemos denominado las tareas de gestión en el ámbito operativo, término sugerido por Subirats(2005), las adecuaciones y/o procesos internos realizados con el objetivo de lograr que la DNM, se adecuara a la nueva "ingenieria", que dio lugar al Programa Patria fueron introducidos diversos cambios mediante diferentes disposiciones legales y decretos (ver tabla en anexo 4.2(3). Entre ellos se observan regímenes especiales de regularización migratoria para los ciudadanos no nativos de los países fuera del Mercosur, suspensión de medidas de expulsión y conminación a salir de país de ciudadanos nativos de Perú y la inclusión de un procedimiento para la determinación del estado de indigencia del migrante. Durante el año 2005, se crea el Registro Nacional de Admisión de Extranjeros, entre otras medidas tendientes al



almacenamiento electrónico y automatización de los procesos. En el año 2006, se implementan procesos de regularización para los ciudadanos nacionales de Bolivia

Otra característica constitutiva de las adecuaciones y /o procesos internos que se experimentaron al interior del gobierno argentino con motivo de la gestación de una nueva ley de migraciones, fue el trabajo de "ida y vuelta"entre el Congreso y el Poder Ejecutivo, quiénes además en este contexto manifestaban una sintonía en torno al abordaje de la cuestión migratoria, lo cual cónsona con la importancia fundamental que en este proceso se ha atribuido a los cambios que se suscitaron al interior de la corriente política, término referido por Zahariadis (2010). Al respecto, las palabras referidas por el informante clave:

(...)Siempre nosotros trabajamos en el Congreso con un **proceso de ida y vuelta con el Poder Ejecutivo**; con una ley de esta magnitud y de esta características seria imposible pensarla exclusivamente desde una legislación pensada sólo en el Congreso.

(..) ¡La viabilidad política esencial y fundamentalmente la dio la participación de los sectores involucrados! (Entrevista realizada con el informante clave n° 4, en fecha 14/04/2020, [las negritas son propias])

A esta característica esencial más adelante el informante clave nos agrega el aspecto vinculado con la creación de una nueva estructura discursiva desde los funcionarios gubernamentales en torno al "aporte" migratorio, aspecto que contrastaba de forma radical con la construcción discursiva que durante la vigencia de la Ley Videla, se le otorgaba. A continuación, las palabras referidas por el informante clave:

(...) "Nosotros trabajamos mucho con los datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), el Ministerio del Trabajo y con la Cancillería y con ellos se despejo que hay que cerrarse porque el aporte migratorio también fue importante desde el punto de vista laboral. Cuando usted toma distintos lugares del país donde los migrantes han sido elementos importantes desde el punto de vista laboral y lejos de ese mito de que se quita el trabajo al argentino fue una complementación positiva" (Entrevista realizada con el informante clave n° 4, en fecha 14/04/2020, [las negritas son propias])

A partir de allí, según lo indicado, pudo despejarse la idea que hacía del migrante una persona responsable y/o culpable de la crisis social, política y económica que experimento Argentina en la década de los años 90¹⁴⁷.

En estrecha vinculación con estos cambios Domenech (2009), reseña con base en un análisis basado en documentos oficiales y en disertaciones públicas de funcionarios de gobierno, fundamentalmente de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) en el período 2000-2007, refiere que a inicios del siglo 21, frente a la retórica de la exclusión, en Argentina se empieza a configurar una retórica de la inclusión fundamentada en los derechos humanos de los migrantes, la integración regional y la integración de los extranjeros. En ese sentido,

(...) "En el marco de este giro discursivo sobre las migraciones internacionales, los protagonistas, nombrados en diversos documentos oficiales e intervenciones públicas como extranjeros, migrantes o inmigrantes, son interpelados en consonancia con la importancia que el Estado le otorga a su situación administrativa como indocumentados, irregulares, en situación irregular o en situación migratoria irregular, desplazando progresivamente la noción de migrante ilegal o ilegales directamente), naturalizada por los agentes estatales, entre otros- hasta que el término ilegal fuera impugnado por diversos representantes de organizaciones de la sociedad civil" (algunos sectores de la iglesia católica y ciertas asociaciones de inmigrantes fundamentalmente) (Domenech, 2009, p. 28-29)

Como bien ha señalado Domenech (2009), la retórica de la inclusión en este contexto, asumida por la DNM¹⁴⁸, también se puede percibir en las declaraciones públicas que se empiezan a destacar los aspectos de la nueva ley que constituyen un quiebre con la norma anterior, una vez esta ley fue sancionada y promulgada.

En tanto estos procesos se desarrollaban había un elemento que continuaba pendiente en relación a la nueva ley de migraciones (Ley 25.871), el cual estaba referido a su

sobre política inmigratoria, inmigración real y derechos humanos en Argentina.

¹⁴⁷ Información detallada sobre esos aspectos son especificados por Aruj, Oteiza y Novick (1996), en su trabajo

¹⁴⁸ Al respecto fueron claves las palabras utilizadas, por Ricardo Rodríguez, director de la DNM, durante su participación en el Encuentro Iberoamericano Sobre Migraciones y Desarrollo, realizado en Madrid en el año 2006; quien planteaba que no se pueden fundamentar políticas migratorias a partir de preconceptos prejuiciosos y carentes de objetividad (Domenech, 2009).

reglamentación¹⁴⁹. Al respecto, la información suministrada por el informante clave n° 4, devela que el proceso interno de elaboración de la misma estuvo signado por la participación de los diferentes actores sociales que habían participado durante el proceso de elaboración del proyecto de la Ley de Migraciones 25.871. A continuación, las palabras referidas por el informante clave:

"Si bien la ley [25.871], se puso un periodo de 6 meses para la reglamentación de la misma para que ello fuese eficaz el proceso duro más de 3 años pero terminó con una reglamentación muy muy positiva porque la reglamentación refleja el espíritu de la ley cosa que en muchas leyes a veces no pasa (...). En este caso, el retraso en torno a la reglamentación fue porque repitieron el proceso que nosotros habíamos hecho con la Ley; la reglamentación conto con la participación de todas las organizaciones como lo habíamos hecho en el proceso de ley por lo tanto salió una reglamentación que es muy buena" (Entrevista realizada con el informante clave n° 4, en fecha 14/04/2020, [las negritas son propias]).

Nótese en negritas las palabras referidas por el informante clave cuando señala que de la misma maeran que fue realizado un proceso de adecuación interno denominado de "abajo hacia arriba" para el proceso de formulación de la nueva ley de migraciones en el marco de la gestación de la la reglamentación de la mencionada ley (Congreso de la Nación Argentina, 2010) se repitío el mismo proceso cuestión que ha dado lugar a considerar al reglamento cómo cónsono con el espiritu de la ley.

Bien, los aspectos desarrollados en este apartado y la información recabada durante la realización de las entrevistas han permitido relevar los procesos de adecuación internos que conforme al criterio de nacionalidad Mercosur estipulado en el Acuerdo de Residencia y aplicado de forma unilateral en la nueva ley de migraciones perfilaron este proceso que hemos llamado Mercosurización y que se vislumbra vinculado de forma directa con: 1) la realidad migratoria de Argentina en ese contexto, dado que cómo se ha señalado la presión interna ejercía presión hacía el poder ejecutivo, 2) una sintonía en la perspectiva de abordaje de las migraciones internacionales desde los derechos humanos del migrante tanto en el ámbito nacional (encarnado en la figura de Néstor Kirchner y su sucesora Cristina Fernández), 3) como en el

249

¹⁴⁹ El reglamento de la nueva de Ley de Migraciones 25.871, fue puesto en vigencia a través del Decreto 616/2010, en fecha 03 de mayo de 2010.

ámbito regional encarnado en las discusiones que al interior de la CSM, OIM y el FEM se realizaban, 4) y en el ámbito internacional dado que cómo se ha desarrollado en el capítulo I del presente trabajo la mercosurización se ha realizado reconociendo los Convenios Internacionales de la OIT y tratados fundamentales de Naciones Unidas como la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, la cual fue sancionada por parte de Argentina en el año 2006, entre otros acuerdos internacionales que a través del establecimiento de buenas prácticas han formado parte del proceso de transferencia voluntaria (*lesson drawing*) y aprendizaje político develado por parte de los informantes claves.

Realizando un ejercicio comparativo de este proceso con respecto a la mercosurización del AMSS, vale la pena resaltar algunas diferencias que marcaron la rapidez del proceso de mercosurización en este caso: la firma se realiza en el año 2002¹⁵⁰, su internalización por parte de Argentina en el año 2004, pero se aplica de forma unilateral en el año 2003 a través de la sanción de la nueva ley de migraciones, seis años antes de la entrada en vigor a nivel regional. En este contexto factores contextuales (políticos, económicos y sociales tanto a nivel nacional, regional e internacional), no sólo favorecieron tal acontecimiento sino que lo dinamizaron. A tal efecto, Argentina, no sólo continuó liderando la agenda migratoria dentro del FEM, sino que con la implementación posterior del Programa Patria Grande, se convirtió en un ejemplo a seguir por parte de los Estados Partes y Estados Asociados, quiénes cómo se verificó en la investigación de (Pereira et al., 2018), con base en la nueva normativa migratoria argentina iniciaron diferentes modificaciones en sus legislaciones migratorias nacionales.

Ya especificadas las diferencias entre uno y otro proceso es necesario visibilizar que aunque los Acuerdos emergen en contextos políticos y socioeconómicos totalmente diferentes cuando se analiza el impacto efectivo de las políticas estipuladas en ellos, se observa una cierta superposición del Acuerdo de Residencia sobre el AMSS, dado que es posible apreciar cómo en el caso del AMSS, la evolución histórica de los formularios transmitidos crece sostenidamente luego de la implementación del Programa Patria Grande y el aumento de los

¹⁵⁰ El Proyecto de Acuerdo de Residencia es presentado por parte de la Comisión argentina en agosto de 2002, y firmado en diciembre de 2002, es decir en sólo cuatro meses se firma.

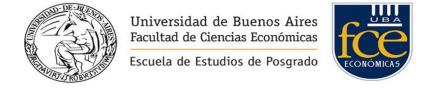
250

datos estadísticos correspondientes a las personas regularizadas- al respecto ver *gráficos 4.1.4* (2), en el cual se precisa el historial formularios transmitidos por año, periodo (julio 2008 a marzo 2020) y los *gráficos 4.2.2* (2) y 4.2.2 (3), en los cuáles se presenta la evolución de migrantes regularizados provenientes de los países limítrofes y no limítrofes respectivamente-. En tanto, en ambos acuerdos la problemática vinculada con la informalidad laboral resulta un elemento en común que socava el impacto efectivo de sus políticas, aunque ha de resaltarse que en el caso del Acuerdo de Residencia la incidencia de este fenómeno repercute en el cumplimiento del objetivo o eje normativo n°2, en tanto que en el caso del AMSS, la incidencia de la informalidad laboral, entre otros aspectos ya analizados, socava su implementación efectiva.

Conclusiones del capítulo IV

Durante el desarrollo del presente capítulo se han verificado diferentes factores condicionantes del proceso de implementación de las políticas mencionadas situándonos desde el enfoque de Sabatier & Mazmanian (2000) y el marco analítico de Subirats(2005). La incorporación de los aspectos claves referidos a la evaluación de las políticas públicas, con especial énfasis en las políticas sociales referenciados en el trabajo de Subirats (2005) ha permitido ir delineando los factores que dieron lugar a que las políticas contenidas en los acuerdos en análisis en algunos casos se hayan considerado exitosas o no. Sin embargo, se ha realizado un apoyo fundamental en las categorías desarrolladas por Sabatier & Mazmanian, (2000) dado su gran detalle de desagregación, lo cual permite tener una idea bastante detallada de la complejidad del proceso de implementación de las políticas estipuladas en los Acuerdos objeto de estudio.

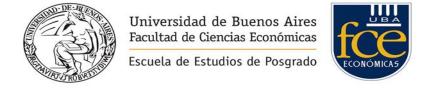
Tomando como base los objetivos normativos contenidos en el AMSS, las evidencias empíricas provenientes de las entrevistas realizadas y la revisión de las diferentes actas, disposiciones, leyes y decretos se han visibilizado algunas ambivalencias y contradicciones durante el proceso de implementación. Entre ellas cabe destacar algunas contradicciones entre el objetivo normativo del Acuerdo y la realidad socioeconómica de Argentina en aquel contexto, la complejidad en la diversidad del comportamiento de los grupos objetivos que se deseaba regular mediante su aplicabilidad, la escasa consideración de tareas de gestión y de gobierno



en el ámbito estratégico, la falta de integración jerárquica entre las instituciones encargadas de la implementación (caso específico de Paraguay), y la existencia de un proceso formal de evaluación con fuertes elementos de innovación, el cual se concibe en el marco de la puesta en operatividad de la BUSS Mercosur, entre otras.

En cuanto al análisis del Acuerdo de Residencia fueron delineados con fines explicativos dos objetivos o ejes normativos que nos permitieron ir visibilizando cada uno de los factores que condicionaron el proceso de implementación de la política durante el período objeto de estudio. Entre algunos factores identificados como condicionantes durante el proceso de implementación de la política contenida en ese Acuerdo, cabe destacar: la ausencia de la tecnología adecuada para medir la diversidad del problema (fase inicial de la implementación del Programa Patria Grande), la diversidad del comportamiento prohibido de los grupos objetivos identificados en el Acuerdo, y la existencia de variaciones del apoyo público en torno a los objetivos normativos del Acuerdo. Pese a ello y como consecuencia de la ventana de oportunidad política en la que emerge el mencionado Acuerdo, fueron identificadas diversas tareas de gestión y de gobierno conforme a un análisis secuencial de las acciones llevadas a cabo para la implementación del Programa Patria Grande que podrían considerarse como los factores que dieron lugar a que la "ingeniería" del mencionado programa fuese considerada exitosa. Así como la presencia de un trabajo colaborativo, que aunque no puede ser calificado como "trabajo en red", por la existencia de un evidente centro jerárquico enmarcado en la DNM, si tuvo entre sus características la coordinación entre diferentes niveles de gobierno y entre éstos y las organizaciones sociales.

