

IPPDH

INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN
DERECHOS HUMANOS MERCOSUR



Defensor
del Pueblo
Provincia de Buenos Aires



ACCESO A DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES



IPPDH

INSTITUTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN
DERECHOS HUMANOS MERCOSUR



Defensor
del Pueblo

Provincia de Buenos Aires



ACCESO A DERECHOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES



PARTICIPANTES Y COLABORADORES

Defensor del Pueblo de la provincia de Buenos Aires

Dr. Carlos E. Bonicatto

Secretaría de Coordinación Operativa de la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires

Sr. Ignacio Jaureguiberry

Dirección General de Relaciones Institucionales

Lic. Carolina González

Prof. Patricio Alarcón

Equipo de Coordinación de Investigaciones

Lic. Luciana Sotelo

Lic. Rodolfo Iuliano

Dr. Ignacio Lara

Secretario Ejecutivo del Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR

Dr. Víctor Abramovich

Equipo de Coordinación del IPPDH

Dra. Constanza Argentieri

Dra. Julieta Rossi

Coordinación Técnica de la Investigación

Dra. Marcela Cerrutti

Dr. Alejandro Morlachetti



Equipos de Investigación



Universidad Nacional de La Plata

Virginia Dehenen
Ana María Vásquez Duplat
Fabián Quinteros
Javier Surasky



Universidad Nacional De Lanús

Lilia Camacho
Clara Capurro Robles
Gisela Cardozo
Pablo Ceriani Cernadas
Corina Courtis
Lila García
Natalia Gavazzo
Agostina Hernández Bologna
Rosario Recalt
Reina Torres



Centro de Estudios de Población

Georgina Binstock
Matías Bruno
Alicia Maguid
Claudia Stilman

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	8
PRÓLOGO	20
INFORME	22
1. Introducción.	22
2. Objetivos.	25
3. Abordaje metodológico.	25
4. Ley de migraciones 25.871 y estándares en derechos humanos de las personas migrantes.	30
4.1. Estándares de derechos humanos aplicables a las personas migrantes.	31
4.2. Estándares sobre derechos civiles y garantías en el marco de políticas de control migratorio.	34
4.3. Estándares de derechos económicos, sociales y culturales.	38
4.4. Niños/as y mujeres migrantes.	40
4.5. Los derechos en la Ley de Migraciones No. 25.871.	42
4.6. Los acuerdos de residencia del MERCOSUR.	45
4.7. Reflexiones Finales.	49



LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS MIGRANTES REGIONALES EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

5.1.	Los inmigrantes regionales en Argentina.	50
5.2.	Tendencias inmigratorias en la Provincia de Buenos Aires.	54
5.3.	Los perfiles demográficos.	59
5.4.	La presencia femenina.	62
5.5.	Madres migrantes y el derecho a la reunificación familiar.	63
5.6.	El acceso a derechos: Lo que dicen los números.	65
5.6.a.	El acceso a los servicios educativos.	65
5.6.b.	Los inmigrantes en las escuelas.	70
5.6.c.	El acceso a la salud.	74
5.6.d.	Salud sexual y reproductiva.	77
5.6.e.	Uso de anticoncepción.	78
5.6.f.	Salud Materno-Infantil.	79
5.6.g.	Pobreza estructural y condiciones habitacionales.	80

EL PROCESO DE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA

6.1.	La obtención del DNI.	86
6.2.	Principales problemas en los procesos de tramitación.	88
6.3.	El proceso de regularización en los datos de la DNM.	92



LA PERSPECTIVA DE LOS ACTORES: NÚCLEOS PROBLEMÁTICOS Y ASIGNATURAS PENDIENTES

7.1. La visión de la sociedad civil.	95
7.2. Los nudos críticos.	97
7.3. Problemáticas que afectan a las personas migrantes en la Provincia de Buenos Aires.	97
7.3.a. El acceso a la vivienda.	97
7.3.b. El acceso al Documento Nacional de Identidad.	99
7.3.c. Las condiciones de trabajo.	101
7.3.d. Maltrato y discriminación.	102
7.3.e. Educación.	103
7.3.f. Salud y planes sociales.	103
7.3.g. Otras problemáticas.	104
7.4. Relación con otras instituciones.	105
7.5. Relación con la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires.	108
7.6. La perspectiva de los migrantes.	108
7.6.a. Condiciones laborales.	109
7.6.b. El acceso a la salud.	112
7.6.c. El acceso a la educación.	114
7.6.d. El acceso a la vivienda y las condiciones habitacionales.	116
7.6.e. El acceso a planes y programas sociales.	119
7.6.f. El trámite migratorio.	120



7.6.g. Contacto y participación con organizaciones de la sociedad civil y del Estado. 126

7.7. A modo de cierre. 128

ANEXOS

Anexo 1: Instrumentos de relevamiento de información. 130

Anexo 2: Oficinas de la Dirección Nacional de Migraciones. 137

Anexo 3: Relevamiento y análisis de normativa y programas sociales. 138

Anexo 4. Comentarios sobre el Marco Regulatorio de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires. 156

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS



RESUMEN EJECUTIVO

Argentina constituye el centro de atracción más importante de migración intrarregional en América Latina. La Provincia de Buenos Aires ha jugado históricamente un papel central en la recepción de flujos migratorios, concentrando hoy en día alrededor de la mitad del total de extranjeros y extranjeras residentes en el país. Desde el año 2004 la República Argentina cuenta con uno de los marcos normativos más favorables a nivel internacional en materia migratoria. A partir de la Ley Nacional de Migraciones N° 25.871, el Estado argentino reconoce el derecho a la migración como un derecho humano, esencial e inalienable, que debe ser garantizado bajo los principios de igualdad y universalidad.

A comienzos del 2012, la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires –en adelante, la Defensoría- propuso al Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR –en adelante, el IPPDH- la realización de una investigación sobre el acceso a derechos de personas migrantes en la Provincia de Buenos Aires. Entre las preocupaciones centrales de la Defensoría se pueden destacar las siguientes: 1. Acceso de personas migrantes a la documentación de radicación o residencia permanente; 2. Acceso de niños, niñas, adolescentes migrantes y sus familias a programas de seguridad social; 3. Acceso de las personas migrantes al sistema educativo; y 4. Indicadores de condiciones habitacionales de personas migrantes.

Dadas las características de la investigación y los objetivos planteados por ambas instituciones se acordó el armado de un “consorcio” de universidades y centros de investigación para realizar un estudio comprehensivo de la problemática del acceso a derechos de las personas migrantes en la Provincia de Buenos Aires. En función de las experiencias y especificidades previas, se decidió que este consorcio, que actuaría bajo la coordinación del IPPDH, estaría integrado por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) y el Centro de Estudios de Población (CENEP). Se trata de espacios académicos con experiencia y especialización en investigación sobre temas migratorios desde diversas perspectivas disciplinares. Las actividades de coordinación de la investiga-



ción y de redacción final del presente estudio estuvieron a cargo de la Dra. Marcela Cerrutti y el Dr. Alejandro Morlachetti.

El objetivo general que guió el presente estudio es la detección de situaciones que generan la vulneración de derechos de las personas migrantes en áreas específicas: características demográficas, acceso a documentación y radicación, salud, educación, programas sociales y vivienda.

La investigación llevada a cabo incluye un estudio de las situaciones de vulnerabilidad o de dificultad en el acceso a determinados derechos por parte de las personas migrantes, desarrollado mediante un enfoque cuantitativo y cualitativo.

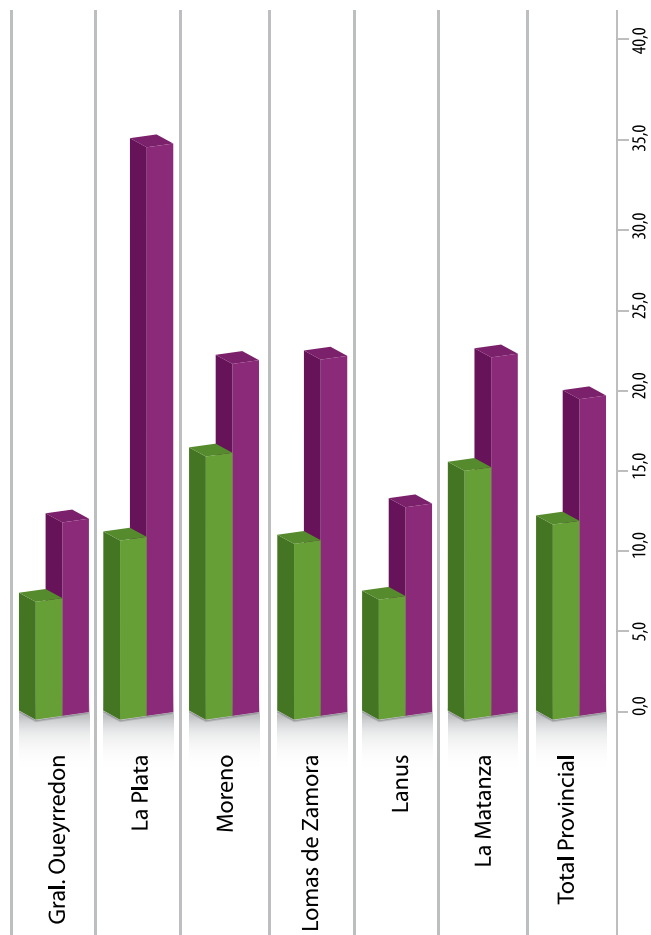
El presente informe está basado en una multiplicidad de fuentes y de datos, tales como información estadística, entrevistas a organizaciones sociales, a funcionarios de la Dirección de Migraciones y a las propias personas migrantes. Asimismo, se ha efectuado un análisis normativo relativo a los requisitos de acceso a planes y programas sociales. El alcance geográfico de la investigación es el conjunto de la Provincia de Buenos Aires, aunque con énfasis en seis (6) municipios con elevado número de habitantes migrantes y/o de la alta incidencia de la población inmigrante en el conjunto de su población. En la medida en que la información disponible lo permitía, se realizaron análisis desagregados para cada municipio.

Luego de especificar los objetivos y la metodología se presentan los estándares normativos en materia migratoria vigentes en la Argentina, a partir de los tratados internacionales y regionales firmados, así como la propia ley de migraciones. Esta descripción hace evidente que nuestro país constituye un caso prácticamente inédito a nivel mundial en lo que respecta al reconocimiento de los derechos de las personas migrantes. Seguidamente y en este contexto se inquiere sobre la situación actual de los y las migrantes en el país, a fin de indagar sobre un desafío tan o más importante como un marco jurídico adecuado: su efectiva implementación, esto es, el ejercicio efectivo de derechos por parte de cada persona migrante que habita o ingresa, sin perjuicio de su nacionalidad y condición migratoria.

En primer lugar, el análisis de la información cuantitativa disponible sobre los y las migrantes regionales en la provincia de Buenos Aires es indicativo



de una situación de mayor vulnerabilidad en comparación con la población nativa. La población migrante presenta condiciones de vida inferiores; en efecto, dependiendo del municipio, el porcentaje con Necesidades Básicas Insatisfechas es entre un 30 y casi un 100 por ciento más elevado entre las personas extranjeras. El siguiente cuadro da cuenta de las brechas existentes entre las personas migrantes y las nativas en cuanto a las condiciones de pobreza representadas por el indicador de necesidades básicas insatisfechas (NBI).



En cuanto al acceso a la educación, si bien la cobertura a nivel primario



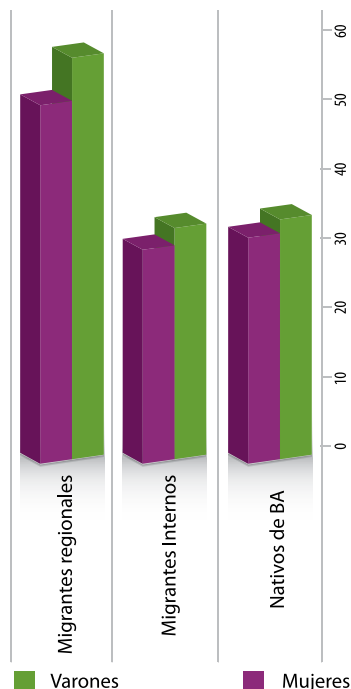
es similar entre la población nativa y la población migrante, el porcentaje de asistentes al nivel medio es significativamente inferior, indicando un importante déficit en el acceso a la educación post-primaria. El siguiente cuadro da cuenta de las brechas existentes entre las personas migrantes y las nativas en el acceso al nivel medio de educación. Asimismo, en el documento se encuentra sistematizada en distintos cuadros y gráficos la información cuantitativa referida a este tema.

	Total Provincial	La Matanza	Lanus	Lomas de Zamora	Moreno	La Plata	Gral. Pueyrredon
Migrantes							
5 a 9 años	94,4	92,3	96,3	93,5	93,8	94,4	95,7
10 a 14 años	95,8	95,7	96,4	96,3	96,2	93,0	96,6
15 a 19 años	51,8	50,5	55,5	54,8	48,7	47,1	57,2
20 a 24 años	15,3	14,3	17,3	15,3	13,2	19,4	15,6
Nativos							
5 a 9 años	97,6	95,4	98,2	97,4	96,6	98,4	98,4
10 a 14 años	98,2	98,1	98,4	98,2	98,2	98,0	98,0
15 a 19 años	71,0	68,6	75,0	71,7	67,6	76,3	71,7
20 a 24 años	30,0	25,9	34,4	30,8	23,7	50,1	33,3
Brechas							
5 a 9 años	1,03	1,03	1,02	1,04	1,03	1,04	1,03
10 a 14 años	1,03	1,02	1,02	1,02	1,02	1,05	1,01
15 a 19 años	1,37	1,36	1,35	1,31	1,39	1,62	1,25
20 a 24 años	1,97	1,81	1,99	2,02	2,80	2,58	2,13

El acceso a la salud de las personas migrantes tiene lugar principalmente a través del sistema público, ya que el porcentaje que tiene otro tipo de cobertura (obra social o pre-pagas) es bastante inferior al de la población nativa. Esta situación se vincula con su menor inscripción en el empleo regular. Por otra parte, dado que una proporción significativa de las personas migrantes son mujeres en edad reproductiva, llama la atención la elevada proporción que no emplea ningún método anticonceptivo. Esta situación puede indicar un problema de acceso a los servicios de salud sexual y reproductiva de la provincia. Para ejemplificar la brecha existente



entre las personas migrantes y las nativas en cuanto a la cobertura privada de salud se incluye el siguiente gráfico. Asimismo, en el documento se encuentra sistematizada en distintos cuadros y gráficos la información cuantitativa referida a este tema.



Por otra parte, si bien de acuerdo a los indicadores existentes la mayor parte de la población reside en viviendas que son casas o departamentos, el porcentaje de aquellos que lo hacen en viviendas inconvenientes (ranchos, casillas, viviendas móviles o en la calle) es bastante superior entre la comunidad migrantes en comparación con la nativa. Los problemas de vivienda y habitacionales se hicieron muy evidentes en las otras etapas de la investigación. El siguiente cuadro da cuenta de esta afirmación.



Sujetos que ejercen la discriminación	Casa	Rancho	Casilla	Depto.	Otro tipo	Total
Gral. Pueyrredon						
Argentinos	76,7	0,6	1,5	20,9	0,3	100
Migrantes regionales	77,9	2,1	4,6	14,4	1,0	100
La Matanza						
Argentinos	82,5	1,4	5,1	10,2	0,9	100,0
Migrantes regionales	80,9	2,4	7,0	6,1	3,6	100,0
Lanus						
Argentinos	82,5	0,3	1,0	15,8	0,4	100,0
Migrantes regionales	81,2	0,6	2,1	13,1	2,9	100,0
Lomas de Zamora						
Argentinos	89,4	0,8	1,8	7,4	0,6	100,0
Migrantes regionales	85,8	2,1	4,9	2,9	4,4	100,0
La Plata						
Argentinos	75,2	0,9	5,9	17,7	0,4	100,0
Migrantes regionales	61,7	3,4	25,5	8,0	1,5	100,0
Moreno						
Argentinos	91,4	0,8	4,5	2,9	0,4	100,0
Migrantes regionales	86,2	1,6	9,2	1,9	1,1	100,0
Total						
Argentinos	86,6	0,8	3,0	9,1	0,5	100,0
Migrantes regionales	82,1	1,7	6,5	6,8	2,8	100,0

Una de las principales preocupaciones que emergen en la indagación sobre el acceso a derechos de las personas migrantes son las dificultades que enfrentan a la hora de regularizarse. Si bien la normativa argentina establece derechos para los y las migrantes con independencia de su situación migratoria se procura que aquellos que se encuentran en una situación irregular dejen de estarlo como modo de prevenir abusos y de registrar a la población que se encuentra dentro de las fronteras del país. Por dicho motivo se indagó sobre los problemas que eventualmente podrían enfrentar los y las inmigrantes en el proceso de regularización migratoria y obtención de la residencia.

Los resultados de este análisis muestran que si bien las asociaciones de migrantes señalan dificultades en los procesos de regularización migra-



toria y la obtención de radicaciones, lo cierto es que la Dirección Nacional de Migraciones parece haber sido bastante receptiva para mejorar la atención al público y agilizar los trámites. El proceso de descentralización de la gestión, la ampliación de horarios de atención al público, las recorridas de los agentes en algunos barrios promoviendo la regularización son algunos ejemplos claros de estas iniciativas. Sin embargo, la modalidad de sacar turno vía Internet puede constituir un obstáculo para las personas migrantes que no cuentan con conocimientos básicos de computación y derivar en pagos innecesarios a personas que sí cuentan con esas habilidades y cobrar realizar dicho trámite.

Seguidamente se vira la atención a las opiniones y experiencias de los propios actores, es decir los y las migrantes regionales en la Provincia de Buenos Aires, con el propósito de complementar el análisis de la situación de los migrantes, pero en este caso otorgándoles la voz a los propios actores. Las evidencias se basan en entrevistas realizadas con un conjunto de asociaciones de migrantes y de organismos dedicados a la defensa de los derechos de este grupo y también a partir de las entrevistas realizadas con las personas migrantes en las que se indaga en mayor profundidad en torno a sus experiencias y problemas de acceso respecto al trabajo, educación, vivienda, salud y documentación.

Este análisis pone de manifiesto significativos déficits y dificultades, pero también permite identificar algunas situaciones en las que se detectan avances en el acceso a derechos (particularmente en materia de salud y educación). Las principales limitaciones se registran en el acceso a la vivienda, condiciones de vida e infraestructura urbana; en el acceso a programas y planes sociales y en el encuentro con instituciones públicas de protección y asistencia. En efecto, los problemas de tenencia asociados a la falta de crédito y a la venta de tierras de manera irregular, con frecuencia en terrenos no habitables, se presentan como una grave situación.

La dificultad para acceder a planes y programas sociales se relaciona tanto con una carencia de información adecuada por parte de las propias personas migrantes, como por no contar con el documento de identidad o no cumplir con alguno de los requisitos (por ejemplo antigüedad en el país). Es por ello que muchas de las personas migrantes que llevan años resi-



diendo en el país recién ahora se encuentren tramitando la residencia. En este sentido, una de las dificultades más corrientes con las que se encuentran ha sido la de no contar con el certificado de entrada al país (requisito indispensable para realizar el trámite).

Llama la atención el escaso conocimiento y contacto de los y las migrantes tanto con organizaciones de la sociedad civil como con organismos del Estado. Solo una minoría de las personas encuestadas conocía la existencia de organismos de defensa de sus derechos. Esta situación es preocupante y debiera ser atendida mediante campañas de difusión con el objetivo de empoderar al grupo.

En conjunto, los resultados muestran que existe un espacio importante para la acción coordinada de iniciativas tendientes a mejorar la situación de las personas migrantes en la Provincia de Buenos Aires.



PRÓLOGO

*Prólogo del Dr. Carlos Bonicatto,
Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires.*

La migración representa para la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires una temática de suma importancia, no sólo por la cantidad de inmigrantes que viven en territorio bonaerense (941.941, de los cuales 667.663 provienen de países limítrofes), sino porque entendemos a la migración como un derecho humano, que muchas veces resulta vulnerado.

La Ley Nacional de Migraciones N° 25.871, sancionada en 2004, consagra el derecho humano a migrar. El cambio de paradigma que significó la ley resultó en un gran avance en el proceso de ampliación de la ciudadanía en nuestro país, gracias al trabajo de años por parte de diferentes colectivos migrantes, asociaciones civiles, organismos de derechos humanos y, también, por la firme decisión del Estado argentino en legislar para la igualdad de derechos entre inmigrantes y nacionales.

No obstante, a pesar del avance en términos normativos, en numerosas ocasiones el acceso a derechos de inmigrantes en nuestro país se encuentra vulnerado. Existe una distancia entre el texto de la ley y el efectivo ejercicio de los derechos por parte de las personas inmigrantes, marcada por una situación de vulnerabilidad a la que están sometidos los y las inmigrantes, a menudo víctimas de xenofobia.

Para las organizaciones de derechos humanos y para el Estado, el monitoreo de la efectiva aplicación de la ley se convierte en una tarea permanente, sobre todo para institucionalizar los cambios que introduce la nueva legislación sobre migración.

El Defensor del Pueblo tiene funciones asignadas constitucionalmente. El Art. 55 de la Constitución Provincial de 1994 señala que el rol primordial de esta institución democrática es la defensa de los derechos individuales y colectivos de los habitantes de la Provincia.

Para encarar esta tarea, la Defensoría del Pueblo se organizó en base a



dos criterios que rigen sus acciones: por un lado, un principio de no neutralidad, es decir, una toma de posición política e ideológica en favor de las personas en situación de mayor vulnerabilidad; por el otro, la figura de colaborador crítico, que permite detectar situaciones que -por acción u omisión- provocan vulneración de derechos, así como también consiente realizar recomendaciones al Estado provincial e intervenir en el diseño y modificación de las políticas públicas.

Considerando entonces la no neutralidad y el rol de colaborador crítico del Defensor, surge necesariamente un interrogante: ¿cómo se ponen en marcha? ¿Cómo se exteriorizan -en la práctica administrativa- estas políticas públicas?

En el marco del Art. 12 de la Ley provincial 13.834, la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires se ha propuesto desarrollar un programa de investigaciones de carácter multidisciplinar a partir del cual poder consolidar las distintas estrategias de intervención en el territorio, como también efectuar recomendaciones y propuestas a las demás áreas del Estado.

Teniendo presente el espíritu fundacional de la tarea del Defensor, el establecimiento de diversas líneas de análisis significa la posibilidad de intervenir en situaciones estructurales de afectación de derechos humanos, generar una base de información sistemática acorde a las vicisitudes que presenta la realidad provincial y construir líneas de acción y trabajo que se anticipen a la emergencia de los conflictos.

La investigación, entendida en estos términos, implica tanto el despliegue de programas de acción, con objetivos claros y plausibles, como también la articulación con todas aquellas distintas áreas del Estado, organismos del denominado tercer sector y centros de investigaciones especializados. Esta articulación reviste a las investigaciones de un carácter institucional por el cual se reconoce a las demás instancias provinciales y nacionales, públicas y privadas, que se abocan a tareas de análisis, al mismo tiempo que se precisan y jerarquizan los objetivos de los estudios al rol de un organismo público como es el de la Defensoría del Pueblo.

La información que surge de las investigaciones busca visibilizar los pro-



blemas de grupos vulnerables y es el sustento básico del rol de colaborador crítico de la institución. Es en base a estos insumos que el Defensor interactúa con los organismos del Estado de manera informada, haciendo críticas fundadas técnica y científicamente. Entonces, los cambios en las políticas públicas que podemos sugerir desde nuestro organismo y la forma de solicitar esos cambios, constituyen en sí misma una política pública, que propicia el avance en las políticas públicas de manera dialógica, informada y orientada siempre al avance en la protección y ampliación de los derechos de los grupos vulnerables.

Mediante la Ley 13.834 se le confiere al Defensor del Pueblo la función de nexo entre las instituciones del Estado y las necesidades, demandas y derechos de la población. Ante una tarea de tal envergadura, es fundamental considerar que la relación entre la ciudadanía y el Estado ha sufrido importantes cambios en las últimas décadas y su evolución no ha seguido un patrón lineal. Como se desprende del análisis de Cheresky de las expectativas ciudadanas sobre el rol del Estado “prevalece una opinión que hace del Estado el garante de los derechos para todos, el usufructuario o regulador de las empresas proveedoras de servicios públicos, y ello con el fondo de una percepción mayoritaria que sostiene que la sociedad argentina es injustamente desigual” (Cheresky 2008, pág. 21). El Defensor no sólo no desestima este tipo de demandas y percepciones provenientes de la sociedad, sino que articula su trabajo en modo que se puedan obtener resultados tangibles por parte de las instituciones del Estado. La antedicha función de nexo, entonces, adopta distintas formas, como las recomendaciones, advertencias, sugerencias, etc.

Al asumir esta posición intermediaria, y apoyado por la información singular y diferente a la que hicimos mención -por el análisis que efectúa con esos datos y con los resultados de las investigaciones-, la Defensoría necesariamente tiene que estar presente en la planificación de políticas públicas. Debe visibilizar problemáticas que no hayan aparecido en el debate político, detectar problemas estructurales y colaborar para ponerlos en agenda. Es en esa inteligencia que sostenemos que quizás la tarea más profunda de la Defensoría del Pueblo sea la de opinar fundadamente sobre la asignación de los recursos del Estado, especialmente en el momen-



to de la determinación presupuestaria, en mérito a la experiencia surgida de la observación de la realidad social y política. Opinar con seriedad y prudencia sobre el costo de los derechos en tiempos de democracia tiene una relación directa con el compromiso de defender la gobernabilidad.

Es por ello que la Defensoría del Pueblo decidió encarar, junto al Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur, una investigación sobre el acceso a derechos de niños, niñas, adolescentes migrantes y sus familias en la Provincia de Buenos Aires, basada en cinco líneas de investigación: acceso a la educación, a la salud, a la vivienda, a los programas sociales y a la documentación.

Pretendemos con este estudio aportar a la aplicación de políticas públicas para que las personas migrantes puedan ejercer sus derechos en la cotidianidad, y para que esa brecha entre lo que indica el texto de la ley y el real ejercicio de los derechos sea cada vez menor.

La Defensoría del Pueblo es una institución cuya misión principal es la defensa de derechos individuales y colectivos para afianzar la democracia, por lo que una de sus tareas es contribuir a la convivencia pacífica y solidaria entre todos los integrantes de la sociedad, para que la diferencia entre culturas distintas, que representa el multiculturalismo generado por las migraciones, no implique segregación ni discriminación, sino que enriquezca el tejido social a través de aportes culturales.

Consolidar la ley en su aplicación resulta indispensable para sentar una base que posibilite una sociedad más igualitaria y plural.



PRÓLOGO

*Prólogo del Dr. Víctor Abramovich,
Secretario Ejecutivo del Instituto de Políticas
Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR.*

El Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR -en adelante, IPPDH- es un organismo regional creado por el Consejo del Mercado Común en el año 2009, con sede permanente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina. Este organismo tiene el objetivo de contribuir en el diseño, implementación, evaluación y consolidación de las políticas públicas en derechos humanos como eje fundamental de la identidad, el desarrollo y la integración de los países plenos y asociados del MERCOSUR.

La promoción de los derechos de las personas migrantes y la libre circulación de trabajadores son temas fundamentales en todo proceso de integración regional. En ese sentido, se han consolidado como puntos destacados de la agenda de los países del MERCOSUR, y por ende han sido desde el inicio un eje central de la tarea del IPPDH. Los Estados de la región han incorporado la temática en diversos foros y espacios de interlocución internacional (como la Conferencia Sudamericana de Migraciones y el Foro Global de Migración y Desarrollo) y han suscripto acuerdos bilaterales, regionales y subregionales que reconocen derechos humanos de los migrantes con independencia de su condición migratoria, además de haber suscripto los principales tratados internacionales sobre derechos humanos.

El IPPDH ha llevado adelante diversos proyectos relacionados con esta temática. Entre otras iniciativas, este organismo prestó asistencia técnica para la presentación de una solicitud de opinión consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos -en adelante, Corte IDH- por parte de los Estados Miembros del MERCOSUR sobre la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes. Igualmente, el IPPDH ha elaborado un diagnóstico general sobre la situación de niños y niñas



migrantes dentro del bloque regional que procura dar cuenta de la necesidad de que los países avancen en acciones concretas para la efectiva protección de sus derechos fundamentales y ha desarrollado un Programa de Actividades para ser implementado por las distintas áreas gubernamentales vinculadas con la temática de protección de los derechos de niños y niñas migrantes.

Entre los países de la región, la Argentina ha sido históricamente un centro de atracción de movimientos migratorios, y la Provincia de Buenos Aires juega un papel central en la recepción de los distintos flujos de migrantes. Hoy en día alberga al 51,4% de las personas migrantes regionales del total país. En el caso de algunos colectivos migratorios su concentración en la provincia es aún más elevada, tal es el caso de las personas de Paraguay (71,3%), y de aquellas provenientes de Uruguay (60.6%). Por este motivo, el alcance geográfico del proyecto es sumamente relevante a nivel nacional y a nivel regional en términos de la cantidad de personas migrantes que se encuentran en el territorio objeto de análisis, y del peso que debe tener esta temática en la agenda estatal en la formulación de políticas públicas.

La presente investigación forma parte de un conjunto de iniciativas que procuran constituirse en valiosas herramientas para la mejora y el fortalecimiento de las políticas públicas dirigidas a la protección de los derechos de las personas migrantes. De esta manera, al identificar los temas que serían objeto de indagación se optó por analizar aquellas situaciones que a priori presentarían los mayores obstáculos para el efectivo goce y ejercicio de los derechos fundamentales de este grupo. Así, se decidió incluir la problemática vinculada con el acceso a la documentación, las trabas existentes en materia de acceso a la salud y a la educación, los obstáculos de índole normativos para el ejercicio del derecho a la seguridad social, y las brechas existentes en materia de acceso a la vivienda.

En definitiva, el propósito de esta iniciativa es brindar a los funcionarios públicos, a las organizaciones sociales y a las propias personas migrantes una herramienta útil para repensar el rol del Estado en cuanto gestor de políticas, logrando visibilizar tanto avances como desafíos en su tarea de promoción y protección de los derechos humanos de este grupo.



1. INFORME

La Argentina ha sido históricamente un centro de atracción de movimientos migratorios regionales¹. Entre el año 1991 y el año 2010 el número de personas migrantes de países limítrofes y del Perú en la Argentina se incrementó de manera notable pasando de 821.297 a 1.402.568. La Provincia de Buenos Aires ha jugado un papel central en la recepción de distintos flujos migratorios, en la medida que ha sido de manera creciente un foco de atracción por excelencia en el país. El desarrollo de su infraestructura, el proceso de industrialización, su grado de urbanización y las escasas oportunidades laborales de las personas migrantes en sus países de origen son algunas de las razones que explican estos movimientos migratorios hacia la Provincia de Buenos Aires, los cuales crecieron a un ritmo mayor al registrado para el total del país

Hoy en día la Provincia de Buenos Aires alberga al 51,4 por ciento de las personas migrantes regionales. En el caso de algunos colectivos migratorios su concentración en la provincia es aún más elevada, tal es el caso de las personas de Paraguay (71,3%), y de aquellas provenientes de Uruguay (60,6%). En el caso de la comunidad boliviana, su concentración en la provincia es menor, alcanza un 42,8 por ciento del total del país, aunque se trata de uno de los colectivos de mayor tamaño (147.781 personas).

La República Argentina cuenta, desde el año 2004, con uno de los marcos normativos más favorables a nivel internacional en materia migratoria. A partir de la Ley Nacional de Migraciones N° 25.871, el Estado argentino reconoce el derecho a la migración como un derecho humano, esencial e inalienable, que debe ser garantizado bajo los principios de igualdad y universalidad.

Concretamente, y como se detallará más adelante, esta ley confiere, entre otros, los siguientes derechos a las personas extranjeras: a) el derecho a migrar (estableciendo el principio de que la regularidad migratoria es condición indispensable para poder insertarse plenamente en la sociedad de recepción); b) la igualdad de trato (en las mismas condiciones de

¹ Se entiende por migración regional aquellos inmigrantes que han nacido en países de América Latina y que residen en la Argentina.



protección, amparo y derecho de las que gozan los ciudadanos y ciudadanas de la Argentina); c) el acceso igualitario a los servicios sociales, en particular los referidos a bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social (no podrá negarse o restringirse a ninguna persona migrante este acceso aún si se encontrase en situación irregular); d) el derecho de reunificación familiar; y e) el derecho al debido proceso en situaciones de detención y expulsión.

Asimismo, la ley establece que las personas migrantes y sus familiares tendrán derecho a que el Estado les proporcione información acerca de sus respectivos derechos y obligaciones, así como a participar en las decisiones relativas a la vida pública.

Sin embargo, si bien el acceso a derechos por parte de inmigrantes en la Argentina se ve garantizado por ley se han detectado en numerosas ocasiones, situaciones que ponen de manifiesto una vulneración de sus derechos. Las personas provenientes de otros países, particularmente quienes se movilizan por motivos laborales en búsqueda de mejores condiciones de vida y que provienen de contextos de carencia, en general se encuentran en una situación de mayor vulnerabilidad en las sociedades de destino siendo con frecuencia víctimas de xenofobia o racismo. Esta vulnerabilidad se ve acrecentada cuando no cuentan con un permiso de residencia.

Estudios previos han indicado situaciones en las que se ponen de manifiesto restricciones al acceso a derechos para los y las inmigrantes. Estas restricciones tienen diversos orígenes, desde un desconocimiento de la normativa vigente por parte de servidores públicos hasta problemas de adecuación normativa.

Dadas estas circunstancias, a comienzos del 2012, la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires -en adelante, la Defensoría- propuso al Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) -en adelante, el IPPDH- la realización de una investigación sobre el acceso a derechos de personas migrantes en la provincia de Buenos Aires. Entre las preocupaciones centrales de la Defensoría se pueden destacar las siguientes: 1. Acceso de personas migrantes a la documentación de radicación o residencia permanente; 2. Acceso de niños, niñas, adolescentes migrantes y sus familias a programas de seguridad social; 3. Acceso de las



personas migrantes al sistema educativo y; 4. Indicadores de condiciones habitacionales de personas migrantes.

Por su parte, la promoción de los derechos de las personas migrantes es un tema destacado de la agenda de los países del MERCOSUR, y por ende del IPPDH. Entre otras iniciativas, este organismo prestó asistencia técnica para la presentación de una solicitud de opinión consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos -en adelante, Corte IDH- por parte de los Estados Miembros del MERCOSUR sobre la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes. Igualmente, el IPPDH ha elaborado un diagnóstico general sobre la situación de niños y niñas migrantes dentro del bloque regional que procura dar cuenta de la necesidad de que los países avancen en acciones concretas para la efectiva protección de sus derechos fundamentales.²

Asimismo, entre las funciones del IPPDH se encuentra la de fortalecimiento de las capacidades institucionales, para lo cual presta asistencia técnica a los gobiernos en pos de la mejora de los organismos públicos vinculados a la promoción y protección de los derechos humanos. En este sentido, la propuesta de la defensoría incluye un componente de fortalecimiento institucional que se enmarca dentro de las competencias del IPPDH.

Por las características de la investigación y los objetivos planteados por ambas instituciones, se acordó el armado de un "consorcio" de universidades y centros de investigación para su implementación. En función de las experiencias y especificidades previas, se decidió que este consorcio, que actuó bajo la coordinación del IPPDH, estuviera integrado por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP), la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) y el Centro de Estudios de Población (CENEP). Se trata de espacios académicos con experiencia y especialización en investigación sobre temas migratorios desde diversas perspectivas disciplinares³. Las actividades de coordinación de la investigación y de redacción final del presente estudio estuvieron a cargo de la Dra. Marcela Cerrutti y el Dr. Alejandro Morlachetti.

2 Documento IPPDH. "La implementación de los Acuerdos del MERCOSUR relativos a la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes. Diagnóstico y lineamientos para la acción". Año 2012

3 Para mayores detalles sobre las instituciones e investigadores participantes ver Anexo 1.



2. OBJETIVOS

El objetivo general que guió el presente estudio es la detección de situaciones que generan la vulneración de derechos de las personas migrantes en áreas específicas: características demográficas, acceso a documentación y radicación, salud, educación, programas sociales y vivienda.

Específicamente la investigación se propuso:

- a) Describir las características y condiciones de vida de la población migrante en la Provincia de Buenos Aires identificando potenciales situaciones de vulneración de derechos.
- b) Identificar nudos críticos para el acceso a derechos de las personas migrantes a partir de principales obstáculos y problemáticas específicas señaladas por la población migrante, organizaciones de la sociedad civil y funcionarios así como aquellas derivadas de los requisitos de los programas sociales nacionales y provinciales.
- c) Establecer el grado de conocimiento que tienen las personas migrantes sobre sus derechos así como de las instituciones que los apoyan y protegen.

3. ABORDAJE METODOLÓGICO

La investigación llevada a cabo incluye dos componentes específicos. El primero consiste en un estudio de las situaciones de vulnerabilidad o de dificultad en el acceso a determinados derechos por parte de las personas migrantes, desarrollado mediante un enfoque cuantitativo y cualitativo. El diagnóstico cuantitativo realiza una caracterización de la población migrante regional de la Provincia de Buenos Aires y municipios seleccionados a partir de datos estadísticos provenientes en su mayoría de fuentes oficiales. Mediante procesamientos especiales del Censo Nacional de Población y Vivienda, 2001, del último censo de 2010, y de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos y de datos de la Encuesta sobre *Migración, Fecundidad y Familia* 2011 (EMFF-2011), de la Dirección General de Cultura



y Educación de la Provincia de Buenos Aires, y de la Dirección Nacional de Migraciones se examinan tendencias inmigratorias recientes, procesos de regularización, perfiles socio-demográficos; acceso a la salud y salud reproductiva; acceso a la educación; y condiciones de vida y habitacionales de los y las migrantes regionales.

