

LA DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES ENTRE 2008 y 2015: IDENTIDAD INSTITUCIONAL EN DISPUTA

por Dolores Linares* y Cecilia Melella**

Introducción

La Ley de Migraciones N° 25.871, sancionada en la República Argentina en diciembre de 2003 y su decreto reglamentario N° 616 del año 2010 significaron, según algunos investigadores y actores sociales¹, un giro en la política migratoria en relación a la ley anterior, la Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración N° 22.439, del poder ejecutivo nacional (PEN) de 1981. Este giro fue drástico en al menos tres aspectos fundamentales²: la orientación ideológica, basada esta vez no en la restricción y la persecución como la ley anterior sino en el derecho humano a migrar y en el enfoque regionalista³; la forma de sanción, dado que fue resultado de debate

* CONICET - IESH (UNLPam). E-mail: linares.dolores@gmail.com.

** UBA-FSOC. E-mail: cemelella@gmail.com.

¹ Ver Sassone (2004), Courtis (2006), Novick (2008, 2012), Le Gall y Sassone (2008), Nejamkis (2012), Penchaszadeh (2012), CELS (2005), entre otros.

² Para una descripción más detallada de estos tres aspectos, ver Linares (2017a).

³ El espíritu de la ley N° 22.439 —conocida como Ley Videla— fue principalmente restrictivo, evidenciando una política de exclusión del migrante dentro de la sociedad argentina. Prevalció una óptica policial y de seguridad en la regulación de la política migratoria, estableciendo la ilegalidad por ingreso o por permanencia (Pacecca 2000): aquel migrante considerado “ilegal” era sujeto a la detención y expulsión por acción directa de la DNM y sin posibilidad de representación legal ante la justicia. La ley habilitó a la DNM a realizar inspecciones y allanamientos sin orden judicial en domicilios donde sospecharan que residían inmigrantes en situación irregular (Pacecca 2000, Novick 2008). Se impusieron restricciones al trabajo de los residentes transitorios y temporarios en forma de requisitos de contratación muy difíciles de cumplir. Además se impedía a los inmigrantes indocumentados el acceso a los servicios de salud, educación y justicia, obligando a los funcionarios responsables en cada ámbito público o privado

parlamentario después de 96 años en los cuales la cuestión migratoria fue delineada a partir de decretos del PEN⁴ y, por último, la multiplicidad de actores intervinientes en la elaboración de dicha política, que incluyó no solo los parlamentarios sino también a ONGs, movimientos sociales, eclesiásticos, equipos académicos, etcétera⁵.

El cambio en esta política pública, específicamente en su dispositivo normativo (Isuani 2012), planteó un desafío desde el punto de vista de la burocracia estatal: que las instituciones encargadas de esta cuestión se adecuaran a la nueva ley para poder cumplir con su función en tanto dispositivos de gestión administrativa. La Dirección Nacional de Migraciones (en adelante DNM) fue creada en 1949 y es un organismo dependiente del Ministerio del Interior y de Transporte, que desde 2016 se denomina Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Pese a existir otros organismos estatales que atienden cuestiones relacionadas con los migrantes (Ministerio de Salud o Ministerio de Educación y la Policía Federal Argentina, Gendarmería Nacional Argentina o Prefectura Naval Argentina, estas últimas como policía auxiliar migratoria), la DNM es la institución encargada de aplicar la política migratoria en toda la República Argentina. Como “autoridad migratoria”, la DNM respondió tradicionalmente a la lógica del Ministerio del Interior que, al albergar también el

a denunciar la situación ante las autoridades (Novick 2008). La Ley de Migraciones N° 25.871 del año 2004 incorpora dos novedades destacables que funcionan como una ruptura con la normativa anterior: la perspectiva de los derechos humanos y el enfoque migratorio regionalista (Nejamkis 2012). La nueva ley de migraciones tiene un espíritu inclusivo, reconoce a la migración como un derecho humano fundamental que el Estado debe garantizar y favorece la regularización de los migrantes provenientes de países limítrofes o del Mercosur. Por otro lado, determina que los migrantes tienen derecho al acceso libre e irrestricto a los servicios de salud, justicia y educación, sin importar su condición migratoria. Si el migrante no tiene la documentación al día no es considerado ilegal sino “irregular”, no pudiendo ser detenido sino “retenido” y con derecho al acceso a la justicia para contestar las disposiciones de la DNM.

⁴ La última ley sobre la cuestión migratoria con trámite parlamentario regular fue la Ley de Defensa Nacional N° 7902 de 1910 (Pacecca 2000).

⁵ Un ejemplo de esta participación lo constituye la comisión asesora creada para colaborar con la reglamentación de la ley en el año 2008, compuesta por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Fundación Comisión Católica Argentina de Migraciones (FCCAM), el Centro de Estudios Migratorios Latinoamericanos (CEMLA), el Centro de Estudios Legales y Sociales (en adelante CELS) y la Asamblea Permanente por los Derechos Humanos (APDH).

año 2010 a varias de las fuerzas de seguridad del Estado, entendía la cuestión migratoria con una marcada impronta securitaria. A manera de hipótesis estimamos que esta impronta ha definido una identidad institucional asociada al control y persecución del migrante que se opondrá fuertemente al espíritu de la nueva ley, que refuerza la idea de la inclusión y la protección de los derechos humanos del migrante. Consideramos que esta basculación entre el control en términos policíacos y la protección de derechos caracterizará a la DNM en este período de transición institucional.

La DNM tiene una estructura organizativa territorial que cubre todo el país y su función, misión, visión y prioridades están determinadas por la ley N° 25.871 y su decreto reglamentario. Según el artículo 107 de la ley N° 25.871, la DNM tiene la “competencia” (capacidad o aptitud) para entender en la admisión y otorgamiento de residencias; establecer nuevas delegaciones; conceder permisos de ingresos, prórrogas de permanencia y cambios de calificación para extranjeros; controlar el ingreso y egreso de personas al país y ejercer el control de permanencia y el “poder de policía de extranjeros en todo el territorio de la República”. Además tiene como función la promoción de la regularización documentaria de inmigrantes y la intervención cuando se infringe la ley de migraciones. Es importante notar que este artículo no contiene cambios sustanciales con respecto a la normativa anterior (ley N° 22.439 de 1981) pero las lógicas a las que responde cada una son opuestas: mientras la ley/decreto de 1981 entendía que los migrantes indocumentados eran “ilegales” que debían ser denunciados y expulsados, la ley N° 25.871 busca terminar con la “irregularidad” —no habla de ilegalidad— con el fin de “incluir” al migrante en la sociedad receptora para que pueda ejercer todos los derechos que la ley otorga.

Para cumplir con estas funciones en un contexto de cambio de política pública, el funcionamiento de la DNM fue evaluado y modificado según ciertos objetivos concretos, siendo uno de éstos el “cambio de cultura organizacional”. Pensamos que este cambio de cultura organizacional tenía como fin último fomentar dentro de la DNM la idea de la protección y el servicio al migrante y desalentar la lógica persecutoria y de control. Pero este objetivo tenía que ser llevado a cabo por medio de pequeños objetivos específicos, como por ejemplo la creación de su identidad institucional, según la memoria institucional de gestión del año 2008. Una de las acciones para afianzar la identidad institucional fue la creación y la distribución del periódico “Migraciones”, una publicación interna mensual destinada a los empleados y sus familias.