El análisis del impacto efectivo de la política categorizada en el objetivo normativo n°1 del Acuerdo de Residencia, dio lugar a que fuesen visibilizadas algunas fallas asociadas a la cantidad de solicitudes de regularización que quedaron con documentación faltante en el ámbito de la puesta en operatividad del Programa Patria Grande, cuestión que siguiendo el marco analítico de Subirats(2005), hemos vinculado con la falta de adecuación entre evaluación y diseño de la política durante el proceso de implementación, dado que desde este enfoque las políticas públicas sociales, ameritan dada su naturaleza, políticas más heterogéneas y próximas con el grupo objetivo que permitan resultados más eficaces. Sin embargo, pese a ello la revisión



documental de las diferentes disposiciones legales y decretos que en el ámbito de la DNM fueron dictadas revelan una sintonía con respecto a los objetivos de la nueva ley de migraciones.

Durante el análisis referido al objetivo normativo n° 2, se observó que pese a las políticas que desde 2003 fueron implementadas para la reducción de la irregularidad y el trabajo no registrado, los migrantes mercosureños continúan ocupando las ramas de inserción laboral caracterizadas por la precariedad laboral en proporción mayor que los nativos.

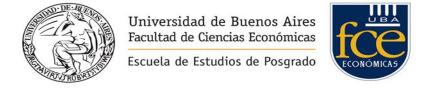
El análisis de los Acuerdos bajo el enfoque referido al proceso de mercosurización a su vez permitió establecer algunas diferencias y consecuencias entre ellos. Uno de los procesos internos que pudo ser relevado como característica fundamental de la implementación del Acuerdo de Residencia fue la aplicabilidad de un proceso de toma de decisiones de abajo hacia arriba (evidenciado en el marco de la gestación de la nueva ley de migraciones que incorporó de forma unilateral el criterio de nacionalidad Mercosur). En relación a las diferencias se ha visibilizado cómo el proceso de mercosurización del AMSS fue lento y aún no se ha concretado una implementación efectiva del mismo. Mientras que en el caso del Acuerdo de Residencia, el proceso inicial de mercosurización fue rápido. Entre algunas consecuencias de ello, hemos señalado la superposición del Acuerdo de Residencia sobre el AMSS, en tanto el análisis del impacto efectivo de las políticas contenidas en los mismos dio lugar a que el incremento de las formularios transmitidos en el ámbito del AMSS, se evidenciará luego de la implementación del Programa Patria Grande. También se observó que en ambos acuerdos la problemática vinculada con la informalidad laboral resulta un factor condicionante común en torno a su implementación efectiva.

5. Reflexiones finales

El análisis del proceso de toma de decisiones en torno a la internalización e implementación por parte del gobierno argentino de las políticas contenidas en los acuerdos Mercosur en análisis, a saber: el AMSS y el Acuerdo de Residencia, se ha propuesto con el objetivo de visibilizar dos aspectos claves de la ciencia política: el proceso de decisión y la puesta en práctica de las políticas. Al hacerlo se ha optado por hacer énfasis en cómo se ha adoptado la decisión singular, analizar su especificidad y causalidad propia en el marco de la interacción con actores diversos y de diferentes niveles y naturaleza (nacionales, internacionales, públicos- no públicos), en un contexto de globalización y de grandes desafíos para los Estados, tantos en los aspectos políticos como en los aspectos sociales y económicos, y en dónde la movilidad de las personas ha venido experimentando diferentes cambios en sus patrones tradicionales de migración, dando lugar a grandes desafíos tanto para los países de origen como para los países de destino.

Argentina, históricamente dentro de la región se ha caracterizado por constituir un polo de atracción de la población migrante sudamericana. Durante el período objeto de estudio las razones de atracción de Argentina en comparación al resto de los Estados Partes del bloque se vincularon específicamente con motivos económicos que en términos comparativos con el resto de los países sudamericanos resultaron favorables para los migrantes. A razón de ello en esta investigación, los acuerdos Mercosur mencionados se han considerado como pilares fundamentales de la política migratoria a nivel regional establecida en el Mercosur.

En ese sentido, el análisis del proceso de toma de decisiones se ha propuesto a partir de un enfoque cualitativo que ha permitido explicar el sentido de la toma de decisiones por parte del gobierno argentino. La visibilización de los criterios a partir de los cuales las decisiones de los formuladores de políticas fueron construidas fue propuesta a partir de la articulación de tres áreas de conocimiento: los estudios migratorios del contexto mercosureño, en dónde las categorías principales de análisis oscilaron entre las Migraciones Laborales Tradicionales y la Libre Circulación de Personas, los aportes teóricos de los enfoques de integración europeo



como base para establecer las limitaciones explicativas de dichos enfoques en relación al proceso de integración regional sudamericano y sus características propias dada la especificidad del objeto de estudio, y algunos enfoques teóricos provenientes de la caja de herramientas de análisis de las políticas públicas, entre las cuáles podemos mencionar el enfoque sobre las transferencias de políticas, el enfoque sobre las corrientes múltiples y perspectivas de análisis en torno a los procesos de implementación de las políticas y su evaluación.

La consideración de las categorías conceptuales correspondientes a las Migraciones laborales Tradicionales y la Libre Circulación de las Personas permitió mostrar las perspectivas de abordaje en torno a la cuestión migratoria dentro del Mercosur. En ese sentido, se han develado las implicaciones fundamentales del abordaje de la cuestión migratoria por parte de los formuladores de políticas bajo una perspectiva u otra y su impacto en el contenido de las políticas que se establecen en los Acuerdos en análisis y la profundización de un proceso de integración regional, que reconozca o no la libre circulación de las personas como elemento constitutivo de un mercado común. Ello fue realizado a través de la revisión de las actas de reunión de los órganos dentro de los cuáles emergen los Acuerdos en análisis y las contribuciones explicativas de los diferentes estudios sobre las migraciones dentro del Mercosur y el tratamiento de la movilidad migratoria.

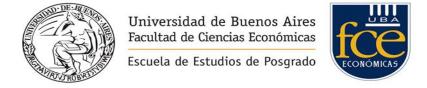
Contextualizar las limitaciones explicativas de las enfoques teóricos que han analizado fundamentalmente los procesos de integración europeo permitió mostrar las características propias de la dinámica de integración mercosureña y cómo pese a la debilidad institucional del Mercosur, los cambios institucionales dentro de cada uno de los órganos, así como algunos aspectos vinculados con la formación de lazos de confianza entre los negociadores, la socialización de las burocracias participantes dentro de los órganos del Mercosur en análisis y el rol ejercido por organizaciones regionales e internacionales dentro de las reuniones de dichos órganos dieron lugar a que dichos Acuerdos fuesen firmados.

En relación al proceso de toma de decisiones vinculado con el AMSS, se ha mostrado el rol ejercido por parte de algunos actores internacionales y regionales y algunas contradicciones entre la realidad socioeconómica del contexto, la posición del sector

gubernamental representante del gobierno argentino en el ámbito del SGT10 y el objetivo normativo del AMSS. En relación al proceso de toma de decisiones del Acuerdo de Residencia, diferentes cambios experimentados en la corriente política tanto a nivel nacional como regional e internacional dieron lugar a que en el proceso de toma de decisiones los actores políticos nacionales y regionales hayan dado un giro sustancial en torno al abordaje del proceso de integración y el rol de las personas dentro del mismo, cuestión que durante el período objeto de estudio, el cual estuvo enmarcado en la presidencia de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández, manifestó cierta sintonía en torno al tratamiento de la temática migratoria. En ese contexto, fueron visibilizados diferentes mecanismos sobre transferencias de políticas en el proceso de formulación de la política estipulada en el Acuerdo cuestión que dio lugar a delinear criterios de racionalidad instrumental y limitada de los emprendedores de políticas, la incorporación de la viabilidad política y al mismo tiempo la consideración de criterios técnicos y estratégicos durante el proceso de implementación.

En cuanto al análisis de la implementación de los Acuerdos objeto de estudio se mostraron algunos factores condicionantes que si bien difieren en cuánto a las características propias de la política delineada en uno y otro acuerdo en líneas generales podríamos decir que están caracterizados por una gran complejidad cuando se consideran los objetivos normativos de los mismos, la magnitud del comportamiento que desea corregir de los grupos objetivos y la presencia o no de las tecnologías necesarias para la medición de los cambios requeridos en el comportamiento de dichos grupos.

No obstante, también se pudieron apreciar algunos factores condicionantes para cada uno de los Acuerdos en análisis. En el caso del AMSS, la presencia de un proceso formal de evaluación caracterizado por fuertes elementos de innovación, en tanto la aplicación operativa del mismo requiere de una estandarización de los procesos y tecnologías vinculadas con la liquidación de las prestaciones previsionales en cada uno de los Estados Partes, ha dado lugar a que aunque la BUSS se encuentre operativa el impacto efectivo y percibido de la política sea de alcance muy específico y limitado. Del mismo modo se han perfilado cada una de las tareas de gestión que en el ámbito operativo de la implementación de la política fueron consideradas, así como la ausencia de algunas tareas de gobierno en el ámbito operativo y estratégico desde

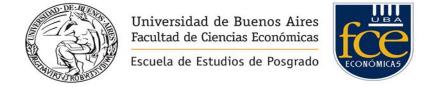


el Mercosur y la OISS en aras de garantizar su efectiva implementación. En tanto en el caso del Acuerdo de Residencia, se ha mostrado cómo los emprendedores de políticas perfilaron diferentes tareas de gestión tanto en el ámbito operativo y estratégico, así como tareas de gobierno en el ámbito técnico y operativo que dieron lugar a que el impacto efectivo de la política haya tenido un mayor alcance. Sin embargo, se muestra cómo las variaciones del apoyo público de las autoridades en torno a la consecución de los objetivos normativos de la política dan lugar a una distorsión de la política. Se ha mostrado cómo estas variaciones en el periodo objeto de estudio se ubicaron entre los funcionarios públicos gubernamentales que ocupan cargos en el poder legislativo y gubernamental pero no entre los gobernantes que estuvieron presentes en el periodo objeto de estudio.

El análisis del impacto efectivo de la política contenida en ambos acuerdos dio lugar a evidenciar que la existencia de las asimetrías entre los mercados laborales de cada uno de los países del bloque ha dado lugar a que la informalidad laboral constituya uno de los principales problemas que impacta de forma negativa en la implementación de los acuerdos en análisis.

Durante el análisis del proceso de toma de decisiones centrado en la formulación y elaboración de la política contenida en los Acuerdos en análisis se evidenció cómo la ambigüedad y la incertidumbre constituye una característica esencial del proceso de internalización e implementación de los Acuerdos en análisis. Del mismo modo se mostró cómo la interacción de diferentes mecanismos, cambios coyunturales dentro del Mercosur y en al ámbito nacional argentino dieron lugar a un proceso de mercosurización que aunque con características muy disimiles entre uno y otro contexto dieron lugar a una serie de procesos de adecuación interna en el ámbito nacional argentino.

En el caso del AMSS, se ha explicado cómo en el marco de las buenas prácticas establecidas por Organizaciones Internacionales como la OISS, fue elaborado el Proyecto referido al AMSS y se fue cristalizando un proceso de mercosurización lento que a juzgar por el impacto percibido y efectivo de la política contenida en el Acuerdo aún se encuentra en proceso de implementación eficaz. Entre algunos de los cambios vinculados con los procesos de adecuación internos derivados del proceso de mercosurización la revisión de las Actas de la

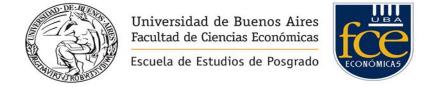


COMPASS, dio lugar a destacar el liderazgo asumido por la ANSES en el marco del Proyecto de Bienes Públicos Regionales financiado por el BID, y los diferentes Convenios de Cooperación Técnica entre la ANSES y la OISS, y entre esta última y la Superintendencia de Servicios de Salud, con el objetivo de unificar y armonizar criterios técnicos en torno a liquidación de las prestaciones previsionales establecidas en el AMSS. Sin embargo, pese a ello, durante la investigación se mostró cómo la implementación eficaz de la política contenida en el AMSS requiere de las adecuaciones que entre los Estados Partes sean realizadas en torno a la actualización y automatización de los sistemas de registración laboral. En ese sentido, el impacto efectivo de la política contenida en el AMSS en Argentina, depende a su vez de los años de servicio realizados por los trabajadores migrantes en el resto de los Estados Partes del AMSS. Aunado a ello, como bien hemos señalado la informalidad laboral en Argentina aunque como consecuencia de las políticas dictadas en el año 2003 disminuyó, esta sigue experimentando ritmos crecientes (Organización Internacional del Trabajo (OIT), 2015), afectando en mayor proporción a los migrantes sudamericanos que a los nativos.

