



POLÍTICA MIGRATORIA: LEGISLACIÓN Y PRÁCTICAS PROFESIONALES EN EL ÁMBITO DE LOS DERECHOS SOCIALES

Lic. Julieta Nicolao¹

RESUMEN

El artículo se propone reflexionar sobre el acceso de las poblaciones inmigrantes a los derechos sociales en las esferas de la educación, la salud y los servicios sociales en dos municipios del interior de la Provincia de Buenos Aires. Para ello, se abordan distintos niveles de análisis que incluyen desde la producción de normas por parte del Estado en el ámbito migratorio, la generación de políticas públicas específicas y otras que definen la exclusión/inclusión de extranjeros a distintos derechos y beneficios sociales; y los mecanismos formales e informales por parte de distintas instancias o agentes públicos que obstaculizan o promueven el ejercicio de esos derechos.

PALABRAS CLAVE: inmigración latinoamericana; política migratoria; ley 25.871; derechos sociales.

Introducción

Los análisis centrados en la forma en que los inmigrantes acceden a sus derechos reconocidos formalmente se ubican en la discusión sobre la edificación de una ciudadanía substancial para los extranjeros, entendiendo a la ciudadanía como un proceso de construcción dinámico en el que están involucrados diversos actores. Se parte del entendimiento de que el principal actor en este terreno es el Estado en sus diferentes niveles, a través de la producción de normativas y políticas en el ámbito de la migración que regulan específicamente el acceso gradual de los inmigrantes a la titularidad de derechos (Pereyra, 2005).

Estas políticas de migraciones cuentan con tres componentes centrales: las políticas de *regulación* y *control*, que incluyen las reglas y condiciones de ingreso y acceso a la residencia de los extranjeros en el territorio del país receptor; las políticas de *integración*, orientadas a proporcionar a los extranjeros a los servicios derivados de su acceso a derechos sociales y económicos; y las políticas de *nacionalidad*, que determinan las formas de incorporación de los inmigrantes a la comunidad política del país receptor (López Sala, 2005). Las primeras, determinan y atraviesan a las dos últimas.

¹ Miembro de la Planta Permanente del Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPI - UNCPBA), Becaria CONICET, nicolao_j@yahoo.com.ar

Además de las leyes migratorias de fondo producidas a nivel nacional (al menos en el caso argentino²), también se incluyen en este nivel a aquellas políticas públicas que se diseñan desde distintas instancias gubernamentales, cuya elaboración e implementación implican una interpretación o reinterpretación de la letra de la ley. Entre estas se incluyen políticas públicas específicamente abocadas a regular alguna cuestión vinculada al fenómeno migratorio o a la situación de los migrantes (elaboradas principalmente en el plano nacional); y aquellas que regulan el acceso de la población en general a distintos derechos o bienes sociales, cuyas condiciones formales de acceso determinan la inclusión/exclusión de los inmigrantes. Este segundo grupo de políticas públicas, se diseñan en los distintos niveles del Estado (nacional, provincial, municipal) y en distintas ámbitos gubernamentales y afectan las múltiples dimensiones de la inserción social de la población extranjera (trabajo, salud, desarrollo social, educación, interior, justicia y derechos humanos, entre otros).

Ahora bien, como señala Pereyra (2005), la política migratoria, así como todo el marco legal que define los derechos de los migrantes en las distintas áreas de participación social, constituyen elementos centrales para asegurar una ciudadanía plena (e incluso constituyen un marco de referencia desde el cuál se pueden hacer reclamos cuando estas no se cumplen), pero no son suficientes. En tal sentido, se advierte sobre la necesidad de atender a otros niveles: fundamentalmente, a aquellos mecanismos formales e informales que facilitan u obstaculizan el acceso de los extranjeros a distintas esferas sociales. En este plano, juegan un rol fundamental las instituciones sociales legitimando o no legitimando esos derechos, aplicando o ignorando normas; apareciendo con frecuencia experiencias de discriminación³ individual (a cargo de una persona o grupo de personas) o institucional (como parte de un sistema legal o prácticas administrativas) (Pereyra, 2005). Como advierte Mármora (2009), pueden existir marcos normativos de avanzada en términos de reconocimiento de derechos ya sea sociales, políticos o civiles en una sociedad de recepción, que coexisten con excesos de la fuerza pública al momento de su aplicación; excesos que pueden vincularse a prácticas administrativas poco transparentes por parte de agentes estatales hasta las más extremas manifestaciones de discriminación “por portación de rostro” a las que se ven sometidos los inmigrantes en muchos países de acogida.

El presente trabajo que aborda una reflexión general sobre el acceso de las poblaciones migrantes latinoamericanas en el interior de la Provincia de Buenos Aires a los derechos sociales en las áreas mencionadas (educación, salud, servicios sociales), se realiza desde una perspectiva que abarca los distintos niveles de análisis expuestos, con una mirada integradora, identificando obstáculos en cada uno de estos planos, a partir un examen situado y contextualizado.

² En algunos países del mundo, los Estados subnacionales tienen la facultad de elaborar sus propias legislaciones migratorias.

³ Según el INADI “La discriminación es el comportamiento que se deriva del prejuicio, negando derechos y oportunidades a los grupos que son objeto de la discriminación, y se sustenta en el sentimiento de superioridad y autoafirmación de un grupo sobre otro” (INADI, 2012: 14).

En esta línea, el trabajo también involucra un planteo sobre la práctica del trabajo social en el ámbito de la migración, pretendiendo iniciar una discusión sobre una temática que no ha recibido una atención central desde la producción de conocimiento de esta disciplina en nuestro país.

Este artículo se enmarca y tiene como principal sustento, los hallazgos de investigación obtenidos en el proyecto «Las organizaciones de inmigrantes latinoamericanos en el interior de la Provincia de Buenos Aires y el acceso a derechos sociales: Tandil y Pinamar como estudios de caso», proyecto que llevó adelante el Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL)⁴ de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, con financiamiento del Observatorio Social Legislativo de la Honorable Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires⁵. Esta investigación implicó un trabajo de campo que involucró un total de 145 personas entrevistadas entre población extranjera y agentes del Estado de ambos Municipios; puesto que se partió de asumir que el análisis de acceso a derechos exigía insoslayablemente escuchar, en primera medida, la voz de los actores sociales sujetos de derecho, y en segundo término, la de aquellos agentes del Estado que en cada una de las áreas estudiadas median e intervienen directamente en su acceso (denominados en adelante, agentes públicos/estatales)⁶.

De forma sintética vale advertir que se trabajó en ambos municipios con las poblaciones de origen paraguayo, boliviano, peruano, uruguayo y chileno, por su predominancia numérica en relación a grupos procedentes de otros países de América Latina. Se realizaron entrevistas de carácter semiestructurado⁷ -individuales y otras de carácter colectivo- que permitieron recoger el testimonio de 48 inmigrantes entre los dos municipios⁸. En cuanto a las entrevistas a actores sociales, en el plano educativo, fueron entrevistados entre los dos municipios un total de 75 agentes públicos, combinando el testimonio de docentes de los distintos niveles, integrantes de los Equipos de Orientación Escolar⁹ -en adelante, EOE- y directivos. En el ámbito de la salud y los servicios sociales fueron entrevistadas 22 agentes públicos que se desempeñan

⁴ Sitio oficial: www.ceipi.org.ar

⁵ El mismo se desarrolló durante el año 2011, en el marco del Programa «Consulta, Capacitación e Investigación para la Actividad Legislativa», que llevó adelante el mencionado organismo.

⁶ Estos últimos se denominarán en este trabajo como agentes públicos o agentes estatales. En el ámbito educativo incluye docentes, directivos, y miembros de Equipos de Orientación Escolar; y en el ámbito de la salud y los servicios sociales, incluye personal administrativo, profesionales -médicos, trabajadores sociales-, y funcionarios políticos.

⁷ Existe una guía de asuntos/interrogantes, pero el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información sobre un tema específico, por lo tanto, no todas las preguntas están predeterminadas (Hernandez Sampieri et al, 2006). A su vez, las preguntas, su orden, y la comunicación de las mismas se adecuan a los entrevistados.

