

SOBRE OTREDADES Y DERECHOS: NARRATIVAS MEDIÁTICAS Y NORMATIVAS SOBRE EL ACCESO DE LA POBLACIÓN MIGRANTE A LA SALUD PÚBLICA

ON OTHERNESS AND RIGHTS: MEDIA AND NORMATIVE NARRATIVES ABOUT
MIGRANTS' ACCESS TO PUBLIC HEALTH

Yamila Soledad Abal

Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas,
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
yamila.abal@gmail.com

Cecilia Eleonora Melella

Instituto de Investigaciones Gino Germani,
Universidad de Buenos Aires
cemelella@gmail.com

Brenda Matossian

Instituto Multidisciplinario de Historia y Ciencias Humanas,
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
bmatossian@gmail.com

Resumen

A principios de 2018, fueron presentados varios proyectos de ley con el objeto de regular el acceso gratuito a los servicios públicos de salud y de educación superior de aquellos migrantes internacionales que no revistieran la condición de “residentes permanentes” sobre la base de criterios de “reciprocidad”. Durante casi dos semanas, los proyectos concentraron gran parte de la atención mediática, instalándose como tema prioritario de la agenda pública. A través del análisis de dichos proyectos y de su tratamiento en la prensa digital hegemónica, este trabajo propone una exploración de las narrativas que circularon en relación al acceso gratuito de la población migrante a la salud, para posteriormente indagar sobre los efectos simbólicos que produce la hipervisibilización de una determinada posición política sobre el tema. Se aplicó una

metodología cualitativa centrada en los análisis de discurso y de contenido con el objetivo de analizar la articulación entre el discurso jurídico y el discurso mediático e indagar el modo en que las narrativas que circulan a través de los medios hegemónicos instituyen y son instituidas por el imaginario social sobre la gratuidad del acceso a la salud para la población migrante. Como resultado, fue posible identificar tres operaciones discursivas: (a) el desplazamiento de la idea de salud como derecho a la salud a un objeto de negociación diplomática basada en la reciprocidad; (b) la asociación del desborde de los servicios de salud con la demanda de atención por parte de los migrantes, lo que oculta el carácter estructural de las deficiencias del sistema de salud, vinculadas a la regresividad de las políticas neoliberales en lo que respecta al reconocimiento de derechos sociales básicos, como la salud; (c) la negación de estos otros bajo el mecanismo del chivo expiatorio, representándolos como una “amenaza social” y como los “no merecedores” de la gratuidad.

Abstract

At the beginning of 2018, bills were proposed to regulate free access to public health services and higher education for those international migrants who did not qualify as “permanent residents”, based on the “reciprocity” criteria. For almost two weeks, these projects concentrated a large media attention, establishing themselves as a priority issue on the public agenda. Through the analysis of these projects and their treatment in the hegemonic digital press, this work aims to explore the narratives that circulated in relation to migrants’ free health access and also investigate the symbolic effects produced by the hypervisibility of a particular political position on the subject. A qualitative methodology focused on discourse and content analysis is used in order to both analyze the links between legal discourse and media discourse, and also to investigate the way in which the narratives circulating through the hegemonic media institute and are instituted by the social imaginary about free access to health for migrant population. As a result, it was possible to identify three discursive operations: (a) the displacement of the idea of health as a right to health as an object of diplomatic negotiation based on reciprocity; (b) the association of the collapse of health services with the migrants demand for care, which operates by concealing the structural nature of the health system deficiencies, linked to the regressivity of neoliberal policies with regard to the recognition of basic social rights, such as health; (c) the denial of these

others under the mechanism of the scapegoat, representing them as a “social threat” and as the “unworthy” of the gratuity.

Palabras clave: Acceso a la salud; migraciones internacionales; reciprocidad; prensa hegemónica; Argentina.

Keywords: Health Access; International Migrations; Reciprocity; Hegemonic Press; Argentina.

Introducción

En 2015, se inició en Argentina un proceso que algunos autores como Sader (2017) denominan “restauración neoliberal”, caracterizado por la implementación de políticas de redistribución regresiva del ingreso a favor de las fracciones vinculadas los agronegocios y al sector financiero y en desmedro de los sectores populares. La desregulación de la actividad financiera, la liberalización del flujo de capitales y en materia cambiaria, el endeudamiento externo, los altos índices de inflación, el deterioro de los sectores industriales y el ajuste fiscal son algunas de las medidas que tuvieron como resultado el incremento de la pobreza y el deterioro de las condiciones de vida de las grandes mayorías (Montes Cató y Ventrisci, 2017).

A su vez, en pos de garantizar la gobernabilidad en esta coyuntura, se profundizaron las políticas represivas, regresivas y restrictivas en términos de acceso a derechos, legitimadas gracias a la construcción simbólica de chivos expiatorios. En este sentido, ciertos estudios en la Argentina dan cuenta de las transformaciones normativas en torno a la temática migratoria, señalando un “cambio de paradigma” (Canelo, Gavazzo y Nejamkis, 2018) cuyo impacto se expande también a través de determinadas operaciones discursivas configuradas desde los medios hegemónicos.

En 2017, la sanción de un decreto de necesidad y urgencia (DNU 70/2017) pretendió modificar la Ley de Migraciones N° 25.871 vigente para instalar, desde una visión securitaria, una política migratoria diferenciada y selectiva que clasifica a los migrantes en dos grupos: los buenos, que pueden regularizarse, y los malos, a quienes les corresponde la expulsión. Este decreto habilitaría un procedimiento de

rápida acción en la detención y deportación de los extranjeros sometidos a cualquier tipo de proceso judicial de carácter penal y también de quienes hayan cometido faltas administrativas en el trámite migratorio (CELS, 2017). Aunque en 2018 el DNU 70/2017 fue declarado inconstitucional, al momento de cerrar este trabajo (septiembre de 2019) seguía vigente y, tal como señala Jaramillo (2019), las autoridades intentaban aplicarlo, profundizando el modelo a pesar de los diez pronunciamientos de distintos comités, relatores, grupos de trabajo y audiencias.

Investigaciones recientes (González y Tavernelli, 2018; Penchaszadeh y García, 2018; Gil Araujo, 2019, entre otras) coinciden en que en dicho decreto relaciona a la migración con el plano delictivo tornándola nuevamente como un chivo expiatorio que atenta contra la seguridad pública a través del delitos tales como: “[...] tráfico de armas, de personas, de órganos o tejidos y de estupefacientes, lavado de dinero, inversiones en actividades ilícitas, trata de personas, genocidio, crímenes de guerra, actos de terrorismo o delitos de lesa humanidad [...]” (DNU 70/2017).

En la línea de las políticas expulsivas y de no reconocimiento del migrante como sujeto de derechos, el 27 de febrero de 2018 trascendió públicamente la presentación por parte del entonces oficialismo de un proyecto de ley (Expediente Diputados 6944-D-2017) que proponía regular el acceso gratuito a los servicios públicos de salud y educación de aquellos migrantes internacionales que no revistieran la condición de “residentes permanentes”, sobre la base de criterios de “reciprocidad”. Días antes, el gobernador de la Provincia de Jujuy, Gerardo Morales, había anunciado la pronta implementación de un régimen de reciprocidad en materia de salud con países limítrofes, presentando semanas más tarde en la legislatura provincial el proyecto de ley “Sistema Provincial de Seguro de Salud para Extranjeros”.

Ambas iniciativas fueron precedidas y sucedidas por declaraciones de diversos funcionarios públicos, y durante casi dos semanas monopolizaron gran parte de las publicaciones de los medios de comunicación hegemónicos, concentrando la atención de la opinión pública e instalándose en el imaginario social como tema prioritario de la agenda pública. En el primer caso, si bien el proyecto de ley no prosperó, semanas después Gabriela Burgos, del mismo bloque partidario, ingresó un segundo proyecto de ley en la Cámara de Diputados (Expediente 0515-D-2018) y Raymundo Fíad registró otro análogo en la Cámara de Senadores (Expediente 0316-S-18).