En el caso del Acuerdo de Residencia se ha mostrado cómo tanto el surgimiento de una ventana de oportunidad política siguiendo el marco conceptual de Zahariadis (2010), y de diferentes mecanismos de convergencia de políticas como el aprendizaje político, políticas de promoción internacional, resolución transnacional de problemas en el marco de los cuáles organizaciones regionales e internacionales como CSM, UE, OIT y OIM, a través de las buenas prácticas establecidas dieron lugar a un proceso de mercosurización inmediato o rápido durante el inicio de la implementación de la política contenida en el eje normativo n°1, la cual logró consolidarse y expandirse como política modelo al resto de los Estados Partes y Asociados del Acuerdo. En cuanto a los procesos de adecuación internos realizados por parte del gobierno argentino en el marco de la implementación del mencionado acuerdo se ha mostrado cómo en el ámbito nacional a nivel legislativo uno de los factores que contribuyó a que fuese aprobada una nueva ley migratoria fue la implementación de un proceso de toma de decisiones "inverso" (de abajo hacia arriba), que además fue repetido en el marco de la reglamentación de la Ley de Migraciones 25.871. Del mismo modo, la información develada por parte de los informantes claves ha permitido mostrar cómo durante el proceso de implementación del Programa Patria Grande se hicieron presente algunas instancias de veto vinculadas con algunos errores en las bocas de recepción de la documentación. Y cómo a su vez en el marco de la ingeniería operativa del P.G se evidenció un trabajo en red entre la jurisdicción nacional de la DNM y las diferentes jurisdiccionales provinciales y municipales, así como la integración de entes no públicos durante su implementación dado que estuvieron presentes diferentes instituciones sociales colaboradoras, entre algunos otros actores ya mencionados. Del mismo modo se mostró cómo en el marco de la integración jerárquica de las instituciones encargadas de la implementación se evidencio un trabajo colaborativo "de ida y vuelta" entre el Poder Ejecutivo y Legislativo, caracterizado por el trabajo conjunto con la DNM para realizar un cambio en torno a la ideología o perspectiva de abordaje de la temática migratoria, la cual estaba caracterizada por el control policiaco y un cambio a nivel discursivo en torno al "aporte migratorio" en aras de desconstruir la idea que vinculaba a los migrantes como culpables de todos los males de la sociedad.

En relación al eje normativo n° 2, se ha mostrado a través de un análisis cuantitativo cómo pese a la promulgación de la Ley de Migraciones 25.871, la cual incorporó el criterio de nacionalidad Mercosur previsto en el Acuerdo de Residencia los migrantes sudamericanos continúan manifestando un patrón de inserción laboral que en comparación con la población nativa es de mayor precariedad laboral (siendo significativo la mayor de proporción de mujeres en relación a los hombres), cuestión que vinculamos con la poca continuidad que a las políticas vinculadas con la regularización laboral se ha dado en el periodo objeto de estudio.

Existen varios desafíos a tener en cuenta al implementar una política. En el caso del Mercosur, dado su carácter intergubernamental y su consecuente debilidad institucional el proceso de implementación reviste mayor complejidad. Desde esta investigación se ha mostrado el proceso decisorio de los formuladores de políticas integrantes de la Comisión argentina, las acciones llevadas a cabo por parte de las instituciones encargadas de la implementación de las políticas y los diferentes problemas asociados con la puesta en práctica de las políticas estipuladas en los Acuerdos en análisis, así como los factores que han dado lugar a que las políticas sean consideradas exitosas o no. En ese sentido, se recomienda seguir analizando los procesos de implementación de otras políticas sociales que son planteadas en el ámbito del Mercosur y su proceso de internalización por parte de los Estados Partes y Asociados del Mercosur. Conocer la especificidad en que las políticas derivadas del bloque de integración

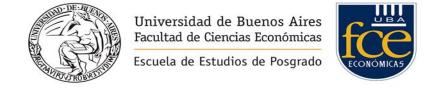


mercosureño son llevadas a cabo en los Estados Partes del bloque no sólo permitirá realizar trabajos de abordaje para mejorar la aplicabilidad de las mismas sino conocer cuáles son las coyunturas políticas, económicas y sociales que condicionaran la aplicabilidad interna de los Acuerdos tanto de forma positiva como negativa. Realizar abordajes de las problemáticas desde la heterogeneidad, y desde la flexibilidad contribuirá a disminuir las brechas entre las necesidades de cada territorio y la dinámica político administrativa de los entes que proponen las políticas, proyectos, planes y el otorgamiento de fondos para abordar las asimetrías estructurales existentes entre los mercados de trabajo de los países del bloque.

Entre los aportes correspondientes al desarrollo disciplinar de la Maestría, se han visibilizado los aspectos característicos de la dinámica de integración mercosureña que dieron lugar a las políticas contenidas en los Acuerdos en análisis pese a la debilidad institucional del bloque mercosureño. En ese aspecto, se ha mostrado a detalle las diferencias que en este caso se han presentado con respecto a la dinámica de integración europea y se han especificado los factores que dentro del bloque mercosureño han dado lugar a un avance en el ámbito del Mercosur Social.

En relación a las pistas de investigación abiertas no profundizadas durante el desarrollo de la presente investigación y sobre las cuáles sería pertinente encaminarse cabe destacar el mayor porcentaje de las mujeres migrantes en contraste con los hombres en ramas ocupacionales vinculadas con la informalidad laboral/ precariedad laboral, cuestión que podría incluir un análisis desagregado que permita apreciar las características específicas de su rama ocupacional (tipo de rama de inserción laboral predominante, subocupación o sobrecalificación, entre otros), así como su nivel de instrucción. En torno al impacto efectivo de las políticas contenidas en los Acuerdos en análisis, se considera pertinente que en futuras investigaciones se profundice en torno al número de beneficiarios migrantes de los prestaciones previsionales estipuladas en el AMSS, cuestión que podría circunscribirse a la realización de un análisis detallado de las prestaciones efectivamente otorgadas. Para ello, se sugiere analizar de forma comparativa los datos proporcionados por parte de los Organismos de Enlace o Entidades Gestoras de cada uno de los Estados Partes en contraste con la información suministrada por la OISS. El eje temático referido a la libre circulación, sin duda alguna representa un aspecto que

conforme a la información suministrada por parte de los informantes claves es de carácter prioritario en aras de profundizar el proceso de integración regional mercosureño. Sin embargo, dadas las características estructurales de la región no es posible hablar acerca de una tendencia en ese sentido. Por ello, se propone delinear futuras líneas de investigación que incluyan los siguientes aspectos, que de forma directa condicionan su aplicabilidad: el funcionamiento (operatividad) e impacto de los servicios de públicos de empleo en cada uno de los Estados Partes, la certificación de competencias dado que existen diferencias entre los cuatro países en los escalafones de todas las ramas de actividad y la departamentalización que existe dentro del Mercosur en torno al abordaje de la libre circulación dado que de forma paralela pero no coordinada el tema es abordado por parte de los Ministerios del Interior en tanto el Ministerio del Trabajo tiene solamente la competencia vinculada al tema del mercado laboral.



6. Referencias bibliográficas y documentales

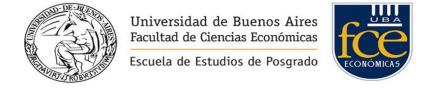
- Aguilar, L. (1992). Aguilar Villanueva-La Hechura de Políticas / Sistemas políticos / Toma de decisiones. Scribd. https://es.scribd.com/doc/63268655/Aguilar-Villanueva-La-Hechura-de-Politicas
- Araujo, S. (2009). Interrogar al Estado desde la inmigración. En Migración y política: El Estado interrogado: Procesos actuales en Argentina y Sudamérica / Centro de Información sobre Migraciones de la OIM (Universidad Nacional de Córdoba, pp. 13-19). Universidad Nacional de Córdoba.

 https://www.aacademica.org/eduardo.domenech/34.pdf
- Banco Interamericano de Desarrollo (BID). (2005). *Detalles del proyecto | IADBRG-T1158:*BPR 7: Base Única de la Seguridad Social del MERCOSUR.

 https://www.iadb.org/es/project/RG-T1158
- Barceló, E. R. (2002). Nuevas herramientas conceptuales para el análisis de políticas públicas:

 La literatura sobre difusión y transferencia de políticas. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*. https://doi.org/10.24965/gapp.vi25.332
- Basualdo, E. M. (2003). Las reformas estructurales y el plan de convertibilidad durante la década de los noventa: El auge y la crisis de la valorización financiera. FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina.
- BID. (2009). Bienes públicos regionales: Promoviendo soluciones innovadoras en América

 Latina y el Caribe. https://publications.iadb.org/es/publicacion/14917/bienes-publicosregionales-promoviendo-soluciones-innovadoras-en-america-latina-y



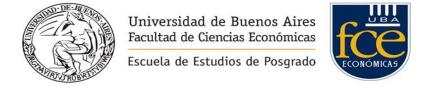
- Blumer, H. (1982). *El Interaccionismo Simbólico*. *Perspectiva y Método*. Editorial Hora, S.A. https://www.laie.es/es/libro/el-interaccionismo-simbolico-perspectiva-y-metodo/9788485950089/781475
- Brumat, L. (2019). (Libre) circulación de personas y políticas migratorias regionales en el MERCOSUR / Revista MERCOSUR de Políticas Sociales. http://revista.ismercosur.org/index.php/revista/article/view/91
- Bulmer, S., & Padgett, S. (2005). Policy Transfer in the European Union: An Institutionalist Perspective. *British Journal of Political Science*, *35*(1), 103-126. https://doi.org/10.1017/S0007123405000050
- Calvi, G., & Cimillo, E. (2009). *Del SIJP al SIPA*. *Cambios recientes en el sistema de previsión social argentino*. 1-27.

 https://www.aset.org.ar/congresos/9/Ponencias/p5_Calvi.pdf
- Capitulo boliviano de Derechos Humanos. (2000). Los Derechos humanos de los Migrantes (Capitulo boliviano de Derechos Humanos). Comisión Chilena de Derechos Humanos/Centro de Estudios Laborales y Sociales. http://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2000/10/Los-DDHH-de-los-Migrantes-1.pdf
- Casalí, P., Vezza, E., Sanabria, D., & Recalde, M. (2018). Segmentos criticos de la Informalidad laboral en Paraguay (N.º 6; p. 53). Organización Internacional del Trabajo (OIT). https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/---sro-santiago/documents/publication/wcms_637133.pdf
- Centro de Estudios Legales y Sociales. (2011). Argentina: Avances y asignaturas pendientes en la consolidación de una política migratoria basada en los Derechos Humanos (p. 52). Centro de Estudios Legales y Sociales/ Federación Internacional de Derechos Humanos. https://www.cels.org.ar/common/documentos/CELS.FIDH.Migrantes.pdf

- Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS). (2009). Acervo Digital Institucional en Seguridad Social—La discusión del acuerdo multilateral de seguridad social del Mercosur.
 - http://biblioteca.ciess.org/adiss/r40/la_discusin_del_acuerdo_multilateral_de_segurida d_social_del_mercosur
- Ceriani, P. (2012). Apuntes críticos sobre derechos humanos, migraciones y libre circulación de personas en el Mercosur. En *Derechos humanos. Reflexiones desde el Sur* (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, pp. 83-118). Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. http://www.saij.gob.ar/doctrina/dacf130237-ceriani_cernadas-
- Clarín. (2010, diciembre 10). *Macri habló de "inmigración descontrolada" y recibió*acusaciones de xenófobo. https://www.clarin.com/capital_federal/Macri-inmigracion-descontrolada-acusaciones-xenofobo_0_BkDMFVFTPXe.html
- Comisión Multilateral Permanente del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur (Mercosur), 1 (2005).
 - http://archivo.presidencia.gub.uy/_web/noticias/2005/10/BPS_RES_121005.pdf
- Ley 25.655 de 2002, (2002). http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/75000-79999/78719/norma.html
- Congreso de la Nación Argentina. (2004). Ley de Migraciones 25.871.

apuntes_criticos_sobre_derechos.htm

- http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92016/texact.html
- Congreso de la Nación Argentina. (2010, mayo 3). *Reglamento de la Ley de Migraciones*25.871. http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000169999/167004/norma.htm



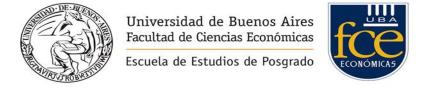
- Corbey, D. (1995). Dialectical functionalism: Stagnation as a booster of European integration.

 *International Organization, 49(2), 253-284.

 https://doi.org/10.1017/S0020818300028393
- Correa, V. (2004). La nueva ley de migraciones y la participación de las organizaciones de la sociedad civil. En *Migración: Un derecho humano*.

 https://www.academia.edu/5854235/MIGRACI%C3%93N_UN_DERECHO_HUMA NO-_Rub%C3%A9n_Guistinani
- Dalle, P., Boniolo, P., Sautu, R., & Elbert, R. (2005). Manual de metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología (CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales). CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.
 - http://biblioteca.clacso.edu.ar/gsdl/collect/clacso/index/assoc/D1532.dir/sautu2.pdf
- Devoto, F. (2003). Historia de la inmigración cap. 6 y 7. En *Historia de la inmigración en la Argentina* (Editorial Sudamericana, pp. 1-56). Editorial Sudamericana. https://historiasocialargentinaunlp.com.ar/wp-content/uploads/2018/04/devoto-fernando.pdf
- Dirección Nacional de Migraciones (DNM). (2010). *Informe Estadístico-Patria Grande-,*Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria.

