

Cuando el Estado habla. Migraciones, envejecimiento y políticas públicas en Argentina

María José Magliano

CONICET y Universidad Nacional de Córdoba. Argentina

 0000-0002-3028-5129

majomagliano@unc.edu.ar

Ana Inés Mallimaci Barral

CONICET y Universidad Nacional Arturo Jauretche. Argentina

 0000-0001-9007-895X

anamallimaci@gmail.com



© de las autoras

Recepción: 17-09-2024

Aceptación: 18-02-2025

Publicación anticipada: 21-05-2025

Publicación: 07-07-2025

Cita recomendada: MAGLIANO, María José y MALLIMACI BARRAL, Ana Inés (2025). «Cuando el Estado habla: Migraciones, envejecimiento y políticas públicas en Argentina». *Papers*, 110(3), e3392. <<https://doi.org/10.5565/rev/papers.3392>>

Resumen

El artículo se focaliza en la relación entre migraciones, envejecimiento y políticas públicas en Argentina, con el propósito de reconstruir las principales dificultades que enfrentan las poblaciones migrantes adultas mayores de origen sudamericano para acceder a derechos previsionales. Para ello, analiza las normativas vigentes, a la vez que se detiene en los actos administrativos estatales que delinear los itinerarios de estas poblaciones para obtener una jubilación o una pensión. El estudio repasa en las barreras que la propia burocracia estatal refuerza a partir de desconocer las particularidades de las trayectorias de vida y de trabajo de una gran parte de personas de origen sudamericano en el país. Desde una metodología cualitativa que combina el análisis documental y las entrevistas con empleados, empleadas, funcionarios y funcionarias estatales, además de con mujeres migrantes mayores de 60 años, se apunta a visibilizar y reflexionar sobre esas barreras a partir de considerar distintos niveles: el normativo, el administrativo y el relacional. Entre sus principales hallazgos muestra que los escollos para la obtención de beneficios previsionales por parte de las poblaciones migrantes se explican no solo en las propias limitaciones que establecen las normativas, sino también en los actos administrativos y en las burocracias que actúan como nexo —muchas veces hostil— entre el migrante y el Estado.

Palabras clave: migraciones; vejez; políticas públicas; protección social; Argentina

Abstract. *When the State speaks: Migration, ageing and public policies in Argentina*

This article analyses the relationship between migration, ageing and public policies in Argentina, with the aim of identifying the main difficulties faced by older migrant populations of South American origin in accessing pension rights. For this, it examines current legislation and national regulations that define the steps that these populations must take in order to qualify for a retirement income or pension. The study identifies the barriers that the national administration itself reinforces by ignoring the specific circumstances of the life and work pathways of a large number of people of South American origin in the country. Using a qualitative methodology that combines analysis of public documents, and interviews with state employees and officials and with migrant women over the age of 60, the article aims to identify and reflect on these barriers by looking at various factors: legislative, governmental and social. Among its main findings, the study shows that the obstacles migrant populations face in accessing social security benefits can be explained not only by limitations inherent in the legislation, but also by the governmental and bureaucratic processes that act as a link, often hostile, between migrants and the state.

Keywords: migration; ageing; public policies; social security; Argentina

Sumario

- | | |
|---|--|
| 1. Introducción | 5. El nivel relacional: La economía moral de los derechos como tercera barrera |
| 2. Diseño teórico-metodológico | 6. Palabras finales |
| 3. El nivel normativo: Primera barrera para el acceso a derechos | Financiación |
| 4. El nivel administrativo: Las trampas de la burocracia como segunda barrera para el acceso a derechos | Referencias bibliográficas |

1. Introducción

El artículo se focaliza en la relación entre migraciones, envejecimiento y políticas públicas en Argentina, con el propósito de reconstruir las principales dificultades que enfrentan las poblaciones migrantes adultas mayores de origen sudamericano para acceder a derechos previsionales. Para ello, analiza las normativas vigentes a la vez que se detiene en los actos administrativos estatales que delinear los itinerarios de las poblaciones migrantes sudamericanas para obtener una jubilación o una pensión. El estudio repasa en las barreras que la propia burocracia estatal refuerza a partir de desconocer las particularidades de sus trayectorias de vida y de trabajo. A partir de una metodología cualitativa que combina análisis documental y entrevistas tanto con empleados, empleadas, funcionarios y funcionarias estatales como con mujeres migrantes de origen sudamericano, apunta a visibilizar y reflexionar críticamente sobre esas barreras a partir de considerar distintos niveles: el normativo, el administrativo y el relacional.

La perspectiva que propone este estudio parte de reconocer que en muchos contextos se producen cambios en las prácticas estatales en relación con el

tratamiento político de las migraciones y de la gestión de los regímenes previsionales, aun cuando no se modifiquen las políticas. En el ámbito nacional, la digitalización de los trámites establecida por la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) desde el 2011 y el impacto que este proceso tiene en la obtención de la documentación migratoria¹; las trabas en los cruces de datos entre la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y DNM, o la suma de exigencias que no están explícitamente expresadas en las normativas se transforman en una carrera de distintos obstáculos para quienes buscan obtener beneficios previsionales siendo migrantes. Asimismo, las transformaciones en los escenarios sociopolíticos inciden en el tono, en general hostil, con el que son tratadas las poblaciones migrantes. Se trata de cambios que repercuten en las formas en que se aplican las normativas en el terreno.

A pesar de que la temática sobre las migraciones y el envejecimiento se encuentra todavía poco explorada en el contexto local, Argentina representa en América Latina el país con mayor población migrante de 65 años o más (un 24,2%), seguido por Trinidad y Tobago (un 23,6%) y Uruguay (un 20,8%), siendo la tasa de dependencia de los adultos mayores migrantes del 34,2% (BID, 2023). Dentro del universo de personas migrantes adultas mayores, aquellas oriundas de España e Italia muestran un mayor envejecimiento como consecuencia de la fuerte disminución de esos flujos desde la década de 1960 en adelante. En paralelo, si bien quienes arriban desde los países de la región sudamericana se aglutinan todavía en las edades económicamente activas, el paso del tiempo como migrantes nutre cada vez más los porcentajes de población envejecida. De acuerdo con los resultados de la Encuesta Nacional Migrante de Argentina (ENMA) del 2023, la distribución etaria de migrantes sudamericanos permite reconocer una composición equilibrada entre los tres grandes grupos considerados en el relevamiento (18-34 años, 35-54 años y 55 años o más). El 22% de la población de este origen tiene 55 años o más. Esto da cuenta, señala el documento, de la existencia de una corriente migratoria de carácter histórico y contemporáneo a la vez (Castiglione et al., 2024: 32). En relación con el acceso a beneficios previsionales, los datos del censo nacional de población del 2022 revelan que, mientras el 88,7% del total de la población nativa mayor de 60 años en Argentina cuenta con una jubilación y/o una pensión (un 89,2% de los varones y un 88,5% de las mujeres), en el caso de las poblaciones nacidas en otros países ese porcentaje disminuye: solo el 78,4% obtuvo un beneficio previsional (un 82,2% de los varones y

1. La DNM es el organismo estatal de aplicación de la política migratoria en Argentina. Su creación en el año 1949, durante el gobierno peronista (1946-1955), es una expresión de la conformación de un Estado interventor en términos de políticas migratorias (Biernat, 2005). Actualmente depende del Ministerio del Interior. Las funciones de la DNM están determinadas por la Ley de Migraciones 25871, de 2003, y su decreto reglamentario 616/2010: entender en la admisión y otorgamiento de residencias; conceder permisos de ingresos, prórrogas de permanencia y cambios de calificación para extranjeros; controlar el ingreso y egreso de personas al país; ejercer el control de permanencia y el «poder de policía de extranjeros en todo el territorio de la República» (Linares, 2017).

un 76,2% de las mujeres) (INDEC, 2024: 21). Estas cifras expresan algunas de las características más salientes de las trayectorias laborales de las personas migrantes, en especial de las mujeres migrantes, vinculadas con la informalidad y la precariedad, las cuales afectan el largo plazo de las migraciones y el acceso a derechos.