El objetivo de este artículo se centra en describir los ejes de la nueva identidad institucional de la DNM e indagar sobre su orientación a través del análisis sistemático de los 87 números del periódico “Migraciones” publicados entre los años 2008 y 2015, de las ocho memorias institucionales de gestión (2008-2015), del Manual de Identidad Institucional, de los seis afiches de la campaña gráfica del año 2011 y de los resultados de entrevistas⁶ a informantes clave, funcionarios y empleados de la DNM en ese período (referenciados como “DNM N° 1”, “DNM N° 2”, etcétera, con el fin de garantizar su anonimato) de manera complementaria. Para el estudio de la prensa y las campañas institucionales, utilizamos una metodología cualitativa centrada en el análisis crítico del discurso (ACD) esbozado por Teun van Dijk (1990, 2005) sobre la base de detección de macro-estructuras semánticas sobre el texto periodístico, de la cual partimos para el examen de la identidad institucional del organismo. Entendemos esta última como un conjunto de ideas que los hombres y mujeres quieren imponer a la realidad, que es ilustrada por las mismas pero que solo puede encarnarse en la realidad transformándola y también transformándose (Matus 1998). Asimismo, tuvimos en cuenta el método biográfico en las ciencias sociales para abordar las entrevistas en profundidad, pues éste reflexiona sobre la construcción de la identidad al recobrar la voz del otro en el relato de la experiencia (Arfuch 2010).

I. Cambio de cultura organizacional: el Estado bajo la lupa

Antes de adentrarnos en el objetivo de la DNM de lograr un cambio de cultura organizacional, debemos aclarar que coincidimos con la perspectiva que establece que un Estado puede, mediante las unidades o instituciones que lo componen, fijarse objetivos autónomos realizables mediante sus políticas públicas (Skocpol 1995). Las políticas públicas son, según O’Donnell (2007 [1978]), un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concilia el interés de otros actores de la sociedad civil, en nuestro

⁶ Se realizaron siete entrevistas a informantes clave entre los años 2015 y 2017 en cuatro delegaciones: Rosario, La Pampa, Posadas y sede central. A continuación de las referencias bibliográficas al final del artículo, se colocan los perfiles de los entrevistados citados según lugar de delegación, tipo de cargo, antigüedad, año en que fue realizada la entrevista y si continúa o no en el cargo.

caso la cuestión migratoria. Dentro y fuera de las instituciones del Estado, los actores tienen la posibilidad de identificar sus intereses e ideología (u orientación, en términos de Bertranou 2013), traducirlos en objetivos y diseñar acciones para alcanzarlos.

Tomamos el concepto —algo amplio— de Evans (2007) quien entiende a las instituciones en tanto “reglas del juego” definidas históricamente y construidas socialmente. Acuña y Chudnovsky (2013) agregan que este “conjunto de reglas” puede ser formal e informal y que están destinados a resolver problemas de coordinación y conflictos distribuidos en una sociedad. Las instituciones, especialmente las estatales, distribuyen así poder y recursos y son, a su vez, producto de la lucha y negociación de actores desiguales y que operan en contextos donde existen otras instituciones y otras variables sociales que pueden afectar su funcionamiento (Acuña 2014). Se vislumbra así un problema recurrente para los enfoques institucionalistas: la cristalización de los cambios al interior de las instituciones. Esta perspectiva nos acerca asimismo a la definición de capacidad estatal en cuanto a la aptitud de los entes estatales para cumplir con los fines requeridos, es decir, como una condición previa para el logro de resultados.

Cuando nos referimos a la identidad institucional estamos haciendo alusión a un conjunto de elementos colectivos consensuados que identifican/diferencian a una institución de otra. Concebimos que toda planificación social —en este caso de la identidad de una institución como la DNM— considera una dimensión comunicativa que implica una narrativa argumentativa acerca del futuro deseado. Este tipo de comunicación interna contempla la utilización de distintos medios que permitan modificar los comportamientos sociales y transformen las capacidades de producción social (Matus 1998). En este sentido, todo análisis de situación de una institución parte de su identidad conceptual que debe ser proyectada a través de la comunicación, puesto que el objetivo último es que contribuya a crear la imagen percibida por los “públicos” o actores que la integran. La identidad tiene tres dimensiones conceptuales y operativas: aquello que la institución “es”, su cultura, su misión (dimensión identidad); aquello que dice de sí misma, su identidad transmitida, proyectada (dimensión comunicación); y lo que los “públicos”/actores creen que es, su identidad percibida (dimensión imagen) según Sanz de la Tajada (2014). Desde la perspectiva del Manual de Identidad Institucional de la DNM, la identidad es “el conjunto de características específicas y personales de una entidad, las cuales crean una

forma perceptible y memorable de sí misma y la diferencian de las demás entidades. El término identidad institucional, por el que entendemos su carácter específico, implica todo lo que una institución representa: sus desarrollos, su comunicación, etc.” (Manual de Identidad Institucional de la campaña gráfica institucional 2016: 2).

Como indica Nejamkis (2012), la DNM es una unidad compleja de abordar, no solo por su amplia estructura burocrática extendida por todo el país sino porque se trató, durante décadas, de un organismo que actuó prácticamente de manera autónoma a los gobiernos democráticos (respondiendo a normativas decretadas) y que entendió la cuestión migratoria en términos de seguridad o policíacos (Nejamkis 2012, Biernat 2007) por estar en la órbita del Ministerio del Interior, como ya mencionamos. De hecho, veremos que algunos de nuestros entrevistados caracterizaron a la DNM como un organismo “oscuro”, de ambiente “difícil” o “cerrado”. Esto nos lleva a pensar en la dificultad de abordar al Estado en tanto institución, sobre todo si se trata de un organismo poco transparente. En ese sentido, Abrams (1977) nos recuerda que “...el Estado, como entidad autónoma y distinta, (...) es realmente poderosa y un aspecto de su poderío es su capacidad para impedir el estudio adecuado del Estado” (Abrams 1977: 83). El autor sostiene que el Estado es ante nada una ilusión que esconde un sistema de poder y dominación sumamente material, plausible de ser desentrañado para acceder a la verdadera práctica política. El desafío, desde el punto de vista de la sociología política, se encuentra en no atribuirle al Estado un poder impersonal, legal y normalizador que mediante sus prácticas “legales y legítimas” llegue de manera unívoca e indiscutida a todo el ámbito de lo social, sino en poder indagar en los intersticios, en descubrir las diferentes formas que toma el Estado a través de sus instituciones. El Estado es más que un conjunto de instituciones (o unidades), implica más que la tríada territorio-población-gobierno (o poder) y, además del monopolio de la violencia legítima y el control, ejerce numerosas funciones, algunas de las cuales no son tan evidentes como otras. Teniendo en cuenta esto tomamos la decisión metodológica de invertir la escala, complementando la búsqueda normativa y de los periódicos con las entrevistas en profundidad a los empleados de la DNM, intentando observar al “Estado desde adentro”, moviéndonos entre la premisas de “no personalizar al Estado” y la de “personalizar al Estado” (Bohoslavsky y Soprano 2010), definiendo quién y quiénes son el Estado en cada momento determinado.

II. DNM a partir del año 2004: emergencias y objetivos

A principios del año 2004 la DNM utilizaba para su funcionamiento interno el reglamento de migración de 1965 (Decreto PEN N° 4418/65) (CELS 1999) y tenía aún una estructura organizativa que databa del año 1996 (Decreto PEN N° 1659/96) acorde al espíritu y necesidades de la normativa anterior, es decir, apoyados en la idea del control policíaco del migrante. En el mes de julio de 2004, el decreto N° 836 del PEN declaró la emergencia administrativa de la DNM debido a que —entre otros motivos como la detección de redes delictuales dedicadas al tráfico de personas— el organismo presentaba “severas irregularidades operativas” así como fallas en la estructura organizativa y en la dotación del personal. El decreto anunciaba que se había realizado una evaluación de la situación en que se encontraban las distintas áreas de la DNM (según la estructura organizacional de 1996) y se habían detectado los principales problemas de cada una, así como las acciones a realizar para darles solución. Estas dificultades tenían que ver con la ausencia de mecanismos acordes a la dinámica de la gestión; deficiencias edilicias y de infraestructura; existencia de “normativa migratoria antigua totalitaria”; inadecuada estructura organizacional; falta de información y asesoramiento a migrantes y el desconocimiento de la política migratoria argentina en el mundo⁷. Entre las acciones previstas para resolver estos inconvenientes se evidencian los reiterados pedidos de cambio de estructura organizacional, que llegó recién en los años 2008 y 2012 mediante dos decisiones administrativas de la Jefatura de Gabinete de Ministros (JGM).