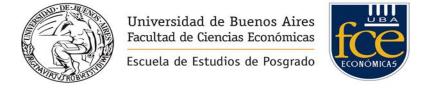
 http://www.migraciones.gov.ar/pdf/estadisticas/Patria_Grande.pdf
- Discurso de asunción del Presidente Néstor Kirchner. (2003). Discurso de asunción del Presidente Néstor Kirchner a la Asamblea Legislativa el 25 de mayo del 2003. https://www.cfkargentina.com/discurso-de-asuncion-del-presidente-nestor-kirchner-a-la-asamblea-legislativa-el-25-de-mayo-del-2003/



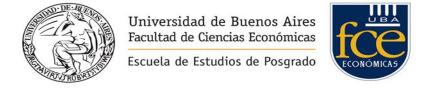
- Dolowitz, D., & Marsh, D. (1996). Who Learns What from Whom: A Review of the Policy Transfer Literature. *Political Studies*, *44*(2), 343-357.
- Domenech, E. (2005). Inmigración, Estado y Educación en Argentina: ¿Hacia Nuevas Políticas de Integración?
- Domenech, E. (2009). Migración y política: El Estado interrogado: Procesos actuales en Argentina y Sudamérica / Centro de Información sobre Migraciones de la OIM. https://cimal.iom.int/content/migraci%C3%B3n-y-pol%C3%ADtica-el-estado-interrogado-procesos-actuales-en-argentina-y-sudam%C3%A9rica
- European Parliament. (s/f). Walter Hallstein—First President of the Commission and visionary of European integration. 8.
- FCES/LVII/RECOMENDACIÓN N° 01/13. (2013). Fortalecimiento de Sistemas informáticos de Seguridad Social. https://fcesmercosur.com.ar/pdf/RECOMENDACION1-13.pdf
- https://www.academia.edu/5854235/MIGRACI%C3%93N_UN_DERECHO_HUMANO-_Rub%C3%A9n_Guistinani
- Gómez, J. (2016). La influencia de variable político-partidaria en el funcionamiento del Parlasur (2006-2012) [Tesis de Maestría, Universidad de Buenos Aires]. http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/tpos/1502-0657_GomezJ.pdf
- Gonzalez, M. (2019). Mercosur: Una geografía en disputa (Ediciones Ciccus).

Giustiniani, R. (2004). Migración: Un derecho humano.

- Knill, C., & Holzinger, katharina. (2005). Cases and Conditions of Cross-National Policy Convergence. ResearchGate.
 - https://www.researchgate.net/publication/30015254_Cases_and_Conditions_of_Cross-National_Policy_Convergence



- Linares, M. D. (2020). Política Migratoria y Cambio Institucional: La Dirección Nacional de Migraciones (2004-2015). En *Diversidad, migraciones y participación ciudadana*. *Identidades y relaciones interculturales* (IMHICIHU-Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas, pp. 227-246). IMHICIHU Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas. http://www.imhicihu-conicet.gob.ar/conicet/wp-content/uploads/2020/06/DiversidadMigparticipciudad.pdf
- Litterio, L., & García, O. (2019). *El Mercosur: Una geografía en disputa* (Ediciones CICCUS).
- Maguid, A. (1999). Migración e integración en el cono sur: La coexistencia de patrones intra y extraregionales. Ponencia presentada en las V Jornadas Argentinas de Estudios de Población, 6 al 8 de octubre.
- Mármora, L., & Cassarino, M. (s.f). *Las Migraciones y su Tratamiento Institucional*. http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/R12/R12-EMAR.html
- Mercosur. (2019). Documentos del MERCOSUR Sociolaboral 1991 2019 Edición actualizada.
 - https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/documentos_mercosur_sociolaboral_1 991_2019.pdf
- MERCOSUR. (2020a). SIM Reuniones Reunión de Ministros del Interior y de Seguridad (RMIS)/ Documentos Oficiales. https://documentos.mercosur.int/
- MERCOSUR. (2020b). SIM Reuniones Subgrupo de Asuntos Laborales, Empleo y Seguridad Social (SGT N° 10)/ Documentos Oficiales. https://documentos.mercosur.int/
- MERCOSUR/CMC/DEC N° 19/97. (1997). Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur y su Reglamento Administrativo.



http://www.mre.gov.py/tratados/public_web/DetallesTratado.aspx?id=XdcOFIqCvDY VPBvaoxgXIg==&em=lc4aLYHVB0dF+kNrtEvsmZ96BovjLlz0mcrZruYPcn8=

MERCOSUR/CMC/DEC N° 28/02. (2002). Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile.

https://www.mercosur.int/documento/acuerdo-residencia-nacionales-estados-partes-mercosur-bolivia-chile/

MERCOSUR/RMI/ACTA Nº 02/05, (2005).

https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/1717

MERCOSUR/SGT N° 10/ ACTA 01/95, 4 (1995).

https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/5146

MERCOSUR/SGT N°10/ACTA/1/2014. (2014). SIM - Detalles del documento—(SGT N° 10)

XXVIII/2014. https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/6189

MERCOSUR/SGT N°10/ACTA/2/96. (1996). SIM - Detalles de la reunion—(SGT N° 10)

II/1996. https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/5149

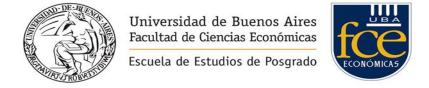
MERCOSUR/SGT N°10/ACTA/2/97. (1997). SIM - Detalles del documento. https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/doc/5108

MERCOSUR/XIVRMI/ACTA Nº 2/03, (2003).

https://documentos.mercosur.int/public/reuniones/1844

- Ministerio del Interior. Dirección General de Migraciones. (2017). *Migraciones: Autoridades*de la DGM presentan modificaciones del proyecto de ley migratoria en Diputados.

 http://www.migraciones.gov.py/index.php/noticias/autoridades-de-la-dgm-presentan-modificaciones-del-proyecto-de-ley-migratoria-en-diputados
- Modolo, V. (2013a). Movilidad territorial en el Mercosur. La construcción del residente mercosureño y el Estado argentino (1991-2012) [Tesis doctoral, Universidad de



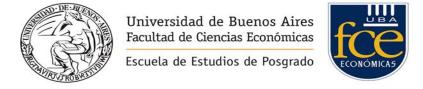
Buenos Aires]. http://iigg.sociales.uba.ar/2014/11/01/seminario-permanente-demigraciones-25/

- Modolo, V. (2013b). Movilidad territorial en el Mercosur. La construcción del residente mercosureño y el Estado argentino (1991-2012).
 - http://iigg.sociales.uba.ar/2014/11/01/seminario-permanente-de-migraciones-25/
- Modolo, V., Novick, S., & Mera, G. (2010). *Migraciones y MERCOSUR: una relación inconclusa Titulo Modolo, Vanina—Autor/a Autor(es) Novick,...*http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/gsdl/cgi-bin/library.cgi?e=q-11000-00---off0ar%2FarZz-030--00-1----0-10-0---0--direct-10-AU--4-----0-0l--11-es-Zz-1---20about-%22Mera%2C+Gabriela%22--00-3-1-00-0--4----0-0-0l-00-0utfZz-800&a=d&c=ar/ar-030&srp=4&srn=6&cl=search&d=D3865
- Moravcsik, A. (1993). Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, *31*(4), 473-524. https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x
- Novick, S. (2004). Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso. En *Migración: Un derecho humano*.

 https://www.academia.edu/5854235/MIGRACI%C3%93N_UN_DERECHO_HUMA
 NO-_Rub%C3%A9n_Guistinani
- Novick, S. (Ed.). (2012). Migración y políticas públicas: Nuevos escenarios y desafíos. Catálogos.
- Nye, J. S. (1970). Comparing Common Markets: A Revised Neo-Functionalist Model.

 International Organization, 24(4), 796-835.

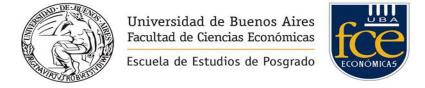
 https://doi.org/10.1017/S0020818300017537



- Oficina Regional de la OIM para América del Sur. (2015). La OIM firmó Memorando de Entendimiento con el MERCOSUR / Oficina Regional de la OIM para América del Sur. https://robuenosaires.iom.int/news/la-oim-firm-memorando-de-entendimientocon-el-mercosur
- Organización Iberoamericana de Seguridad Social. (s. f.). La contribución de la OISS a los Procesos de Integración Regional (Organización Iberoamericana de Seguridad Social, pp. 135-168). Organización Iberoamericana de Seguridad Social. https://oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/5-
 - LA_CONTRIBUCION_DE_LA_OISS_A_LOS_PROCESOS_DE_INTEGRACION_ REGIONAL.pdf
- Organización Internacional de Migraciones (OIM). (2012). *Cuadernos migratorios / Oficina**Regional de la OIM para América del Sur. https://robuenosaires.iom.int/cuadernosmigratorios
- Organización Internacional de Migraciones (OIM), Oficina Regional para América del Sur. (2018). Evaluación del Acuerdo de Residencia del Mercosur y su incidencia en el acceso a derechos de los migrantes (Organización Internacional de Migraciones, Oficina Regional de América del Sur). https://publications.iom.int/books/estudiosobre-la-evaluacion-y-el-impacto-del-acuerdo-de-residencia-del-mercosur
- Organización Internacional del Trabajo. (2015). Fortalecimiento de la inspección laboral en Argentina: El Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) (p. 16).

 Organización Internacional del Trabajo (OIT).

https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_371231.pdf



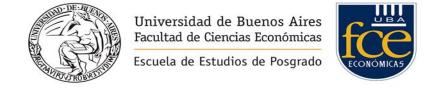
- Organización Internacional del Trabajo (OIT) (Ed.). (2011). *La inmigración laboral de sudamericanos en Argentina* (1. ed). Organización Internacional del Trabajo.
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2014). Leve reducción del empleo informal y principales desafíos en Paraguay (pp. 1-12). Organización Internacional del Trabajo (OIT). Programa de promoción de la formalización en América Latina y el Caribe. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_245620.pdf
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). (2015). *Migraciones laborales en Argentina*.

 *Protección social, informalidad y heterogeneidades sectoriales. [Publicación].

 http://www.ilo.org/buenosaires/publicaciones/WCMS_379419/lang--es/index.htm
- Oteiza, E., Novick, S., & Aruj, R. (1996). Política migratoria, inmigración real, y Derechos Humanos en la Argentina. 33.
- Página/12: El país :: Dos más contra los inmigrantes. (2014). /diario/elpais/1-254346-2014-09-02.html
- Pereira, A. E., Bernardo, G. J., Culpi, L. A., & Pessali, H. F. (2018). La gobernanza facilitada en el Mercosur: Transferencia de políticas e integración en las áreas de educación, migración y salud. *Revista de Administração Pública*, 52(2), 285-302. https://doi.org/10.1590/0034-761220170063
- Poder Ejecutivo. Dirección Nacional de Migraciones. (2004, agosto 7). *Decreto 836/04*.

 **Dirección Nacional de Migraciones. ElNotariado.com.

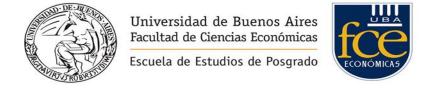
 http://www.elnotariado.com/decreto-83604-direccion-nacional-migraciones-2069.html
- Pressman, J., & Wildavsky, A. (2000). La complejidad de la acción conjunta": Pressman y Wildavsky. En *La implementación de las políticas* (Aguilar, Luis, pp. 42-61). Miguel Ángel Porrua.



- Protocolo de Ouro Preto (Adicional al Tratado de Asunción sobre la Estructura Institucional del MERCOSUR). (1994). *MERCOSUR*. https://www.mercosur.int/documento/protocolo-ouro-preto-adicional-tratado-asuncion-
- Retamozo, M., Trujillo, L., Retamozo, M., & Trujillo, L. (2019). El kirchnerismo y sus estrategias políticas en Argentina: Desde la transversalidad hasta Unidad Ciudadana. *Izquierdas*, 45, 185-214. https://doi.org/10.4067/S0718-50492019000100185

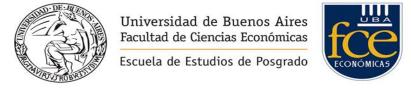
estructura-institucional-mercosur/

- Romano, S. (2008). Integración económica, desarrollo y migraciones en el MERCOSUR. Una aproximación crítica. En *Migración y política: El Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*. (Domenech, Eduardo, pp. 257-299). Universidad Nacional de Córdoba. https://www.aacademica.org/eduardo.domenech/34.pdf
- Rose, R. (1991). What is Lesson-Drawing? *Journal of Public Policy*, *11*(1), 3-30. https://doi.org/10.1017/S0143814X00004918
- Sabatier, P., & Mazmanian, D. (2000). La implementación de la política pública: Un marco de análisis. En *La implementación de las políticas* (Aguilar, Luis, pp. 323-372). Miguel Ángel Porrúa.
- Sanahuja, J. A. (2012). Del "regionalismo abierto" al "regionalismo post-liberal". Crisis y cambio en la integración regional en América Latina. 7, 44.
- Solanas, F. (2015). De la Europeización a la Mercosurización de las Políticas Públicas: Una Comparación del Proceso de Bolonia Europeo y el Estado Acreditador en el Mercosur. http://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/71024
- Subirats, J. (2005). Catorce puntos esenciales sobre la evaluación de las políticas públicas con especial referencia al caso de las políticas sociales. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, 60, 18-37.