El diagnóstico cualitativo fue realizado con informantes clave y población inmigrante con el propósito de profundizar algunos aspectos e identificar nudos críticos (sociales, económicos, regulatorios e institucionales) en el acceso a derechos por parte de este grupo. Para tal fin, se trabajó mediante información proveniente de tres fuentes: entrevistas con referentes de la sociedad civil, con población inmigrante (que no necesariamente participen de organizaciones sociales) y con funcionarios. En tal sentido, se empleó una guía de entrevista, con pautas de indagación pre-fijadas por el equipo de investigación, aunque lo suficientemente flexibles como para captar problemáticas no previstas (Ver Anexo 2).

Se entrevistaron a funcionarios de la Dirección Nacional de Migraciones con el propósito de identificar las problemáticas más recurrentes en los procesos de regularización migratoria y radicación de inmigrantes.

Asimismo, se realizaron dieciocho entrevistas en profundidad con organizaciones de inmigrantes radicadas en la Provincia de Buenos Aires. Existe en nuestro país un numeroso conjunto de asociaciones civiles de diversa índole que nuclean a personas extranjeras, sobre todo provenientes de otros países de la región. En primer lugar, se realizó un relevamiento de las principales asociaciones de origen boliviano, paraguayo y peruano y se identificaron aquellas que particularmente se dedican a la defensa de los derechos de las personas migrantes. Estas entrevistas tuvieron como propósito recabar información sobre las principales dificultades que enfrentan y su forma de resolución, y también sobre sus perspectivas y opiniones sobre las barreras de acceso a documentación, educación, salud, planes sociales y vivienda por parte de sus comunidades, así como su capacidad de incidencia y participación en la formulación y evaluación de políticas vinculadas a la protección de sus derechos. Vale mencionar que este componente incluyó también entrevistas con otras instituciones de la sociedad civil que, si bien no constituyen asociaciones de inmigrantes,



también se abocan a la defensa de los derechos de estas personas.

Las entrevistas fueron realizadas en conjunto por dos o tres investigadores y llevadas a cabo preferentemente en la sede de las organizaciones. Se utilizó un guión estandarizado de entrevista que apuntaba a recabar información sobre la institución, su trabajo, las demandas recibidas y las problemáticas encontradas en materias de acceso a derechos de la población migrante, las modalidades de intervención y el mapa de redes institucionales en las que estas se apoyan, y el conocimiento de la institución acerca de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires (ver Anexo 2). Las entrevistas tuvieron una duración promedio de dos horas. En calidad de devolución inmediata, se entregó folletería informativa de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires y, en algunos casos, sobre normativa migratoria.

Las entrevistas con población migrante se llevaron a cabo con aquellas personas que se encontraban realizando los trámites de regularización migratoria en la delegación de la Dirección Nacional de Migraciones en Almirante Brown. Estas estuvieron orientadas a detectar dificultades tanto en el procesamiento de sus radicaciones como en el acceso a derechos vinculados a la salud, el trabajo, la educación y la vivienda. Por otra parte, se exploró el grado de conocimiento de planes y programas sociales, así como de sus derechos y de las instituciones orientadas a defenderlos.

Debido a la naturaleza exploratoria del presente estudio, se realizaron 31 entrevistas con personas migrantes, seleccionadas por un sistema de cuotas en base a su origen, sexo y edad.

Además de la identificación de nudos críticos en el acceso a derechos por parte de las personas migrantes, se desarrolló asimismo un análisis cualitativo sobre el marco jurídico y sobre las características y requisitos de los principales programas sociales nacionales y de la provincia de Buenos Aires. En cuanto al componente jurídico, mediante el análisis de situaciones concretas de vulneración de derechos, se propone identificar en qué medida dichos problemas pueden derivarse de una falta de adecuación normativa.

El segundo componente de la investigación, que ha sido desarrollado en



un segundo documento para el uso interno de la Defensoría, se refiere al análisis de las denuncias y reclamos que han sido efectivamente realizadas por personas inmigrantes ante dicho organismo desde su creación.

A pesar de que estas denuncias y reclamos no son necesariamente representativas de las problemáticas más frecuentes y acuciantes del colectivo migrante constituyen importantes indicios de sus dificultades⁴. Por lo tanto, se realizó un análisis y sistematización de estas denuncias en base a algunos criterios específicos, tales como: 1. Población involucrada (colectivo, edad, sexo y municipio de residencia)⁵; 2. Problemática específica; 3. Modo de acercamiento (cómo llega a la Defensoría); y 4. Indicaciones, formas de resolución y derivación hacia otras áreas.

Esta información permitió no sólo identificar patrones y situaciones críticas, sino también comprender la forma de abordaje actual de la Defensoría de modo de poder sugerir futuras estrategias de intervención.

El estudio de contenido de las denuncias se completó con un análisis jurídico básico de los reclamos, que posteriormente fue sistematizado mediante una grilla de análisis cualitativo. La clasificación de los expedientes para su posterior análisis se realizó mediante una “Matriz de Relevamiento de Información” (MaRI) en planillas Excel⁶. En la etapa final, el eje estuvo dado por la recopilación de información documental de la Defensoría a partir del instrumento diseñado a tal fin.

Las recomendaciones emanadas de dicho componente se dirigen a:

1. Fortalecer el registro y seguimiento de casos;

4 La labor realizada implicó como primer paso el acceso a las bases de datos de la Defensoría y el filtrado de casos según fechas de presentación y según iniciantes (migrantes o nacionales), lo que se realizó con el aporte del personal de esa institución, para luego avanzar en una depuración de ese primer recorte de denuncias y reclamos con el fin de lograr un universo de casos completo y depurado.

5 Tomando en cuenta la forma en que se registran los casos que se presentan ante la Defensoría y la manera en que se construye la información de los expedientes, se identificaron dos formas de individualizar aquellos que hubieran sido iniciados por personas de nacionalidad diferente a la Argentina: Por declaración propia de su nacionalidad hecha por el iniciante en el expediente y Por el número de documento nacional de identidad argentino de la persona iniciante. A partir de ambos criterios se construyó una base de datos depurados.

6 Seguidamente se procedió a migrar la matriz de relevamiento de datos desde una planilla Excel al sistema Access



2. Identificar problemáticas de acceso a derechos que no llegan a la Defensoría proponiendo mecanismos para favorecer dicho acercamiento;
3. Señalar dificultades en los procedimientos y resolución de denuncias planteadas por inmigrantes, proponiendo orientaciones.

Alcance geográfico

El alcance geográfico de la presente investigación es el conjunto de la Provincia de Buenos Aires, aunque con énfasis en seis (6) municipios con elevado número de habitantes migrantes y/o de la alta incidencia de la población inmigrante en el conjunto de su población, es decir, en la medida que los datos lo permitían, se realizó análisis desagregados para cada municipio. A partir de estos criterios y del examen de la localización geográfica de las personas migrantes según los datos del último Censo Nacional de Población y Vivienda, esta focalización se realizó en:

La Matanza: población total: 1.775.816; personas extranjeras provenientes de América Latina: 147.412 (8.3% de la población total del municipio).

Lomas de Zamora: población total: 616.279; personas extranjeras provenientes de América Latina: 48.153 (7.7% de la población total del municipio).

Moreno: población total: 452.505; personas extranjeras provenientes de América Latina: 31.177 (6.9% de la población total del municipio).

La Plata: población total: 654.324.; personas extranjeras provenientes de América Latina: 35.293 (5.4% de la población total del municipio).

Lanús: población total: 459.263; personas extranjeras provenientes de América Latina: 21.123 (4.6% de la población total del municipio).

Gral. Pueyrredón: población total: 618.989; personas extranjeras provenientes de América Latina: 13.073 (2.1% de la población total del municipio).



4. LEY DE MIGRACIONES 25.871 Y ESTÁNDARES DE DERECHOS HUMANOS DE LAS PERSONAS MIGRANTES

Esta sección introductoria persigue exponer las características principales del marco normativo vigente en Argentina en materia de derechos humanos de las personas migrantes. En particular, se trata de describir la ley de migraciones y los tratados internacionales ratificados por el Estado argentino, así como los estándares que se derivan de la interpretación que han hecho de estos pactos los organismos correspondientes del sistema de las Naciones Unidas y el sistema interamericano de protección de derechos humanos.

La entrada en vigor de la ley 25.871, en enero de 2004, ha representado un giro fundamental en la política migratoria argentina. A diferencia de la denominada “Ley Videla” (ley 22.439⁷), la actual normativa migratoria está basada en un enfoque de derechos humanos, que enfatiza el reconocimiento y la protección de diversos derechos a todas las personas migrantes, independientemente de su nacionalidad o estatus migratorio.

En efecto, hasta fines de 2003 la política migratoria argentina estuvo regida por una ley adoptada en 1981 por la dictadura cívico-militar que asoló el país. A medida que transcurrían los gobiernos democráticos, esa norma fue crecientemente cuestionada por distintos actores sociales, debido a su particular concepción de las personas migrantes como una amenaza a la seguridad nacional, así como por las restricciones que imponía a sus derechos fundamentales sobre la base de su situación migratoria, particularmente en materia de derechos sociales. La antigua normativa establecía serias restricciones para el ingreso, admisión y radicación de personas extranjeras, al tiempo que otorgaba un amplio margen de discrecionalidad a las autoridades migratorias para disponer su detención y expulsión, las que se aplicaban sin garantías elementales del debido proceso⁸.

7 Ley General de Migraciones y de Fomento de la Inmigración (ley 22.439), sancionada el 23 de marzo de 1981, durante la última dictadura militar en Argentina.

8 Al mismo tiempo, los decretos que reglamentaron esa ley, dictados ya en gobiernos democráticos (decretos 1434/87 y 1023/04) y las prácticas que el órgano de aplicación, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), implementó durante más de dos décadas, establecieron complejos requi-



La Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires en el año 2001, puntualizaba los siguientes problemas verificados en la tramitación de la residencia ante la Dirección Nacional de Migraciones: la exigencia de requisitos no incluidos en la normativa migratoria y de documentación y certificaciones costosas; las “inhabilidades” migratorias establecidas por vía reglamentaria; la falta de información y asistencia jurídica al migrante; las excesivas e injustificadas demoras en la tramitación de los expedientes; la exigencia de producción de pruebas imposibles; la ausencia de un sistema de exención del pago de tasas migratorias; la falta de información sobre los recursos administrativos; la ausencia de notificación fehaciente; la exigencia de una tasa para la interposición de recursos de reconsideración; la falta de control de legalidad; las detenciones y expulsiones sin mediar control judicial alguno, entre otras arbitrariedades. Estos mecanismos reducían a las personas a meros objetos de un procedimiento burocrático que las excluía como sujetos de derecho, mermando sus posibilidades de defenderse ante decisiones que les afectaban⁹.

En este panorama viene a insertarse la ley 25.871, pilar fundamental de lo que se ha dado en llamar “nueva política migratoria argentina”. De esta ley, así como de los programas de regularización migratoria y la aplicación interna de los acuerdos de Residencia del MERCOSUR (aprobados en Brasilia en diciembre de 2002), surgen los aspectos característicos del marco normativo en materia migratoria y que por lo tanto deben guiar las políticas y prácticas que se implementan por todos los organismos públicos de cada uno de los niveles del Estado (nacional, provincial, municipal).

Antes de examinar con mayor atención el contenido de la ley de migraciones, pasaremos revista de los principales estándares internacionales

sitos que supusieron trabas importantes para la regularización migratoria. Esto produjo, como el mismo Estado reconoció posteriormente, un incremento paulatino del número de migrantes que residían en el país sin una residencia formal (temporaria o permanente), con las consecuencias negativas que implicaba para sus condiciones de vida y el ejercicio de derechos básicos. También proliferaron los mecanismos de persecución y sanción aplicados por la DNM y los organismos que integran la policía migratoria auxiliar (Policía Federal, Prefectura Naval, Gendarmería Nacional y Policía Aeronáutica). En este marco, ni siquiera los planes extraordinarios de regularización implementados a mediados de la década de 1980 y principios de la siguiente fueron suficientes para impedir que los obstáculos normativos y burocráticos generaran un aumento constante de personas en situación migratoria irregular.

9 Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, resolución 2840/01.



de derechos humanos aplicables a las personas migrantes, con base en los tratados vigentes en Argentina. Luego, se mencionarán los acuerdos de residencia y en particular, el criterio de residencia para nacionales del MERCOSUR.

4.1 Estándares de derechos humanos aplicables a las personas migrantes.

Es importante destacar, en primer lugar, que los derechos humanos de las personas migrantes están incluidos, casi en su totalidad, en todos y cada uno de los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos que se han adoptado desde mediados del siglo XX. Tanto en el ámbito de la Organización de las Naciones Unidas como de la Organización de los Estados Americanos, las declaraciones y acuerdos aprobados desde entonces reconocen un amplio catálogo de derechos humanos a todas las personas que se encuentran bajo la jurisdicción de un Estado. En términos generales, la nacionalidad u otra condición de la persona no es ni debe ser un criterio válido para reconocer y garantizar un derecho humano.

En este sentido, los derechos humanos de las personas migrantes se encuentran en instrumentos generales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCyP), la Convención sobre Derechos del Niño (CDN), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (CERD), la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), la Convención contra la Tortura, Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes (CAT), entre otros.

A su vez, la Convención para la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias (CTM)¹⁰, ha regulado de manera más detallada algunos de los derechos ya reconocidos en tratados anteriores, incorporando otros relativos a situaciones específicamente asociadas al fenómeno de la migración y la situación de los y las

¹⁰ A diferencia de los tratados mencionados en el párrafo anterior, la CTM -ratificada por Argentina en 2007- aún no ha adquirido en Argentina jerarquía constitucional con base en lo dispuesto en el artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional.



migrantes en países de origen, tránsito o destino.

Por otra parte, los órganos encargados de interpretar estos tratados (los Comités)¹¹, junto a otros mecanismos de promoción y protección de derechos humanos creados en el ámbito de las Naciones Unidas, se encargan de la elaboración de estándares internacionales que contribuyen a definir con mayor precisión las obligaciones que los Estados tienen para respetar, proteger y garantizar de manera eficaz estos derechos. En este sentido, comentaremos luego algunas de las directrices o estándares que estos organismos han desarrollado en materia de derechos humanos de las personas migrantes.

A nivel interamericano, los estándares y derechos de las personas migrantes reconocen como fuente principal a la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (DADDH) y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH). Estos instrumentos, junto con la labor de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) y la jurisprudencia y las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), forman a grandes rasgos lo que se da en llamar “Sistema Interamericano de Derechos Humanos” (SIDH). Además de la aplicación a las personas migrantes de los derechos reconocidos en la DADHH y la CADH, los casos y las decisiones emanadas de los principales órganos del SIDH han ido desarrollando crecientemente una serie de estándares referidos a los derechos de los y las migrantes.

A partir de todas estas fuentes se presentan a continuación algunos estándares en materia de protección de derechos de las personas migrantes, según la siguiente clasificación: (1) estándares sobre derechos civiles y garantías en el marco de políticas de control migratorio; (2) estándares sobre derechos económicos, sociales y culturales; y (3) estándares sobre niños, niñas y mujeres migrantes. Es importante aclarar que, por razones de espacio, aquí sólo se presenta una versión muy resumida de los estándares, es decir, de las decisiones, fallos y cualquier otro antecedente sobre

11 Los Comités son órganos creados por los propios tratados de derechos humanos que supervisa la aplicación de dichos instrumentos y está compuesto por expertos que actúan a título personal (esto es, con independencia de los Estados que los propusieron o del cual son nacionales) y en el marco de tales competencias, adoptan “observaciones generales” (también llamados “comentarios generales” o “recomendaciones generales”).



derechos de migrantes que hubieran sido realizados por los órganos internacionalmente creados a tales efectos¹².

Sin perjuicio de los estándares referidos a temas específicos, o a uno u otro derecho, resulta importante tener en cuenta la aplicación, para cada caso, de principios o estándares generales que deben ser siempre respetados. Entre otros, es preciso destacar los siguientes:

Principio pro persona (migrante): en caso de duda en la interpretación de una o más normas, y su aplicación en el caso concreto o en una política o legislación determinada, siempre debe primar la norma (nacional o internacional) más favorable a la persona migrante y sus derechos. En ningún caso las disposiciones internacionales pueden ser esgrimidas para disminuir derechos consagrados en las legislaciones nacionales u otros instrumentos internacionales.¹³

Las leyes domésticas en materia de migración debe ser en sí mismas compatibles con los tratados de derechos humanos ratificados por cada país. En general, los Estados tienen facultades para fijar sus políticas migratorias (es decir, regular el ingreso, la permanencia o eventualmente, la salida de personas extranjeras de su territorio), pero estas, y su implementación, deben ser plenamente respetuosas de los derechos humanos reconocidos en las normas vigentes en el país¹⁴. En el mismo sentido, desde el SIDH se ha afirmado que “los Estados no pueden subordinar o condicionar la observancia del principio de la igualdad ante la ley y la no discriminación a la consecución de los objetivos de sus políticas públicas, cualesquiera

12 A fin de ampliar el análisis al respecto, ver, entre otros: UNLA-OIM (2007), Los estándares internacionales en materia de derechos humanos y políticas migratorias, Documento presentado en la VII Conferencia Sudamericana de Migraciones, Caracas, República Bolivariana de Venezuela, 2-3 de julio de 2007; Ceriani Cernadas, P., Fava, R. y Morales, D. (2009), Políticas migratorias, el derecho a la igualdad y el principio de no discriminación. Una aproximación desde la jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, en Ceriani y Fava, Políticas Migratorias y Derechos Humanos, Universidad Nacional de Lanús; MRI & Ceriani Cernadas (2010), UN Mechanisms for Recourse for Violation of Migrants' Rights. The Committees and Special Procedures, en http://www.jsf-jwb-migrants.org/documents%20-%20all/phase1_studies/justice-UN-eng.pdf.

13 Declaración sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven, Adoptada por la Asamblea General en su resolución 40/144, de 13 de diciembre de 1985, artículo 2, en consonancia con el PIDCyP, art. 5.

14 Comité de Derechos Humanos, Comunicación 58/1979, Anna Maroufidou vs. Suecia.



que estas sean”¹⁵

Todos los derechos contenidos en los tratados de derechos humanos deben garantizarse sin discriminación alguna entre nacionales y extranjeros. En muy limitados casos, podría permitirse establecer algunas distinciones en cuanto a las condiciones de ejercicio de algún derecho (por ejemplo, la exigencia de un tiempo de residencia para igualar las condiciones de ejercicio de los derechos políticos), pero el principio general debe ser la igualdad. A su vez, aunque no existe un consenso sobre la existencia de un derecho a vivir en un país determinado (además del cual la persona sea nacional), “cuando se plantean consideraciones de no discriminación, de prohibición de trato inhumano y de respeto de la vida de la familia” una persona extranjera podría argüir derechos reconocidos en estos tratados (el PIDCyP en particular) incluso para ingresar o residir¹⁶.

Sobre el punto, desde el SIDH se ha afirmado que el principio de igualdad y no discriminación, como norma de *ius cogens*, establece que los Estados deben respetar y garantizar el ejercicio de los derechos humanos con independencia del estatus migratorio de la persona¹⁷ y no está permitido, “a partir de la condición migratoria, excluir a una clase de personas que se encuentran bajo su jurisdicción y control, de la protección que les otorga el DIDH”¹⁸

4.2 Estándares sobre derechos civiles y garantías en el marco de políticas de control migratorio.

Desde el año 1948, la Declaración Universal de Derechos Humanos reconoce que toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país¹⁹. Según el PIDCyP, nadie puede ser arbitra-

15 Corte IDH (2003), Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A nro. 18, párrafo 172.

16 En el caso de derechos civiles, ver Comité de Derechos Humanos, Observación General 15, “La situación de los extranjeros con arreglo al Pacto”, 1986. Disponible en: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrc/comments.htm>

17 Corte IDH, op. cit., 2003, párrafo 109.

18 IV Informe de la Relatoría especial sobre derechos de migrantes, en CIDH, Informe Anual 2002, párr. 101.

19 Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 13; PIDCyP, art. 12.



riamente privado del derecho a entrar en su propio país²⁰. Por su parte, en caso de persecución, el derecho a buscar asilo y disfrutar de él, en cualquier país, está explícitamente reconocido por la DUDH²¹.

El reconocimiento general de la igualdad de derechos civiles entre nacionales y extranjeros en el contenido de los tratados universales, encuentra una redacción algo más compleja en lo relativo a la cuestión de la deportación. El PIDCyP parecería limitar a las personas con residencia regular el derecho a que, en caso de expulsión del país, la medida se dicte “en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley” y se garantice el derecho a “exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas.”²²

De todas maneras, dicha redacción –del año 1966- corresponde a un contexto profundamente diferente al actual, en el que la migración irregular se ha ido transformando en un elemento estructural de las migraciones internacionales. Las políticas migratorias crecientemente restrictivas que han adoptado numerosos países, así como el incremento de las causas más de fondo de la migración, como la mayor brecha social entre y dentro de los países; o la progresiva precarización del trabajo en países de destino y su consecuente demanda de mano de obra barata, se encuentran entre los principales factores que han llevado al crecimiento de los flujos migratorios llamados irregulares.

En este contexto, es evidente que los tratados internacionales de derechos humanos no pueden avalar que a millones de personas se les pueda imponer una sanción como la deportación (que suele repercutir en diversos derechos básicos, según cada caso) sin asegurar las garantías de debido proceso que esos instrumentos reconocen. Así, por ejemplo, el Relator de Naciones Unidas sobre Derechos de Migrantes ha afirmado reiteradamente la importancia de garantizar de manera eficaz un debido proceso –incluyendo el acceso a la justicia- a todas las personas migrantes en los

20 PIDCyP, art. 12.

21 Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 14.

22 PIDCyP, art. 13.



procedimientos migratorios²³.

Así, se ha señalado que es de la mayor importancia brindar a las personas protegidas por el referido Pacto la posibilidad de oponer un recurso efectivo contra las decisiones de expulsión o deportación²⁴. De hecho, en las principales decisiones del SIDH en materia de migración (OC-18/03, caso “Vélez Loor” e Informe de la CIDH sobre la detención en los Estados Unidos, entre otros) se reconocen garantías para todos los casos de expulsión, sin mencionar la situación migratoria de la persona a que refiere el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. De hecho, el caso “Vélez Loor” refiere a una persona que es sancionada penalmente justamente por haber ingresado de forma “ilegal”, y allí la Corte IDH reconoce garantías que debían asistirle en todo su proceso migratorio.

A su vez, el SIDH ha fijado algunas precisiones adicionales. En primer lugar, retoma el derecho a la asistencia consular, incluyendo el derecho a la información sobre ese derecho²⁵ y al acceso efectivo a comunicarse con el funcionario consular²⁶. Asimismo, ratifica el derecho a la libertad personal, y por lo tanto, la detención como medida excepcional, remarcando que la política de migración debe partir de una presunción de libertad, y no de detención, mientras dure su procedimiento migratorio²⁷, teniendo en cuenta todos los principios penales sobre la prisión preventiva, que en el caso de infracciones migratorias se consideran más elevados al estar ante meras infracciones administrativas.

En igual sentido, se destaca que el derecho a una decisión fundada de detención contra las prácticas automáticas de “aprehensiones”, “retenciones”, “aseguramientos” de personas migrantes y otros eufemismos,²⁸ debe

23 Ver los informes presentados por el Relator ante el Consejo de Derechos Humanos, desde el año 2008 en adelante, en <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Migration/SRMigrants/Pages/Annual-Reports.aspx>.

24 Comité de Derechos Humanos, Comunicación 155/1983, Eric Hamel vs. Madagascar.

25 Corte IDH, (1999) El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16; Corte IDH, op. cit., 2010, párrafo 149 y ss.

26 Corte IDH (2010), Caso Velez Loor vs. Panamá, Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas. Sentencia del 23 de noviembre de 2010, Serie C nro. 218, párrafo 153.

27) Idem, párrafo 29.

28 Idem, párrafo 117.



cumplir los parámetros requeridos para las restricciones de derechos en general; por ejemplo: (i) el principio de necesidad implica que la autoridad que decreta la detención “debe sustentar de manera eficiente las razones por las cuales procede la detención preventiva y no otra medida menos gravosa. Esta determinación debe ser individualizada²⁹”; (ii) la prohibición de arbitrariedad no se refiere sólo a la ausencia de ley o el ser contraria a la ley: “debe interpretarse de manera más amplia a fin de incluir elementos de incorrección, injusticia e imprevisibilidad³⁰”. Por ejemplo, una detención no justificada podría considerarse arbitraria³¹.

La detención así dictada, además, debe estar sujeta a procedimientos de revisión donde deben cumplirse las garantías del debido proceso, incluido el derecho a ser oído por un agente imparcial (distinto a la autoridad migratoria), la oportunidad de presentar pruebas y refutar el argumento del Estado (para lo cual la importancia del derecho a estar informado y procesalmente, a ser notificado de los argumentos que llevan a su detención cobra la mayor importancia); en particular, debe garantizarse el derecho a un debido proceso legal y garantías, en el ámbito judicial y en el administrativo³², a un recurso sencillo y rápido³³, incluyendo la posibilidad de recurrir el fallo³⁴, especialmente en casos de expulsión; a ser llevado ante un juez “u otro funcionario autorizado³⁵”; notificación previa de la infracción migratoria³⁶; derecho a un traductor o intérprete, a la representación letrada, a reunirse libremente y en privado con su abogado/a, a presentar testigos y poder interrogarlos³⁷, así como el derecho a la asistencia legal gratuita.³⁸

Se subraya también que el argumento de que la persona representa una

29 CIDH (2010), Informe sobre inmigración en Estados Unidos: detenciones y debido proceso, OEA/Ser.L/V.II.Doc. 78/10, del 30 de diciembre de 2010.

30 Idem, párrafo 36.

31 Idem, párrafo 37.

32 Corte IDH, op. cit., 2010, párrafos 100 y 143.

33 Corte IDH, op. cit., 2003, párr. 107; op. cit., 2010: párr. 127.

34 Corte IDH, op. Cit., 2010: párr. 180.

35 Idem, párr. 102 a 111.

36 CIDH, op. cit., 2010.

37 Idem, párrafo 57.

38 Corte IDH, op. cit., 2010, párrafos 132 y 145.



amenaza para la seguridad pública sólo es aceptable excepcionalmente, cuando “existan serios indicios de riesgo que representa una persona”, presunción que no puede basarse, por ejemplo, “en la sola existencia de antecedentes penales” una vez que la persona ha cumplido su condena³⁹. Entonces, la alegación de protección de la seguridad pública no puede esgrimirse genéricamente respecto de una persona en particular ni menos de manera general.

La Corte IDH también destacó la prohibición de detención con fines punitivos por incumplimiento de las normas migratorias.⁴⁰ Por ello, en el caso excepcional que fueran privadas de su libertad, deben estar separadas de los procesados por delitos penales⁴¹ en lugares especialmente diseñados en virtud de su situación migratoria, evitando en lo posible la desmembración familiar⁴².

Por otra parte, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (CTM) incluye en su texto una serie de derechos civiles reconocidos a las personas migrantes. De todas maneras, estos derechos (y otros previstos en esta Convención) están clasificados en dos grandes grupos de derechos: aquellos reconocidos con independencia de la situación migratoria y, por otro lado, aquellos que suponen una residencia autorizada. Aunque de hecho pueda suponer una merma respecto de la protección prevista en los instrumentos generales, devino en una convención necesaria a la luz de las numerosas restricciones que los Estados oponían, en la práctica, para garantizar derechos a personas migrantes así como a sus familiares con base en los demás tratados.

Entre los derechos que según la CTM deben reconocerse con independencia de la situación migratoria se encuentran: el derecho a salir de cualquier Estado (art. 8), a la libertad de pensamiento, conciencia y religión (art. 12), opinión (art. 13), a la libertad y seguridad personal, que incluyen garantías de debido proceso en casos de detención (arts. 16 a 18) y expul-

39 Idem, párrafo 39.

40 Idem, párrafo 171.

41 Idem, párrafo 207.

42) Idem, párrafo 209.



sión (art. 22), el acceso a la justicia (art. 18), así como la prohibición de expulsiones colectivas. Entre los derechos asegurados a personas migrantes en “situación regular” se encuentra la libertad de movimiento dentro del territorio (art. 39).

4.3 Estándares de derechos económicos, sociales y culturales.

Los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) son reconocidos en diversos instrumentos internacionales y regionales, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) o el Protocolo de San Salvador (PSS) vigente en el ámbito interamericano. El principio general es que los derechos económicos, sociales y culturales deben ser reconocidos a todas las personas presentes en el territorio o bajo la jurisdicción del Estado de que se trate, sin distinción por origen nacional o social o cualquier otra condición social (PIDESC, art. 2).

Los diferentes órganos de interpretación de estos tratados han ido progresivamente reafirmando el reconocimiento de estos derechos a todas las personas migrantes, con independencia de su condición migratoria. El Comité DESC de Naciones Unidas, menciona expresamente como obligación dirigida al estado en cuanto al derecho a la salud, la de abstenerse de denegar o limitar el acceso igual de todas las personas (incluidos los migrantes sin residencia legal) a los servicios de salud preventivos, curativos y paliativos⁴³.

Más recientemente, el Comité ha reafirmado que los derechos garantizados en el Pacto deben asegurarse a todas las personas migrantes. En su Observación General Nro. 20, de 2009, ha establecido que no se debe impedir el acceso a los derechos amparados en el Pacto por razones de nacionalidad o condición migratoria. Al respecto, subrayó que los derechos reconocidos en el PIDESC son aplicables a todas las personas, incluidas las no nacionales, como refugiados, solicitantes de asilo, apátridas, trabajadores migratorios y las víctimas de la trata internacional, independientemente de su nacionalidad, condición jurídica y la documentación que

43 Comité DESC, Observación General 14, cit., párr. 34.



posean⁴⁴.

Por otra parte, la clasificación antes señalada en el texto de la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (CTM), impacta más claramente en los derechos sociales. Entre los derechos que según la CTM deben reconocerse con independencia de la situación migratoria, están el derecho a iguales condiciones laborales en cuanto a la remuneración y otros aspectos (art. 25); derecho a sindicalizarse y solicitar la protección sindical (art. 26); el derecho a la educación para los hijos e hijas de los trabajadores (art. 30), y entre otros, el derecho a la salud en casos de emergencia. Por su lado, entre los derechos asegurados a personas migrantes en “situación regular” se encuentran los siguientes: (i) derecho a la información: de todas las condiciones aplicables a su admisión y, particularmente, de las relativas a su estancia y a las actividades remuneradas que podrán realizar (art. 37); (ii) establecer asociaciones y sindicatos en el Estado de empleo (art. 40), (iii) a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen (art. 41), (iv) a una igualdad de trato frente a los nacionales en cuanto al acceso a la enseñanza, la vivienda, la salud, etc. (art. 42), y, entre otros, (v) a transferir sus ingresos y ahorros (art. 47).

En este panorama fragmentado (en situaciones “regulares” e “irregulares”) no debe perderse de vista, sin embargo, la existencia de un principio pro persona que obliga a aplicar la norma más favorable a la persona humana, sea esta de fuente nacional o internacional; también, obliga a la interpretación más favorable. En Argentina en particular, la ley 25871 dispone, por ejemplo, que “los extranjeros incluidos en Acuerdos o Convenios de Migraciones suscriptos por la República Argentina se registrarán por lo dispuesto en los mismos y por esta ley, en el supuesto más favorable para la persona migrante” (art. 28).

44 Comité DESC, Observación General Nro. 20, La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), del 2 de julio de 2009, párr. 30.



4.4 Niños/as y mujeres migrantes.

Los niños, niñas y adolescentes (NNA) y las mujeres constituyen dos grupos en situación especialmente vulnerable en el contexto de la migración. El hecho que algunos tratados se refieran específicamente a ambos, así como su carácter amplio –en términos de reconocimiento de derechos-, resulta particularmente importante para su aplicación a las circunstancias en que se encuentran los niños/as y las mujeres migrantes. Por ello, de manera creciente, los órganos de interpretación de los tratados han ido abordando los diferentes desafíos en materia de derechos de niños, niñas y mujeres migrantes, y por lo tanto, reafirmando esos derechos y las obligaciones específicas de los Estados.

Así, la Convención sobre Derechos del Niño (CDN) reconoce un extenso catálogo de derechos civiles, sociales y culturales a todos los niños y niñas menores de 18 años de edad, sin perjuicio de su nacionalidad o condición migratoria. En materia de derechos sociales, por ejemplo, incluye derechos como la salud, la educación⁴⁵, la vivienda, la seguridad social, la alimentación y, entre otros, el derecho a un nivel de vida adecuado⁴⁶. Asimismo, de la CDN surgen importantes estándares para la situación de niños y niñas migrantes, como el derecho a no ser privado de la libertad salvo como medida de último recurso y en casos de índole penal, las garantías de debido proceso –en particular el derecho a ser oído (que debería regir en todo procedimiento migratorio que pueda afectar sus derechos)-, y el derecho

45 El derecho a la educación debe ser garantizado por el Estado a todos los niños y niñas bajo su jurisdicción sin establecer distinciones o restricciones entre nacionales y extranjeros, o entre extranjeros en situación regular o irregular. El principio de no discriminación sobre el cual se basa se aplica, según el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, a todas las personas en edad escolar que residan en el territorio de un Estado parte, comprendidos los no nacionales y con independencia de su situación jurídica (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observación General 13: El derecho a la educación (artículo 13), E/C.12/1999/10, del 8 de diciembre de 1999, párr. 34.). Esto incluye el derecho a acceder material y económicamente y sin obstáculos fundados en su nacionalidad o estatus migratorio, o de sus padres, a las instituciones educativas disponibles (UNLA-UNICEF, Estudio sobre los estándares jurídicos básicos aplicables a niños y niñas migrantes en situación migratoria irregular en América Latina y el Caribe, Panamá-Lanús, 2009. Disponible en: http://www.unicef.org/lac/UNICEF_MIGRACION_NINOS.pdf).

46 El Comité DESC ha establecido que tanto los individuos como las familias son titulares de este derecho sin importar su edad, situación económica, pertenencia a determinado grupo o cualquier otro estatus o situación, y que el goce de estos derechos no debe estar sujeto a ninguna forma de discriminación (Comité DESC, Observación General 4: El derecho a una vivienda adecuada (artículo 11.1), del 13 de diciembre de 1991, párr. 6).



a la vida familiar –incluyendo el derecho a no ser separado de sus padres, salvo que sea una medida en su interés superior-, entre otros.

Los cuatro principios medulares de la CDN, esto es, el principio de interés superior del niño, principio de no discriminación, el derecho a ser oído y a la participación, así como el derecho al desarrollo, tienen profundas implicancias para los derechos de niños, niñas y adolescentes en el contexto de la migración, bien se trate de NNA migrantes o hijos e hijas de migrantes⁴⁷.

En materia de NNA migrantes no acompañados, el Comité de Derechos del Niño ha desarrollado una serie de estándares específicos, con el objetivo de afianzar la protección de sus derechos en tales circunstancias de vulnerabilidad. Entre otros aspectos, el Comité ha reafirmado la protección especial que deben tener estos NNA, tanto en materia de derechos sociales, el derecho al asilo y a la no devolución, como en cuanto a las garantías de debido proceso en los procedimientos migratorios⁴⁸. El Comité señaló que “los argumentos no fundados en derechos, por ejemplo, los basados en la limitación general de la inmigración, no pueden prevalecer sobre las consideraciones fundadas en el interés superior⁴⁹”.

También resulta importante destacar la iniciativa desarrollada en 2012 por el Comité de Derechos del Niño, al dedicar un Día General Especial al tema de los derechos de niños y niñas en el contexto de la migración. Allí, a través del documento preparado por el propio Comité, así como los informes presentados por diferentes agencias de Naciones Unidas, Estados y organizaciones de la sociedad civil, pueden identificarse con gran detalle los diferentes estándares que han sido desarrollados en esta materia en los últimos años.⁵⁰

Por su parte, el Comité DESC ha recomendado la adopción de medidas tendientes a regularizar la situación de los trabajadores indocumentados

47 Para un análisis más profundo, véase: UNICEF, Amicus presentado ante la Corte IDH en el marco de la Opinión Consultiva sobre Niñez Migrante solicitada por los Estados Parte del Mercosur, 2012 (en <http://corteidh.or.cr/index.php/observaciones>); UNLa-UNICEF, Estándares jurídicos aplicables a los Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes en situación migratoria irregular, 2009, cit.

48 Comité sobre los Derechos del Niño, Observación General 6: Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, 2005.

49 Comité de Derechos del Niño, OG6, cit., párr. 86.

50 Comité de Derechos del Niño.



y en especial, la de sus hijos, ya que, entre otras consecuencias, dicha situación les impide el ejercicio de derechos fundamentales como la salud y educación⁵¹.

En el ámbito del sistema interamericano, la Corte IDH señaló en un caso que “el Estado debe cumplir su obligación de garantizar el acceso a la educación primaria y gratuita de todos los niños, independientemente de su ascendencia u origen, que se deriva de la especial protección que se debe brindar a los niños”⁵². Por otra parte, es especialmente importante destacar la que los Estados Miembros del Mercosur han solicitado una opinión consultiva a la Corte IDH sobre la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes.⁵³ Para fines de 2013 o comienzos de 2014 se espera la adopción de esta opinión consultiva, lo que derivará en importantes estándares aplicables a la región en materia de niños, niñas y adolescentes migrantes⁵⁴.

Por su parte, el Comité conocido como CEDAW, se ha referido específicamente a los derechos de las mujeres migrantes en su Recomendación General nro. 26⁵⁵. Allí, luego de reconocer ciertos principios generales que le son aplicables a las trabajadoras migratorias (protección contra la discriminación, derecho a la vida, la libertad y la seguridad personal, etc.), ha subrayado tres momentos particulares en los que deben tenerse en cuenta los derechos de estas mujeres:

(i) en los países de origen (antes de su partida y a su regreso); (ii) en los países de tránsito; (iii) en los países de llegada. A partir de ellos, reconoce como responsabilidades de los Estados el formular políticas amplias que tengan una visión de género y derechos humanos, promover la partici-

51 CIDH, Informe sobre República Dominicana, CIDH, Capítulo IX “Situación de los trabajadores migrantes haitianos y sus familias en la República Dominicana, “Recomendaciones y Conclusiones”, párr. 363 y 364.