Los objetivos y acciones que se dio el Estado a través de la DNM fueron descriptos en los informes y memorias institucionales de gestión y actualmente figuran en la página web del organismo divididos en dos tipos: un informe de control interno y gestión (ICIG) que abarca el período junio del 2003 hasta junio del 2007 y que corresponde a la dirección de Ricardo Rodríguez y ocho (8) memorias institucionales de gestión para cada año entre 2008 y 2015 que corresponden a la administración de Martín Arias Duval (ver Cuadro 1).

El informe de control interno y gestión (ICIG) (2003-2007) planteó como objetivos procurar un marco normativo para la regularización de todos los inmigrantes “a fin de permitir su inserción legal y social” y asegurar los

⁷ Informe de control interno y gestión (ICIG) del período 2003-2007.

controles sobre las personas en el ingreso y egreso al país. En las memorias institucionales de gestión (MIG) se agregaron los siguientes objetivos: “intensificar la política migratoria inclusiva”; “afianzar la seguridad en las fronteras y la soberanía”; “diseñar y aplicar programas para la mejor gestión de funciones y servicios”; reglamentar la ley N° 25.871; mejorar la imagen institucional web; lograr mayor federalismo a través de reuniones de delegaciones y “gestionar una nueva estructura organizacional”. En el año 2011 se redacta un objetivo general que sintetizaría la nueva orientación de la gestión:

Ser un organismo ágil, moderno, eficiente y transparente. Comprometido con la plena integración de las personas y el respeto a los derechos humanos del migrante. Generador de información útil para la toma de decisiones en materia demográfica o poblacional, y para la cooperación inter-jurisdiccional e internacional (MIG 2011)

La profundización de los cambios en la organización comenzó a partir de la gestión de Arias Duval y tendieron a cubrir cuatro acciones primordiales de gestión: 1) la informatización mediante programas propios y específicos aplicando el expediente digital, accesible desde todas las delegaciones para dar una “respuesta única” y no depender de la discrecionalidad de empleados o gestores; 2) la lucha contra la corrupción para “transparentar la administración” (modificaciones a la estructura organizativa), las reuniones “federales” de delegados y “posicionar al organismo” en la sociedad y dentro del organigrama ministerial a partir de la creación de su identidad institucional (DNM N° 2); 3) la formación de sus recursos humanos mediante cursos de capacitación, idiomas y atención; y 4) la vinculación con otras instituciones del Estado y de la sociedad civil. Sobre la dotación de recursos, es importante remarcar el aumento significativo de la planta de empleados totales, pasando de 653 en 1996 a 2084 en 2012 y llegando a 3800 en 2014, según la MIG de ese año.

En cuanto al cambio de cultura organizacional y a la identidad institucional del organismo, en la MIG del año 2008 se establece que “se afianzó el posicionamiento del organismo con la creación de su identidad institucional, aplicada ya a su exposición y comunicación”. Por otro lado, en la misma memoria se explica que la reestructuración de la DNM implicó “resolver algo pendiente por ser un marco imprescindible para la jerarquización, valoración, identidad, posicionamiento e imagen”.

En la MIG del año 2010 se vuelve a nombrar el objetivo del cambio cultural organizacional: “Eleva los niveles de capacitación del personal migratorio y el cambio cultural organizacional con programas propios”. Por último, en la MIG del 2011 se pretende, a modo de objetivo, el fortalecimiento del rol de las delegaciones a partir de “la incorporación de más agentes y su capacitación; la consolidación de la identidad institucional (folletería, afiches, señalética, uniformes); el incremento de los vínculos interinstitucionales con ONGs y con otros organismos estatales relacionados con la temática migratoria y los derechos humanos”.

Nos preguntamos ahora por el sentido del cambio de cultura organizacional, es decir, por la orientación (Bertranou 2013) que los actores o agentes dentro de la DNM le imprimían a esta nueva identidad. Ese sentido lo podemos encontrar en algunas de las acciones llevadas a cabo por la DNM para afianzar su identidad institucional, dentro de las cuales se enmarca la creación y distribución interna del periódico “Migraciones”, cuyo primer número salió en el mes de julio de 2008.

III. El periódico *Migraciones*: la identidad “desde arriba”

Partimos del análisis crítico del discurso (ACD) propuesto por Teun van Dijk (1990, 2005, 2007) que supone a las noticias como un tipo de texto o discurso periodístico. Dicho discurso se compone de estructuras con naturaleza sistemática gobernada por reglas que evidencian ciertas características *ad hoc*, individuales y determinadas por un contexto, es decir, en nuestro caso, los supuestos identitarios que hacen a la cultura institucional de la DNM. Por consiguiente, el objetivo del análisis del discurso consiste en la descripción sistemática de la dimensión textual como contextual. La primera remite a las estructuras del discurso en diferentes niveles de descripción y la segunda relaciona las descripciones estructurales con diferentes propiedades del contexto, como los procesos cognitivos y las representaciones o factores socioculturales (van Dijk 1990).

Cabe aclarar que el ACD prioriza la organización temática de un texto al considerar que construye el significado del mismo. Así, los temas, conceptualizados como macro-estructuras semánticas se componen por diversas proposiciones y/o macro proposiciones (relevantes en tanto que son utilizadas para expresar hechos). La estructura temática de un discurso da

cuenta de los tópicos temáticos globales a los que se refiere una noticia. Así, dividimos el análisis del periódico *Migraciones* en dos pasos. En primer término seleccionamos y analizamos las noticias del periódico durante el período 2008-2015 y construimos una base de datos a partir de la tipología de las secciones que lo componen tales como: a) institucional, b) información general, c) internacionales, d) cultura, historia/sociedad y e) misceláneas. En segundo término reagrupamos las macro proposiciones temáticamente que, o bien hacían a la cultura institucional de la “vieja” DNM o se querían instalar en la nueva: a) la inclusión y la ampliación de derechos, b) la funcionalidad del control, c) lazos de pertenencia institucional.

El periódico tiene ocho (8) páginas con la tapa incluida, cada una correspondiente a una sección. Las secciones son: institucional (tres páginas como mínimo), información general, internacionales, cultura, historia (hasta el número 40), sociedad (desde el número 40) y misceláneas. En el primer número, en el staff figuraban como editor responsable a la DNM, su director, Martín Arias Duval, como jefe de redacción: Hugo Mouján y luego una lista de colaboradores: Diego Sansalone, Carla Montes, Alejandra Ceneri y Cattaneo, Ana Paula Grufi, Federico Gómez Aubone y articulistas de la edición. Aunque el jefe de redacción no varió en los ocho años que salió el periódico, si fueron cambiando los colaboradores así como los articulistas. Entre estos últimos, podemos mencionar a Lelio Mármora, Fernando Devoto y Enrique Aschieri como columnistas fijos durante más de 5 números cada uno. Como colaboradores destacados podemos mencionar a Deborah Russell, Carolina Beneventana, Victoria Hermelo y Enrique Ruiz, entre otros.

En primer lugar, tuvimos en cuenta las características de cada una de las secciones de la publicación (ver Cuadro N° 2). Así, la tapa y las próximas dos páginas corresponden a la sección institucional 1, 2 y 3. En números especiales hay hasta cinco páginas de “institucional”, particularmente el primer número de cada año, donde se realiza un balance del año anterior, o cuando suceden eventos trascendentes, como las fiestas de los inmigrantes (N° 40, por ejemplo), o cuando distinguieron al organismo por la “carta compromiso ciudadano” (N° 43). Esta sección es por su lugar dentro del periódico la más importante y de donde obtuvimos mayor información sobre la orientación de la DNM vinculada a sus objetivos y acciones, por lo cual volveremos sobre esta sección más adelante.