⁸ Las entrevistas incluyeron a dirigentes actuales o referentes históricos de las organizaciones en las que están nucleadas las poblaciones migratorias, y luego, hombres y mujeres no pertenecientes a colectividades organizadas. A su vez, el 57% del total fueron mujeres, tomando en consideración el papel protagónico que ejercen en la gestión de derechos y servicios sociales para el grupo familiar (Pérez, 2011).

⁹ Funcionan dentro de las instituciones educativas en todos los niveles, modalidades y Centros Educativos Complementarios, y se ocupan de la atención, orientación y acompañamiento de niños/as y adolescentes, jóvenes y adultos con el propósito de contribuir a la inclusión educativa y social a través del aprendizaje.

laboralmente en las instituciones de salud pública y acción social más significativas de ambos Municipios. Las entrevistas combinaron el testimonio de funcionarios políticos, miembros de equipos técnicos y personal administrativo, entendiendo que aportan miradas diferenciadas en torno al problema de investigación.

1. Breve caracterización del referente empírico: los municipios de Tandil y Pinamar.

Según datos oficiales del Censo de Población, Hogares y Vivienda de 2010, la Provincia de Buenos Aires, principal destino histórico de la inmigración internacional en Argentina, acoge en la actualidad a un número total de 941.941 inmigrantes, cifra que equivale al 52% del total de extranjeros que residen en el país¹⁰ (INDEC, 2011). El hecho que la mencionada investigación se haya desarrollado en el territorio del interior de la Provincia, responde en gran medida, a la necesidad de atender y conocer la situación de la población inmigrante en este espacio geográfico, tomando en consideración que la mayoría de los trabajos y estudios actuales en la materia, tienden a concentrarse en los Partidos del Gran Buenos Aires, donde se encuentra contemporáneamente localizado el grueso de esta población.

En los Partidos del interior, aunque numéricamente menor, la inmigración internacional, también detenta un alto impacto; en efecto, estos municipios¹¹ acogen en la actualidad a casi 200.000 extranjeros -3,5% de su población total-, en un 75% conformado por inmigrantes regionales¹² (DPE, 2011). En este contexto, la selección de los Municipios de Tandil y Pinamar, responde, entre otras razones, al alto crecimiento demográfico que registran ambos partidos que supera la media provincial; la importante cifra de población extranjera que poseen en el contexto del interior de la provincia -pero con proporciones diferenciadas en términos relativos a la población total de cada Municipio-; y a las estructuras económicas disímiles, que enriquecen la investigación desde el punto de vista de la elección de estos destinos como lugar de residencia para los inmigrantes.

A saber, Tandil, ciudad cabecera del partido homónimo, es clasificada dentro de las consideradas Aglomeraciones de Tamaño Intermedio (ATI) (Vapñarski y Gorojsvsky, 1990) de mayor crecimiento en el interior de la Provincia de Buenos Aires. El municipio está compuesto por las localidades de María Ignacia (Vela), Gardey, De la Canal, Desvío Aguirre y la zona rural. Su población total al 2010 es de 123.871 habitantes (INDEC, 2010), registrando entre 2001-10 un crecimiento demográfico estimado en el 14 %. Tiene una estructura económica diversificada en la que sobresalen

¹⁰ A su vez, el porcentaje de población extranjera sobre población total en esta provincia (6%) supera la media nacional (4,5%) (INDEC, 2011).

¹¹ Incluye a los 110 municipios que no conforman el Gran Buenos Aires.

¹² Con esta expresión se hace referencia a los grupos poblacionales originarios de la región latinoamericana en general, aunque en su mayoría, procedente de países limítrofes y de Perú.



la industria manufacturera, la agricultura y el comercio, y en términos geográficos, se encuentra emplazada estratégicamente en el centro de la provincia.

En este partido la población extranjera asciende a 2.205 habitantes según el Censo de 2010 y se localiza principalmente en la ciudad cabecera, tradicional receptora de inmigrantes desde mediados del siglo XIX. El 62% del total de población inmigrante es de origen regional, y presenta la siguiente distribución:

Cuadro 1: Partido de Tandil. Inmigración regional por país de nacimiento

Inmigrantes regionales	Bolivia	Brasil	Chile	Paraguay	Perú	Uruguay
1106	150	51	338	394	72	101
100%	13,60%	4,60%	30,60%	35,60%	6,50%	9,10%

Fuente: Elaboración propia en base a Censo e Población, Hogares y Vivienda 2010

Por su parte, Pinamar, cabecera del partido que lleva el mismo nombre, de acuerdo a los últimos datos censales, muestra un crecimiento poblacional altamente significativo que la convierte en un caso paradigmático: de 20.666 habitantes para el 2001, la población total al 2010 alcanzó los 25.415 habitantes (INDEC, 2010), con un crecimiento cercano al 24%. Estas cifras señalan el paso de la categoría de Pueblo Grande a Ciudad Pequeña (Vapñarski y Gorojsvsky, 1990) en un corto lapso de tiempo. Emplazado en el este de la provincia -sobre el Atlántico-, cuenta con una estructura económica totalmente divergente a la de Tandil, concentrada en actividades vinculadas al turismo como la construcción, la hotelería y el comercio. Su población extranjera según el Censo de 2010 es de 3.506 personas, aunque la mayoría de los informantes entrevistados declaran que existe un número de extranjeros que supera ampliamente las 4.000 personas. Se localizan en los distritos de Pinamar, Ostende y Valeria del Mar en ese orden de relevancia; y prácticamente no existe población extranjera en Cariló -la otra localidad que conforma este Municipio-.

Los inmigrantes de origen regional constituyen en este caso el 88% de la población extranjera, y presentan la siguiente distribución:

Cuadro 2: Partido de Pinamar. Inmigración regional por país de nacimiento.

Inmigrantes regionales	Bolivia	Brasil	Chile	Paraguay	Perú	Uruguay
3089	1309	25	207	1024	200	324
100%	42,40%	0,80%	6,70%	33,10%	6,50%	10,50%

Fuente: Elaboración propia en base a Censo e Población, Hogares y Vivienda 2010



En ambos municipios los grupos migratorios de origen regional presentan una alta concentración de personas en edades activas (grupo de 14-64 años de edad), que da cuenta del carácter esencialmente laboral de esta migración. Por su parte, existen diferencias en la composición por sexos de estas poblaciones: a diferencia del Municipio de Tandil, donde existe un predominio femenino del orden del 57%, la cantidad de mujeres y hombres es prácticamente la misma en el Partido de Pinamar.

1. a. Los sistemas educativos, sociales y de salud pública en Tandil y Pinamar

En relación a las esferas de análisis que se contemplarán en este trabajo, vale señalar de forma sintética que en el orden educativo, según los datos del relevamiento anual 2009, Tandil cuenta con un total de 217 unidades educativas provinciales distribuidas en 55 establecimientos de nivel inicial, 57 de nivel primario, 46 de nivel secundario y 10 de nivel superior no universitario, entre otras modalidades como jóvenes y adultos (21); especial (19), artística (6) y Educación física (1); una Universidad Nacional y un Colegio Secundario también de dependencia nacional. Este Municipio posee una matrícula total aproximada de 40.000 alumnos, de los cuales el 77,24% asiste a establecimientos de gestión estatal.

Por su parte, Pinamar cuenta con un total de 32 unidades educativas distribuidas en 8 establecimientos de nivel inicial, 8 de nivel primario, 7 de nivel secundario y 1 de nivel superior no universitario, entre otras modalidades como jóvenes y adultos (3); especial (4) y Educación física (1), contando con una matrícula total de 8.163 alumnos, de los cuales el 92% asiste a establecimientos de gestión estatal.