Al momento de cerrar este trabajo, el único proyecto aprobado había sido el

presentado en la Legislatura jujeña, que se transformó en ley el 6 de febrero de 2019. Los demás fueron girados para su discusión a las comisiones correspondientes y no superaron dicha instancia. Sin embargo, independientemente de la suerte que corra cada iniciativa parlamentaria, lo que nos interesa aquí es trabajar con las narrativas que circularon con mayor intensidad durante el período en que estos proyectos salieron a la luz.

Antecedentes: medios y migraciones

Las narrativas en torno a la representación del migrante en la prensa hegemónica presentan diversas etapas a lo largo de la historia argentina que comienzan con las migraciones de ultramar y que culminan en la contemporaneidad con los grupos migratorios provenientes de Latinoamérica y África.

En un principio, en la etapa de la gran inmigración europea hacia la Argentina (1880-1930), las narrativas de los medios de la época se caracterizaron por una representación despreciativa de los grupos provenientes de colectividades de la Europa meridional y del este (Melella, 2016). Este discurso respaldaba la construcción del migrante como un sujeto peligroso, al amparo de cierta normativa de carácter expulsivo, como la Ley 4.144 —Ley de Residencia, de 1902—, que habilitaba a expulsar migrantes sin juicio previo con el objetivo de desarticular el movimiento obrero anarquista y socialista que había llegado a las costas de América del Sur con la gran migración de ultramar (Costanzo, 2009; Domenech, 2015). Los primeros extranjeros en ser relatados como grupo por los medios de comunicación fueron los europeos finales del siglo XIX. Por ejemplo, las colectividades más cuantiosas, como los españoles y los italianos, eran reproducidos bajo expresiones populares como “el gayego” o “el tano” —nótese que la escritura incorrecta enfatiza el estereotipo (Santi, 2002).

Asimismo, el proceso de industrialización por sustitución de importaciones de los 30 y la potencia de los movimientos políticos de masas encabezados por el peronismo, contribuyeron a la urbanización y la visibilización de las migraciones internas y regionales. Durante esta época, las narrativas concernientes a la migración interna se caracterizaron por una connotación extremadamente racista con expresiones como “aluvión zoológico” o “cabecitas negras” para referirse a quienes llegaban a Buenos Aires desde otras regiones del país (Oteiza, Novick y Aruj, 2000).

Desde la década de 1970, el golpe de Estado que destituyó al gobierno peronista promovió estrategias de apertura y liberalización de la economía. El Estado ocupó un rol activo en torno al tratamiento de diversas corrientes migratorias (total control territorial y poblacional), y en 1981 se sancionó la Ley 22.439 (Ley Videla). Por la debilitación del modelo de industrialización se comenzaron a aplicar restricciones a la inmigración y a considerarse más asiduamente la posibilidad de expulsión de los migrantes (Novick, 2008). Se manifestó un discurso racista y xenófobo para con los migrantes latinoamericanos, en especial de los países limítrofes, sustentado sobre una concepción economicista de la migración que entiende al migrante no como persona sino como mero trabajador o mercancía de escaso acceso a una ciudadanía plena de derechos, que, si bien estuvo presente desde el período de las migraciones de ultramar, se profundizó en esta época (Zapata Barrero, 2000).

La década de 1990 estuvo marcada por las ilusiones de estabilidad económica, competitividad y apertura al escenario mundial a partir del proyecto de convertibilidad, que equiparaba un peso a un dólar, que se vieron truncadas por las consecuencias reales de las políticas neoliberales que redujeron las fuentes de trabajo, elevaron las tasas de desocupación, pauperizaron el sistema estatal de servicios públicos. En este contexto, los migrantes latinoamericanos fueron construidos como chivos expiatorios que explicarían las consecuencias de la implementación de estas políticas, neoliberales como la desocupación, la criminalidad y colapso de los servicios públicos (Halpern, 2007, entre otros). Por aquellos años fueron comunes las asociaciones de los migrantes bolivianos y paraguayos con el brote de cólera que azotó a las provincias del norte, así como la vinculación de otros colectivos como los peruanos y paraguayos con la delincuencia. Una nota emblemática fue aquella que reproducía la revista *La Primera de la Semana*, cuyo nombre fue “La invasión silenciosa”:

“Pazos afirmaba que «los extranjeros ilegales ya son 2 millones. Les quitan el trabajo a los argentinos. Usan hospitales y escuelas (...) A diferencia de la inmigración que soñaron Sarmiento y Alberdi, no vienen de la Capital de Europa. Llegan de Bolivia, Perú y Paraguay (...) Hoy utilizan nuestros hospitales y escuelas, toman plazas y casas, ocupan veredas y les quitan el trabajo a los argentinos (...) En las caras aindiadas de los que continúan en la cola (de los hospitales) no hay dolor, ni pena, ni enojo. Las que están enojadas son las mamás argentinas (...) Allí (Bajo Flores) está, hoy, el mayor asentamiento boliviano de la Capital Federal. El resultado: veredas cubiertas de latas de cerveza, cartones de vino, restos de comida, pañales y preservativos usados. El olor es insoportable» (Halpern, 2007: 171).

Este escenario fue posible, parafraseando a Grimson (2005), a causa de un proceso de hipervisibilización de las diferencias respecto del migrante de países limítrofes que implicó un desplazamiento de las identificaciones de clase por las étnicas¹.

El contexto latinoamericano resultante en la primera década del 2000 se caracterizó por proponer un escenario de unión latinoamericana a través del Mercado Común del Sur (Mercosur) y de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur). La Argentina se encaminó sobre una retórica de la inclusión de la diversidad que incluyó a los/as migrantes a partir de la sanción de la Ley de Migraciones 25.871 y la implementación del Programa de Regularización Migratoria Patria Grande en 2006, que contribuyó a que muchos/as pudieran acceder a su documentación y, en ese acto, a más derechos. En este marco, el tema de la inmigración desapareció del espectro mediático o cambió la forma en que fue narrado, al pasar a concentrarse en la emigración de argentinos al exterior y en la inmigración sudamericana desde una perspectiva folklorizada. Por ende, los migrantes de países limítrofes (y asiáticos) ya no fueron percibidos como usurpadores de los servicios públicos nacionales o portadores de enfermedades infecto-contagiosas, sino que se los asociaba a cuestiones de seguridad y folklorismo, pues, por un lado, sus miembros eran estereotipados como trabajadores esclavizados, sujetos pasivos y, por otro, se constituían como sujetos exóticos y despolitizados con una conformación identitaria reducida a su nacionalidad (Courtis y Santillán, 1997; Castiglione y Cura, 2006).

Dado que el artículo se propone trabajar la construcción mediática sobre la migración a partir de un proyecto de ley surgido en la Provincia de Jujuy, específicamente respecto de la situación fronteriza, Sergio Caggiano (2005) ha señalado que la mayoría de las noticias de la prensa hegemónica jujeña representan a la migración boliviana desde dos líneas. Una, vinculada con el ámbito de los delitos donde el migrante resulta criminalizado; la otra, enmarcada dentro de las secciones cultura y espectáculos, encarada desde cierto folklorismo donde los bolivianos son valorados positivamente a partir de la esfera de la ancestralidad y la tradición.

“En la prensa, la apelación a los bolivianos como hermanos desviados, hermanos colocados aparte, en el espacio de la infracción y la ilegalidad nos recuerda la idea de «los desviados como subproducto de esta sociedad», así como el insulto que señala *lo boliviano* que está entre nosotros, que selecciona y marca, nos recuerda a su turno la idea de «los extraños que están infiltrados», todo encuadrado esta vez en una formación discursiva común a las imágenes de los propios bolivianos en esa ciudad”. (Caggiano, 2005: 115-116)

Por último, en la década de 2010, a nivel nacional, las narrativas mediáticas sobre la inmigración no europea y/o “del norte” se representó en la prensa hegemónica a partir de tres tópicos: (a) el espacio público: operación discursiva a través de la cual se vincula la ocupación de tierras y la instalación de villas de emergencia; (b) la venta ambulante (en especial vinculada mediáticamente a la comunidad africana); y (c) el delito del narcotráfico, donde el primer tópico funciona simbólicamente, muchas veces, como espacio de desarrollo de los otros dos (Melella, 2017). Un ejemplo fue la toma del “Parque Indoamericano”, en Ciudad Autónoma de Buenos Aires, al instalar nuevamente en la centralidad del debate a los migrantes de países sudamericanos (y limítrofes), visibilizando discursos xenófobos que se creían superados (Halpern, 2011; López, 2013; Vázquez, 2013; entre otros). Sin embargo, a partir de enero de 2018, el acceso a la salud pública volvió a visibilizarse como un espacio de disputa respecto de los migrantes en la prensa hegemónica y en proyectos de ley sobre la base de criterios de reciprocidad.