Por otro lado, en la sección “información general” se refiere exclusivamente a información interna de la DNM. Las columnas fijas de esta sección

fueron: “cartas de lectores” (de empleados de la DNM de otras delegaciones, encuentros, anécdotas), “nuestra gente” (casamientos, graduaciones, nacimientos), trivia (crucigrama, foto de un paso fronterizo para adivinar de cuál se trata), deportes (torneos, equipos), capacitación (mejores promedios) y una columna reservada a historias de empleados, noticias curiosas o anécdotas (cómo se llevan los nuevos vehículos a cada delegación, por ejemplo). Esta sección está destinada, según se indica en los dos primeros números, a generar un sentimiento de pertenencia entre los empleados y hacia el organismo. Es en esta sección donde se utiliza con más frecuencia el término “migratorios” para designar a los empleados en tanto “familia” o “familia migratoria” (N° 3, 14, 38, entre muchos otros) o para referirse a la DNM como “esta casa” (N° 6, por ejemplo), haciendo referencia a la idea de hogar que alberga a las familias de empleados. Estos términos los encontramos también en algunas entrevistas, no a funcionarios sino a empleados de más de 10 años de antigüedad en la DNM:

¿Sabés que nos pasa a los migratorios? Los migratorios tenemos una gran familia en Migraciones. Tenemos una cosa (...) Migraciones te genera pertenencia (...) con los sueldos que nos pagan a nosotros ¿quién va a querer venir? Te vas a cualquier lugar del Estado y estás mejor. Y siempre la respuesta es la misma: pero viste que siempre el corazoncito te tira... (DNM N° 1).

Otro empleado apela, ya no al “sentimiento” contenido metafóricamente en la imagen del “corazón que tira” sino directamente al “alma” y a la experiencia:

Se firmó algo con Uruguay —que para nosotros, los *migratorios de experiencia*, nos llamó mucho la atención— que se llamaba “reconocimiento recíproco de competencias” (RRC), un invento medio insólito que reconoce que lo que hace otro por vos es válido y viceversa (...) Para mí, *migratorio de alma*, yo el RRC lo eliminaría porque ¿cómo controlás lo que hacen otros? (DNM N° 3, resaltado de las autoras).

Continuando con el periódico, en la sección “internacionales” se suele tratar un tema por número dado que solo ocupa una página. Estos temas pueden ser: política migratoria europea o de Estados Unidos (en numerosos

números, remarcando la política restrictiva en comparación con la nueva normativa argentina), refugiados, trabajo y migración, migración internacional en cifras, foros internacionales, consumo y migración (ponderando los beneficios económicos de la migración), entre otros. Lo mismo sucede con la sección “cultura”, que trata una problemática por número dividiendo en género: literatura y migración, cine y migración, teatro, música, museo, etcétera.

La sección “historia” se encargó, durante los 40 números que duró, de cuestiones vinculadas a la migración en Argentina desde una perspectiva histórica, nuevamente ponderando los beneficios de la inmigración en nuestro país. En esta sección se desarrollaron las columnas de Fernando Devoto, por ejemplo. Los temas tenían que ver con las diferentes colectividades y su arribo al país, infraestructura edilicia (Hotel de Inmigrantes, Hotel de la Rotonda, el Apostadero), normativa migratoria argentina, patriotas inmigrantes, publicidades antiguas, prensa e inmigración en la historia, la mujer migrante (rebelión de las escobas), entre otros. En el número 40, esta sección fue reemplazada por “sociedad”, que trata las mismas problemáticas pero sin abordarlas necesariamente desde una perspectiva en el largo plazo. En “sociedad” aparecieron artículos sobre estudios académicos, entrevistas a investigadores como Roberto Aruj, Celeste Castiglione o Lucila Nejamkis, entre otros. También en esta sección encontramos notas sobre el censo 2010, la xenofobia en Argentina, informes de la OIM, la trata de personas o la problemática de los refugiados.

Por último, en la sección “misceláneas” hubo, desde el primer número, una columna llamada “testimonio de inmigrantes” donde se relata la vida de un migrante de cada origen, otra con citas de personajes famosos y una columna llamada “¿sabía qué...” con curiosidades varias. Luego de los primeros 40 números del periódico, la DNM editó un libro llamado “Nosotros, los que vinieron”, basado en las 40 entrevistas realizadas para hacer las columnas de “testimonios” (ver Cuadro 2).

En primer término, advertimos que la construcción identitaria institucional construida y dirigida “desde arriba” se referenció explícitamente por primera vez en el N° 35 de mayo del 2011, en la sección institucional 3, para informar que se lanzaba la campaña gráfica de la DNM, evidenciando el compromiso de las autoridades —funcionarios políticos— en esa construcción. En ese artículo, escrito por Andrea Giordano, se establece que la identidad sería la suma de la realidad de la DNM, sus mensajes y su imagen. La construc-

ción identitaria de la organización estuvo compuesta según el artículo, por “una etapa de investigación, identificación, sistematización y diagnóstico de un programa de identidad y se pasó a la etapa normativa donde se interviene en la política de imagen y su comunicación pública” (*Migraciones* N° 35: 3). A partir de este dato, un análisis de la página web del organismo nos permitió observar el componente “cualitativo” de dicha campaña y compararlo con los temas y su tratamiento en el periódico. La campaña constó de seis afiches por tema, a saber: 1) Trata de personas, “No permitas que abusen de vos”; 2) Abordaje territorial, “Ampliando derechos”; 3) Oficinas móviles, “Soluciones y derechos a tu alcance”; 4) Derechos de los migrantes, “Igualdad, inclusión y futuro”; 5) Expediente digital, “Más tecnología para darte un mejor servicio” y 6) Control fronterizo, “Con presencia en 149 pasos”.

Volviendo al periódico, en las otras oportunidades que aparece el término identidad, lo hace para referirse a la propia identidad de la DNM pero de manera monolítica y no analizando elementos constitutivos ni contenidos que enfatiza su lugar de enunciador y se acerca hacia un lugar pedagógico. Este es el caso del N° 37 de Julio de 2011, donde el entonces director de la DNM, Martín Arias Duval, escribe un artículo que comienza de esta manera:

Cuando pensamos en la edición de este periódico, lo concebimos como un medio de comunicación interno de la Dirección Nacional de Migraciones. Queríamos ir generando de a poco —y a través de distintas estrategias—, una identidad propia, y un sentido de pertenencia de cada uno de nosotros a la DNM (*Migraciones* N° 37: 1).

En segundo lugar, no podemos desconocer los elementos visuales centrales que construyen la identidad institucional: logos, uniformes consensuados con los empleados, cartelería, folletería, afiches, entre otros. También advertimos que cuando se apela a la cultura organizacional, se lo hace en tanto objetivo a cumplir o para definir acciones en pos de una estrategia mayor. Por ejemplo, en el N° 1 del periódico (julio de 2008), el artículo principal de la sección institucional 3 se denomina “Por una mejor cultura organizacional” y relata la reunión federal de delegados de todo el país y los temas que se discutieron en dicha reunión. En el N° 2 se refiere al cambio organizacional, pero ya no al cultural.

Por otra parte, dentro de los eventos que mayor cobertura ocupan en los 87 números del periódico, debemos aclarar que, dado el peso de la sección

institucional (tres secciones por número, en ocasiones cinco), todas las acciones de la DNM en este período tuvieron un espacio en el periódico, desde la reglamentación en el año 2010 a la compra de vehículos o la refacción de un sector de la delegación Mar del Plata. Dentro de esta sección, podemos remarcar el lugar preponderante que cada año le otorgaron a los festejos del día del inmigrante y a la fiesta de las colectividades cuando la DNM participó activamente, como una forma de visibilizar la contribución de otros actores sociales en la institución y enfatizando una relación cómplice y horizontal. Muy en sintonía con la campaña gráfica ya indicada, los artículos institucionales se focalizaron, en un principio, en los derechos de los inmigrantes (N° 8, 37, 53, 70) pero luego dieron lugar a otro término, la inclusión, que comenzó a aparecer como objetivo de la DNM en convenios, cursos y vinculaciones con otros organismos (N° 74, 76 y 86). Asimismo, la creación y cada una de las reuniones de la mesa de diálogo desde sus inicios en el año 2014 ocupó durante un tiempo la sección institucionales (N° 71, 73, 74, 76 y 77).