52 Corte IDH. Caso de las Niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130. Párr. 244

53 Véase <http://www.corteidh.or.cr/soloc.cfm>

54 Corte IDH, Caso de las niñas Yean Bosico vs. República Dominicana, sentencia del 8 de septiembre de 2005, párr. 244. Esta es la nota 7

55 Para ver la Solicitud realizada por los Estados del Mercosur, así como los Amicus Curiae presentados por algunos Estados, Agencias de Naciones Unidas y diversas instituciones de la sociedad civil, ver <http://corteidh.or.cr/index.php/observaciones>.



pación activa de las trabajadoras migratorias y las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales pertinentes; derogar las prohibiciones migratorias basadas en el sexo, edad o estado civil; elaborar programas adecuados de educación y concientización sobre el tema; establecer servicios para las mujeres que regresan a sus países de origen, etc.

Por último, considerando la importante presencia de mujeres migrantes en el ámbito del trabajo doméstico en numerosos países de destino –incluyendo Argentina–, resulta relevante mencionar el Convenio de la OIT No. 189, aprobado en junio de 2011. Si bien Argentina aún no ha ratificado este tratado, la reciente ley que ha creado el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares (ley 26.844, de 2013), puede contribuir a una mayor protección de los derechos laborales de las y los migrantes que trabajan en diferentes actividades en esos ámbitos, complementando así a los derechos reconocidos en la ley de migraciones, como se verá a continuación.

4.5 Los derechos en la Ley de Migraciones No. 25.871.

La actual Ley se estructura principalmente desde una perspectiva de derechos humanos, asegurando derechos básicos a todos los y las migrantes que habitan en Argentina, independientemente de su situación migratoria.

Uno de los rasgos más importantes de esta ley es el reconocimiento de un derecho inédito tanto a nivel internacional como del derecho comparado y sólo reiterado, con posterioridad, por la ley migratoria uruguaya y la Constitución ecuatoriana: el derecho a migrar. El artículo 4 dice: “El derecho a la migración es esencial e inalienable de la persona y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad”. Al respecto, se ha señalado como “un paso fundamental para los derechos de las personas migrantes, no sólo dentro de Argentina sino en el mundo entero” modelo para el avance de los derechos de los migrantes y la política migratoria⁵⁶.

56 CEDAW, Recomendación General No. 26 sobre las Trabajadoras Migratorias.



Las consecuencias del reconocimiento de este derecho no han sido enfatizadas lo suficiente. De hecho, los derechos de las personas migrantes son uno de los últimos resabios de aquella idea que consideraba la población como un elemento respecto del cual se aplica el principio de no injerencia en los asuntos internos de los Estados: si posicionar a la persona humana como sujeto, frente a su propio Estado, fue una lucha que acaparó la segunda parte del siglo XX, esgrimir derechos de los migrantes frente al Estado del cual no son nacionales es uno de los grandes desafíos del siglo XXI, marcado por grandes estrategias restrictivas y hasta institucionalmente discriminatorias o criminalizadoras en los principales países receptores de migración. La percepción de la migración como un derecho, y no como una potencial amenaza, o un acto sujeto de manera absoluta a la discrecionalidad de los Estados, constituye un aporte considerable en este contexto.

Por otra parte, en los artículos 6, 7 y 8, la ley garantiza el efectivo acceso de los migrantes a los derechos sociales. El artículo 6 está referido al acceso igualitario de los inmigrantes y sus familias a los servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social. El artículo 7 establece el acceso a la educación, ya sean establecimientos públicos o privados, en todos los niveles, sin importar la condición de irregularidad migratoria de la persona. Lo mismo en relación con la salud o la asistencia sanitaria, la cual no puede negársele a ningún inmigrante cualquiera sea su situación migratoria, establecido en el artículo 8.

Estos dos últimos artículos, además, establecen que las autoridades deberán orientar y asesorar a las personas que tengan una condición de irregularidad migratoria, respecto de los trámites correspondientes que subsanen dicha irregularidad. Esta regulación es completamente distinta de la que se establecía con la Ley Videla, que prohibía el acceso a los derechos como la educación y la salud a las personas con irregularidad migratoria y obligaba a las autoridades educativas, sanitarias y administrativas a denunciar ante la Dirección Nacional de Migraciones esa irregularidad. Así, empleado y funcionarios de salud y educación –entre otros organismos administrativos- se convertían en agentes de control migratorio, configurando un mecanismo de control social de la población migrante en áreas



especialmente reservadas para el ejercicio de derechos básicos.

La ley incluye también diversas disposiciones dirigidas a garantizar el derecho al debido proceso en procedimientos migratorios, en particular en casos de detención y expulsión: sólo el juez competente puede ordenar detenciones o autorizar expulsiones vinculadas a situaciones de irregularidad migratoria. Nuevamente, esto es completamente diferente de lo que establecía la Ley Videla, que permitía disponer y ejecutar estas medidas a las autoridades migratorias sin ningún tipo de intervención del Poder Judicial, legitimando la detención administrativa a través de procedimientos arbitrarios y sin garantías.

En igual sentido, la ley reconoce el derecho de defensa de las personas migrantes, al garantizarse la asistencia jurídica gratuita, a través del Ministerio Público de la Defensa, y el acceso a un intérprete en el caso de no comprender o hablar el idioma oficial. De esta forma se introduce en la Ley de Migraciones el principio de control judicial efectivo de todos los actos administrativos emanados de la autoridad de aplicación, tanto Ministerio del Interior como la Dirección Nacional de Migraciones.

La actual Ley de Migraciones incorporó, además, la perspectiva regional, reconociéndole a las personas provenientes de los Estados parte del MERCOSUR o Estados asociados la residencia temporaria por dos años en virtud del criterio de nacionalidad. Es decir que el derecho a solicitar la residencia se funda en su propia nacionalidad de origen (artículo 23. Inc. I).

Argentina conforma, entonces, una de las primeras experiencias de incorporación de derechos humanos a un ámbito (la política migratoria) reservado naturalmente a la esfera interno y discrecional de los Estados.

4.6 Los acuerdos de residencia del MERCOSUR.

Los acuerdos de residencia del MERCOSUR inician un capítulo aparte dentro de una serie de convenios que Argentina venía celebrando en materia migratoria con varios países limítrofes instalando definitivamente la cuestión en el ámbito de la integración regional⁵⁷.

57 Hines, Barbara, "The right to migrate as a human right: the current argentine immigration law",



El objetivo de impulsar la “dimensión social” o la integración del MERCOSUR encuentra en la migración una de sus grandes deudas, transformada así en “uno de los primeros puntos de nuestra agenda regional⁵⁸”. En diciembre de 2005 y en ocasión del lanzamiento del programa de regularización migratoria (el otro gran pilar de la política migratoria), el entonces Presidente afirmaba que “creo que el MERCOSUR... y creo que abiertos hacia el mundo, tiene que haber una política migratoria que tiene que velar por la incorporación clara y concreta del ser humano que viene a vivir a un país determinado... Por eso nosotros, apostamos mucho a esta política migratoria; apostamos a que sea una política de integración⁵⁹...”

A fines de 2002, se firma el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR, Bolivia y Chile (Decisión del Consejo Mercado Común Nro. 28/02), que entraría en vigor en julio de 2009⁶⁰. En Argentina, fueron aprobados por ley nacional No. 25.902 y 25.093, respectivamente.

Allí se señala el objetivo de “profundizar el proceso de integración” mediante “la implementación de una política de libre circulación de personas en la región”; al mismo tiempo que busca solucionar la situación migratoria de los nacionales de los Estados partes y asociados. El objeto del tratado se enuncia como destinado a aquellos “nacionales de un Estado Parte que deseen residir en el territorio de otro Estado Parte” (art. 3.1), o bien que se encuentren en territorio de la otra deseando regularizarse (art. 3.2), a cuyo fin podrán obtener una residencia legal en este último. Cumplidos

en Cornell International Law Journal, Nro. 43, 2010.

58 Para mayor información sobre la implementación de los acuerdos migratorios del MERCOSUR, véase “La implementación de los Acuerdos del MERCOSUR relativos a la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes. Diagnóstico y lineamientos para la acción”, IPPDH, Buenos Aires, 2012.

59 Discurso del Presidente Néstor Kirchner ante la Asamblea legislativa, 25 de mayo de 2003. Disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4020&Itemid=71. Citado en -García, L. (2010), Migración y derechos humanos. Implicancias de la Nueva Política Migratoria argentina, tesis de maestría. Serie tesis nro. 22, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/Tesis/tesis%20lila%20garcia.pdf

60 Discurso del Presidente Néstor Kirchner en el acto de presentación del Plan de Normalización Migratoria, disponible en: http://www.casarosada.gov.ar/index.php?option=com_content&task=view&id=4467&Itemid=120. Citado en García, op. cit., 2010.



los requisitos, la autoridad consular o migratoria, según corresponda, podrá otorgar una residencia temporaria de hasta dos (2) años, que puede transformarse en permanente mediante solicitud con una antelación de noventa (90) días al vencimiento de aquella (art. 5). De no realizarla, quedarán sometidos a la legislación migratoria interna de cada Estado Parte (art. 6).

En Argentina, como ya se destacó, este criterio de residencia para personas nacionales del MERCOSUR y asociados fue receptado en la ley de migraciones. Actualmente, este criterio se extiende a las personas nacionales de los Estados asociados al MERCOSUR: Bolivia, Chile, Perú, Ecuador, Colombia y Venezuela.

Por otro lado, un componente importante de los acuerdos de residencia es su contenido en derechos. En el cuadro a continuación reproducimos un esquema de ellos:

Derecho	Contenido
Igualdad de derechos	Los nacionales de las Partes y sus familias que hubieren obtenido residencia en los términos del Acuerdo gozarán de los mismos derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicas de los nacionales del país de recepción, en particular el derecho a trabajar; y ejercer toda actividad lícita en las condiciones que disponen las leyes; peticionar a las autoridades; entrar, permanecer, transitar y salir del territorio de las Partes; asociarse con fines lícitos y profesar libremente su culto, de conformidad a las leyes que reglamenten su ejercicio.



Reunion Familiar	A los miembros de la familia que no ostenten la nacionalidad de uno de los Estados Partes se les expedirá una residencia de idéntica vigencia de aquella que posea la persona de la cual dependan, siempre y cuando presenten la documentación requerida, y no posean impedimentos. Si por su nacionalidad los miembros de la familia necesitan visación para ingresar al país deberán tramitar la residencia ante la autoridad consular salvo que de conformidad con la normativa interna del país de recepción este último requisito no fuere necesario.
Trato igualitario con nacionales	Los inmigrantes gozarán en el territorio de las Partes de un trato no menos favorable que el que reciben los nacionales del país de recepción en lo que concierne a la aplicación de la legislación laboral, especialmente en materia de remuneraciones, condiciones de trabajo y seguros sociales.
Compromiso en materia previsional	Las Partes analizarán la factibilidad de suscribir convenios de reciprocidad en materia previsional.
Derecho a transferir remesas	Los inmigrantes de las Partes tendrán derecho a transferir libremente a su país de origen sus ingresos y ahorros personales, en particular los fondos necesarios para el sustento de sus familiares, de conformidad con la normativa y la legislación interna en cada una de las Partes.



<p>Derecho de los hijos de los migrantes</p>	<p>Los hijos de los inmigrantes que hubieran nacido en el territorio de una de las Partes tendrán derecho a tener un nombre, al registro de su nacimiento y a tener una nacionalidad, de conformidad con las respectivas legislaciones internas. Los hijos de los inmigrantes gozarán en el territorio de las Partes del derecho fundamental de acceso a la educación en condiciones de igualdad con los nacionales del país de recepción. El acceso a las instituciones de enseñanza preescolar o a las escuelas públicas no podrá denegarse o limitarse a causa de la circunstancial situación irregular de la permanencia de los padres.</p>
--	---

Fuente: *La implementación de los Acuerdos del MERCOSUR relativos a la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes*, IPPDH, 2012.

Como se ve, la mayoría de estos derechos fueron recogidos por la actual legislación argentina en materia de migración; no obstante, conservan una importancia decisiva: el ser vinculantes para los otros Estados partes del MERCOSUR y asociados, en particular para aquellos cuyas políticas aún no contienen una amplia mirada en derechos. Justamente, la heterogeneidad en los marcos normativos ha sido señalada como uno de los obstáculos en la implementación de los acuerdos⁶¹. En ese marco, se marca también que “una deuda pendiente en todos los países de la región es el vínculo estratégico entre el sistema migratorio y el sistema de protección de derechos del niño.”⁶²

61 Para su entrada en vigor, se previó que era necesaria la comunicación, por parte de los cuatro Estados firmantes (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y de los seis, según el caso, de que se habían dado cumplimiento a las formalidades internas necesarias (normalmente, la obtención de la ley interna aprobatoria del convenio) para la entrada en vigor del instrumento (art. 15 del Acuerdo).

62 Documento IPPDH. “*La implementación de los Acuerdos del MERCOSUR relativos a la protección de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes. Diagnóstico y lineamientos para la acción*”.



Para los derechos sociales en particular, se indica que “persisten legislaciones que limitan el acceso a determinados derechos o ponen restricciones que en la práctica limitan su ejercicio”, principalmente a través del pedido de plazos mínimos de residencia y requisitos documentarios⁶³. Incluso, se señala que “existen en la región acciones de inclusión social que son reservados exclusivamente a familias nacionales.”⁶⁴

4.7 Reflexiones Finales.

En síntesis, a lo largo del capítulo se han presentado los estándares normativos en materia migratoria vigentes en la Argentina, a partir de los tratados internacionales y regionales firmados, así como la propia ley de migraciones. Se ha descrito cómo nuestro país constituye un caso prácticamente inédito a nivel mundial en lo que respecta al reconocimiento de los derechos de los inmigrantes.

En este contexto es relevante y legítimo inquirir sobre la situación actual de los y las migrantes en el país, a fin de indagar sobre un desafío tan o más importante como un marco jurídico adecuado: su efectiva implementación, esto es, el ejercicio efectivo de derechos por parte de cada persona migrante que habita o ingresa, sin perjuicio de su nacionalidad y condición migratoria.

Por estas razones, en este marco jurídico y en una región específica del país, surgen cuestiones como: ¿en qué condiciones se encuentran los y las migrantes en la principal provincia de recepción migratoria, la Provincia de Buenos Aires?, ¿cuáles son sus características, sus condiciones de vida? ¿En qué medida se ven hoy vulnerados sus derechos?, ¿a quiénes recurren en caso de necesidad? A estos interrogantes es que se pretende dar respuesta en las secciones que siguen mediante el examen sistemático de evidencias empíricas.

Año 2012

63 IPPDH, La implementación de los Acuerdos del MERCOSUR relativos a la protección de los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes, Buenos Aires, 2012, p. 34.

64 Idem, p. 42.



5. LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS MIGRANTES REGIONALES EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Esta sección del informe se aboca a la descripción de las características y condiciones de vida de las personas migrantes en la Provincia de Buenos Aires identificando potenciales situaciones de vulneración de derechos y su localización espacial. Como se señalara, el propósito general es brindar información referida a tendencias migratorias recientes, su localización geográfica, los perfiles sociodemográficos de las personas migrantes, incluyendo aspectos vinculados a su fecundidad, el acceso a servicios de salud y de educación y su situación habitacional. Para ello se emplea centralmente datos procesados especialmente del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010 así como un conjunto de otras fuentes complementarias de información estadística.

5.1 Los inmigrantes regionales en Argentina.

La Argentina ha sido históricamente un centro de atracción de movimientos migratorios internacionales. Si bien la inmigración proveniente de la región tiene larga data, es recién a partir de mediados del siglo pasado que los contingentes migratorios limítrofes comienzan a acrecentarse motivados por la búsqueda de las mejores oportunidades de vida ofrecidas por nuestro país. En las últimas dos décadas, la migración regional pasa de 821.297 personas en 1991 a 1.471.399 personas en 2010, lo que significa un 79 por ciento de incremento relativo.

Es importante señalar que la inmigración regional tuvo dinanismos diferenciales de acuerdo al país de origen (ver Gráfico 1). Factores económicos, sociales y políticos en los países emisores, como cambios en la atracción ejercida por la Argentina, modificaron tanto la propensión emigratoria de ciudadanos y ciudadanas sudamericanos como el destino preferido a donde se dirigen.

Con el correr de los años, el aumento en el número absoluto de migrantes regionales (particularmente limítrofes y del Perú) y el envejecimiento de migrantes transatlánticos tuvo como consecuencia que la migración



regional incrementara de manera notable su peso relativo en el total de personas extranjeras residentes en nuestro país: en efecto, en 2010, el 81.3 por ciento de la población extranjera en la Argentina proviene de países de la región.

La Provincia de Buenos Aires ha jugado un papel central en la recepción de distintos flujos migratorios, en la medida que ha sido de manera creciente el foco de atracción por excelencia en el país. Esto dio por resultado que el número relativo de migrantes regionales en la Provincia de Buenos Aires (así como en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires) creciera a un ritmo mayor al registrado para el total del país

Durante los primeros años del nuevo milenio convergen una serie de circunstancias que han tornado a la Argentina en un destino aún más atractivo de lo que ha sido tradicionalmente. Por un lado, elevadas tasas de crecimiento económico a partir del año 2003 vigorizaron el mercado de trabajo en general y sectores tradicionalmente demandantes de mano de obra inmigrante en particular (Baez et al., 2011) y, por el otro, se modifica de una manera radical la política migratoria argentina a partir de promulgar y luego reglamentar una nueva ley de migraciones que, como fuera señalado, confiere a las personas migrantes un conjunto de derechos que los pone en un pie de igualdad con la población nativa.

Vale mencionar que la dinámica migratoria ha sido diferente de acuerdo a los países de origen. Tres procesos tienen lugar: algunas corrientes migratorias prácticamente dejan de venir a la Argentina, otras se vigorizan de manera notable y, por último, aparecen nuevos grupos migratorios colectivos que no habían tenido previamente una tradición migratoria a la Argentina.

Sobre el primer proceso, más allá de la obvia reducción del tamaño de los colectivos transatlánticos, se destaca la evolución de la migración oriunda de Chile y de Uruguay. La migración chilena, otrora muy significativa, desde hace ya varias décadas ha venido disminuyendo su presencia en Argentina, en gran medida como consecuencia del mejoramiento de las condiciones sociales y económicas ofrecidas en su país. En la Argentina se aprecia una disminución del stock de inmigrantes chilenos entre 1991 y 2001, tendencia que continúa en el 2010. El otro caso es el de los vecinos

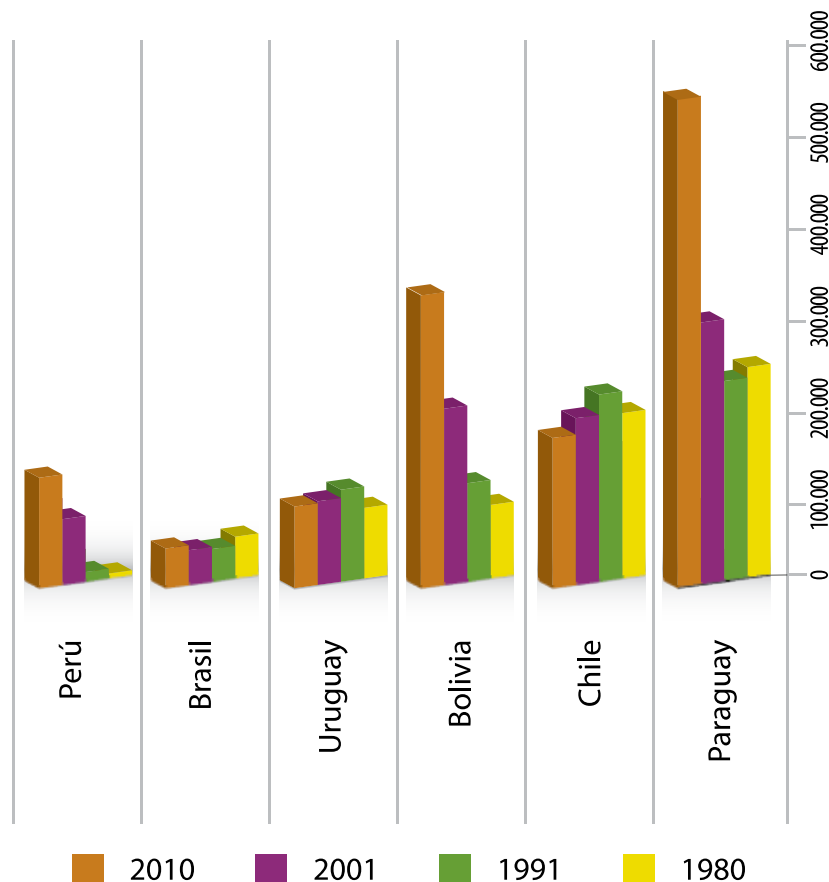


y vecinas uruguayas, quienes si bien dejaron de emigrar de su país, se dirigieron preferentemente hacia países desarrollados, como Estados Unidos y España (Pellegrino y Vigorito, 2005; Cabella y Pellegrino, 2005). También en este caso, el número absoluto de inmigrantes en la Argentina bajó entre 2001 y 2010.

En relación al segundo proceso, el incremento notable del dinamismo de corrientes tradicionales, los dos casos destacables son la inmigración de Bolivia y de Paraguay (Gráfico 1). En la década de los noventa, las desventajosas condiciones económicas de ambos países sumando a las posibilidades de inserción laboral en la Argentina en nichos tradicionales (como el de la construcción) y a un tipo de cambio favorable impactaron en una intensificación de la inmigración (Cerrutti, 2009). Entre 1991 y el 2001, el número de inmigrantes provenientes de Bolivia aumenta en un 62.3 por ciento y entre el 2001 y 2010 un 47.9 por ciento. En números absolutos, pasaron de 143.569 a 345.272, es decir aumentaron en un 140 por ciento en dos décadas. En el caso de la migración paraguaya, el colectivo migratorio más numeroso del país, su incremento también fue notorio y la población oriunda de dicho país alcanza hoy en día más de medio millón de personas (550.713), lo que representa alrededor del 8.8 por ciento de la población total del Paraguay. Entre 1991 a 2010, el número de personas paraguayas residiendo en la Argentina se incrementa en un 120 por ciento. Finalmente, en cuanto al tercer proceso, la aparición de nuevos grupos migratorios, tanto el censo del 2001 como el censo del 2010 muestran algunos fenómenos interesantes. El primero se refiere a la migración peruana a la Argentina. Durante la década de los años noventa su incremento fue notable, entre 1991 y 2001, más que se cuadruplicó, pasando de 15.939 a 88.260 personas. En la primera década del nuevo milenio continuaron arribando, ascendiendo a 157.514 personas en el 2010. (Gráfico 1). Son múltiples las circunstancias que originaron esta migración pero sin duda en sus inicios mucho tuvo que ver la violencia política experimentada desde 1980 hasta 1994 y el deterioro socioeconómico del Perú y el favorable tipo de cambio durante los años de la Convertibilidad en la Argentina (Cerrutti, 2005). Más adelante el contexto favorable ofrecido por Argentina y la operatoria de las redes sociales migratorias la perpetuaron.



Gráfico 1 – Argentina: evolución del número de inmigrantes regionales por país de nacimiento, 1980-2010.



Fuente: INDEC, Censos Nacionales de Población y Vivienda 1980, 1991, 2001 y 2010.

Otras de las corrientes nuevas para destacar por su número y características sociales es aquella proveniente de “otros países de la región” (entre quienes seguramente se encuentran sobre-representados los inmigrantes de origen colombiano). El número de estos inmigrantes latinoameri-



canos se incrementó en un 132 por ciento, pasando de 29.642 en el año 2001 a 68.831 en 2010.

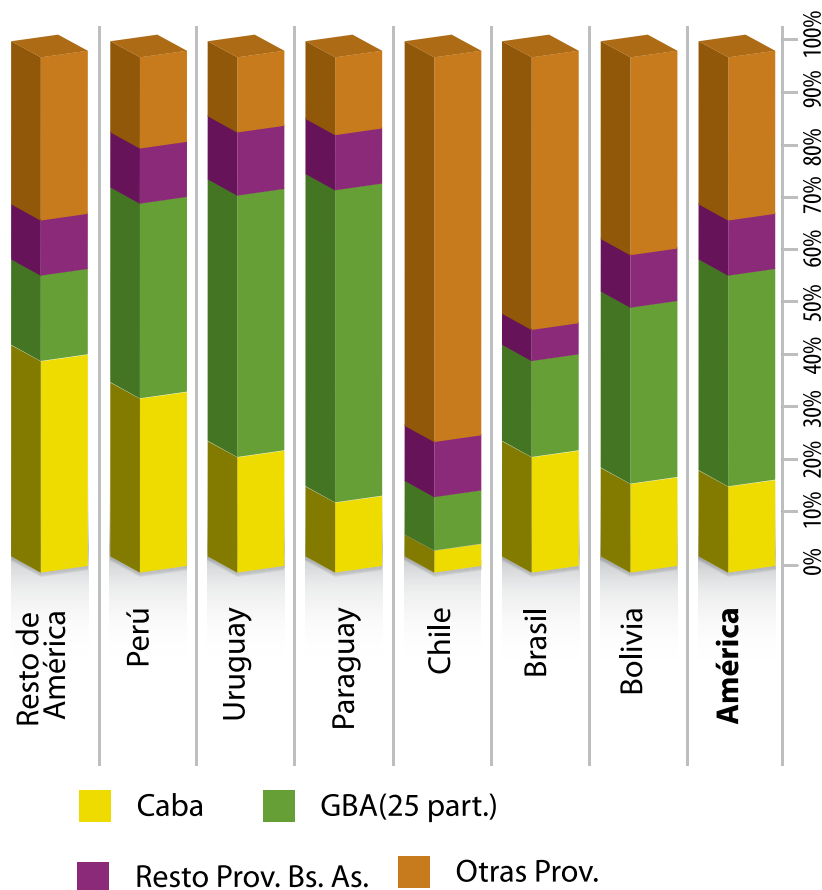
5.2 Tendencias inmigratorias en la Provincia de Buenos Aires.

Hoy en día la Provincia de Buenos Aires alberga al 51,4 por ciento de los inmigrantes regionales. En el caso de algunos colectivos migratorios su concentración en la provincia es aún más elevada, tal es el caso de la comunidad paraguaya (71,3%) y la uruguaya (60.6%). En el caso de las personas de Bolivia, si bien su concentración en la provincia es menor en términos absolutos es uno de los colectivos de mayor tamaño (147.781, lo que representa un 42.8% de dicho colectivo en el país).

A lo largo de las últimas décadas se ha acentuado la tendencia a una mayor concentración de los inmigrantes en el Área Metropolitana de Buenos Aires. El Gráfico 2 muestra para cada colectivo migratorio su distribución en el territorio. Con la excepción de los migrantes provenientes de Chile que se concentran en provincias limítrofes con dicho país, los y las inmigrantes regionales tienden a residir en la Ciudad de Buenos Aires o en la Provincia de Buenos Aires.



Gráfico 2 – Argentina: distribución geográfica de los inmigrantes regionales por país de nacimiento, 2010.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010.

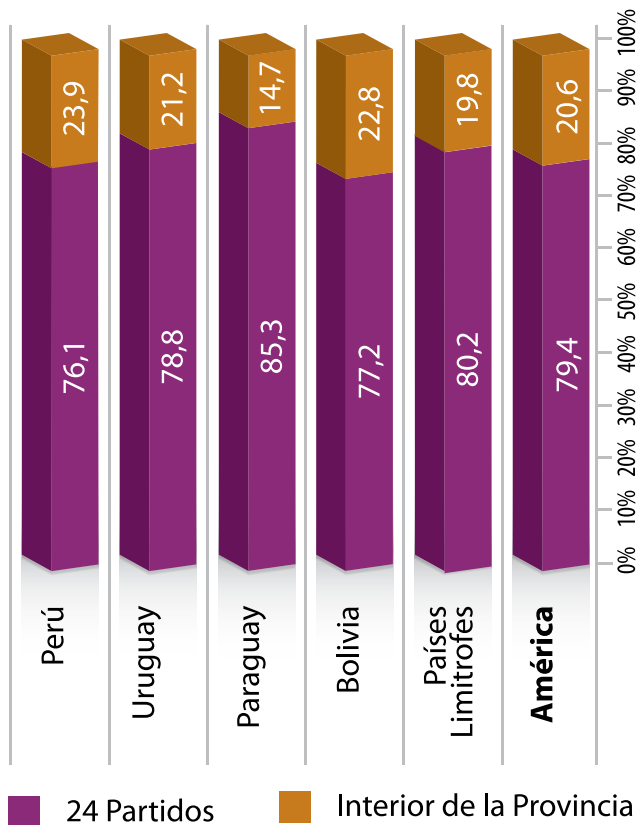
Al igual que ocurre en muchas metrópolis del mundo que reciben migración internacional, las personas migrantes se concentran en algunas áreas específicas. En general se trata de barrios en los que el acceso a la vivienda es más barato y en los que generalmente las condiciones habitacionales son comparativamente desventajosas (Ver apartado sobre condiciones



habitacionales).

La provincia de Buenos Aires concentra el mayor número de inmigrantes del país, particularmente en el primer y segundo cordón del Área Metropolitana (24 partidos). En efecto, como lo muestra el Gráfico 3, prácticamente ocho de cada diez inmigrantes que residen en la provincia lo hacen en los 24 partidos. La concentración alcanza al 85 por ciento en el caso de inmigrantes de origen paraguayo.

Gráfico 3 - Provincia de Buenos Aires: distribución geográfica de los inmigrantes regionales por país de nacimiento, 2010.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010.



De manera similar a lo que ocurre en la Ciudad de Buenos Aires, los y las inmigrantes provenientes de América se concentran en algunos partidos más que en otros, aunque por su dimensión geográfica esta concentración espacial es menor (ver Cuadro 1). Del total de inmigrantes de origen boliviano en dicha provincia prácticamente la mitad reside en La Matanza (32,4%), Lomas de Zamora (9,7%) y La Plata (4,1%). En el caso de la comunidad paraguaya, más numerosa que la boliviana, también el partido de La Matanza concentra al 19.8% del total y junto con Lomas de Zamora, Moreno y Quilmes nuclean al 38.0% del total de dicha comunidad en la provincia.

Los doce partidos con mayor presencia de migrantes regionales concentran el 63 por ciento del total. Este porcentaje es más elevado en el caso de los oriundos de Bolivia (71,2%) y más bajo en el caso de la población uruguaya y peruana, quienes evidencian una menor concentración geográfica que el resto de los colectivos migratorios.

Cuadro 1 - Provincia de Buenos Aires: distribución geográfica de los inmigrantes regionales por partido en el que residen y país de nacimiento, 2010.

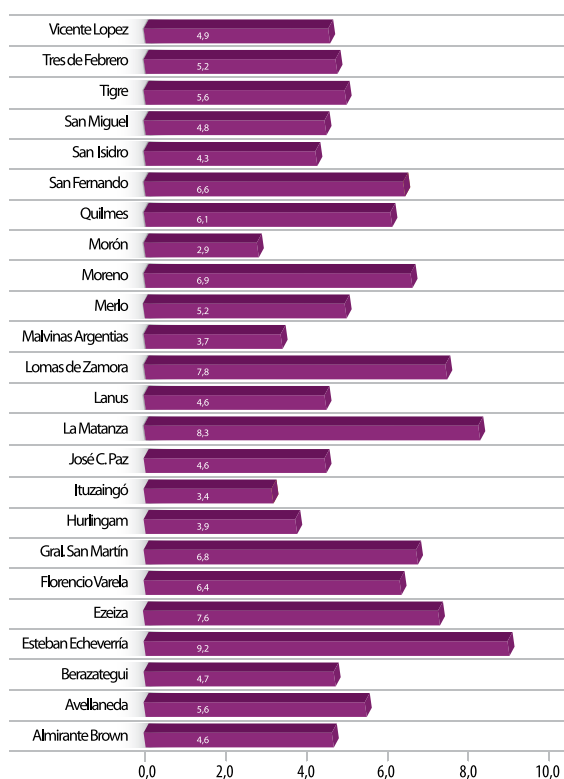
Provincia de Bs. As., GBA y resto de los partidos	América		Países Limítrofes		Bolivia		Paraguay		Uruguay		Perú	
Total Provincia de Bs. As.	756560	100%	667663	100%	147781	100%	392697	100%	70659	100%	69395	100%
Almirante Brown	25287	3,3	23579	3,5	4884	3,3	13880	3,5	2913	4,1	1313	1,9
Esteban Echeverría	27586	3,6	26294	3,9	5521	3,7	17791	4,5	1758	2,5	1004	1,4
Florencio Varela	27280	3,6	26188	3,9	4292	2,9	18629	4,7	2156	3,1	948	1,4
Gral. San Martín	28086	3,7	22400	3,4	1747	1,2	16717	4,3	2618	3,7	5207	7,5
La Matanza	147412	19,5	138076	20,7	47932	32,4	77807	19,8	7660	10,8	8092	11,7
Lanus	21123	2,8	18003	2,7	1788	1,2	11993	3,1	3015	4,3	2816	3,8
Lomas de Zamora	48153	6,4	44208	6,6	14359	9,7	25978	6,6	2273	3,2	3365	4,8
Merlo	27527	3,6	26066	3,9	5039	3,4	16007	4,1	3296	4,7	1125	1,6
Moreno	31177	4,1	29294	4,4	2903	2,0	21178	5,4	3590	5,1	1642	2,4
Quilmes	35441	4,7	33458	5,0	5228	3,5	24241	6,2	2567	3,6	1285	1,9
Tigre	21107	2,8	15557	2,3	1353	0,9	10099	2,6	2993	4,2	4473	6,4
La Plata	35293	4,7	27585	4,1	10212	6,9	14268	3,6	1500	2,1	6458	9,3
Subtotal		62,8		64,5		71,2		68,4		51,4		54,1
Resto partidos	281088	37,2	236955	35,5	42523	28,8	124109	31,6	34320	48,6	31867	45,9



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010.

Dado que la concentración geográfica de las personas migrantes puede encontrarse vinculada al tamaño de la población total de los partidos, es pertinente incluir una mirada relativa, es decir establecer cuál es el peso de la inmigración en cada partido (Gráfico 4). Esta mirada tiene a su vez connotaciones de política, dado que las problemáticas específicas que presentan los y las inmigrantes serán más relevantes en aquellos partidos con una mayor presencia relativa.

Gráfico 4 - Partidos de Buenos Aires: porcentaje de migrantes regionales en la población total del municipio, 2010.





Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010.

En la provincia en su conjunto, el colectivo migrante representa el 4.8 por ciento de su población, algunos partidos tienen un porcentaje muy por arriba de esa proporción: Florencio Varela (9.2%), La Matanza (8,3%), Lomas de Zamora (7.8%) y Ezeiza (7.6%) (Gráfico 4). Contrariamente, en otros partidos dicho porcentaje se encuentra por debajo del promedio provincial (Morón 2,9%) e Ituzaingó (3.4%), Malvinas Argentinas (3.7%) y Hurlingham (3.9%).

5.3 Los perfiles demográficos.

El conocimiento de los perfiles demográficos de las personas migrantes de la región tiene implicancias para las políticas de acceso a derechos, ya que permite establecer los tipos de servicios que potencialmente demandaría dicha población (vinculados a la salud, la salud reproductiva, la seguridad social, la educación entre otros).

Los y las migrantes regionales en la Provincia de Buenos Aires presentan una elevada concentración en las edades adultas jóvenes, lo que implica que si sus empleos contribuyen a la seguridad social, su aporte es en la actualidad superior a su costo⁶⁵. Así lo muestran las pirámides por edad y sexo que se presentan a continuación (Gráficos 5 y 6). Prácticamente uno de cada dos migrantes regionales de la provincia tiene entre 20 y 44 años, mientras que en la población nativa representa al 35 por ciento. Su tasa de dependencia total es significativamente más baja que la de la población total (0.24 vs 0.41)⁶⁶

La presencia de niños, niñas y adolescentes es considerablemente más baja que la que se observa en la población total. Esto se debe centralmente a que una porción significativa de inmigrantes llegan al país antes de

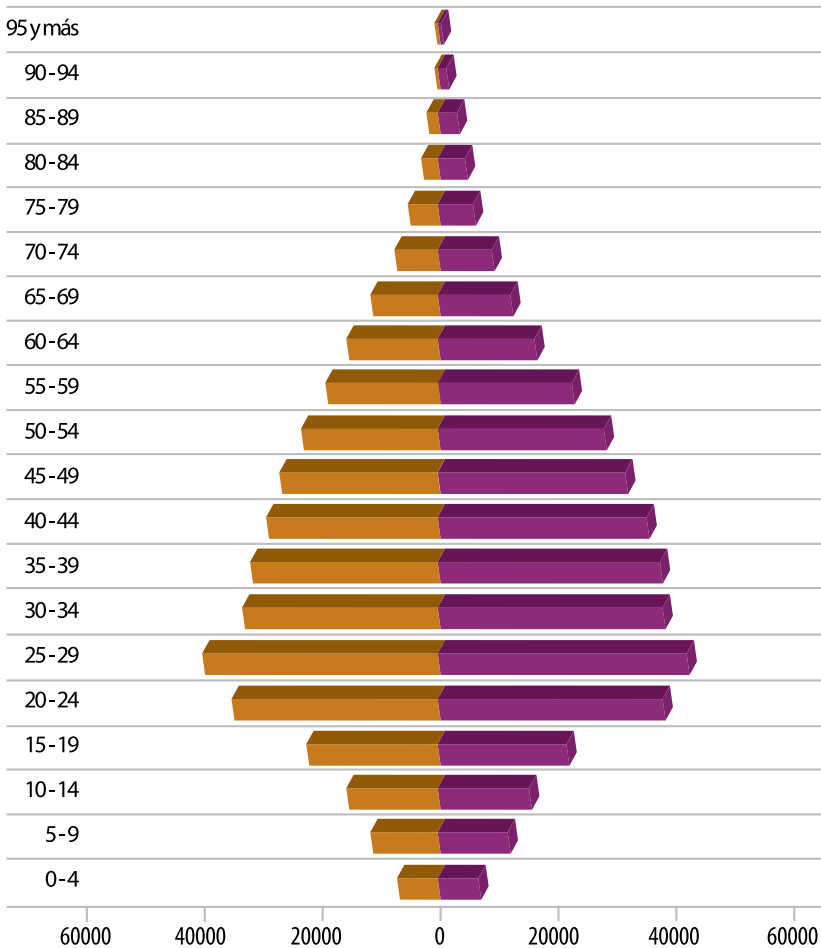
65 Por supuesto, esta situación depende del grado de cobertura que dichos trabajadores poseen, ya que si predomina el trabajo irregular o precario, su contribución a la seguridad social es ciertamente baja.