Abordaje metodológico

A partir de un enfoque metodológico cualitativo, se trabajó con los textos de los tres proyectos de ley nacional mencionados (expedientes 6944-D-2017; 0515-D-2018 y 0316-S-2018), más el correspondiente al “Sistema Provincial de Seguro de Salud para Extranjeros” de Jujuy (Expediente 7-PE-18); asimismo se incluyó el seguimiento del estado parlamentario de cada uno de los proyectos. A estos se sumaron las ediciones digitales de los periódicos *La Nación*, *Clarín* y *Página 12*, y *El Tribuno* y *El Submarino* de Jujuy. Se entiende la importancia del discurso mediático en la formación del sentido común ya que construye y resulta construido por imaginarios sociales nutridos de significaciones dinámicas que orientan la vida de los sujetos en sociedad (Melella, 2017). En otras palabras, pretendemos analizar la articulación entre el discurso jurídico y el discurso mediático e indagar sobre el modo en que las narrativas que circulan a través de los medios hegemónicos sobre la gratuidad del acceso a salud en población migrante instituyen y son instituidas por el imaginario social.

En términos de Rincón (2006: 98), entendemos las narrativas como la forma de otorgar sentido y orden al mundo, así como a nuestra experiencia en él: “Es el conjunto de combinaciones mediante las cuales los acontecimientos se transforman en

una historia o bien, correlativamente, una historia se extrae de los acontecimientos”. En este sentido, los medios de comunicación son entendidos como máquinas narrativas que cuentan el mundo, construyen y son atravesados por sentidos, valores, creencias, etcétera, que circulan en una sociedad determinada. Su poder radica en su capacidad para visibilizar e invisibilizar hechos, es decir, en establecer un punto de vista a través del cual la construcción de la realidad es percibida —no sin negociaciones, contradicciones y luchas— como “natural”.

Específicamente, se acudió a una metodología cualitativa centrada en los análisis de discurso y de contenido (Bardin, 1979; Van Dijk, 1990; entre otros). Aunque se presenten como abordajes divergentes, ambos resultan complementarios para nuestro objetivo. El análisis de discurso se concentra principalmente en el estudio de la enunciación sobre la base de una concepción holística. Sin embargo, el análisis de contenido también contempla dos perspectivas, una cuantitativa y una cualitativa. La cuantitativa considera la frecuencia de características repetidas en un determinado texto. La cualitativa examina la presencia o ausencia de ciertas características de contenido en un conjunto de particularidades de un texto señalado.

Hemos seleccionado tres periódicos *on line* nacionales que poseen líneas editoriales diferentes y, por momentos, antagónicas como *Clarín* y *La Nación* por un lado, y *Página 12*, por otro. Asimismo, analizamos dos publicaciones *on line* representativas de la Provincia de Jujuy dado que la iniciativa para establecer un arancelamiento respondiendo a normas de reciprocidad con Bolivia surgió en dicha jurisdicción. Se seleccionaron *El Tribuno* y *El Submarino* ya que responden a líneas editoriales opuestas. Conjuntamente, nuestro criterio de selección tuvo en cuenta que *Clarín* es el periódico de mayor venta a nivel país. Los datos manifiestan 168.059 ejemplares en la tirada diaria en papel de lunes a domingo durante marzo de 2018. *La Nación* presentó, para el mismo período, una venta de 115.888 y *Página 12* lo siguió con 13.237 ejemplares (Instituto Verificador de Circulaciones, 2018). Si bien en este trabajo estudiamos los periódicos *on line*, este criterio nos ayudó a seleccionar el *corpus*. No obstante, en 2018 las ediciones digitales réplica² fueron de 38.778 para *Clarín* y 1.278 para *La Nación*. Por último, las cifras existentes para el diario *El Tribuno* lo ubican como uno de los más representativos de su provincia con una tirada impresa de 7.832 ejemplares promedios de lunes a domingo³.

Dentro de la perspectiva del análisis de contenido de Bardin (1979), y entre los

diferentes modos de abordaje, fue elegido específicamente el temático (Minayo, 2013) con el objetivo de descubrir los núcleos de sentido que componen las textualidades trabajadas, a partir de la descripción de la presencia, ausencia o frecuencia de aparición de un determinado contenido para “inferir conocimientos relativos a las condiciones de producción/recepción de estos mensajes” (Bardin, 1979: 42).

En la primera etapa, fue construida una base de datos de las noticias vinculadas con la discusión sobre la gratuidad del acceso a los servicios de salud para población migrante. Para el relevamiento escogimos como recorte temporal el periodo del 22 de febrero (cuando empiezan a aparecer declaraciones de funcionarios de Jujuy) al 2 de marzo de 2018 (cuando el tema deja de ocupar un lugar central en los medios de comunicación analizados, pasando a ser más esporádicas las publicaciones vinculadas al tema). En total, se relevaron 76 noticias, de las cuales 31 corresponden a *La Nación*, 21 a *Clarín* y 14 a *Página 12*. Respecto de periódicos jujeños, se recolectaron 7 noticias en *El Tribuno* y 3 en *El Submarino*. Para la elaboración de la base de datos se tuvieron en cuenta los titulares, los *tags* o etiquetas con los que los periódicos clasifican el contenido de las noticias, los nombres de las secciones en las que las noticias fueron publicadas, así como los copetes, las volantas y los epígrafes.

A partir de este *corpus* y del análisis de los proyectos de ley, en una segunda etapa se construyeron los principales rasgos temáticos o categorías entendidos como productos de un proceso de reducción del contenido semántico del texto a palabras o frases significativas que expresan su espíritu (Bardin, 1979). Para ello, se identificaron las palabras que aparecían más veces en la base de noticias y en los proyectos de ley, y se construyeron tablas de frecuencias con los nombres de países, provincias, localidades, funcionarios, los modos de nombrar a los sujetos destinatarios de las nuevas políticas (“migrantes”, “extranjeros”, “no residentes”) y otros términos claves, tales como “reciprocidad” e “igualdad”.

Finalmente, al relacionar las estructuras semánticas —significantes— con las estructuras sociológicas —significados— (Minayo, 2013), identificamos las operaciones discursivas más recurrentes que contribuyen a la conformación de un imaginario sobre la gratuidad del acceso a salud en población migrante.

¿En qué consisten los proyectos de ley?

La Ley de Migraciones 25.871 (Ley Giustiniani), que reemplazó a la anterior ley militar, se sancionó en 2004 para “formular una nueva política demográfica nacional, fortalecer el tejido sociocultural y promover la integración sociolaboral de los inmigrantes” (Novick, 2008: 143). Reconoció el derecho a migrar y su garantía por parte del Estado. Además, garantizó a todos los migrantes —sin importar su condición de irregularidad— los derechos civiles y sociales (educación, salud, igualdad de derechos para los servicios sociales y derecho a un proceso en situación de detención), y contempló un marco de integración regional que otorgaba a los países de la región un trato diferenciado; por ejemplo, consideró como ciudadanos residentes temporarios a nativos del Mercosur, de Chile y de Bolivia.

De ello se deriva que esta ley regula el acceso a la salud pública para la población migrante, sin ningún tipo de restricción vinculada al estatus migratorio (arts. 6 y 8), lo que está en línea con los principios y fundamentos básicos del sistema de salud argentino, que sigue siendo uno de los sistemas modelos en América Latina por su carácter universal, público y, sobre todo, gratuito.