- Subirats, J., & Dente, B. (2014). Políticas Públicas: Entender las decisiones. En *Decisiones*Públicas: Análisis y estudio de los procesos de decisión en políticas públicas (Subirats,
 Joan, pp. 15-33).
- Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación. Superintendencia de Servicios de Salud. Resolución Nº 491/2005, (2005).
 - http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=108844
- Ministerio de Salud. Superintendencia de Servicios de Salud. Resolución Nº 1100/2010, (2010). http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/170000-174999/172193/norma.htm
- Texidó, E., Baer, G., Vichich, N., Santestevan, A., & Gomes, C. (2003). *Migraciones Laborales en Sudamérica: El Mercosur ampliado*. Organización Internacional del Trabajo.
- Tratado de Asunción. (1991). Textos fundacionales. *MERCOSUR*. https://www.mercosur.int/documentos-y-normativa/textos-fundacionales/
- Vázquez, M. (2019). *El Mercosur: Una geografía en disputa* (Primera Edición). Ediciones CICCUS.
- Vichich, N. (2007). *Entelequia: Revista interdisciplinar*. Dialnet. https://dialnet.unirioja.es/servlet/revista?codigo=7938
- Vichich, N. P. (1997). MERCOSUR: La libertad de circulación de trabajadores en debate.

 Relaciones Internacionales, 6(12), Article 12. https://revistas.unlp.edu.ar/RRII-IRI/article/view/1891
- Vichich, N. P. (2003). La movilidad de trabajadores en la agenda del Mercosur. *Studi Emigrazione*, 149, 45-61.



Zahariadis, N. (2010). El marco de las corrientes múltiples. Estructura, limitaciones, perspectivas. En *Teoría del Proceso de las Políticas Públicas* (En Sabatier P. A. (Ed.), pp. 67-94). Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación, Argentina.

7 Anexos

7.1 Anexo 3.1(1)

Resumen temas abordados en Actas del SGT10 1995-1997

Año	Temática tratada	Instituciones observadoras	Tema consensuado
1995 (Acta de Acuerdo)	Relaciones laborales	OIT	_
	Costos laborales	BID	_
	Seguridad Social	-	Celebrar un Acuerdo de Seguridad Social
	Higiene y Seguridad en el Trabajo	-	Rever y perfeccionar la propuesta multilateral aprobada por la Comisión N° 6 del SGT N° 11 y su ajuste administrativo.
	Formación profesional	-	_
	Inspección del Trabajo	I	_
	Migraciones laborales	BID	Recibir y analizar los trabajos realizados por los consultores contratados del BID

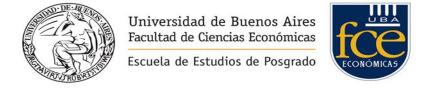
1996 (Acta 1/96)	Relaciones laborales	-	Creación de dos comisiones ad-hoc tripartita para tratar las temáticas ya señaladas.
	Costos laborales	-	_
	Seguridad Social	_	Previo al tratamiento del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social por el plenario del SGT N° 10 un equipo técnico tripartito debe realizar una reunión para revisar y perfeccionar el acuerdo existente y su acuerdo administrativo.
	Higiene y Seguridad en el Trabajo	-	_
	Formación profesional	-	-
	Migraciones laborales	_	Evaluación de los trabajos presentados por las respectivas consultorías del BID
1996 (Acta 2/96)	Deliberación sobre el trabajo de las Comisiones Ad-hoc	OIT	_
	Seminario técnico tripartito Sobre inspección del trabajo en el Mercosur	OIM	

	Acuerdo Multilateral de Seguridad Social y su ajuste administrativo	OISS	Las delegaciones de Argentina, Brasil y Uruguay manifiestan de forma favorable la aprobación y encaminamiento al GMC del Proyecto del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social y su Reglamento Administrativo. Paraguay manifiesta que no está en condiciones de aprobarlo y solicita la cooperación de la OISS u otras organizaciones internacionales.
1996 (Acta 3/96)	Deliberación de las Comisiones temáticas(Comisión temática n° 3)	OISS	SGT 10 acepta la oferta presentada por la OISS, en la que coloca a disposición el Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos y los servicios técnicos de asesoramiento necesarios.
	Propuesta de Cooperación técnica de la OIT	OIT	OIT plantea cooperación técnica en el proyecto "Dimensión Socio- laboral del Mercosur"
1997 (Acta 1/97)	Exposición de la OISS	OISS	OISS expone el contenido del Banco de Información de los Sistemas de Seguridad Social Iberoamericanos. OISS presenta un plan de trabajo para la elaboración de un Estudio Comparado de los Sistema de Seguridad Social desde la perspectiva del Mercosur

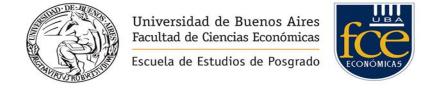
	Propuesta de Cooperación técnica de la OIT	OIT	Presenta nueva propuesta de cooperación técnica al SGT10, titulada "Dimensión Socio- laboral del Mercosur"
1997 (Acta 2/1997)	Relaciones laborales Migraciones	OIT-OIM-OISS-CEPAL	La dimensión social del Mercosur del proceso de integración debe reflejarse en un proceso de integración que refiere características dinámicas que permita una construcción permanente del espacio social contemple un núcleo duro de derechos fundamentales y un mecanismo de supervisión con participación de los sectores sociales que oportunamente se definirá. Se aprueba la creación de una comisión Ad-hoc Tripartita. Uruguay propone el estudio de la situación de los trabajadores migrantes fronterizos. Se aprueba la priorización de los trabajadores extranjeros en zonas fronterizas en los trabajos de la Comisión Ad-Hoc- tripartita.
	Empleo		
	Seguridad Social		Se aprueba la propuesta de cooperación técnica de la OISS. Se

			acuerda recomendar al GMC, y por intermedio al CMC, la aprobación en su próxima reunión del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social y su Reglamento Administrativo.
	Cooperación Técnica OIT	OIM-OIT	Se aprueba la propuesta de cooperación técnica de la OIT y se priorizan en esa cooperación los siguientes temas: inspección del trabajo, observatorio del mercado de trabajo del Mercosur, formación profesional, certificación ocupacional y migraciones laborales.
1997 (Acta 3/1997)	Normas Laborales		Se emite Recomendación 2/97 Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur
	Costos laborales		_
	Dimensión Social del Mercosur		Para el primer semestre de 1998, se acuerda priorizar el Protocolo Socio-laboral y el Observatorio del Mercado de Trabajo del Mercosur - Recomendación 3/97 " Dimensión Social"

La tabla muestra cada uno de los temas abordados en el ámbito del SGT10. En negritas a efectos explicativos del mencionado anexo en el cuerpo de la presente investigación se precisan las temáticas referida al ámbito migratorio y previsional con el objetivo de visibilizar los temas consensuados en relación a los aspectos objeto de estudio y su tratamiento en el mencionado



órgano. Fuente: Elaboración propia (2020), con base en las Actas extraídas del Portal Oficial del (MERCOSUR, 2020b)

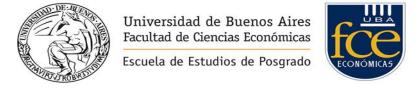


7.2 Anexo **3.2**(2)

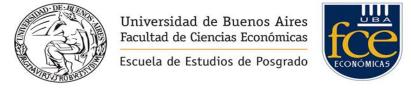
Resumen temas abordados en Actas de la RMI: 1997-2003

Año	Tema consensuado	
1997 (Acta de Acuerdo)	- En el marco de la Reunión de Ministros del Interior, altos funcionarios participantes, acuerdan: Constitución de comandos compartidos para el control fronterizo y la facilitación del tránsito de personas y mercaderías en las zonas limítrofes comunes en especial la denominada de la Triple Frontera.	
	 Incrementar y perfeccionar la acción de las fuerzas de seguridad y control de sus respectivos países. 	
	 Afrontar tareas concretas de prevención que complementen las propias de seguridad en la zona, con el fin de evitar la proliferación de ilícitos. 	
	 Instruir a las respectivas fuerzas y organismos técnicos para que ejecuten en conjunto las más efectivas medidas para la identificación de personas y control de tránsito de mercaderías en las zonas fronterizas. 	
2000 (Acta 1 /00)	Se eleva al CMC, por intermedio del GMC, los siguientes acuerdos:	
	- ACUERDO N° 2/00: SOBRE COMPLEMENTACIÓN DEL PLAN GENERAL DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN RECIPROCA PARA LA SEGURIDAD RE-GIONAL, EN MATERIA DE TRÁFICO DE	

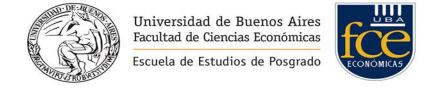
	MENORES, ENTRE EL MERCOSUR, LA REPÚBLICA DE BOLIVIA Y LA		
	REPÚBLICA DE CHILE.		
	- ACUERDO N° 4/00: SOBRE COMPLEMENTACIÓN DEL PLAN		
	GENERAL DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN RECIPROCA		
	PARA LA SEGURIDAD REGIONAL, EN MATERIA DE DELITOS		
	ECONÓMICOS / FINANCIEROS, ENTRE EL MERCOSUR, LA		
	REPÚBLICA DE BOLIVIA Y LA REPÚBLICA DE CHILE.		
	- ACUERDO N° 6/00: SOBRE COMPLEMENTACIÓN DEL PLAN		
	GENERAL DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN RECIPROCA		
	PARA LA SEGURIDAD RE-GIONAL, EN MATERIA DE ILÍCITOS		
	AMBIENTALES, ENTRE EL MERCOSUR, LA REPÚBLICA DE BOLIVIA		
	Y LA REPÚBLICA DE CHILE.		
	-ACUERDO N° 16/00: SOBRE CONFORMACIÓN DEL GRUPO		
	ESPECIALIZADO DE TRABAJO "CAPACITACIÓN",		
	COMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE SEGURIDAD REGIONAL Y		
	CRONOGRAMA SEMESTRAL DE REUNIONES, ENTRE EL MERCOSUR,		
	LA REPÚBLICA DE BOLIVIA Y LA REPÚBLICA DE CHILE.		
2001 (Acta 1/01)	Se eleva al CMC, por intermedio del GMC, los siguientes acuerdos:		
,	20 212. a al cirio, por intermedio del cirio, ios siguientes acaerdos.		
	-ACUERDO N° 2/01: SOBRE COOPERACION POLICIAL EN LA		
	INVESTIGACION, PREVENCION Y CONTROL DE HECHOS		
	DELICTIVOS , ENTRE EL MERCOSUR, LA REPUBLICA DE BOLIVIA Y		
	LA REPUBLICA DE CHILE.		
	- ACUERDO Nº 6/01: SOBRE ADECUACION DEL PLAN GENERAL DE		
	COOPERACION Y COORDINACION RECIPROCA PARA LA		
	SEGURIDAD REGIONAL, ENTRE EL MERCOSUR, LA REPUBLICA DE		
	BOLIVIA Y LA REPUBLICA DE CHILE.		
	BOLIVIA I LA REI ODLICA DE CHILE.		
	- ACUERDO N° 8/01: SOBRE ATENCION MEDICA DE EMERGENCIA		
	PARA FUNCIONARIOS DE LA FUERZAS DE SEGURIDAD Y/O		
	TARA FUNCIONARIOS DE LA FUERLAS DE SEGURIDAD 1/0		



	POLICIALES QUE PARTICIPAN EN ACTIVIDADES DERIVADAS DE
	LA RUENION DE MINISTROS DEL INTERIOR DEL MERCOSUR, ENTRE
	EL MERCOSUR Y LA REPUBLICA DE BOLIVIA.
2001 (Acta 2/01)	Se eleva al CMC, por intermedio del GMC, los siguientes acuerdos:
	-ACUERDO Nº 10/01: "SOBRE COMPLEMENTACION Y ADECUACION
	DEL PLAN GENERAL DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN
	RECIPROCA PARA LA SEGURIDAD REGIONAL, ENTRE LOS
	ESTADOS PARTE DEL MERCOSUR, LA REPUBLICA DE BOLIVIA Y LA
	REPUBLICA DE CHILE".
	-ACUERDO Nº 12/01: "DE CONFORMACIÓN DEL GRUPO DE
	TRABAJO PERMANENTE SOBRE TERRORISMO Y GRUPO DE
	TRABAJO ESPECIALIZADO SOBRE TERRORISMO,
	ESTABLECIENDO SU REGLAMENTO ORGANICO FUNCIONAL
	INTERNO ENTRE LOS ESTADOS PARTE DEL MERCOSUR, LA
	REPUBLICA DE BOLIVIA Y LA REPUBLICA DE CHILE.
	ACUERDO Nº 13/01: "SOBRE ASISTENCIA MEDICA DE
	EMERGENCIA PARA FUNCIONARIOS DE LAS FUERZAS DE
	SEGURIDAD Y/O POLICIALES, QUE PARTICIPAN EN ACTIVIDADES
	DERIVADAS DE LA RMI ENTRE LOS ESTADOS PARTE DEL
	MERCOSUR, LAS REPUBLICAS DE BOLIVIA Y CHILE".
2002 (Acta 1/02)	Se eleva al CMC, por intermedio del GMC, los siguientes acuerdos:
	-ACUERDO No. 2/02: PROCEDIMIENTOS PARA EVITAR EL
	TRAFICO ILEGAL DE GANADO E IMPLEMENTOS AGRICOLAS,
	ENTRE LOS ESTADOS PARTE DEL MERCOSUR, BOLIVIA Y CHILE.
	ACTUARDO NA ARRA CONTRA ANTA TRANSPORTA TO
	-ACUERDO No. 4/02: CONTRA EL TRAFICO ILICITO DE
	MIGRANTES ENTRE LOS ESTADOS PARTE DEL MERCOSUR,