En el ámbito de los servicios sociales y de salud pública, Tandil cuenta con un Hospital Municipal y un Hospital de Niños con alcance regional, una red local de 16 Centros de Atención Primaria de la Salud (en adelante, CAPS), distribuidos en la planta urbana y suburbana, y 5 Salas rurales. También, desde el nivel provincial, existen centros especializados que se suman a la atención y prevención de la salud pública. Este Municipio tiene una gestión descentralizada del área de desarrollo social con 14 centros comunitarios distribuidos a través del proceso de zonificación municipal, en cercanía o fusionados con los centros de salud y en articulación con otras instancias, como por ejemplo, el Servicio Local de Promoción y Protección de los Derechos del Niño (en adelante Servicio Local).

En Pinamar, por su parte, la Secretaría de Salud y de Acción Social del Municipio tiene bajo su órbita un Hospital Municipal que trabaja en conexión con dos CAPS -uno localizado en Ostende y el otro en Valeria de Mar-. En casos de atención en alta complejidad se realizan derivaciones a los Hospitales Interzonales de Mar del Plata. La Dirección de Acción Social cuenta con una dependencia en Pinamar, y con

trabajadores sociales presentes en los CAPS y en el Hospital. Estas áreas se articulan con el Servicio Local, la Casa del Adolescente, entre otros espacios.

Para finalizar y como dato significativo, vale advertir que a pesar de la fuerte presencia de inmigrantes regionales en los dos Partidos analizados, en ninguno de ellos se ubican representaciones consulares de sus países de origen¹³, instancias que representan el principal vínculo con las autoridades de los Estados de nacimiento en la defensa de sus derechos.

2. El Estado y la producción de normas en el ámbito migratorio

Para abordar uno de los primeros niveles de análisis expuestos en la introducción, vinculado al reconocimiento formal de derechos por parte del Estado receptor en el ámbito de la migración, se debe precisar que en Argentina, las unidades político-administrativas provinciales sólo regulan lo concerniente al acceso de la población extranjera a derechos políticos en sus respectivas jurisdicciones (tercer componente de las políticas migratorias de acuerdo a la definición expuesta al principio), mientras que sus derechos y obligaciones con arreglo al resto de las esferas de la sociedad de acogida se rigen por la legislación producida en el ámbito nacional.

Al respecto, este país define actualmente su política migratoria en base a la ley 25.871, sancionada y promulgada por el parlamento argentino durante los años 2003 y 2004, respectivamente. Diversos trabajos de investigación ponen sobre el tapete cómo la entrada en vigencia de esta normativa abrió una nueva etapa en lo que refiere al tratamiento político que recibe el fenómeno migratorio en este país, hasta el momento regulada por una legislación sancionada durante el último gobierno de facto¹⁴ (Giustiniani, 2004; Novick, 2004, 2005; Mármora; 2004; Nicolao, 2010, 2011; entre otros). Entre los elementos más destacados que consagra esta nueva norma, vale mencionar: a)- la introducción de un enfoque de derechos (reconocimiento del derecho humano a migrar, a la igualdad de trato, a la reagrupación familiar, al debido proceso en situaciones de detención y expulsión, a recibir información y asesoramiento por parte del Estado, entre otros); b)- una concentración en la promoción de la regularización documentaria de los extranjeros, que fue la prioridad en materia de generación de políticas públicas en este terreno desde el lanzamiento del Plan Patria Grande¹⁵; c)- una

¹³ En líneas generales, los consulados más cercanos en la mayoría de los casos, son los que funcionan en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (a aproximadamente 350 kms. de distancia de ambos partidos), a excepción de Paraguay que cuenta con representación consular en el partido de Gral. Pueyrredón (a una distancia de 122 y 168 kms. de Pinamar y Tandil, respectivamente), y Chile, también en este último y en el Municipio de Bahía Blanca (a 550 kms. del primero y 350 del segundo).

¹⁴ Ley Num. 22.439/1981, conocida como “Ley Videla”.

¹⁵ Este programa fue lanzado en el año 2006 a instancias del gobierno presidencial del Dr. Néstor Kirchner, diseñado e implementado a partir de los decretos 836/2004 y 578/2005, cuyo fin fue instrumentar el artículo 23, inciso “1” de la ley 25.871, hasta tanto se lanzara el decreto reglamentario de esta norma, que garantizaría los mismos derechos por trámite ordinario. Constituyó un Plan Nacional de

perspectiva regionalista, asociada a la facultad que asume el Estado nacional a establecer esquemas de tratamiento diferenciados para los inmigrantes procedentes de países con los cuáles Argentina comparte un marco de integración regional; que se consagró fuertemente en el ámbito de la admisión y acceso a la residencia (Nicolao, 2010; 2011).

En el plano que compete a los objetivos específicos de este artículo se destacan las disposiciones 6,7 y 8 de la ley 25.871:

El artículo sexto dispone que *“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 lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social”*.

Lo más trascendente en este plano es que la condición de irregularidad no limita ni condiciona este derecho para los extranjeros. El artículo 7 dispone que: *“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 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”*.

Del mismo modo, según el artículo 8: *“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 establecimientos sanitarios deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria”*. En casos de irregularidad, la identidad de los extranjeros podrá ser demostrada mediante la documentación extendida por las autoridades de su país de origen o consulados en la República Argentina.

Estas disposiciones marcan un quiebre sustancial con la anterior normativa migratoria (ley 22.439), la cuál sólo garantizaba el acceso a los derechos a la educación y la salud para aquellos extranjeros que hubiesen obtenido una residencia temporaria o permanente, disponiendo la obligación de los empleadores y trabajadores de establecimientos educativos y de la salud (públicos y privados), a denunciar la existencia de inmigrantes en condición irregular. Definitivamente, la ley 25.871 puso blanco sobre negro en este terreno.

A los fines del presente análisis también debe destacarse que la igualdad de trato entre extranjeros y nacionales que consagra el artículo 4, que queda reafirmada en el artículo 13 del mismo texto donde se establece que: *“se considerarán discriminatorios todos los actos u omisiones determinados por motivos tales como etnia, religión,*

Normalización Documentaria Migratoria, dirigido a los extranjeros procedentes de países miembros y asociados del Mercosur.

nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, género, posición económica o caracteres físicos, que arbitrariamente impidan, obstruyan, restrinjan o de algún modo menoscaben el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la Constitución Nacional, los Tratados Internacionales y las leyes”.

Por su parte, el derecho de los inmigrantes a recibir información que dispone la ley 25.871, se convierte en uno de los elementos más importantes que, como se observará en los apartados subsiguientes, atraviesa el ejercicio de todos sus derechos y obligaciones en las sociedades de acogida. En virtud del mismo, el Estado debe proporcionar a los inmigrantes información sobre sus derechos y obligaciones con arreglo a la legislación vigente (inciso a); los requisitos establecidos para su admisión, permanencia y egreso del país (inciso b) y cualquier otra cuestión que le permita o facilite cumplir formalidades administrativas o de otra índole en Argentina (inciso c). Este aspecto se revela como esencial para al logro de una efectiva igualdad de trato, ya que la falta de información, a veces agravada por la barrera idiomática, se convierte en un obstáculo en el acceso a distintos derechos reconocidos formalmente.

En este campo, el reglamento de la ley 25.871 (Decreto 616/2010) dispone que la Dirección Nacional de Migraciones (en adelante, DNM¹⁶), en colaboración con los gobiernos nacional, provincial y municipal, deberá desarrollar diversas acciones para garantizar el derecho a la información: a)- dictar cursos periódicos de capacitación para sus agentes para que tomen conocimiento sobre los derechos, deberes y garantías de los extranjeros; b)- organizar un sistema de formación e información sobre los derechos y deberes que acuerda la ley para funcionarios, empleados públicos y personal que se desempeña en entes privados que tienen trato con los extranjeros, en especial las entidades educativas, de salud, alojamiento y transporte; c)- brindar información en materia migratoria a extranjeros, en especial para facilitar los trámites necesarios para cumplir con su radicación, contemplando la utilización de sus lenguas de origen, entre otros.