Los proyectos de ley que se analizan a continuación, y su tratamiento mediático, producen efectos simbólicos y promueven las condiciones para la puesta en jaque de estos principios.

El proyecto de ley presentado el 21 de febrero de 2018 por el diputado Luis Alfonso Petri propone modificar los artículos 6, 7, 8 y 102 de esta ley. De los cuatro que analizaremos, fue el primero en tomar estado parlamentario y el que tuvo mayor impacto mediático. A él se refiere la mayor parte de las noticias periodísticas relevadas. Su objetivo fue restringir el acceso gratuito a los servicios públicos de determinadas categorías de migrantes.

“Respecto de los inmigrantes que revistan la condición de «residentes temporales», «residentes transitorios» y «residentes precarios», gozarán del acceso a tales servicios y bienes públicos de manera gratuita a condición de reciprocidad. De no registrarse reciprocidad, el Poder Ejecutivo establecerá los mecanismos para solventar el costo por la prestación de los servicios al país de origen. A tales fines podrá celebrar convenios con esos Estados a fin de establecer compensaciones por la prestación de tales servicios a favor de sus ciudadanos. Cuando no se registre reciprocidad de trato, y no exista convenio suscripto, el Poder Ejecutivo fijará tasas retributivas o aranceles para que las personas que los recibieron afronten el costo de los servicios”. (Expediente Diputados 6944-D-2017.)

En su fundamentación, es posible identificar elementos que van a tener una presencia destacada no solo en el texto normativo, sino también en los medios de comunicación, lo que da cuenta de la articulación entre el discurso mediático y el jurídico. El foco colocado en la idea de reciprocidad, así como la construcción de una tipología de migrantes que se traduce en la distinción entre “merecedores” y “no merecedores” de la gratuidad está presente tanto en el proyecto de ley como en el *corpus* de noticias relevadas.

Esta primera iniciativa no prosperó debido a lo que algunos medios de comunicación (*La Nación*, 28 de febrero de 2018; *Página 12*, 01 de marzo de 2018) definieron como internas en el radicalismo producidas por las críticas e impacto del proyecto en las relaciones diplomáticas con Bolivia. Con este antecedente, las iniciativas parlamentarias nacionales que, en ambas cámaras, sucedieron a la de Petri (expedientes 0316-S-2018 y 0515-D-2018), presentadas por el mismo bloque parlamentario y con objetivos similares, evitaron reproducir algunos de los elementos que más polémica habían generado. En primer lugar, estos otros proyectos no proponen explícitamente la modificación de la Ley 25.871, sino que narrativamente se amparan en ella ya que proponen:

“Definir el marco jurídico del acceso al sistema de salud de la República Argentina de los extranjeros que revistan la condición de residentes transitorios en los términos de la ley n° 25.871, en el marco de los principios de reciprocidad e igualdad”. (Artículo 1 de los expedientes 0316-S-2018 y 0515-D-2018)

Se deja de lado la discusión sobre el acceso gratuito a la educación superior y solo se plantea la discusión sobre los servicios de salud y se evita el uso de los términos “tasas retributivas” o “aranceles”, omitiendo especificar cuáles son los “mecanismos o compensación o recupero” que la reglamentación de la ley definirá para los casos en los que no existieran “acuerdos de reciprocidad” entre la Argentina y el país del cual provengan los “extranjeros que revistan la condición de residentes transitorios”. A su vez, los destinatarios de estos proyectos de ley son los “residentes transitorios”, dejando afuera a los “residentes temporales” y a los “residentes precarios” que en el proyecto de Petri estaban incluidos.

Por último, el proyecto presentado en la Legislatura de la Provincia de Jujuy el 9 de marzo de 2018 (Expediente 7-PE-18), a diferencia del proyecto del diputado Petri,

tampoco plantea explícitamente contrapuntos, sino que se ampara narrativamente en la Ley 25.871, al encuadrar dentro de ella la propuesta de crear un “Sistema Provincial de Seguro de Salud para Extranjeros” para “personas humanas extranjeras”, cuyo país de origen no tenga convenio de reciprocidad con la Argentina y que no puedan acreditar residencia permanente en la Argentina.

Más allá de las diferencias entre los proyectos, todos ellos colaboran en la construcción social y simbólica de categorías migrantes “no merecedoras” del acceso gratuito a los servicios públicos de salud, siendo el principio de reciprocidad el que fundamenta su contenido.

¿Cómo fue el tratamiento mediático de los proyectos?

A partir del análisis de la base de datos elaborada, fue posible agrupar las 76 noticias en dos grandes categorías: Por un lado, las que abordan el tema desde la perspectiva de la salud; por otro lado, las que abordan el tema desde el marco de las relaciones diplomáticas y la política internacional. En el primer caso, el foco está puesto en reafirmar la idea de colapso y saturación del sistema de salud. En el segundo caso, las noticias se concentran en torno al concepto de “reciprocidad”, reafirmando como criterio válido y supremo de orientación de las “buenas prácticas” o de evaluación de lo que es “justo”. Ambos abordajes se complementan y dan sentido a una narrativa, cuyo correlato puede encontrarse en el contenido de los textos de los proyectos de ley analizados.

Vale aclarar que no todas las noticias se encuadran en esta descripción, sino que algunas plantean posiciones críticas, sobre todo en aquellos diarios con líneas editoriales divergentes respecto de los medios hegemónicos (*Página 12* y *El Submarino* de Jujuy). Sin embargo, como se puede ver en la tabla que sigue, es menor el número de noticias que expresan voces disidentes y plantean críticas o desacuerdos con los proyectos de ley (menos de un 20 por ciento). Incluso en esos casos, el uso de ciertos términos y el modo de presentar el tema muchas veces no escapa de las operaciones discursivas que analizaremos a continuación.

Tabla 1: Distribución de las noticias por medio según dimensión que aborda

Dimensiones	Noticias					TOTAL
	Nación	Clarín	Página	Submarino	Tribuno	
Política internacional: Reciprocidad	16	15	9	0	2	42
Política internacional: Perspectiva crítica a la idea de reciprocidad	2	1	2	2	2	9
Salud: Colapso del sistema por uso y abuso de migrantes	9	5	0	0	2	16
Salud: Problematización de la idea de colapso del sistema por uso y abuso de migrantes	3	0	1	1	0	5
Sin definir	1	0	2	0	1	4
TOTAL	31	21	14	3	7	76

Fuente: Elaboración propia

En las próximas secciones, analizamos tres operaciones discursivas específicas que resultan del modo en que la perspectiva del colapso del sistema de salud y la perspectiva de la reciprocidad en las relaciones diplomáticas aparecen en los medios de comunicación y en los textos jurídicos articulándose entre sí y otorgándole sentido a un tipo de política que apunta a la construcción simbólica de grupos sociales “no merecedores” de la gratuidad, es decir, chivos expiatorios culpabilizados por las consecuencias del recrudescimiento de las políticas neoliberales. Son especialmente los/as migrantes bolivianos/as los/as que ocupan este lugar, lo que ubica la construcción simbólica analizada como expresión del proceso de racialización de las relaciones sociales que ha atravesado la historia de América Latina.

Del derecho inalienable al objeto de negociación diplomática. La cuestión de la reciprocidad

La primera operación discursiva identificada es el desplazamiento de la idea del acceso a la salud como derecho inalienable hacia una perspectiva que la asocia a un objeto de negociación diplomática basada en la reciprocidad. Al respecto, es interesante notar que la palabra “derecho” aparece solo una vez en la base de noticias que hemos construido. Y en el caso de los proyectos de ley, el término aparece supeditado al criterio de reciprocidad. Por ejemplo, los fundamentos del proyecto de

ley presentado el 7 de marzo de 2018 se basan en la idea de reciprocidad como principio vertebrador “de las relaciones entre los Estados y consecuentemente los derechos y los deberes de los ciudadanos” (Expediente 0316-S-2018).

Además, el contenido de gran parte de los artículos relevados —aquellos que agrupamos dentro de la categoría “relaciones internacionales: reciprocidad”— está orientado a asociar la regulación de la gratuidad del acceso a la salud de migrantes con una cuestión diplomática o de política internacional. Sin profundizar ni problematizar sobre sus diferentes acepciones, el concepto de “reciprocidad” es usado (y abusado) como recurso inapelable, como criterio que “debería” indiscutiblemente orientar las prácticas y las relaciones, en este caso, internacionales.