66 Esto significa que en la población inmigrante hay 4.2 personas en edades potencialmente activas por cada persona menor de 15 años o mayor de 64. En cambio entre los nativos argentinos dicha relación que indica es de 2.4.



haber tenido hijos, y que cuando los tienen en el país no son considerados extranjeros.

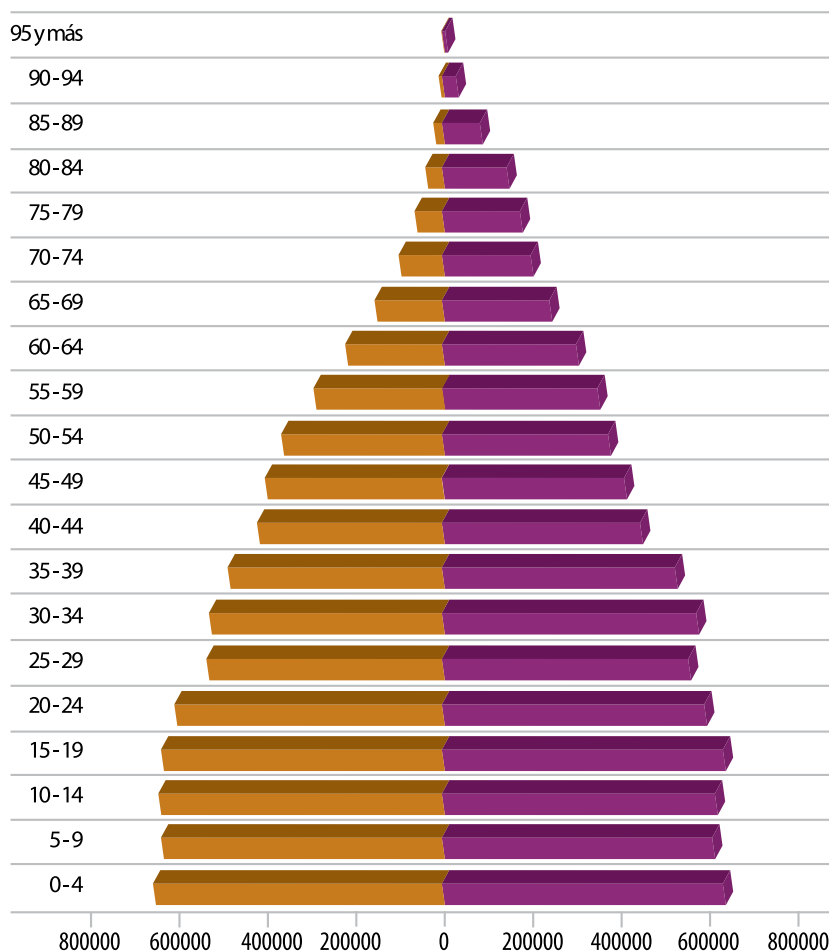
Gráfico 5 - Pirámide de Población por edad y sexo correspondiente a los migrantes regionales en la Provincia de Buenos Aires 2010.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010.



Gráfico 6 - Pirámide de Población por edad y sexo correspondiente a la población nacida en la Argentina residente en la Provincia de Buenos Aires 2010.



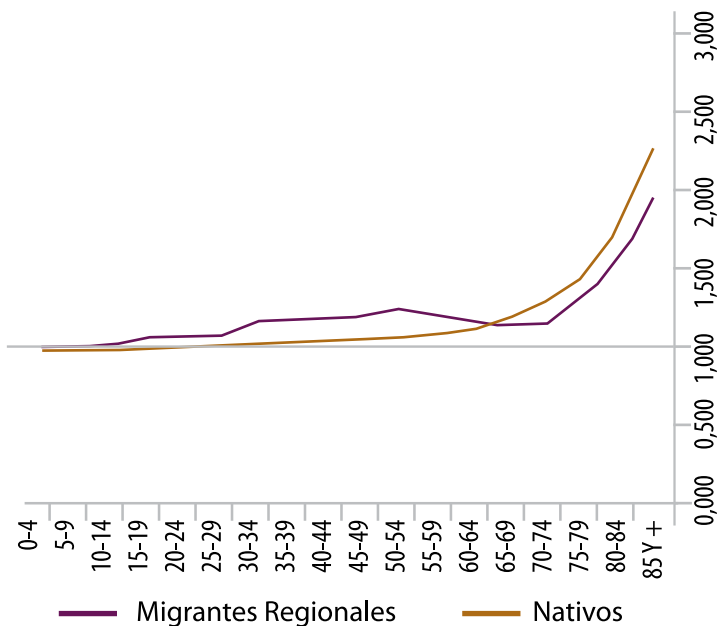
Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010.



5.4 La presencia femenina.

Se ha señalado repetidamente que la presencia de mujeres en la migración regional supera a la de los varones, particularmente en ciertos grupos migratorios (como por ejemplo los oriundos del Paraguay o del Perú). El último censo muestra que esta situación perdura, ya que mientras en la población nativa hay 105 mujeres por cada 100 varones, entre los migrantes regionales ese número es de 116. Como puede apreciarse en el Gráfico 7, la superioridad numérica femenina se manifiesta más claramente en las edades adultas centrales, particularmente entre los 40 y los 59 años en donde la razón es del alrededor de 125. En ambas poblaciones, la razón se incrementa entre las personas mayores a partir de los 65 años de edad como producto de la más temprana mortalidad masculina.

Gráfico 7 - Razón de feminidad de la población argentina y de los migrantes regionales por grupos de edad. Provincia de Buenos Aires, 2010.



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010.



Vale mencionar que dado que la presencia femenina varía de acuerdo al país de origen, la composición de la población migrante en cada municipio tendrá por lo tanto un efecto en la razón de feminidad. En efecto, en los Municipios que focaliza el presente estudio, la variación es significativa: La Matanza 110; Lanús 130, Lomas de Zamora 113; Moreno 113; La Plata 109; y General Pueyrredón, 123.

Estas mujeres, se encuentran fundamentalmente en edades reproductivas, es decir entre los 15 y los 49 años de edad. Mientras entre las migrantes regionales el 62 por ciento se encuentra en edades reproductivas, entre las argentinas, dicha proporción es del 49 por ciento.

5.5 Madres migrantes y el derecho a la reunificación familiar.

A nivel internacional, la mayor incidencia actual de la migración femenina independiente (en contraposición a la migración de carácter familiar o asociativo), ha generado un debate en torno a las familias transnacionales y particularmente sobre la llamada “maternidad a larga distancia,” es decir la separación de madres e hijos pequeños como producto de la migración (Cerrutti 2009, Cerrutti y Maguid, 2010). Hasta hace poco era prácticamente nulo el conocimiento que se tenía de dicho fenómeno entre los distintos grupos migratorios a la Argentina. La Encuesta Complementaria de Migraciones Internacionales relevada en el año 2002-2003 por el INDEC, efectuó una pregunta que permitió un acercamiento empírico a la cuestión y arrojó que la proporción de madres bolivianas con hijos o hijas menores de 14 años residiendo en Bolivia era del 8 por ciento mientras que en el caso de las paraguayas era del 22 por ciento (Cerrutti, 2009).

Vale enfatizar que esta situación puede bien ser el producto de una preferencia de los migrantes, aunque también puede ser el resultado de dificultades para ejercer el derecho a la reunificación familiar.

Datos más recientes no difieren en forma significativa de los recién presentados. El proyecto Migración, Fecundidad y Familia producto de una iniciativa de la Dirección Nacional de Población tuvo entre sus propósitos producir información sustantiva sobre las tendencias y características de la migración internacional en Argentina. En este marco, en el año 2011



se relevó la Encuesta sobre Migración, Fecundidad y Familia (EMFF 2011) que describe las actitudes y conductas reproductivas, así como las actitudes y conductas referidas a la conformación de familias, en una muestra intencional de 653 mujeres de entre 18 y 49 años de edad procedentes de Bolivia (215), Paraguay (310) y Perú (128) que actualmente residen en Argentina. Entre las entrevistadas casi una tercera parte reside en la Provincia de Buenos Aires y el resto en la Ciudad de Buenos Aires.

De acuerdo a los datos de esta encuesta, el fenómeno de la maternidad a distancia no se encuentra muy difundido, ya que el 16.4 por ciento de las madres migrantes encuestadas tiene algún hijo que no reside en el país. Esto difiere algo según origen: 11.2 por ciento entre las bolivianas, 17.8 por ciento entre las paraguayas, y 20.6 por ciento entre las peruanas (Gráfico 8).

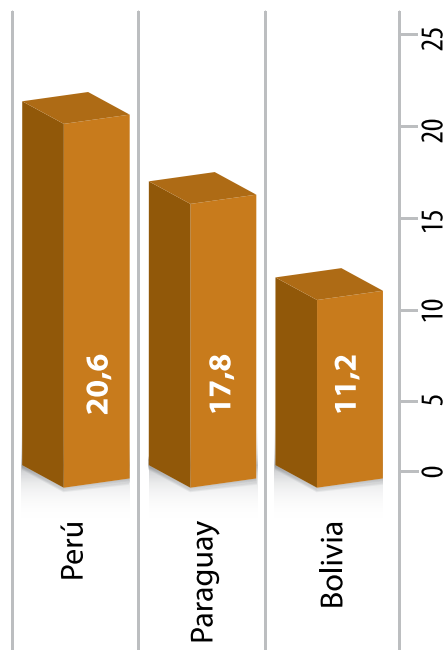
Cuando se examina la situación específica de las migrantes madres de hijos menores de 15 años, la proporción que tiene un hijo viviendo fuera del país disminuye al 12 por ciento, y si bien en proporciones menores, se mantiene el hecho que dicha pauta es menos frecuente entre las madres bolivianas (9,5%) comparado con las madres paraguayas y peruanas (12.7 y 15.5 respectivamente)⁶⁷.

Las mayoría de las madres con hijos menores residiendo fuera del país (89%) han considerado traer a su/s hijos al país. Razones económicas, laborales, conjuntamente con preferencias de los propios hijos de no migrar son las razones más frecuentemente aludidas sobre por qué no han podido concretar la reunificación. Si bien minoritario, un 8.5 por ciento ha indicado que no dispone del permiso del padre para poder trasladar a su hijo a la Argentina.

67 Al comparar esta situación con la que se detecta entre migrantes sudamericanos en España, se puede inferir que la Argentina brinda mayores posibilidades para la migración de carácter familiar o para la reunificación familiar en destino (Cerrutti y Maguid 2010).



Gráfico 8 - Madres migrantes residentes en la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires, 2011. Porcentaje que tiene alguno de sus hijos en el país de origen, por país de origen.



Fuente: Elaboración propia en base a EMFF, 2011.

5.6 El acceso a derechos: Lo que dicen los números.

5.6. a. El acceso a los servicios educativos.

Como se puso de manifiesto en la sección anterior, La Ley de Nacional de Migraciones y su reglamentación establece claramente el derecho a la educación de las personas migrantes en todos sus niveles⁶⁸. De acuerdo

68 Artículo 6°, Ley 25871. El Estado en todas sus jurisdicciones asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular en lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social.

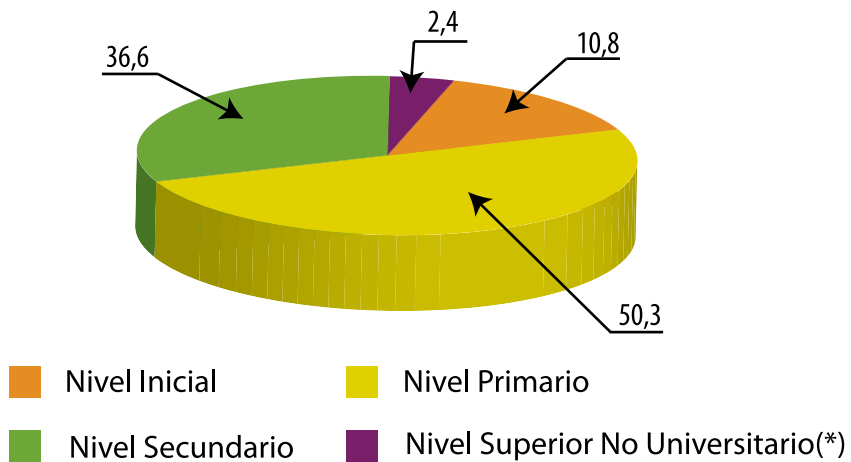
Artículo 7° - En ningún caso la irregularidad migratoria de un extranjero impedirá su admisión como alumno en un establecimiento educativo, ya sea este público o privado; nacional, provincial



a los datos provistos por la Dirección de Información y Estadísticas de la Dirección General de Cultura y Educación de Provincia de Buenos Aires, en el año 2011, la población extranjera inscrita en algún establecimiento educativo, ya sea público o privado en la provincia de Buenos Aires es de 79.742 personas. Si se coteja dicho número con el total de extranjeros de origen latinoamericano en la Provincia de Buenos Aires, resulta alrededor del 11 por ciento del total.

La mayoría de estos estudiantes se encuentran cursando el nivel primario, seguido por aquellos que están en el nivel medio. El 10 por ciento asiste a algún establecimiento de nivel superior no universitario (Gráfico 9).

Gráfico 9 - Provincia de Buenos Aires: distribución porcentual de alumnos extranjeros de acuerdo al nivel que asisten, año 2011.



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas educativas de la Provincia de Buenos Aires

o municipal; primario, secundario, terciario o universitario. Las autoridades de los establecimientos educativos deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria.

Decreto Reglamentario 616/10: Artículo 7º.- El MINISTERIO DE EDUCACION dictará las normas y dispondrá las medidas necesarias para garantizar a los extranjeros, aún en situación de irregularidad migratoria, el acceso a los distintos niveles educativos con el alcance previsto en la Ley N° 26.206.



Ahora bien, el indicador que más claramente contribuye a detectar dificultades en el acceso de las personas migrantes a la educación es el de las tasas de asistencia por edades, es decir, el cociente entre personas que asisten a un establecimiento educativo en el total de las personas de un determinado grupo de edad. Al observar las tasas de asistencia escolar en edades correspondientes a la escolaridad primaria (es decir, entre niños y adolescentes de 5 a 14 años), se detecta que aquellas correspondientes a la población extranjera no distan demasiado de las que se observa entre sus pares nacidos en la Argentina. El acceso a la escolaridad primaria se encuentra prácticamente garantizado para ambas poblaciones. En efecto las tasas de asistencia en los grupos etarios 5 a 9 y 10 a 14 (ver Cuadro 2) se acercan a la cobertura total.

En cambio entre quienes tienen entre 15 a 19 años, es decir, en edades en las que se espera que los adolescentes asistan a la escuela secundaria o hayan iniciado estudios post-secundarios, las tasas de asistencia son bastante inferiores y la brecha entre migrantes y nativos es más pronunciada (51.8% vs. 71.0%, respectivamente).



Cuadro 2 - Provincia de Buenos Aires y municipios seleccionados. Porcentaje que asiste a un establecimiento educativo por condición migratoria y grupos de edad. Brechas en el porcentaje de asistentes nativos y migrantes.

	Total Provincial	La Matanza	Lanus	Lomas de Zamora	Moreno	La Plata	Gral. Pueyrredon
Migrantes							
5 a 9 años	94,4	92,3	96,3	93,5	93,8	94,4	95,7
10 a 14 años	95,8	95,7	96,4	96,3	96,2	93,0	96,6
15 a 19 años	51,8	50,5	55,5	54,8	48,7	47,1	57,2
20 a 24 años	15,3	14,3	17,3	15,3	13,2	19,4	15,6
Nativos							
5 a 9 años	97,6	95,4	98,2	97,4	96,6	98,4	98,4
10 a 14 años	98,2	98,1	98,4	98,2	98,2	98,0	98,0
15 a 19 años	71,0	68,6	75,0	71,7	67,6	76,3	71,7
20 a 24 años	30,0	25,9	34,4	30,8	23,7	50,1	33,3
Brechas							
5 a 9 años	1,03	1,03	1,02	1,04	1,03	1,04	1,03
10 a 14 años	1,03	1,02	1,02	1,02	1,02	1,05	1,01
15 a 19 años	1,37	1,36	1,35	1,31	1,39	1,62	1,25
20 a 24 años	1,97	1,81	1,99	2,02	2,80	2,58	2,13

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010.

Existen algunas diferencias entre los municipios seleccionados: las brechas en las tasas de asistencia de adolescentes nativos e inmigrantes entre 15 y 19 años van desde un mínimo de 1,25 en General Pueyrredón (en donde los y las migrantes tienen tasas de asistencia de 75,2%) hasta 1,62 en La Plata (donde la tasa es de 47,1%).

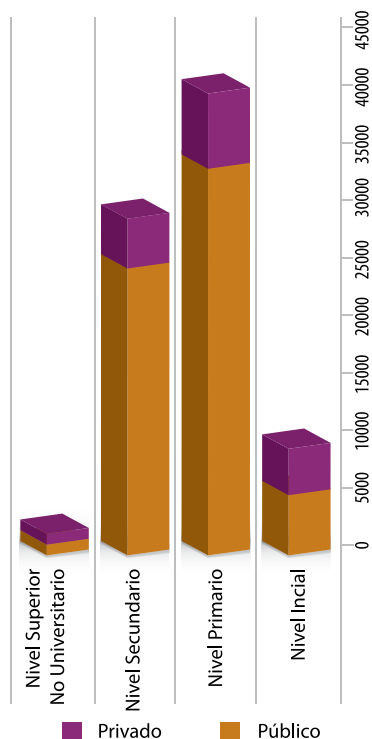
Sin embargo, las mayores distancias en las tasas de asistencia de nativos e inmigrantes se observan entre quienes tienen entre 20 y 24 años de edad,



es decir edades teóricas de asistencia al nivel terciario o universitario. Las brechas oscilan entre un mínimo de 1.80 (es decir 80% superior entre nativos) en el partido de Moreno y 2.58 en La Plata.

Finalmente, en cuanto al tipo de establecimiento al que asisten los alumnos extranjeros en la Provincia de Buenos Aires, si bien la mayoría asiste a establecimientos públicos, llama la atención la importante proporción de niños y niñas acude a establecimientos privados en el nivel inicial, lo cual indica a las claras un problema de déficit en la oferta de servicios públicos en dicho nivel (Gráfico 10).

Gráfico 10 - Provincia de Buenos Aires. Alumnos extranjeros de acuerdo al nivel que asisten y al carácter público o privado del establecimiento, año 2011.



Fuente: Elaboración propia en base a estadísticas educativas de la Provincia de Buenos Aires.



Queda claro entonces que en términos de acceso, la asignatura pendiente es elevar los niveles de asistencia escolar de los adolescentes y jóvenes inmigrantes tanto en el nivel medio como en la educación terciaria y universitaria.

5.6. b. Los inmigrantes en las escuelas.

Un estudio reciente realizado para UNICEF en 13 escuelas de la Provincia de Buenos Aires y 4 de la Ciudad de Buenos Aires con fuerte presencia de población inmigrante arrojó algunos resultados muy interesantes en relación a la situación de los alumnos y alumnas extranjeros en la educación media, tanto en lo que respecta a su rendimiento educativo como a indicadores de sociabilidad e integración (Cerrutti y Binstock, 2012).

En cuanto al rendimiento educativo, los resultados del estudio basado en 1553 encuestas a alumnos y alumnas en escuelas de sectores medios bajos y bajos muestran que el rezago escolar es menor entre las personas extranjeras y los hijos e hijas de inmigrantes que entre los estudiantes nativos. El mejor rendimiento educativo entre alumnos extranjeros también se hace evidente en el más bajo porcentaje de quienes se han llevado materias a examen el año anterior y en su menor ausentismo. Estas ventajas referidas al rendimiento y a la dedicación escolar son más pronunciadas en el caso de los alumnos de origen boliviano. Adolescentes, mujeres y varones bolivianos, son los que dedican más tiempo promedio al estudio entre los grupos analizados.

Como muestran los Gráficos 11 y 12 tanto el porcentaje de quienes han repetido como el de quienes dedican tiempo al estudio es significativamente superior tanto entre los extranjeros como en la segunda generación (es decir hijos e hijas de extranjeros). Directivos y docentes concuerdan en señalar la mayor dedicación al estudio de esta población.

Esta situación es alentadora; es probable que estos indicadores reflejen niveles de exigencia personal y de aspiraciones educativas superiores. En efecto, entre ellos el porcentaje de quienes planean estudiar una carrera universitaria es significativamente más elevado que entre los nativos de sus mismas escuelas, y también es mayor el de quienes consideran que



lograrán hacerlo (Cerrutti y Binstock, 2012, p. 91). Tanto por su dedicación como por sus elevadas expectativas, pareciera que los inmigrantes de primera generación ven a la educación como un canal privilegiado de movilidad social ascendente.

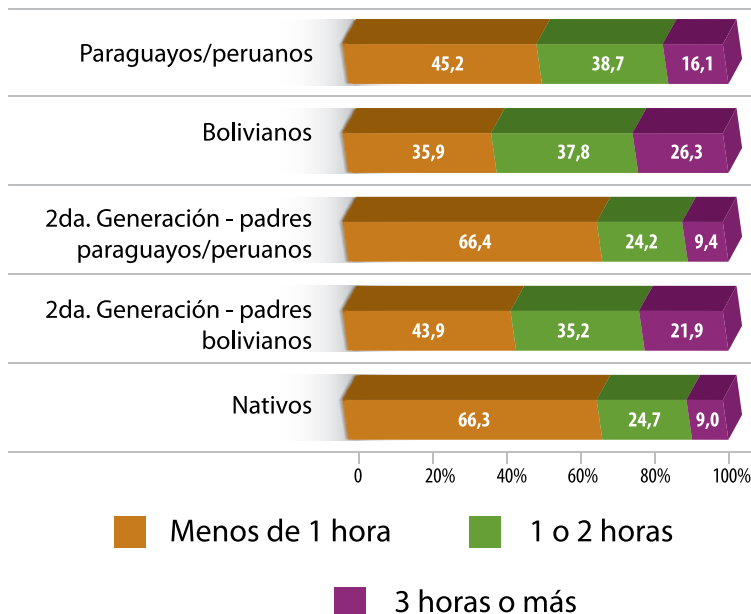
Gráfico 11 - Rezago escolar. Estudiantes encuestados (%) que repitieron algún año durante el ciclo secundario, según condición migratoria y origen.



Fuente: Cerrutti y Binstock, 2012.



Gráfico 12 - Estudiantes encuestados (%) por tiempo diario dedicado al estudio, según condición migratoria y origen.



Fuente: Cerrutti y Binstock, 2012.

Sin embargo, al examinar la problemática referida a la sociabilidad y los procesos de integración dentro de los establecimientos educativos, los resultados no son tan alentadores. En relación con los vínculos entre estudiantes, las autoras del estudio de UNICEF señalan:

/.../ un primer hallazgo a tener en cuenta es que un porcentaje más elevado de alumnos extranjeros (en particular bolivianos) que de nativos afirma sentirse inseguros dentro de la escuela. Es muy probable que este sentimiento se derive de maltratos recibidos de los propios compañeros por su condición de extranjeros. La hostilidad de los estudiantes nativos hacia los extranjeros se ejerce, en primer lugar, hacia los alumnos bolivianos y, de manera menos pronunciada,



hacia los alumnos peruanos o paraguayos. Esta hostilidad se manifiesta en agresiones verbales (mediante el empleo de términos peyorativos), la molestia en clase (incluyendo la sustracción de útiles escolares sin permiso) y la completa ignorancia del otro. Varones y mujeres bolivianos son quienes han declarado con mayor frecuencia sentirse discriminados por su condición de extranjeros, por el color de la piel y por la apariencia física. Por otra parte, puestos a identificar quiénes son los sujetos que los discriminan, tres de cada cuatro señala a los propios compañeros de escuela y, en segundo lugar, a “la gente en general”. Vale mencionar que solo una minoría dice sentirse discriminada por los profesores”

Cuadro 3 - Estudiantes encuestados (%) que declaran haberse sentido discriminados, por sujetos que sienten que los discriminan, según sexo, condición migratoria y origen.

Sujetos que ejercen la discriminación	Nativos	2da. Gener. Bolivia	2da. Gener. Par. y Perú	1ra. Gener. Bolivia	1ra. Gener. Par. y Perú
Mujer					
a. Profesores o maestros	10,4	0,0	7,7	4,5	2,5
b. Compañeros de escuela	61,6	53,1	53,8	74,6	72,5
c. La Policía	3,0	12,2	11,5	7,5	5,0
d. La gente en general	28,0	49,0	30,8	32,8	27,5
e. Patrones o jefes	2,4	2,0	0,0	0,0	0,0
f. Otros	7,9	0,0	11,5	1,5	2,5
f. Otros	11,0	6,1	3,8	3,0	0,0
Varones					
a. Profesores o maestros	16,0	8,0	3,3	5,7	6,1
b. Compañeros de escuela	56,4	60,0	56,7	52,8	63,6
c. La Policía	19,1	16,0	13,3	5,7	6,1
d. La gente en general	29,8	44,0	26,7	50,9	24,2
e. Patrones o jefes	9,6	4,0	3,3	1,9	0,0
f. Otros	10,6	8,0	6,7	1,9	3,0
f. Otros	8,5	4,0	10,0	9,4	6,1

Fuente: Cerrutti y Binstock, 2012.



Si bien en opinión de los estudiantes, los maestros o profesores no son quienes ejercen discriminación hacia ellos, los compañeros y compañeras de escuela son los principales sujetos que ejercen discriminación hacia los alumnos extranjeros. Esta situación debe ser motivo de preocupación y las escuelas debieran intervenir de manera activa para disminuir los prejuicios y generar respeto a la diferencia. En este sentido, las escuelas son ámbitos naturales para fomentar el intercambio y la interacción, derribar estereotipos y promover la convivencia entre los propios estudiantes exponiendo diferencias culturales en un plano de igualdad.

5.6.c. El acceso a la salud.

Los vínculos entre la migración internacional y la salud son múltiples y complejos. Sin embargo, pueden distinguirse al menos tres aspectos o dimensiones generales que hacen a esta relación: las dificultades o problemas de salud de las personas migrantes derivados del propio proceso migratorio y de la forma de integración en la sociedad de destino; las dificultades para acceder a los servicios sanitarios, es decir las trabas o mecanismos que restringen dicho acceso; y, por último, la atención recibida, es decir los problemas emergentes del encuentro entre inmigrantes y efectores de los servicios de salud (Cerrutti, 2010).

La problemática del acceso a la salud por parte de la población migrante alude tanto a situaciones que pueden restringir la posibilidad de ser atendido por profesionales de la salud, como de recibir el tratamiento adecuado (incluyendo intervenciones necesarias, medicamentos, análisis específicos, etc.). En un contexto normativo que garantiza el acceso a los servicios de salud, las barreras a la atención pueden generarse por falta de conocimiento de la normativa, por la denominada "discriminación de ventanilla" -es decir a partir de un trato o asesoramiento inadecuado por parte del personal administrativo de hospitales o centros de salud- o por un maltrato ejercido por los profesionales de la salud.

Hasta no hace mucho tiempo atrás en la Argentina, con anterioridad a la promulgación de la nueva Ley de Migraciones, la temática del acceso de los y las inmigrantes a los servicios públicos de salud era sin duda con-



trovertida. De hecho, existen varios estudios que muestran las tensiones en torno a la definición de una demanda legítima e ilegítima de servicios de salud por parte de la población extranjera (Jelin, Grimson y Zamberlin, 2006; Mombello, 2006; Cerrutti y Parrado, 2002). Como sostiene Cerrutti (2010) las evidencias revelan que si bien el acceso a servicios de salud de las personas extranjeras se encuentra regido por normas que apuntan a brindar la atención sanitaria requerida, en la práctica concreta, los efectores de salud y el personal administrativo⁶⁹ de hospitales y centros de salud pueden tanto facilitarla como entorpecerla.

Las fuentes de datos secundarios cuantitativos presentan una serie de limitaciones para examinar de un modo sistemático varias de las cuestiones atinentes no sólo a los problemas de salud sino también al acceso a los servicios de salud. Hoy en día son muchos más los interrogantes que las respuestas con sólido basamento empírico. A consecuencia de ello emergen con mayor facilidad prejuicios y preconceptos. Debido a estas carencias de información con frecuencia las discusiones sobre salud y migración internacional son guiadas por información fragmentaria.

Una de las pocas fuentes de información disponible referida al acceso a la salud por parte de los y las migrantes en la Provincia de Buenos Aires, es la Encuesta Anual de Hogares Urbanos, la cual releva la variable “cobertura de salud”⁷⁰. Vale mencionar que el sistema de salud en la Argentina se encuentra conformado por tres subsistemas, el público (que atiende a la población que no tiene otra cobertura), el de seguro social u obras sociales (que es administrado por sindicatos, gobiernos provinciales y por la agencia autónoma encargada de la atención a jubilados y pensionados) y el privado (que provee seguros de salud a afiliados voluntarios que lo afrontan de manera privada).

Información procesada para el año 2011 permite establecer la proporción de personas que no tienen cobertura de salud, es decir que sólo tienen la opción de atenderse de manera gratuita en hospitales públicos o salas o

69 Existe evidencia del maltrato propiciado por personal administrativo a personas de origen extranjero. Este se manifiesta veladamente poniendo trabas burocráticas a la atención o abiertamente por maltrato verbal (Cerrutti y Freidin, 2004)

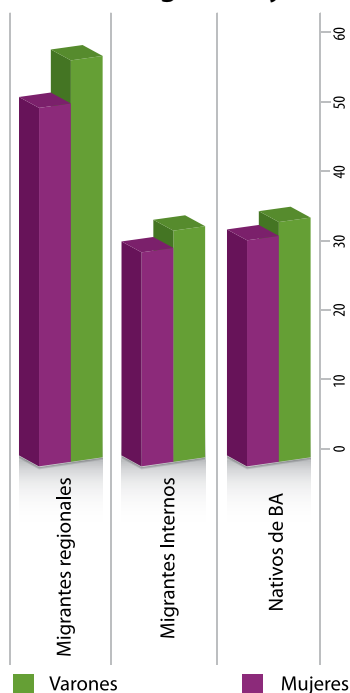
70 La pregunta concreta que se realiza es: ¿Tiene algún tipo de cobertura médica por la que paga o le descuentan?



centros de salud o atenderse en forma privada. La mayoría de las personas que no cuentan con cobertura de salud se atienden en hospitales públicos.

El Gráfico 13 muestra que el porcentaje tanto de varones como de mujeres que no cuentan con otra cobertura médica más allá de la provista por el Estado es bastante superior entre los migrantes que entre los nativos (aún entre aquellos que son migrantes internos)

Gráfico 13 - Provincia de Buenos Aires: porcentaje que no tiene cobertura médica por condición migratoria y sexo.



Fuente: Procesamientos propios en base a la Encuesta Anual de Hogares Urbanos, INDEC, 2011.

La Encuesta sobre Migración, Fecundidad y Familia (EMFF 2011) contiene



información sobre derecho a la salud por parte de las personas migrantes sumamente interesante. Sólo alrededor de una de cada diez (9.2%) mujeres migrantes indica que ha recibido información sobre los derechos que tienen los y las migrantes para atender su salud en Argentina. En esos pocos casos, la información provino principalmente del hospital o centro de salud en la que se ha atendido la mujer en igual proporción que a partir de los medios de comunicación (tv o radio). Cuando se considera el origen migratorio, son las mujeres paraguayas quienes tienen el menor nivel de información sobre sus derechos en salud (5% vs. 13 % entre las bolivianas y peruanas). Este dato indica la necesidad y la relevancia de mejorar la comunicación con los colectivos inmigrantes en lo que respecta a la difusión de sus derechos.

Es importante señalar que si bien el porcentaje de mujeres que indican conocer sus derechos a la salud es muy bajo, la enorme mayoría de ellas han tenido contacto con hospitales públicos, ya sea para controles ginecológicos, prenatales o el parto, como se verá con mayor detalle a continuación.

5.6. d. Salud sexual y reproductiva.

Entre el 80 y 90 por ciento de las mujeres migrantes se han realizado un control ginecológico en el país y la mayoría de ellas (alrededor del 85 por ciento) lo han realizado entre el 2010 y 2011, es decir alrededor del año anterior de realizada la encuesta.

La frecuencia con que las mujeres se han realizado una mamografía es significativamente menor, lo que es esperable dado que es un procedimiento que suele indicarse a partir de determinada edad. Sin embargo, aun concentrando la atención en mujeres de 40 años o más, sólo la mitad de las migrantes encuestadas se han realizado una mamografía, proporción que es mucho menor entre las bolivianas (37%)⁷¹.

La concurrencia a servicios de planificación familiar es muy baja, en todos

71 Esta información concuerda con los resultados encontrados por Cerrutti (2006) con una encuesta representativa a nivel nacional correspondiente al año 1997, algo más del 50% de las mujeres de 40 años y más migrantes limítrofes y del Perú nunca se habían realizado una mamografía.



los colectivos migratorios y en todos los grupos de edades, variando entre un 10 y 15 por ciento.

La gran mayoría de las mujeres que fueron madres en los últimos cinco años tuvieron su hijo o hija en el país (entre el 85 y 90%). Asimismo, tanto la mayoría de las migrantes bolivianas (89%) como las paraguayas (80%) han tenido a su hijo o hija en un hospital público mientras que entre las peruanas dicha proporción desciende al 53 por ciento y consecuentemente cobra mayor relevancia la magnitud de quienes los tuvieron en un establecimiento privado (47%) resultado probablemente de una mejor situación económica y una mayor inserción laboral formal propia o familiar por la que tienen acceso a una mayor gama de establecimientos a través de una cobertura social.

La absoluta mayoría de las mujeres bolivianas (90%) y paraguayas (95%) y la totalidad de las peruanas que han sido madres se han realizado al menos 5 controles durante el embarazo, lo que implica un cuidado más que adecuado en el desarrollo del embarazo.

5.6. e. Uso de anticoncepción.

De las mujeres sexualmente activas, el 60 por ciento utilizaba un método anticonceptivo (MAC) al momento del relevamiento de la encuesta. El uso de MAC es más frecuente entre las paraguayas (67%) que entre las bolivianas y peruanas (47 y 52%, respectivamente). Con excepción de las mujeres peruanas, quienes usan métodos a lo largo de todas las edades reproductivas, entre las mujeres bolivianas y paraguayas el uso de anticonceptivos disminuye significativamente entre las mujeres mayores de 40 años.

Los motivos por los que las mujeres no utilizan métodos anticonceptivos son variados y contemplan razones tales como querer quedar embarazadas, que claramente responde a una maternidad planificada. Pero también incluye otro tipo de razones tales como no tener el dinero, no conocer métodos, que el marido no quiere que use, etc. que revelan que dichas mujeres están teniendo relaciones sexuales sin utilizar anticoncepción efectiva lo que las posiciona en una situación de vulnerabilidad a un embarazo no planeado. Esta proporción que alcanza al 31 por ciento de las mujeres y



revela la dificultad de este grupo de mujeres de poder gozar del derecho a una sexualidad plena sin riesgo de un embarazo no deseado. En este caso, son las mujeres bolivianas quienes se encuentran en una situación de mayor desprotección dado que la proporción de mujeres que no utilizan ningún tipo de anticoncepción alcanza el 40 por ciento, comparado con el 25 -26 por ciento entre las paraguayas y peruanas. Además, debe tenerse en cuenta que una proporción no desdeñable de mujeres bolivianas que indicaron utilizar algún tipo de anticoncepción recurre a métodos no tradicionales y, por lo tanto, no efectivos para la prevención de embarazos.

Otro factor que debe tenerse en cuenta al contabilizar a las mujeres en riesgo de embarazo (no planeado) son quienes declaran que no utilizan anticoncepción durante sus relaciones porque no pueden quedar embarazadas (ya sea por ser estériles o estar menopáusicas). Muchos de estos casos, sin embargo, son creencias de las mujeres sin estar avaladas por un diagnóstico médico lo cual también las posiciona en una situación de vulnerabilidad. Por lo tanto, las cifras de mujeres que no utilizan anticoncepción efectiva deben considerarse como el umbral mínimo de mujeres que no alcanzan a ejercer sus derechos sexuales y reproductivos.

5.6. f. Salud Materno-Infantil.

En un estudio realizado por Cerrutti (2011) sobre salud y migración internacional⁷² se indagó sobre algunos indicadores de la salud materno-infantil en el caso particular de las mujeres bolivianas. El hecho de que estas migrantes tengan en promedio un mayor número de hijos, que muchas provengan de áreas rurales con menor acceso a servicios de salud y que en la Argentina se encuentren en situaciones socioeconómicas más desventajosas generaba interrogantes sobre dichos indicadores. "Un aspecto importante es el de los controles pre-natales, los cuales están destinados a la prevención, diagnóstico y tratamiento de los factores que puedan condicionar morbi-mortalidad materna y perinatal. ¿Son las embarazadas bolivianas menos proclives a realizarse controles pre-natales? ¿Cómo es su conducta preventiva y a qué se debe?"

72 Cerrutti, M (2011) Salud y Migración Internacional Mujeres Bolivianas en la Argentina. Buenos Aires: Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA y Centro de Estudios de Población, CENEP.



Paradójicamente, los datos mostraron que a pesar de que las mujeres de origen boliviano se realizan un menor número de controles pre-natales, sus recién nacidos tienen peso más elevado que los hijos de nativas, y en proporción llegan con mayor frecuencia a término. Estas ventajas han sido también encontradas en otros contextos⁷³ y si bien las razones para explicarlas son complejas, por lo general se alude a dos fenómenos, uno el de la influencia de factores protectores entre ellos la más baja incidencia de fumadoras en relación a las puérperas nativas; y el otro, el de la selectividad migratoria (en general migran las personas con mejores condiciones de salud).