Sobre los temas extra institucionales, estimamos que los de las secciones cultura, sociedad e historia también reflejan la orientación de la DNM en esos años. Aquí observamos artículos sobre los migrantes y la formación en cada nivel educativo, los migrantes y la salud, o la cultura o el comercio, el tratamiento de los migrantes en la prensa, la xenofobia en Argentina, etcétera.

Nuevamente, desde un halo de distancia, estuvieron presentes en el periódico las autoridades más relevantes como el director nacional de la DNM (en cada número hay una o más fotografías suyas) y el ministro del Interior y de Transporte, Florencio Randazzo. A partir del N° 6 comienzan a aparecer noticias destinadas a cada dirección o área y fotografías de sus directores o equipos enteros. Lo mismo sucedió con las delegaciones, que tuvieron su página de presentación. Un caso particular lo constituye la figura del director de la Dirección de Asuntos Internacionales y Sociales y de la CONARE, Federico Agusti. Su primera aparición en el periódico fue en una opinión recién en el N° 46 (mayo del 2012) con su fotografía en primer plano. Sin embargo, desde entonces apareció en 14 números (N° 47, 62, 65, 71, 73, 74, 75, 78, 80, 82, 83, 85, 86 y 87), en algunos de ellos con artículos escritos por él, en casi todos con fotos y en el N° 86 en seis páginas diferentes y en cuatro fotografías. Esto pareciera tener que ver con el importante rol que cumplieron desde el año 2012 los programas para refugiados, la mesa de diálogo y el lugar ocupado por la DNM en los foros internacionales, además de los convenios varios firmados por otros países, espacios donde la autoridad representante de la DNM era Agusti.

Por último, observamos que dentro de la sección institucionales las noticias sobre los controles (aumento de controles, mejor equipamiento, aumento del cuerpo de inspectores, reformas edilicias en pasos fronterizos, etcétera) aumentaban considerablemente en los años electorales. Mientras que cada año había una o dos notas sobre los controles fronterizos o de permanencia, en el año 2011 hubieron dos sobre controles fronterizos (N° 33 y 37) y cinco sobre los controles de permanencia (N° 31, 33, 35, 37 y 40). En el año 2015, por otra parte, hubo solo un artículo sobre control fronterizo (N° 85) pero tres sobre controles de permanencia (N° 77, 82 y 85). Este descubrimiento nos serviría para alimentar la hipótesis elaborada en un trabajo anterior (Linares 2017b) de que la cuestión fronteriza, en tanto “cuestión” política, es menos relevante que la migratoria dado que no afecta el centro político y demográfico del país, es decir, a la ciudad y la provincia de Buenos Aires. La presencia migrante en Buenos Aires es una cuestión que gana lugar en la agenda electoral constantemente mientras que la frontera no, esta última solo ocupa un lugar en la agenda si es abordada desde la problemática del narcotráfico, es decir, en términos de seguridad y no estrictamente migratorios.

IV. Temáticas principales a través del periódico *Migraciones*

A partir del análisis puntilloso de las noticias que componen las secciones del periódico “Migraciones”, construimos tres macro proposiciones que temáticamente se referencian con la cultura institucional que representa el pasaje de una “vieja” a una nueva DNM. Estos temas centrales son: a) la inclusión y la ampliación de derechos, b) la funcionalidad del control, y c) lazos de pertenencia institucional.

a) La inclusión y ampliación de derechos

En esta principal lectura de los 87 números del periódico apareció una orientación casi sin fisuras y acorde a la nueva legislación migratoria argentina. En tanto parte de la estrategia de identificación institucional, se basó en mostrar, en primera medida una gestión eficiente. Todas las notas en las tres secciones “institucional” estaban destinadas a evidenciar los cambios en pos de la transparencia, la calidad del servicio, la rapidez, los avances tecnológicos, edilicios y de infraestructura. Pero también encontramos elementos cualitativos como componente identitario: el respeto a los derechos de los

migrantes, la inclusión social, educativa y laboral de los migrantes, la interculturalidad (N° 72), lecturas críticas sobre el multiculturalismo (N° 85), la protección a los refugiados y los aportes —de todo tipo— de la migración internacional en la sociedad de destino. Las fisuras con esta orientación la constituyen los numerosos artículos sobre la cantidad, la rigurosidad y los migrantes indocumentados detectados en los controles de permanencia, especialmente en los dos años electorales.

b) La funcionalidad del control

Bascular entre el control y la inclusión del migrante parece ser una constante de la DNM, como propusimos hipotéticamente al inicio de este trabajo. Según las entrevistas realizadas a ex funcionarios de la DNM, los cambios en la cultura organizacional estaban dirigidos a que los funcionarios y empleados fueran modificando no solo los protocolos de atención sino también las actitudes que se correspondían con la legislación anterior. Un ex funcionario DNM relata: “...la cultura organizacional de la DNM era como un híbrido, un organismo muy cerrado, todo adentro, nada hacia afuera y no tenían muy claro, los de la DNM, si eran empleados administrativos del Estado o eran una organización cuasi policial. No lo tenían muy claro, de hecho creo que estaban más por la opción b) que por la a), sobre todo los inspectores” (DNM N° 2). Según el punto de vista de este funcionario era necesario que los funcionarios medios y los empleados tuvieran “una visión más global de lo que significa un organismo del Estado, de en qué medida ellos están aportando a la política migratoria de un país o como se puede sostener o modificar una política migratoria desde la gestión” (DMN N° 2). Como observamos, el control por parte de la DNM al migrante no cesó sino que, en ocasiones, aumentó y se volvió más eficiente gracias a los avances tecnológicos. También aumentaron los pasos fronterizos bajo control de la DNM y no ya dirigidos por la policía auxiliar migratoria, lo que implicó nuevos esfuerzos en pos del control fronterizo. Sin embargo, las lógicas a las que apela la DNM para justificar el control de permanencia responden a los objetivos de regularización documentaria y no meramente a la persecución de “ilegales”.

c) Lazos de pertenencia institucional

El periódico tuvo un objetivo concreto: crear un vínculo de pertenencia entre los empleados y la institución, pero no cualquier institución ni en cualquier momento: se trataba de un organismo que estaba cambiando de

orientación. Por lo tanto, se trataba de generar pertenencia entre los empleados y los nuevos ejes de la gestión. Como explica el ex funcionario de mayor rango entrevistado:

Y otra de las estrategias para el tema de la cultura organizacional lo que hicimos fue crear un periódico de circulación interno (...) La idea era la identificación del empleado con el organismo. Y el periódico tenía la estructura, tenía una sección que era institucional de migraciones y (...) había un institucional del ministerio, después algunos temas de cultura y temas sociales. En las sociales poníamos algo que había escrito otro, o casamientos de tal delegación, o nacimientos con fotos de los bebés, eso con la idea de federalizar. Y en el periódico también hacíamos un poquito de bajada de línea, a través de las fotos o de los mensajes (DNM N° 2).

La “bajada de línea” significaba hacer llegar un mensaje claro sobre la nueva orientación de la gestión que no se quedara en la letra de la norma sobre la inclusión, los derechos de los migrantes o la prioridad de los migrantes del Mercosur, sino que mostrara “hechos”. Los “hechos” llegaban a partir de las noticias institucionales sobre acercar los derechos al migrante, el abordaje territorial, la federalización, así como a partir de las fotos de las autoridades reunidas con los colectivos de migrantes o los académicos, por ejemplo, o de los grandes titulares sobre convenios y cooperación con otras instituciones o mostrando a la DNM participando de determinados eventos como el día del inmigrante.

Dado que la circulación interna encontró resistencias, el periódico comenzó a enviarse a los domicilios particulares de los empleados.