Ahora bien, ¿en qué sentido es utilizado el término “reciprocidad”? Según Fernández Rozas, en el campo del Derecho Internacional, es posible diferenciar dos nociones de reciprocidad. La primera es la que refiere a la relación entre dos estados, según la cual las personas nacidas en uno de ellos gozarán en el territorio del otro de los derechos que quienes nacieron en este último gozan en el territorio del primero. La segunda remite a “la manifestación de un fenómeno más general: la identidad o, al menos, la equivalencia que cada Estado entiende obtener entre el trato que reserva a los extranjeros en su territorio y el aplicado a sus nacionales en los países extranjeros” (Fernández Rozas, 1991: 41).

Tanto los proyectos de ley como las noticias relevadas parecen ceñirse a la literalidad de la primera noción. Se utiliza el término para fundamentar que, si en la Argentina la atención pública de la salud es gratuita para los/as migrantes, en otros países la atención de la salud para los/as argentinos/as también debería ser gratuita. Sin embargo, otra posible interpretación vinculada a la segunda noción más general de “reciprocidad” podría pensarse como estrategia de igualación de oportunidades entre personas nacidas en un país y migrantes. Así, podría interpretarse como reciprocidad que los/as argentinos/as en Bolivia reciban el mismo trato que reciben los/as bolivianos/as allí, lo cual relativizaría la exigencia de gratuidad en la medida que en Bolivia la salud pública es gratuita solo para algunos sectores de la población; el resto tiene que aportar para las cajas de salud.

Por otro lado, esta noción así utilizada oculta las diversas desigualdades y cuestiones vinculadas con las relaciones de poder que orientan las relaciones bilaterales. Para problematizar su uso y relativizar el alcance del criterio de

reciprocidad, Pacecca (2018) toma la tasa de solicitud de ingreso que aplica la Argentina, citada en el proyecto de ley de Petri como modelo de reciprocidad. Se evidencia allí la falacia sobre la cual se asienta el planteo, ya que si bien la Argentina comenzó a aplicar estas tasas en 2009, la Disposición 589 de la Dirección Nacional de Migraciones, de marzo de 2016, exceptúa a Estados Unidos de dicha tasa a pesar de ser éste un país que exige visa a los argentinos, excepción que se dispone argumentando la necesidad de fortalecer las relaciones bilaterales. Esto, según la autora, es un claro ejemplo de que “en las cuestiones migratorias y de movilidad de personas no suele haber coincidencias entre los intereses de los países de origen y los intereses de los países de destino” (Pacecca, 2018, sin paginación).

Para ejemplificar el modo en el que opera el desplazamiento de la idea de salud en tanto derecho a la salud como objeto de negociación diplomática, basta detenernos en titulares como: “Salud pública: Bolivia negó haber recibido un proyecto de convenio del gobierno argentino” (*La Nación*, 27 de febrero de 2018); “Evo Morales, sobre la atención médica recíproca: «Hermanos argentinos no se preocupen, somos de la Patria Grande»” (*La Nación*, 28 de febrero de 2018); “El Gobierno cree que la promesa de Bolivia es insuficiente” (*La Nación*, 01 de marzo de 2018); “Salud pública: reunión entre el canciller Jorge Faurie y el embajador de Bolivia” (*La Nación*, 01 de marzo de 2018); “La trama por detrás de la tensión entre Argentina y Bolivia” (*Clarín*, 27 de febrero).

A su vez, sobre este corrimiento también dan cuenta otros elementos con una presencia significativa en la base de datos. Como se puede observar en el Cuadro 1, los nombres de ambos países, “Bolivia” y “Argentina”, se encuentran entre las tres palabras más encontradas (81 y 48 veces, respectivamente). A su vez, los nombres de los presidentes de ambos países y, en menor medida, de otros funcionarios como cancilleres, cónsules y embajadores también se encuentran entre las palabras que más aparecen y que dan cuenta de esta operación. La palabra “reciprocidad” aparece 20 veces en los artículos periodísticos; y 40 veces si sumamos todas sus apariciones en los cuatro proyectos de ley analizados.

Cuadro 1. Palabras clave y frecuencias en notas periodísticas y proyectos de ley

Palabras Clave	Frecuencia
Bolivia	81
Salud	53
Argentina	48
Extranjeros	40
Jujuy	33
Evo Morales	23
Reciprocidad	20
Gerardo Morales	22
Mauricio Macri	13
Chile	9
Extranjeros no residentes en el país (o similares)	8
Inmigrantes	6

Fuente: Elaboración propia

La identificación del acceso gratuito a la salud como una cuestión diplomática parece estar asociada a un movimiento de “des-responsabilización” del Estado argentino. La cuestión migratoria permite visualizar con más exactitud el desprendimiento del Estado de la idea de derecho. Encuadrado en el modelo neoliberal de Estado mínimo, ya no se va a constituir como garante de derechos y de las seguridades existenciales, sino que va a operar como un apéndice subordinado a las lógicas del mercado y al servicio de la acumulación de los sectores más concentrados de la economía. Ubicar el acceso a los servicios públicos de salud de determinadas personas que habitan el país como jurisdicción de otro Estado, no hace más que constituir a estas personas como otredades, y confirmar el desmantelamiento del “paradigma asegurador” propio del Estado de Bienestar (Rossanvalon, 2012) que da lugar a lo que Dubet (2015: 38) llamaría una “economía moral del mérito” que pone en jaque a la lógica universalista y termina culpabilizando de su propia suerte a los conjuntos sociales sobre los que recaen las desigualdades y se encuentran vulnerados en sus derechos.

Abuso y colapso del sistema de salud

La segunda operación discursiva consiste en la asociación del desborde o colapso del sistema de salud a las demandas de atención por parte de quienes llegan del exterior

para un tratamiento puntual, así como de aquellas personas de origen extranjero que residen en el país. Los usos del sistema de servicios públicos son interpretados en clave de abuso, basándose en lo que Elizabeth Jelin (2006) denominó como lógica de la escasez de recursos.

Algunos titulares que ejemplifican esta operación son: “Cuántos extranjeros se atienden por año en La Quiaca” (*La Nación*, 27 de febrero de 2018); “Cuántos bolivianos viven en la Argentina” (*La Nación*, 28 de febrero de 2018); “Mujeres bolivianas van a dar a luz al hospital de Abra Pampa, en Jujuy” (*La Nación*, 01 de marzo de 2018); “La Quiaca-Villazón, un paso fronterizo populoso y de controles laxos” (*La Nación*, 01 de marzo de 2018); “Los extranjeros demandan atención médica tanto en provincias limítrofes como en Capital” (*Clarín*, 27 de febrero de 2018).

Esta operación se monta sobre un terreno fértil que, como hemos referido, durante la década de 1990 había vinculado a la migración con el uso irrestricto de los servicios públicos y causante de enfermedades infecto-contagiosas. Ahora bien, varios estudios ponen en cuestión esta idea del abuso al contrastarla con datos cuantitativos que hablan del carácter marginal que representa el gasto destinado a la atención en salud de migrantes internacionales en relación a los gastos totales del sistema de salud. Inclusive lo hace, paradójicamente, la nota del periódico *La Nación* titulada “La lupa sobre los inmigrantes: ¿qué impacto real tienen sobre la Argentina?”, publicada el 27 de febrero del 2018, o aquella del diario *Página 12* titulada “Los datos los desmienten”, publicada el 01 de marzo de 2018, o “Un informe muestra que la incidencia de la atención sanitaria a extranjeros es ínfima”, publicada ese mismo día por el diario *El Submarino* de Jujuy. En el caso de los últimos dos ejemplos, al recuperar datos de un informe elaborado por la Fundación Soberanía Sanitaria, estas noticias problematizan uno de los principales fundamentos planteados en los proyectos de ley, aquel que atribuye las insuficiencias de los recursos públicos destinados a la atención de la salud al abuso de quienes no residen en el país. Por ejemplo, entre los fundamentos del proyecto de ley presentado el 08 de marzo en la Cámara de Diputados de la Nación puede leerse que la propuesta está orientada a

“[...] proteger la sustentabilidad y funcionamiento adecuado del sistema de salud pública, todo ello frente a la problemática diaria que viven numerosas jurisdicciones provinciales en sus centros asistenciales públicos, en relación a la atención de ciudadanos no residentes, que en muchas ocasiones ingresan a territorio nacional *con la exclusiva finalidad* de recibir dicha asistencia médica

gratuita [...]”. (Expediente Diputados 0515-D-2018.)