Los datos de la Encuesta a Puérperas en la Provincia de Buenos Aires, 2008 en la que se basó el estudio, muestran que las migrantes paraguayas no se distinguen de manera significativa de las mujeres nativas que se atienden en hospitales públicos ni el número de controles prenatales como tampoco en el peso al nacer de hijos e hijas. Sí muestran cierta ventaja en un aspecto, la proporción de mujeres que ha sido madre adolescente es inferior entre las mujeres paraguayas.

5.6.g. Pobreza estructural y condiciones habitacionales.

Sin duda una de las preocupaciones centrales en relación a la situación de las personas migrantes se refiere a las condiciones de vida. En esta sección se describe la situación basándonos, por un lado, en los indicadores clásicos empleados en el estudio de la pobreza estructural, como son de las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI); y por el otro, indicadores referidos a las condiciones habitacionales y de vivienda.

La variable NBI clasifica a las personas que no cumplen al menos con una de las siguientes características o condiciones: a) Hacinamiento Crítico: hogares con más de tres personas por cuarto; b) Vivienda: hogares que

73 En los Estados Unidos Bender y Castro (2000) y Acevedo-García, Soobader y Berkman (2007), entre otros detectaron esta situación en el caso de madres latinas de origen mexicano. Landale, Oropesa y Gorman (1999) hallaron también en los Estados Unidos que madres de origen mexicano, cubano, de América Central y Sudamérica, chino, filipino y japonés tienen una probabilidad menor que las madres nativas de tener recién nacidos con bajo peso a pesar de sus desventajas socioeconómicas. Un resultado similar encontró Bernis (2005) en España y Guendelman y otros (1999) para Francia, Bélgica y también en los Estados Unidos.

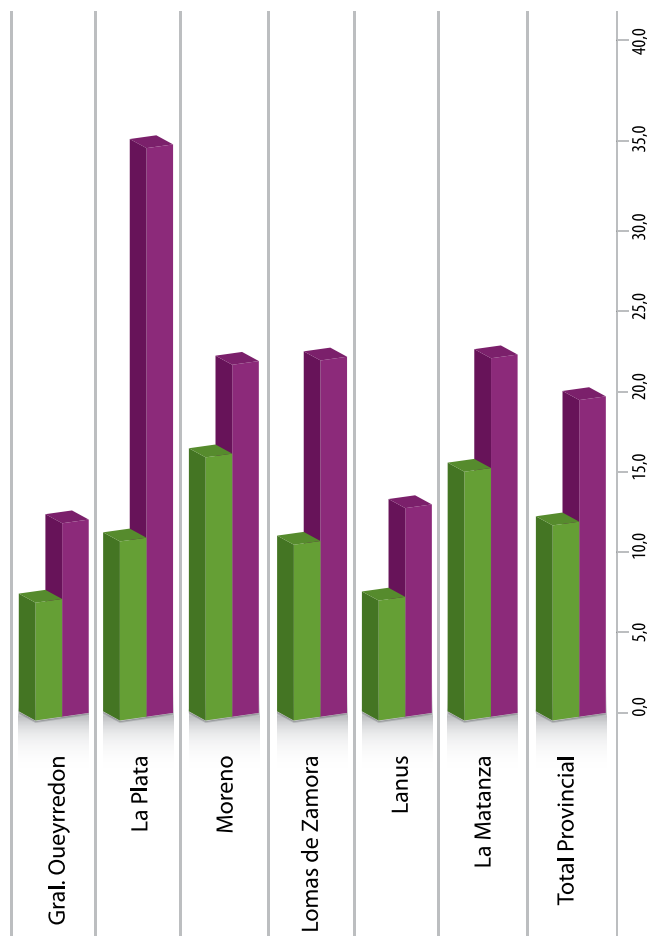


habitan una vivienda de tipo inconveniente (pieza de inquilinato, vivienda precaria etc.); c) Condiciones Sanitarias: hogares carentes de inodoro. Asistencia Escolar: hogares que tienen al menos un niño o niña en edad escolar (6 a 12 años) que no asiste a la escuela; d) Capacidad de subsistencia: Hogares que tienen 4 o más personas por miembro ocupado y en los cuales el jefe tiene bajo nivel de educación (sólo asistió dos años o menos al nivel primario). Procesamientos especiales en base a datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2010, permiten clasificar a la población nacida en la Argentina y aquella nacida en países de la región de acuerdo a este indicador. El gráfico 14 muestra, por un lado, que el porcentaje de personas que comparten alguno de los rasgos asociados a la pobreza estructural es superior entre la población inmigrante que entre las personas argentinas, y por el otro, que existe una considerable variación en las condiciones de pobreza entre municipios.

Las diferencias entre municipios son evidentes: entre la población nativa el rango del porcentaje de población con NBI va de un mínimo de 7,2 en el municipio de Lanús a un máximo de 16,1 en el de Moreno. En el caso de la población migrante dicho rango va de un mínimo de 12,2 en el municipio de General Pueyrredón y un máximo, por cierto alarmante, de 34,9 en La Plata.



Gráfico 14 - Provincia de Buenos Aires y Municipios seleccionados, 2010. Porcentaje de población nativa y migrante regional con al menos un indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas, (NBI).



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010.

La situación de desventaja relativa que presentan las personas migrantes en el municipio de La Plata también se expresa claramente en el tipo de vivienda en la que habitan. En efecto, tres de cada diez inmigrantes en La Plata reside en una vivienda inconveniente (rancho, casilla, u otro tipo) (Cuadro 4).



Cuadro 4 - Provincia de Buenos Aires y Municipios seleccionados, 2010. Población nacida en argentina y población migrante regional clasificada por tipo de vivienda.

Sujetos que ejercen la discriminación	Casa	Rancho	Casilla	Depto.	Otro tipo	Total
Gral. Pueyrredon						
Argentinos	76,7	0,6	1,5	20,9	0,3	100
Migrantes regionales	77,9	2,1	4,6	14,4	1,0	100
La Matanza						
Argentinos	82,5	1,4	5,1	10,2	0,9	100,0
Migrantes regionales	80,9	2,4	7,0	6,1	3,6	100,0
Lanus						
Argentinos	82,5	0,3	1,0	15,8	0,4	100,0
Migrantes regionales	81,2	0,6	2,1	13,1	2,9	100,0
Lomas de Zamora						
Argentinos	89,4	0,8	1,8	7,4	0,6	100,0
Migrantes regionales	85,8	2,1	4,9	2,9	4,4	100,0
La Plata						
Argentinos	75,2	0,9	5,9	17,7	0,4	100,0
Migrantes regionales	61,7	3,4	25,5	8,0	1,5	100,0
Moreno						
Argentinos	91,4	0,8	4,5	2,9	0,4	100,0
Migrantes regionales	86,2	1,6	9,2	1,9	1,1	100,0
Total						
Argentinos	86,6	0,8	3,0	9,1	0,5	100,0
Migrantes regionales	82,1	1,7	6,5	6,8	2,8	100,0

Fuente: Elaboración propia en base a datos del INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda, 2010

Si bien en la provincia en su conjunto o en el resto de los municipios considerados las brechas en el tipo de vivienda que habitan nativos y extranjeros no son tan pronunciadas como en el caso de La Plata, la población migrante siempre denota una situación de mayor desventaja habitacio-



nal. En efecto, el porcentaje que reside en viviendas que no son casas o departamentos, es decir ranchos, casillas, inquilinatos, viviendas móviles o en la calle, va de un mínimo de 6 por ciento en Lanús hasta un 30 por ciento en La Plata. En los restantes municipios el porcentaje oscila alrededor de un 12 por ciento.

Cabe destacar que la crítica situación habitacional de las personas migrantes en La Plata ya se había puesto de manifiesto en el Censo del 2001, cuando también cerca del 30 por ciento de migrantes regionales habitaba viviendas inconvenientes.

En cuanto al régimen de tenencia, en el año 2010, siete de cada diez residentes en el AMBA señalan ser propietarios de la casa y el terreno. Esta proporción es algo más baja entre personas extranjeras siendo superior el porcentaje que declara ser inquilino (alrededor del 20%).

En síntesis, el análisis de la información cuantitativa disponible sobre la situación de la comunidad migrante proveniente de la región en la Provincia de Buenos Aires es indicativa de una situación de mayor vulnerabilidad socioeconómica en comparación con la población nativa. A continuación se resumen los principales resultados.

- a. **Demografía:** En primer lugar, se trata de una población joven con una baja tasa de dependencia de personas mayores, es decir que en términos estrictamente demográficos, constituyen un aporte más que una carga para los sistemas de previsión social. En segundo lugar, las mujeres superan levemente en número a los varones, estando la mayoría aún en etapas reproductivas de su ciclo de vida. Los sistemas de salud orientados a la población migrante deben tener en cuenta las necesidades específicas que presenta esta población. La población menor de 18 años se encuentra sub-representada entre la población extranjera, ya que los hijos e hijas de migrantes nacidos en el país tienen la nacionalidad argentina.
- b. **Educación:** Los datos relativos a la asistencia escolar muestran un déficit en el acceso a partir del nivel medio. Durante la primaria las tasas de asistencia son similares a las de la población nativa,



situación que difiere a partir de los 15 años, edad a partir de la cual la brecha entre nativos y extranjeros se amplía de manera significativa. El principal problema que enfrentan los adolescentes extranjeros en escuelas medias es la discriminación que ejercen hacia ellos sus pares argentinos. A pesar de ello, tienen un rendimiento educativo superior al de los nativos.

- c. Salud: Las personas extranjeras se atienden principalmente en el sistema público de salud, ya que el porcentaje que tiene otro tipo de cobertura, obra social o pre-pagas, es bastante inferior al de la población nativa. Esto se relaciona principalmente con su menor inscripción en el empleo regular. Estudios cualitativos hacen referencia a la mayor incidencia de algunas enfermedades vinculadas a sus deficientes condiciones laborales (como por ejemplo la tuberculosis).
- d. Salud sexual y reproductiva: La elevada proporción de mujeres en edad reproductiva hace poner gran atención a este aspecto. Cerca de la mitad de las mujeres peruanas y bolivianas sexualmente activas no emplean métodos anticonceptivos (entre las paraguayas la proporción es mayor). Sin embargo hay algunos resultados alentadores, particularmente los referidos a la salud materno-infantil.
- e. Condiciones de vida: La población migrante de origen regional tiene condiciones de vida inferiores a los de la población nativa. Dependiendo del municipio, el porcentaje con Necesidades Básicas Insatisfechas es entre un 30 y casi un 100 por ciento más elevada entre los extranjeros. En algunos municipios, como por ejemplo La Plata, la situación es alarmante.
- f. Vivienda: Si bien, de acuerdo a los indicadores existentes, la mayor parte de la población reside en viviendas que son casas o departamentos, el porcentaje de aquellos que lo hacen en viviendas inconvenientes (ranchos, casillas, viviendas móviles o en la calle) es superior entre las personas migrantes. Nuevamente la situación más deficitaria la presenta la comunidad migrante en el municipio de La Plata.



6. EL PROCESO DE REGULARIZACIÓN MIGRATORIA

El abordaje que se realiza en este estudio de los problemas que presentan las personas migrantes en el proceso de regularización migratoria y obtención de la residencia en el país es múltiple. Por un lado, y como se pudo ver, se considera a la opinión de las organizaciones de la sociedad civil que detallan las dificultades con las que se encuentran los y las migrantes para obtener su documento, por el otro, la opinión de los propios migrantes quienes cuentan sus experiencias. Para complementar esta información incluimos también la perspectiva del Estado en torno a esta cuestión mediante el cotejo de la información, de acceso público, que expone la Dirección Nacional de Migraciones a través de su página web y también la perspectiva de funcionarios de la DNM en relación a los principales problemas que ellos enfrentan en los procesos de otorgamiento de residencias.

Esta sección se divide en tres partes, la primera es un análisis de la información provista al migrante para la realización de su trámite migratorio. Seguidamente, y en base a entrevistas con funcionarios de la Dirección Nacional de Migraciones, se presentan los principales problemas que ellos identifican en los procesos de regularización migratoria y las formas propuestas para solucionarlos. Por último, se sintetizan algunas estadísticas referidas al proceso de regularización migratoria.

6.1 La obtención del DNI.

Una forma de comenzar a analizar las problemáticas vinculadas a la regularización de las personas migrantes en la Argentina es describiendo los pasos que deben recorrer los propios migrantes para poder radicarse en la Argentina. Por lo general obtienen la información inicial respecto a cómo realizar estos trámites por connacionales (familiares, parientes o conocidos) o vía el contacto con organizaciones. Por razones obvias, esta información no siempre es adecuada, completa o certera, lo que con frecuencia va en detrimento de los propios migrantes. El pago a gestores, el



desconocimiento del certificado de pobreza, o la transmisión de prejuicios en torno a la duración y complejidad del trámite, son algunos de los ejemplos de estas dificultades.

El Estado argentino provee información sobre radicaciones de personas extranjeras en el territorio nacional tanto en las propias oficinas de la Dirección Nacional de Migraciones (ver Anexo 3) como a través de su página web (www.migraciones.gov.ar). La página web es clara y accesible aunque por supuesto demanda de un conocimiento sobre manejo de computadoras y fundamentalmente de internet, competencias que no necesariamente manejan todas las personas migrantes.

En su página principal, en el margen izquierdo, se establecen una serie de opciones; en la correspondiente a **“trámites”** en la que se identifican cada uno de los trámites para que el interesado pueda entrar a ellos e informarse sobre cómo proceder (como por ejemplo, “Residencias”, “Tramitación de Ingreso” y “Obtención del DNI”). Vale mencionar que en algunos casos se presentan videos informativos para orientar al migrante en el desarrollo del trámite. Con el mismo formato está la opción más debajo de **“servicios”** siendo una de estas opciones la de “obtenga un turno on-line”. Al entrar en esta opción se especifica qué trámites requieren de sacar un turno y cuáles no. Si se opta por obtener un turno online para obtener residencia en la Argentina, antes de poder sacarlo, aparece claramente la información sobre el requisito del Certificado de Antecedentes Penales de la República Argentina, luego de pasar por esta pantalla se puede comenzar a sacar el turno.

Asimismo, en el sitio se brinda información sobre los requisitos para el trámite de radicaciones, especificando:

La Política Migratoria Argentina se define a partir de lo establecido en la Ley N° 25.871, Dto. 616/2010. De esta forma, todas aquellas personas que deseen radicarse en la República Argentina deberán encuadrar en alguno de los criterios de admisión enumerados en los artículos 22 (residencia permanente), 23 (residencia temporaria) y 24 (residencia transitoria) del cuerpo legal citado.



Para conocer los requisitos y documentación necesaria para presentar una vez otorgado el turno, hay que entrar a alternativas que se presentan en el margen derecho de la página principal. Estas alternativas permiten ingresar a páginas en las que se detallan todos los requisitos para tramitar residencias permanentes temporarias o transitorias para los ciudadanos del MERCOSUR (98.2) y para ciudadanos NO MERCOSUR (1.8).

Otros de los servicios que se ofrecen es el de “Consulte el estado de su trámite”, el cual ingresando el número de expediente indica en qué estado se encuentra.

6.2 Principales problemas en los procesos de tramitación.

Entrevistas realizadas con funcionarios de la Dirección Nacional de Migraciones permitieron conocer desde sus experiencias y perspectivas cómo establecer las principales dificultades que pueden enfrentar las personas migrantes en el proceso de regularización. Por otra parte, también ponen en evidencia las etapas por las que dicha Dirección ha ido transitando desde la aprobación y reglamentación de la Ley de Migraciones y los cambios que han ido introduciendo para facilitar los trámites de regularización migratoria.

Se realizaron entrevistas con informantes clave de la Sede Central de migraciones y de la Delegación de Almirante Brown. Esta última, comenzó a funcionar en el último cuatrimestre del 2009 y el número de expedientes ha crecido de manera notable, a tal punto que el horario de atención al público ha sido ampliado desde las 7hs. a las 22hs. Atienden a diez municipios entre los cuales se encuentran: Almirante Brown, Avellaneda, Berazategui, Esteban Echeverría, Ezeiza, Florencio Varela, Lanús, Lomas de Zamora, Presidente Perón y San Vicente. En la delegación se inician y completan todos los trámites con la excepción de las personas nacidas en países de Asia, África y Oceanía. Esos trámites deben ser resueltos en la Sede Central. Personas oriundas de dichos continentes pueden iniciar el trámite en la delegación, pero la firma definitiva del trámite se realiza en la sede central.

Si bien tanto en la sede central como en todas sus delegaciones predominan los trámites de ciudadanos provenientes de países del MERCOSUR y



Asociados (particularmente de Paraguay, Bolivia y Perú), en la delegación de Almirante Brown dicha concentración es aún mayor. En efecto según sus propios datos, el 98 por ciento de los trámites corresponden a dichas nacionalidades, en particular se trata de ciudadanos de Paraguay (60.7% de los trámites), de Bolivia (23.7%) y del Perú (3.7%).⁷⁴

Un fenómeno que llama la atención cuando se observan las estadísticas de la Dirección Nacional de Migraciones es el elevado número de trámites iniciados y no terminados. Este es un dato importante para tener en cuenta dado que como se ha venido poniendo de manifiesto a lo largo de este trabajo, la falta de DNI impone ciertos obstáculos para la adecuada integración y acceso a programas y políticas sociales por parte de las personas migrantes.

Al respecto, los funcionarios señalaron que son múltiples los factores que han contribuido a esta situación. Los orígenes se remontan a la implementación del Programa Patria Grande. En su primera etapa, las personas que querían regularizar su situación obtenían en forma casi automática la llamada “residencia precaria”, la que le permitía operar de manera regular en todos los ámbitos laborales y sociales. Para muchos, el haber realizado solamente este trámite y suponer complicaciones y gastos para obtener la residencia permanente los previno de acercarse nuevamente a la Dirección Nacional de Migraciones. La segunda etapa del trámite demandaba acercarse ahora sí a la Dirección Nacional de Migraciones con los requisitos completos y pagando una tasa de doscientos pesos (\$200). De acuerdo a los funcionarios, muchos migrantes no conocen que pueden ser eximidos de dicho pago mediante la solicitud de un certificado o consideran que no les corresponde. Algunos cuentan con información limitada o les han hecho creer que solamente el trámite será exitoso si emplean un gestor.

Otra de las razones esgrimidas tiene que ver con la circularidad de la migración, en otras palabras, existe un número indeterminado de migrantes que han retornado a sus países (ya sea en forma definitiva o como una modalidad migratoria de carácter circular). Esto significa que iniciaron el trámite pero que ya no están más en el país.

74 Recientemente y luego de los acuerdos migratorios con Senegal y República Dominicana, ciudadanos de dichos orígenes se han venido acercando.



Finalmente, están las personas que no pueden cumplimentar con los documentos que se les solicita, particularmente el formulario que certifica la entrada a la Argentina. “Siempre que haya ingresado en forma regular puede regularizarse”, en caso contrario se complicará la situación. El fundamento del requisito es que quien ha eludido el control migratorio está fuera de la ley. En este sentido, el funcionario deja en claro que no puede legalizarse la irregularidad de cualquier forma y que si alguien eludió el control de frontera deberá volver a reingresar. La excepción a la norma son las víctimas de trata y de tráfico.

El razonamiento se basa en un principio claro: existiendo todas las facilidades para la regularización de migratoria de manera rápida y sencilla, no hay motivos para no cumplir con requisitos razonables que regulen los procedimientos. Por otra parte, se supone que una persona mal documentada será rechazada en frontera.

De todas formas, sostiene el funcionario que hoy en día se sigue recibiendo a muchos migrantes que iniciaron el trámite durante el Patria Grande y recién se acercan ahora a completarlo. Esto efectivamente es así, como pudo constatarse en algunos casos de las personas migrantes entrevistadas para este estudio.

En la Delegación de Almirante Brown también se señala la falta de la certificación de entrada al país como una dificultad. Se describe que en el caso de los trámites normales, es decir que cumplen con todos los requisitos, los trámites se resuelven rápidamente, entre diez y quince días. Sin embargo, hay casos en los que aparecen complicaciones. Al igual que el funcionario de sede central, la delegada nos cuenta que:

Una de las particularidades que tuvo el programa Patria Grande es que podía declarar el ingreso. Con una declaración bastaba. ... Hoy en día ya no es así, la persona ya viene con toda la documentación. Por ejemplo, un mayor de edad, con su documento, su foto, sus antecedentes de Argentina, sus antecedentes del país de origen, certificado de domicilio. Y la entrada al país, bueno, por la ley nuestra de migraciones y el decreto reglamentario que tenemos, es requisito tener un ingreso legal al país. Ésta es la diferencia con Patria Grande que no era requisito, se eximía de este requisito. Hoy es un requisi-



to el ingreso legal al país. Muchas veces no lo tienen pero a nosotros nos aparece por sistema y listo, no hay problema. Quizá se genera un poco de demora en los trámites cuando no lo tienen o no aparece por sistema. Entonces nosotros le decimos a la persona ¿te acordás la fecha exacta? ¿por dónde entraste? ¿Si fue en micro, qué empresa?, etc. Se hace una declaración y eso se manda a la delegación que le corresponda según el paso fronterizo. Estos suelen ser los trámites que más demoran porque llega, supongamos, a la delegación Jujuy, de la delegación Jujuy lo mandan a paso fronterizo, en el paso fronterizo buscan las tarjetas de entrada o los registros informáticos, contestan sí o no, se lo mandan a la delegación Jujuy, la delegación nos lo vuelve a mandar a nosotros...

-¿Qué pasa si la persona no lo tiene y no aparece?

-Si no aparece y la persona no tiene otro criterio (un familiar argentino, un familiar radicado permanente), si llega con un negativo, como es un requisito obligatorio, siempre hablando del Mercosur, ese trámite se deniega y en la misma disposición a la persona se la conmina a hacer abandono del país. Esto le da la posibilidad de salir, volver a entrar....

-¿Por qué en las estadísticas generales de la DNM hay tantos trámites iniciados y no terminados?

Los trámites que tardan mucho son estos dos que les dije o que la persona tenga algún antecedente penal, por ejemplo, porque también nuestra ley de impedimento dependiendo de los antecedentes que haya tenido, que en estos casos siempre hay que darle intervención a Jurídicos. Si la persona tuvo antecedentes o estuvo condenado en cualquier lugar por una pena que según nuestra legislación merezca más de 3 años (efectivos), nuestra ley dice que es impedimento para radicarse. Ahora, si la persona también tiene un hijo argentino, se le hace un socioambiental y se manda para poder radicarlo, depende cuál haya sido el delito y un montón de otras cosas. Esto también muchas veces tarda, es el mismo proceso que si no tuviese ingreso: le hacemos un socioambiental, de ahí va a Jurídicos nuestro, de ahí al Director Nacional, de ahí al Ministerio, y vuelve. Y estos trámites más



de 6 meses, entre todo, entre que inician (vuelve a describir el mismo proceso que ya describió), es un proceso que no es corto. Se les informa cuando llega o ellos van chequeando semanalmente. Nosotros una vez que se resuelve... porque en realidad ahora el trámite es unificado, radicación más DNI... el DNI les llega directamente al domicilio. En el caso que no lo encuentren el DNI viene para acá, nosotros siempre les decimos a ellos que en caso de no tener noticias entre los dos meses más o menos, vengan, porque el correo va dos veces al domicilio y si no los encuentra lo trae para acá.

Vale mencionar que en la delegación de Almirante Brown, el número de trámites iniciados y de trámites resueltos no difieren significativamente, por otra parte muestran una notable evolución. En efecto, durante el año 2009, el primer año de la delegación, se iniciaron 4.377 trámites y se resolvieron 3.050, radicaciones mientras que en el año 2012 se iniciaron 24.387 trámites y se resolvieron 25.750 radicaciones.

6.3 El proceso de regularización en los datos de la DNM.

La Dirección Nacional de Migraciones produce regularmente estadísticas. Vale destacar que la información publicada no discrimina por ninguna característica sociodemográfica de las personas extranjeras, ni tampoco por su lugar de residencia actual, por lo que no es posible determinar cuántos de los que se han iniciado trámites de radicación u obtenido radicaciones (temporarias o permanentes) residen en la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, la Encuesta a Inmigrantes en Argentina 2008-2009⁷⁵ encontró que el 44 por ciento de los y las encuestadas residía en partidos del Gran Buenos Aires y que un 51 por ciento residía en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El resto de las personas encuestadas (5%) provenía del interior de la provincia de Buenos Aires u otras localidades del país.

75 La Encuesta a Inmigrantes en Argentina 2008-2009 que fue una iniciativa conjunta de la dirección Nacional de Población y de la dirección Nacional de Migraciones, se relevó entre noviembre de 2008 y abril de 2009 en la Sede central de la dirección Nacional de Migraciones. Las personas encuestadas fueron entrevistadas después de haber iniciado sus trámites.



En una primera mirada de las radicaciones iniciadas y resueltas entre 2004 y 2011⁷⁶, que se completará próximamente, se observa un aumento notable de las Radicaciones Iniciadas Temporarias en el año 2006, cuando alcanzan su pico máximo, coincidiendo con la puesta en marcha del operativo Patria Grande, totalizando 302.282 radicaciones, cifra 22 veces superior a la registrada en 2004. Luego del año 2006 comienzan a descender para estabilizarse en alrededor de 100.000 tramitaciones por año.

Por su parte, las radicaciones permanentes ascienden muy marcada y sostenidamente a partir de 2009, momento en que duplican a las del año anterior. En 2011 llegan a 121.069, cifra diez veces superior a la de 2004. Las Radicaciones Transitorias tienen un volumen mucho menor pero también suben a partir de 2006 y continúan su tendencia ascendente hasta 2011 (11.092 casos).

Excepto en la categoría de Radicación Permanente, donde el 54 por ciento corresponde a mujeres, en las demás categorías hay predominio masculino. Entre los trámites de radicaciones iniciadas permanentes, el 35 por ciento corresponde a personas de nacionalidad paraguaya, el 29 por ciento a provenientes de Bolivia y el 15 por ciento a personas peruanas; estos tres orígenes concentran el 79 por ciento. Las radicaciones temporarias denotan un patrón similar: el 45 por ciento atañe a oriundos del Paraguay, el 26 por ciento a Bolivia y el 15 por ciento a Perú.

En cuanto a las Radicaciones Temporarias resueltas, muestran una tendencia ascendente, llegando a su máximo en 2008 con 140.247 casos resueltos (cantidad 47 veces más alta que la de 2004) para oscilar alrededor de los 120.000 casos en los años posteriores.

Las Radicaciones Permanentes resueltas también manifiestan aumentos notables a partir de 2006 alcanzando una cifra 7 veces mayor en 2011 (128.322) respecto a la de 2004 (17.787).

También entre las resueltas predominan las personas paraguayas, segui-

⁷⁶ Conviene aclarar que las series de radicaciones temporarias y permanentes deben observarse por separado y lo mismo sucede con las radicaciones iniciadas y resueltas, ya que los registros no se actualizan con altas y bajas. Es decir que cuando una persona inicia su trámite de Radicación Permanente o es resuelta su radicación, no es dada de baja en el registro anterior.



dos de las bolivianas y las peruanas. La gran mayoría de las radicaciones temporarias resueltas se realizan en la sede central de la Dirección Nacional de Migraciones en la Ciudad de Buenos Aires o en la Provincia de Buenos (85.5%). En este conjunto, el 77% se resuelven en la primera y sólo el 8.5% en las delegaciones de Alte. Brown, La Plata, Mar del Plata y Bahía Blanca. Algo similar ocurre con las radicaciones permanentes, aunque el porcentaje resuelto en la sede central es algo inferior (73% vs. 77%).

En suma, si bien las asociaciones de migrantes han señalado dificultades en los procesos de regularización migratoria y la obtención de radicaciones, lo cierto es que la Dirección Nacional de Migraciones parece haber sido bastante receptiva para mejorar la atención al público y agilizar los trámites. El proceso de descentralización de la gestión, la ampliación de horarios de atención al público, las recorridas de los agentes en algunos barrios promoviendo la regularización, son algunos ejemplos claros de estas iniciativas. Sin embargo, la modalidad de sacar turno vía Internet puede constituir un obstáculo para las personas migrantes que no cuentan con conocimientos básicos de computación y derivar en pagos innecesarios a personas que sí cuentan con esas habilidades y cobran por realizar dicho trámite.



7. LA PERSPECTIVA DE LOS ACTORES: NÚCLEOS PROBLEMÁTICOS Y ASIGNATURAS PENDIENTES

Esta sección continúa el diagnóstico sobre las necesidades y demandas de la población migrante de la región, pero virando la atención a las opiniones y experiencias de los propios actores, es decir las personas migrantes regionales en la Provincia de Buenos Aires. El propósito es complementar el análisis de la situación de los y las migrantes, pero en este caso otorgándoles la voz a los propios actores. En una primera parte se presentan los resultados del análisis de las entrevistas realizadas con un conjunto de asociaciones de migrantes y de organismos dedicados a la defensa de los derechos de este grupo. En la segunda parte se presenta el análisis de las entrevistas realizadas con las personas migrantes en las que se indaga en mayor profundidad sus experiencias y problemas de acceso respecto al trabajo, educación, vivienda, salud y documentación.

Vale destacar que se realizó un análisis de la legislación y de los programas sociales de nivel nacional, provincial y municipal poniendo el eje en las restricciones en el ejercicio de derechos de personas migrantes y de impedimentos en el acceso a beneficios del Estado. Dicho análisis persiguió relevar si existen discriminaciones efectivas derivadas de la exigencia de determinada documentación o del cumplimiento de determinados criterios (por ejemplo, DNI, años de residencia, ciudadanía argentina) para la población migrante⁷⁷. De este análisis pudo constatar que existen dos grandes grupos de requisitos que representan restricciones particulares para que las personas migrantes accedan a las distintas prestaciones: (i) la exigencia de DNI; (ii) plazos de residencia y la prueba de ellos.

7.1 La visión de la sociedad civil

Tanto las asociaciones de inmigrantes como las organizaciones no gubernamentales orientadas a la defensa de los derechos de las personas migrantes constituyen actores clave para el mejoramiento de las condi-

77 Un análisis detallado de la restricciones en el ejercicio de derechos a personas migrantes y de impedimentos de acceso a las prestaciones se presenta en el Anexo 4.



ciones de vida y acceso a los derechos de dicho colectivo. Muchas de estas asociaciones, que tienen un fuerte arraigo territorial, conocen las necesidades de los vecinos y con frecuencia constituyen vasos comunicantes con el poder local o con los organismos públicos que atienden las necesidades de las personas migrantes.

Es por ello que estas organizaciones son muy relevantes a la hora de identificar las necesidades propias de la población extranjera en el país así como de las situaciones específicas de vulneración de sus derechos. Por dicho motivo es que se optó por llevar a cabo una serie de entrevistas en profundidad con un conjunto de organizaciones (ver apartado metodológico). Concretamente se persiguió establecer sus perspectivas y opiniones sobre las barreras de acceso a documentación, educación, salud, planes sociales y vivienda por parte de sus comunidades, así como su capacidad de incidencia y participación en la formulación y evaluación de políticas vinculadas a la protección de sus derechos.

Se entrevistaron referentes de dieciocho organizaciones de la sociedad civil⁷⁸ abocadas, en diversos grados, al trabajo sobre los derechos de la población migrante. Estas fueron seleccionadas a partir de la confección de un listado inicial de más de un centenar de asociaciones. La selección incluyó organizaciones de migrantes de las colectividades más numerosas provenientes de países del Mercosur –boliviana, paraguaya y peruana– y de colectivos más reducidos, no necesariamente de la región, con trayectorias migratorias recientes en la Argentina y con problemáticas y posi-

78 Las organizaciones entrevistadas fueron las siguientes: Colectividad boliviana: ACIFEBOL (sede en CABA y proyección territorial en La Matanza y Florencio Varela); Movimiento Somos Millones más IPCP (sede en CABA con intervención en La Matanza y La Plata); Centro Cultural Boliviano de La Plata; Centro Cultural Boliviano (ex Colectividad Boliviana 12 de Marzo) y Comunidad Boliviana Virgen de Copacabana, Merlo y Moreno (organizaciones amigas). Colectividad paraguaya: Equipo Pastoral Paraguayo (sede CABA con trabajo en Pcia. de Buenos Aires); Asociación Paraguaya Residentes Zona Sur, Lomas de Zamora; Centro de Confraternidad Paraguay Argentino, Merlo; Sociedad de Fomento El Jalón, Quilmes (también recibe población boliviana). Colectividad peruana: Asociación Civil Multicultural por la Integración Latinoamericana y el Caribe (MILAC); Mujeres Peruanas Unidas; Peruanos Siglo XIX. Colectividades extra-Mercosur: Organización de Haitianos de la República Argentina (OHRA); Asociación de Residentes Senegaleses en Argentina (ARSA); Asociación Civil de Ecuatorianos. Organizaciones de migrantes sin anclaje nacional específico: Asociación Mujeres Unidas Migrantes y Refugiadas de Argentina (AMUMRA), Lanús. Organizaciones de apoyo al migrante: Centro Angelelli, Florencio Varela; Hermanas Misioneras Scalabrinianas, La Matanza; Cooperativa Madre Tierra, Morón



bilidades de inserción particulares (haitianos, senegaleses, ecuatorianos). Además, se consideraron organizaciones de migrantes sin anclaje nacional específico y otras locales que brindan apoyo a la población migrante. La intervención en las temáticas y en las jurisdicciones abordadas en este proyecto fueron criterios de selección prioritarios, aunque no excluyentes.

7.2 Los nudos críticos.

En función del desarrollo del proyecto, interesó focalizar en tres aspectos: las problemáticas principales que las personas entrevistadas consideran que padece la población migrante en la Provincia de Buenos Aires; las redes de apoyo construidas por las organizaciones, con especial énfasis en los organismos del Estado en sus distintos niveles; y la relación de estas organizaciones con la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires.

Antes de presentar los resultados vale realizar una advertencia: en algunos casos puntuales las declaraciones de los miembros de las ONGs entrevistadas se refieren a situaciones ocurridas algunos años atrás o previo a que se corrigieran algunos procedimientos administrativos para facilitar los trámites o el acceso a derechos. El caso más saliente es el del acceso a documentación.

7.3 Problemáticas que afectan a las personas migrantes en la Provincia de Buenos Aires.

7.3. a. El acceso a la vivienda.

La problemática más ampliamente mencionada por las organizaciones entrevistadas es el acceso a la vivienda. Al respecto, se señala que hay mucha expectativa en este tema y que, si bien ha habido emprendimientos privados para la obtención de viviendas, señalan que es notoria la falta de acceso a planes públicos.

De las entrevistas, se desprende que la mayor parte de la población migrante en la Provincia de Buenos Aires reside en terrenos que no son pro-



pios, que luego alquilan o donde directamente construyen la casa en la que residen. Cuando los terrenos son fiscales y el Municipio se propone regularizar la tenencia –situación que se ha dado en diversos casos– las personas entrevistadas sostienen que se exige a los extranjeros DNI y al menos dos años de residencia en el Municipio para aspirar al logro del título de propiedad. Estos requisitos son también exigidos para poder acceder a planes de vivienda. El trámite de regularización dominial y entrega de la escritura puede tardar hasta más de diez años.

Si bien la compra de tierra a privados por parte de personas extranjeras no demanda la posesión de DNI, cuando se trata del acceso a beneficios del Estado en materia de tierra y vivienda, el DNI es un requisito ineludible. También lo es para acceder a los servicios gratuitos de escrituración social que ofrece la Escribanía General del Gobierno de la Provincia.

Un problema que afecta frecuentemente a la población migrante es la estafa en transacciones de compra-venta inmobiliaria. Aunque no se trata de una situación padecida exclusivamente por los y las migrantes, el desconocimiento generalizado de la normativa local, mayores dificultades en la articulación con redes formales del mercado inmobiliario y la reproducción de prácticas que son comunes en sus países de origen redundan en una exposición considerable de la población migrante a la estafa. Las personas migrantes suelen ser víctimas de personas que venden engañosamente el “usufructo” por la propiedad de la tierra. Se ha señalado también el abuso por parte de algunas figuras políticas barriales de la vulnerabilidad de la población migrante en estas condiciones.

Dado que se trata de operaciones informales, el comprador no cuenta con más documento que la palabra del vendedor y, si se trata de operaciones sobre propiedades privadas, los Municipios no pueden resolver el problema mediante la regularización dominial.

Uno de los entrevistados de una organización boliviana sostiene que están legalmente habilitados a comprar terreno aun sin tener DNI, pero dice que el problema de acceso a la tierra es un “problema económico”, que con los valores actuales ellos no están en condiciones de adquirir un terreno. En general la gente de las comunidades boliviana, paraguaya, peruana, sólo puede acceder a comprarse las casitas que están en los terrenos



fiscales, porque tienen pocos recursos, así que sólo acceden a comprar esas viviendas sin papeles. Una casilla de madera en un terreno fiscal se la venden por una suma que va de 5000 a 7000 pesos argentinos. A pesar de saber que es una transacción irregular, sostiene que, por lo general, la realizan ya que la compra de un terreno de manera regular y con título de propiedad asciende a 50.000 pesos o más, cifra que no pueden afrontar dado que no tienen ahorros ni créditos.

Otro de los entrevistados señala que las tomas de terreno suelen ser organizadas y llevadas a cabo por punteros políticos (líderes políticos barriales), y luego deben negociar con ellos la ocupación. Sostiene que es posible comprar terrenos a bajo precio (una suma de alrededor de 10.000 pesos) pero que esos terrenos no tienen posesión jurídica. Lo que se compra es el “derecho a ocupación.” Uno de los entrevistados reside en un terreno ocupado, e indica que hace 10 años que paga los impuestos. Según entiende, mediante ese mecanismo será propietario del mismo, pero duda sobre cómo realizar el trámite.

Algunas ONGs, tales como Madre Tierra, han desarrollado experiencias de acceso a la propiedad de la tierra generando operaciones entre privados y proveyendo ayuda para la tramitación del DNI con miras al logro de la escrituración, y han promovido microcréditos para la construcción de vivienda y mejoras habitacionales. En estos casos, se señalan las habilidades y las más favorables condiciones económicas de las personas paraguayas en los procesos de autoconstrucción.