	BOLIVIA	Y	CHILE.
	ESTADOS PARTE ACUERDO No. 8/02 CIENTIFICA EN M ENTRE LOS ESTADO -ACUERDO No. 10/ COOPERACION Y	DEL MERCOSUR, 2: COOPERACION Y IATERIA DE EMERGI OS PARTE DEL MERCO 02: ADECUACIÓN DE COORDINACION R	TURISTA ENTRE LOS BOLIVIA Y CHILE. ASISTENCIA TECNICA ENCIAS AMBIENTALES, DSUR, BOLIVIA Y CHILE. L PLAN GENERAL DE RECIPROCA PARA LA ESTADOS PARTE DEL Y CHILE.
2002 (Acta 2/02)	Se eleva al CMC, por intermedio del GMC, los siguientes acuerdos: ACUERDO SOBRE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA EN LOS ESTADOS DE RESIDENCIA.		
	NACIONALES DE	LOS ESTADOS PAR	ESIDENCIA PARA LOS TES DEL MERCOSUR. RRUPCIÓN EN LA ZONAS
2003 (Acta 2/03)	Acuerdo sobre Impler de Seguridad del M	nentación del Sistema de l ERCOSUR (SISME), er ompañado del Pr	C, los siguientes acuerdos: Intercambio de Información Intre los Estados Parte del royecto de Decisión
	Creación del Foro Esp y Chile:	pecializado Migratorio de	el Mercosur (FEM), Bolivia
		cisión Nro. 39/00 que aprue lel Interior del MERCOSU	-

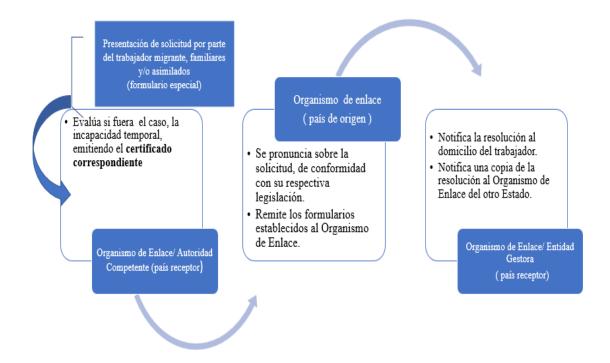


Deciden modificar la denominación del "Grupo de Trabajo Especializado Migratorio" de la Subcomisión de Seguimiento y Control, el que pasará a denominarse "Grupo de Trabajo Especializado de Control Migratorio"

La tabla muestra cada uno de los temas abordados en el ámbito de la RMI. En negritas a efectos explicativos del mencionado anexo en el cuerpo de la presente investigación se precisan las temáticas referida al ámbito migratorio con el objetivo de visibilizar los temas consensuados en relación al abordaje de las cuestiones vinculadas con el tratamiento migratorio. **Fuente:** Elaboración propia (2020), con base en la información con base en las Actas de la RMI extraídas del Portal Oficial del (MERCOSUR, 2020b)

7.3 Anexo 4.1(1)

Acuerdo Multilateral de Seguridad Social- Mecanismo de presentación de solicitudes



El anexo 4.1(1) muestra el procedimiento previsto para obtener las prestaciones previsionales por parte del trabajador migrante. Fuente: Elaboración Propia (2020), con base en la información contenida en el artículo 8 del Reglamento Administrativo del (MERCOSUR/CMC/DEC N° 19/97, 1997)

Con respecto a **la noción de trabajador** estipulada en el AMSS, es necesario precisar que los **derechos de Seguridad Social se reconocerán** a los trabajadores¹⁵¹ que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados Partes, así como a sus familias, y asimilados,¹⁵² (art. 2). En el entendido de que se trata de la normativa relacionada con la protección de los **trabajadores migrantes**, es necesario destacar que en este marco se entiende por *Trabajador*,

¹⁵¹ Asimismo, se reconoce en el art. 9, de dicho Acuerdo que dichos derechos también serán aplicables a los trabajadores afiliados a un régimen de jubilaciones y pensiones de capitalización individual aplicado en algunos de los Estados Partes.

¹⁵² Personas admitidas como tales por las legislaciones mencionadas en el Acuerdo.

a toda persona que, por realizar o haber realizado una actividad, está o estuvo sujeto a la legislación de uno o más de los Estados Partes (artículo 1 del Acuerdo, numeral f). Por ende el goce de los derechos de Seguridad Social, se garantizarán previo cumplimiento de un periodo de seguro de cotización, definido como tal por la legislación bajo la cual el trabajador este acogido. En ese sentido, estos derechos se refieren a prestaciones pecuniarias ¹⁵³ y prestaciones de salud¹⁵⁴.

El artículo 2, del Acuerdo de Seguridad Social plantea que los derechos de Seguridad Social se reconocerán a los **trabajadores que presten o haya prestado servicios** en cualquiera de los Estados Partes, reconociéndoles a éste como a sus **familiares asimilados**, los mismos derechos y **estando sujeto a los mismos derechos y obligaciones que los nacionales de dichos Estados Partes**, con respecto a lo específicamente mencionado en el presente acuerdo.

Del mismo modo el apartado 2, de dicho artículo indica ..." que los mismos derechos serán aplicados a los **trabajadores de cualquier otra nacionalidad** residentes en el territorio de uno de los Estados Partes siempre que presten o hayan **prestado servicios** en dichos Estados.

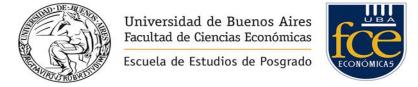
En torno al ámbito de aplicación material tenemos que dicho acuerdo..."será aplicado de conformidad con la legislación de Seguridad Social referente a las prestaciones contributivas pecuniarias y de salud existentes en los Estados Partes (artículo 3). Consecuentemente, esto quiere decir que las prestaciones pecuniarias y de salud se concederán de acuerdo con la legislación vigente en el Estado Parte donde el trabajador preste o haya prestado los servicios (artículo 3, apartado 2).

Entre los **aspectos** que deben ser previstos por los **trabajadores**, se señala que el proceso de solicitud de prestaciones pecuniarias y de salud inicia cuando los recursos(documentación) que corresponda interponer sean presentados ante las **Autoridades Competentes o las Entidades**

entre otras.

154 Prestaciones de Salud, las definidas a prevenir, conservar restablecer la salud, o rehabilitar profesionalmente al trabajador en los términos previstos por las respectivas legislaciones nacionales.

¹⁵³ Se entiende por éstas cualquier **prestación en efectivo, renta, subsidio o indemnización** previstos por las legislaciones y mencionadas en este Acuerdo, como prestaciones por **vejez**, **edad avanzada**, **invalidez o muerte**, entre otras.



Gestoras¹⁵⁵ de cualquier Estado Parte donde el interesado acredite periodos de seguro o cotización o tenga residencia (artículos 14 y 15).

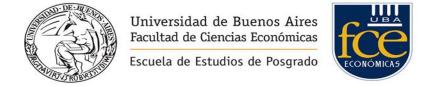
En consonancia con ello, las prestaciones a las que los trabajadores, sus familiares y asimilados tendrán derecho, al amparo de la legislación de cada uno de los Estados Partes, se ajustará a las siguientes normas (artículo 7- Reglamento Administrativo del Acuerdo): 1-Cuando el derecho a las prestaciones nazca únicamente en base a los periodos de seguro o cotización cumplidos en el Estado Parte de que se trate. 2- Cuando la concesión de la prestación deberá hacerse teniendo en cuenta la totalización de los periodos de seguro o cotización cumplidos en los otros Estados Partes. En este caso la Entidad Gestora del Estado Parte donde preste o haya prestado los servicios el trabajador determinará, en primer lugar, el importe de la prestación a que el interesado o sus familiares y asimilados tengan derecho como si los periodos totalizados se hubieran cumplido bajo su propia legislación, y a continuación fijara el importe de la prestación en proporción a los periodos cumplidos exclusivamente bajo dicha legislación.

Entre los pasos para obtener las prestaciones indicadas de conformidad con el artículo 8 del Reglamento del mencionado acuerdo:

1- Los trabajadores o sus familiares y asimilados deberán presentar una **solicitud**, en **formulario especial**, en el Organismo de Enlace del Estado en que residan.

15

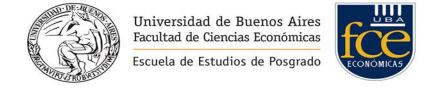
¹⁵⁵ De conformidad con el artículo 2 del mencionado Acuerdo: son Autoridades Competentes los titulares: en Argentina, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y del Ministerio de Salud y Acción Social; en Brasil, del Ministerio de la Previsión y Asistencia Social y del Ministerio de la Salud; en Paraguay, del Ministerio de Justicia y Trabajo y del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social; y en Uruguay, del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Son Entidades Gestoras: en Argentina: la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), las Cajas o Institutos Municipales o Provinciales de Previsión, la Superintendencia de Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones y las Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones, en lo que respecta a los regímenes que amparan las contingencias de vejez, invalidez y muerte, basados en el sistema de reparto o en el sistema de capitalización individual, y la Administración Nacional de Seguros de Salud (ANSSAL), en lo que respecta a las prestaciones de salud: y la Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL); en Brasil, el Instituto Nacional del Seguro Social (INSS) y el Ministerio de la Salud; en Paraguay, el Instituto de Previsión Social (IPS); y en Uruguay, el Banco de Previsión Social (BPS). Son Organismos de Enlace: en Argentina, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y la Administración Nacional del Seguro de Salud (ANSSAL); en Brasil, el Instituto Nacional del Seguro Social (INSS) y el Ministerio de la Salud; en Paraguay, el Instituto de Previsión Social (IPS); y en Uruguay, el Banco de Previsión Social (BPS). Acuerdo Multilateral de Seguridad Social. Recuperado de: https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/archivo/2018-07/1%20Acuerdo%20Multilateral%20de%20Seguridad%20Social%20del%20MERCOSUR%20-%201997.pdf.C onsulta: 10/04/2020



2- Estos deberán dirigirse al Organismo de Enlace del Estado Parte bajo cuya legislación el trabajador se encontraba asegurado en el último periodo de seguro o cotización.

No obstante, las solicitudes dirigidas a las Autoridades Competentes o Entidades Gestoras de cualquier Estado Parte donde el interesado acredite periodos de seguro o cotización o residencia producirán los mismos efectos como si hubieran sido entregados al Organismo de Enlace. Las Autoridades Competentes o Entidades Gestoras receptoras serán obligadas a enviarlas sin demora, al Organismo de Enlace competente, informando las fechas en que las solicitudes fueron presentadas.

- 3- El Organismo de Enlace del Estado donde se solicita una prestación evaluará si fuera el caso, la incapacidad temporal o permanente, emitiendo el Certificado correspondiente, que acompañará los exámenes médico periciales del trabajador, o en su caso, de sus familiares y asimilados. El dictamen médico pericial del trabajador determinará, entre otros si la incapacidad temporal o invalidez son consecuencia de accidente del trabajo o enfermedad profesional e indicarán la necesidad de rehabilitación profesional.
- 4- El Organismo de Enlace del otro Estado se pronunciará sobre la solicitud, de conformidad con su respectiva legislación, considerando los antecedentes médico periciales practicados.
- 5- El Organismo de Enlace donde se solicita la prestación remitirá los formularios establecidos al Organismo de Enlace del otro Estado.
- 6- Según indica el artículo 10 del Reglamento, el Organismo de Enlace del otro Estado completará los formularios recibidos con las siguientes indicaciones: periodos de seguro o cotización acreditados al trabajador bajo su propia legislación, el importe de la prestación otorgada de acuerdo con lo previsto en el Apartado 3 del artículo 7 del Reglamento.
- 7- El Organismo de Enlace señalado en el Apartado anterior remitirá formularios debidamente completados al Organismo de Enlace donde el trabajador solicitó la prestación.
- 8- De conformidad con el artículo 11, la resolución sobre la prestación solicitada por el trabajador o sus familiares y asimilados será notificada por la Entidad Gestora de cada Estado Parte al domicilio de aquellos, por medio del respectivo Organismo de Enlace.
- 9- Una copia de la resolución será notificada al Organismo de Enlace del otro Estado.