Al principio el periódico circulaba por las oficinas, después me di cuenta que los jefes en vez de dárselos a los empleados, los tiraban porque no les importaba. Yo siempre quise hacerlo en papel, y entonces como veía que los jefes mucho no acompañaban con eso dije, bueno, a partir de ahora se los mandamos a la casa por correo. Entonces uno llegaba a su casa y se encontraba con el periódico de Migraciones y no lo leías solo vos sino que lo leía tu familia. Estaba bueno porque hacía participar a la familia y eso era bajada de línea también (...) Mas o menos esas eran las cosas que nosotros buscamos para hacer el cambio, el quiebre de cultura institucional u organizacional (DNM N° 2).

El desafío de instaurar una identidad institucional en este caso fue, al parecer, hacerlo sobre la base de otra que en términos ideológicos era opuesta, y por eso se refiere al “cambio” y sobre todo al “quiebre” de la cultura institucional.

V. Conclusión y pistas de análisis

La DNM se ocupó desde el año 2004 de hacer frente a la emergencia administrativa decretada por el Ejecutivo Nacional e iniciar las primeras grandes modificaciones dentro del organismo. Sin embargo, fue recién a partir del año 2008 que la gestión pudo llevar a cabo acciones para cumplir con objetivos menos “urgentes” pero institucionalmente considerados necesarios. Especialmente, teniendo en cuenta que su función en tanto dispositivo de gestión de la cuestión migratoria en Argentina dependía del cumplimiento de esos objetivos. La dirección consideró que uno de estos objetivos, el “cambio de cultura organizacional”, era fundamental para poner peso en la idea del servicio y la protección del migrante y no en el control o persecución. Estimamos que este fin funcionó como objetivo general, abordable solo mediante el cumplimiento de otros objetivos específicos entre los cuales encontramos el cambio de la estructura institucional, la creación de una identidad institucional, el posicionamiento de la DNM “ocupando espacios” propios y la creación del periódico “Migraciones”, entre otros.

El periódico *Migraciones* salió entre los años 2008 y 2015 casi sin interrupción y contó con seis secciones, siendo “institucionales” la más importante por la cantidad de páginas dedicadas dentro del mismo. A partir del análisis de las noticias reagrupamos las macro-posposiciones a partir del criterio de relevancia para la composición de la nueva cultura organizacional: a) la inclusión y la ampliación de derechos, b) el mandato/la funcionalidad del control, c) la cercanía/pertenencia institucional. Para resumir, observamos que la creación de la identidad institucional del organismo fue un objetivo específico en la MIG del año 2008 y, por los datos en el N° 35 del periódico, comprobamos que luego de un análisis, evaluación y adecuación de la normativa se lanzó la campaña gráfica de identidad institucional en el año 2011. La orientación de la identidad que la Dirección Nacional quería construir “desde arriba” pretendía que, en la pulseada entre el control y el servicio fuese éste último el ganador. Consideramos que esto se logró parcialmente, dado que la balanza volvió a posicionarse del lado del control durante los años de elecciones (2011 y 2015).

Por otro lado, advertimos que el objetivo comunicacional de creación de la identidad institucional estuvo más fuertemente orientado hacia “adentro” del organismo que “hacia afuera” remarcando la apuesta por un plan de comunicación interna. Si bien “hacia afuera” la DNM “ocupaba espacios” (en ferias, por ejemplo), para la dirección de la gestión todas las acciones tenían como objetivo “bajar una línea” remarcando su enunciación pedagógica y exponiendo una orientación para que llegue especialmente a los empleados de la DNM. Esto se debe, como vimos en las entrevistas, al convencimiento de que la identidad previa de la DNM como organismo del Estado no estaba clara y que estaba orientada más hacia el control de tipo policial que al servicio a la comunidad y al migrante.

En ese sentido, el periódico *Migraciones* tenía como único objetivo crear un vínculo entre una DNM que estaba cambiando su orientación y los empleados de ese organismo. Como señalamos a partir de las entrevistas, los empleados con mayor antigüedad ya manifestaban tener un sentimiento de pertenencia hacia la institución. El problema entonces era, en realidad, generar una identificación no con el organismo sino con la nueva orientación del mismo. Y aquí consideramos útiles las reflexiones de Bohoslavsky y Soprano (2010) sobre “personalizar al Estado” en cada momento determinado: saber quién y quiénes ocupan los espacios de poder dentro del organismo, cuáles son sus intereses y con quiénes dialogan, conocer sus trayectorias educativas o laborales y —teniendo en cuenta las formas de “hacer” política en la Argentina— sus lealtades políticas (tejiendo la red de “hombres de” entre los actores políticos). Por eso rescatamos, a modo de pista para futuros análisis, la visibilidad/invisibilidad de ciertas autoridades del organismo en el periódico y la relevancia de las notas (cantidad, fotos, periodicidad) en las que aparecen. Cabe preguntarnos si estas autoridades representan una mayor o menor identificación con la nueva orientación que la dirección nacional deseaba imprimirle a la DNM.

Por último, como revisión del esfuerzo realizado para la instauración de una nueva identidad institucional y retomando las dimensiones identitarias propuestas por Sanz de la Tajada (2014), consideramos que la DNM proyectó su identidad de forma vertical o “desde arriba” fuera de toda participación horizontal o en red por parte de los actores que la integraban más allá de cierta visibilización a través de secciones del periódico como las “cartas de lectores”, “nuestra gente”, “deportes”, “capacitación” y la columna que relataba las historias de empleados y anécdotas. Esta decisión se concentró en la transmisión de su identidad proyectada, aquello que la institución dice de sí

misma, es decir, sus valores democráticos, su pluralidad y prácticas de inclusión en un contexto donde la institución se encontraba en cambio entre la vieja DNM (vinculada a la funcionalidad del control) y la nueva (vinculada a la inclusión y la ampliación de derechos). Esta situación generó un nuevo escenario, muchas veces confuso como vimos plasmado en las entrevistas realizadas a los “migratorios de alma”, acerca de la imagen percibida, es decir, en la creación de lazos de pertenencia. Sin embargo, como indica Matus (1998), las nuevas ideas solo pueden encarnarse en la realidad transformándola y también transformándose.

CUADRO I

Principales acciones institucionales de la DNM destinadas al cambio organizacional (2008-2015)

Cambio organizacional Período 2008-2011 (1° Gobierno CFK) MIGs 2008, 2009, 2010 y 2011	Cambio organizacional Período 2012-2015 (2° Gobierno CFK) MIGs 2012, 2013, 2014 y 2015
<ul style="list-style-type: none"> - Posicionamiento DNM: identidad institucional. - Diseño tecnológico del Sistema informático de Admisión de Extranjeros (SADEX). - Consolidación de la gestión pública: firma de la Carta Compromiso con el Ciudadano. - Modernización web: nuevas aplicaciones instrumentales e informativas. - Ampliación y profundización del federalismo: reuniones de delegados. - Reestructuración DNM: intensificación del esquema institucional y funcional. - Formación de los empleados: plataforma Moodle de capacitación a distancia (e-learning) en 2008, 1638 agentes; en 2009, 1560. - 2009: Turnos por call center y vía web. - Mejoramiento escalafonario de 360 empleados comprendidos en Grado 4 o superior. - Creación del Área Técnica de Análisis Documental (seguridad). - Mejoramiento de las infraestructuras edilicias. - Creación del Departamento de Extranjeros Judicializados. - 2010: Apertura Delegación San Luis y oficinas migratorias en Puerto Gral. San Martín (Santa Fe) y Aimagasta (La Rioja). - Creación Delegación Alte. Brown. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reestructuración del organigrama institucional. - Instrumentación firma y expediente digital en trámites de radicación, despapelización. - Creación del Área de Información Migratoria, luego elevada al rango de Dirección. - Curso Obligatorio de Inducción para el Personal Ingresante y obligatoriedad de aprobar el Curso de Documentología. - Organización y diseño de nueve regiones geográficas para sistematizar los requerimientos logísticos, de recursos humanos y de control de gestión, para la totalidad de los pasos de frontera del país. - Creación de Mesa de Diálogo Migratorio para analizar y buscar mejorar las políticas públicas. - Mejoramiento y atención de los recursos humanos para un plantel de más de 3.800 empleados. - Distinción a la DNM por parte del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) por los progresos realizados en la institucionalización de la planificación de la capacitación en la Primera Jornada Argentina de Capacitación en el Estado. - 2014: Creación Departamento de Información, Asistencia y Cooperación (DIAC). - Creación Delegación Florencio Varela y Of. Migratoria CABA Oeste. - Creación Delegación Villa Gesell.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de las Memorias Institucionales de Gestión 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.