En el caso particular de ciudadanos de países extra-Mercosur las dificultades en la obtención de los permisos de residencias son identificadas como obstáculos clave a la hora de acceder a la vivienda. Además, se destacan los problemas de hacinamiento debido a las barreras para acceder al alquiler de una vivienda (falta de garante, discriminación en el caso de los y las migrantes africanos o afro descendientes, entre otras).

7.3. b. El acceso al Documento Nacional de Identidad

Las dificultades para lograr el permiso de residencia, acceder a la regularización migratoria y obtener documentos también ocupan un lugar pro-



minente en las entrevistas. En ellas, se hace referencia a problemas de acceso a la documentación debido a que no es sencillo conseguir turno en la Dirección Nacional de Migraciones (DNM). De acuerdo a las declaraciones esto se debe, en parte, a que los turnos deben pedirse por Internet y muchos migrantes, más aún mujeres, no tienen computadora ni saben usarla. A su vez, el lapso entre la solicitud y el turno otorgado suele ser largo y el rango horario dispuesto para el inicio de trámites muchas veces resulta incómodo y de difícil cumplimiento para personas que viven lejos de las dependencias de la DNM o que se encuentran trabajando en relación de dependencia. Se mencionan, además, cuestiones burocráticas que dificultan el proceso de obtención del permiso de residencia y/o la regularización migratoria (incluida una denegatoria por antecedentes penales de persona homónima) y discursos diferentes según el agente público con que se hable. También se señala que existen muchos trámites atrasados del Patria Grande, en parte por pérdidas resultantes de la mudanza desde las oficinas de la calle 25 de Mayo: hay gente que sigue renovando la precaria y nunca ve su trámite de residencia resuelto.

Asimismo, se señalan otras dificultades por las cuales no se han terminado los trámites. Una de las más relevantes es la pérdida de la certificación de entrada al país (por lo que en algunos casos se les recomienda que salgan y que vuelvan a entrar, perdiendo la antigüedad en la residencia). Otras dificultades han sido el haber iniciado el trámite con algún gestor que les cobró algunas cuotas que luego no pudieron continuar pagando (a pesar de que de ninguna manera el trámite exige la contratación de un gestor). También señalan el haber venido con algún propósito puntual y concreto (por ejemplo atender la salud de algún familiar o propia) y terminar yéndose antes de que el trámite avanzara; el desconocimiento de la posibilidad de tramitar y presentar carta de pobreza para la eximición del pago de tasas o el hecho de no poder costear las tasas y que las instituciones autorizadas se niegan a emitir carta de pobreza.

De algunas entrevistas surge una distinción entre los trámites iniciados en la DNM central y en las otras dependencias. En la primera (por ejemplo, a la gente de La Matanza le corresponde ir a la central), los turnos se obtienen con celeridad (a veces entre 15 días y un mes); en cambio en las provincias



los trámites resultan más lentos. Lo mismo aplica para el Registro Nacional de las Personas: la renovación o duplicado de DNI extranjero también es más lenta en oficinas provinciales.

A partir de las entrevistas, se hace visible la situación especial de las personas provenientes de países extra-Mercosur y la desventaja en que se encuentran en relación con la tramitación de la residencia y obtención del DNI, lo cual repercute ampliamente en el acceso al empleo y a derechos básicos como la vivienda.

En términos generales, las entrevistas revelan, por una parte, que existe entre la población migrante una demanda considerable de asesoramiento sobre cómo tramitar el permiso de residencia y obtener el DNI, y por la otra, que detrás de ese pedido de asesoramiento se esconde frecuentemente otra demanda: problemas de salud, laborales, habitacionales o, incluso, familiares para cuya resolución emerge como necesaria la obtención del DNI.

Algunas organizaciones incluyen en el diagnóstico a los propios migrantes y a los consulados. Ponen de manifiesto que, muchos migrantes, no asisten al turno otorgado ya sea porque no están o porque no han podido completar los papeles. En cuanto a los consulados, señalando en caso del de Bolivia, sostienen que cuando van a buscar documentación (partidas de nacimiento, por ejemplo) hay alguna diferencia en la forma de escribir los nombres (errores al volcar los archivos a computadoras) que les dificulta todo porque tienen que hacer un trámite judicial en Bolivia. Señala que si bien ahora no se cobra por los trámites, a algunas personas se les dificulta poder ir hasta la Ciudad de Buenos Aires para realizar los trámites.

Finalmente, algunas entrevistas mencionan la existencia de casos de expulsión. En particular, se expone el funcionamiento lucrativo de las expulsiones de senegaleses, que se ven obligados a desembolsar \$600 para interponer un recurso.

7.3. c. Las condiciones de trabajo

Con idéntica frecuencia que la problemática de la documentación, en las



entrevistas se registra la mención de problemáticas laborales. Las organizaciones que atienden a mujeres aluden a dificultades (desprotección) en el ámbito laboral en general y, en particular, en el servicio doméstico. Desde las organizaciones bolivianas destacan la explotación laboral y la violencia física en el trabajo, hechos que actualmente parecieran tener más incidencia en la Provincia de Buenos Aires debido a la “huida” de talleres de confección de indumentaria –muchos de ellos, propiedad de migrantes de la colectividad– resultante de las medidas de control instrumentadas en CABA. Según los entrevistados, los talleres se han instalado en zonas no urbanizadas donde no llegan los controles. Se señala la presencia de trabajo infantil tanto en los talleres textiles como en la producción hortícola. Por su parte, los senegaleses resaltan la problemática de la discriminación en el ámbito laboral, en especial en empresas.

7.3. d. Maltrato y discriminación

El maltrato, la discriminación y el racismo en general aparecen menos frecuentemente aludidos como problemáticas principales que afectan a la población migrante. Sin embargo, sí se mencionan estos hechos como causa última de los problemas que afectan a los y las migrantes. Se señala la discriminación en las escuelas, pero fundamentalmente entre pares (de alumnos y alumnas nativos hacia alumnos y alumnas extranjeros).

Junto con la discriminación social, se alude al maltrato/abuso/discriminación policial. En el caso de la colectividad boliviana, se mencionan los abusos policiales puntuales contra jóvenes (hay casos judicializados y que han tenido exposición mediática) y, como acción más extendida, excesos policiales en allanamientos a talleres (violencia, apropiación indebida de mercadería y maquinaria). Según los entrevistados, el abuso policial es más severo en la Provincia que en la Ciudad. La institución policial es vista con desconfianza por parte de las colectividades (con algunas pocas excepciones) por su falta de intervención en actos delictivos de su conocimiento que afectan a la población migrante. A su vez, los entrevistados expresan que en ocasiones la Policía no toma denuncias a personas sin DNI, pero esto es interpretado como parte de una estrategia más generalizada para evitar tomar denuncias.



7.3. e. Educación

Educación y salud son temas poco resaltados como problemáticas por las organizaciones entrevistadas. Con respecto a la educación, se mencionaron casos de dificultades en la permanencia y el egreso de niños y niñas en escuelas públicas y, en particular para las personas con nacionalidad senegalesa, se aludió a numerosos problemas para poder revalidar y convalidar los títulos y los certificados analíticos (“a veces es imposible”), tanto de la escuela secundaria como de instituciones terciarias y universitarias, sobre todo debido a la ausencia de convenios y al exceso de burocracia.

En el caso de comunidades MERCOSUR, en términos generales, se señala que en el pasado existieron problemas en torno a los certificados o rechazo a la inscripción por falta de documento. Hoy en día no es un problema recurrente. Es más, asociaciones de defensa de derechos de las personas migrantes indican que antes de venir ya tienen a los niños y niñas inscriptos en la escuela “Podemos tener pibes sin escolarización argentinos, pero migrantes.... La verdad que nunca.” Con todo, algunas organizaciones de migrantes revelan la continuidad de ciertas prácticas discriminatorias, tales como la negativa a entregar boletines al cierre del año escolar a niños o niñas sin DNI.

Algunas entrevistas aluden a problemas con el programa Conectar Igualdad: por un lado, se detectó que no se entregaba computadoras a niños o niñas sin DNI o cuyos padres no tuvieran CUIL (en Quilmes, Florencio Varela, La Matanza) y, por el otro, existen quejas sobre la falta de distribución de las computadoras con la frecuencia esperada en algunas escuelas con población migrante o descendiente de migrantes.

7.3. f. Salud y planes sociales

No se hizo mención del acceso a la salud como problema principal de la población migrante, aunque algunos entrevistados bolivianos resaltaron que debe tenerse en cuenta la alta incidencia de tuberculosis entre migrantes de este origen. Sí se hicieron alusiones a la continuidad de las “discriminación de ventanilla” y al trato poco amable por parte de personal administrativo. Asimismo, se señala la dificultad que tienen las personas



migrantes que no cuentan con DNI para obtener materiales de cirugía, prótesis ortopédicas, leches especiales (deslactosadas), pañales, poniéndose de manifiesto conflictos entre los niveles municipal, provincial y nacional en torno al pago de estos insumos cuando sin documento argentino no pueden acceder a beneficios específicos de salud nacionales. De todas formas las entrevistas indican que es posible el acceso a diversos planes –tales como el Plan Remediar– con cédula extranjera.

En cuanto al acceso a planes sociales, si bien resulta más dificultoso cuando se carece de DNI, esta carencia no aparece necesariamente como definitiva al momento de solicitar beneficios del Estado. Las entrevistas resaltan más bien casos puntuales de barreras en el acceso a la Asignación Universal por Hijo (AUH) y a pensiones no contributivas, y en algunas se destaca la vulnerabilidad que afecta a las personas migrantes en edad jubilatoria, que deben cumplir con cuarenta años de residencia para obtener la jubilación. También se señala la dificultad emergente cuando los subsidios deben hacerse efectivos a través de operaciones bancarias.

Cabe poner de relieve un factor al que las personas entrevistadas han aludido en relación al acceso a planes sociales: el rol de los punteros políticos como mediadores en la distribución de beneficios estatales. Se ha señalado que las chances de acceder a planes sociales aumentan si se cuenta con el apoyo de los punteros locales. Sin embargo, una buena parte de las personas entrevistadas se mostraron renuentes a tales acercamientos ya que consideran que vienen ligados a contraprestaciones de carácter político. Uno de los entrevistados lo resume: *“Tratamos de no trabajar muy conjuntamente con los partidos políticos porque si no les estaríamos fallando a nuestra base (...)”*.

7.3.g. Otras problemáticas

Otras problemáticas mencionadas de manera aislada son el acceso parcial a los derechos políticos, problemas relacionados con el medio ambiente y con el transporte.



7.4 Relación con otras instituciones.

Una mirada a las actividades desarrolladas por las organizaciones entrevistadas en conjunto con otras instituciones da cuenta de que buena parte de las redes de apoyo se construyen a partir de relaciones horizontales con otras organizaciones de la sociedad civil, sea con 1) otras asociaciones de migrantes y radios comunitarias de la propia colectividad, 2) organizaciones de otras colectividades de países vecinos o que nuclean diversas entidades de este tipo, 3) asociaciones de colectividades históricas con trayectoria en temáticas específicas (por ejemplo, DAIA y AMIA para problemáticas de discriminación) u 5) organizaciones de apoyo a la población migrante (Fundación Comisión Católica para las Migraciones, Centro Ecueménico de Atención y Apoyo al Refugiado y Clínica Jurídica CELS-CAREF-UBA, Fundación MYRAR, todas instituciones con sede en la Ciudad de Buenos Aires). Las redes incluyen también la conexión con organizaciones de renombre no relacionadas con la temática de la migración, tales como Madres de Plaza de Mayo o la Mesa Nacional por la Igualdad, y con centros culturales, sociedades de fomento barriales o redes locales (Red de Mujeres de La Matanza, por ejemplo). Una alianza significativa parece darse con organizaciones de trabajadores y sindicatos (Central de Trabajadores de la Argentina, Federación de Trabajadores de la Industria y Afines, partido MILES de Luis D'Elía).

Las personas entrevistadas coinciden en que, frente a dificultades en el acceso a derechos, la población migrante recurre en primer lugar a las organizaciones de sus respectivas colectividades. Señalan que para los y las migrantes la relación directa con el Estado no resulta sencilla y argumentan que, por un lado, la población migrante frecuentemente carece de información sobre a dónde recurrir y, por el otro, que los agentes públicos no siempre están bien dispuestos para atender a la población migrante (en parte, debido a actitudes prejuiciosas) y que, además, pocas veces se encuentran preparados para la comunicación intercultural, de modo que quien consulta no sólo no se siente comprendido sino que tampoco comprende las respuestas que se le ofrecen. En algunos casos, las consultas y/o denuncias en entidades públicas son directamente desatendidas. En ese sentido, las asociaciones de migrantes y de apoyo a la población migrante



(al menos, aquellas que reúnen los requisitos de representatividad y legales que el Estado parece exigir para habilitarlas como interlocutoras) cumplen funciones de mediación con el Estado. Cabe mencionar que diversas organizaciones mostraron una clara preferencia por acercarse y hacer derivaciones a agencias públicas de la Ciudad de Buenos Aires o a las sedes centrales de organismos nacionales situadas en la Ciudad. Esto incluye desde hospitales (en las entrevistas se hace referencia casi exclusiva a hospitales de la Ciudad al momento de buscar soluciones en salud; el único hospital público de la provincia que se menciona es el de Quilmes) hasta las Defensorías del Pueblo. El contacto con organismos de nivel provincial aparece como una opción más dificultosa y menos efectiva, mientras que no todas las organizaciones entrevistadas han entablado relaciones de colaboración con los Municipios, en parte debido a las tensiones que encuentran de cara al accionar de punteros políticos en ese nivel.

En gran medida, las organizaciones de migrantes llevan adelante el rol de mediación con el Estado a partir del establecimiento de relaciones personales con agentes públicos que se muestran receptivos, y proceden mayormente a través de la resolución de casos puntuales. “Tocar puertas” a legisladores o las intervenciones informales directas, caso por caso, en hospitales y escuelas a través de contactos aparecen mencionadas reiteradamente en las entrevistas.

En materia de residencia y documentación, las organizaciones entrevistadas han hecho intervenciones ante la Dirección Nacional de Migraciones (central y delegación de Almirante Brown) y el Registro Nacional de las Personas (central y dirección provincial). Incluso, algunas han sido instituciones colaboradoras en el Programa de Normalización Documentaria “Patria Grande”.

En relación al acceso a planes sociales, si bien algunas organizaciones señalaron la ineficacia de acercarse a organismos públicos, otras indicaron contactos más o menos efectivos con el Ministerio de Desarrollo Social y con el área de Acción Social del Municipio de Merlo. En materia de vivienda, se mencionó la Secretaría de Vivienda del Municipio de Quilmes (más precisamente, con el secretario a cargo), aunque el trabajo con cooperativas o con ONGs especializadas en el tema aparece como más fructífero.



Para la resolución de problemáticas laborales, surgen referencias al Servicio de Conciliación Laboral Obligatoria (SeCLO) y, para casos de trata de personas, a la División Trata de Personas de la Policía Federal. Las intervenciones en casos de violencia de género aparecen principalmente articuladas con el Consejo Nacional de la Mujer, la Línea 137, las Comisarías de la Mujer (aparece referida la de La Matanza) y el Programa TODAS del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. El INADI es mencionado como institución referente en materia de discriminación.

En relación con temáticas de seguridad, las personas entrevistadas señalan contactos acotados con el Ministerio de Seguridad y, aunque a veces con reservas, con la Policía Federal y Provincial. En Merlo, además, se menciona el Consejo de Seguridad Distrital.

Para el trabajo sobre temáticas culturales, en especial, para la participación en ferias y festivales, se mencionan la Secretaría de Cultura de la Nación y la Dirección de Colectividades del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires.

Es interesante notar que el trabajo con estos organismos no necesariamente implica derivaciones desde las asociaciones hacia el Estado. Muy por el contrario, en las entrevistas se deja entrever que las mismas organizaciones de la sociedad civil, y en especial las de migrantes, se convierten en referentes del Estado al momento de gestionar soluciones para personas migrantes. Así, las asociaciones entrevistadas declaran que, en la práctica, dan o buscan alojamiento, asesoran, ofrecen atención psicológica y gestionan comunicaciones con los países de origen para los y las “paisanas” derivadas por el Estado.

Las universidades son también actores presentes en las redes de las organizaciones entrevistadas. Se mencionan participaciones en proyectos de extensión y apoyo de pasantes de las universidades de La Plata, La Matanza, Tecnológica de Avellaneda, del Oeste y de Buenos Aires.

Un último punto que vale la pena resaltar es la vinculación con organismos estatales de los países de origen, en particular, con los consulados, lazo que se ha estrechado notoriamente en los últimos años en las colectividades paraguaya y boliviana. Para el caso del Perú, es activa la participación de las organizaciones comunitarias en el Consejo Consultivo. En



diversas entrevistas, además, se señala que existe vinculación con la Defensoría del Pueblo del país de origen. Incluso se ha registrado mención al trabajo conjunto con la División de Personas de la Policía de Bolivia.

7.5 Relación con la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires.

En el marco de estas redes, y posiblemente debido a que no hace mucho tiempo desde que ha sido conformada, la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires no aparece con frecuencia en las entrevistas con organizaciones de la sociedad civil.

En general, las entrevistas muestran que se recurre con mayor asiduidad a las Defensorías del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires o de los Municipios (se mencionan las Defensorías del Pueblo de La Plata, La Matanza y Florencio Varela), con buenos resultados en el primer caso y dispares en el segundo.

7.6 La perspectiva de los migrantes.

Esta segunda parte de la sección tiene como objetivo identificar problemáticas salientes en el acceso a derechos de las personas migrantes a partir de los propios testimonios de ciudadanos y ciudadanas de distintos orígenes residentes hoy en la Provincia de Buenos Aires. Se consideró importante incorporar su voz, es decir sus experiencias y perspectivas, ya que son los mejores informantes sobre su situación hoy en la Argentina. Por otra parte, no todas las personas migrantes tienen contacto con organizaciones y son muchos quienes cuentan básicamente con información provista por sus redes migratorias más cercanas. Dependiendo del grado de información que han recibido de manera oficial y de sus contactos personales será el nivel de conocimientos con el que cuentan sobre sus derechos y los potenciales recursos a los que podrían acceder.

Con este objetivo es que se realizaron entrevistas entre personas extranjeras que se acercaban a la Dirección Nacional de Migraciones para realizar trámites. La información recabada de ninguna manera pretende ser repre-



sentativa de la población migrante de la Provincia de Buenos Aires, sino que tiene un carácter exploratorio y complementario sobre las barreras de acceso a servicios y programas sociales así como los recursos informativos con los que cuentan tanto respecto a sus derechos como a las instituciones que potencialmente podrían protegerlos.

El trabajo de campo se realizó en la sede de la Dirección Nacional de Migraciones de Almirante Brown. Se contó con la autorización de las autoridades para llevar a cabo las entrevistas en la propia sede mientras las personas esperaban ser atendidas. Se llevaron a cabo un total de 31 entrevistas, 16 varones y 15 mujeres. Si bien predominan personas provenientes de Bolivia y Paraguay (10 de cada país), también se incluyeron personas de Perú (4), Uruguay (2), República Dominicana (2), Chile (1), Colombia (1) y Senegal (1).

Doce personas entrevistadas son jóvenes de hasta 30 años de edad, nueve tienen entre 31 y 40 años y otros diez son mayores de 41 años.

Resulta llamativo, aunque no sorprende que más de la mitad de las personas entrevistadas (17 casos) ya tenía más de cinco años de residencia en el país, y del resto, la mayoría tenía entre dos y cinco años. Solo dos personas hacía menos de dos años que habían llegado. Como indicaron los funcionarios de la Dirección Nacional de Migraciones, hay un número indeterminado pero significativo de personas que continúan hoy en día regularizándose.

7.6. a. Condiciones laborales

De la treintena de personas entrevistadas, casi la mitad se vinculan al sector secundario: seis trabajan o trabajaron en la construcción (3 de Bolivia y 3 de Paraguay) y ocho en diferentes sectores de la industria (2 de Bolivia, 1 de Paraguay, 1 de Chile, 3 de Perú, 1 de Colombia). El resto trabaja o trabajó en el sector terciario. Tres entrevistadas trabajan en servicio doméstico (2 mujeres paraguayas y 1 mujer dominicana) y cinco –que se identificaron como amas de casa– lo habían hecho anteriormente o todavía lo hacían de manera parcial (4 paraguayas y 1 boliviana). Entre las mujeres que se consideran amas de casa, solo dos no habían trabajado como empleadas



domésticas: una mujer boliviana que trabajó de peluquera y una uruguaya que fue podóloga.

Dos personas se desempeñan en el comercio (semi) formal (1 boliviana y 1 dominicano) mientras que tres lo hacen en la venta callejera (1 hombre joven senegalés, 1 mujer boliviana y 1 colombiano que lo hacía anteriormente). Finalmente hay un varón de origen boliviano que se declara empleado de una empresa sin especificar el rubro y un joven entrevistado peruano que no trabaja.

Según los entrevistados, el trabajo en la construcción es mayormente de carácter temporario, lo que implica una rápida movilidad de un empleo al otro (un entrevistado boliviano afirmó cambiar de obra cada seis meses) y un nivel de inestabilidad y precariedad considerables, siendo que la mayor parte de ellos declara trabajar “en negro”. Estos trabajadores deben recorrer numerosos barrios y amplias distancias para conseguir oportunidades, generalmente lejos del lugar donde residen. Para ilustrar las condiciones de trabajo de estas personas, citamos el relato de un entrevistado paraguayo de 38 años quien, ante la pregunta sobre si le pagaban vacaciones o aguinaldo, y a pesar de considerar que no ha tenido “ningún problema” en el trabajo, simplemente se echó a reír.

Los entrevistados insertos en la industria trabajan en distintas ramas: desde la gráfica (chileno), la mueblera (boliviano) y la de cerámicos (peruano), hasta una papelería (paraguayo), una de ladrillos (boliviano) y otra de maquinaria (colombiano). En general, en estos rubros se registra la mayor incidencia de empleo formal. Además en estos casos, la mayor parte vive relativamente cerca de su trabajo y comenta no haber tenido mayores problemas con los empleadores, ni padecido situaciones de abuso.

Parecen no ser así las condiciones en los talleres de costura, ya que dos personas peruanas se desempeñan laboralmente en ellos declaran no estar registrados (uno había entrado al país hacía menos de tres meses).

En cuanto a las condiciones laborales de las trabajadoras domésticas, una empleada paraguaya “cree” que le hacen el aporte correspondiente; otra de origen dominicano sostiene que “tiene obra social y aportes”⁷⁹ y la ter-

79 Como se indicará más adelante, se trata de un caso que generó ciertas sospechas al ser



cera (paraguaya) no se encuentra registrada. Aquellas que alguna vez trabajaron en el servicio doméstico señalaron que siempre lo habían hecho en negro. Respecto de la estabilidad, se destaca el caso de una empleada paraguaya que trabajó diez años para la misma persona, con la cual considera no tuvo ningún problema aunque “a la señora nadie la aguantaba... cuando yo me iba de vacaciones, antes de volver la chica que quedaba ya había renunciado”. La última frase da indicios de las condiciones bajo las cuales trabajaba la entrevistada.

Se detectó también que el servicio doméstico puede ser complementado con el desempeño de otros trabajos. Por ejemplo, una mujer paraguaya de 46 años declaró que también trabajó en una panadería y en un kiosco. Entre las que ya no trabajaban como empleadas domésticas, el abandono de la actividad se debió principalmente a la obligación de asumir el cuidado de sus hijos o nietos; aunque también se señalan quiebres en el acuerdo de trabajo: “por eso me salí, quedaban en acuerdo de vacaciones y luego me dijeron que no. Me pagaban 1300 por mes, me daban por semanas pero no me lo daban todo junto.”

Entre las mujeres que declararon ser amas de casa y que habían sido empleadas domésticas, cabe destacar que algunas reconocieron que aún toman trabajo por horas, en lo posible cerca de sus casas, para complementar los ingresos del hogar. De las dos amas de casa que habían trabajado en otros rubros, una lo había hecho por cuenta propia pero nunca realizó aportes ni tiene previsión; la otra trabajó primero en una verdulería donde no le pagaron y luego como empleada en peluquería y cobraba el 30% de cada corte que realizaba.

En relación con el comercio, dos personas que declararon trabajar en este sector lo hacen por cuenta propia en verdulerías: una incluso alquila un local con su hermano. El resto se dedica a la venta callejera, que combina cuenta propia con precariedad. El entrevistado senegalés, abocado a la venta de bijouterie, intentaba sacar el monotributo social, aunque menos en relación con el pago de salud y aportes que con su regularización; el entrevistado colombiano había trabajado en el rubro sólo temporalmen-

entrevistado, ya que la pareja argentina quiso presenciar la entrevista y se adelantaba a responder todas las preguntas por ella.



te antes de conseguir un puesto en relación de dependencia; la entrevistada boliviana se dedicaba a la venta de condimentos en ferias y no hizo mención alguna de posibles aportes previsionales.

En resumen, si bien casi todas las personas declaran trabajar o haber trabajado en el pasado reciente, en general la antigüedad en los trabajos es baja aunque no se menciona que hayan pasado por largos períodos de desempleo. Una elevada proporción de las personas entrevistadas trabaja en empleos no registrados, es decir “en negro”. También el cobro de aguinaldo y beneficios como las vacaciones son excepcionales. Aún así, son muy escasas las menciones a conflictos con los empleadores. Incluso las pocas personas a quienes el empleador paga la ausencia por enfermedad consideran esto un gesto de generosidad. Parece abrirse aquí un largo camino de lucha por el conocimiento y reconocimiento de derechos laborales.

7.6. b. El acceso a la salud.

Se realizaron una batería de preguntas en torno a la atención a la salud, conocimiento de derechos vinculados a la atención y sobre dificultades que hayan tenido con los servicios. En cuanto a la atención a la salud, resulta interesante que la gran mayoría de las personas entrevistadas señalan haberse atendido en hospitales públicos o en salas o centros de salud sin problemas. Dieciocho entrevistados señalaron experiencias con servicios públicos y ninguno señaló problemas de acceso. Otros seis indicaron contar con servicios provistos por obras sociales debido a tener ellas mismas o sus cónyuges empleos formales. De las seis personas restantes, tres indicaron nunca haber necesitado ir al médico desde que residen aquí, dos dicen haberse atendido en la farmacia y una en una clínica cercana a donde reside.

Como vienen mostrando estudios recientes, el acceso a la atención, ya sea de guardia como de consultorios externos es irrestricta. Las personas migrantes saben tanto por su propia experiencia o la de conocidos que pueden ser atendidos, aunque no conozcan necesariamente la ley o los derechos que los amparan.



De la treintena de casos entrevistados, solo tres señalan haber tenido problemas de acceso a servicios: en un caso se trató de la hermana de un entrevistado peruano de 18 años que dijo haber ido a un hospital público y debido a que era menor no acompañada –sin DNI pero con pasaporte- no quisieron atenderla. El segundo caso, una mujer de origen paraguayo de 30 años y con varios años de residencia en el país indica que ha recibido amplia atención en hospitales públicos, pero que hace unos años en una sala de 9 de Abril se negaban a atenderla sin un certificado de domicilio. El tercer caso también ocurrió en una salita (Cruz Blanca de Lanús), allí no quisieron atender a un migrante dominicano de 43 años y su familia por falta de documentos, al preguntarle qué hicieron contestó: “simplemente fuimos al hospital”.

Cuando se inquiera si una persona extranjera sin DNI puede ser operada gratuitamente en un hospital público en la Argentina, algunas de las personas entrevistadas consideran que no, que sin documentación no pueden ser intervenidos quirúrgicamente (3 casos). En cambio son más los casos de quienes contestaron que sin DNI argentino no es posible acceder a planes de salud (o, como veremos, planes sociales como la Asignación Universal por Hijos –AUH) (10 casos).

Varios testimonios de experiencias con el sistema de salud ponen de manifiesto que han accedido a tratamientos o intervenciones sin tener el DNI. Así, por ejemplo, uno de los entrevistados de origen paraguayo (30 años) cuenta que el parto de su mujer fue atendido en un hospital público; otra mujer paraguaya indica que la operaron de vesícula en el Hospital Peña, sin documentos (aunque señala que debió esperar bastante). También otra mujer paraguaya de 37 años señala que para atenderse “siempre tuve suerte”, dado que previo al parto tuvo que recibir inyecciones por nueve meses y que en el Hospital Durand le pagaron todo.

Una mujer de origen uruguayo explica que ella no ha encontrado problemas en la atención en salud que estuvieran ligados a la condición migratoria. Afirmo que no hay problemas de discriminación; hay problemas pero son los que tiene todos: por falta de recursos (uruguayo). Algo similar señala una mujer de origen chileno, que cuando se le preguntó si había tenido alguna vez un problema señaló que al contrario, que su mamá casi



se muere, la operaron y la salvaron “en Chile no se la hubieran hecho”.

Una pareja joven paraguaya cuenta que tienen un hijo pequeño con cáncer, quien recibe tratamiento en el Hospital Pedro Elizalde en la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo dicen que tanto ella como su marido se atienden en el Hospital de Ezeiza o en el Argerich. Sin embargo, un entrevistado joven de origen boliviano señala que sí tuvo un problema cuando quiso atender la hernia en el ombligo de su hijo en el Hospital Casa Cuna pues allí le contestaron que debía atenderse en la zona en que reside (boliviano, 25 años).

Queda claro a partir de los testimonios que un importante número de entrevistados elige hospitales públicos de la Ciudad de Buenos Aires a la hora de atenderse, y por lo general (salvo el caso recién mencionado) reciben en ellos la atención requerida.

El nivel de conocimiento de los planes sociales vinculados a salud guarda relación con la antigüedad en el país o con el hecho de tener hijos y haberse acercado a hospitales públicos. En efecto son tres las mujeres que dicen conocer varios programas de salud, como el PROFE, NACER o REMEDIAR, dos de ellas son paraguayas y una uruguaya, todas con un tiempo de residencia en la Argentina superior a los siete años.

A partir de los testimonios, pareciera que varios de los entrevistados, particularmente mujeres, se acercan a gestionar su residencia con el propósito de poder acceder a los planes y programas sociales que ofrece el Estado argentino, pero que requieren de DNI para poder obtenerlos.

En síntesis, la mayoría de las personas migrantes saben que pueden recibir atención en los hospitales públicos sin necesidad de contar con DNI; es, en cambio, diferente el nivel de conocimientos que tienen sobre los planes y programas sociales y de salud así como sus derechos en relación con intervenciones médicas como cirugías programadas.

7.6.c. El acceso a la educación

Las respuestas en torno al acceso a servicios educativos denota claramente que las instituciones educativas hoy en día en la Argentina conocen



claramente que no pueden negar el acceso de niños, niñas y adolescentes (NNA) extranjeros aunque no posean documentación argentina. Quince personas entrevistadas han tenido experiencias educativas en la Argentina o sus hijos actualmente se encuentran cursando en establecimientos públicos (y en un caso, privado). Varios explícitamente señalan que en las escuelas los han aceptado sin tener DNI, aunque con frecuencia les recuerdan que tienen que gestionar sus papeles.

Dos casos, sin embargo, señalaron haber tenido inconvenientes, aunque sin especificar el momento en que ocurrieron estos hechos. Se trata de una mujer uruguaya que vino de pequeña a la Argentina y que dice que nunca le entregaron su diploma debido a que no contaba con DNI. Esta persona hace más de veinte años que reside en el país y recién ahora está tramitando su residencia porque quiere gestionar una pensión por familia numerosa, pero está teniendo dificultades para poder certificar su entrada al país ocurrida tantos años atrás. La otra persona es una mujer de origen paraguayo que estudió en su país desde 1ro hasta 6to grado. Cuando quiso estudiar en la Argentina no pudo hacerlo, ya que le dijeron que “sin DNI y papeles del Paraguay no podía estudiar”. Seguramente lo que le estaban exigiendo era algún certificado de aprobación de los cursos. Esta misma entrevistada señala que su hija asiste a segundo grado y “tiene todo 10”.

Las personas entrevistadas con hijos o hijas cursando la escuela primaria enfatizan que les va bien y que no han tenido problemas. Sin embargo, dos personas entrevistadas señalaron inconvenientes. Una mujer de origen boliviano sostuvo que, a su hija de diez años, la hicieron repetir de grado cuando llegaron y que sus compañeros la discriminaban. Ella fue a hablar con la maestra, quien tomó cartas en el asunto hablando con los compañeros de su hija. El segundo caso es el de un entrevistado que vino con su mujer e hijos desde Paraguay pero que también tuvo hijos en la Argentina. Este entrevistado señala que a los que vinieron del Paraguay les costó mucho la adaptación y tuvieron problemas en la escuela, cosa que no ocurrió con los hijos argentinos.

Finalmente, un joven de origen peruano que dice haber venido a la Argentina a estudiar declara que aún no le han dado el título secundario porque no tiene DNI, pero que, de todas formas, lo han dejado inscribirse en la



Universidad mediante un número de DNI “fantasma”.

En suma, el acceso a la educación por parte de las personas migrantes se encuentra garantizado en la Provincia de Buenos Aires y de hecho las personas entrevistadas no han señalado problemas en la actualidad. Uno de los temas emergentes de las entrevistas se refiere a la discriminación de los propios estudiantes. Este problema de alguna manera coincide con los datos cuantitativos que se mostraron en una sección previa del estudio, los cuales indican que, en la escuela, una proporción elevada de NNA extranjeros se sienten discriminados, no por los maestros y docentes, sino fundamentalmente por los propios compañeros y compañeras.

7.6.d. El acceso a la vivienda y las condiciones habitacionales

El diagnóstico cuantitativo sobre el acceso a la vivienda y las condiciones habitacionales en la provincia de Buenos Aires había mostrado un mayor déficit para las personas migrantes regionales que para la población nativa; sin embargo tanto las entrevistas con las asociaciones como aquellas realizadas con migrantes indican una realidad más compleja y bastante más cruda respecto a estas dimensiones.

Si bien los problemas a los que harán referencia las personas entrevistadas no son privativos de los y las migrantes (una alta proporción de los habitantes del conurbano también presentan una situación deficitaria en el acceso a una vivienda y a un entorno urbano digno) su situación es particularmente vulnerable. Muchos han llegado hace relativamente poco tiempo al país y no cuentan con la documentación o el capital social necesario que les posibilita acceder a programas u otro tipo de recursos.

Las dificultades encontradas a partir de los relatos sobre las condiciones habitacionales y entornos barriales son de distinto tipo entre las cuales se distinguen: a) problemas de infraestructura urbana; b) irregularidades en la tenencia del terreno y la vivienda; y c) carencias habitacionales o de baja calidad de la vivienda.

Un primer resultado es que de las 31 personas entrevistadas solamente entre 3 o 4 podrían clasificarse en una situación satisfactoria, es decir, sin



problemas habitacionales ni de infraestructura urbana (aunque uno de ellos sostiene que su departamento de 2 ambientes es muy pequeño). Los restantes, es decir, alrededor del 90 por ciento, presentan más de una carencia tanto de infraestructura urbana como de tenencia y de calidad de la vivienda.

En cuanto al primer aspecto, en la mayoría de los casos se señalan situaciones problemáticas. Cuatro personas entrevistadas indican que no tienen agua; bastante más frecuente es la falta de cloacas y de asfalto en las calles. Al menos tres casos señalan también la falta de electricidad. Estas carencias no sorprenden tomando en cuenta que la situación de tenencia más común indicada por los entrevistados es la de estar residiendo en una vivienda que ha sido auto-construida en terrenos fiscales (12 casos).

Uno de los entrevistados señala que, cuando se trata de asentamientos de migrantes, existe una desidia mayor por parte de los poderes públicos. Un entrevistado de origen boliviano sostiene que en el asentamiento donde reside la mayoría son migrantes internacionales e internos y sienten que por eso el municipio no les hace caso mientras que, cuando hay mayoría de argentinos en un asentamiento, el municipio y las empresas hacen rápidas las instalaciones.

Lo mismo considera un migrante peruano quien cuenta que su vivienda está ubicada en un asentamiento nuevo donde la mayoría son inmigrantes y relata que el municipio no da curso a sus pedidos. Lo compara con el caso de otros asentamientos donde todos son argentinos que han obtenido la ayuda necesaria para mejorar sus calles y el acceso a los servicios básicos.

Los entornos urbanos en los que habitan varios de estos entrevistados no solo presentan problemas sanitarios (uno señala residir al lado de un basurero con desechos industriales), sino que también tienen otros inconvenientes que impactan de manera directa en las condiciones de vida y la cotidianidad de estas personas. Fueron varios quienes espontáneamente señalaron temas de seguridad y de consumo de drogas en sus barrios: “no faltan chorrillos o drogadictos... algunos remises ni entran”; “hay muchos robos”; otros señalan que el problema son los “paqueros” (consumidores de paco), ya que a la noche hacen destrozos.



En cuanto a las condiciones de tenencia, siete personas entrevistadas indican que están alquilando. Estos casos son muy variados porque van desde una familia que alquila un departamento pequeño en buenas condiciones (es uno de los pocos casos en los que no se detecta déficit de ningún tipo), hasta otra que alquila una sola pieza para toda una familia en una vivienda con varios cuartos.

Las dificultades para conseguir una vivienda propia también se evidencian en el caso de quienes se encuentran forzados a tener que residir con otros familiares (algunos “de prestado”) tales como hermanos, suegros o hijos. Cuatro personas se encuentran en esta situación.

Los testimonios de las restantes personas entrevistadas dan cuenta de la complejidad en la situación habitacional y de tenencia en el conurbano bonaerense. En efecto, ante la dificultad para acceder mediante créditos con tasas razonables a terrenos regulares con traza urbana definida e infraestructura básica, se detectan un sinnúmero de situaciones de irregularidad, en las que algunos se aprovechan de la extrema necesidad de otros. De hecho, la mayoría de las personas entrevistadas señala no ser dueño de los terrenos, aunque se reconoce como “dueño” de sus casas, sea porque se las pagaron a alguien o porque las construyeron ellos mismos. Como se dijera anteriormente, en la mayoría de los casos las casas en las que residen se ubican en terrenos fiscales que han sido ocupados por otras personas antes de ellos o por ellos mismos. El proceso de compra-venta es tan simple como irregular: “vino y me dijo dame la plata, le di la plata y chau”. El supuesto dueño se aprovecha de una situación y el interesado ya sea por desesperación y/o desconocimiento acepta las condiciones.