En el mismo sentido, el proyecto presentado en la Cámara de Senadores el 07 de marzo de 2018 dice:

“[...] Nos encontramos con provincias que con discursos dispares reciben gran afluencia de extranjeros que cruzan la frontera con el solo objetivo de recurrir a la atención médica de nuestro territorio”. (Expediente Senado 0316-S-18.)

Como puede notarse, ambas citas dan cuenta no solo de la asociación lineal asumida entre el aludido colapso del sistema de salud y el uso que hace la población migrante, sino que además hay una clara identificación (y podemos agregar sobredimensión) de un perfil en particular, el de los “no residentes”, de aquellos que no “habitan el suelo argentino⁴. En expresiones tales como “con el solo objetivo” o “con la exclusiva finalidad”, puede identificarse cierta lectura moralizante, o por lo menos cierto cuestionamiento de prácticas migratorias vinculadas a la búsqueda de atención en salud.

Por último, vale la pena destacar que en el texto del proyecto de ley presentado por Luis Petri (Expediente Diputados 6944-D-2017), se propone una tipología de extranjeros que, aludiendo implícitamente al artículo 25 de la Constitución Nacional (artículo que indica que se “fomentará la inmigración europea”), valoriza a aquellos migrantes que “elijan a la Argentina como su lugar, que trabajen la tierra, que quieran aportar al crecimiento del país”, y los diferencia tácitamente de los “otros”, es decir, de aquellos que están de paso, o peor, de aquellos que, como insinúan algunos de los artículos analizados en el aparatado anterior, solo vienen a hacer (ab)uso de nuestros servicios públicos.

De esta manera, es posible identificar que parte de la operación discursiva de construcción de una otredad no merecedora de la gratuidad tiene que ver con la distinción entre, por un lado, “extranjeros legítimos”, aquellos a los que se les debería garantizar los derechos en condiciones de igualdad respecto de los nacidos en el país; y, por otro lado, los “otros”, los que “deberían pagar” por la atención, los que son considerados una amenaza social, un peligro para quienes sí son reconocidos como portadores del derecho a la gratuidad. Merecedores versus no merecedores.

Según el informe de Soberanía Sanitaria referenciado (Informe FSS N° 22, 2018), basado en datos de los anuarios estadísticos de 2016 del Ministerio de Salud

de la Provincia de Jujuy, solo el 0,44 por ciento de los nacidos vivos tenían madres que habitualmente residían en el extranjero, y solo el 0,29 por ciento de las personas con egresos hospitalarios en esa provincia residían en el extranjero⁵. El informe también menciona que aquellas prácticas más costosas económicamente para el sistema de salud —los trasplantes de órganos y los tratamientos oncológicos— requieren DNI.

Por otro lado, en 2018 se publicó un informe elaborado por la Oficina País para la Argentina de la OIM (Organización Internacional para las Migraciones) en el que se afirma que para 2015 el Gasto Público Social Nacional (GPSN) “destinado a migrantes ascendió a la suma de \$ 40.829 millones (0,7% del PBI) y representa poco más del 4,9% del GPSN en línea con el peso que los migrantes tienen en el total de la población (4,5% según el Censo 2010)” (OIM, 2018: 7). Asimismo, dentro de este conjunto del GPSN destinado a las personas migrantes, los recursos específicamente dirigidos al sector salud representan apenas el 2,9 por ciento (OIM, 2018).

Entonces, ¿qué cuestiones están por detrás de los proyectos de ley propuestos y de su abordaje mediático? Si no se trata de una cuestión financiera, ¿de qué se trata?

El análisis de la tercera operación discursiva, vinculada con la construcción simbólica de un otro, de un chivo expiatorio (sobre la base operatoria del deseo mimético y la víctima sacrificial), en tanto estrategia de control social orientada a garantizar la gobernabilidad, puede darnos algunas pistas al respecto.

Los “merecedores” de la gratuidad y la negación de los “otros”

La idea de “abuso” y de demanda desmedida al sistema argentino de salud por parte de la población migrante tiene como efecto la identificación de estos conjuntos sociales como “culpables” de la crisis, el desabastecimiento, el colapso del sistema de salud. En otras palabras, son quienes “ponen en riesgo” el derecho a la salud de quienes sí son considerados “los merecedores”.

Esta operación de reconocimiento implica, paralelamente, la negación del otro y su construcción como “no merecedor” de un derecho universal, ya que, por ejemplo, la idea de generar mecanismos de recupero para cubrir los gastos que los “no residentes” generan al sistema de salud viene acompañada de su contracara: al no existir dichos mecanismos, en la actualidad la culpa de que gran parte de los

“residentes” no acceda a la salud es de los “no residentes”.

Vale en este punto hacer una aclaración. Si bien los cuatro proyectos de ley se refieren a determinadas categorías de migrantes (“residentes temporales”, “transitorios” y “precarios” en el caso del proyecto 6944-D-2017; “residentes transitorios” en el caso de los proyectos 0316-S-18 y 0515-D-2018; y “Extranjeros que se encuentren en el territorio de la Provincia de Jujuy en forma transitoria o precaria” en el caso del proyecto 7-PE-18), al referirse a las iniciativas parlamentarias analizadas, gran parte de las notas periodísticas seleccionadas hablan de “extranjeros” sin especificar su condición migratoria. De hecho, la palabra “extranjeros” apareció 40 veces en nuestra base de datos, a diferencia del término “Extranjeros no residentes en el país” (o similares), que solo apareció 8 veces.

En este mismo sentido, si bien los proyectos de ley definen a los conjuntos sociales que serían alcanzados por la nueva política en función de su situación migratoria sin especificar país de origen, en el tratamiento mediático se pone el foco en los/as migrantes bolivianos/as.

Al preguntarnos quiénes son esos “otros”, es notorio que, de las 76 noticias relevadas, en 44 aparece —ya sea en el titular, la volanta, los copetes, los epígrafes o los *tags*— algunas de las siguientes palabras: “Bolivia”, “Bolivianos”, “Bolivianas”, “Evo Morales” o “Villazón”. Por otro lado, solo encontramos 9 veces la palabra “Chile”, sin conseguir identificar ningún otro país ni nacionalidad en toda la base de datos elaborada. A su vez, la palabra “Bolivia” es la que se repite más (80 veces), además de que “Evo Morales” aparece 23 veces. Los migrantes de origen boliviano son representados desde los abordajes mediáticos analizados como la otredad más radical, más “amenazante”, quienes más se “abusan” de los servicios públicos argentinos.

La construcción simbólica de esta otredad y la sobrerrepresentación de la presencia de migrantes bolivianos/as en el sistema de salud no puede ser leída por fuera de la racialización de las relaciones sociales que ha atravesado la historia de América Latina desde la colonización, entendida en términos de Aníbal Quijano, como un proceso representacional de definición del otro, de clasificación social que legitima la ubicación de cada pueblo en las relaciones de poder globales. Se trata de un “constructo mental moderno [...] generado para naturalizar las relaciones sociales de dominación producidas por la conquista” (Quijano, 2014: 637).

De este modo, los efectos simbólicos parecen ir más allá de las consecuencias en el plano concreto de aplicación de determinada política o norma. Independientemente de cuál sea el futuro y de la viabilidad de implementar mecanismos de recupero o tasas de reciprocidad para personas con determinada condición migratoria, se refuerza en el imaginario colectivo la asociación migrante = uso - abuso - colapso del sistema de salud.