7.4 Anexo 4.1(2)

Resumen reuniones técnicas de las Comisión Multilateral Permanente de la Seguridad Social – COMPASS- (2004-2007)

Año	lugar	Temas abordados
2004	Salvador de Bahía, Brasil (XIII Congreso de la OISS)	Durante este encuentro representantes de la OISS, informaron lo sucedido en España y en Iberoamérica, cuestión que contribuyó a ampliar la forma de ver la seguridad social de los Estados Partes. En esta reunión se contó con la participación de tres diputados paraguayos con quienes se tuvo la oportunidad de conversar y explicar los alcances del Convenio y, toda la delegación paraguaya, incluyendo los legisladores, tuvieron la posibilidad de ver el alcance intercontinental de la seguridad social.
Jun-2004	Asunción	Se desarrollo una reunión especial con los legisladores paraguayos con el fin de disipar cualquier duda que pudieran tener respecto al alcance del convenio así como los beneficios que pudiera dar para los trabajadores migrantes.
Mar- 2004	_	Se inicio un Programa de Comunicación Telemática para coordinar los desarrollos Informáticos necesarios para el cumplimiento de los objetivos derivados del AMSS. En marzo de 2004, los representantes de los organismos de Seguridad Social de los Estados Miembros del Mercosur, con la participación especial de la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social, suscribieron el Convenio Marco de Integración de Datos de la Seguridad Social del Mercosur, solicitando a éste organismo internacional su valiosa cooperación y participación técnica y económica para el desarrollo del Sistema de Intercambio y Validación de Datos comentado. Constitución de un Sistema de Intercambio de Información y validación de Datos en materia de Seguridad Social
Jul-2004	_	La ANSES (Administración Nacional de Seguridad Social de Argentina) y la OISS suscribieron un Convenio (de fecha 30 de julio de 2004), el cual establecía competencias y obligaciones para ambas partes, con el objeto de que ANSES utilizara y promoviera la prestación de asistencia técnica por parte de la OISS para la constitución, organización y puesta en marcha del Sistema de Transferencia y Validación de Datos (BUSS Mercosur) en el marco del Acuerdo Multilateral de la Seguridad Social y su Reglamento Administrativo.
2004- 2005	_	Se realizaron varias reuniones técnicas, entre especialistas de las áreas de convenios de los cuatro países, los representantes jurídicos y los técnicos de las áreas de comunicación e informática



Universidad de Buenos Aires Facultad de Ciencias Económicas



Escuela de Estudios de Posgrado

Mayo-2005	Montevideo	Los organismos de enlace del Convenio Multilateral de Seguridad Social del Mercosur (Argentina: Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES); Uruguay: Banco de Previsión Social (BPS); Brasil: Instituto Nacional do Seguro Social (INSS); Paraguay: Instituto de previsión Social (IPS)), ratificaron el apoyo técnico y financiero oportunamente solicitado a la OISS, expresando que el mismo "se materializará con las firmas de convenios bilaterales entre los ratificantes y la OISS"
	_	El Directorio Ejecutivo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) aprobó el proyecto denominado "Base Única de la Seguridad Social – Sistema de Transferencia y Validación de Datos de Seguridad Social del Mercosur", el cual fue presentado por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) en el marco de la iniciativa para la Promoción de Bienes Públicos Regionales.
Jul-2005	_	ANSES y OISS celebraron un nuevo acuerdo de cooperación (de fecha 11 de julio de 2005), el cual reemplazó al Convenio de 2004 y promovió la asistencia técnica.
12-oct-2005	I Reunión COMPASS	La Comisión Multilateral de la Seguridad Social manifestó expresamente la necesidad de contar con la participación técnica de la OISS en su carácter de organización internacional de Seguridad Social, para que apoyase y colaborase con los representantes de los organismos de enlace, de manera que permitiera continuar y profundizar las actividades previstas en conjunto, y contribuir a asegurar el efectivo y correcto ejercicio de los derechos de la Seguridad Social de los trabajadores de la región.
9-dic-2005	_	La Comisión Multilateral del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercosur, en su Resolución del 9 de diciembre de 2005, resolvió aceptar el ofrecimiento de la ANSES, recibiendo el subsidio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y remitirlo a la OISS, mediante la suscripción de un convenio entre éstos organismos sujeto a las instrucciones emanadas de dicha resolución.
10-11- Ene- 2007		La Reunión de la Comisión de Informática del Proyecto de Transmisión y Validación Electrónica de Datos del Convenio Multilateral de Seguridad Social del Mercosur, se realizó en Buenos Aires, los días 10 y 11 de enero de 2007, con la participación de representantes de las entidades gestoras de los cuatro países miembros, produciéndose significativos avances en la formulación del sistema y fijándose un cronograma de actividades para poder dar respuesta a la solicitud de la Comisión Multilateral Permanente (4ª. Reunión, Brasilia, 23 y 24 de noviembre 2006) a fin de contar en julio de 2007 con un prototipo en funcionamiento.



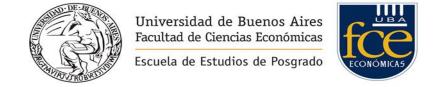
Universidad de Buenos Aires Facultad de Ciencias Económicas



Escuela de Estudios de Posgrado

30-31- Jul- 2007	Asunción (Paraguay)	La Reunión de la Comisión Multilateral Permanente del Acuerdo de Seguridad Social del Mercosur, tuvo lugar en Asunción (Paraguay) los días 30 y 31 de julio de 2007. El tema principal fue la puesta en producción del Sistema de Transmisión y Validación Electrónica de Datos (efectuándose la prueba "on line" del sistema preparatorio) y la consideración del mecanismo de certificación digital entre los países usuarios.
27-30 Agost- 2007	Buenos Aires (Argentina)	Con el objetivo de poner en práctica el Sistema de Transferencia y Validación Electrónica de Datos Mercosur, se celebró en Buenos Aires, los días 27 a 30 de agosto de 2007, se abordaron los siguientes aspectos: • La reunión técnica de capacitación de la Comisión Informática de la Base Única de Seguridad Social del Mercosur, para analizar los resultados de las primeras semanas del funcionamiento del Sistema de Transferencia y Validación de Datos.
21- 23- Nov- 2007	Montevideo (Uruguay)	 Durante esta reunión los aspectos técnicos abordados fueron: El establecimiento de un sistema de pagos y/o compensaciones para los beneficios otorgados en el marco del Acuerdo. La puesta en producción de la versión 1.1 del Sistema de Transmisión y validación electrónica de datos. La incorporación al Grupo Técnico de Salud de un experto de la OPS (Dr. Rubén Torres) para colaborar en el diseño de cobertura de salud de los migrantes transitorios. La creación y primera reunión de un Grupo de Técnicos Ejecutores de los Organismos de Enlace del Acuerdo.

La tabla muestra cada uno de los aspectos abordados durante las reuniones de la COMPASS, y en ella se develan cada uno de los avances, temáticas pendientes y aspectos técnicos requeridos para la implementación de lo estipulado en el AMSS. Fuente: Elaboración propia (2020), con base en la información extraída del Sitio Web del (Centro Interamericano de Estudios de Seguridad Social (CIESS), 2009) y (Organización Iberoamericana de Seguridad Social, s. f.)

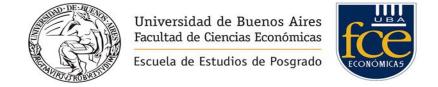


7.5 Anexo 4.1(3)

Aspectos tratados en la I Reunión de la COMPASS, una vez realizada la ratificación por parte de Paraguay.

Año	Temas tratados		
	• Recomendar a los Organismos de Enlace del MERCOSUR para que a los efectos del cumplimiento del inciso 4º del artículo 2º del Reglamento Administrativo, adopten el Sistema de Transferencia de Información y de Validación de Datos del MERCOSUR; y convalidar la institución del Comité de Constitución del Sistema de Transferencia de Información y de Validación de Datos del MERCOSUR, en los términos de lo establecido en el Convenio Marco de Integración de Datos de la Social del MERCOSUR.		
may-05	 Recomendar a los organismos de enlace, continuar y profundizar la participación técnica de la ORGANIZACIÓN IBEROAMERICANA DE SEGURIDAD SOCIAL (OISS) en el proceso de integración de los Organismos de Enlace de la seguridad social regional, por las razones expuestas en los considerandos. 		
	 Recomendar la urgente realización de una reunión técnica de los peritos médicos para estudiar los principales aspectos de la legislación sobre prestaciones por invalidez, con el objeto de coordinar los criterios sobre los que se basen los dictámenes médicos. Recomendar la urgente realización de una reunión técnica para la discusión de las prestaciones de salud, a partir del análisis de las particularidades de los sistemas de cada país, teniendo presente la preocupación manifestada por la Delegación de Paraguay, con miras a coordinar los criterios de implementación, a considerarse en la próxima reunión de la Comisión. 		

La tabla muestra los aspectos que al año 2005 fueron tratados por parte de la COMPASS. En ese sentido, es necesario destacar que durante ese año aún se encontraba en fase de recomendación la adopción del Sistema de Transferencia de Información y de Validación de Datos del MERCOSUR y que en relación a las prestaciones de salud e invalidez existían aspectos pendientes. Fuente: Elaboración propia (2020), con base en la información disponible en (Comisión Multilateral Permanente del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur (Mercosur), 2005)



7.6 Anexo 4.2(1).

Resumen Acuerdo de Residencia-

En el art. 1, se define que " los nacionales de un Estado Parte que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte podrán obtener una residencia legal en este último, de conformidad con los términos del acuerdo, mediante la acreditación de su nacionalidad y la presentación de los requisitos previstos en el art. 4".

En relación a las acciones **previstas para su implementación el Acuerdo plantea** 2 ámbitos de aplicación: 1)Uno para los Nacionales de una Parte que estando en ese país deseen iniciar el trámite de residencia en otro. 2) Otro para los nacionales de una Parte que se encuentren en el territorio de otra Parte (art.3). En ese sentido, si el nacional del Estado Parte se encuentra en la situación prevista en 1) la documentación debe ser presentada ante la sede consular. En tanto, que si su situación se enmarca en 2) la documentación debe ser presentada ante los servicios de migración del país donde reside (art. 3)

Seguidamente, se precisan los tipos de residencia a otorgar y sus requisitos. En el art. 4 se precisan los requisitos a otorgar para tramitar una residencia temporaria y en el art. 5, se precisan los aspectos a ser consignados dentro de los noventa (90) días anteriores al vencimiento de la residencia temporaria, en caso de tramitar una residencia permanente.

En el art. 8, se destaca que las personas que hayan obtenido su residencia conforme a lo previsto en los art. 4 y 5, tienen derecho a entrar, salir, circular y permanecer libremente en territorio del país de recepción (numeral 1), asimismo, en el apartado 2 se establece que tienen derecho a acceder a cualquier actividad, tanto por cuenta propia como por cuenta ajena en las mismas condiciones que los

nacionales de los países de recepción, de acuerdo con las normas legales de cada país.

En el art. 9, se hace mención a una serie de derechos de los migrantes: entre los cuáles se destacan: igualdad de derechos civiles, reunión familiar, trato igualitario, compromiso en materia previsional, derecho a transferir remesas, derecho de los hijos de los inmigrantes (art. 9). Este último aspecto resulta de importancia trascendental dado que como hemos indicado la ley migratoria vigente en el contexto de la firma del presente acuerdo impedía el ingreso a la escuela de todo estudiante que no acredite para cada curso lectivo, su calidad de residente permanente o temporario habilitado(Giustiniani, 2004)

Finalmente, ya en el art.10, se precisan los mecanismos de cooperación permanente tendientes a impedir el empleo ilegal de los inmigrantes en el territorio de la otra, entre ellos se encuentran:

> "a) Mecanismos de cooperación entre los organismos de inspección migratoria y laboral, destinados a la detección y sanción del empleo ilegal de inmigrantes, b) sanciones efectivas a las personas físicas o jurídicas que empleen nacionales de las Partes en condiciones ilegales. Dichas medidas no afectarán los derechos que pudieran corresponder a los trabajadores inmigrantes, como consecuencia de los trabajos realizados en estas condiciones, c) mecanismos para la detección y penalización de personas individuales u organizaciones que lucren con los movimientos ilegales o clandestinos de trabajadores inmigrantes, cuyo objetivo sea el ingreso, la permanencia o el trabajo en condiciones abusivas de estas personas o de sus familiares, d) las Partes intensificarán las campañas de difusión e información pública, a fin de que los potenciales migrantes conozcan sus derechos" (Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile, 2002, p. 6,7¹⁵⁶)

de:

Recuperado http://biblioteca.ciess.org/adiss/r40/la_discusin_del_acuerdo_multilateral_de_seguridad_social_del_mercosur y https://oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/5-

 $LA_CONTRIBUCION_DE_LA_OISS_A_LOS_PROCESOS_DE_INTEGRACION_REGIONAL.pdf.\ Consulta:$ Consulta: 20/03/2020. 156 Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia Chile. Recuperado de: ttps://www.mercosur.int/documento/acuerdo-residencia-nacionales-estados-partesmercosur-bolivia-chile/. Consulta: 20/02/2020.

Nótese que en este artículo se hace una referencia explícita al llamado de la cooperación conjunta entre os países del bloque, cuestión que es reflejo del necesario tratamiento a nivel de delitos transnacionales vinculados con la trata de personas para fines de explotación (OIM, 2012).

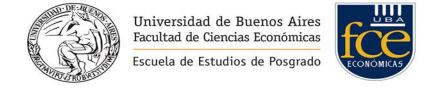
Ahora bien, establecidas estas consideraciones, ¿cómo sería implementado este mecanismo de regularización por parte del gobierno argentino?

Como se ha indicado en el apartado referido al Rol del Estado argentino en la determinación de las políticas migratorias en Argentina, en este país a la fecha de la firma del Acuerdo de Residencia, aún se encontraba vigente la Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración. (Ley 22. 439), en consecuencia aunque ya se venían aplicando amnistías migratorias (las cuáles sólo resolvían de forma temporal el problema de situación migratoria de quiénes se encontraban residenciados en el país de forma ilegal) aún predominaba un marco legal severamente restrictivo¹⁵⁷. Sin embargo, al interior del entonces Grupo Especializado Migratorio (GEM), el objetivo era encontrar una solución al problema de la irregularidad de los migrantes en Argentina dado que el 85% de los migrantes que recibe Argentina provienen de los países que integran el Mercosur (OIM, 2012)

El anexo 4.2 (1) especifica algunos aspectos fundamentales del Acuerdo de Residencia referidos tanto al eje normativo n°1 como al n°2. Fuente: Elaboración propia (2020) , con base en el contenido del Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile, 2002 (MERCOSUR/CMC/DEC N° 28/02, 2002)

Adicionalmente, tiene una sección de disposiciones que recortan los derechos civiles de los migrantes con permanencia ilegal y extiende la obligatoriedad de la denuncia a hospitales, centros asistenciales, escribanos, etc. Además impide el ingreso a la escuela de todo estudiante que no acredite para cada curso lectivo, su calidad de residente permanente o temporario habilitado (Giustiniani, 2004)

¹⁵⁷ Esta ley afirma el fomento de la inmigración de aquellos extranjeros cuyas características culturales permitan su adecuada integración en la sociedad argentina, definiendo tres categorías de ingreso (residentes permanentes, temporarios y transitorios) y recoge la definición de ilegalidad por ingreso o por permanencia.