Esta compra y venta de terrenos y de casas de manera irregular es muy frecuente y se erige como solución luego de haber padecido varias dificultades. En algunos casos los migrantes señalan que llegaron a esta situación después de haber pagado alquileres elevados por viviendas inconvenientes. Algunas personas residían en villas Ciudad de Buenos Aires o en otros barrios del conurbano, alquilando casillas a precios viles. Una de las entrevistadas comenta que, previo a la llegada al barrio actual, pagaba \$800 por un cuarto de chapa que además filtraba agua cuando llovía.

Otra situación señalada por un par de personas entrevistadas es la extra-



vagante “compra” a previos ocupantes de viviendas cuyo título es del municipio. Al menos tres entrevistados han hecho referencia a viviendas cuyo título de propiedad es de la Municipalidad. Tal es el caso de un migrante oriundo de Bolivia, de 30 años, quien trabaja en una fábrica de muebles con un empleo regular, y reside hoy en una vivienda municipal en Ezeiza.

Otros dos entrevistados mencionan a los municipios procurando regularizar algunas situaciones. En el caso de Esteban Echeverría, una de las personas entrevistadas relata que fue gente del municipio para realizar un censo de la gente viviendo en el asentamiento donde reside. Otro residente de Esteban Echeverría cuenta que finalmente obtuvo los papeles de terreno: “salió un convenio hace poco para terrenos habitados...fuimos a tierras del Municipio”.

7.6. e. El acceso a planes y programas sociales.

La entrevista incluía una sección sobre conocimiento y acceso a planes sociales. El dato más llamativo resultante de las entrevistas es que, del total de personas entrevistadas sólo cinco cobran por algún plan o programa; es decir que la mayor parte no percibe ningún tipo de ayuda, incluso varios ni siquiera han solicitado su ingreso a algún programa de ayuda o directamente desconocen su existencia.

Entre las personas que han accedido a algún plan o programa social, tres perciben la AUH, una se encuentra inscripta en el Plan Barrial Bonaerense y otra recibió en algún momento medicamentos del Plan Remediar. Además, dos de las personas que declaran trabajar en relación de dependencia dicen cobrar asignaciones familiares y una señala haber recibido ayuda en materiales de construcción luego que un tornado le volara el techo de su casa.

En parte, el escaso acceso de las personas entrevistadas a planes y programas sociales se relaciona con el desconocimiento. En buena parte de los casos, conocen unos pocos planes (solo un joven peruano dijo desconocer todos los planes que se le nombraron) o expresan que apenas conocen sus nombres pero nunca han recibido orientación al respecto. Entre los planes con mayor resonancia se destacan la AUH, Remediar, Mas



Vida, Primeros Años, Fines, programa de Salud Reproductiva y Procreación Responsable y el Plan Barrial Gran Bonaerense. Las vías por las cuales llega comúnmente información sobre la existencia de planes sociales se circunscriben al ámbito barrial, en especial a través de familiares, vecinos u organizaciones sociales.

Sin embargo, son tanto los requisitos de los planes como las creencias sobre el alcance de los derechos que frenan la solicitud de acceso a planes y programas. Respecto de los planes efectivamente solicitados, la AUH es el más pedido sin éxito, en especial debido al requisito de los tres años de residencia y también del DNI. Un testimonio paradigmático es el de mujer paraguaya de 30 años a quien le dijeron que hasta que no tuviera el DNI de su hija mayor, no le tomaban el trámite para ninguno de sus otros hijos. Antes, según cuenta, habían rechazado su petición porque ella no tenía DNI y, cuando fue su marido, también lo rechazaron alegando que sólo corresponde a la madre. Otra mujer, de origen boliviano, afirmó que no recibe la AUH porque no tiene los tres años de residencia cumplidos.

Pero entre quienes no han atravesado la experiencia de solicitar planes sociales hay personas que se abstienen de hacerlo –e incluso de hacer averiguaciones al respecto– porque consideran, de antemano, que no cumplen los requisitos, en particular, la posesión de DNI. Es ilustrativo el caso de una mujer paraguaya que “siente” que no tiene derecho porque no tiene DNI. Una percepción que se suma para explicar la imposibilidad de acceder a planes y programas sociales es que los municipios son menos proclives a actuar cuando los asentamientos tienen mayor presencia de inmigrantes que de argentinos.

Por último, cabe destacar que del total de personas entrevistadas, solo cuatro almuerzan en comedores comunitarios, ya sea del barrio o –en caso de tener hijos o nietos– de las escuelas a las que asisten. Algunos afirman, incluso, que no hay comedores en sus barrios.

7.6.f. El trámite migratorio

La entrevista incluyó una serie de preguntas relativas a los trámites migratorios que las personas estaban realizando, inquiriendo sobre las dificulta-



des que han encontrado para el procesamiento de sus radicaciones.

La mayor parte de las personas entrevistadas declaró que se encontraba en la sede de la DNM para iniciar el trámite de solicitud de residencia propio o de los hijos o hijas, o para acompañar a algún familiar a hacerlo. En rigor, en buena parte de los casos el trámite tiene el sentido de regularización de la situación migratoria de personas que ingresaron por última vez hace más de noventa días a la Argentina (en solo dos casos, las personas habían ingresado hacía menos de tres meses pero, interesantemente, en el marco de una estrategia de ingresos y egresos periódicos sostenida durante muchos años) pero no todas ellas son personas que quedaron fuera del Programa de Normalización Documentaria Patria Grande. Con respecto al resto, cinco entrevistados habían acudido para retirar el DNI o averiguar el paradero del DNI, que no les había llegado a su domicilio. Tres casos corresponden a personas que se encontraban en la DNM para retirar su permiso de residencia permanente y otros tres a personas que se habían acercado a renovar la residencia precaria (uno de ellos, en el marco de la regularización de dominicanos; otro porque debió iniciar el trámite nuevamente ya que le habían robado el DNI correspondiente a su residencia temporaria, que venció en ese momento).

Otros motivos por los que los entrevistados habían acudido a la DNM incluyen: solicitar residencia permanente, teniendo residencia temporaria obtenida mediante el Programa Patria Grande; solicitar reagrupación familiar (entrevistada dominicana); solicitar certificado de ingreso al país para tramitar una pensión no contributiva por ser madre de siete hijos (entrevistada uruguaya que lleva veintitrés años en la Argentina); solicitar certificado de residencia para tramitar el monotributo social (entrevistado senegalés); retirar certificado de radicación ante pérdida de papeles por robo; informarse sobre el cambio de DNI libreta a DNI tarjeta. Además, se registró la asistencia a la DNM para la resolución de problemas específicos: una rectificación de nombre debido a divergencias entre el apellido que figura en el permiso de residencia y el que figura en el DNI (otra entrevistada uruguaya con más de veinte años en el país) y una suerte de actualización de la radicación de una persona que obtuvo permiso de residencia siendo menor de 18 años y, luego de vivir una década fuera del país, deci-



dió retornar (entrevistado chileno).

Entre quienes se acercaron a la DNM para regularizar su situación migratoria, había quienes lo hacían en segunda o tercera instancia, sea porque en los intentos anteriores les faltaba algún documento o sellado y no les habían tomado el trámite, sea porque las veces anteriores no habían podido completar el trámite y sus papeles terminaron por vencerse, sea simplemente porque habían perdido el turno sacado o porque, debido a sus habilidades limitadas en computación, habían sacado mal el turno por internet. Por ejemplo, un varón de 18 años de edad, de nacionalidad peruana, que lleva tres años viviendo en el país, explicó que le habían rechazado el trámite más de tres veces: una porque le faltaba un sello en la partida de nacimiento; otra, el certificado de domicilio; y otra vez había perdido el turno. Por su parte, un entrevistado paraguayo que acompañaba a su esposa, quien llevaba cinco años en la Argentina, señaló que su señora “había iniciado el trámite pero que fue a Paraguay y se le venció y otras veces que intentó hacerlo le faltaba documentación.” A su vez, una entrevistada paraguaya que iniciaba el trámite de residencia para toda su familia expresó que había intentado iniciar el trámite hacía dos años pero “saqué mal el turno en el cibercafé y me salió turno para DNI en Migraciones en capital”.

Al poner en relación la fecha de inicio del trámite de solicitud de residencia/regularización migratoria con los años vividos en el país, se observa que un tercio del universo de entrevistas corresponde a personas que, habiendo vivido más de dos años en el país, iniciaban o habían iniciado el trámite solo recientemente. En solo dos casos las demoras fueron de alrededor de dos años; en el resto, van de los cinco hasta los veintidós. En cuanto a las razones de la demora, en algunos casos, la responsabilidad se atribuyó enteramente a las mismas personas entrevistadas. En dos casos, se explicó la demora por falta de preocupación o por la creencia de que no era necesario, y el interés por iniciar el trámite se atribuyó a la necesidad de trabajar, de solicitar la AUH o a la presión ejercida desde la escuela para que los hijos e hijas presenten el DNI. En tres casos, la persona adujo que la demora se debió a que no tenía planeado quedarse. El caso más llamativo en este sentido es el de una entrevistada paraguaya que llevaba veinte



años en el país haciendo ingresos y egresos periódicos, y que solo hace unos meses obtuvo su DNI. La razón esgrimida para explicar la demora en iniciar el trámite fue que no pensaba quedarse porque tenía a su hijo en Paraguay y que, además, el trámite “tardaba un montón”. De hecho, en la mayoría de los casos en los que se advierte demora en el inicio del trámite de solicitud de residencia, se hace mención a la percepción de diversas dificultades inherentes al proceso. Un caso extremo en función del tiempo transcurrido hasta el inicio del trámite es el de la entrevistada uruguaya que se acercó a solicitar el certificado de ingreso para tramitar una pensión por ser madre de más de siete hijos: pasó una veintena de años en la Argentina, haciendo entradas y salidas periódicas, sin solicitar permiso de residencia, y recién obtuvo su residencia permanente hace cuatro meses. La razón por la que señaló no haber tramitado su permiso de residencia anteriormente es que “antes salía caro y ahora es más fácil”. Otros factores inhibidores mencionados fueron: la falta de información (“no lo hice antes porque no sabía cómo”), no contar con todos los requisitos exigidos y no disponer del dinero necesario para pagar los costos del trámite (“no tenía la plata”, “empezamos el trámite cuando juntamos el dinero”). En cierto sentido, estos datos hablan de un impacto positivo del cambio normativo en materia migratoria de la última década, al destacar una mayor apertura y mayores facilidades. Simultáneamente, muestran que los extranjeros aún encuentran dificultades para encarar los trámites que les permiten residir de manera regular.

Con relación a las dificultades, en un espectro más amplio, preguntados sobre los aspectos más dificultosos encontrados en el trámite que estaban efectuando o en el trámite de solicitud de residencia que ya hubieran cumplimentado, siete personas contestaron que no habían tenido problemas y que el proceso había resultado fácil. De ellas, una se había regularizado mediante el Programa Patria Grande; otras dos señalaron que habían sido ayudados por un tercero (una asistente social de la sala de salud y un abogado que no cobró pero cuya afiliación institucional se desconocía). El resto de las personas entrevistadas señaló diversos obstáculos. La falta de información puede no ser siempre un factor inhibidor para iniciar trámites migratorios pero, sin duda, aparece con frecuencia como escollo. Algunos señalan que no sabían ni a dónde ir ni cómo hacer los trámites;



otras expresan que han debido regresar repetidas veces a la DNM y no tienen claridad sobre cuáles son los papeles que les están solicitando y que aún deben entregar; incluso, una entrevistadora presencié el momento en que la persona que había entrevistado y quien le había expresado su confianza en que esa sería la última vez que debería concurrir a la DNM, se encontró con que aún le faltaba entregar documentación. Para la resolución de problemas específicos, la falta de información es más notoria y todo el proceso puede depender, como le pasó al entrevistado chileno que quería actualizar una radicación que había obtenido antes de los 18 años, de un solo empleado, que solicita que lo vuelvan a ver sin especificar su nombre, su cargo o una fecha y horario específicos. En relación con la falta de información, cabe destacar que la entrevistada paraguaya que había intentado fallidamente sacar turno online y que quería regularizar a todo su núcleo familiar, terminó contratando a un gestor que le cobró \$2000. Más aún, en el momento mismo de la entrevista se encontraba junto a la ayudante del gestor –lo cual incidió en el desarrollo de la entrevista, que fue retomada más tarde ya sin su presencia–, quien le daba indicaciones de cuándo acercarse a la ventanilla mientras saludaba al empleado de seguridad.

Otra dificultad señalada por las personas entrevistadas es el tiempo que toma el trámite. El señalamiento no hace alusión especial a demoras de la DNM en expedirse; de hecho, se registró que los tiempos de otorgamiento del permiso de residencia una vez encauzado todo el trámite ronda, en promedio, entre los seis meses y el año. Antes bien, varias personas declararon que el trámite insume demasiado tiempo, al menos en dos sentidos diferentes. Por una parte porque, como no siempre logran reunir toda la documentación y ciertos papeles se vencen, hay que volver a pedirlos y todo el proceso se alarga. Por otra parte, hay personas que pasan largas horas en la Delegación de la DNM, durante más de un día. Según constató una de las entrevistadoras, una de sus entrevistadas llegó al mediodía y se quedó hasta tarde, y al día siguiente nuevamente la encontró en la sede, donde permaneció todo el día. Algunas personas expresaron que, debido a la longitud del trámite, no siempre consiguen permiso para ausentarse de sus trabajos y que faltar implica al menos un día sin paga.

El mayor obstáculo encontrado fue el costo del trámite, especialmente



de la tasa migratoria. Son contados los entrevistados que dijeron conocer la carta de pobreza. Algunos la conocían pero no sabían cómo solicitarla o tenían entendido que era complicado y/o lento obtenerla. Un entrevistado boliviano que vive desde hace seis años en el país y acompañaba a su hermana a regularizar su situación migratoria, contó que cuando él tramitó su residencia permanente, hace cinco años, presentó una carta de pobreza que no fue aceptada por la DNM. La única mención a una presentación exitosa de certificado de pobreza la hizo la persona que había recibido ayuda de la asistente social de la sala de salud donde se atendía, en Florencio Varela.

En relación con el domicilio para ser notificado por la DNM, que fuera detectado como núcleo problemático en investigaciones realizadas con anterioridad por ONGs que trabajan con migrantes, varios entrevistados expresan no haber recibido notificaciones en el domicilio declarado –lo cual no necesariamente implica que la persona no recibió una notificación enviada sino que bien puede ser que la DNM no le haya enviado notificaciones. En el caso del DNI, que supuestamente se enviaría al domicilio, la misma delegación de la DNM anuncia que, de no tenerse noticias al respecto en el lapso de dos meses, se debe concurrir a la sede. Algunas personas dijeron haber recibido notificaciones en el domicilio declarado sin ningún problema. En otros casos, la falta de numeración de la vivienda había surgido como un inconveniente que se solucionó mediante la estrategia de declarar el domicilio de un pariente o vecino cuya vivienda fuera más fácilmente identificable para asegurarse la recepción de notificaciones, y no hubo quejas sobre el rol de estas personas en la transmisión de información.

Resumiendo, la serie de preguntas sobre el trámite migratorio revela que, como ha detectado la DNM, a casi diez años de la implementación del Programa Patria Grande todavía hay gente que vive hace muchos años en la Argentina y que concurre a la DNM para regularizar su situación migratoria. Pero también hay personas que llegaron luego de la fecha de corte del Programa y que, existiendo vías para hacerlo, no iniciaron inmediatamente la solicitud de residencia. En ese sentido, puede decirse que el dispositivo para solicitar permiso de residencia antes de incurrir en situaciones



de irregularidad no está siendo aprovechado cabalmente. La falta de información –que todavía estimula el accionar de gestores–, las dificultades para operar online y sacar turno correctamente, los problemas para cumplir simultáneamente con la totalidad de los requisitos, el costo del trámite y el desconocimiento de los medios de eximición atentan contra ello. A esto se suma los tiempos que insumen los trámites, que no se condicen con las obligaciones laborales de la mayor parte de la población migrante.

7.6. g. Contacto y participación con organizaciones de la sociedad civil y del Estado.

Un último bloque de preguntas giró en torno al contacto con organizaciones de la sociedad civil y organismos del Estado. Se preguntó a las personas entrevistadas si tenían contacto con organizaciones de inmigrantes, si alguna vez habían hecho alguna denuncia ante un organismo del Estado o buscado asesoramiento legal por algún motivo en Argentina y si tenían conocimiento de la Defensoría del Pueblo. Salvo contadas excepciones o matices, que examinaremos a continuación, las respuestas fueron siempre negativas.

Respecto del contacto con asociaciones de la sociedad civil, resulta llamativa la falta de lazos institucionales que afecta a los y las entrevistadas. Solo dos personas dijeron *conocer* alguna: el entrevistado senegalés declaró conocer una asociación de senegaleses “que queda en Capital pero no recuerdo la dirección”, mientras que una mujer boliviana que hace catorce años vive en el país señaló que conocía una organización no de inmigrantes sino de pueblos originarios que opera “en las oficinas de Derechos Humanos del Municipio de Quilmes”.

En relación con la realización de denuncias, las respuestas positivas provienen de dos mujeres con estadía prolongada en el país (en ambos casos, más de diez años) que se acercaron a la Comisaría de la Mujer. Tanto una como otra evalúan negativamente la experiencia. La mujer boliviana recién mencionada narró que realizó una denuncia en la Comisaría de la Mujer a raíz del extravío de una sobrina y opinó que “es muy importante que exista un lugar donde uno puede realizar las denuncias y que tengan



una atención rápida". Por su parte, una mujer paraguaya contó que hizo una denuncia por violencia en la Comisaría de la Mujer, y sólo le enviaron un telegrama para el juzgado. "En el momento en el que yo necesitaba no hicieron nada, ¿qué iban a hacer después?", agregó. Otras respuestas son ilustrativas de la falta de información que puede padecer la población de interés para este estudio: una mujer expresó que no hace denuncias porque no sabe a dónde ir; un varón boliviano, que lleva seis años viviendo en la Argentina, contó que, luego de ser estafado con la compra de un terreno fiscal, "todo quedó ahí porque no sabíamos dónde reclamar ya que los terrenos eran fiscales".

Tampoco la búsqueda de asesoramiento legal es generalizada pues apenas tres personas, todas de origen paraguayo, hicieron mención a algún tipo de apoyo letrado: una mujer dijo conocer el juzgado al tuvo que acudir por los permisos de salida del país para sus hijos; un varón mencionó que su hermana contactó a un abogado –sin identificar su pertenencia institucional– que preparó los papeles para el trámite migratorio de manera gratuita; recordemos, además, a la mujer que buscó el asesoramiento del gestor para regularizar a toda su familia.

Por último, en lo referido al conocimiento sobre la institución de la Defensoría del Pueblo, registramos apenas una respuesta asertiva, aunque de boca de un hombre argentino que respondió por su pareja dominicana y quien dijo haber acudido a la Defensoría para iniciar acciones contra una empresa de telefonía móvil. Y en dos casos, las respuestas pusieron sobre el tapete incertidumbres de las entrevistadas: una dijo creer que allí se denuncian casos de abuso; otra declaró tener "alguna idea" sobre qué es la Defensoría del Pueblo y expresó que "creo que hay una por Pavón".

La información relevada, entonces, da cuenta de que existe al menos una porción de la población inmigrante –no olvidemos que este estudio no pretende representatividad– que carece de redes de apoyo en caso vulneración de derechos o cuyas redes de apoyo son muy magras. Esta población se encuentra casi desconectada de las organizaciones de la sociedad civil conformadas por sus "paisanos" y de los organismos del Estado que promuevan y velan por el respeto de los derechos humanos. Más aún, en las pocas ocasiones en que se busca el contacto, las respuestas institucio-



nales suelen ser ineficaces. Con la falta de acceso a la Justicia se potencian las situaciones de vulnerabilidad que estos migrantes suelen sufrir. Los datos recogidos hablan, en última instancia, del importante rol que la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires puede cumplir –si se diseñan estrategias de “llegada” y se generan experiencias de respuesta inmediata y efectiva– para esta población.

7.7 A modo de cierre

El presente capítulo tuvo como propósito complementar y ampliar la mirada sobre la situación en la que se encuentran las personas migrantes de la Provincia de Buenos Aires en cuanto al acceso a derechos.

Las asociaciones de migrantes y defensa de derechos de los migrantes, así como las entrevistas con persona extranjeras que compartieron sus experiencias y percepciones con el equipo de investigación son indicativas tanto de los avances que se han llevado a cabo en la Argentina como de los problemas que aún persisten.

En cuanto al acceso a los servicios de salud como de educación, son sólo una minoría los informantes entrevistados que han señalado problemas de acceso. En cambio los problemas que debe enfrentar la comunidad migrante son significativos en las áreas referidas al acceso a la vivienda, condiciones laborales y acceso a planes y programas sociales. Si bien varios de los problemas señalados no son exclusivos de este grupo, lo cierto es que su condición de extranjero o extranjera los posiciona socialmente en una situación de mayor vulnerabilidad.

De acuerdo a las personas entrevistadas parte de las dificultades se relacionan con la carencia del documento nacional de identidad, el cual aparece como requisito para ser beneficiario de planes y programas. Las dificultades para gestionar el documento son producto básicamente de la falta de información y de escollos en conseguir y presentar la documentación requerida en tiempo y forma.

Para terminar, el grado de información y de contacto de las personas migrantes con organizaciones de la sociedad civil como organismos del Es-



tado que podrían protegerlos (incluyendo la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires) es muy escaso.



ANEXO 1

INSTRUMENTOS DE RELEVAMIENTO DE INFORMACIÓN

A) Guía de entrevistas para Organizaciones de Inmigrantes

NOTA: La presente guía tiene un formato flexible y, por lo tanto, no es preciso seguir el mismo orden en el que se presentan los temas. Si bien es esperable que en cada una se amplíen los temas de acuerdo a la naturaleza de la institución, es preciso que al menos contenga la información incluida en la presente guía. Para aquellas instituciones que atienden varias temáticas referidas a derechos se sugiere realizar entrevistas con más de una persona de la misma institución.

TEMAS Y PREGUNTAS:

1. Por favor, podría brindarnos información sobre el perfil de la asociación:
 - a. Grupos con los que trabaja
 - b. Objetivos principales de la organización
 - c. Ámbito de actuación (especificar)
 - i. Salud
 - ii. Educación
 - iii. Vivienda
 - iv. Violencia doméstica
 - v. Género
 - vi. Adolescencia
 - vii. Actividades recreativas
 - viii. Actividades deportivas



- ix. Asistencia en trámites migratorios
 - x. Asesoramiento jurídico
 - xi. Otras.
- d. Antigüedad
 - e. Forma organizativa y nivel de formalización de la asociación (ejemplos; Organización de transferencia y asistencia técnica, Ayuda Solidaria / Voluntariado, Centro/Grupo comunitario, Unión Vecinal/ Sociedad de Fomento, Club Social / deportivo, Organización cultural, Agrupación de colectividades, Organizaciones prestadoras de otros servicios, otras.)
 - f. Posee filiales: ¿Cuáles y en dónde?
 - g. Posee sede: carácter de la ocupación y uso.
 - h. Origen y fuente de financiamiento (dependiendo del contexto de la entrevista se incluye o no).
 - i. Número de miembros.
 - j. Número de miembros que participan activamente.
 - k. Porcentaje de mujeres.
1. Alcance geográfico de las actividades de las organizaciones
 2. Por favor podría detallarnos las actividades que se desarrollan en la organización. De acuerdo a dicha descripción el entrevistador luego de listar las actividades deberá consignar si se trata de: Asesoramiento, Asistencia financiera, Asistencia técnica, Atención directa, Defensa de derechos, Desarrollo productivo, Desarrollo de capacidades, Difusión, Investigación, Prevención, Promoción y fomento; otras (especificar).
 3. ¿A qué grupos están dirigidas las acciones que desarrollan en esta organización? (poblaciones y beneficiarios de las actividades). Podría por favor describir los rasgos más salientes de los grupos a los que orientan sus acciones (por nacionalidad, tiempo de arribo,



sexo, edad, etc.)

4. ¿Desarrollan las actividades en conjunto con otras organizaciones públicas o no gubernamentales? Podría describirnos en qué consisten dichas actividades (Ejemplos, actividades de capacitación, detección de situaciones críticas, relevamiento de información, promoción de derechos, otras...)
5. A su parecer, ¿Cuáles son los principales problemas de acceso a derechos de los inmigrantes? Dejar que el entrevistado responda espontáneamente y el entrevistador deberá anotar la respuesta bajo el área correspondiente. Una vez que el entrevistado cierra la respuesta, repreguntaría por áreas no mencionadas:
 - a. Salud
 - b. Educación
 - c. Acceso a planes sociales
 - d. Regularización migratoria / obtención de documentos
 - e. Temas laborales
 - f. Acceso a la vivienda
 - g. Maltrato y discriminación en general
 - h. Maltrato policial
 - i. Otras, especifique.
6. ¿Podría precisarnos las razones por las cuales los inmigrantes tienen estas dificultades?
7. Ahora le pedimos por favor que se refiera a situaciones que se dan exclusivamente en el caso de su institución: ¿Cuáles son los reclamos/denuncias/problemas que detectan usualmente?
8. ¿Cuentan con algún tipo de registro de estas situaciones? En caso afirmativo, ¿podríamos tener acceso a dicha información?
9. ¿Cómo se enteran estas personas que ustedes pueden ayudarlos?



10. ¿Realizan actividades de difusión de derechos? En caso afirmativo, ¿qué tipo de actividades, con qué otras instituciones y cómo son financiadas?
11. ¿Podría especificarnos qué tipo de asistencia brindan y a qué instituciones estatales o privadas derivan ustedes los casos? Por favor sea preciso en relación a cada problema, particularmente en el caso de: a) acceso a documentación, b) acceso a la salud, c) problemas relativos con escuelas o establecimientos educativos; d) acceso a planes sociales o programas (especificar); e) temas vinculados al barrio o infraestructura urbana; f) acceso a terrenos y vivienda.
12. Señale por favor si alguna vez han tenido contacto con alguna de las siguientes instituciones. De ser afirmativa sea específico en relación a la problemática planteada:
 - a. Escuela/colegio
 - b. Hospital/centro de salud
 - c. Oficina municipal (¿Cuál?)
 - d. Defensoría del Pueblo (Municipio)
 - e. Universidad (Cuál?)
 - f. Clínica Jurídica (Cuál?)
 - g. Dirección Nacional de Migraciones (delegación)
 - h. Dirección Provincial del Registro de las Personas
 - i. Dirección General de Cultura y Educación (Provincia)
 - j. Ministerio de Salud (Provincia)
 - k. Comisarías de la Mujer y la Familia
 - l. Secretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires
 - m. Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires
 - n. Secretaría de Derechos Humanos (Nación)



- o. Ministerio de Desarrollo Social (Nación)
 - p. Ministerio de Trabajo (Nación)
 - q. Consulados países de origen
 - r. Defensorías del Pueblo (países de origen)
 - s. Otras (especificar).
13. Podría efectuar una evaluación respecto a las respuestas obtenidas, ¿Cómo considera que fue la respuesta que le brindaron estas instituciones a los problemas que les plantearon? (por favor sea específico).
14. Si no fue nombrada anteriormente, ¿Conoce la existencia y función de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires? ¿Por qué nunca han derivado casos a dicha institución?

B) Guía de entrevistas Dirección Nacional de Migraciones

NOTA: La presente guía tiene un formato flexible se recomienda seguir el orden de presentación de los temas. Es probable que a lo largo de la entrevista emerjan nuevos temas pero es imprescindible que la entrevista contenga la información incluida en la presente guía. Tener presente que el principal objetivo de estas entrevistas es poder identificar los principales problemas que se detectan en los procesos de tramitación del permiso de residencia para los inmigrantes y en los tiempos que demoran los trámites. Es preciso poder determinar aquellas dificultades que tienen que ver con el funcionamiento de la DNM, con la obtención de información en países de origen; con falta de información (y/o motivación) por parte de los inmigrantes.

PREGUNTAS:

- 1) ¿Cómo ha sido la evolución de los trámites de solicitud de permisos de residencia desde la sanción de la nueva Ley de Migraciones?



- 2) ¿Cuentan con datos sobre la evolución de estas solicitudes (años de trámites iniciados, radicaciones temporales otorgadas, radicaciones permanentes otorgadas y otras categorías en esta delegación)? (solicitar tabulados correspondientes).
- 3) Si se registran cambios, ¿Cuáles cree usted que son las razones por las que ha variado el número de trámites en los últimos años?
- 4) A lo largo de los últimos años, ¿han encontrado diferencias en la cantidad de personas que han comenzado el trámite de acuerdo a su país de origen? ¿Cuáles cree usted que son las razones de dichas diferencias?
- 5) ¿Se ha modificado el perfil de quienes solicitan permisos de residencia en la actualidad en comparación con los que lo hicieron unos años atrás o durante el programa Patria Grande? (en términos, por ejemplo, del país de origen, la edad, el sexo)
- 6) ¿Por qué motivos algunos inmigrantes optan por realizar el trámite en esta delegación?
- 7) ¿Qué proporción de los trámites de residencia iniciados diría usted que corresponden a personas que se encontraban en situación irregular?
- 8) ¿Se ha registrado el inicio de trámites de residencia a partir de intimaciones de regularización realizadas por la DNM? ¿Podría precisar cuántos?
- 9) Las estadísticas de la DNM muestran que un elevado número de personas que inician el trámite de solicitud de residencia no lo culminan. En esta delegación ¿se da una situación similar? ¿Cuáles son principales dificultades para completar el trámite? (distinguir entre las dificultades que pueden encontrar los ciudadanos de países del Mercosur y asociados y de países extra Mercosur).
- 10) ¿Pueden establecer diferencias entre inmigrantes de diversos países de origen en relación con?:

10.1 El tiempo que han residido en Argentina antes de haber iniciado



el trámite (en los casos que corresponda, razones de la demora)

10.2 La presentación de documentación requerida (su identificación, por ejemplo, carencia de certificación de entrada, salida del país luego de haber iniciado el trámite. etc.)

11) En el caso de los inmigrantes del MERCOSUR y países asociados, ¿Se requiere algún pago a lo largo de la tramitación de residencia? ¿En qué instancia y en concepto de qué? ¿Cuándo se informa al migrante sobre dichos pagos y en dónde los realiza?

12) ¿Y en el caso de los inmigrantes extra MERCOUR?

13) Podría indicarnos cuánto es el tiempo promedio que en la actualidad demandan los distintos trámites en esta delegación (en sus distintas instancias, desde la presentación inicial, obtención de temporaria, obtención definitiva del DNI). ¿De qué circunstancias depende la duración del trámite?

14) ¿A su parecer la modalidad del trámite de regularización podría ser agilizada? ¿de qué manera?

15) ¿En qué consiste la certificación de iniciación de trámite y a qué lo habilita al inmigrante?

16) ¿El número de radicación precaria (temporaria) será el mismo que el DNI cuando obtenga la radicación permanente? ¿A qué habilita la radicación precaria y a qué no?

17) En esta delegación, ¿Se han registrado diferencias en cuanto al uso o no de gestores para realizar los trámites según el país de origen del migrante que quiere obtener la residencia?

18) ¿Cuáles son los requisitos para la obtención del permiso de residencia de NNA? ¿Cuáles son los casos que definirían como problemáticos? ¿Existen diferencias de acuerdo al país de origen?

19) ¿Se han registrado casos de expulsión que han debido iniciarse o gestionarse desde esta delegación? ¿Por qué causas? ¿De qué origen eran esas personas? ¿Puede detallar algunas de las situaciones?



ANEXO 2

OFICINAS DE LA DIRECCIÓN NACIONAL DE MIGRACIONES

Sede Central:

Responsable: Arias Duval, Martín Augusto, Av. Antártida Argentina 1355, (011)4317-0234.

Delegación Almirante Brown:

Responsable: González, María Belén, Roca 689, Burzaco, 5083-0995/0975 (fax)

Delegación La Plata:

Responsable: Taus, Rocío Soledad, Calle 48, Número 529, La Plata, 0221-4217696/4833229

Delegación Villa Gesell:

Responsable: Velasquez, Francisco Andrés, Av. 6, Número 660, 02255-477428.

Delegación Mar del Plata:

Responsable: Vázquez, Valencia Marilina, San Martín 3161/65, 0223-492-3585 o 4955878

Delegación Bahía Blanca:

Responsable: Meringer, Brown 963, 0291-456-1529 (fax)



ANEXO 3

RELEVAMIENTO Y ANÁLISIS DE NORMATIVA Y PROGRAMAS SOCIALES

Programas sociales

Entre los años 2001 y 2002 y en respuesta a la profunda crisis económica y social que atravesó el país en esos años, el Gobierno Nacional puso en marcha diversos programas sociales. Entre ellos, el denominado “Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”, el “Plan de Seguridad Alimentaria”, el Plan de Desarrollo Social y Economía Social, denominado “Manos a la Obra” y el “Plan Familias”. En todos los casos se trata de planes de transferencia de ingresos focalizados en aquellos sectores en situación de mayor vulnerabilidad social por la falta de empleo y las dificultades para acceder a otros derechos básicos.

Los programas sociales relevados en los cuales se visibiliza una restricción en el acceso a la población migrante, son los siguientes:

A NIVEL NACIONAL

Asignación Universal por Hijo

A finales del año 2009 se lanzó la *Asignación Universal por Hijo para Protección Social* (AUH, Decreto 1602/2009), con el objetivo de cubrir las necesidades básicas de aquellos niños, niñas y adolescentes que no se encuentran amparados por el Régimen de Asignaciones Familiares (el cual sólo se percibe cuando el padre, madre o tutor trabaja en relación de dependencia, en la economía formal) marcando así un avance muy importante en relación con los programas sociales que se venían implementando.

Así, el decreto referido incorporó a la ley 24.714, que regula el Régimen de Asignaciones Familiares,⁸⁰ un subsistema no contributivo de asignación

⁸⁰ Es importante destacar que la ley 24.714 es más amplia que el subsistema no contributivo que establece el decreto, ya que aquella incluye asignaciones por embarazo, nacimiento, adopción, ayuda escolar. A partir del 1 de mayo de 2011 ANSES amplió la cobertura de la AUH a las



por hijo para protección social cuyo objetivo es extender el beneficio previsto en aquella ley que establece la asignación mensual por hijo menor de 18 años que estuviese a cargo del beneficiario, así como la asignación por hijo con discapacidad sin límite de edad, a aquellos grupos familiares que se encuentren desocupados, que desempeñen su actividad en la economía informal o que trabajen en el servicio doméstico y perciben un salario inferior al Salario Mínimo Vital y Móvil.

La asignación universal por hijo (AUH) consiste, entonces, en el cobro de una suma de dinero mensual, no remunerativa, que ANSES (Administración Nacional de Seguridad Social) abona por cada hijo menor de 18 años o con discapacidad, sin límite de edad, a las familias que no cuenten con cobertura social y se encuentran en situación de vulnerabilidad. De esta manera, el Estado busca asegurarse que los niños, niñas y adolescentes asistan a la escuela, realicen los controles médicos de salud, y cumplan con el calendario de vacunación obligatorio. Este beneficio le corresponde a los hijos/as de las personas desocupadas, que trabajan en el mercado informal o que ganan menos del salario mínimo, vital y móvil.

El decreto que creó la AUH establece los requisitos para acceder a esta prestación:

- Ser argentino nativo o naturalizado o con residencia legal en el país mínima de 3 años previos a la solicitud.;
- Acreditar identidad mediante presentación de DNI, tanto del titular del beneficio como del menor;
- Acreditación del vínculo entre la persona que percibirá el beneficio y el menor, mediante partida de nacimiento u otra documentación en caso de tutela, curatela o adopción.
- Para menores hasta cuatro años, acompañar constancias de cumplimiento de controles sanitarios y vacunatorios; para menores

mujeres embarazadas desde la semana doce de gestación hasta el nacimiento o interrupción del embarazo, a través de la Asignación por Embarazo para Protección Social. Esta medida incluye a las mujeres embarazadas que se encuentran desocupadas; a las monotributistas sociales; a las que se desempeñan en la economía informal o en el servicio doméstico y perciben un salario igual o inferior al salario mínimo vital y móvil. Perciben el 80 por ciento de la asignación y el 20 por ciento restante al momento del nacimiento del hijo.



desde los cinco años, acompañar además certificados de escolaridad en escuelas públicas exclusivamente.

- Que el padre o madre (quien cobre la AUH en nombre de su hijo/a) como sus hijos/as se encuentren debidamente acreditados y relacionados en la Base de personas de ANSES.

Asimismo, la Resolución de la ANSES No. 393 reglamentaria del decreto, determina que los tres años de residencia en el país se le exige tanto al niño/a como a los padres o tutores (quien cobra el beneficio).⁸¹

Este conjunto de requisitos amerita varias consideraciones. La primera de ellas es que se trata de una prestación que se prevé destinada a todos aquellos niños, niñas y adolescentes residentes en la República Argentina que se abonará a sólo uno de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada persona menor de 18 años que se encuentre a su cargo, o sin límite de edad cuando se trate de un hijo con discapacidad. Por otro lado, la percepción de dicha asignación se encuentra condicionada al cumplimiento de los controles sanitarios y educacionales obligatorios para las personas menores de edad.

Sin embargo, la asignación familiar tal como está prevista en la ley 24.714, no está sujeta a ninguna condicionalidad en cuanto al cumplimiento de obligaciones sanitarias ni educacionales. La Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), con fecha 18 de noviembre de 2009, dictó la resolución 3939/2009 que reglamenta la asignación universal por hijo para protección social.

En otro orden de ideas está el requisito de la residencia en Argentina: (i) para el titular; (ii) para el niño/a o adolescente, que además debe ser (iii) legal.