La construcción de una narrativa moralizante que identifica determinadas categorías enteras de sujetos como una “amenaza social”, estigmatizándolos y culpabilizándolos, no es otra cosa que una estrategia de control social, orientada a promover la reafirmación de consensos sociales sobre los valores hegemónicos y a ocultar que ese tipo de problemas (como podría ser la crisis del sistema de salud), son los efectos lógicos de un orden social que es por definición desigual (Baratta, 2004; De Giorgi, 2006). Para que dicha construcción sea viable se necesitó construir al otro (sujeto activo del abuso/colapso) como un chivo expiatorio que, al ser “sacrificado”, obrará de forma positiva (mágica) respecto del problema que atañe, en este caso, el colapso del sistema de salud. Sin embargo, no tardará en vislumbrarse que dicha solución a la crisis y la concreción de ese deseo/anhelo de bienestar conllevan un carácter totalmente falso. Así, lejos de doblegarse la violencia colectiva, el mecanismo del chivo expiatorio volverá a reanudarse.

El análisis de las narrativas mediáticas demuestra que la hipervisibilización de este tema en un momento dado⁶, acompañada por su correlato en lo que respecta a iniciativas políticas desde el Poder Ejecutivo o Legislativo, parece estar orientada a alimentar la construcción de esta otredad radical, “indeseable”, “amenazante”, “no merecedora” de la gratuidad y, en consecuencia, no sujeta de derechos.

Consideraciones finales

Proyectos de ley como los que pusimos aquí en discusión, por un lado, implican un fuerte retroceso en términos de reconocimiento y acceso concreto a derechos de parte de la población y, por el otro, se trata de un nuevo embate que forma parte de un proceso de progresivo socavamiento de los principios y fundamentos básicos de un sistema de salud de carácter universal, público y, sobre todo, gratuito. Respecto de la migración, observamos que se fortalece un criterio que entiende al migrante desde la lógica de mercado como mercancía y no como un sujeto de derecho pleno. Estos

riesgos potenciales o futuros están acompañados por un proceso ya desencadenado, con consecuencias concretas en lo que se refiere a la vulneración de derechos. Las tres operaciones discursivas que caracterizamos, a través de la reciprocidad, el abuso y la negación, construyen narrativas mediáticas que abonan este terreno.

En primer lugar, el término reciprocidad pretende ubicarse dentro de un escenario jurídico pero justifica el criterio mercantil (liberal) y encubre la negación del otro como sujeto de derecho. En segundo término, el abuso o colapso del sistema de salud que sitúa a los migrantes como la causa (dejando de lado las políticas de recorte neoliberal) desvía el foco analítico fortificando la “solución diplomática”, en primera instancia, y dando el paso a la negación del otro como sujeto de derecho, en segundo término, cuyo acto final es nada menos que la exclusión/expulsión del sistema de salud. Así, la construcción de los “no merecedores de la gratuidad” y, sobre todo, la aparición diaria y desmedida del tema en los medios de comunicación hegemónicos, pueden operar construyendo (o reforzando) prácticas cotidianas de auto-estigmatización y auto-exclusión (Padilla, 2013). Un ejemplo claro, en este sentido, es la resistencia a acercarse a un servicio por la certeza de que el DNI será exigido a la hora del ingreso —práctica que, si bien muchas veces ocurre de hecho, la mayoría de las veces no solo no responde a normativas oficiales, sino que se encuentran violando el artículo 8 de la Ley 25.871, aún vigente.

En otras palabras, en el imaginario social instituido (e instituyente) por (y de) las tres operaciones discursivas analizadas —el desplazamiento de la idea de salud en tanto derecho de salud como objeto de negociación diplomática basada en la reciprocidad; la asociación del colapso del sistema de salud a los “abusos” y, por último, la negación de los otros bajo el mecanismo del chivo expiatorio, representándolos como una “amenaza social” y como los “no merecedores” de la gratuidad— se constituyen y/o refuerzan barreras de acceso a los servicios de salud que, si bien son simbólicas, operan en la realidad más cotidiana y concreta de parte de los colectivos migrantes que habitan el país.

Referencias bibliográficas

BARATTA, Alessandro. (2004). *Criminología crítica y crítica del derecho penal: introducción a la sociología jurídica penal*. Buenos Aires: Siglo XXI.

- BARDIN, Laurence. (1979). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- CAGGIANO, Sergio. (2005). *Lo que no entra en el crisol. Inmigración boliviana, comunicación intercultural y procesos identitarios*. Buenos Aires: Prometeo.
- CANELO, Brenda; GAVAZZO, Natalia; y NEJAMKIS, Lucila. (2018). "Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio". Si Somos Americanos. *Revista de Estudios Transfronterizos*, 18-1, 150-182.
- CASTIGLIONE, Celeste y CURA, Daniela. (2006). Las migraciones en los medios de comunicación escrita (2000-2005). En Susana Novick (comp.), *Sur-Norte. Estudios sobre la emigración reciente de argentinos*, pp. 93-147. Buenos Aires. Catálogos.
- CELS (Centro de Estudios Legales y Sociales). (2017). *Derechos humanos en la Argentina: Informe 2017*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- COSTANZO, Gabriela. (2009). *Los indeseables: Las leyes de Residencia y Defensa Social*. Buenos Aires: Madreselva.
- COURTIS, Corina y SANTILLÁN, Laura. (1997). "Peruanos y coreanos: construcción de subjetividades inmigratorias desde la prensa". *Revista NAYa*, 14, sin paginación. Recuperado en: https://www.equiponaya.com.ar/articulos/identi18_peruanos_y_coreanos.htm [consulta: julio de 2018].
- DE GIORGI, Alessandro. (2006). *El gobierno de la excedencia. Posfordismo y control de la multitud*. Madrid: Traficantes de Sueños.
- DOMENECH, Eduardo. (2015). "Inmigración, anarquismo y deportación: la criminalización de los extranjeros «indeseables» en tiempos de las «grandes migraciones»". REMHU. *Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 45, 169-196.
- DUBET, François. (2015). *¿Por qué preferimos la desigualdad? (Aunque digamos lo contrario)*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- FERNÁNDEZ ROZAS, Juan Carlos. (1991). "Extranjería: principios de Derecho Internacional general". *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, 11, 39-51.
- GIL ARAUJO, Sandra. (coord.). (2019). *Gobernar por decreto. Antecedentes, contenidos e implicaciones de los cambios en la política migratoria argentina (2016-2017)*. Buenos Aires: Serie IIGG. Recuperado en: <http://webiigg.sociales.uba.ar/iigg/textos/documentos/IC6.pdf> [consulta: julio de 2018].
- GRIMSON, Alejandro. (2005). "Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en Argentina". Ponencia presentada en el *Seminario-Taller Migración Intrafronteriza en*

- América Central. Perspectivas Regionales*. San José de Costa Rica, 2 al 5 de febrero.
- GONZÁLEZ, Anahí y TAVERNELLI, Romina. (2018). "Leyes migratorias y representaciones sociales: el caso argentino". *Autoctonía. Revista de Ciencias Sociales e Historia*, 2-1, 74-91.
- HALPERN, Gerardo. (2007). "Medios de comunicación y discriminación. Apuntes sobre la década del '90 y algo más". *Boletín de la BCN*, 123, 151-175. Recuperado en: <https://bcn.gob.ar/la-biblioteca/publicaciones/boletin-de-la-bcn/no-123-medios-y-comunicacion--2007> [consulta: julio de 2018].
- HALPERN, Gerardo. (2011). "Ellos sí lo saben y lo hacen: haciendo Buenos Aires o crónicas mediáticas alrededor del Parque Indoamericano". *Temas de Antropología y Migración*, 1, 65-77.
- JARAMILLO, Verónica. (2019). "Cultura jurídica y mecanismos internacionales de protección de derechos humanos en la Argentina de Mauricio Macri (2016-2018)". *Revista Electrónica. Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja*, 22, 63-99.
- JELIN, Elizabeth (dir.). (2006). *Salud y migración regional. Ciudadanía, discriminación y comunicación intercultural*. Buenos Aires: IDES.
- LÓPEZ, Magdalena. (2013). "«Va a estar bueno Buenos Aires»: con vos pero sin ellos. Discursos y percepciones del Jefe de Gobierno de Buenos Aires sobre la migración y la democracia en el contexto de la «toma» del Parque Indoamericano". Ponencia presentada en las *X Jornadas de Sociología*. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, 1 al 6 de julio. Recuperado en: <http://cdsa.aacademica.org/000-038/293> [consulta: julio de 2018].
- MELELLA, Cecilia Eleonora. (2016). *Migrantes de países andinos en la Argentina. Prensa gráfica, redes virtuales y construcción identitaria*. Buenos Aires: Biblos.
- MELELLA, Cecilia Eleonora. (2017). "Prensa digital, espacio público y migraciones. Crónicas del chivo expiatorio". *Interin*, 22-1, 149-167.
- MINAYO, María Cecilia de Souza. (2013). *La artesanía de la investigación cualitativa*. Buenos Aires: Lugar.
- MONTES CATÓ, Juan y VENTRICI, Patricia. (2017). "Pérdida de derechos laborales en la restauración neoliberal argentina". *Revista de Políticas Públicas*, 21, 661-679.
- NOVICK, Susana. (2008). Migración y políticas en Argentina: tres leyes para un país extenso (1876-2004). En *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*, pp. 131-151). Buenos Aires: Catálogos-Clacso.