CUADRO 2

Periódico *Migraciones*: secciones y temas (primeros 10 números)

N/ Sección	Institucional 1	Institucional 2	Institucional 3	Información General	Internacionales	Cultura	Historia /Sociedad (Nº 40)	Misceláneas
N 1 07/08	2º etapa Patria Grande. Gestión a "contramano del llamado "primer mundo"	Cumbre de Migración y seguridad	Mejorar la cultura organizacional : RENAPER, DNI e igualdad, reunión delegaciones y autoridades	Sociales: nuestra gente	Directiva de retorno: dureza del viejo continente	reseña libro Devoto, museo itinerante	Asilo de inmigrantes	Citas, testimonios de inmigrantes, "Sabía que?, Staff
N 2 08/08	Nueva estructura para la DNM: Un cambio organizacional para una gestión moderna "Empleados... con la satisfacción de pertenecer"	Lo institucional, al frente: carta de compromiso ciudadano.	Cursos de capacitación control ingresos y egresos. Patria Grande: 100000 tramites resueltos	Historias de frontera: Mendoza y Posadas. Nuestra gente, correo lectores	Creces las remesas, qué comemos, refugiados	Reseñas libros	Del barco al Hotel. Art de Devoto sobre políticas migratorias en Europa, efemérides	Testimonio de inmigrantes. Decálogo de inmigrantes de 1902
N 3 09/08	Carta compromiso ciudadano ("el desafío de mejorar nuestro trabajo")	Temas del Ministerio: capacitación virtual y solución de los DNI	Reunión Delegados del Sur, Capacitación (Repación Administrativa, Atención al Público y Curso para el Personal de Mantenimiento). Frenar a los oportunistas (sobre el trabajo migrante en negro)	Nuestra gente, anécdotas de los viajes, Día del Inmigrante en Rosario	Análisis geopolítico demográfico, migrantes bolivianos, y sección breves (ciugias étnicas, niños refugiados)	Migrantes en la escuela: convivir con la diferencia. Cine y sugerencias de libros	Columna de Devoto. Publicidades antiguas, art. sobre Garibaldi	Testimonios: (Damasco)
N 4 10/08	Festejo Día del Inmigrante	Encuentro Delegados en Sede Central, Arias Duval en la Rioja, carta compromiso, Seminario para empleados (Devoto, Novik, Cerruti, etc).	Capacitaciones sobre la nueva Ley (art 70, manual de procedimiento de Jurídicos)	Nuestra Gente, historia de "un migratorio " mudado a otra Delegación, carta a lectores	Derribando muros (fronteras), trabajo y migración y Breves	Museo, libros, cine	1º Decreto argentino sobre fomento a la inmigración, efemérides, pioneros suizos	Testimonio, texto de E. Galeano "El Diablo es extranjero"
N 5 11/08	Reglamentación del 25.871: DNM manda proyecto y forma Comisión Asesora	Presentan dos áreas nuevas: Control Aereo y Gestión Técnica. Auditoría interna, nota I	CFK en DNM, capacitación (tutores moodle), nuevas camionetas	Nuestra gente, traductora de chino de la DNM, anécdotas sobre traslado de camionetas al interior	Foro en el Mercosur, exilio.	Noche de los Museos. Sugerencias: visitar china town.	El Apostadero, CN de 1853 art 25, efemérides	Testimonio (de Kasajstán)
N 6 12/08	Carta de M. Arias Duval. Resumen y baance del 2008	Auditoría Interna, nota II. Seminario sobre discriminación laboral, la DNM en Paraguay	INFORME ESPECIAL: balance 2008	Nuestra Gente, el orgullo de pertenecer (carta abierta, identidad)		Museo, libros, cine	Galeses y la virgen de los inmigrantes, Urquiza y la inmigración	Testimonio (paraguayo)
N 7 No disponible								
N 8 02/09	SADeX: Rotundo cambio operativo en trámites de radicaciones	Auditoría Interna nota III, control de un cruceo, refacciones en Sede Central, Capacitación (créditos)	Derechos de los inmigrantes (Defensoría General de la Nación), nuevo manual de control de permanencia, agilización de trámites	Nuestra Gente, historias de empleados,	"Migración es consumo", los éxodos del clima	Libros: los que vienen y los que se van, museo de la inmigración en el cine, libros, lunfardo italiano	60 años de la DNM, los gauchos judíos, efemérides	Testimonio (de Santo Domingo)

N 9 03/09	Solidaridad en Tartagal	Auditoría Interna nota IV, aglización en Ezeiza, capacitación (cursos: Admisión de Ingresantes y Departamento Certificación) Curso a Gendarmes	Calidad total nota I (Administración Pública), Reunión colectividad boliviana para regularizar	Vida de empleados, Nuestra Gente	Africanos a la mar, Ellos migran solas, contra la trata, Aumento de solicitudes de Asilo	Argot francés, libros	Ley Avellaneda, efemérides	Testimonio (Bolivia y Cerdeña)
N 10 04/09	Nuevo manual de control unifica criterios y procesos	Resguardar a los refugiados, convenios con italianos, plan piloto para agilizar tránsitos.	Calidad total nota II, nuevo call center, coto a la irregularidad (operativos de control), refacciones, capacitación (Fraude documentario e informático)	Medallas a empleados, Nuestra Gente,	igual al n° anterior	Estudiantes secundarios en el museo	Patriotas inmigrantes, San Patricio, coreanos en Flores	Testimonio (Brasil)

Fuente: elaboración propia en base a los 86 números analizados del Periódico Migraciones (recorte de los primeros 10 números).

Bibliografía

- Abrams, Phlipip (1977)** “Notas sobre la dificultad de estudiar el estado”, en *Journal of Historical Sociology*, Vol.1, N° 1.
- Acuña, Carlos y Mariana Chudnovsky (2013)** “Cómo entender las instituciones y su relación con la política: lo bueno, lo malo y lo feo de las instituciones y los institucionalismos”, en Acuña, Carlos (comp.) *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Acuña, Carlos (2014)** “Introducción: qué hacemos en estos volúmenes y porqué lo hacemos”, en Acuña, Carlos (comp.) *El Estado en acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- Arfuch, Leonor (2010)** *El espacio biográfico. Dilemas de la subjetividad contemporánea*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.
- Bertranou, Julián (2013)** “Creación de agencias especializadas, capacidad estatal y coordinación interinstitucional. Análisis del caso de la Agencia Nacional de Seguridad Vial en Argentina”, en *Perspectivas de políticas públicas*, Año 2, N° 4.
- Biernat, Carolina (2007)** *¿Buenos o útiles?: la política migratoria del peronismo*. Buenos Aires, Biblos.
- Bohoslavsky, Ernesto y Germán Soprano (eds.) (2010)** *Un estado con rostro humano: funcionarios e instituciones estatales en Argentina de 1880 hasta la actualidad*, Buenos Aires, Prometeo.

- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) (1999) *Inmigración, política estatal y vigencia de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de los inmigrantes y trabajadores migratorios peruanos y bolivianos en Argentina*, Informe realizado para la Plataforma Sudamericana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, Buenos Aires.
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales) (2005) “Capítulo XIV: A dos años de la nueva Ley de Migraciones: avances, cuestiones pendientes y casos preocupantes”, *Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Humanos en Argentina*, Buenos Aires.
- Courtis, Corina (2006) “Hacia la derogación de la Ley Videla: la migración como tema de labor parlamentaria en la Argentina de la década de 1990”, en Grimson, Alejandro y Elizabeth Jelin (comps.) *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*, Buenos Aires, Prometeo.
- Espinoza Molina, Ezequiel (2015) “Notas sobre la dificultad de etnografiar el Estado”, en *Estudios Sociales del Estado*, Vol. 1, Nº 2.
- Evans, Peter (2007) *Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal*, Bogotá, Ilsa.
- Isuani, Fernando (2012) “Las capacidades estatales”, en Alza Barco, C. (ed.) *Actas del VI Seminario de Reforma del Estado: Gestión pública: balance y perspectivas*, Lima, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Le Gall, Julie y Susana Sassone (2008) “Tournant des politiques migratoires en Argentine”, en *EchoGéo*, Nº 3.
- Linares, María Dolores (2017a) “Política migratoria, instituciones y capacidad estatal: la Dirección Nacional de Migraciones (República Argentina) entre los años 2004 y 2015”, en *Polis*, Nº 48.
- Linares, María Dolores (2017b) “El Estado en los bordes: política migratoria y fronteriza de la República Argentina entre 1970-2010”, en Benedetti, A., S. Braticевич, A. Rascovan y C. Tommei (comps.) *Bordes, límites, frentes e interfaces. Algunos aportes sobre la cuestión de las fronteras*, Buenos Aires, Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras (UBA).
- Matus, Carlos (1998) *Estrategia y plan*, México, Siglo XXI.
- Nejamkis, Lucila (2012) “Políticas migratorias en tiempos kirchneristas (2003-2010): ¿un cambio de paradigma?”, en Novick, Susana (dir.) *Migraciones y políticas públicas. Nuevos escenarios y desafíos*, Buenos Aires, Catálogos.
- Novick, Susana (2008) “Migración y políticas en Argentina: tres leyes para un país extenso (1876-2004)”, en Novick, Susana (comp.), *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*, Buenos Aires, Catálogos.
- Novick, Susana (2012) “Introducción”, en Novick, Susana (dir.) *Migraciones y políticas públicas. Nuevos escenarios y desafíos*, Buenos Aires, Catálogos.

- Oszlak, Oscar y Guillermo O'Donnell (2007 [1978])** “Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación”, en Acuña, Carlos (comp.) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual*, Buenos Aires, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Pacecca, María Inés (2000)** “Legislación, migración limítrofe y vulnerabilidad social”, en *Realidad Económica* N° 171, Buenos Aires, Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE).
- Penchaszadeh, Ana Paula (2012)** “Migraciones y derechos políticos: ¿Democratización y extensión de la ciudadanía o nuevas formas de la extranjerización en democracia?”, en Novick, Susana (dir.) *Migraciones y políticas públicas. Nuevos escenarios y desafíos*, Buenos Aires, Catálogos.
- Sanz de la Tajada, Luis Ángel (2014)** *Auditoría de la imagen de empresa. Métodos y técnicas de estudio de la imagen*, Barcelona, Síntesis.
- Sassone, Susana María (2004)** “Políticas migratorias y la integración en el Mercosur: Actores institucionales y tensiones emergentes en la República Argentina”, en *Geodemos*, N° 7/8.
- Skocpol, Theda (1995)** “El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual”, en Grompone, Romeo, Alberto Adrianzén, Julio Cotler y Sinesio López (comps.) *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias*, Lima, IEP.
- Van Dijk, Teun (1990)** *La noticia como discurso. Comprensión, estructura y producción de la información*, Barcelona, Paidós.
- Van Dijk, Teun (2005)** “Ideología y análisis del discurso. Utopía y Praxis Latinoamericana”, en *Afio* N° 10, Vol. 29.
- Van Dijk, Teun (coord.) (2007)** *Racismo y discurso en América Latina*, Barcelona, Gedisa.

Fuentes DNM

- Periódico *Migraciones*, N° 1 a 87 (N° 7 no disponible), de julio de 2008 a diciembre de 2015.
- DNM, Manual de Identidad Institucional de la Campaña Gráfica institucional, versión 2016. Disponible en línea.
- DNM, Informe de Control Interno y Gestión (ICIG), 2003 a 2007.
- DNM, Memoria Institucional de Gestión, años 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 y 2015.
- DNM, Afiches de la Campaña Gráfica institucional, disponible en línea en www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica

Entrevistas

- DNM Nº 1: Empleado, luego alto funcionario, 16 años antigüedad, delegación La Pampa. Santa Rosa, año 2015 y 2016. Continúa empleado.
- DNM Nº 2: Exalto funcionario, 8 años de antigüedad, delegación Sede Central. Buenos Aires, octubre 2016. No continúa en el cargo.
- DNM Nº 3: Empleado, 38 años de antigüedad, delegación Sede central. Buenos Aires, octubre 2016. Continúa empleado.

Normativa consultada

- República Argentina, Decreto 4418/1965, Reglamento de Migración, Buenos Aires, 4 de junio de 1965.
- República Argentina, Ley 22.439/1981. Ley general de migraciones y de fomento de la inmigración, publicada en el Boletín Oficial el 27 de marzo de 1981.
- República Argentina, Decreto 1659/96 del PEN. Apruébese la estructura organizativa del citado organismo descentralizado, Bs. As., 27/12/96. Publicado en el Boletín oficial el 15 de Enero de 1997.
- República Argentina, Ley 25.871/2004, Ley de migraciones, Política migratoria argentina, publicada en el Boletín Oficial el 21 de enero de 2004.
- República Argentina, Decreto 836/2004, Dirección Nacional de Migraciones, Declárase la emergencia administrativa del citado organismo descentralizado de la órbita del Ministerio del Interior, publicada en el Boletín Oficial el 7 de julio de 2004.
- República Argentina, Decisión Administrativa 250/2008, Jefatura de Gabinete de Ministros, Dirección Nacional de Migraciones, Estructura organizativa – Aprobación, Buenos Aires, 25 de junio de 2008. Publicada en el Boletín Oficial el 30 de junio de 2008.
- República Argentina, Decreto 616/2010 P.E.N., Migraciones, Reglamentación de la Ley de Migraciones Nº 25.871 y sus modificatorias, Buenos Aires, 3 de mayo de 2010.
- República Argentina, Decisión Administrativa 1395/2012. Jefatura de Gabinete de Ministros, Dirección Nacional de Migraciones, Estructura organizativa–Aprobación, Buenos Aires, 20 de diciembre de 2012. Publicada en el Boletín Oficial de 27 de diciembre de 2012.

Resumen

A partir de los cambios en la política pública migratoria de la República Argentina desde la sanción de la Ley de Migraciones N° 25.871 (2004), la Dirección Nacional de Migraciones —en tanto dispositivo de gestión— se propuso como objetivo lograr el “cambio de cultura organizacional” y, dentro de éste, crear su identidad institucional. Una de las acciones para ello fue la creación y la distribución del periódico *Migraciones*. El objetivo de este artículo se centra en des-

cribir los ejes de la nueva identidad institucional de la DNM e indagar sobre su orientación a través del análisis sistemático de los 87 números del periódico (entre 2008 y 2015), de las ocho memorias institucionales de gestión (2008-2015), del Manual de Identidad Institucional, de los seis afiches de la campaña gráfica del año 2011 y de los resultados de entrevistas a informantes claves, funcionarios y empleados de la DNM en ese período.

Palabras clave

Política pública migratoria – cultura organizacional – identidad institucional – análisis crítico del discurso – Dirección Nacional de Migraciones

Abstract

As a consequence of changes in the República Argentina's migration public policy since the approval of the Migration Law 25.871 (2004), the Argentina's National Direction of Migration —as a public administration agency— followed the aim of change its “organizational culture” and setting up a new institutional identity. One of the actions was the creation and distribution of *Migraciones* newspaper. The objective of this contribution is

the description and analysis of the DNM's institutional identity and to inquire about its new orientation through the systematic analysis of 87 issues of the newspaper (between 2008 and 2015), eight institutional memories (2008-2015), the Institutional Identity Manual, six posters of the 2011 graphic campaign and the results of interviews with key informants, authorities and employees of the DNM during that period.

Key words

Migration public policy – organizational culture – institutional identity – critical discourse analysis – Dirección Nacional de Migraciones