El requerimiento de una cierta cantidad de años para el titular (padre, madre, curador, adoptante, etc.) es irrazonable si consideramos, como hemos dicho, que el (verdadero) titular es el niño/a. Nótese que por ejemplo aún

81 Art. 5 de la mencionada resolución: "Para acceder a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social el titular y el niño, adolescente y/o persona discapacitada deberán residir en la República Argentina, ser argentinos, nativos o naturalizados, o con residencia legal en el país no inferior a tres (3) años previos a la solicitud."



tratándose de un niño/a nacido en Argentina (que no tiene por ello requisitos de cierto tiempo de residencia), si sus progenitores, tutores, curadores o adoptantes no llevan en el país un mínimo de tres años, se verá impedido de acceder al beneficio, poniéndolo en una situación de grave desventaja, discriminatoria por demás, respecto de aquellos niños igualmente nacidos en Argentina cuyos padres son, además, argentinos.

Para el caso del plazo de residencia exigido a niños/as y adolescentes, la razonabilidad debe ser examinada en función del fin perseguido, esto es, atender una situación de vulnerabilidad tanto como implementar una política que supere el factor de desigualdad legal dado por el empleo formal o no formal: nuevamente, si el padre o madre estuviera en el mercado formal de trabajo, ninguno de estos requisitos le sería exigible.

Por último, ambas residencias tienen por requisito su “legalidad”. Desde el punto de vista de una política inclusiva, desconoce las dificultades para acceder a una residencia tal, con frecuencia a raíz de la misma situación de exclusión o vulnerabilidad que la AUH intenta paliar; desde el punto de vista de la normativa migratoria, esta legalidad así exigida contradice lo dispuesto en la ley de migraciones nro. 25.871, en cuanto esta reconoce que “No podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso a... la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria” (art. 8). Finalmente, contradice lo dispuesto en la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), ya que ella prohíbe discriminar en el reconocimiento y ejercicio de los derechos en razón de la nacionalidad o la condición migratoria de los niños/as o de sus padres (art. 2).

Finalmente, merece una consideración la exigencia de DNI: su establecimiento como requisito es discriminatoria para el caso de las personas extranjeras ya que pueden poseer otro documento que acredite su identidad (ej. Pasaporte, cédula), emitido por su país de origen. En ese sentido, se ha señalado que el acceso al DNI es un derecho y no una obligación de la persona migrante;⁸² en todo caso, es obligación del Estado argentino do-

82 UNLA-UNICEF (2010), Estudio sobre los derechos de niños y niñas a cinco años de la nueva ley de migraciones http://www.unla.edu.ar/documentos/centros/derechos_humanos/Estudio_completo.pdf, p. 38.



cumentar a las personas en su territorio y bajo su jurisdicción, y en cuanto tal no es una responsabilidad que pueda ser desplazada para ubicarla en cabeza de la persona y emplearla en su contra. Más aún, la falta de DNI habla más de las dificultades y hasta de las deficiencias estatales que de un abandono por parte de las personas; en muchos casos, la misma situación de exclusión es el obstáculo para acceder a la documentación.

El avance que representa la AUH, entonces, aparece mermado por las limitaciones y contradicciones que se presentan en su implementación, tanto por su instrumentación en cabeza de padre o madre el titular del derecho es el padre, madre o tutor y no el niño/a como por las distinciones realizadas entre nacionales y extranjeros con residencia legal e irregular. Aunque entre los fundamentos de la AUH se menciona la ley 26.061 y el interés superior del niño⁸³ así como la obligación del Estado de establecer políticas de inclusión de niños, niñas y adolescentes, se requiere una variedad de requisitos que contradicen aquella declaración de la AUH sobre el alcance a todos los niños y niñas que se encuentren en el territorio argentino (coherente con las obligaciones asumidas por el Estado argentino en virtud de la CDN)⁸⁴ y requiere un escrutinio muy estricto frente al principio de igualdad y no discriminación.

En particular, porque debe entenderse el principio de igualdad y no discriminación como una doble garantía: las políticas estatales deben asegurar el acceso a derechos sin ningún tipo de distinción respecto del niño/a y también, respecto de sus padres o representantes. Esto marca que la exigencia de DNI a estos últimos contravenga aquella disposición del artículo 2 de la CDN que prohíbe negar o restringir derechos de los niños en razón de cualquier condición de los padres.

Como decíamos, la regulación de la AUH termina introduciendo una dis-

83 Entre los fundamentos se menciona, justamente, la ley 26.061 de Protección Integral, en particular lo dispuesto en su artículo 3, que entiende por interés superior del niño la máxima satisfacción, integral y simultánea de los derechos y garantías establecidos en la ley, entre los que se encuentran el derecho a la educación y a los beneficios de la seguridad social.

84 La CDN explícitamente señala el deber de los Estados de respetar los derechos enunciados en ella y de asegurar su aplicación a cada niño sujeto a su jurisdicción, sin distinción alguna e independientemente del origen nacional, étnico o social, el sexo, el idioma, la religión, la opinión política o de otra índole, la posición económica, los impedimentos físicos, el nacimiento o cualquier otra condición del niño, de sus padres o de sus representantes legales.



tinción entre aquellos hijos de residentes que cuentan con empleo formal (y que perciben la asignación que prevé la ley 24.714) y los hijos de residentes que, paradójicamente, a pesar de encontrarse en una situación de mayor vulnerabilidad por carecer de un trabajo formal, deben acreditar tres años de residencia: para aquellos primeros no hay, con acierto, estipulado ningún plazo.⁸⁵

En síntesis, podemos señalar que, sin perjuicio de los aspectos positivos que implica el reconocimiento de derechos sociales en la población en situación más vulnerable, el decreto no ha receptado cabalmente los principios generales establecidos en la nueva ley migratoria y su decreto reglamentario sobre el acceso a derechos sin distinciones, así como tampoco los estándares internacionales sobre derechos humanos.

Plan Nacer/ SUMAR

El “Plan Nacer” (actualmente Programa SUMAR) es un programa nacional para personas que no tienen obra social ni prepaga. Asegura, en forma gratuita, la atención y el cuidado de la salud para mujeres embarazadas y puérperas, niños y niñas de hasta seis años. El Plan Nacer sí requiere inscripción.

Entre los requisitos del plan se exigía la presentación del DNI. De esta manera, un universo de niños y niñas migrantes e hijos/as de migrantes que no poseen DNI en muchos casos, por demoras administrativas ajenas a su voluntad, pueden quedar excluidos de estos programas de salud. Como se ha referido, la actual ley de migraciones 25.871 establece que “No podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria. Las autoridades de los

85 De hecho, la exigencia de un cierto tiempo de residencia resulta incompatible con la propia Ley de Migraciones; ésta establece directivas claras respecto al acceso a derechos de las personas migrantes, imponiendo al Estado la obligación de asegurar las condiciones que permitan una efectiva igualdad de trato (artículo 5) y el acceso igualitario de los/as migrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, particularmente en relación con servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social (artículo 6).



establecimientos sanitarios deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria". De allí que no sólo el DNI (que supone una residencia legal) no pueda ser exigido tanto para el acceso a salud como a asistencia social sino que las mismas autoridades de Salud tienen la obligación de orientar a la persona que no lo posea para acceder a una residencia.

En este contexto, Plan Nacer/SUMAR participó de las mesas interinstitucionales que realizó la Universidad Nacional de Lanús en el marco del proyecto con UNICEF Argentina, y en el primer encuentro de este año, la representante de Plan Nacer comentó que ya no exigían DNI en la inscripción y realizaron una guía para los efectores del plan, para que ellos conozcan la ley de migraciones y los derechos de los migrantes. De todas formas en la página web sigue vigente el requisito de DNI.

Conectar Igualdad

El Programa Conectar Igualdad es una iniciativa que busca recuperar y valorizar la escuela pública con el fin de reducir las brechas digitales, educativas y sociales en toda la extensión de nuestro país. El Programa contempla el uso de las netbooks tanto en el ámbito escolar como también en la casa de modo tal que se logre un impacto en la vida diaria de todas las familias y de las más heterogéneas comunidades de la Argentina. Fue creado por Decreto 459/2010.

Entre los requisitos exigidos se encuentran: DNI, CUIL del alumno/a, apellido, nombres, DNI y CUIL de la persona que va a firmar el comodato (madre, padre, tutor o adulto responsable). El sitio web del Programa ofrece una lista de preguntas y respuestas de la cual surgen dos interrogantes fundamentales:

¿Qué pasa con los alumnos/as extranjeros que aún no tienen documentación? En este caso la ANSES genera un CUIL provisorio con el que el alumno/a puede ser ingresado en el aplicativo. Para ello el organismo solicitará cierta documentación de acuerdo a su situación de residencia. Si no logran reunir la información necesaria para que ellos o sus padres generen un CUIL, los referentes deben contarlos en la cantidad de alumnos que



se carguen en las “secciones”.

¿Qué documentación pide la ANSES para generar el CUIL de alumnos/as extranjeros? Para extranjeros con residencia permanente en el país se necesita la misma documentación que para los argentinos. Para extranjeros con residencia no permanente en el país es necesario el certificado de la *Dirección Nacional de Población y Migraciones*⁸⁶ o pasaporte o permiso de ingreso al país expedido por consulados o en Virtud de Convenios Internacionales; si el alumno no tiene CUIL, la netbook se asociará al CUIL del responsable, a diferencia de los otros en la que se asocia al CUIL del alumno. En los casos en que ni el alumno, ni la madre, padre o adulto responsable posea CUIL, la netbook será asociada al CUE (Código Único de Establecimiento) del establecimiento escolar, para el uso de alumnos que no tienen documentación. Deberán permanecer en el establecimiento hasta tanto las mismas puedan ser asociadas a un CUIL y se haya firmado el correspondiente comodato.

Esta exigencia de DNI comparte la problemática con todos los casos donde se solicita esta documentación: excluye a los niños y niñas extranjeros que aún no han obtenido su DNI así como a todos y todas los que, aun habiendo nacido en el país, por una u otra razón no cuentan con el referido documento. La dificultad que se observa en estos casos sería, en principio, la falta de información de los/as operadores sobre cómo abordar un caso tal de carencia de documentación. Por el momento, las soluciones suelen depender de las gestiones individuales de los directivos, docentes, padres y madres, que comienzan a buscarlas una vez que los niños/as ya han recibido en las instituciones educativas una respuesta negativa a su inclusión en el programa.

Pensiones no contributivas

Otro ejemplo de condiciones desiguales para el acceso a derechos entre nacionales y extranjeros es la regulación de las pensiones no contributivas. Su objetivo es, de manera similar a otros planes sociales, compensar situaciones de emergencia y vulnerabilidad social extrema. En el ámbito

86 Nota: esta Dirección no existe; debe referirse a la Dirección Nacional de Migraciones.



nacional, las pensiones no contributivas son de tres tipos: (i) por vejez⁸⁷ (ii) por invalidez⁸⁸ y (iii) para madres de siete o más hijos.⁸⁹

Todas ellas exigen para la población migrante una cantidad de años de residencia legal en el país que varía de acuerdo al tipo de pensión no contributiva que se trate. La pensión para madres con siete o más hijos se exige una residencia legal de quince años, la pensión por invalidez exige una residencia legal de veinte años y la pensión por vejez exige una residencia legal de cuarenta años. De esta manera, se exige, además de las circunstancias previstas para cada caso, el requisito adicional de contar con un mínimo tiempo de residencia en el país.

A grandes rasgos, estas tres pensiones presentan dos principales problemas en su regulación: el primero, derivado de la razonabilidad (en rigor, de la ausencia de ella) al momento de fijar la cantidad de años para acceder a la pensión de que se trate. En el caso de la pensión por discapacidad en particular, la exigencia de 20 años de residencia en el país implica que los niños y niñas migrantes no son elegibles para acceder a una pensión tal. De hecho, en el caso "RAD", fallado por la Corte Suprema de Justicia, se declaró la inconstitucionalidad de este requisito. La Corte sostuvo, expresamente, que la pensión por invalidez fue establecida "para cubrir contingencias sociales absolutamente extremas, vale decir, situaciones que ponen en juego de manera palpable y potente, la subsistencia misma de la persona humana, de una persona carente de recursos o amparo, por usar vocablos del propio decreto 432/97". Por ello, también dijo que "por mayor que fuese el margen de apreciación que corresponda dispensar al legislador o reglamentador en la presente materia, no cabe duda alguna que sumar a dichos críticos requerimientos un plazo de residencia, en el caso, de veinte años aun cuando también rigiera en igual medida para los argentinos, incluso nativos, implica... un liso y llano desconocimiento del derecho a la seguridad social... en grado tal que compromete el derecho a la vida..."⁹⁰

87 Regulada por la ley 13.478 y su decreto reglamentario 582/03.

88 Regulada por ley 18.910, decreto reglamentario 432/97.

89 Regulada por la ley 23.746, decreto reglamentario 2360/90.

90 "R.A.D. c- Estado Nacional", sentencia del 4 de septiembre de 2007. T. 330 F. 3853.



Por demás, estos decretos delimitan estrictamente la forma en la que debe acreditarse ese tiempo: en el caso de pensiones por discapacidad y por vejez, la residencia deberá acreditarse mediante la presentación del DNI; de esta manera se excluye del sistema a los migrantes que por su condición migratoria irregular no pueden acceder al documento, también a quienes habiendo regularizado su situación migratoria, tienen su documento en trámite o a quienes residen en el país desde hace más tiempo que el que indica su documento⁹¹, que es un caso muy frecuente a la vista de la imposibilidad de regularizar bajo la ley de migraciones anterior. Asimismo, quedan fuera del ámbito de protección aquellas personas migrantes que carecen de todo tipo de documentación.

Por su parte, la pensión para madres de siete o más hijos es aquella que se otorga a mujeres que sean o hayan sido madres de siete o más hijos nacidos vivos, propios o adoptados. La madre no debe estar amparada por ningún tipo de prestación de carácter previsional, jubilación, pensión, retiro o prestación no contributiva; no debe tener bienes, ingresos ni recursos de cualquier tipo que permitan su subsistencia y la de su grupo familiar, ni parientes obligados a prestar alimentos, con capacidad económica suficiente para proporcionarlos en un importe igual o superior al de la pensión instituida.

Para las madres migrantes se requiere, además, que acrediten una residencia mínima y continuada en el país de quince años inmediatamente anteriores al pedido de la pensión. Los fundamentos de la irrazonabilidad de esta restricción son similares a los expuestos para la pensión por discapacidad: si el derecho a reclamar esta pensión resulta de las condiciones especiales de vulnerabilidad en las que se encuentra una madre de siete o más hijos (nótese que se guarda silencio sobre la edad o estado civil de los hijos/as) que no posee recursos económicos suficientes, carece de todo fundamento la exigencia de quince años de residencia en el país para acceder al beneficio.

91 Por el caso de la documentación para pensiones para madres de más de 7 hijos, véase en este mismo capítulo el apartado 4.2.2.



Monotributo social

El Monotributo Social es un régimen tributario optativo, creado con el objeto de facilitar y promover la incorporación a la economía formal de aquellas personas en situación de vulnerabilidad social que han estado históricamente excluidas. Debe tratarse de emprendedores en situación de vulnerabilidad social que no generen ingresos anuales superiores a \$32.196 –monto vigente desde el mes de diciembre de 2011. Asimismo, la actividad económica debe ser genuina y estar enmarcada en el Desarrollo Local y la Economía Social, respondiendo al perfil productivo de cada región. Las personas físicas deben presentar: Documento Nacional de Identidad (DNI), Libreta Cívica (LC) o Libreta de Enrolamiento (LE) y fotocopia de la 1° y 2° hoja. En caso de ser extranjero deberá presentar hasta la 3° hoja inclusive; y el monto a pagar es de 50 pesos.⁹²

En principio, el requisito del DNI comparte todas las consideraciones para esta exigencia cuando se aplica a personas migrantes.

Jóvenes con más y mejor trabajo

Según la información disponible en el sitio web oficial correspondiente,⁹³ el programa tiene como objetivo generar oportunidades de inclusión social y laboral de los jóvenes, a través de acciones integradas que les permitan construir el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo. Podrán participar jóvenes de 18 a 24 años de edad, que tengan residencia permanente en el país, no hayan completado el nivel primario y/o secundario de escolaridad y se encuentren desempleados. Los jóvenes interesados en participar del programa, deberán solicitar una entrevista en la Oficina de Empleo Municipal correspondiente a su domicilio de residencia. Donde deberán

92 Información colectada de:

<http://www.desarrollosocial.gob.ar/Uploads/i1/Tramites/Tr%C3%A1mite%20Monotributo%20Social.pdf> (consultado el 22 de julio de 2013).

93 <http://www.trabajo.gov.ar/jovenes/> (consultado el 22 de julio de 2013)



presentar el DNI (actualizado a los 16 años de edad), y la constancia de CUIL. Un orientador entrevistará a los jóvenes interesados para ampliar la información y completará o actualizará su historia laboral. Finalizado este registro, ambas partes firmarán un convenio de adhesión al programa que se remitirá, para su validación, a las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral del MTEySS.

En principio, el requisito del DNI comparte todas las consideraciones para esta exigencia cuando se aplica a personas migrantes.

A NIVEL PROVINCIAL

Más vida

Según la información oficial disponible,⁹⁴ el programa “Más vida” busca mejorar las condiciones de nutrición, crecimiento y desarrollo de la población materno infantil; fortalecer capacidades de las familias; consolidar redes sociales; brindar asistencia alimentaria y saberes para el desarrollo de la maternidad. Las beneficiarias no deben poseer empleo en relación de dependencia con más de seis meses de antigüedad ni percibir ingresos que superen la línea de pobreza. Además, deben cumplir con la escolarización de las y los niños, el calendario de vacunación y la asistencia a las capacitaciones del plan.

Las beneficiarias deben presentar informe social elaborado por el municipio y firmar acta de compromiso que define las pautas a cumplir. Requiere la presentación de DNI de la madre y de sus hijos/as. Específicamente la página de la Municipalidad de Lomas de Zamora y de General Pueyrredón mencionan el plan, y la presentación de DNI.

En principio, el requisito del DNI comparte todas las consideraciones para esta exigencia cuando se aplica a personas migrantes.

94 http://www.desarrollosocial.gba.gov.ar/subsec/politicas_sociales/programas/masvida.php (consultado el 22 de julio de 2012).



Unidad de desarrollo infantil

El Programa de Unidades de Desarrollo Infantil brinda atención alimentaria, estimulación y apoyo en el proceso de enseñanza y aprendizaje a niños/as con el objeto de complementar las acciones de la familia y la escuela. Se priorizaran las siguientes características: familias numerosas, madres o padres solos, desocupación o subocupación, violencia familiar. La prestación puede ser recibida por una institución, pero en el caso de tratarse de personas físicas se solicita el DNI de los padres y de los hijos.

En principio, el requisito del DNI comparte todas las consideraciones para esta exigencia cuando se aplica a personas migrantes.

Servicio alimentario escolar

El SAE busca garantizar la cobertura nutricional a la población escolar de la provincia; población escolarizada en situación de vulnerabilidad (hogares con jefe/a desocupado/a, con precariedad laboral o trabajo de baja remuneración) y situación habitacional precaria (residir en villas de emergencia, asentamientos, viviendas precarias). La incorporación se realiza a través del consejo escolar, que eleva la nómina de inscriptos. El financiamiento es cubierto por el Ministerio de Salud y el control de calidad por las asociaciones cooperadoras. La planilla de adhesión al plan acepta documento extranjero pero no admite personas indocumentadas.

Esta ausencia de previsión sobre la situación de personas indocumentadas es transversal a distintas políticas y no exclusiva de personas extranjeras: con frecuencia, la denegación del acceso a varias prestaciones sociales se origina en la concepción de los mismos formularios, como hemos visto por ejemplo a través de las modificaciones hechas por Plan Nacer/SUMAR.

Como también hemos señalado, los distintos operadores escolares y de salud tienen bajo la nueva ley de migraciones la obligación de orientar a la persona migrante para superar su situación de indocumentación, aspecto que debería ser incorporado en las instrucciones dirigidas a los administrativos y otros funcionarios encargados de los planes.



Pensiones sociales

La ley 10.205 y el decreto 1197/85 regulan las pensiones sociales en la provincia de Buenos Aires. Existen pensiones sociales por vejez, por invalidez, a las madres con hijos, a la niñez desamparada, y a los padres, tutores, guardadores de menores de edad con discapacidad. Las pensiones sociales por vejez y por invalidez exigen una residencia en el país, en forma ininterrumpida y previa al pedido de pensión, de cinco años para los ciudadanos argentinos, nativos o naturalizados y de diez años para los extranjeros. En todos los casos se exigirá además tener residencia continuada en el Territorio de la Provincia durante un período de dos años anteriores al pedido del beneficio.

Las pensiones sociales a las madres con hijos exigen que la familia a pensionar tenga en la Provincia una residencia ininterrumpida y previa al pedido de pensión de cinco años para los ciudadanos argentinos, nativos o naturalizados, y de diez años para los extranjeros.

El artículo que describe los requisitos para las pensiones a huérfanos o menores desamparados no exige una determinada cantidad de años de residencia en el país ni en la Provincia; ni tampoco hace diferencia entre argentinos y extranjeros.

Por último, las pensiones a los menores de 21 años discapacitados psíquica o físicamente en forma permanente exige residencia ininterrumpida previa al pedido de pensión en la Provincia de Buenos Aires por el término de dos años, con la única excepción de aquellos menores de dos años de edad, con la condición de que sus padres o representantes legales cumplan con ese requisito al momento de hacer efectiva la solicitud.

Los períodos de residencia exigidos, aunque son menores a los solicitados por las pensiones nacionales, comparten las críticas que se efectuaron a los plazos en general: el balance entre la cantidad de años exigida y la situación de emergencia o vulnerabilidad a tutelar. En dicho balance, donde se analiza el margen de discrecionalidad del poder estatal para establecer requisitos razonables de acceso a pensiones, la duda debe operar a favor de la persona migrante.



A NIVEL MUNICIPAL

Lomas de Zamora

- *Pases de Transportes de Pasajeros por Discapacidad:* En el sitio web oficial de la Municipalidad de Lomas de Zamora aparece, como requisito para gestionar el pase de transportes de pasajeros por discapacidad, la presentación del documento de identidad.

La normativa que lo justifica incluye: (i) Ley provincial 10.592: Régimen jurídico básico e integral para las personas discapacitadas; (ii) Decreto 1149/90: Régimen jurídico básico e integral para las personas discapacitadas; (iii) Ley 22.431: Sistema de protección integral de los discapacitados; (iv) Decreto 498/83: Sistema de protección integral de los discapacitados. (v) Ley 24.314: Sistema de protección integral de los discapacitados. Accesibilidad de personas con movilidad reducida.

- *Certificado Único de Discapacidad:* En el sitio web oficial de la Municipalidad de Lomas de Zamora aparece como requisito para gestionar el certificado único de discapacidad la presentación del documento de identidad.

La normativa que lo justifica incluye: (i) Ley 22.431: Sistema de protección integral de los discapacitados; (ii) Ley 24.901: Sistema de prestaciones básicas en habilitación y rehabilitación integral a favor de las personas con discapacidad;

En este marco hemos de notar que ninguna de las dos leyes hace referencia a la presentación de un documento de identidad, sin embargo entre los requisitos que figuran en la página web se exige.

- *Servicio de Promoción y Protección de Derechos Sociales a Discapacitados y Adultos Mayores:* En el sitio web oficial de la Municipalidad de Lomas de Zamora aparece, como requisito para acceder a este programa, la presentación del documento de identidad.

La normatividad que lo justifica incluye: -(i) Ley 24.314: Sistema de protección integral de los discapacitados. Accesibilidad de per-



sonas con movilidad reducida. Modificación de la ley N° 22.431; (ii) ley 24.417: Protección contra la violencia familiar; (iii) Decreto 235/96: Protección contra la violencia familiar;

Nuevamente, ninguna de las leyes hace referencia a la presentación de un documento de identidad, sin embargo entre los requisitos que figuran en la página web se exige.

Moreno

- *Silla de ruedas*: los requisitos para solicitarla son: 1) Resumen de Historia Clínica o certificado médico con diagnóstico actualizado; 2) Orden médica que indique la necesidad de utilizar la silla de ruedas; 3) Fotocopia de DNI del paciente, del garante y de la persona que realizará el trámite; 4) Certificación negativa de ANSES (puede sacarla por internet desde la página web de ANSES); 5) CUIL del paciente.

La Matanza

- *Vacunación Antigripal y Neumológica*: la Secretaría de Salud facilita a la Secretaría de la Tercera Edad las vacunas que son aplicadas de manera gratuita en la Federación de Centros de Jubilados y Pensionados de La Matanza. Los interesados deben presentar DNI y pertenecer a este grupo etario.

OTRA NORMATIVA

Junto con la revisión de los programas sociales, se analizó legislación en busca de restricciones en el ejercicio de derechos a personas migrantes o exigencias discriminatorias. Se encontró dicho rasgo en las siguientes normas:

- Ley 10.471, Régimen para la carrera profesional hospitalaria. Se exige la nacionalidad argentina para ingresar al régimen:



“Artículo 4, Inciso b: Son requisitos para la admisibilidad en el presente régimen: b) Ser argentino nativo, por opción o naturalizado”

- Ley 10.579, Estatuto del docente de la Provincia de Buenos Aires:

“Artículo 57: Para solicitar ingreso en la docencia como titular, el aspirante deberá reunir los siguientes requisitos: a) (Texto según Ley 13936) Ser argentino nativo, por opción, naturalizado o extranjero, en estos últimos dos casos haber residido cinco años como mínimo en el país y dominar el idioma castellano”

- Ley 10.430, Ley de empleo público de la Provincia de Buenos Aires.

“Artículo 2. Admisibilidad. Son requisitos para la admisibilidad: a) Ser argentino nativo, por opción o naturalizado. Por excepción, podrán admitirse extranjeros que posean vínculos de consanguinidad en primer grado o de matrimonio con argentinos, siempre que cuenten con CINCO (5) años como mínimo de residencia en el país. Asimismo, se admitirán extranjeros cuando se tenga que cubrir vacantes correspondientes a cargos indispensables de carácter profesional, técnico o especial. La reglamentación preverá los plazos a otorgar a los extranjeros, para la obtención de la carta de ciudadanía”

A MODO DE CIERRE

Luego de este relato podemos concluir que existen dos grandes requisitos que suponen una situación desigual para las personas migrantes: la exigencia de DNI y los años de residencia legal, junto con su prueba. Sobre la primera exigencia, nos hemos referido en el apartado dedicado a la AUH; sobre los otros, deben tenerse en cuenta los distintos compartimentos que implica el solicitar ciertos años de residencia legal: (i) el plazo en sí mismo, cantidad de años que puede ser abiertamente irrazonable o, en casos concretos, atentar contra la protección que se busca; (ii) el requisito de la “legalidad”, que desconoce tanto las dificultades, incluso todavía



hoy, para obtener una residencia tal. Piénsese que por la cantidad de años que se solicita en general, la exigencia de residencia “legal” debe haber sido obtenida cuando era prácticamente imposible acceder a ella, bajo el sistema regido bajo la llamada “ley Videla”; (iii) la prueba de esta residencia, normalmente sólo acreditable por documentación expedida por Dirección Nacional de Migraciones. Esto olvida que, como lo ha señalado la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la residencia es una cuestión de hecho que, como tal, puede ser probada por distintos medios;⁹⁵ esto incluye, por supuesto, la residencia en condiciones de “irregularidad”.

A ello se suman ciertos rasgos que aún perviven en ciertas leyes: los que pensaban la ciudadanía como, además de exclusivamente territorial, portadora de una idoneidad calificante o un umbral mínimo de lealtad para acceder a ciertos lugares dentro de la esfera estatal.

Para algunas de las situaciones mencionadas ya se han encontrado soluciones, en especial cuando se trata de impedimentos en el acceso a derechos por carencia de DNI. Sin embargo, se observa una falta de difusión de esas soluciones existentes en la aplicación de leyes o acceso a programas, por lo que, muchas veces, las personas migrantes quedan a disposición de la buena voluntad de quien se ocupa de la gestión o resolución del trámite respectivo.

95 Corte Suprema de Justicia de la Nación, Ni, I Hsing s/carta de ciudadanía, día 23 de junio de 2009.



ANEXO 4

COMENTARIOS SOBRE EL MARCO REGULATORIO DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Constitución de la Provincia de Buenos Aires Art. 55 y Ley 13.834

a. "...El defensor del pueblo tiene a su cargo la defensa de los derechos individuales y colectivos de los habitantes de la provincia de Buenos Aires..." Aquí se destaca un aspecto positivo de la Constitución toda vez que hace mención a los habitantes no a los ciudadanos. En concordancia a ello la ley 13.834 art. 20 dice que podrán dirigirse al defensor del pueblo toda persona física o jurídica que se considere afectada... Y no constituirá impedimento alguno la nacionalidad, residencia, sexo, etc.

b. El art. 55 de la Constitución señala que el defensor del pueblo "...Ejerce su misión frente a los hechos u omisiones de la administración pública, fuerzas de seguridad, entes descentralizados o empresas del estado". Esos hechos u omisiones deben constituir un ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario o negligente de sus funciones, también debe supervisar los servicios públicos que estén a cargo de la provincia o sus empresas concesionarias. (No hace mención a las empresas privadas).

c. El cargo de Defensor del Pueblo dura 5 años, reelegible por un segundo periodo y tiene autonomía funcional y política, es nombrado y/o removido por la legislatura de la Provincia. Respecto a este punto es de destacar que en la ley que regula el funcionamiento de la defensoría 13.834 en su artículo 1 inc. a, cuando menciona los requisitos para ser elegido defensor del pueblo dice: Ciudadanía natural en ejercicio o legal después de 5 años de obtenida y residencia inmediata de 1 año para los que no sean nativos de la provincia. Queda abierto el interrogante si esa diferencia de requisitos entre ciudadanía natural y legal puede considerarse discriminatoria.

d. En cuanto a la actuación del defensor el art. 12 de la ley 13.834 dispone que: "puede promover acciones administrativas y judiciales para lograr el cumplimiento de su cometido" y en el segundo apartado establece que



puede, a pedido de parte interesada o de oficio iniciar o proseguir cualquier tipo de investigación que sea conducente para el esclarecimiento de los hechos u omisiones de la administración pública, fuerzas de seguridad, empresas concesionarias etc.

e. La ley en ningún momento hace mención de prohibición alguna a poder continuar con causas judiciales ya iniciadas ni mucho menos prohíbe expresamente intervenir como *Amicus Curiae*. Por ello no parece existir un obstáculo legal para que el Defensor del Pueblo pueda intervenir en causas ya iniciadas ni para presentar *Amicus*.

f. Por último el art. 14 inc. f que regula las funciones del Defensor del Pueblo lo faculta a promover acciones administrativas y judiciales en todos los fueros inclusive el federal.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abramovich, V. "Los estándares interamericanos de derechos humanos como marco para la formulación y el control de las políticas sociales," en Anuario de Derechos Humanos, Santiago de Chile, Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile, 2006.

Baer, G.; Benitez, N.; Contartese, D. y Schleser, D. (2011) "El trabajo inmigrante en una etapa de recuperación del empleo e integración sudamericana" en Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Organización Internacional del Trabajo, *La Inmigración Laboral de Sudamericanos en Argentina*. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y Organización Internacional del Trabajo.

Cabella, W., Pellegrino, A. (2005) Una estimación de la emigración internacional uruguaya entre 1963 y 2004. Unidad Multidisciplinaria. Facultad Ciencias Sociales. Documento de Trabajo, No. 70.

Cavadas MJ, López-Arroba, MI. (2012). La comunicación y el enfoque basado en derechos: Una visión desde las Defensorías del Pueblo. CIC Cuadernos de Información y Comunicación, 17, 267-285

Ceriani Cernadas P. y Fava R (Coordinadores) (2010), Estudio sobre los derechos de niños y niñas migrantes a 5 años de la nueva ley de migraciones. Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús, Centro de Derechos Humanos.

Ceriani Cernadas, P. (2004), "Nueva ley: un paso hacia una concepción distinta de la migración," en R. Giustanini (comp.), *Migración: un derecho humano*, Buenos Aires, Prometeo

Cerrutti, M. 2005. "La migración peruana a la Argentina: su evolución y características" en *Población de Buenos Aires*, Año 2 (2): 7-25.

Cerrutti, M. 2006. "Problemas de salud, utilización de servicios de salud y conductas preventivas de los migrantes limítrofes en la Argentina" en Elizabeth Jelin (Dir.) "Salud y Migración Regional. Ciudadanía, Discriminación y Comunicación Intercultural", Buenos Aires: IDES.

Cerrutti, M. (2009) "Diagnóstico de las poblaciones de inmigrantes en la



Argentina” en Serie de Documentos de la Dirección Nacional de Población, Num 02. Buenos Aires: Dirección Nacional de Población, Secretaría del Interior.

Cerrutti, M (2011) *Salud y Migración Internacional Mujeres Bolivianas en la Argentina*. Buenos Aires: Fondo de Población de las Naciones Unidas, UNFPA y Centro de Estudios de Población, CENEP.

Cerrutti, M. y Binstock, G. (2012) Los estudiantes inmigrantes en la escuela secundaria. *Interhación y Desafíos*. Buenos Aires: UNICEF

Cerrutti, M. y Freidin, B. 2004. “Evaluando La Calidad de la Atención en Servicios de Planificación Familiar en la Ciudad de Buenos Aires: Medidas Estandarizadas y Percepción de las Usuaris”. Informe Final. Preparado para la Organización Mundial de la Salud.

Cerrutti, M. y Maguid, A. (2010) “Familias divididas y cadenas globales de cuidado: la migración sudamericana a España” Serie Políticas Sociales Num. 163. División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago de Chile.

Cerrutti, M. y Parrado E. (2002) “Salud y Migración en un Contexto de Integración Económica: El Caso de la Migración Paraguaya a la Argentina” Informe Final. Preparado para la Organización Panamericana de la Salud.

Corte IDH, (1999) El Derecho a la Información sobre la Asistencia Consular en el Marco de las Garantías del Debido Proceso Legal. Opinión Consultiva OC-16/99 de 1 de octubre de 1999. Serie A No. 16

Corte IDH (1999), Caso de los “Niños de la Calle” (Villagrán Morales y otros) contra Guatemala. Fondo. Sentencia de 19 de noviembre de 1999. Serie C nº 63. Párr. 144

Corte IDH (2003), Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, Opinión Consultiva OC-18/03 del 17 de septiembre de 2003. Serie A nro. 18

Corte IDH (2005), Caso de la Comunidad Indígena Yakye Axa contra Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 17 de junio de 2005. Serie C nº 125.

Corte IDH (2004), Caso Tibi contra Ecuador, Excepciones Preliminares, Fon-



do, Reparaciones y Costas, Sentencia de 7 de septiembre de 2004, Serie C no. 114.

Corte IDH (2004), Caso Instituto de Reeducción del Menor contra Paraguay. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Serie C nº 112.

Corte IDH (2006), Caso Claude Reyes y otros contra Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 19 de septiembre de 2006. Serie C nº 151.

Corte IDH (2006), Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya contra Paraguay. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 29 de marzo de 2006, Serie C nº 146.

Corte IDH (2006). Caso Montero Aranguren y otros (Retén de Catia) contra Venezuela. Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia del 5 de julio de 2006, serie C, no. 150.

Corte IDH (2010), Informe sobre inmigración en Estados Unidos: detenciones y debido proceso, OEA/Ser.L/V.II.Doc. 78/10, 30 de diciembre de 2010. 184 páginas. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/Migrantes2011.pdf>

Declaración y Programa de Acción de Viena, Conferencia Mundial de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, 25 de junio de 1993.

Dirección Nacional de Población (2011) Encuesta Sobre Migración, Fecundidad y Familia (EMFF 2011), Serie de Documentos de la Dirección Nacional de Población, Núm. 5, Buenos Aires: UNFPA, Dirección Nacional de Población.

García, L. (2010), Migración y derechos humanos. Implicancias de la Nueva Política Migratoria argentina, tesis de maestría. Serie tesis nro. 22, Universidad Nacional de La Plata. Disponible en: http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/Tesis/tesis%20lila%20garcia.pdf

García, L., "Estándares migratorios en el sistema interamericano de derechos humanos y derecho humano a migrar en Argentina", Revista de Derechos Humanos, año 2 nro., 2013.



Heines, B. (2010), "The right to migrate as a human right: the current argentine immigration law", *Cornell International Law Journal*, nro. 43, pp. 471 y ss

Iraizoz Lopez-Arroba, María. La eficacia de las Defensorías del Pueblo iberoamericanas en la protección de los derechos humanos: estudio comparado. Tesis doctorales. Univ. Alcalá. Dep. Fundamentos de Derecho y Derecho Penal. 2011.

Jelin, Elizabeth, Alejandro Grimson y Nina Zamberlin (2006), "¿Servicio?, ¿Derecho? ¿Amenaza? La llegada de inmigrantes de países limítrofes a los servicios públicos de salud", en Elizabeth Jelin (dir.), *Salud y Migración Regional. Ciudadanía, Discriminación y Comunicación Intercultural*, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (ides).

Mombello, Laura (2006), "Alternativas de atención en salud basadas en la interculturalidad. La cercanía barrial y la acción institucional", en Elizabeth Jelin (dir.), *Salud y Migración Regional. Ciudadanía, Discriminación y Comunicación Intercultural*, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (ides).

OACDH: "Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo", Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2006, pp. 16.

Pinto, M., (1997), *Temas de derechos humanos*, Buenos Aires: Editores del Puerto.

Pinto, M. (2004), *El derecho internacional. Vigencia y desafíos en un escenario globalizado*, Buenos Aires: FCE,

Sen, A (2002): *El derecho a no tener hambre*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2002.

Valladares-Lanza LANZA, L. (1998). *The challenges facing the Ombudsman in Latin America*: En: *The International Ombudsman Yearbook*, 2: 159-165.

UNLA-OIM (2007), "Los estándares internacionales en materia de derechos humanos y políticas migratorias", Documento presentado en la VII Conferencia Sudamericana de Migraciones, Caracas, República Bolivariana de



Venezuela, 2-3 de julio de 2007

Vior, E.; Bonilla, A. (2008), "El derecho humano a la migración y las ciudadanías interculturales emergentes: el caso de la minoría de origen boliviano en la Ciudad de Buenos Aires". Ponencia presentada en el X Congreso de Antropología Social, Posadas, 5 al 8 de agosto de 2008.