Pese a la creciente relevancia cuantitativa de las poblaciones migrantes adultas mayores, son escasos los estudios que abordan sus experiencias, así como los vínculos que establecen con el Estado (y que el Estado establece con ellas). Entre ellos, se encuentra el estudio de Sala (2017), que analiza, desde una perspectiva cuantitativa, la cobertura previsional de los migrantes limítrofes de mayor edad en Argentina y los atributos de quienes comenzaron a percibir ingresos previsionales en el período 2005-2012. Asimismo, el informe elaborado por Lieutier (2022) y publicado por la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) describe la situación de la población migrante mayor de 60 años en Argentina y las principales características del sistema previsional; y el artículo de Coturel (2023) reconstruye, a través de diferentes circulares de la ANSES, los requerimientos que las poblaciones migrantes deben presentar para acceder a la jubilación o a la pensión en el país. Como esta breve reconstrucción de antecedentes indica, es un tema que no ha captado aún la atención académica. Este desinterés puede deberse a que las representaciones sobre las personas migrantes suelen fijarse en el mundo del trabajo y, por ende, en edades económicamente activas (Sayad, 2010a). Por fuera de esa marca generacional, las experiencias migrantes se vuelven opacas y se supone su pasividad en los proyectos migratorios. En las presentes páginas, precisamente, se intenta visibilizar esas experiencias y ayudar a fortalecer un campo de estudios que se encuentra aún en sus etapas iniciales.

El texto se organiza en cuatro apartados. En el primero se describe el marco teórico y las herramientas metodológicas seleccionadas para su desarrollo. En los tres restantes se analizan las principales barreras que encuentran las personas migrantes para acceder a derechos previsionales a partir de reparar en tres niveles fundamentales: el normativo, el administrativo y el relacional.

2. Diseño teórico-metodológico

El artículo se sitúa en el campo de los estudios críticos sobre migraciones y políticas en Argentina. Se trata de un campo que ha cobrado gran dinamismo en las últimas décadas, tal como reponen Domenech y Pereira (2017) en su sistematización de la producción académica sobre políticas migratorias en el país. En el marco de ese campo se ha puesto en evidencia la centralidad del Estado en la configuración de las distintas formas de problematizar las migraciones (Jaramillo et al., 2020). En particular, Domenech y Pereira (2017: 94) reconocen el impacto que la sanción de la Ley de Migraciones 25871 del año 2003 ejerció en la inauguración de una nueva etapa «en el estudio de diferentes aristas de la denominada ‘nueva política migratoria’». Así, el debate se vio enriquecido por la emergencia e inclusión de nuevos temas y abordajes meto-

dológicos. Sin embargo, desde la producción académica se priorizó el estudio de las políticas migratorias por encima de otras que pudieran incidir en las experiencias y en las trayectorias de las personas migrantes. En este sentido, esta propuesta no se detiene en el análisis de la legislación migratoria vigente, sino que repara en otras políticas que marcan también el pulso de la relación entre el Estado y los sujetos migrantes, como sucede con aquellas vinculadas con la seguridad social. Además, se propone ir más allá de las normativas para comprender el impacto de los actos administrativos en el acceso a derechos previsionales. En primer lugar, en lo que se define como nivel administrativo, el trabajo subraya la relevancia de las regulaciones y sus modificaciones en la implementación de las leyes. Tal como señalan Poblete et al. (2023), si bien la elaboración y la promulgación de las normas jurídicas son potestad de las autoridades públicas, el modo y el grado en que se efectivizan remiten a las prácticas de una pluralidad de actores, de ahí la relevancia de la ley como objeto de análisis privilegiado para adentrarse en la complejidad de los sistemas normativos. El trabajo analiza diferentes decretos, resoluciones y circulares administrativas que traducen las políticas públicas en prácticas concretas y vinculan áreas del Estado con diferentes funciones. En segundo lugar, en el apartado sobre el nivel relacional, examina las prácticas del funcionariado y, especialmente, la percepción que de ellas tienen las personas migrantes. Si bien no se trata de una investigación sobre las burocracias, un conjunto de antecedentes sobre la temática desarrollados en Argentina resulta fundamental para comprender nuestro objeto de estudio. Como mencionan Míguez e Inda (2022), las indagaciones clásicas sobre las burocracias parten de la tradicional distinción weberiana entre el político y el burócrata, donde a la Administración le corresponde la disciplina y la imparcialidad. El despotismo burocrático ocurre cuando los funcionarios usurpan el terreno de la política, al tomar decisiones en lugar de instrumentarlas. Sobre estas nociones se han desplegado diferentes tendencias teóricas contemporáneas que reinterpretan las figuras weberianas. Entre ellas, y a la luz del presente trabajo, resulta particularmente relevante aquella corriente que pone en duda el principio típico ideal de la neutralidad político-partidaria de la burocracia. Así, se insiste en que la burocracia estatal se encuentra atravesada por intereses y conflictos que pueden mediar en la instrumentación de las reglamentaciones, y se destaca la importancia de realizar estudios empíricos que permitan situar las acciones de las burocracias (Míguez e Inda, 2022). Entre las investigaciones recientes que analizan el modo en el que actúa la burocracia en el contexto argentino emerge la noción de «burocracia plebeya» (Perelmiter, 2016). A partir del análisis de la implementación de políticas sociales durante los años 2000, Perelmiter (2016) describe cómo se subvierte el «efecto distancia» clásico del Estado en sus vínculos con la sociedad y se recrea la promesa de la proximidad propia de los movimientos sociales. Sin embargo, en un libro reciente de la autora sobre la ANSES (Arcidiácono y Perelmiter, 2024), se destaca que esta institución se presenta como el espejo de aquella burocracia plebeya. Según este estudio, la ANSES aspira a relegar cualquier intermediación humana y lograr que los agentes y las

agentes del mostrador funcionen como meros operadores del sistema, a partir del establecimiento de un guion que estabiliza expectativas mutuas y reduce al mínimo los márgenes de maniobra de operadores y usuarios: quien decide es «el sistema» (Arcidiácono y Perelmiter, 2024). No obstante, las autoras subrayan que la realización de los trámites no deja de ser una caja de resonancia de la fragmentación social, marcada por jerarquías y valoraciones morales, especialmente entre las «burocracias de la calle». Arcidiácono y Perelmiter (2022) las definen como «servidores y servidoras públicas que se encuentran en contacto directo y cotidiano con los ciudadanos y ciudadanas y que, por ello, tienen un rol clave en el diseño e implementación de las políticas públicas» (Arcidiácono y Perelmiter, 2022: 10). Esta mirada, centrada en el encuentro entre la población con agentes estatales, concuerda con nuestro interés por poner el foco del análisis en la dimensión ordinaria y cotidiana del vínculo entre las personas migrantes y el Estado. Según las autoras, esta burocracia funciona como el brazo operativo del Estado y puede llegar a ser una verdadera «rehacedora» de las políticas públicas (Arcidiácono y Perelmiter, 2022).

Por otra parte, retomamos del campo de estudios sobre las migraciones la idea de que la indagación de las políticas y la forma que adquiere su aplicación en la práctica permite reflexionar críticamente sobre la producción de nuevas formas de desigualdad con base en un pensamiento de Estado que configura determinadas categorías nacionales o incluso nacionalistas (Sayad, 2010a: 386). Más concretamente, el foco puesto en el envejecimiento de las poblaciones migrantes brinda herramientas para comprender los sentidos de la histórica *provisionalidad* que ha definido las presencias migrantes en los contextos de destino y cómo esto ha afectado al universo de las políticas relacionadas con los derechos de previsión social. El migrante, tal como refirió Sayad (2010b: 252-253), «en su calidad de extranjero, no nacional, solo puede estar presente de modo temporal, y debido al trabajo que lo ha traído al país de acogida». El hecho de no ser «nacional» del orden nacional, señala nuevamente Sayad (2008: 105), «es estar privado y privarse del derecho más fundamental, el derecho del nacional, el derecho a tener derechos, el derecho de pertenecer a un cuerpo político, de tener un lugar, una residencia, una verdadera legitimidad». La presencia migrante es pensada políticamente como provisional porque es ilegítima desde la lógica del orden nacional y, por ende, carece del derecho a demandar derechos al Estado de destino. Cuando las poblaciones migrantes envejecen en los contextos de llegada, quiebran la premisa de la provisionalidad del migrante basada en un triple supuesto: la migrante o el migrante es un cuerpo para el trabajo, su permanencia es vivida a través de la «ilusión de la temporalidad» y la persistencia del mito del retorno (Sayad, 2001). Este quiebre se expresa no solo en la elaboración de políticas, sino también en su implementación y aplicación.