3. El acceso efectivo de los inmigrantes regionales a los derechos sociales en Tandil y Pinamar

En este apartado se presentan las principales problemáticas identificadas en el ejercicio real de derechos sociales por parte las poblaciones inmigrantes en el espacio geográfico analizado. Las reflexiones que se expondrán se sustentan en los testimonios obtenidos en el trabajo de campo realizado en el marco del proyecto de investigación citado en la introducción, y complementado con un análisis de un amplio espectro de documentación normativa.

¹⁶ Este organismo funciona en la órbita del Ministerio del Interior y Transporte de la Nación, y es la instancia gubernamental encargada de ejecutar la política migratoria argentina.

La exposición destaca aquellos elementos, problemas, situaciones, desafíos que son comunes a los dos Municipios, aunque se realizarán algunas diferenciaciones para cada caso. Asimismo, se observan problemáticas comunes en las tres esferas bajo análisis (educación, salud y servicios sociales), sobre todo entre las dos últimas, y otras que se circunscriben a cada área específica.

3.1. Diversas cuentas pendientes: difusión de la norma, formaciones de agentes públicos e información para la población extranjera.

Uno de los problemas más importantes que emerge para el ejercicio de derechos sociales, educativos, y sanitarios (entre otros ámbitos) por parte de los inmigrantes, está constituido por el desconocimiento generalizado que se detectó entre esta población sobre la actual legislación migratoria, y por ende, sobre los derechos y obligaciones a los que están sujetos en la sociedad que los acoge. Ninguno de los 48 inmigrantes entrevistados declaró conocer el contenido o alguna característica específica de la actual ley nacional de migraciones -con excepción de los temas vinculados al acceso a la residencia legal para algunos casos concretos-. Esto llama poderosamente la atención si se toma en cuenta que prácticamente el 50% de los inmigrantes entrevistados constituyen referentes históricos o dirigentes actuales de organizaciones de inmigrantes, y que por ende, estos hombres y mujeres ejercen representación del colectivo encabezando demandas políticas y sociales diversas en la sociedad receptora.

Esta situación indica que las disposiciones de la ley 25.871 sobre la obligación del Estado en la difusión del contenido de la norma y el derecho de la población extranjera a recibir *información* en las distintas esferas expuestas arriba, no se cumplen, todo lo cual impide a los inmigrantes asumirse definitivamente como sujetos de derechos (CDH-UNLA, 2010). Como entiende Pereyra: “(...) la lucha por el ejercicio de derechos implica necesariamente la concepción de sí mismos como sujetos de derecho... sólo se lucha por un derecho en la medida en que se lo conciba como tal” (2005: 64).

Ahora bien, esto se ve agravado y es en gran parte consecuencia del escaso conocimiento que poseen sobre la ley los agentes públicos de las distintas esferas estatales relevadas, que son los responsables de la aplicación de la norma en estos ámbitos. Al respecto, éstos declaran en líneas generales, no haber recibido capacitación por parte del Estado -nacional/provincial/municipal- sobre cuestiones vinculadas a los derechos de la población extranjera, y sobre todo, información que les permita brindar orientación a los inmigrantes con los trámites de regularización migratoria como disponen los citados artículos 7 y 8 de la ley 25.871.

Esta situación que surgió de los testimonios obtenidos, se cotejó con información institucional y documentaria, que permite afirmar la ausencia de programas o políticas públicas específicas -en los espacios territoriales bajo estudio- que apunten a *difundir, formar e informar* a los trabajadores sobre los derechos de las personas

migrantes; de manera tal que estos sean incapaces de actuar -como determina la ley- de agentes transmisores hacia las comunidades migrantes. Este es un de los principales retos a superar en lo inmediato; puesto que hasta el momento, la búsqueda de información y conocimiento en este terreno queda librada a factores tales como el interés particular y el compromiso social de cada agente público determinado:

Creo que hay un desconocimiento general de la ley y los derechos que confiere a los inmigrantes. Hay muchas intervenciones desde el sentido común, opinión personal... de la pertenencia de clase de los profesionales... Creo que estamos lejos de acercar nuestras intervenciones al texto de la ley, no sólo por la insuficiencia de recursos o algunas limitaciones puntuales para los inmigrantes, sino por la postura ideológica que tiene la mayoría respecto de los inmigrantes..." **(Trabajadora social de Centro Comunitario, Tandil, Entrevista 20 de septiembre de 2011).**

Una de las madres de los niños bolivianos le está tramitando la residencia a su hijo y está preocupada porque no le llegan los papeles... acudió a la escuela para pedir ayuda... Este último mes estuve abocada a esto, desesperada, investigando por todas partes... desconozco por completo cómo es el procedimiento.... Lo que hice fue averiguar información por internet junto a esta mamá... y ver cuál era el estado en el que se encuentra su expediente, para saber en que etapa está.... También llamé a la Oficina Legal y Técnica del Municipio y me dijeron que este espacio había funcionado hasta 2008. La verdad es que yo siento que no tengo las herramientas para ayudarla... **(Trabajadora social, miembro de E.O.E / Establecimiento de Educación Primaria, Tandil, Entrevista 2 de septiembre de 2011).**

No estoy capacitada para dar ese tipo de información... Tengo el caso de una mamá chilena que tiene su DNI en trámite hace más de un año y uno de sus hijos padece una enfermedad psicopatológica... el chico podría recibir una pensión pero no la puede cobrar hasta que su madre no tenga su documento argentino. Empecé a averiguar como ayudarla con el tema del DNI y conseguí un número de teléfono y una página web... ingresé para averiguar pero me rebotan constantemente, entonces más que eso no pude hacer... **(Responsable del Programa Envión, Pinamar, Entrevista 1 de septiembre de 2011)**

3.2. La situación documentaria como condicionante para el acceso a derechos

Como se desprende de los testimonios anteriores, la investigación ha permitido constatar que la irregularidad migratoria¹⁷ y la no posesión del documento nacional de identidad, constituye otro de los problemas centrales que obstaculiza el acceso de los inmigrantes de origen latinoamericano a los derechos sociales en la sociedad receptora.

¹⁷ Situación que define a aquellos extranjeros que han ingresado o permanecido en un país distinto al país de origen, sin cumplimentar los requisitos administrativos que la legislación de ese país requiere a tal efecto.

En el ámbito de la salud y los servicios sociales, se encuentran situaciones diferenciadas por Municipio: en el Partido de Tandil no se registraron casos en los cuáles se les niegue la atención sanitaria y social a la población extranjera que no tiene su situación migratoria regularizada. Sin embargo, sí aparecen restricciones en el Partido de Pinamar. Entre los ejemplos más alarmantes figuran la exigencia del DNI y un año de residencia en el Partido para ser atendidos en el Hospital Municipal; la exigencia del DNI para aquellos casos de derivación a hospitales de mediana y alta complejidad en Mar del Plata; o el requisito de un año de residencia en el Partido para el acceso a la asistencia alimentaria.

Cuando se interroga a los agentes estatales sobre quién dispone este tipo de requisitos, señalan que se trata de normativas internas de cada institución. Si bien gran parte de los informantes advierten que a pesar de estas exigencias, la población inmigrante sin documentos se atiende y asiste de todas maneras, esto queda librado a la buena voluntad y predisposición de las personas que se desempeñan en estos ámbitos - en donde confluyen una enorme diversidad de discursos y prácticas sobre el tema-, mientras que los requisitos formales plantean una clara limitación.

Como el hospital es arancelado [*esta característica de desmiente en el siguiente testimonio*], la gente que no puede abonar, se dirige al servicio social. Ahí se les pide el documento, ya que deben acreditar un año de residencia en el Partido para ser atendidos. Si no cuentan con eso, se supone que no se los puede atender, aunque en la práctica no sucede....Desde que se hizo el hospital, esto funciona así... Pero más complicado es cuando hay que transferir algún paciente a Mar del Plata -ya que en Pinamar no tenemos alta complejidad-.... ahí sí el tema del documento es un verdadero obstáculo, mientras que en el hospital de alguna u otra manera se los atiende. **(Trabajadora Social, Hospital Municipal, Pinamar, Entrevista 7 de septiembre de 2011).**

El peor problema es cuando se tienen que atender o hacerse estudios en Mar del Plata, en el “Materno Infantil”. Los turnos se piden desde acá, y si los niños no tienen DNI, no te sacan el turno... Cuando nosotros desde el Servicio hacemos reclamos generalmente se escudan en que el hospital de Pinamar no es público, sino arancelado, eso es un invento! **(Integrante Servicio Local, Pinamar, Entrevista 7 de septiembre de 2011).**

Por ejemplo... para las ayudas alimentarias, exigen un año de residencia. Si nosotros nos encontramos con una persona que hace seis meses que está acá y tiene esa necesidad, obviamente le damos el alimento obviando la norma... **(Trabajador de la Dirección de Acción Social de la Municipalidad de Pinamar, Entrevista 8 de septiembre de 2011).**

Las restricciones se dan por la falta de DNI, pero si en algún momento me hacen historia por eso yo lo manejo internamente. Lo entrego por fuera. Porque la política es expulsar... si yo les digo que le quiero sacar un apoyo a un inmigrante me van a decir dales los pasajes... esa es la política que hay hoy por hoy, pero no es la mía...

tiene que ver con la decisión de cada profesional (**Trabajadora Social de Centro Comunitario, Tandil, Entrevista 23 de septiembre de 2011**)

En tal sentido, la investigación permite arribar a la conclusión que en Pinamar, en la actualidad, las condiciones de acceso de la población extranjera a la atención sanitaria o a la asistencia social, están determinadas por la condición migratoria, la complejidad de la atención que se requiere, y por determinados comportamientos de administrativos o profesionales que en ambas esferas lo promueven o dificultan. En este último caso, también se ubican algunos testimonios del Partido de Tandil.

Resolver este tipo de contradicciones en el plano normativo-reglamentario local es un paso esencial para evitar que el efectivo goce de los derechos sociales de la población inmigrante recaiga en la decisión discrecional o arbitraria de cada institución o agente que intervenga y medie en el acceso a ese derecho. Queda clara que estas situaciones dan cuenta de violaciones al artículo 8 de la ley 25.871, pero también obliga a un replanteo sobre la efectividad de las políticas públicas que se han desarrollado en el plano de la regularización, problemática que merece un análisis en detalle, pero que excede los objetivos de este artículo.

En el ámbito educativo, la falta de documentación también constituye un obstáculo importante, no tanto para el ingreso al sistema educativo, ya que no se han detectado casos de denegación en estas circunstancias, sino más bien, en lo que refiere a la obtención de títulos y certificados escolares. En este plano, si bien desde la Escuela generalmente se exige a los padres que inicien los trámites para la obtención de la residencia legal de sus hijos, muy pocas veces se cumple con la tarea institucional de brindar asesoramiento en esta materia. En tal sentido, y con algunos casos excepcionales, se observa una falta de acompañamiento y de comprensión desde el ámbito educativo sobre las difíciles situaciones que atraviesan las familias inmigrantes, que en la mayoría de los casos analizados, se trata de familias que han experimentado duras trayectorias migratorias y dificultades de todo tipo en su inserción en la sociedad receptora. Vale un testimonio revelador:

Hay casos de falta de documentación... hay una chica en sexto que si no realiza la documentación no puede recibir el título, aparentemente esta en trámite hace años y la madre no se ocupa del tema. La madre había puesto en un momento una abogada para que le solucione la cuestión, pero después por desinterés de la mujer todo quedo en la nada... y nosotros no podemos intervenir en ese tema si ella no se ocupa (**Miembro EOE, Escuela Secundaria, Tandil, 30 de agosto de 2011**)

3.3. Políticas públicas que violan la igualdad de trato: restricciones en los programas sociales y de salud

Otra de las situaciones más graves que marcan dificultades en el ejercicio de derechos sociales (principalmente, en el ámbito de la salud y los servicios sociales) fue

identificada a partir de la observación de la falta de coincidencia entre los agentes públicos entrevistados sobre las posibilidades de acceso de los inmigrantes a determinados programas sociales y de salud pública. Esto se interpretó como un señal de confusión por parte de éstos en relación a la implementación de los mismos, así como prácticas profesionales que de facto no respetan algunas normativas restrictivas y encuentran grietas o vías para facilitar parte de los beneficios a los extranjeros que no cuentan con DNI, lo cuál obviamente no es factible y aplicable en todos los casos.

La cuestión alimentaria, zapatillas ropa, eso si lo podes gestionar, ahora cuando es un apoyo económico, y no están en la legalidad, eso no te lo permiten. Ahí tenés tu limitación, porque a lo otro lo manejas... **(Trabajadora Social de Centro Comunitario, Tandil, Entrevista 23 de septiembre de 2011)**

Salvo contadas excepciones, los informantes naturalizan la discriminación -en razón de nacionalidad o condición migratoria- que plantean estas políticas.

Para todos los programas que vienen de provincia o de nación, necesitas el documento. No se deja nunca de lado al extranjero para el acceso a ningún beneficio, el único requisito es el DNI, y la antigüedad dependiendo del programa y su reglamentación **(Trabajadora social, Dirección e Acción Social, Pinamar, Entrevista 8 de septiembre de 2011).**

Ahora bien, la revisión de documentación normativa revela la existencia de criterios de exclusión hacia la población inmigrante en algunos de estos programas: a veces de modo directo, determinando la imposibilidad o la exigencia de criterios especiales para los extranjeros (como un período de tiempo mínimo de residencia en el país), o encubierto, como sucede comúnmente a través de la exigencia del DNI, que termina excluyendo a la población extranjera irregular -la más vulnerable- e incluso, a aquella que ha iniciado sus trámites de regularización, pero que aún no ha recibido su DNI. Como interpretan Madrid y Ruiz,(2011), los casos en los que se establecen las mayores restricciones se registran en aquellas prestaciones sociales que implican transferencias de recursos monetarios o bienes materiales. Es el caso de la Asignación Universal por Hijo (AUH), prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abona a uno sólo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado, por cada menor de dieciocho años que se encuentre a su cargo, o sin límite de edad cuando se trate de un discapacitado. El artículo 6º de su decreto reglamentario (Núm. 1602/2009) dispone que para su acceso se requerirá *“que el menor sea argentino, hijo de argentino nativo o por opción, naturalizado o residente, con residencia legal en el país no inferior a 3 (tres) años previos a la solicitud.*

Este es un ejemplo concreto de establecimiento de sistemas de discriminación explícitos a la población extranjera. Se presenta de forma más acentuada en el caso del Régimen Nacional de Pensiones Asistenciales no Contributivas. Estas pensiones

adoptan tres modalidades: vejez, invalidez y madres de siete o más hijos¹⁸. De acuerdo a sus respectivas reglamentaciones¹⁹, éstas pueden ser gestionadas por extranjeros a condición de acreditar una residencia mínima continuada en el país de 40 años; 20 años y 15 años, respectivamente. Si se toma en consideración que estas pensiones se fundamentan en condiciones especiales de extrema vulnerabilidad de la persona, la exigencia de una determinada cantidad de años de residencia en el país resulta a todas luces injustificada, además de discriminatoria en razón de la nacionalidad (Madrid y Ruiz, 2011).

Por su parte, la presentación del DNI argentino como requisito para acceder a determinados planes sociales o sanitarios se erige como un criterio de discriminación encubierto. En el ámbito de la salud, por ejemplo, sucede esto para el acceso a medicamentos u otro tipo de beneficios derivados de distintos programas nacionales y provinciales como son el Plan Nacer²⁰ o el Plan Más Vida²¹ respectivamente, que están bancarizados.

Como resultado de lo expuesto, resulta de carácter urgente iniciar revisiones y transformaciones reglamentarias que eliminen los requisitos discriminatorios y habiliten otras formas de acreditar la identidad para el acceso de los extranjeros a estos programas, como dispone el artículo 8 de la ley 25.871.

3.4. Prácticas y discursos discriminatorios de agentes estatales e instituciones que afectan el ejercicio de derechos

A la exclusión y discriminación que plantean los mencionados programas, a la ausencia de políticas públicas que efectivicen las disposiciones de la ley migratoria en materia de difusión, información y formación sobre los derechos de las personas migrantes, y a las dificultades que acarrea la cuestión documentaria, se le debe añadir otro tipo de dificultades que se relacionan con prácticas y discursos de carácter

¹⁸ Estas pensiones constituyen un derecho que tienen aquellas personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social sin amparo previsional o no contributivo, que no poseen bienes, ingresos ni recursos que permitan su subsistencia y que no tienen parientes obligados legalmente a proporcionarles alimentos o se encuentran impedidos para hacerlo.

¹⁹ La ley N° 13.478 y su Decreto Reglamentario N° 582/03 regulan las primeras; la ley N° 18.910, y su Decreto Reglamentario N° 432/97, las segundas; y la ley N° 23.746, y su Decreto Reglamentario N° 2360/90, las terceras.

²⁰ El Plan Nacer del Ministerio de Salud de la Nación para brindar cobertura de salud a embarazadas, púerperas hasta 45 días y niños/as menores de 6 años que no tienen obra social. Tiene como finalidad disminuir los índices de morbilidad materno infantil. Se inició en 2005 en algunas provincias y se extendió a todo el país. en 2007.

²¹ El Plan Más Vida es un programa del Ministerio de Desarrollo Social del Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, que tiene como beneficiarios a las embarazadas, madres en período de lactancia y niños desde 6 meses hasta el ingreso al primer año de educación general básica. Se efectiviza a través de dos vías: una Tarjeta de Débito que permite acceder a un monto fijo mensual según su número de hijos para la compra de alimentos; y la entrega diaria de leche a las familias, a través de las trabajadoras vecinales y/o a través de los municipios.

discriminatorio y xenófobo hacia la población inmigrante que también implican un grave obstáculo para el goce de sus derechos. Este tipo de situaciones se presenta en todas las esferas analizadas y en los dos municipios estudiados, aunque vale advertir que los relatos de discriminación son más contundentes en el partido de Pinamar, donde la cantidad de población extranjera es mayor.

En el plano de la salud y los servicios sociales, confluyen discursos y actitudes xenófobas por parte de algunos prestadores, y también del resto de las personas que acuden a salitas, hospitales, y Direcciones de Acción/Desarrollo Social de los Municipios. En la mayoría de los casos, predomina un discurso aún muy presente en el imaginario social argentino, una visión que fue promovida por la clase dirigente y diversos actores sociales en los años 90', que presenta al inmigrante latinoamericano como aquel responsable de “saturar”, “usurpar” los servicios sociales y de salud pública, en incluso de la difusión de determinadas patologías/enfermedades. En este contexto, la gran mayoría de las prácticas y discursos discriminatorios tienen como blanco a la población boliviana que, como entienden Jelín et. al. (2006) es la que emerge como “el otro” más diferenciado, con características propias -lengua, vestimenta, costumbres, y sobre todo, rasgos fenotípicos determinados-. A continuación, se presentan algunos testimonios que revelan la posición de los y las inmigrantes, y las diversas miradas de los actores sociales que median en el acceso a derechos:

En el Centro Comunitario a veces te atienden de “mal humor”... Una vez que pedí ayuda para el pago del alquiler [*luego de haber padecido una grave situación de violencia familiar*], y una de las personas que trabajaba ahí me dijo: “lo mejor que puedes hacer es volverte a tu país porque ustedes no tienen ayuda de su embajada y siempre vienen a pedir ayuda en la salita o en Desarrollo y después ustedes se van y avisan que tienen mucha ayuda acá y se vienen todos para acá y se nos llena Tandil de paraguayos”. **(Inmigrante paraguaya, Tandil, Entrevista 8 de agosto de 2011).**

A veces nos han dado alimentos vencidos o en mal estado, fideos, polenta, arroz.... a los criollos les dan otros alimentos mejores, más nutritivos... **(Inmigrante boliviano, Pinamar, Entrevista 15 de septiembre de 2011).**

En el Hospital sentimos la discriminación en la forma que somos tratadas... algunos paisanos llegan saber el castellano, hablan en quechua, y les cuesta poder expresarse y eso es motivo de burla, nos dicen: “no sabes dónde vives”, y además nos exigen el pago del arancel por la consulta, por la guardia, por las placas... mientras vemos que con los criollos no lo hacen, ni tampoco somos respetados en el turno”. **(Inmigrante boliviano, Pinamar, Entrevista 15 de septiembre de 2011).**

Las familias bolivianas del barrio en general están vinculadas a las quintas...las mujeres paraguayas mas bien se dedican a la prostitución...muchos se vienen a vivir de la asistencia social porque en Paraguay no hay nada...nada de nada...pero aprenden rápidamente a realizar las gestiones en servicios sociales... **(Integrante equipo de salud, CAPS, Tandil, Entrevista 19 de septiembre de 2011)**

Por un lado te encontras con que es un país que llama la atención para que este tipo de gente venga acá y por el otro te encontras con que bueno...me está pidiendo leche...pero bueno por ahí también ves que vienen con unos celulares, que decís...de donde los sacan? **(Trabajadora social, CAPS, Pinamar, Entrevista 8 de septiembre de 2011).**

(...) En las salitas a veces las mujeres bolivianas son discriminadas cuando llevan a sus hijos al pediatra ya que a veces se trata de madres con seis hijos o más, y obviamente piden seis turnos para atenderlos a todos... En estos casos, suele escucharse fuertemente desde la población local como abusan y acaparan todo... **(Trabajadora Social, Hospital Municipal, Pinamar, Entrevista 7 de septiembre de 2011).**

Hay mucha gente que viene y dice que los bolivianos vienen a Acción Social o a Cáritas a pedir alimentos y dejan las camionetas 4x4 en la esquina. Eso es un mito, eso no existe. Por lo menos en lo que refiere a Acción Social, no pasa. Se comentaba tanto que una vez vino la directora de Acción Social a constatarlo, a buscar la famosa camioneta, y no la encontraron, porque habían llamado a acá denunciando esto... Otra vez, un Secretario de Acción Social tuvo que corroborar si esto era así y tampoco se demostró... en conclusión... nunca se encontraron las camionetas **(Trabajador de la Dirección de Acción Social de la Municipalidad de Pinamar, Entrevista 8 de septiembre de 2011).**

En el ámbito educativo también aparecen situaciones de estas características generando múltiples problemáticas en las posibilidades de integración /inclusión de los alumnos inmigrantes e hijos de inmigrantes en el sistema educativo. Según el testimonio brindando por docentes, directivos e integrantes de Equipos de Orientación Escolar, entre los principales problemas que afrontan los alumnos originarios de países latinoamericanos se encuentra la discriminación (entre otros como integración, alfabetización, o dificultades de aprendizaje), la cuál según expresan, afecta especialmente a la población boliviana (aunque no de modo exclusivo), y se ejerce por parte de sus pares nacionales, y en algunos casos, por parte de docentes que no logran adoptar una mirada de la diversidad:

La integración con los pares es compleja, teniendo en cuenta la discriminación de los integrantes de la comunidad educativa, y el idioma, que muchas veces se convierte en una barrera **(Docente de Establecimiento Educativo Secundario, Pinamar, Entrevista 28 de agosto de 2011).**

Resulta difícil la integración. La descalificación está presente en forma constante en el lenguaje, en los mitos construidos alrededor de sus costumbres, creencias, tradiciones **(Docente de Establecimiento Educativo Secundario, Tandil, Entrevista 27 de julio de 2011).**

La docente que tiene una mirada discriminatoria, generalmente carga con un ideal de alumno el que aprende en el magisterio: un buen alumno, que no genera

problemas, que en definitiva no existe... A diferencia de lo que uno imagina, generalmente son las docentes más jóvenes las que tienen este problema, y es muy difícil modificarlo... Lo que se hace a veces ante estas situaciones, es elegir desde los equipos directivos a estas docentes y colocarlas en grados más homogéneos y no tan diversos, para que no se someta a los chicos a una especie de tortura (**Miembro de EOE, Establecimiento de Educación Primaria, Pinamar, Entrevista 7 de septiembre de 2011**).

Yo discuto mucho el tema de que “los niños no discriminan”, es una realidad, los chicos se discriminan permanentemente y no sólo por su origen nacional. En la Escuela se escucha permanentemente el “bolita” el “andá vos boliviano” “boliviano de mierda”. Si bien son cuestiones que se han trabajado en clase, a la docente le cuesta mucho abordar en el día a día lo vinculado a la diversidad, a las distintas historias culturales (**Miembro EOE, Escuela Secundaria, Tandil, 30 de agosto de 2011**)

La reflexión a partir de los datos obtenidos en la investigación permitió arribar a la conclusión que los problemas de discriminación influyen y atraviesan sobremanera los problemas de integración en el ámbito escolar. En líneas generales, estos discursos y prácticas discriminatorias se sustentan en visiones aún muy arraigadas en la sociedad argentina en relación a la población de este origen. Incluso los testimonios de los actores del sistema educativo entrevistados dan cuenta en un importante número de casos de construcción de estereotipos en base a la nacionalidad de los alumnos inmigrantes, a partir de los cuáles se les adjudica a éstos determinadas características positivas y/o negativas. “*Los bolivianos son calladitos, retraídos, temerosos, sumisos*” “*son muy responsables y respetuosos de las normas*” “*son sucios*” “*son lentos, hay que tenerles mucha paciencia*”, figuran entre las expresiones que se repiten más frecuentemente. En la mayoría de los casos, los alumnos de un mismo origen nacional son interpretados como grupos homogéneos:

Hay diferencias de actitud entre los inmigrantes de acuerdo a su nacionalidad. Los paraguayos son más desenvueltos, se pueden expresar mejor. El peruano es más observador, escucha, analiza y te da una devolución. El boliviano acata, pero esto no quiere decir que acepte, tiene una actitud como más sumisa, aunque no lo es. (**Directora Escuela Primaria, Pinamar, Entrevista 18 de agosto de 2011**)

En relación a lo expuesto, uno de los desafíos más importantes que se presenta en este terreno, como se profundizará en el siguiente apartado, es que resulta imprescindible reafirmar el rol y el aporte que el sistema educativo debe realizar para desterrar prejuicios, discursos y prácticas discriminatorias -a partir de la formación de nuevas generaciones-; y para ello, resulta indispensable capacitar a todos los miembros del sistema educativo en nuevas ideas y valores inclusivos. En la medida en que se logren mayores acercamientos hacia el respeto a la diversidad y la comprensión de las diferencias en el ámbito educativo, se estará en un camino hacia un tratamiento más igualitario e inclusivo.



Es a partir de esta convicción, y por ende, de la necesidad de prestar atención al contexto formativo, que este análisis aborda en último lugar una referencia a otro de los tópicos centrales que se desarrolló en la investigación, donde se buscó indagar si la temática de la inmigración latinoamericana es abordada en las aulas, asumiendo que la deconstrucción de mitos y prejuicios sobre esta población, así como la eliminación de prácticas y discursos discriminatorios, dependen en gran medida del conocimiento y la mirada que se adquiere en el contexto formativo sobre las distintas realidades migratorias.

3.5. El contexto formativo y la necesidad de incorporación de nuevos contenidos para lograr mayor inclusión e integración en el ámbito educativo.

En este sentido, el trabajo de campo ha permitido evidenciar que existe un escaso o nulo abordaje de la temática de la inmigración latinoamericana en el contexto áulico en los distintos niveles de enseñanza, lo cuál responde, de acuerdo a los testimonios obtenidos, a dos causas centrales: por un lado, a la escasez de material bibliográfico para su desarrollo, y por otro, a que los maestros/profesores no han recibido en su período formativo profesional las herramientas y contenidos adecuados y actualizados para su abordaje:

No, en los diseños curriculares no se contempla... Pero en el curriculum oculto de algunas escuelas y con algunos docentes, aparece por supuesto... **(Docente de Establecimiento de Educación Secundaria, Pinamar, Entrevista 27 de septiembre de 2011).**

Sería enriquecedor recibir material bibliográfico. Hay que destacar, revalorizar contenidos, incorporar contenidos que ayuden a formar una verdadera conciencia histórica, que todavía se nota ausente en muchos jóvenes; contenidos que se dirijan directamente a estimular una cultura inclusiva, en términos políticos, sociales, económicos, porque somos herederos de aquellos excluidos a quienes tenemos la obligación de rescatar y respetar". **(Docente de Establecimiento Educativo Secundario, Tandil, Entrevista 21 de agosto de 2011).**

Si bien es un eje de la política educativa la inclusión, la interculturalidad, nosotros no tenemos herramientas todavía. Hay una nueva mirada, nueva bibliografía, pero no se ve en la práctica. Es muy fuerte nuestra formación de grupos homogéneos, de no diferencias, de que el diferente se tiene que adaptar. En este momento la mirada es otra, uno tiene que atender a la diferencia y nosotros no estamos preparados para la diferencia. Es un discurso, no es una práctica. **(Docente de Escuela Primaria, Pinamar, Entrevista 18 de agosto de 2011).**

El relevamiento y análisis del material bibliográfico²² confirma este problema ya que en el grueso de los textos revisados en el área de las ciencias sociales, la inmigración contemporánea de origen latinoamericano no aparece específicamente desarrollada, sino que se empieza a incorporar en los libros más recientes. En los reducidos casos en que está presente, aparece con un peso insignificante (incluso en términos relativos a otras problemáticas migratorias que detentan menor relevancia y actualidad en nuestro país). Asimismo, si bien es cierto que en gran parte del material consultado se abordan conceptos que pueden ser trasladados al tratamiento del tema (interculturalidad, derechos humanos p.e.), esto queda supeditado al conocimiento y decisión del docente.

Por su parte, y de modo resumido, el análisis de los diseños curriculares del sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires en los distintos niveles de enseñanza permite destacar que la interculturalidad está definida en las fundamentaciones de los diseños, entendiendo que la diversidad étnica, lingüística y cultural, es un rasgo distintivo de la provincia, que enriquece y atraviesa el proceso de aprendizaje. No obstante, tanto los temas interculturalidad como inmigración limítrofe/latinoamericana, se encuentran ausentes en los contenidos formales. Aparecen enunciados tácitamente en las “Situaciones de Enseñanza”, dejando nuevamente a criterio del docente su tratamiento.

Como resultado de lo expuesto, el tema de la inmigración contemporánea latinoamericana no es problematizado en las aulas, lo cuál se revela como una enorme dificultad por generar desconocimiento y desinformación en el contexto formativo, principales fuentes de prejuicio, discriminación y xenofobia en nuestra sociedad. De ahí que resulte indispensable su abordaje desde una visión que resignifique y revalorice el aporte de los inmigrantes provenientes de países latinoamericanos en la sociedad, la cultura y el desarrollo económico de la Argentina, y desde una perspectiva de derechos humanos. Esta no sólo debe ser incluida en la currícula educativa en los distintos niveles de enseñanza sino también en los planes de estudio de la formación docente.

Conclusiones

En este trabajo se ha intentado plantear una serie de reflexiones sobre las problemáticas que encuentran las personas migrantes en el acceso a derechos sociales en las esferas de la educación, la salud y los servicios sociales, en dos partidos del interior de la provincia de Buenos Aires. El objetivo fue presentar diferentes categorías de

²² En correspondencia con este tema, vale aclarar que la investigación en la que se sustenta este artículo, complementó el proceso de entrevistas detallado arriba, por un lado, con un análisis de lineamientos curriculares del actual sistema educativo de la Provincia de Buenos Aires en los distintos niveles de enseñanza y por otro, una revisión de tipo general de material bibliográfico existente en bibliotecas escolares de Tandil y Pinamar, y una más específica sobre los textos indicados por los entrevistados que utilizan como bibliografía en sus aulas. A tal efecto, se relevaron y analizaron 25 manuales del área Ciencias Sociales.

problemas (apartados: 3.1; 3.2; 3.3; 3.4 y 3.5), cada uno de los cuáles merece un análisis en profundidad.

Junto a esta presentación se ha pretendido también dejar planteada una reflexión sobre los principales desafíos y retos que emergen para la solución de las limitaciones expuestas. Y en este sentido, vale atender a los distintos niveles de análisis expuestos en la introducción:

Por un lado, en el plano de la producción de normas en el ámbito de la migración, destaca un avance considerable en el reconocimiento de derechos formales a la población extranjera a partir de la sanción de la ley 25.871, que marcó un punto de inflexión en relación a los dispositivos normativos que regulaban el acceso de los inmigrantes a la titularidad de derechos hasta ese momento.

Ahora bien, los problemas en el acceso a efectivo a esos derechos comienzan a partir de la ausencia de ciertos mecanismos básicos de instrumentación de la norma, vinculados a la difusión, formación e información sobre los contenidos de la misma, tanto hacia la población destinataria (inmigrantes), como a los agentes que intervienen en el acceso a sus derechos y deben, a su vez, cumplir su rol de agentes que “orientan” e “informan”. La generación de políticas públicas con este fin constituye el principal desafío para poder exigir derechos y garantizar su ejercicio.

En segundo término, también existen problemas desde ámbito normativo-reglamentario, ya que subsisten instrumentos locales que contradicen los derechos que consagra la ley nacional de migraciones, por ejemplo, en la regulación de la atención sanitaria y asistencia alimentaria, como quedó manifestado en los testimonios obtenidos. En este plano, también se ubican los criterios de exclusión hacia la población extranjera en base a la nacionalidad o a la condición migratoria, que plantean las reglamentaciones de los programas y planes sociales (nacionales/provinciales) violando la igualdad de trato entre nacionales y extranjeros. De esta manera, la armonización de normas y dispositivos y su adecuación a los parámetros de la ley 25.871 constituye otra de las deudas pendientes.

En tercer término, se ubican aquellas prácticas informales a cargo de agentes estatales que incluyen, sobre todo, discursos y prácticas discriminatorias que devienen de una falta de comprensión y respeto a la diferencia y la diversidad, y principalmente, de una mirada sobre la población de este origen aún muy arraigada en el imaginario social argentino que la entiende como “usurpadora de los sistemas sociales y de salud pública”; como una “competencia desleal en el plano laboral”; e incluso como parte de corrientes migratorias que se encaminan a una “invasión silenciosa” del territorio argentino. Las consecuencias de este accionar por parte de profesionales, funcionarios y trabajadores de los ámbitos bajo análisis, no son otras que el alejamiento y exclusión de las personas migrantes de estos espacios y, por ende, del acceso a sus derechos sociales.

Para concluir, se interpreta que las dificultades que se ubican en las primeras dos esferas, afectan sobremanera el tercer eje de problemas, y que es el Estado -en sus

distintos niveles- el que tiene la responsabilidad de avanzar en estos planos. La resolución de los desafíos de armonización y adecuación normativo-reglamentarios, así como la difusión informativa sobre los derechos de la población extranjera, colaborarán para internalizar socialmente la nueva norma e ir modificando y adecuando los comportamientos al espíritu de la misma. Sin embargo, tan importante como ello, es realzar el rol del sistema educativo en este terreno, que como se advierte en el apartado 3.5., constituye el ámbito esencial para lograr ese cambio cultural que permita en el largo plazo un tratamiento más inclusivo e igualitario, y de la mano de ello, el destierro de los prejuicios, mitos y actos discriminatorios que sufre la población migratoria, y que impiden el goce efectivo de sus derechos fundamentales.

Bibliografía

- Centro de Derechos Humanos - Universidad Nacional de Lanús. 2010. *Estudio sobre los derechos de niños y niñas migrantes a cinco años de la nueva ley de migraciones*. Lanús: UNLA.
- Giustiniani, R. 2004. “Fundamentos de la Ley”. En R. Giustiniani, (Comp.), *Migración: un derecho humano* (pp. 19-42). Buenos Aires: Prometeo
- Guber, R. 2004. *El Salvaje metropolitano. Reconstrucción del Conocimiento Social en el trabajo de campo*. Buenos Aires: Paidós.
- Hernández Sampieri, R. et al. 2006. *Metodología de la Investigación*. México D.F. McGraw-Hill.
- INDEC. *Censos de Población, Hogares y Vivienda, 2010*. www.indec.org.ar.
- Jelín, E, Grimson, A. y Zamberlín N. 2006. “¿Servicio? ¿Derecho? ¿Amenaza? La llegada de inmigrantes de países limítrofes a los servicios públicos de salud”. En E. Jelín, et al., *Salud y Migración regional* (pp. 33-45), Buenos Aires: IDES.
- López Sala, A. M. 2005. *Inmigrantes y Estados: la respuesta política ante la cuestión Migratoria*. Barcelona: Anthropos.
- Madrid, L. y Ruiz L. 2011. “Procesos migratorios: Contrastes entre la legislación migratoria y la política social argentina”. *Revista de Trabajo Social*, 13, 111-123.
- Mármora, L. 2009. “Derechos humanos de los migrantes y soberanías políticas. Las divergencias entre la norma y la práctica”. En P. Cernadas y R. Fava (Eds.), *Políticas Migratorias y Derechos Humanos* (pp. 25-35). Remedios de Escalada: De la UNLa.
- Mármora, L. 2004. “Las leyes de migraciones como contexto normativo (de La ley Videla a la Ley de Migraciones 25.871)”, en R. Giustiniani, (Comp.), *Migración: un derecho humano* (pp. 59-66). Buenos Aires: Prometeo.
- Nicolao, J. 2011. “Política migratoria argentina: «el nuevo paradigma». Los derechos humanos, el enfoque regional y la tradición aperturista”. En S. Colombo (Comp.), *La inserción internacional de Argentina durante la presidencia de Néstor Kirchner: un cambio de época* (pp. 109-140). Tandil: Grafikart - UNCPBA/CEIPIL.



- Nicolao, J. 2010. “El Estado argentino ante el reto de las migraciones internacionales: reflexiones del reciente cambio de rumbo en la política migratoria argentina”. *Revista de Ciencias Sociales Convergencia*, Vol. 17, Num. 53, mayo-agosto, 2010, pp. 205-228, Toluca: Universidad Autónoma del Estado de México.
- Novick, S. 2005. “La reciente política migratoria en el contexto del Mercosur”. En S. Novick, A. Hener, y P., Dalle (Comps.), *El proceso de integración Mercosur: de las políticas migratorias y de seguridad a las trayectorias de los inmigrantes*. Buenos Aires: IIGG-UBA. Documentos de Trabajo N° 46.
- Novick, S. 2004. Una nueva ley para un nuevo modelo de desarrollo en un contexto de crisis y consenso, en R. Giustiniani, (Comp.), *Migración: un derecho humano* (pp. 67-86). Buenos Aires: Prometeo.
- Pereyra, B. 2005. “¿La unión hace la fuerza? Ciudadanía y organizaciones en el contexto de la migración”. En Centro de Encuentros Cultura y Mujer (CECYM) y otros, *Migraciones, globalización y género en Argentina y Chile* (pp. 57-78). Buenos Aires: CECYM.
- Pérez, E. 2011. “Yo vine a hablar en nombre de todos”. *Mujeres migrantes y feminización de la supervivencia*. En C. Pizarro (Ed.), “Ser boliviano” en la región metropolitana de la ciudad de Córdoba (pp. 231-256). Córdoba: EDUCC.
- Vapñarski, C. y Gorojsvsky, N. 1990. *El crecimiento urbano en la Argentina*. Buenos Aires: GEL.

Documentación normativa consultada:

- Ley Núm. 25.871/2004;
Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Núm. 616/2010;
Ley Núm. 22.439/1981;
Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Núm. 836/2004
Decreto del Poder Ejecutivo Nacional Núm 578/2005