- OIM (Organización Internacional para las Migraciones). (2018). *Escenario base para el seguimiento de los objetivos de desarrollo sostenible vinculado a las condiciones de vida de los migrantes a través del gasto público social nacional*. Buenos Aires: OIM. Recuperado en: http://www.odsargentina.gob.ar/public/documentos/seccion_publicaciones/ods/migrantes_version_web_media_final.pdf [consulta: julio de 2018].
- OTEIZA, Enrique; NOVICK, Susana; y ARUJ, Roberto. (2000). *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- PACECCA, M. I. (2018). "Basta la salud. El proyecto del Diputado Petri para reformar la Ley de Migraciones". *Pescado Fresco*, 01 de marzo. Recuperado en: <https://pescadofrescoblog.wordpress.com/2018/03/01/basta-la-salud-el-proyecto-del-diputado-petri-para-reformar-la-ley-de-migraciones/> [consulta: julio de 2018].
- PADILLA, Beatriz. (2013). "Saúde dos imigrantes: multidimensionalidade, desigualdades e acessibilidade em Portugal". *REMHU, Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 21-40, 49-68.
- PENCHASZADEH, Ana y GARCÍA, Lila. (2018). "Política migratoria y seguridad en Argentina hoy: ¿el paradigma de derechos humanos en jaque?". *URVIO, Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, 23, 91-109.
- QUIJANO, Aníbal. (2014). El "movimiento indígena" y las cuestiones pendientes en América Latina. En *Cuestiones y horizontes: de la dependencia histórico-estructural a la colonialidad/descolonialidad del poder*, pp. 635-663. Buenos Aires: Clacso.
- RINCÓN, Omar. (2006). *Narrativas mediáticas. O cómo se cuenta la sociedad del entretenimiento*. Barcelona: Gedisa.
- ROSSANVALLON, Pierre. (2012). *La sociedad de iguales*. Buenos Aires: Manantial.
- SANTI, Isabel. (2002). "Algunos aspectos de la representación de los inmigrantes en Argentina". *Amérique Latine Histoire et Mémoire. Les Cahiers ALHIM*, 4, sin paginación. Recuperado en: <https://journals.openedition.org/alhim/474> [consulta: julio de 2018].
- SADER, Emir. (2017). "La restauración neoliberal tropieza en América Latina". *América Latina en Movimiento*, 21 de agosto. Recuperado en: <https://www.alainet.org/es/articulo/187536> [consulta: julio de 2018].
- SASSONE, Susana. (2002). *Geografías de la exclusión: inmigración limítrofe indocumentada en la Argentina. Del sistema mundo al lugar*. Tesis doctoral en

Geografía. Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Cuyo.

VAN DIJK, Teun. (1990). *La noticia como discurso. Comprensión, estructura y producción de la información*. Barcelona: Paidós.

VÁZQUEZ, Mauro. (2013). "Tramas espaciales de la toma del Parque Indoamericano en su representación televisiva". Ponencia presentada en el *VI Encuentro Panamericano de Comunicación*. Córdoba, 5 al 7 de junio. Recuperado en: <http://www.publicacioncompanam2013.eci.unc.edu.ar/comunicacion-cultura-y-poder/> [consulta: julio de 2018].

ZAPATA BARRERO, Ricard. (2000). "Justicia para inmigrantes: mercado y política de extranjería". *Reis, Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 90, 159-181. Recuperado en: <http://www.reis.cis.es/REIS/jsp/REIS.jsp?opcion=articulo&ktitulo=1515&autor=RICARD+ZAPATA> [consulta: julio de 2018].

Normativas citadas

Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017. Poder Ejecutivo Nacional. Fecha de publicación: *Boletín Oficial*, 30/01/2017.

Expediente Diputados 6944-D-2017. Fecha de publicación: 21/02/2018. Proyecto de ley: *Política migratoria argentina —ley 25.871. Modificaciones, garantizando el acceso gratuito a los servicios públicos, de los inmigrantes, sobre la base de criterios de reciprocidad*.

Expediente Diputados 0515-D-2018. Fecha de publicación: 08/03/2018. Proyecto de ley: *Garantizar el acceso a los servicios públicos de salud, prestando atención de urgencia y emergencia a extranjeros que revistan la condición de residentes transitorios*.

Expediente Senado 0316-S-2018. Fecha de publicación: 07/03/2018. Proyecto de ley: *Marco jurídico del acceso al sistema de salud de la nación, de los extranjeros que revistan la condición de residentes transitorios en los términos de la ley 25.871 de migraciones*.

Expediente de la Legislatura Provincial de Jujuy 7-PE-18. Fecha de publicación: 09/03/2018. Proyecto de ley: *Creación del Sistema Provincial de Seguro de Salud para Extranjeros*.

Otras fuentes

FUNDACIÓN SOBERANÍA SANITARIA. (2018). “Cobro de prestaciones de salud a extranjeros: ¿cuál es el verdadero debate?”. *Informe FSS*, 22, 1-4. Recuperado en: <http://soberaniasanitaria.org.ar/wp/cobro-de-prestaciones-de-salud-a-extranjeros-cual-es-el-verdadero-debate/> [consulta: julio de 2018].

INSTITUTO VERIFICADOR DE CIRCULACIONES. (2018). *Boletín express*. Recuperado de: http://www.ivc.org.ar/boletin_xpress.html [consulta: julio de 2018].

Notas

¹ A partir de la década de 1960, se produjeron migraciones regionales de carácter fronterizo a causa de la demanda de mano de obra de las economías regionales de la Argentina. Sin embargo, en las décadas siguientes, también comenzaron a producirse migraciones de carácter rural-urbano y urbano-urbano a través de las cuales los migrantes se concentraron además en las grandes ciudades, proceso que se denominó “metropolización de las migraciones” (Sassone, 2002).

² Según el IVC (2018) la edición digital es una réplica de la publicación impresa que se distribuye electrónicamente, y es vendida por el editor a un destinatario identificado.

³ Las cifras que se exponen figuran en el estudio del Instituto Verificador de Circulaciones (2018) consignado; omitimos los medios sobre los cuales no pudimos contar con datos de fuentes fidedignas.

⁴ El Expediente Diputados 6944-D-2017 define la palabra habitar como “vivir y morar”, como “lugar físico que se tiene de manera reiterada”, diferenciándolo de la idea de “visita”.

⁵ Se trata de los dos únicos indicadores que se relevan oficialmente en la actualidad: los nacidos vivos y los egresos hospitalarios.

⁶ Por ejemplo, solo durante el 28 de febrero de 2018, *La Nación* publicó 14 notas sobre este tema.

Fecha de envío: 5 de febrero de 2019. Fecha de dictamen: 23 de setiembre de 2019.
Fecha de aceptación: 16 de octubre de 2019.