En términos metodológicos, el artículo se apoya en el análisis cualitativo de documentos (legislaciones, normativas, resoluciones, actos administrativos) elaborados por distintas dependencias estatales que han incidido en el tratamiento político de las migraciones y en el acceso a derechos previsionales

por parte de las personas adultas mayores migrantes². Asimismo, recupera entrevistas realizadas con funcionarios, funcionarias, empleados y empleadas públicos que trabajan en aquellas áreas del Estado encargados de la aplicación y el seguimiento de las políticas públicas relacionadas con la población migrante en Argentina (DNM, ANSES, Ministerio de Justicia, Defensoría del Pueblo). Con estas entrevistas apuntamos a visibilizar el modo en que las políticas se operativizan, y los actos administrativos resultan en prácticas que no necesariamente se reflejan en la letra de las normativas y las legislaciones vigentes, pero que cumplen un papel fundamental en su aplicación. La importancia de esta fuente reside en que, muchas veces, los obstáculos que enfrentan las personas migrantes al iniciar diversos trámites jubilatorios configuran el sentido del vínculo ordinario y hostil con el Estado, limitando e imposibilitando el ejercicio de los derechos más allá de lo que establece la ley (Magliano y Mallimaci Barral, 2018: 132). En estos casos, se tienen expectativas para acceder a beneficios cuyo reconocimiento como derechos puede ser cuestionado socialmente a partir de la premisa —siempre latente— de que la condición de no nacional de las poblaciones migrantes les impide «disfrutar de una presencia que sea indiscutible, irrevocable, reconocida como permanente» (Sayad, 2010b: 254). Estas entrevistas se realizaron en dependencias de oficinas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) y Córdoba. A través de informantes claves, pudimos acceder a los contactos de las personas entrevistadas: un empleado de la DNM de la delegación de Córdoba, una funcionaria del área de Atención Integral a las Mujeres Migrantes y sus Familias del gobierno de la Provincia de Córdoba, dos empleadas de mostrador de la ANSES en la CABA, una directora del organismo, una funcionaria de la Defensoría del Pueblo de la CABA y, por último, una funcionaria del Centro de Integración para Personas Migrantes y Refugiadas.

El estudio retoma también entrevistas realizadas a mujeres migrantes sudamericanas que residen en la CABA y la ciudad de Córdoba, mayores de 60 años, a partir de las cuales es posible dar cuenta de los derroteros y las vicisitudes por las que debieron (y en muchos casos aún deben) atravesar para acceder a los beneficios previsionales. Se llevaron a cabo ocho entrevistas a mujeres paraguayas y peruanas que viven en ambos contextos urbanos (cuatro en CABA y cuatro en Córdoba). El principal criterio de selección de las personas entrevistadas fue la inserción laboral: el trabajo doméstico y de cuidado remunerado.

2. Entre los documentos analizados, podemos mencionar: Resolución 1759 de la Defensoría del Pueblo de la CABA (2022); Circular 1759 (2022). Defensoría del Pueblo y Ciudad Autónoma de Buenos Aires; Ley 24476 (1995). Trabajadores Autónomos. Régimen de Regularización de Deudas; Ley 25871 (2003), Ley de Migraciones; Ley 26425 (2008). Régimen Previsional Público. Unificación. Sistema Integrado Previsional Argentino; Ley 27260 (2016). Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados; Ley 27705 (2023). Plan de Pago de Deuda Previsional; Decreto Reglamentario 432 (1997). Pensiones a la Vejez y por Invalidez; Decreto 616 (2010). Reglamentación de la Ley de Migraciones 25871 y sus modificatorias; Decreto 70 (2017). Modificación de la Ley 25871; Decreto 475 (2021). Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado.

Tal como indicamos en estudios previos (Mallimaci Barral y Magliano, 2018 y 2024), esta ocupación concentra a la mayoría de mujeres de Paraguay y Perú, y en menor medida de Bolivia, en el país. Según los datos del censo de población del 2022, Paraguay, Bolivia, Venezuela y Perú representan los principales orígenes nacionales de la población migrante en Argentina (INDEC, 2024). En dichas entrevistas recabamos información relacionada con las trayectorias familiares, laborales y educativas de estas mujeres en el país de origen y de destino; los pasos seguidos para la obtención de la regularización migratoria y las dificultades encontradas para reunir los requisitos exigidos en las normativas vigentes para acceder a una jubilación y/o a una pensión, y la situación que transitan al momento de realizar la entrevista respecto a la vejez. De las mujeres entrevistadas, cuatro no habían podido acceder aún a una jubilación o pensión, dos lo habían hecho a través de moratorias, una mediante el proceso de jubilación convencional (es decir, demostrando los 30 años de aportes y de residencia en el país), mientras que otra había accedido a una pensión universal para el adulto mayor (PUAM).

En relación con los aspectos éticos de la producción de conocimiento a través de metodologías cualitativas, en todos los casos se utilizaron consentimientos informados donde se precisaron los objetivos de la investigación y los usos futuros de los datos recopilados. Asimismo, y en función de los compromisos de confidencialidad asumidos, los nombres de las personas que figuran en el artículo han sido modificados para preservar su anonimato. Como parte de los resultados obtenidos con base en este diseño teórico-metodológico, en los próximos apartados nos detendremos en el vínculo que los migrantes establecen con el Estado y sus políticas a nivel normativo, administrativo y relacional.

3. El nivel normativo: Primera barrera para el acceso a derechos

El Estado habla a partir de sus normativas. El primer nivel ineludible para analizar el vínculo entre las poblaciones migrantes envejecidas y el Estado es el análisis crítico de las normativas previsionales en Argentina. Actualmente, el país cuenta con una amplia cobertura jubilatoria basada en un sistema de seguridad social conformado por un pilar contributivo y otro no contributivo, a la vez que se adoptan barreras que impiden o complejizan el acceso al derecho a jubilarse. Haciendo un poco de historia, el sistema de reparto, fundamentado en la solidaridad intergeneracional, tuvo su origen en 1954. En ese momento, los trabajadores recibían una libreta jubilatoria personal, en la cual los empleadores colocaban mensualmente una estampilla que acreditaba el aporte realizado en su nombre (Cardozo, 2016). En 1968 se instauró el Sistema Nacional de Previsión Social (SNPS), de carácter contributivo y obligatorio, el cual regulaba las condiciones de retiro para la mayoría de la población activa del país y mantenía el principio de solidaridad intergeneracional como pilar central. Desde los primeros años de la década de 1980 se advierte la crisis de financiamiento de este sistema (Calvi y Cimillo, 2009). En la década de 1990, como parte de las reformas neoliberales y el creciente consenso sobre la crisis

del sistema provisional, se produce una profunda reestructuración del sistema: se crea el Instituto Nacional de Previsión Social (INPS), cuya finalidad es la unificación del sistema previsional. En 1992, es reemplazado por la ANSES, el organismo encargado desde ese momento de administrar la totalidad de los fondos de seguridad social a nivel nacional. En este mismo contexto de privatización de la cuestión social (Calvi y Cimillo, 2009), durante un período de 10 años (1994-2003), se estableció un sistema previsional de carácter mixto —el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJP)— que reemplazó el Sistema Nacional de Previsión Social vigente desde los años sesenta. El nuevo sistema contemplaba un régimen privado de capitalización individual de aportes y un régimen público organizado en torno al principio tradicional de solidaridad intergeneracional (Calvi y Cimillo, 2009). Como consecuencia del cambio y de la crisis del mercado de trabajo, la tasa de cobertura del sistema nacional de reparto en la Argentina baja al 47% en el año 2005 (Cardozo, 2016). La dinámica del sistema previsional mixto fue, en los hechos, «una privatización de las ganancias y una estatización de los costos de la seguridad social» (Cardozo, 2016: 106). Frente a ello, en el año 2008 se toma la decisión de estatizar totalmente el sistema de jubilaciones y pensiones unificando el régimen de capitalización al régimen de reparto, que será financiado a través de un sistema solidario. Se instaura así el Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), el pilar contributivo del sistema, en el que se inscriben las jubilaciones, las pensiones del sistema público y los planes de inclusión previsional que, como veremos, se establecen a partir de moratorias. Un elemento central del sistema es el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (PAMI), creado en 1971 con el objetivo de brindar asistencia médica integral a las personas mayores. Se trata de una obra social orientada principalmente a la cobertura de personas jubiladas y pensionistas en Argentina y sus familiares primarios dependientes. Por lo tanto, es una institución clave en la mediación del acceso de las personas mayores a la cobertura de salud, ya que cubre al 75% de los mayores de 65 años, es decir, a más de cinco millones de personas, de las cuales el 62,81% son mujeres (Ministerio de Salud, 2023). Así pues, se trata del eje central de la protección de la salud de las personas mayores en el país (Minoldo, 2018).

El sistema de seguridad no contributivo, por su parte, otorga actualmente prestaciones sociales sin necesidad de haber realizado una contribución previa. Entre ellas se encuentra la Pensión por Vejez, la cual está dirigida a personas de 70 años o más que se encuentren sin cobertura previsional y no accedan a ninguna pensión. El monto a cobrar es el equivalente al 70% de un haber mínimo. También existe la PUAM para mayores de 65 años, que corresponde al equivalente al 80% de un haber mínimo.

El sistema contributivo se diseñó desde sus inicios bajo la lógica del seguro social, en la que los derechos y los mecanismos de inclusión en el sistema de protección social dependían de la condición de trabajador (Minoldo, 2018). De este modo, las personas ocupadas en el sector informal o de manera no remunerada no podían acceder a la cobertura, una condición que afectaba

principalmente a las mujeres, los sectores populares y las personas migrantes. Por tal razón, emergieron las pensiones no contributivas y, a partir del año 2000, la política previsional abarcó una serie de medidas compensatorias tendientes a incluir a quienes fueron quedando en los márgenes del sistema de seguridad social. La herramienta central fue el establecimiento de tres ciclos de «moratorias previsionales», a partir de las cuales, y bajo ciertas circunstancias, quienes no tenían los 30 años de aporte podían acogerse a un plan de facilidades de pago para poder abonar los faltantes. Así, es posible declarar una deuda e ingresar en un plan de pagos que se realiza en forma paralela al cobro de los beneficios (Apella, 2022: 15).

La cobertura jubilatoria actual, las pensiones no contributivas y las políticas compensatorias implementadas en los últimos años presentan limitaciones específicas para las poblaciones migrantes. Según la normativa vigente, el acceso a los derechos de seguridad social para las personas migrantes en edad jubilatoria depende de los años de residencia en el país y de su trayectoria laboral, ya sea en empleos registrados o no registrados. Aunque no existen restricciones formales en cuanto a los años mínimos de residencia, la exigencia de 30 años de aportes para acceder a la jubilación implica haber trabajado en el mercado laboral formal y contar con una residencia legal que abarque dicho período (Lieutier, 2022). Este requisito supone que solo pueden jubilarse quienes han trabajado la mayor parte de su vida laboral activa en empleos formales, ya sea como empleados o empleadas o como trabajadores o trabajadoras autónomos (Petroni y Baliña, 2022: 12), y quienes pueden alegar al menos 30 años de residencia legal ininterrumpida en el país. La alta informalidad que caracteriza al trabajo migrante de las poblaciones sudamericanas no es contemplada en las políticas públicas, lo que supone una barrera significativa para acceder a este derecho. Como resultado, cumplir con el requisito de los 30 años de aportes se vuelve prácticamente imposible para quienes no han podido encontrar empleo fuera de los márgenes de la economía informal.

A partir de la entrada en vigor de las moratorias, quienes pudieron financiar su deuda con el sistema fueron incluidas en la seguridad social. Esta medida fue especialmente relevante para las personas con itinerarios laborales informales. Sin embargo, existen barreras adicionales para las personas migrantes, ya que se exige el documento nacional de identidad (DNI) argentino y un mínimo de 30 años de residencia desde la fecha de inicio del plan jubilatorio. Es decir, la residencia se convierte en un factor excluyente para obtener una moratoria previsional. Algo similar sucede con las pensiones no contributivas por vejez, destinadas a mayores de 70 años que no cuentan con otros medios de vida. De acuerdo con lo estipulado por la ANSES, para alcanzar este beneficio es condición «ser argentino nativo o naturalizado, residente en el país. En este último caso debe haber residido en el país al menos durante 5 años antes de realizar la solicitud». Sin embargo, las personas migrantes no nacionalizadas, aun con residencia permanente, tienen que haber residido en el país durante al menos 40 años para poder elevar la solicitud. En el caso de la PUAM, su otorgamiento está sujeto a evaluación socioeconómica y patrimonial (a cargo de

la ANSES), se requiere ser argentino o naturalizado con 10 años de residencia en el país (anteriores a la solicitud) o poseer una residencia mínima de 20 años. Asimismo, en el 2021 se implementó en Argentina el «Programa de reconocimiento de aportes por tareas de cuidado». Este programa es una medida compensatoria que busca que mujeres y personas gestantes, que no lleguen a los 30 años de servicios con aportes, puedan acceder a una jubilación. Al año 2022, 162.000 mujeres comenzaron a percibir su jubilación gracias a los períodos compensados por las tareas de cuidado (Solis, 2023). Sin embargo, las mujeres migrantes han enfrentado mayores dificultades para obtener este beneficio. Según señaló una de las trabajadoras de la ANSES entrevistada, para ellas, especialmente si han tenido hijos y/o hijas en sus países de origen, la certificación de los nacimientos se vuelve más laboriosa, en ocasiones tienen que buscar las partidas en otros países y proceder a legalizarlas en diferentes organismos, lo cual dificulta el acceso al beneficio (trabajadora de la ANSES, Buenos Aires, 15 de febrero de 2024).

Tal como refieren distintos documentos (CAREF, 2021; Defensoría del Pueblo, 2022), este plus de requisitos solicitados a las personas extranjeras para acceder a derechos previsionales se contradice con lo que establecen la Ley de Migraciones y los instrumentos internacionales ratificados por Argentina. En tal sentido, son una muestra de que las exigencias sobre los años de aportes, residencia y permanencia en el país colocan a ciertas poblaciones migrantes en una situación de clara desventaja, aún respecto de las mujeres y de los varones nativos de sectores populares.

4. El nivel administrativo: Las trampas de la burocracia como segunda barrera para el acceso a derechos

El Estado también habla a partir de las prácticas de sus agentes y de sus dependencias. Este apartado se centra en otro aspecto fundamental del pensamiento estatal, aquel presente en los actos administrativos que delinear el escenario en el que las poblaciones migrantes deben transitar para obtener derechos previsionales. Se trata de decisiones y cambios en las formas requeridas por los organismos estatales que no expresan transformaciones en la normativa, pero que ejercen un impacto significativo en el acceso a derechos. De este modo, para la población migrante, incluso cuando se cumplen los requisitos exigidos por la normativa, existe un extra de condiciones enmarcadas en procedimientos administrativos. Según diversas fuentes (Coturel, 2023; CAREF, 2021; Rosas y Gil Araujo, 2019; Defensoría del Pueblo, 2022), las modificaciones burocráticas que desarrollaremos se inician alrededor del año 2017, durante el gobierno de la coalición Cambiemos (2015-2019). Tal como señalan Canelo et al. (2018), en ese período se refleja un cambio de paradigma en relación con la política y la narrativa migratoria de los gobiernos anteriores que se destacó por la sanción (2003) y la reglamentación (2010) de la Ley de Migraciones 25871, sostenida en una retórica de derechos e inclusión (Domenech, 2007). A partir del 2017, las expresiones de diferentes figuras públicas en

los primeros años del gobierno de Cambiemos, tanto funcionarios oficiales como opositores, configuran una agenda basada en la criminalización de la población migrante, la conformación de discursos estigmatizantes y propuestas de políticas públicas contrarias a los derechos de esta población (Canelo et al., 2018). Siguiendo el mismo artículo, un hito fundamental de este nuevo escenario se produce en enero de 2017, cuando la entonces ministra de Seguridad de la Nación, Patricia Bullrich, culpa públicamente a los migrantes y a las migrantes sudamericanas del aumento del narcotráfico y anuncia que el gobierno nacional iba a endurecer los controles para el ingreso de personas extranjeras con antecedentes penales y a acelerar los mecanismos para expulsarlas del país (Canelo et al., 2018: 163). Esa misma semana, el Poder Ejecutivo Nacional presentó el Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017 (en adelante DNU), que modificó aspectos sustanciales de la Ley de Migraciones, especialmente en lo relativo a la aceleración de los procesos de expulsión de personas migrantes. Este conjunto de discursos, normas y prácticas conforma lo que Domenech ha definido como «política de hostilidad» que «condensa múltiples prácticas y representaciones de actores cuyas intervenciones tienen como efecto la criminalización y securitización de la migración y las fronteras» (Domenech, 2020: 5). En este contexto, en el año 2016 surgen diferentes noticias sobre lo que se denominó «jubilados truchos». Por ejemplo, en Posadas (Misiones), se afirma que «la Dirección Nacional de Migraciones descubre que más de 1000 extranjeros ‘que nunca vivieron en Argentina’ percibían jubilaciones, las cuales fueron dadas de baja automáticamente», y en Formosa se anuncia, con el título de «Estafa en Clorinda», que personas paraguayas que no residían en el país cobraban jubilaciones de la ANSES. Esta última noticia se basa en un informe de uno de los programas políticos más importantes de la época (PPT), donde también se realizaron informes críticos sobre estudiantes migrantes y su efecto en la educación pública. En uno de sus trabajos, Meccia (2017) analiza discursivamente estas emisiones y señala que las temáticas vinculadas con las personas migrantes se abordan desde dos imágenes: una demográfica, que sugiere una «invasión», y una moral, que subraya la desconfianza que genera esta población a partir de un posible uso indebido de los fondos públicos. Esta segunda imagen funciona para legitimar la primera, independientemente de la cifra que se presente. Es decir, es a partir de la sospecha sobre la población migrante que tiene sentido la imagen de una invasión (Meccia, 2017). Este clima de sospecha y hostilidad creciente hacia las poblaciones migrantes, centrado en el supuesto abuso de beneficios estatales, es el marco que da sentido a la firma del convenio entre la ANSES (dirigida en aquel entonces por Emilio Basavilbaso) y la DNM (cuyo director era Horacio García) para verificar la residencia de quienes soliciten prestaciones sociales. Según la gacetilla de prensa difundida por ambos organismos, lo que se buscaba era «evitar abusos o la falta de transparencia en el otorgamiento de las prestaciones de la seguridad social que el Estado eroga utilizando dineros públicos provenientes del aporte de sus contribuyentes» (Casa Rosada, 2016). A partir de este momento, los trámites en la ANSES para las

poblaciones migrantes deben iniciarse con la comprobación de la situación administrativa de la persona en la base de datos de la DNM, lo que agrega una barrera, muchas veces infranqueable, al acceso a las prestaciones sociales por parte de las personas migrantes. Además, en los años siguientes, se emitieron circulares que modificaron las formas de acreditar los requisitos que se solicitan a estas personas para acceder a la seguridad social (Coturel, 2023). Estos cambios administrativos modifican sustancialmente el procedimiento burocrático de los trámites en la ANSES sin que haya sido necesario modificar las normativas. De manera más silenciosa que las normativas sancionadas en los decretos y en otro tipo de legislaciones, pero sumamente efectiva, los cambios que complejizan los procedimientos administrativos se basan en el supuesto de que toda persona extranjera es potencialmente sospechosa de abuso y fraude y, por ende, debe estar sometida a mayores controles que las personas nativas. Así, aunque el DNU 70/2017 fue vetado en el año 2023 durante la presidencia de Alberto Fernández (2019-2023), estos procedimientos continúan hasta la actualidad organizando las prácticas que permiten o impiden acceder a las jubilaciones y a las pensiones de la población migrante residente en el país.

Bajo este marco, las principales dificultades para acceder a una moratoria previsional, solicitar la Pensión por Vejez o la PUAM son consecuencia de los requisitos combinados de residencia legal y antigüedad (CAREF, 2021), así como de las dificultades para comprobar la fecha de ingreso y la permanencia en el país. De este modo, si una persona extranjera desea iniciar cualquier expediente vinculado con la seguridad social, la ANSES debe verificar, a partir de la información registrada en el sistema migratorio de la DNM, los datos relativos a la residencia regular y los movimientos migratorios (entradas y salidas del país). En este sentido, es fundamental acreditar los años de residencia, para lo cual se debe contar con la fecha de ingreso de la persona. Tal y como ya se ha indicado, se trata de un trámite que se ha ido complejizando conforme se han ido agregando distintos requisitos que han de cumplimentarse a través de diferentes circulares emitidas por la ANSES (Coturel, 2023). Si hasta el año 2016, la fecha de ingreso al país se acredita utilizando el DNI, a partir de ese momento es necesaria la consulta previa a la base de datos de la DNM desconociendo la fecha que figura en el documento (Coturel, 2023). De esta manera, el beneficio previsional está condicionado a la certificación de la DNM. En el caso de que los datos de dicha base no coincidan con los referidos en el DNI en lo que respecta a la fecha de ingreso, de radicación o el tipo de radicación, se impide el inicio del expediente previsional y se obliga a la persona solicitante a rectificar la información de la DNM. De ser necesario, aquella debe requerir un certificado de residencia migratoria (CERMI³) en la DNM. La imposibilidad, recurrente, de solucionar los problemas de registro

3. Se trata de un certificado de radicación que demuestra la situación migratoria y que indica el nombre y el apellido, la fecha de nacimiento, la fecha de radicación, la fecha de ingreso al país reconocida al momento de radicarse y la normativa por la cual obtuvo la residencia en el país.

en la base de datos del organismo supone que la persona no puede acceder a sus derechos previsionales.

Según lo relata una funcionaria del Ministerio de Justicia cercana a las problemáticas migratorias, «existen múltiples problemas asociados al trámite de certificación de la residencia, especialmente entre aquellas personas que se radicaron en las décadas de los ochenta y noventa» (funcionaria del Ministerio de Justicia, Buenos Aires, 18 de febrero de 2024). En primer lugar, en muchos casos se trata de expedientes que no fueron digitalizados completamente, por lo que la base de datos de la DNM no suele contar con todos los datos requeridos. Asimismo, al intentar tramitar el CERMI, pueden quedar al descubierto inconsistencias administrativas que fueron legadas de una época en la que los trámites de radicación eran sumamente engorrosos y frecuentemente ejecutados por gestores que solían incurrir en numerosas irregularidades. Así, se encuentran DNI apócrifos, cambios de categoría sin disposición que las avale, etc. La solución a estas inconsistencias suele ser la realización de un nuevo trámite de regularización migratoria, la emisión de un DNI en el que se consigna la última fecha de ingreso al país, con lo que se pierden los años previos de permanencia regular, que son fundamentales en los trámites previsionales (Defensoría del Pueblo, 2022).

La ANSES también debe verificar que, en la base de la DNM, no existan omisiones en el historial migratorio, como una salida del país sin un registro de reingreso. Estas faltas también impiden el inicio del trámite, dado que los años de residencia no concuerdan con la información registrada por la DNM. La falta de registro puede tener diversas causas. Por un lado, ciertas fronteras terrestres muestran un alto tránsito cotidiano, por lo que resulta que en algunas ocasiones no se registren los cruces. Por el otro, las personas que solicitan su jubilación o pensión pueden haber iniciado sus trámites en un periodo anterior a la digitalización del control fronterizo (Pereira, 2023), cuando los registros de entrada y salida no contaban con la amplia cobertura que la tecnología proporciona en la actualidad. Ante esta situación se debe tramitar un certificado de movimientos migratorios que refleje el tránsito faltante o tratar de registrarlo en el caso de que se cuente con documentación que acredite el viaje. Según señala la circular 1759/22 de la Defensoría del Pueblo de la CABA (2022)⁴, iniciada a partir de múltiples demandas recibidas por parte de personas migrantes que no pueden comenzar sus trámites previsionales, obtener el certificado por parte de la DNM suele ser de difícil resolución, debido a que no se encuentra el tránsito solicitado o no se cuenta con la documentación correspondiente, al tratarse de cruces antiguos y realizados de manera terrestre. A partir de esta resolución, el Defensor del Pueblo solicita a la ANSES que, teniendo en cuenta que la permanencia de una persona puede acreditarse a través de diversos medios, se instrumenten alternativas que no se basen exclusivamente en el registro del ingreso que tiene la DNM.

4. Para una reconstrucción del modo en que la cuestión del envejecimiento de las poblaciones migrantes, con especial énfasis en las mujeres, ha sido abordada académicamente en distintos contextos y latitudes, véase Mallimaci Barral y Magliano (2023).

De esta manera, la información compartida entre dos organismos estatales, con funciones diametralmente diferentes, se traduce en la expansión de barreras administrativas para que personas migrantes residentes en el país no puedan acceder a sus derechos. A esta ecuación se le suma otra dimensión relevante: el tiempo que tardan los trámites en realizarse. De acuerdo con el testimonio de un empleado de la DNM de la Delegación de Córdoba, el certificado de residencia migratoria «demora de 6 meses a un año, son trámites lentos que cuando algo se presenta mal o hay información que falta se traba» (empleado de la DNM, Córdoba, 26 de agosto de 2024).

En relación con dichos aspectos, debe resaltarse que las personas generalmente desconocen estas faltas administrativas, los tiempos que lleva repararlas o sus consecuencias hasta el momento en que inician los trámites en la ANSES. Para sortear estas omisiones u opacidades de la política pública, la dimensión relacional cobra relevancia, es decir, el vínculo que establecen las personas migrantes con los agentes y las agentes estatales (el cual muchas veces va a depender de cuestiones subjetivas y coyunturales), así como las propias estrategias que despliegan para poder acceder a derechos.

5. El nivel relacional: La economía moral de los derechos como tercera barrera

En este último apartado nos detenemos en una dificultad anclada en el vínculo ordinario que las personas migrantes configuran con el Estado: el nivel relacional. Especialmente en el contexto de las moratorias, pero impregnando todas las prácticas asociadas con la seguridad social, las exigencias administrativas se solapan con las representaciones de los propios y de las propias agentes del Estado, que, en ocasiones, cuestionan la legitimidad del acceso a la jubilación o a la pensión por parte de la población migrante. De esta manera, más allá de la letra de las normativas, operan otras dimensiones que se tornan fundamentales para obtener derechos. Tal como lo sostiene Wilkis (2015), cuando se trata del dinero del Estado para las personas más necesitadas, un dinero que se define como «donado», el derecho a tener o no una protección social monetaria pasa a convertirse en tema de discusión, y quienes opinan lo hacen desde una definición moral con la potestad de juzgar los usos del dinero (Wilki, 2015: 5). Durante la entrevista, una trabajadora de la ANSES encargada de iniciar los trámites jubilatorios señaló reiteradamente la necesidad de controlar a las personas migrantes para que «realmente merezcan» el acceso a la jubilación (trabajadora de la ANSES, Buenos Aires, 18 de febrero de 2024). El fundamento es una persistente sospecha de posibles abusos en el uso de recursos estatales por parte de las personas migrantes que buscan jubilarse, lo cual, como señalamos más arriba, se fomenta desde los medios de comunicación y el discurso de figuras relevantes de la política nacional. Parfraseando a Wilkis (2015), el dinero, al que se tiene derecho según la normativa, se convierte en un dinero sospechado. Otra trabajadora de cierta jerarquía dentro de la ANSES reveló que había tenido que intervenir personalmente en reiteradas oportuni-

dades ante la falta de información que brindan algunos y algunas agentes a las personas migrantes, así como a la ausencia de explicaciones sobre los problemas que pueden surgir y los caminos a seguir (trabajadora de la ANSES, Buenos Aires, 20 de febrero de 2024).

Estas dificultades intentan ser sorteadas por las propias poblaciones migrantes. En el caso de las mujeres entrevistadas, se trata de dificultades que no resultan enteramente novedosas, considerando el largo y conflictivo vínculo con la burocracia estatal desplegado durante sus largas permanencias en el país. Desde los comienzos de sus itinerarios migratorios han tenido que lidiar con distintos obstáculos relacionados con las llegadas y las permanencias en los contextos de destino que moldearon el modo de relacionarse con el Estado. En este marco se configura un saber hacer sobre las formas de eludir diferentes arbitrariedades: agencias y horarios que se conocen como «más amables» que otras y trabajadores y trabajadoras recomendados por su «amabilidad», entre otras. Como indicamos en un estudio previo (Mallimaci Barral y Magliano, 2020), similar a lo que ocurre con los sectores populares nativos, el modo habitual de establecer la interacción cotidiana de las poblaciones migrantes con las agencias estatales puede enmarcarse en el «modelo paciente» (Auyero, 2013: 187). Para acceder a la documentación migratoria, a la salud, a la educación, a los servicios públicos en los lugares que habitan e incluso a derechos previsionales, estas personas han desplegado un doble aprendizaje: a esperar y a demandar al Estado. Se trata de un saber hacer de largo aliento que se va construyendo, sedimentando y retroalimentando con los años (Magliano y Perissinotti, 2021) y que nutre lo que Auyero y Servián (2023) definen como «prácticas de persistencia». Al momento de la vejez, aun cuando la disponibilidad de tiempo es más acotada, ese aprendizaje adquirido a través del paso del tiempo vuelve a desplegarse para poder acceder a una jubilación o pensión. En ocasiones, se nutre también de redes que las mujeres migrantes mantienen con organizaciones sociales y organismos estatales con presencia en los territorios que habitan, en general localizados en las periferias urbanas. A través de estas redes circula información que facilita la realización de distintos trámites y los vínculos con el Estado. Estas estrategias colectivas puestas en práctica para intentar obtener derechos juegan un papel fundamental en el sostenimiento de los proyectos migratorios en el largo plazo.

Ahora bien, es importante enfatizar que la relación con los agentes estatales encargados de receptor los trámites no es uniforme, sino más bien azarosa. En buena medida depende de la propia subjetividad del funcionario público. Es por ello que asumimos que el nivel relacional es clave en los recorridos que siguen las personas migrantes para obtener ciertos derechos, pues la predisposición de quienes «hacen cumplir» las normativas y los actos administrativos estatales pueden actuar como facilitadores o bien como verdaderas barreras. En los relatos de nuestras interlocutoras migrantes esta dimensión emerge de manera recurrente. El caso de Margarita permite ilustrar esta cuestión. Llegó a Córdoba desde Lima (Perú) a mediados de la década de 1990, primero sola para luego reunificar a su marido y sus tres hijos.

Desde que llegó a la ciudad se desempeñó como trabajadora doméstica de manera informal primero; para luego encontrar otro trabajo en el mismo sector, pero esta vez con registro. En ese trabajo estuvo 24 años. La formalidad laboral le permitió a Margarita acceder a una moratoria para jubilarse. Sin embargo, más allá de cumplir con los requisitos que establece la ley para poder hacerlo, en su narración vuelve una y otra vez al hecho de que siempre se cruzó con gente «buena» en el Estado:

A mí siempre me fue bien. En toda cosa que seguí, no me fue mal. Encontré gente predispuesta a ayudarme [...] Cuando hice el DNI para mí y para mis hijos, cuando me nacionalicé porque me lo sugirió una abogada, cuando fui a la ANSES por la jubilación, siempre me explicaron bien, tuve suerte. (Margarita, migrante peruana, Córdoba, 3 de agosto de 2024, 74 años)

Margarita agrega un plus que explica, de algún modo, esa «suerte»: el hecho de haber guardado todos los papeles desde que llegó a la Argentina. «Yo lo guardé todo, todo, todo lo guardé. Hasta mis papeles que vine del país, porque eso es lo que te piden», enfatizó en la entrevista (Margarita, migrante peruana, Córdoba, 3 de agosto de 2024, 74 años). Con base en esta premisa —la de tener todos los papeles y vincularse con «buenos» agentes estatales— logró conseguir su jubilación.

A diferencia de Margarita, Romina —migrante peruana de 65 años que reside en la CABA desde hace más de 30 años— tuvo otra experiencia. A lo largo de su trayectoria laboral como trabajadora doméstica en el país, combinó empleos registrados y no registrados. Ante la vigencia de una moratoria previsional, y al cumplir los requisitos para su acceso, decide intentar iniciar el expediente de su jubilación. Busca sus aportes y logra convalidar hasta los correspondientes a un trabajo regular que tuvo en Perú antes de migrar. En su derrotero, fue a la ANSES y primero no la atendieron. No obstante, y como parte del repertorio de las «prácticas de persistencia» desplegadas, insistió hasta que la atendieron: «acá aprendí todo. Tienes que obligar, tienes que decir esto, hacerte la que sabes y ya está. Así que me fui al ANSES, le explicaba, una, dos, tres veces fui» (Romina, migrante peruana, CABA, 22 de marzo de 2024, 65 años). La primera vez que logró ser atendida en la ANSES esperó tres horas. En una de esas visitas, desde la ANSES le informan que en la base de la DNM figura que estuvo ausente seis años del país en el período registrado para la moratoria, lo que la excluye de esa posibilidad. Allí empieza un largo periplo en la DNM donde le indican que es posible que sea un error administrativo en el registro de las entradas y salidas al país, por ejemplo: ser un fallo de tipeo, no haber registrado de la misma manera el nombre y el apellido, un error en la fecha de cumpleaños o el fruto de la informalidad en las salidas y entradas de muchos de los puestos fronterizos del país. Ante ello, la única manera de certificar el tiempo de residencia exigido por la normativa es aportar alguna prueba de su presencia en el país durante esos años que figuraba como ausente. Sin embargo, como pasaron 20 años, más allá de sus

laboriosos intentos, no logró obtener ningún tipo de registro. Entre las estrategias que puso en juego para tratar de que su trámite avanzara estuvo la de cambiar de sede de la ANSES y, por ende, generar vínculos con otros agentes estatales para intentar llegar a alguna solución. Sin embargo, su trámite resultó rechazado. En septiembre del 2024, Romina continúa esperando la respuesta a su solicitud de una PUAM.

En una situación similar en términos de trayectoria laboral y migratoria en Argentina, los resultados son diametralmente opuestos. En el marco de las «prácticas de persistencia», las mujeres que entrevistamos se acercaron una y otra vez a las dependencias estatales, esperaron largas horas para ser atendidas y culminaron sus trámites con distintos resultados. En articulación con el aspecto administrativo, el relacional se vincula especialmente con la voluntad y la predisposición de quien atiende la solicitud de la persona migrante. En general invisibilizado en los análisis de las políticas públicas, juega un papel determinante cuando se trata de sectores de la población, como la migrante, sospechados de abusar de los recursos públicos.

6. Palabras finales

Este artículo pretendió reponer las dificultades que la población migrante adulta mayor enfrenta para acceder a los diferentes derechos previsionales ofrecidos por el Estado argentino. Señalamos distintos niveles en los que es posible visibilizar esas dificultades: el normativo, el administrativo y el relacional. En los primeros dos, el presente —enmarcado por las normativas actuales basadas en la digitalización del control migratorio y fronterizo (Pereira, 2023)— se relaciona con diversas informalidades laborales, documentales y estatales pasadas que vuelven más complejo el camino a la jubilación o a la pensión para las personas migrantes que envejecen en el país. Este plus de dificultades se engarza con el tercer nivel, que denominamos *relacional*, el cual pone de relieve las experiencias de vínculos hostiles que el Estado y sus agentes muchas veces proponen para relacionarse con las personas migrantes que habitan su territorio.

Desde el enfoque que propusimos en estas páginas, la batería de requisitos que se establecen para que las poblaciones migrantes puedan obtener una jubilación o una pensión, más allá de la cantidad de años de aportes establecida para el conjunto de la población, constituye una muestra de las trabas y de las burocracias que el propio Estado promueve y reproduce a partir de la pervivencia de un pensamiento que configura a ciertas poblaciones —como las migrantes— desde la premisa de su provisionalidad. La exigencia del certificado de residencia migratoria, los (no)vínculos entre dependencias del Estado para acreditar datos y trámites, los efectos de la digitalización de la DNM, las dificultades para validar aportes en distintos países y los cambios políticos respecto a la manera en que es abordada la migración expresan el impacto de las políticas sobre el terreno. Es ese impacto, más allá de la letra, el que refuerza las barreras concretas para acceder a determinados derechos.

Las posibilidades de sortear estas barreras son escasas, se deben realizar más trámites, tercerizarlos pagando a abogados y gestores, así como disponer de más tiempo y de paciencia. También es importante el despliegue de diferentes pequeñas estrategias que las mujeres migrantes van aprendiendo: ir a una dependencia específica donde explican mejor, encontrar un trabajador o una trabajadora de la ANSES que acompañe los trámites, recurrir a organismos estatales u organizaciones sociales de y para migrantes donde puedan orientarlos y esperar e insistir para ser atendidas en las distintas dependencias a las que asisten. Se trata de prácticas que responden a un saber hacer procesual que es resultado de un aprendizaje que se adquiere desde la génesis de los proyectos migratorios.

Asimismo, al reparar en los niveles normativo, administrativo y relacional, visibilizamos una dimensión relevante del análisis de las políticas, como es la distancia que suele haber entre el texto de las normativas y el modo en que llega a sus destinatarios. Dimos cuenta de que las barreras para acceder a derechos previsionales se explican no solo en las propias limitaciones que establecen las normativas, sino también en los actos administrativos, en las burocracias del Estado e incluso en la voluntad de los propios agentes estatales que actúan como nexos, muchas veces hostil, entre el migrante y el Estado. En ese derrotero de obstáculos podemos identificar trayectorias similares en términos migratorios y laborales, pero con resultados diferentes en lo que a la obtención de beneficios previsionales se refiere.

Desde los estudios de religión se ha instalado en los últimos años el concepto de «religión vivida» (Pereira Arena y Morello, 2022), que alude a las formas en que se experimenta la religión en la vida cotidiana, es decir, prácticas que realizan las personas de manera ordinaria para conectarse con lo sobrehumano, elegidas de un repertorio acotado y disponible con autonomía y creatividad. De manera similar, este trabajo propone considerar la idea de una «política vivida», enmarcada en ciertos marcos normativos, pero que se expresa a través de las prácticas reguladas y cambiantes de los agentes estatales. Asimismo, junto con las normas, son estas prácticas las que organizan las formas en que las personas migrantes transitan por el Estado en su vida cotidiana y las que imprimen barreras no institucionalizadas que pueden, en algunas ocasiones, obtener su acceso a derechos y, en otras, ser eludidas o al menos mitigadas de maneras creativas.

Financiación

La investigación en la que se basa el artículo fue posible gracias al Proyecto de Investigación Plurianual (PIP) 11220210100010CO «Trabajos precarios, vidas precarias. Migraciones y cuidados en tiempos de pandemia en tres áreas urbanas de Argentina (AMBA, Córdoba y Santa Fe)», subsidiado por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET).

Referencias bibliográficas

- APELLA, Ignacio (ed.) (2022). *El sistema previsional argentino, sus logros y desafíos: Aportes para un debate de política informado*. Washington, DC: Banco Mundial.
- ARCIDIÁCONO, Pilar y PERELMITER, Luisina (2022). *Las burocracias de calle como primera línea del Estado y su papel en las políticas de integridad*. Buenos Aires: Oficina Anticorrupción.
- (2024). *De bobo, nada: Cómo funciona la ANSES y por qué pone en cuestión los mitos contra el Estado*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- AUYERO, Javier (2013). *Pacientes del Estado*. Buenos Aires: EUDEBA.
- AUYERO, Javier y SERVIÁN, Sofía (2023). *Cómo hacen los pobres para sobrevivir*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- BID (2023). ¿En qué situación están los migrantes en América Latina y el Caribe?: *Mapeo de la integración socioeconómica*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BIERNAT, Carolina (2005). «Las políticas migratorias del primer peronismo: La tensión entre los enunciados, los conflictos institucionales y las prácticas administrativas». *Prohistoria*, 9, 41-66.
- CALVI, Gabriel y CIMILLO, Elsa (2009). «Del SIJP al SIPA: Los recientes cambios en el sistema de previsión social argentino». Ponencia presentada en el 9º Congreso Nacional de Estudios del Trabajo: *El trabajo como cuestión central*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas (UBA), 5-7 de agosto.
- CANELO, Brenda; GAVAZZO, Natalia y NEJAMKIS, Lucila (2018). «Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio». *Si Somos Americanos*, 18(1), 150-182.
<<https://doi.org/10.4067/S0719-09482018000100150>>
- CARDOZO, Nelson (2016). «Los sistemas previsionales de la Argentina y Chile (2006-2010): Un estudio comparado». *Estado Abierto: Revista sobre el Estado, la Administración y las Políticas Públicas*, 1(1), 84-140.
- CAREF (2021). *Asignación Universal por hijo y familias migrantes: Logros y desafíos, 2009-2021*. Buenos Aires: CAREF.
- CASA ROSADA (2016). *El Estado verificará la residencia en el país de los beneficiarios de la ANSES*. Recuperado de <https://www.casarsada.gob.ar/gobierno-informa/37803-el-estado-verificara-la-residencia-en-el-pais-de-los-beneficiarios-de-la-anses> [Consulta: 27 marzo 2024].
- CASTIGLIONE, Celeste; DEBANDI, Natalia; MARTÍNEZ, Ayelén y NICOLAO, Julieta (2024). «Perfil sociodemográfico y migratorio». En: DEBANDI, Natalia; NICOLAO, Julieta y PENCHASZADEH, Ana Paula (coords.). *Anuario Migratorio Estadístico de la Argentina*. Buenos Aires: Red de Derechos Humanos del CONICET, 28-45.
- COTUREL, Cintia Cristina (2023). «Trabajadores migrantes: La odisea de obtener una jubilación en Argentina». *Revista IDEIDES*, 81. Recuperado de <<http://revista-ideides.com/trabajadores-migrantes-la-odisea-de-obtener/>> [Consulta: 27 marzo 2023].
- «Decreto Nacional 432/1997. Decreto Reglamentario. Pensiones a la Vejez y por Invalidez». *Boletín Oficial de la República Argentina* (20 de mayo de 1997).
- «Decreto 616/2010. Reglamentación de la Ley de Migraciones N° 25871 y sus modificatorias». *Boletín Oficial de la República Argentina* (3 de mayo de 2010).
- «Decreto 70/2017. Modificación Ley N° 25871». *Boletín Oficial de la República Argentina* (27 de enero de 2017).

- «Decreto 475/2021. Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado». *Boletín Oficial de la República Argentina* (19 de julio de 2021).
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2022). *Circular 1759*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- (2022). *Resolución Nro. 1759/22*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- DOMENECH, Eduardo (2007). «La enda política sobre migraciones en América del Sur: El caso de la Argentina». *Revue européenne des migrations internationales*, 23(1), 1-24. <<https://doi.org/10.4000/remi.3611>>
- (2020). «La “política de la hostilidad” en Argentina: Detención, expulsión y rechazo en frontera». *Revista Estudios Fronterizos*, 21, 1-25. <<https://doi.org/10.21670/ref.2015057>>
- DOMENECH, Eduardo y PEREIRA, Andrés (2017). «Estudios migratorios e investigación académica sobre las políticas de migraciones internacionales en Argentina». *Iconos: Revista de Ciencias Sociales*, 58, 83-108. <<https://doi.org/10.17141/iconos.58.2017.2487>>
- INDEC (2024). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022: Resultados definitivos y migraciones internacionales e internas. Edición ampliada*. Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos.
- JARAMILLO, Verónica; GIL-ARAUJO, Sandra y ROSAS, Carolina (2020). «Control migratorio y producción de irregularidad: Normas, prácticas y discursos sobre la migración en Argentina (2016-2019)». *Forum: Revista del Departamento de Ciencia Política*, 18, 64-90. <<https://doi.org/10.15446/frdcp.n18.81267>>
- «Ley 24476/1995. Trabajadores Autónomos. Régimen de Regularización de Deudas». *Boletín Oficial de la República Argentina* (23 de noviembre de 1995).
- «Ley 25871/2003. Ley de Migraciones». *Boletín Oficial de la República Argentina* (21 de enero de 2004).
- «Ley 26425/2008. Régimen Previsional Público. Unificación. Sistema Integrado Previsional Argentino». *Boletín Oficial de la República Argentina* (09 de diciembre de 2008).
- «Ley 27260/2016. Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados». *Boletín Oficial de la República Argentina* (28 de julio de 2016).
- «Ley 27705/2023. Plan de Pago de Deuda Previsional». *Boletín Oficial de la República Argentina* (14 de marzo de 2023).
- LIEUTIER, Ariel (2022). *Escenario base para el seguimiento de los objetivos de desarrollo sostenible vinculados a las condiciones de vida de los migrantes a través del gasto público social nacional*. Buenos Aires: OIM.
- LINARES, Dolores (2017). «Política migratoria y capacidad estatal: La Dirección Nacional de Migraciones (República Argentina) entre los años 2004 y 2015». *Polis*, 16(48), 245-270. <<https://doi.org/10.4067/S0718-65682017000300245>>
- MAGLIANO, María José y MALLIMACI BARRAL, Ana Inés (2018). «Mujeres migrantes en Argentina: Los desafíos en el ejercicio de la ciudadanía». *Revista Institucional de la Defensa Pública de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, 8(14), 125-137.
- MAGLIANO, María José y PERISSINOTTI, María Victoria (2021). «La gestión de lo común como nuevas formas de ciudadanía: El caso de las cuidadoras comunitarias migrantes en Córdoba (Argentina)». *Revista Española de Sociología*, 30(2), 1-15. <<https://doi.org/10.22325/fes/res.2021.33>>
- MALLIMACI BARRAL, Ana Inés y MAGLIANO, María José (2018). «Mujeres migrantes sudamericanas y trayectorias laborales de cuidado en dos ciudades argentinas». *Odissea: Revista de Estudios Migratorios*, 5, 108-134.

- (2020). «Esperas y cuidados: Reflexiones en torno a la gestión del tiempo de mujeres migrantes en dos espacios urbanos de Argentina». *REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana*, 28 (59), 161-178.
<<https://doi.org/10.1590/1980-85852503880005910>>
- (2023). «Las vejeces migrantes en Argentina: El paso del tiempo en las migraciones como clave analítica». *Convergencia: Revista de Ciencias Sociales*, 30, 1-26.
<<https://doi.org/10.29101/crcs.v30i0.21497>>
- (2024). «Trayectorias laborales de trabajadoras domésticas migrantes en Argentina». *Revista Reflexiones*, 103(1), 1-22.
<<https://doi.org/10.15517/rr.v103i1.50872>>
- MECCIA, Ernesto (2017). «No me discuta: Migración reciente en Argentina y medios de comunicación desde el análisis sociológico-lingüístico del discurso». *Revista Latinoamericana de Metodología de las Ciencias Sociales*, 7(1). e022.
<<https://doi.org/10.4067/S0718-65682017000300245>>
- MÍGUEZ, María Cecilia e INDA, Graciela (2022). «El Estado, la burocracia y la dirigencia política: Los hacedores de la política exterior». En: MÍGUEZ, María Cecilia (comp.). *El Estado y los actores de la política internacional argentina: Funcionarios, intelectuales, empresarios y dirigentes políticos en las relaciones internacionales del siglo XX*. Buenos Aires: Teseo, 1-20.
<<https://doi.org/10.55778/ts878838151>>
- MINISTERIO DE SALUD (2023). *Coberturas de salud en Argentina*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- MINOLDO, Sol (2018). «La era menemista del PAMI: Una aproximación al pasado reciente de la obra social de los jubilados en Argentina». *Folia Histórica del Nordeste*, 33, 31-60.
<<https://doi.org/10.30972/fhn.0333549>>
- PEREIRA, Andrés (2023). «La digitalización del control migratorio y fronterizo en la Argentina». *Diarios del Terruño*, 15, 88-108.
- PEREIRA ARENA, Valentina y MORELLO, Gustavo (2022). «Entre el opio del pueblo y la búsqueda de la salvación: Aproximaciones a la *religiosidad vivida* desde América Latina». *Revista de Estudios Sociales*, 82, 3-21.
<<https://doi.org/10.7440/res82.2022.01>>
- PERELMITER, Luisina (2016). *Burocracia plebeya: La trastienda de la asistencia social en el Estado argentino*. Buenos Aires: UNSAM Edita.
- PETRONE, Luciana y BALIÑA, Joaquín (2022). «La cuestión de género en el sistema previsional argentino». *Documento de Políticas Públicas*, 241, 1-20.
- POBLETE, Lorena; PERELMITER, Luisina; NOUGUÉS, Tomás; OLIVA, Martín; PAGNONE, Melina; GARMENDIA, Magdalena; GARCÍA SOSA, Soledad y NIZ, Melisa (2023). «Más allá de la ley: Investigar sobre regulaciones y burocracias». *Revista de Estudios Sociales*, 75, 15-30.
- ROSAS, Carolina y GIL ARAUJO, Sandra (2019). *La migración peruana en la República Argentina: Perfil sociodemográfico, acceso a derechos y acción colectiva*. Buenos Aires: OIM.
- SALA, Gabriela Adriana (2017). «Reorientación de la política previsional argentina y acceso de los migrantes limítrofes a la seguridad social». *Migraciones Internacionales*, 9(1), 119-149.
<<https://doi.org/10.17428/rmi.v9i32.891>>
- SAYAD, Abdelmalek (2001). «La vacance comme pathologie de la condition d'immigré: Le cas de la retraite et de la pré-retraite». *Revue européenne des migrations internationales*, 17(1), 11-36.
<<https://doi.org/10.3406/remi.2001.1760>>

- (2008). «Estado, nación e inmigración: El orden nacional ante el desafío de la inmigración». *Apuntes del Cecyp*, 13, 101-116.
- (2010a). *La doble ausencia: De las ilusiones del emigrado a los padecimientos del inmigrado*. Barcelona: Anthropos Editorial.
- (2010b). «Elementos para una sociología de la inmigración». *Empiria: Revista de Metodología de Ciencias Sociales*, 19, 251-257.
- SOLIS, Andrea (2023). «*Todo yo, todo mamá: Mujeres, madres, trabajadoras y jubiladas. Análisis del Programa de Reconocimiento de Aportes por Tareas de Cuidado* [Tesis de maestría]. Buenos Aires: FLACSO.
- WILKIS, Ariel (2015). «Sociología moral del dinero en el mundo popular». *Estudios Sociológicos*, 99(33), 553-578.
<<https://doi.org/10.24201/es.2015v33n99.1388>>