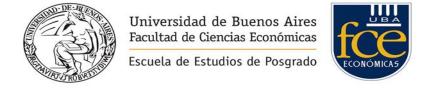


7.7 Anexo 4.2(2)

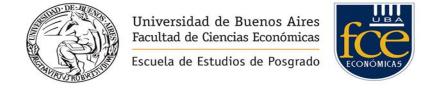
Requisitos para tramitar su residencia (temporaria y permanente) para alguno de los tipos de residencia mencionados:

A)Pasaporte válido y vigente o cédula de identidad o certificado de A)Constancia de residencia temporaria obtenida de nacionalidad expedido por el agente consular del país de origen del conformidad a los términos del presente Acuerdo; peticionante acreditado en el país de recepción, de modo tal que resulte acreditada la identidad y nacionalidad del peticionante; B)Pasaporte válido y vigente o cédula de identidad o certificado de nacionalidad expedido por el agente consular del país de origen del peticionante B)Partida de nacimiento y comprobación de estado civil de la persona y acreditado en el país de recepción, de modo tal que resulte acreditada la identidad del peticionante; certificado de nacionalización o naturalización, cuando fuere el caso; C)Certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales en el país de origen o en los que hubiera residido el C)Certificado que acredite carencia de antecedentes peticionante durante los cinco años anteriores a su arribo al país de judiciales y/o penales y/o policiales en el país de recepción o a su petición ante el Consulado, según sea el caso recepción; D)Declaración jurada de carencia de antecedentes internacionales penales D) Acreditación de medios de vida lícitos que o policiales permitan la subsistencia del peticionante y su grupo familiar conviviente; E)Certificado que acredite la carencia de antecedentes judiciales y/o penales y/o policiales del peticionante en el país de recepción, E) Pago de la tasa retributiva de servicios ante el respectivo servicio de migración, conforme lo dispongan las respectivas legislaciones internas (art. F) Si fuere exigido por la legislación interna del Estado Parte de ingreso, certificado médico expedido por autoridad médica migratoria u otra sanitaria oficial del país de origen o recepción, según corresponda. G) Pago de la tasa retributiva de servicios, conforme lo dispongan las respectivas legislaciones internas (art. 4)

El anexo 4.2 (2), señala cada uno de los requisitos estipulados en el Acuerdo de Residencia para obtener los dos (2) tipos de residencia previstas: residencia temporaria y residencia permanente. La residencia temporaria podrá transformarse en permanente mediante la presentación del peticionante ante la autoridad migratoria del país de recepción, dentro de los noventa (90) días anteriores al vencimiento de la misma (Art. 5). Los inmigrantes que una vez vencida la residencia temporaria de hasta dos años otorgada en virtud del artículo 4° del presente, no se presentaran ante la autoridad migratoria del país de recepción, quedarán

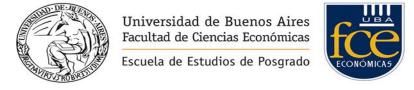


sometidos a la legislación migratoria interna de cada Estado Parte (art. 6) La documentación debe ser presentada ante la autoridad migratoria del país de recepción. Fuente: Elaboración propia (2020), con base en el contenido del Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile, 2002 (MERCOSUR/CMC/DEC N° 28/02, 2002)



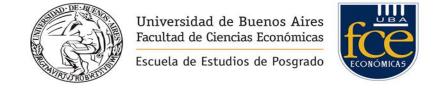
7.8 Anexo 4.2(3)Disposiciones legales de la DNM periodo 2004-2007

AÑO	DISPOSICIÓN LEGALES	OBJETO
7 de julio de 2004	Decreto N° 836/04	A través del mismo se decreta la Emergencia administrativa de la Dirección Nacional de Migraciones por un plazo de 180 días, debían ponerse en funcionamiento nuevos procedimientos tendientes a facilitar los trámites a los migrantes y lanzar la implementación del llamado Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria.
2004	Decreto N° 1169/2004	Régimen especial de regularización migratoria para los ciudadanos nativos de países fuera de la órbita del MERCOSUR que, al 30 de junio de 2004, se encontraran en el territorio nacional.
2004	Disposición Nº 2.079/2004	Suspende las medidas de extrañamiento de los nacionales de los países limítrofes, con excepción de aquellas expulsiones que estuvieren fundadas en la existencia de antecedentes penales de los ciudadanos a los cuales se dirijan tales medidas.
2004	Disposición Nº 29.929/2004	Suspende medidas de conminación a salir del país y expulsiones dispuestas respecto de ciudadanos nativos de la República del Perú, excepto aquellas que hubieren estado fundadas en la existencia de antecedentes penales o en situaciones encuadrables en los incisos a) a h) del artículo 29 de la Ley Nº 25.871.
2004	Disposición Nº 33.349/2004	Instituye un Régimen especial de regularización migratoria dispuesto por el Decreto Nº 1169/2004. Aprueba el procedimiento para la determinación del estado de indigencia del solicitante.
2005	Decreto N° 578/05	Se instruye a la Dirección Nacional de Migraciones a que avance en la regularización dentro del marco del Programa de regularización para los nacionales de los países del MERCOSUR



2005	Disposición N° 15.440/2005	Crea el Registro Nacional de Admisión de Extranjeros
2005	Disposición Nº 15.441/2005	Crea el Registro Nacional de Aptitud Migratoria
2005	Disposición N° 15.442/2005	Crea el Registro Nacional de Ingreso y Egreso de personas al territorio nacional, que contendrá la base de datos generales de almacenamiento electrónico y automatizado o manual respecto del ingreso y egreso de personas.
2005	Disposición Nº 53.253/2005	La DNM inicia el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria para extranjeros nativos de los estados parte del Mercado Común del Sur y sus Estados Asociados.
2006	Disposición Nº 6.726/2006	Establece subcategorías de admisión al Territorio Nacional
2006	Disposición Nº 14.954/2006	Implementa un procedimiento especial de regularización que comprenderá a los ciudadanos nacionales de la República de Bolivia que hayan sido víctimas de explotación laboral en talleres clandestinos de costura o establecimientos similares.
2007	Disposición Nº 4.871/2007	Aprueba el Instructivo para la Emisión de un Permiso de Ingreso y Visación Consular para personas nativas de los Estados Partes del Mercado Común del Sur y sus Estados Asociados.

El anexo 4.2 (3) presenta de forma detallada cada una de las disposiciones legales adoptadas por la DNM en el período 2004-2007 y el objeto de tales disposiciones con el objetivo de precisar los grupos objetivos en el ámbito del proceso de implementación del Programa Patria Grande. Fuente: Elaboración propia (2020), con base en la información contenida en OIM(2012) y Domenech (2009).

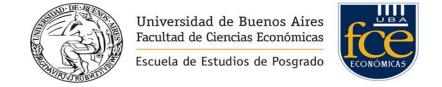


7.9 Guía de entrevista semi- estructurada realizada a informantes claves en el proceso de toma de decisiones

A continuación se presenta el modelo de guía de entrevista utilizada para recabar la información conforme a los objetivos de investigación. Es de destacar que de conformidad con el tipo de investigación el formato que a continuación se presenta se fue adecuando a los perfiles laborales (trayectoria laboral) y académicos de los informantes claves. Establecida esta guía temática sistemática a la vez que flexible, durante el desarrollo de la entrevista se fue optando por métodos más o menos directos o indirectos de entrada al tema y evolución de las interrogantes con el objetivo de conducir con aparente naturalidad el discurso hacia los objetivos propuestos. A continuación en negritas se precisan las preguntas "rompe hielo" utilizadas y las "preguntas control" vinculadas con los aspectos relevantes y/o sustantivos vinculados con las hipótesis de investigación así como algunas preguntas alternativas que reformuladas permitieron ir constatándolas o no.

Guía para entrevistas en profundidad semiestructuradas a actores (informantes claves) que participan en el Foro Especializado Migratorio (FEM), Comisiones y Subgrupos de Trabajo del Mercosur tratando la temática migratoria vinculada con la presentación, discusión e implementación del proyecto del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social y el Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados partes del Mercosur (periodo-2003-2015)

1.- ¿Cuál es actualmente su función dentro del FEM?, ¿Cuál h sido su trayectoria? (**pregunta** "**rompe hielo**", realizada con el objetivo de que el entrevistado se sienta seguro y perciba un clima de distribución más igualitaria del control de la interacción, de modo que tienda más aproximarse a una conversación entre pares. Aunque la misma no está vinculada sustantivamente con las interrogantes, objetivos e hipótesis de investigación la respuesta no dará una guía sobre la trayectoria laboral y académica de los miembros del FEM.



- 2.- ¿Cuál fue su participación en el proceso de aprobación y discusión previa a la firma del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social y el Acuerdo de Residencia para los Nacionales de los Estados partes del Mercosur?
- 2.1 ¿ Qué significa para usted participación?
- 3.- Conforme a su percepción podría decirme ¿por qué el gobierno argentino formuló ante el Mercosur iniciativas para tratar la temática migratoria?
- 4.- Ahora, le voy a mostrar una lista de valores a fin de que me indique cuáles son lo que Usted asocia con las razones por la cuáles el gobierno argentino formulo ante el Mercosur iniciativas para tratar la temática migratoria dentro del bloque mercosureño. Esta pregunta se realiza con el objetivo de situar al entrevistado en el ámbito sustantivo de los elementos considerados en las hipótesis de la investigación. Concretamente va a permitir obtener aspectos relevantes que pudieron no ser aportados en la respuesta a la pregunta 3.
- 5.- ¿Qué tipo de racionalidad fue predominante en la toma de decisiones políticas por parte del gobierno argentino?
- 5.1 (alternativa) Si le menciono la palabra "racionalidad" ¿con que la asocia inmediatamente?
- 6.- ¿Cuál fue el criterio de eficiencia técnica y eficiencia económica que guio el proceso de discusión previo a la firma de los Acuerdos mencionados?
- 7. ¿Podría describir cuáles aspectos para garantizar la factibilidad administrativa se recomendó incluir en el cuerpo de los Acuerdos ya mencionados?

7.1 (alternativa) ¿ Cómo evalúa la información suministrada por parte de la Comisión argentina en torno a los limites cognoscitivos de información y cálculo del decisor desde el momento posterior a la firma del Acuerdo hasta su entrada en vigor?

- 8.- Ahora pasemos a un tema diferente. Como consecuencia de asimetrías estructurales existentes entre los países del bloque el crecimiento del mercado informal es cada vez más creciente e incluye en proporción mayor a migrantes sudamericanos que a los nativos. Asimismo, el más reciente de los estudios realizados por la Organización Internacional de Migraciones (OIM), 2018) viene a señalar una serie de falencias develadas conforme a la Evaluación realizada al Acuerdo de Residencia y el acceso a los derechos de los migrantes. Cómo evalúa la implementación en argentina de los acuerdos mencionados? En orden de importancia puede mencionarme ¿cuáles son los aspectos discutidos en las reuniones de la comisión argentina en la fase previa a la firma de los Acuerdos y posterior ratificación que se vinculan con la factibilidad administrativa y viabilidad política para la implementación de los mismos (introduce la temática migratoria y algunos datos recientes que revelan aspectos que fundamentan la hipótesis principal y secundaria de la presente investigación)
- 9. A qué considera se debe la contradicción entre lo expresado en la normativa migratoria actualmente vigente en Argentina, la cual reconoce diversos derechos a los migrantes más allá de su regularidad migratoria y la puesta en práctica de ello a través de un Programa de regularización (denominado Patria Grande, implementado entre 2006-2010), que simplifica la compleja problemática migratoria en términos de una problemática de (ir) regularidad migratoria (se realiza con el objetivo de comparar la información suministrada en la pregunta anterior) y las declaraciones de funcionarios del gobierno referidas a la estigmatización del migrante sudamericano (año 2014), de la mano de la xenofobia.

¹⁵⁸ Durante el estudio de la ENAPROSS, en especial luego de la implementación del Programa Patria Grande, se constató que a pesar que la normativa elimina las barreras para acceder a la regularidad migratoria, la incidencia de la informalidad laboral entre los trabajadores migrantes es elevada y se ubica entre los trabajadores por cuentapropia, siendo el caso de los empleadores y de los asalariados donde se concentra las mayores diferencias respecto de los nacionales (OIT, 2015), cuestión que sin duda amerita una intervención del Estado, bajo una visión de respeto a los derechos humanos y de incorporación integral del migrante mercosureño.

10. ¿Desea agregar algo más?

Código de informante: ...

Esta es una lista de valores de distintos tipos. Señale por lo menos 6 en orden decreciente de importancia que Usted asocia con las razones por la cuáles el gobierno argentino formulo ante el Mercosur iniciativas para tratar la temática migratoria dentro del bloque mercosureño (el 1 será el que considera más significativo). Si considera que entre los citados falta alguno, puede agregarlo en el ítem "otros". Si en algún caso considera que su asociación se vincula con un opuesto, por favor apúntelo junto al ítem mencionado.

- 1. Liderazgo argentino en política migratoria
- 2. Efectiva ejecución realizada por parte de argentina de las políticas a nivel migratorio dentro del bloque....
- 3. Apego a estándares internacionales
- 4. Reducción de costos
- 5. Movilidad del capital.....
- 6. Asimetrías estructurales del mercado de trabajo entre los países del bloque......
- 7. Maximización del beneficio
- 8. Aumento del sector informal de la economía dentro del bloque......
- 9. La necesidad de implementar políticas que difieran muy poco de las políticas que se llevan a cabo.....
- 10. Límites cognoscitivos de información y cálculo de los decisores....
- 11. Otras: