



Erika Yulieth Hernández Falla
Distrito salvaje
Bogotá
21 de abril de 2016

Entre el derecho y la web. El acceso de los inmigrantes bolivianos a los servicios de empleo en Capital Federal, Argentina*

97

Laura Cristina Yufra**

Investigadora

Unidad Ejecutora en Ciencias Sociales Regionales y Humanidades, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y Universidad Nacional de Jujuy, Argentina

Resumen

Este artículo presenta los resultados de una investigación que pretendía conocer las dificultades para favorecer la inserción laboral de las personas inmigrantes bolivianas en la ciudad de Buenos Aires en 2015. En la investigación se emplearon metodologías cualitativas, con entrevistas y observaciones realizadas en dos oficinas de empleo, en un servicio vinculado con la Iglesia católica y en una oficina municipal de empleo. Se entiende que los servicios de empleo son un derecho, un medio que transmite las reglas que hay que seguir para obtenerlo o una “plataforma web” para lograr obtener un empleo. Los insumos del trabajo aportan a la reflexión crítica de los y las profesionales que administran los recursos sociales del Estado.

Palabras clave: acceso a recursos, barreras, derechos, inmigrante, inserción laboral, oficinas de empleo.

CÓMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Yufra, Laura Cristina. 2019. “Entre el derecho y la web. El acceso de los inmigrantes bolivianos a los servicios de empleo en Capital Federal, Argentina”. *Trabajo Social* 21 (2): 97-117. Bogotá: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia. Doi: <https://doi.org/10.15446/ts.v21n2.75284>

Recibido: 02 de octubre de 2018. **Aceptado:** 02 de mayo de 2019.

-
- * El presente artículo deriva del proyecto posdoctoral “Alumbrando inmigraciones (in)deseadas: acceso y uso de recursos para la inserción sociolaboral de personas inmigrantes en la Argentina contemporánea”, financiado por Conicet (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas), República Argentina.
 - ** laurayufra@gmail.com / <https://orcid.org/0000-0002-3171-0406>

Between Right and Web. The Access of Bolivian Immigrants to Employment Services in Buenos Aires, Argentina

98

Abstract

The article presents the results of a research project aimed at identifying the impediments to employability of Bolivian immigrants in the city of Buenos Aires in 2015. Qualitative research methodologies were used, through interviews and observations carried out in two employment offices: a service linked to the Catholic Church and a municipal employment agency. Employment services are understood as a right, a means of transmitting the rules required to get a job or as a “web platform” to achieve a job. The inputs of the project contribute to the critical reflection of the professionals in charge of managing the social resources of the State.

Keywords: access to resources, employability, employment offices, immigrant, obstacles, rights.

Entre os direitos e a web. O acesso dos imigrantes bolivianos aos serviços de emprego na Capital Federal, Argentina

Resumo

Este artigo apresenta os resultados de uma pesquisa que pretendia conhecer as dificuldades para favorecer a colocação profissional das pessoas imigrantes bolivianas na cidade de Buenos Aires, Argentina, em 2015. Na pesquisa, foram utilizadas metodologias qualitativas, com entrevistas e observações realizadas em duas agências de emprego, em um serviço vinculado com a igreja católica e em uma agência municipal de emprego. Entende-se que os serviços de emprego são um direito, um meio que transmite as regras que devem ser seguidas para obtê-lo. Os insumos deste trabalho contribuem para a reflexão crítica dos e das profissionais que administram os recursos sociais do Estado.

Palavras-chave: acesso a recursos, agências de emprego, barreiras, direitos, imigrante, inserção laboral.

Introducción

Es conocido que los fenómenos migratorios son una de las expresiones más destacadas de nuestra contemporaneidad (Bauman 2017). Asimismo, las características de cada uno de los flujos migratorios existentes responden a dinámicas particulares, con un contexto y una historicidad específica.

Desde nuestra perspectiva de análisis, partimos del reconocimiento de la incidencia del Estado-nación en la configuración de la inmigración. A partir del establecimiento de sus fronteras, el Estado-nación define en ese mismo acto quiénes están incluidos o excluidos de él. Este aspecto es puesto de manifiesto ejemplarmente por Sayad (2010), quien sostiene que el Estado-nación hace *nacer* a la inmigración como tal.

Añadiendo a lo señalado, el Estado también conforma a la inmigración a partir de su vertiente social, es decir, a partir de la concesión o denegación de sus políticas sociales. Afirma Geddes (2006) que el Estado-nación tiene la potestad de establecer *fronteras internas* o *fronteras organizativas* para el acceso o la denegación de los recursos sociales destinados a las personas inmigrantes. Lo dicho se encuentra vinculado con el tipo de regímenes de bienestar existentes (Esping-Andersen 1990; Santos 2005), que poseen una capacidad diferenciada para la distribución de sus recursos sociales.

En el contexto europeo, existen investigaciones que se detienen en el análisis de la capacidad de distribución de recursos hacia las personas inmigrantes (Faist 1995; Moreno y Bruquetas 2011; Ryner 2000). También señalan que los diferentes tipos de Estados de Bienestar conceden de modo diferenciado y segmentado los recursos sociales hacia las personas inmigrantes, aunque los sistemas universalistas son los que mejor atenúan las desigualdades en el acceso a los recursos sociales (Sainsbury 2006).

En este escrito se presenta una investigación desde un enfoque exploratorio de orden cualitativo. Desde esta perspectiva reconoceremos algunos aspectos sobre el acceso a los recursos de inserción laboral y nos centraremos en cómo las interventoras y los interventores de estos recursos sociales comprenden la tarea que llevan a cabo cotidianamente cuando sus usuarios son personas bolivianas. El estudio forma parte de un proyecto más amplio que busca indagar sobre el acceso y uso de las personas inmigrantes a los recursos públicos. El recorrido de la investigación se realiza en cuatro apartados: metodología; las políticas migratorias y las políticas de empleo; inercias que modulan en acceso a recursos; y, por último, conclusiones.

En este trabajo, nos focalizaremos en algunas características para el acceso a los recursos sociales destinados a la inserción laboral de las personas

inmigrantes bolivianas y, específicamente, en las formas en las que algunos agentes conciben la intervención social hacia este colectivo. Entendemos que dichas formas de concebir la intervención influyen, a su vez, en el acceso a los mencionados recursos.

100 Dos consideraciones nos motivan en el ejercicio que llevamos a cabo: la primera se debe a la novedad legislativa abierta por la Ley de Migraciones argentina 25871, cuyo articulado enfatiza en la igualdad en el acceso a todos los recursos sociales por parte de las personas inmigrantes; y la segunda consideración se refiere al tipo de inserción laboral en el mercado segmentado de trabajo, pues dichas personas han asumido las tareas más inestables, peligrosas y de baja remuneración. Las ramas de trabajo son la agricultura, la construcción, el trabajo textil y el trabajo doméstico (Sala 2008). Por ello, las personas inmigrantes, al tener reconocidas dificultades en lo que atañe a su inserción laboral, son un colectivo al que potencialmente las políticas de inserción favorecerían y a las que se les debería garantizar el acceso. En este sentido, interesa concentrarse en este ámbito de la inserción laboral y en las dificultades que encuentran las personas inmigrantes.

Metodología

El presente trabajo se basa en una experiencia exploratoria de carácter cualitativo¹. Seguimos la perspectiva adoptada por Shore y Wright (1997) y Agrela (2006) de una *antropología de las políticas* que propone reconocer en políticas las prescripciones y las normas que establecen, así como las maneras complejas en las que se construyen sujetos y objetos de intervención. Así pues, desde esta perspectiva reconoceremos algunos aspectos sobre el acceso a los recursos de inserción laboral y nos centraremos en cómo las interventoras y los interventores de estos recursos sociales comprenden la tarea que llevan a cabo cotidianamente, cuando sus usuarios son personas bolivianas. El estudio forma parte de un proyecto más amplio que busca indagar sobre el acceso y el uso de las personas inmigrantes a los recursos públicos.

Al poseer dicho carácter exploratorio, no se trata de un ejercicio exhaustivo ni de establecer tipologías acabadas, sino de explorar la heterogeneidad

1 En el caso argentino es posible encontrar un grupo de trabajos que se aproximan al análisis del acceso por parte de personas inmigrantes de recursos sociales, principalmente en salud y educación, tomando diferentes escalas geográficas y desde diferentes disciplinas (Caggiano 2008; Gallinati y Gavazzo 2011; Jelin 2007; Karasik 2005; Madrid y Ruiz 2011; Nicolao 2013). También, es preciso señalar que dicho campo se encuentra actualmente en transformación debido a recientes políticas adoptadas por el Gobierno nacional.

en cuanto a los sentidos que las y los profesionales atribuyen a su acción. Asimismo, el trabajo tampoco pretende identificar las intervenciones concretas sobre el colectivo mencionado, ya que dicho objetivo requeriría de otro tipo de abordaje metodológico. No obstante, la aproximación hacia algunos aspectos de la organización de la intervención social con inmigrantes y hacia los sentidos concedidos por los agentes interventores enseña algunos elementos significativos sobre el acceso a recursos sociales por parte de las personas inmigrantes. Entendemos, además, que dicha comprensión puede incidir e intentar transformar los aspectos que impiden el acceso a los recursos sociales.

101

Para ello, acudimos a dos oficinas de empleo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires —en adelante, CABA—: una situada en el microcentro y la otra en un barrio periférico de la ciudad. Lo mismo hicimos en dos Centros de Acceso a la Justicia —en adelante, CAJ— y en un servicio vinculado con la Iglesia católica que tiene por objetivo la inserción laboral. Es preciso mencionar que este último servicio funciona en el mismo edificio que la Oficina de Empleo del barrio periférico. También asistimos a la Gerencia Operativa de Políticas de Empleo dedicada al favorecimiento de la inserción laboral dependiente del Gobierno de la ciudad ubicada en el microcentro de la CABA.

La aproximación consistió en realizar, además de observaciones participantes, entrevistas a técnicos, técnicas y otros responsables de los servicios. Las preguntas realizadas giraron en torno al acceso y uso que hacen las personas inmigrantes bolivianas de tales recursos. En la entrevista se preguntaba cuál era la función del servicio en cuestión, qué servicios prestaban, cómo era el acceso de las personas bolivianas al servicio, qué dificultades encontraban estas personas y si se podía detectar barreras para el acceso. Asimismo, indagamos sobre la cantidad de servicios disponibles.

La aproximación también supuso la visita a una serie de instituciones que trabajan con personas bolivianas. Así pues, acudimos a otros recursos presentes en el territorio, llevando a cabo visitas a una asociación de migrantes bolivianos, una entidad que trabaja con personas migrantes y refugiadas, la oficina del Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (Inadi) y el consulado boliviano en la CABA. Cabe resaltar que el trabajo de campo fue llevado a cabo a mediados del 2015, en un momento político de transición, ya que a finales de ese año fue electo como presidente de la nación Mauricio Macri, quien en dicho momento era el Jefe de Gobierno de la CABA.

La elección de la nacionalidad de los migrantes responde a la cantidad de población, pues es el segundo grupo extranjero más numeroso en Argentina, luego de los paraguayos. Las personas de nacionalidad boliviana representan el 19.1 % de la totalidad de las personas residentes nacidas fuera del país con 345 272 personas (Indec 2010). Se trata de un colectivo cuya presencia ha sido visibilizada o invisibilizada en diferentes contextos históricos y políticos (Benencia y Karasik 1995; Grimson 2006), motivo por el cual resulta interesante su análisis². Inicialmente, la migración boliviana tuvo un carácter fronterizo, circular-estacional y rural-rural, y posteriormente, se dirigió fundamentalmente hacia el área metropolitana de Buenos Aires³, con una dinámica rural-periurbana o rural-urbana. Además, la migración boliviana ha sido señalada como la que *no entra en el crisol* (Caggiano 2005), refiriéndose a los límites del mito fundacional de la *Argentina inmigrante*⁴, dado que en él se perfiló a la inmigración limítrofe como indeseada; esto se ve reflejado, tal como lo han señalado numerosos trabajos, a partir de la construcción de la ilegalidad de ese tipo de migración (Domenech 2011; Novick 1997; Pacceca 2010).

Las políticas migratorias y las políticas de empleo

Como hemos señalado anteriormente, la Ley de Migraciones argentina 25871, promulgada en el 2004, constituye un paso adelante hacia otro modelo de política migratoria (Ceriani 2004) y ofrece un marco regulatorio que establece la igualdad en el acceso a diferentes recursos sociales entre las personas nacionales e inmigrantes. El artículo 6 de la ley es muy claro

2 Desde los primeros censos nacionales es posible reconocer la presencia de inmigrantes bolivianos, aunque fue socialmente invisibilizada en comparación con la inmigración de ultramar (Caggiano 2005; Grimson 2006). Por el contrario, durante la década de los noventa, las y los migrantes bolivianos fueron objeto de atención y culpabilización de fenómenos tales como el desempleo, la inseguridad e incluso la epidemia del cólera.

3 Desde los años ochenta, más de un 50 % del total nacional de la migración boliviana reside en el área metropolitana de Buenos Aires (Sassone 2007).

4 La inmigración proveniente principalmente de Italia y España alcanza su máximo apogeo entre finales del siglo XIX y principios del XX —entre 1870 y 1930—, constituyendo un componente esencial, no solo debido a la proporción numérica de estas personas, sino por la consolidación del imaginario social de Argentina como país de inmigración (Domenech 2011). Por otra parte, es preciso señalar que la constitución del Estado-nación argentino, proyectado como una república moderna, supuso toda una ingeniería poblacional diseñada a partir de gestos drásticos, el exterminio de algunos de los pueblos originarios para la apropiación de sus territorios —como en el caso de la denominada Campaña del Desierto—, la extrema explotación de poblaciones originarias en la producción de ciertos productos —explotación del algodón, obrajes, etc.—, la invisibilización de población esclava de origen africano, etc. (Briones 2008; Trincherro 2000).

al respecto y establece 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”. Además, el artículo 9 define la responsabilidad del Estado de informar a las personas inmigrantes acerca de “a) sus derechos y obligaciones con arreglo a la legislación vigente; b) los requisitos para su admisión, permanencia y egreso; c) cualquier otra cuestión que le permita o facilite cumplir las formalidades administrativas o de otra índole en la República Argentina”. En ese mismo artículo se menciona que la autoridad de aplicación difundirá la información mencionada y velará porque “sea suministrada por empleadores, sindicatos u otros órganos o instituciones”; en este caso es la Dirección Nacional de Migraciones.

Queremos destacar también que el artículo 14, en su inciso “d” señala que el Estado favorecerá “la organización de cursos de formación inspirados en criterios de convivencia en una sociedad multicultural y de prevención de comportamientos discriminatorios, destinados a los funcionarios y empleados públicos y de entes privados”. El conjunto de artículos citados, no solo enfatiza sobre la igualdad en el acceso a todos los recursos sociales por parte de las personas inmigrantes, sino que además coloca al Estado como el responsable de garantizar la llegada de toda la información necesaria para las personas inmigrantes y para las funcionarias y los funcionarios y empleadas y empleados públicos de cara a garantizar dicho acceso.

En cuanto a las políticas sociales y, particularmente, a las políticas de empleo en las cuales nos detendremos, tenemos que señalar que se proponen explícitamente afrontar las dificultades en la inserción laboral o la mejora del empleo y el ascenso social. De cara a dicho objetivo, las oficinas y las unidades de empleo fueron creadas en año 2005 —con la Resolución de la Secretaría de Empleo (SE) n.º 316/05—, con el fin de consolidar *nuevos espacios institucionales* para garantizar la prestación de herramientas para la promoción de políticas activas de empleo y “favorecer su inserción laboral o incrementar sus condiciones de empleabilidad”. Así, que se establecieron oficinas y unidades de empleo en todo el territorio nacional, con numerosos servicios. Entre ellos, el Seguro de Capacitación y Empleo; Seguro por Desempleo; Red de Servicios de Empleo; Red de Formación Continua; Servicios de Capacitación y Formación; Servicios de Promoción del Empleo; Indicadores de Empleo y Capacitación. Más de 350 Oficinas Municipales de Empleo en diversos puntos del país que,

[...] además de brindar los servicios del Seguro de Capacitación y Empleo sirven de ventanilla para acceder a las demás políticas sociales. Las oficinas dependen directamente de la Secretaría de Empleo y coordinan su acción con los municipios pero sin mucha intervención de las respectivas provincias, las que por su parte formularon e implementaron sus propias políticas de empleo, aunque de menor magnitud y con menores perspectivas. (Neffa 2012, 7-8)

Así pues, en las Oficinas de Empleo se lleva a cabo la orientación, calificación e inserción laboral mediante la búsqueda de empresas. Asimismo, se gestionan los programas para el empleo y subsidios para el desempleo. En la misma línea, afirma Natalucci que se implementaron programas orientados a la reinserción laboral y al mejoramiento de la calidad de los empleos, propiciando,

[...] por un lado, la incorporación al mercado de trabajo, y por otro, el mejoramiento de la calidad de los empleos. Entre otros pueden mencionarse el de Inserción Laboral (PII) —tanto para el sector público, privado y rural—, Herramientas por Trabajo, de Empleo Comunitario (PEC), Jóvenes con más y mejor empleo. (2012, 142)

Precisamente este último programa, tuvo mayor densidad con el objetivo de mejorar la empleabilidad de los jóvenes, favorecer iniciativas de autoempleo y realización de prácticas calificantes. Asimismo, se apoyó en las capacidades institucionales a nivel local, con controles de asistencia y de aprobación de los cursos realizados, entre otros requisitos. El financiamiento del programa se realiza a partir de un préstamo del Banco Mundial. Los módulos que componen dicho programa son Proyecto Formativo Ocupacional, Derecho Laboral, Salud Laboral y Alfabetización Digital.

Inercias que modulan el acceso a recursos sociales

En lo que sigue analizaremos las inercias constatadas durante la realización del trabajo de campo que modulan el acceso a los recursos sociales por parte de las personas inmigrantes en general y bolivianas en particular.

La ley y su aplicación

Es conocido que la reglamentación y la aplicación de la Ley de Migraciones tuvieron dificultades. A pesar del unánime reconocimiento de dicha legislación enmarcada en el resguardo de los derechos humanos, algunos

analistas señalan la persistencia de tensiones en ella. Se señala, por ejemplo, que las diferentes categorías migratorias —precaria, temporaria y permanente— conllevan a la fragmentación del estatus migratorio. Otra de las tensiones que contiene la legislación migratoria se refiere a la permanencia en la distinción que se produce con los migrantes no pertenecientes al Mercado Común del Sur (Mercosur) que tienen mayores dificultades para obtener una residencia regular y el acceso a derechos (Courtis y Pacceca 2007) y están expuestos a graves situaciones de vulnerabilidad. Además, con relación a la reglamentación de la ley, pasaron seis años hasta que se logró concretarla, producto de las dificultades inocultables entre los diferentes actores comprometidos (Nejamkis 2012). Incluso el reconocido programa de regularización documentaria para las personas provenientes del Mercosur denominado *Patria Grande*, conllevó algunas dificultades por la escasa información otorgada a los agentes involucrados (Pierini 2014).

Adicionalmente, contando con una legislación centrada en conceder garantías a las personas migrantes, es importante no olvidar que los aspectos de regularidad migratoria son una parte fundamental de la condición inmigrante, pero esta, por sí sola, no asegura el acceso a derechos.

Fronteras organizativas

La organización de los recursos, las condiciones para el acceso y el tipo y la cantidad de recursos para la inserción laboral pueden constituirse como fronteras organizativas. Como se desprende de la descripción de nuestro trabajo, pudimos identificar además de las Oficinas de Empleo, otras instituciones que ofrecen recursos para la inserción laboral en la ciudad. Allí mencionamos la oficina gestionada por Gobierno de la CABA, así como una oficina que ofrece servicios para la inserción laboral que depende de la Iglesia católica.

Con relación a las Oficinas de Empleo, el obstáculo más inmediato que encontramos se refiere al *acceso físico*. Es preciso mencionar que a pesar de la existencia de una cartelera identificativa común de los servicios de atención en las diferentes entidades visitadas, la cual era una manera muy gráfica de simbolizar una oficina estatal-nacional en el territorio⁵, era difícil el acceso a los espacios en los cuales funcionaban estas oficinas.

5 Resulta una línea de reflexión interesante la (re)afirmación del poder del Estado-nación a través de sus políticas sociales, como un modo de establecer su presencia y definir su territorio y su población. Siguiendo esta línea debemos decir que uno de los programas gestionados por el Ministerio de Desarrollo Social lleva el nombre de “Argentina Trabaja”.

La oficina del centro, a pesar de no ser fácilmente accesible al encontrarse en una segunda planta, poseía un ascensor. No sucedía lo mismo con la oficina ubicada en el barrio periférico que contenía barreras físicas para el acceso de personas con movilidad reducida. El tipo de edificación de las entidades ubicadas en el centro de la ciudad y en el barrio periférico era muy heterogéneo⁶.

En cuanto al acceso de las personas bolivianas para recibir los recursos para la inserción laboral concedidos en las instituciones, ante la pregunta por las condiciones solicitadas, la respuesta unánime de las técnicas y los técnicos es que no existían requisitos específicos para su acceso y uso. Dicho esto, se afirmaba que era necesario presentar el Documento Nacional de Identidad —en adelante, DNI—.

Precisamente, según el relato de las personas entrevistadas, la manera de saber que se trata de una persona extranjera es por la numeración del DNI⁷, ya que no hay otro requisito motivado por el origen nacional de sus usuarios. A partir de reconocer la numeración del DNI de las personas inmigrantes, las técnicas y los técnicos, podían afirmar que las personas inmigrantes sí accedían a los recursos⁸.

De la información obtenida de las entrevistas, se sabe que las personas inmigrantes conocen los recursos, a través de la difusión *boca a boca*. Una de las técnicas señaló la falta de campaña informativa específica dirigida a la población inmigrante, pero la situación era vinculada con la dificultad de difusión de las políticas gubernamentales en los medios masivos de comunicación⁹. De hecho, la asociación de personas bolivianas señaló a la radio que funciona en la misma asociación como un medio para difundir información de interés para ellas.

Es preciso destacar que las personas inmigrantes pueden acceder a cada uno de los programas gestionados por las Oficinas de Empleo a condición de

6 Uno de los días que llevamos a cabo unas observaciones, hubo una tormenta que generó un corte en el servicio del suministro de electricidad del barrio periférico y se produjeron inundaciones en el espacio de atención, lo que obligó a suspender la atención.

7 La numeración de los recién nacidos del año 2015 comenzaba con 55 millones. El DNI de las personas extranjeras empieza con 94 millones.

8 Con relación a la obtención del DNI, es preciso mencionar que una de las funciones de los CAJ era facilitar el acceso a dicho documento por parte de las personas inmigrantes, aunque no es la única entidad que llevaba a cabo tal tarea; asociaciones de inmigrantes y asociaciones de ayuda a inmigrantes también lo hacen.

9 Los medios alternativos de difusión de la información, por ejemplo, *El Visor Boliviano*, distribuido en el Consulado Boliviano o las radios de la colectividad, son los canales de acceso de información de la población inmigrante.

poseer un DNI y cumplir los requisitos que se exigen a cualquier ciudadano nacional. También, se destacaban ciertos límites con relación a la tipología de los programas existentes. Por ejemplo, se menciona una necesidad no cubierta entre las personas que no ingresaban en el programa “Jóvenes con más y mejor empleo” ni en el programa destinado a mayores de 45 años.

En ambas Oficinas de Empleo, se afirma que no existe articulación con los recursos de la CABA, pues no hay coordinación ni trabajo en red con la ciudad ni con los servicios sociales que allí se ofrecen, a pesar de que se tiene conocimiento de sus recursos. La precedente afirmación coincide con lo conversado en el servicio vinculado con el Gobierno de la ciudad. Allí se sostuvo que no existe vinculación con las Oficinas de Empleo. En cuanto a la tipología de recursos se afirmó que está centrada en el recurso de una plataforma web de la Gerencia Operativa de Políticas de Empleo — dependiente de la Subsecretaría de Trabajo, Comercio e Industria— para que las personas, también las bolivianas —a condición de contar con DNI—, logren conseguir un empleo. En el servicio vinculado con la Iglesia católica se admiten personas extranjeras sin DNI, ya que, al tratarse de una organización no gubernamental, permite que sus usuarios extranjeros se inscriban en él sin la documentación argentina.

107

Por otra parte, en todas las entidades visitadas se encuentra presente el instrumento del itinerario de inserción sociolaboral, considerado como una herramienta unánimemente positiva, sin mencionar los cuestionamientos que dicho dispositivo ha tenido desde hace tiempo. El más importante, desde nuestro punto de vista, consiste en la individualización en la responsabilidad de la inserción sociolaboral, invisibilizando las desigualdades estructurales que impiden acceder a recursos y oportunidades (Gutiérrez y Assusa 2015; Jacinto y Millenaar 2012; Yufra y Santamaría 2019). No obstante, es preciso señalar que los programas de empleo que se conceden en las Oficinas de Empleo cuentan con un gran alcance. Por ello, si bien las políticas de empleo promovidas no son relaciones contractuales, la masividad de su alcance previene parcialmente de la responsabilidad individualizante de la inserción laboral.

Sentidos concedidos a la intervención

Las maneras de concebir la intervención por parte de las técnicas y los técnicos pueden reforzar o desactivar fronteras en el acceso a los diferentes servicios y recursos sociales. En el análisis acerca de las concepciones de la intervención, el primer aspecto que podemos señalar es que ninguna de las

personas entrevistadas había recibido formación sobre la Ley de Migraciones 25871 (2004) ni sobre su reglamentación mediante el Decreto Reglamentario 616/10 (2010). Esta constatación se contrapone con lo explícitamente formulado por la ley como una tarea del Estado, en lo referido a la realización de cursos dirigidos a empleados públicos y funcionarios. Difícilmente las técnicas y los técnicos, sin información ni formación de las novedades de los marcos legislativos pueden realizar sus tareas cotidianas del modo más pertinente. Tampoco se puede garantizar que concedan a la intervención social con personas inmigrantes el sentido propuesto por la ley, cuando se le desconoce. Este aspecto nos remite a la consideración sobre las iniciativas legislativas que requieren de un intenso y minucioso trabajo en cuanto a su difusión y formación, pasos que van mucho más allá de la mera aprobación legislativa y que, a la luz de lo transmitido por las personas entrevistadas, aparece como de relativa importancia.

Otro aspecto que queremos destacar se refiere a la *percepción sobre la accesibilidad del recurso* para las personas bolivianas. Las interventoras y los interventores no perciben como un requisito especial la posesión del DNI, pues en las oficinas estatales —nacional o del Gobierno de la ciudad— el DNI no es considerado como una condición adicional para las personas inmigrantes. En este sentido, resulta indispensable señalar las dificultades para su obtención. Para poseer el documento de identidad se exige, por ejemplo, “la presentación de copia de la partida de nacimiento, legalizada por las autoridades correspondientes, sellada por el consulado argentino en el país de origen y legalizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de la República Argentina” (Pacceca 2007, 16); asimismo, se exige la Certificación de Carencia de Antecedentes Penales, que se obtiene en las reparticiones oficiales de los países de origen o en las oficinas consulares correspondientes en el territorio argentino¹⁰. Tales dificultades en la consecución del documento de identidad por parte de las personas extranjeras han sido evidenciadas desde diferentes estudios (Begala 2014; Madrid y Ruiz 2011; Nicolao 2013; Perissinotti y Zenklusen 2014), lo que indica la necesidad de incidir en esa falta de reconocimiento por parte de las interventoras y los interventores sociales sobre la dificultad que presenta obtener el DNI para las personas extranjeras y sobre el modo de orientarlas para ello. Lo anterior es excepción en la institución confesional,

10 En la visita al Consulado, las personas que esperaban a ser atendidas comentaron que estaban tramitando “los antecedentes de narcotráfico”, requisito difícil de obtener. En caso de no conseguirlo, podían perder el turno para solicitar el DNI, que lo daban con tres meses de antelación.

puesto que, como se había mencionado anteriormente, las personas inmigrantes bolivianas pueden inscribirse en el recurso a pesar de no poseer el DNI.

En cuanto a cómo se *conciben los sujetos* que asisten a la entidad, es preciso destacar dos cuestiones que se reconocieron en el relato de las personas entrevistadas: por un lado, los recursos que se ponen a disposición apuntan a garantizar un derecho; en consecuencia, las personas migrantes son sujetos de derechos. No obstante, también se encuentran la necesidad de distinguir los programas y sus usuarios de sospechas implícitas de *ociosidad*. En ese sentido, se insiste mucho en que los recursos son *programas de empleo* y no *subsidios o planes*. De acuerdo con ello, se enfatiza en las condiciones para seguir en los mencionados programas y en la contraprestación que llevan a cabo los usuarios. Así pues, las personas migrantes residentes en Argentina y poseedoras de un DNI tienen el mismo derecho y las mismas obligaciones que los ciudadanos de origen. A pesar de la insistencia en la concepción del *derecho* se percibe la necesidad de distinguir los recursos proporcionados de un *plan social* vinculado con las relaciones clientelares.

Ahora bien, como contracara de esta manera de concebir la intervención, nos encontramos con el sentido de otra funcionaria que trabaja en el barrio periférico de CABA, quien percibe al recurso como una *concesión* hacia sujetos marcados por la falta. Señala que va consignando la información a sus usuarios de manera parcial, es decir, primero pide un documento y cuando lo tienen, pide el siguiente requisito, ya que está convencida que si no lo hace de ese modo no llegan a realizar efectivamente los trámites debido a que los usuarios no los comprenden. Este es el motivo por el cual va pidiendo gradualmente los documentos necesarios para hacer uso del servicio, sin considerar las dificultades que puede suponer para las personas asistir a la oficina. Así pues, en adición a las barreras que puedan constituir los requisitos para un trámite, nos encontramos con una barrera que atañe a la forma en que una funcionaria realiza su intervención. En la caracterización de los sujetos que asisten al recurso, señala que se trata de gente de *provincia*¹¹.

Similar a la concepción de sujeto en falta es la percepción que pudimos reconocer en el servicio que conduce la entidad vinculada con la Iglesia católica, donde las usuarias y los usuarios son sujetos que merecen compasión, por lo tanto, hay que ponerse a su servicio para proporcionarles ayuda. En la misma línea, Badaró (2006) distingue entre las organizaciones confesio-

11 Es importante señalar la frontera entre la ciudad de Buenos Aires y la provincia de Buenos Aires; se trata de un límite geográfico, pero ante todo uno simbólico. Dicha reflexión escapa nuestros objetivos de investigación actuales.

nales y las laicas, donde las primeras apuntan a la sensibilización, mientras que las segundas abogan por la defensa y garantía de los derechos de las personas inmigrantes.

Como ya señalamos, en esta institución sí hay un registro de la nacionalidad de las personas que asisten. Tanto en las entrevistas como en la ficha de inscripción facilitada, se presupone que las personas atendidas se insertarán en trabajos precarios y de baja calificación. Asimismo, se enfatiza mucho en las características que se tienen que cumplir para obtener un empleo: con relación a la formación requerida para llevarlo a cabo y con el aspecto físico que se debe tener. La ficha de inscripción revela que se lleva un registro sobre la apariencia física, el aseo y la expresión verbal de las usuarias y los usuarios. También se encuentra pautado el comportamiento requerido en el uso del servicio. A continuación, se reproducen este último aspecto en la figura 1:

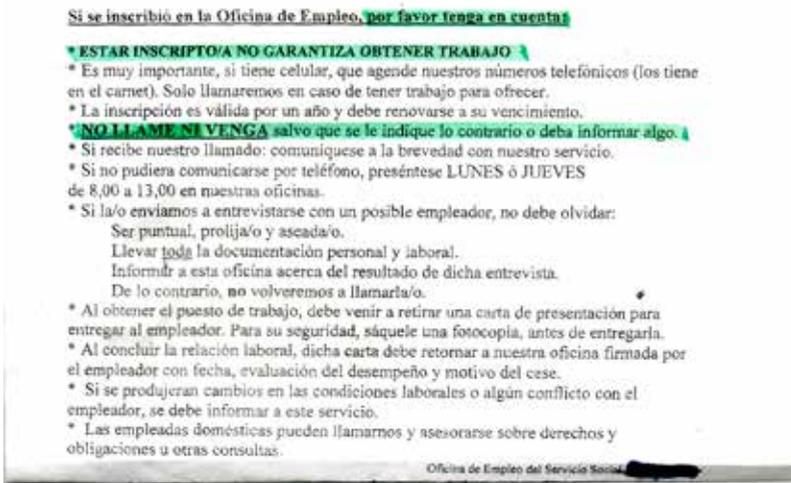


Figura 1. Condiciones para el acceso a un empleo

Fuente: elaboración del Servicio Social de la Oficina de Empleo de la Iglesia católica (2015).

Como señalamos anteriormente, la ciudad de Buenos Aires concentra sus políticas a través de su plataforma web. En consonancia con dicho lineamiento, el servicio se propone como una herramienta tecnológica —de la cual se enfatiza el carácter de su gratuidad— que los individuos deben saber sacar el mejor provecho. Así pues, la solícita funcionaria entrevistada, de acuerdo con el tipo de recursos que imparte la institución, los concibe

como un servicio o menú disponible para que el sujeto alcance sus objetivos. Nos encontramos frente al discurso del emprendedor de sí mismo que, gracias a su tenacidad, alcanzará, en este caso, los objetivos de inserción. En las figuras 2, 3 y 4 se muestra la folletería del servicio:



111

Figura 2. Portal de Empleo 1

Fuente: Subsecretaría de Trabajo, Industria y Comercio CABA (2015).



Figura 3. Portal de Empleo 2

Fuente: Subsecretaría de Trabajo, Industria y Comercio CABA (2015).



Figura 4. Portal de Empleo 3

Fuente: Subsecretaría de Trabajo, Industria y Comercio CABA (2015).

Como aspectos comunes en cuanto a la mirada de las interventoras y los interventores, podemos señalar la importancia concedida al ámbito actitudinal y a las disposiciones para el trabajo; tales aspectos son concebidos como favorables en la inserción laboral. En este sentido, se enfatiza mucho en la mejor manera de elaborar un currículum y el comportamiento esperado en una entrevista laboral. Estos aspectos explicitan algunos saberes tácitos respecto del trabajo y las competencias solicitadas más allá de la capacitación instrumental para realizarlo.

Sobre el aspecto de la inserción no encontramos ningún cuestionamiento ni reconocimiento acerca del posible desplazamiento de las dificultades derivadas de las características individuales y actitudinales de los sujetos, es decir, el viraje hacia la intervención subjetiva en detrimento de políticas que promuevan relaciones contractuales junto con las obligaciones que de dicha relación se derivan. Ahora bien, nos parece importante destacar que tanto las Oficinas de Empleo como la institución vinculada a la Iglesia católica, sí transmiten información sobre la tipología de contratos existentes, los salarios y los derechos del trabajador.

Por último, las personas entrevistadas no se conciben con la capacidad de transformar los recursos que se ofrecen en las instituciones para la inserción laboral. Por lo dicho, no se perciben como agentes con posibilidades de acción para adecuar los recursos a las necesidades de sus usuarios, porque los planes y los beneficios ya han sido estipulados.

Conclusiones

El trabajo pretendió centrarse en el análisis sobre el acceso por parte de las personas inmigrantes bolivianas a los recursos para la inserción laboral en la ciudad de Buenos Aires. Como pudimos reconocer, existen algunas dificultades que tienen que ver con barreras físicas, institucionales y también por las concepciones de la intervención de las técnicas y los técnicos. Por ello, la posibilidad abierta con la nueva Ley de Migraciones de un acceso igualitario a los diferentes recursos públicos debe ser analizada, así como también debe ser reconocida la escasa importancia concedida a la información y la formación sobre las novedades legislativas en la materia.

113

Entre las dificultades encontradas para el acceso a recursos mencionamos algunas específicas del colectivo y otras comunes para las personas nacionales. Pudimos detectar falencias en la accesibilidad física a los edificios públicos y el tipo de intervención escogida en el abordaje de la inserción laboral. En cuanto a los programas que se imparten, es preciso destacar que los propios servicios cuentan con recursos determinados que no pueden ser modificados, a pesar de que las técnicas y los técnicos puedan considerar y evaluar, sistemática y sostenidamente en el tiempo, que hacen falta mayores recursos. Por otra parte, la estrategia de los itinerarios de inserción laboral, tal como sugieren otros trabajos académicos, generan sus propias limitaciones y desafíos y sería deseable poder reflexionar sobre ellas. En este sentido, en tanto política social, las políticas dirigidas a la inserción laboral mediante itinerarios de inserción contienen una ambivalencia que es preciso explorar.

De cara a futuros trabajos, no podemos dejar de señalar las dificultades de los diferentes contextos políticos, particularmente motivadas por las recientes transformaciones gubernativas que supusieron la eliminación del Ministerio de Trabajo de la Nación, así como también la modificación por Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) de la Ley de Migraciones. Para finalizar, es pertinente afirmar que un acceso diferenciado y selectivo a los recursos sociales por parte de las personas bolivianas es un indicador de un acceso restringido a la ciudadanía social.

Referencias bibliográficas

- Badaró, Máximo. 2006. "La conciencia y la ley: la cuestión migratoria en las prácticas de agencias estatales y organismos no gubernamentales en la Ciudad de Buenos Aires". *Migraciones regionales hacia la Argentina: diferencia, desigualdad y derechos*, 207-236.
- Grimson, Alejandro y Elizabeth Jelin (comps.). Buenos Aires: Prometeo.
- Bauman, Zygmunt. 2016. *Extraños llamando a tu puerta*. Buenos Aires: Paidós.

- Benencia, Roberto y Gabriela Karasik. 1995. *Inmigrantes limítrofes: los bolivianos en Buenos Aires*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Briones, Claudia. 2008. "Formaciones de alteridad: contextos globales, procesos nacionales y provinciales". *Cartografías argentinas: políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*, 9-37. Claudia Briones (comp.). Buenos Aires: Antropofagia.
- Caggiano, Sergio. 2005. *Lo que no entra en el crisol. Inmigración boliviana, comunicación intercultural y procesos identitarios*. Buenos Aires: Prometeo.
- Caggiano, Sergio. 2008. "Que se haga cargo su país': la cultura, los Estados y el acceso a la salud de los inmigrantes bolivianos en Jujuy". *Hegemonía e interculturalidad. Poblaciones Originarias e inmigrantes*, 243-279. Cristina García Vázquez (comp.). Buenos Aires: Prometeo.
- Ceriani Cernadas, Pablo. 2004. "Nueva ley: un paso hacia una concepción distinta de la migración". *Migración: un derecho humano*, 113-135. Giustanini Rubén (comp.). Buenos Aires: Prometeo.
- Courtis, Corina y María Inés Pacecca. 2007. "Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al 'nuevo paradigma' para el tratamiento de la cuestión migratoria en la Argentina". *Revista Jurídica de Buenos Aires* 7 (134): 183-200. Buenos Aires: Facultad de Derecho. Universidad de Buenos Aires.
- Esping-Andersen, Gosta. 1990. *Three Worlds of Welfare Capitalism*. Polity Press: Cambridge.
- Domenech, Eduardo. 2011. "Crónica de una 'amenaza' anunciada. Inmigración e 'ilegalidad': visiones de Estado en la Argentina contemporánea". *La construcción del sujeto migrante en América Latina: prácticas, representaciones y categorías*, 31-77. Bianca Feldman (coord.). Ecuador: CLACSO.
- Faist, Thomas. 1995. "Ethnicization and racialization of welfare-state politics in Germany and the USA", *Ethnic and Racial Studies* 18 (2): 219-250. London: Routledge.
- Geddes, Andrew. 2006. "Inmigración y Estado de Bienestar en Europa". *Zona Abierta*; 116/117: 171-190. Madrid: ARCE.
- Grimson, Alejandro. 2006. "Nuevas xenofobias, nuevas políticas étnicas en Argentina", *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencias, desigualdades y derechos*, 69-97. Alejandro Grimson y Elizabeth Jelin (comps.). Buenos Aires: Prometeo.
- Jacinto, Claudia y Verónica Millenaar. 2012. "Los nuevos saberes para la inserción laboral. Formación para el trabajo con jóvenes vulnerables en Argentina". *Revista Mexicana de Investigación Educativa* 17: 141-166. Ciudad de México: Consejo Mexicano de Investigación Educativa A.C.
- Jelin, Elizabeth (dir.). 2007. *Salud y migración regional. Ciudadanía, discriminación y comunicación intercultural*. Buenos Aires: IDES.

- Karasik, Gabriela A. 2005. "Etnicidad, cultura y clases sociales. Procesos de formación histórica de la conciencia colectiva en Jujuy, 1970-2003". (Tesis para optar por el título de Doctora en Área Historia, inédita. Universidad Nacional de Tucumán).
- Moreno Fuentes, Francisco Javier y María Bruquetas Callejo. 2011. *Immigració i Estat del Benestar a Espanya*. Barcelona: Obra Social, Fundació La Caixa.
- Neffa, Julio César. 2012. "Políticas activas de empleo durante la posconvertibilidad". *Empleo, desempleo y políticas de Empleo*, II. Buenos Aires: CEIL-CONICET.
- Nejamkis, Lucila. 2012. "Políticas migratorias en tiempos kirchneristas (2003-2010)". *Migración y Políticas Públicas, nuevos escenarios y desafíos*, 89-115. Susana Novick (ed.). Buenos Aires: Catálogos.
- Novick, Susana. 1997. "Políticas migratorias en la Argentina". *Immigración y discriminación: políticas y discursos*, 83-139. Enrique Oteiza (comp.). Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- Ryner, Magnus. 2000. "European welfare transformation and migrations". *Immigration and Welfare: Challenging the Borders of the Welfare State*, 51-71. Andrew Geddes y Michael Bommers (eds.). London: Routledge.
- Sainsbury, Diane. 2006. "Immigrants' social rights in comparative perspective: welfare regimes, forms of immigration and immigration policy regimes". *Journal of European Social Policy* 16 (3): 229-244. Italy, Denmark, Germany: Sage.
- Santos, Boaventura. 2005. *El Milenio huérfano: ensayos para una nueva cultura política*. Madrid: Trotta.
- Sassone, Susana. 2007. "Migración, territorio e identidad cultural: construcción de 'lugares bolivianos' en la Ciudad de Buenos Aires". *Población de Buenos Aires* 4 (6): 9-28. Buenos Aires: Dirección General de Estadísticas y Censos.
- Sayad, Abdelmalek. 2010. *La Doble ausencia: de las ilusiones del emigrado a los padecimientos del inmigrado*. Barcelona: Anthropos.
- Shore, Chris y Susan Wright (eds.) 1997. *Anthropology of policy. Critical perspectives on governance and power*, (1ª ed.). London: Routledge.
- Trincherro, Héctor Hugo. 2000. *Los Dominios del Demonio. Civilización y Barbarie en las fronteras de la Nación. El Chaco Central*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.

Documentos jurídicos

- Ley de Migraciones 25 781. 2004. Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=92016> (9 de mayo de 2016)

Resolución de la Secretaría de Empleo (SE) N° 316/05. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad, República Argentina. Buenos Aires, 6 de mayo de 2005. Boletín Oficial: 11-05-2005. http://www.revistarap.com.ar/Derecho/administrativo/empleo/resolucion_316_2005_unidad_de_ser.html (5 de febrero de 2013)

Referencias en línea

- Agrela, Belén. 2006. “Análisis antropológico de las políticas sociales dirigidas a la población inmigrante”. (Tesis para optar por el título de Doctora en Antropología. Universidad de Granada). <http://ldei.ugr.es/cddi/fichates.php?id=3&tabla=tesis> (5 de julio de 2018)
- Begala, Silvana. 2014. “Cambios formales, condiciones reales. Los migrantes y el acceso a derechos”. *Revista Electrónica Temas de Antropología y Migración* 7: 74-86. Buenos Aires: Instituto de Ciencias Antropológicas, Universidad de Buenos Aires. <http://www.migrantropologia.com.ar/images/stories/PDF/Revista7/to7a04.pdf> (6 de marzo de 2016)
- Gallinati, Carla y Natalia Gavazzo. 2011. “Nacionales y extranjeros frente al déficit habitacional: modalidades de acceso a la vivienda y lucha por la propiedad de la tierra en el Área Metropolitana de Buenos Aires”. *Revista Temas de Antropología y Migración* 1: 37-55. Buenos Aires: Instituto de Ciencias Antropológicas UBA. <http://www.migrantropologia.com.ar/images/stories/PDF/Revista1/Articulo5.pdf> (9 de marzo de 2016)
- Gutiérrez, Alicia y Gonzalo Assusa. 2015. “La articulación de lógicas laborales y lógicas domésticas en una política de empleo para jóvenes en Argentina. Individuo, autonomía y vínculos personales en el mundo del trabajo”. *Antípoda. Revista de Antropología y Arqueología* 22: 21-44. <https://revistas.uniandes.edu.co/doi/full/10.7440/antipoda22.2015.02> (6 de enero de 2018)
- INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos). 2010. *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010*. Argentina. <http://www.censo2010.indec.gov.ar/> (11 de enero de 2017)
- Madrid, Liliana y Luciana Ruiz. 2011. “Procesos migratorios: contrastes entre la legislación migratoria y la política social argentina”. *Trabajo Social* 13: 111-123. Bogotá: Departamento de Trabajo Social, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional de Colombia. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/tsocial/article/view/28369/28727> (17 de junio de 2017)
- Natalucci, Ana. 2012. “Políticas sociales y disputas territoriales: el caso del programa Argentina Trabaja”. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* (3): 126-147. Buenos Aires: Universidad Nacional de Lanús. <http://revistas.unla.edu.ar/perspectivas/article/view/614> (25 de mayo de 2018)
- Nicolao, Julieta. 2013. “Política migratoria: legislación y prácticas profesionales en el ámbito de los derechos sociales”. *Plaza Pública* 6 (9): 119-141. Buenos Aires: Universidad

- Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. <https://revistaplazapublica.files.wordpress.com/2014/02/10.pdf> (23 de febrero de 2015)
- Pacecca, María Inés. 2010. "Migrantes de ultramar, migrantes limítrofes. Políticas migratorias y procesos clasificatorios". *Revista Temas de Antropología y Migración* 0: 35-68. Buenos Aires: Instituto de Ciencias Antropológicas UBA. <http://migrantropologia.com.ar/images/stories/PDF/Revista0/articulo2.pdf> (9 de julio de 2016)
- Perissinotti, María y Denise Zenklusen. 2014. "Viñeta. De trámites, oficinas y papeles. Obtener el DNI en el marco de la Ley N° 25 871 ¿Fácil para todos?". *Revista Electrónica Temas de Antropología y Migración* 7: 87-92. Buenos Aires: Instituto de Ciencias Antropológicas UBA. <http://migrantropologia.com.ar/images/stories/PDF/Revista7/to7a05.pdf> (7 de julio de 2016)
- Pierini, Clara. 2014. "‘Patria grande’ o el trabajo sacrificial. La labor de una asociación de mujeres en la implementación de un programa de regularización migratoria en Argentina". *Revista Electrónica Temas de Antropología y Migración* 7: 56-73. Buenos Aires: Instituto de Ciencias Antropológicas UBA. <http://migrantropologia.com.ar/images/stories/PDF/Revista7/to7a03.pdf> (8 de julio de 2016)
- Sala, Gabriela. 2008. "Segregación laboral de los migrantes limítrofes en provincias argentinas. Una propuesta de medición". *Cuadernos del IDES n.º 14*. Buenos Aires: Instituto de Desarrollo Económico y Social. http://ides.org.ar/wp-content/uploads/2012/03/cuadern014_sala.pdf (5 de julio de 2015)
- Yufra, Laura Cristina y Enrique Santamaría. 2019. "Para no estar sin hacer nada: formación para la inserción laboral de personas inmigrantes en Barcelona", *Cuadernos de Trabajo Social*, 32 (1), 73-84. <https://doi.org/10.5209/CUTS.55991> (7 de abril de 2019)

