

“Aspiramos a resolver todo”: **Una aproximación al papel de los organismos prestadores de servicios jurídicos gratuitos en la política de regularización migratoria argentina**

Camila Fernández Mejjide¹

Resumen

Este trabajo explora el rol de los programas de acceso a la justicia en la política de regularización migratoria en Argentina a partir de una experiencia de trabajo de campo en el Hospital de Derechos en el Barrio de Once de la Ciudad de Buenos Aires. En primer lugar, presento un marco teórico que recupera conceptos centrales de los estudios sobre migraciones, derecho y burocracias. Luego, describo el sistema de radicación de migrantes en Argentina y formulo algunos interrogantes y líneas de análisis sobre la legislación migratoria, el sistema que se implementa para la regularización y el rol que cumplen distintos actores estatales en ese proceso. En particular, el trabajo se interroga acerca de la manera en que los y las trabajadoras de los programas de acceso a la justicia se piensan en relación con las políticas de regularización migratoria y participan en ella. El análisis revela los procesos subjetivos de diferenciación que una agente estatal realiza respecto de otros/as trabajadores/as y áreas del estado. En ese sentido, muestra cómo se genera discursivamente la heterogeneidad del Estado, al mismo tiempo que sus prácticas ponen de manifiesto la homogeneidad de sus efectos.

Palabras clave: Acceso a la justicia, Política migratoria, Derechos, Trámites, Burocracias

Abstract

Drawing from a fieldwork experience at the *Hospital de Derechos* in the City of Buenos Aires, this paper examines the role that access to justice programmes play in migration policy. First, it describes a theoretical framework that builds upon key concepts of studies on migration, bureaucracies and the law. Then, the paper outlines Argentina's documentation regime, and explores how workers of access to justice programmes participate in and think about their role in migration policy. The analysis describes the subjective processes of

¹ Este trabajo se basa en una ponencia presentada en el 12° Congreso Argentino de Antropología Social de la UNLP. Por sus valiosos comentarios y sugerencias agradezco especialmente a Brenda Canelo, María Inés Pacecca, Corina Courtis, a las coordinadoras y los y las participantes del GT “Antropología de las migraciones internacionales contemporáneas en América Latina” y a el/a evaluador/a.

differentiation a state agent performs in regards to other state agencies and their workers. In doing so, the paper shows how workers discursively create the heterogeneity of the state while, at the same time, revealing through their practices the homogeneity of its effects.

Key words: Access to justice; (In)migration policy; Rights; Paperwork; Bureaucracy

Introducción

El propósito de este trabajo es dar cuenta de algunas inquietudes y emergentes a los que me enfrenté cuando comencé a realizar el trabajo de campo para la investigación doctoral que, desde el año 2017, llevo a cabo en el marco de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. El objetivo de mi tesis es examinar la política de regularización y documentación de migrantes en Argentina desde la perspectiva y a partir de las experiencias y prácticas de las y los migrantes que tramitan sus documentos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Como parte de este trabajo estoy interesada en comprender las relaciones que, en este contexto, establecen los y las migrantes con otros actores, tales como organizaciones sociales y políticas, consultorías de trámites migratorios y agentes y trabajadores de distintos organismos estatales. En este artículo, analizo el material que surge de una entrevista, un conjunto de observaciones que realicé en el año 2019 en un Centro de Atención a la Justicia (CAJ²) ubicado en el barrio de Once, y en un Encuentro de prestadores de servicios jurídicos gratuitos en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA), así como del análisis del material producido por un grupo de funcionarios/as y trabajadores/as de defensorías públicas y programas de acceso a la justicia (llamados Prestadores de servicios jurídicos gratuitos) que se formó en ese encuentro.

Presento, en primer lugar, un marco teórico que recupera conceptos centrales de mi trabajo de tesis. En segundo lugar, describo el mecanismo de radicación de migrantes en Argentina y en la Ciudad de Buenos Aires. Cabe señalar que, si bien la legislación sobre regularización

² Los Centros de Acceso a la Justicia (CAJs) dependen de la Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación y fueron creados en octubre del año 2008. Están formados por equipos interdisciplinarios de abogados/as, trabajadores/as sociales, psicólogos/as y personal administrativo y su trabajo se orienta a la promoción y facilitación de acceso a la justicia y la generación de estrategias para abordar distintas situaciones de vulnerabilidad (Alderete, Barbero, Cirone, Iafola, Lagunas, Otondo y Tuculet, 2017). Algunos trabajos que han abordado el análisis de distintos aspectos de las políticas públicas orientadas al acceso a la justicia o la educación en derechos son, por ejemplo: Bugliese Blanco (2021); ACIJ, CELS e INECIPCEIP (2021); Martín (2021); Gamallo y Arcidiacono (2021); Banchio y Girado (2021). En relación con las políticas de acceso a la justicia y migraciones ver, por ejemplo: Tévez y Dueñas Díaz (2019) y Carril (2018).

migratoria y el sistema que implementa es de alcance nacional, algunos aspectos singulares caracterizan los trámites que se deben realizar en cada oficina local o delegación de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM). Así, por ejemplo, la realización de trámites con certificado de eximición de tasa migratoria depende de los arreglos de cada delegación de la DNM y de otros organismos del Estado. En relación con el mecanismo de radicación de migrantes, formulo algunos interrogantes y líneas de análisis sobre la legislación migratoria y la manera en que se implementa en relación con la regularización. Por último, ilustro con las notas de campo y la entrevista cómo el mecanismo se concretiza en el accionar de una funcionaria que coordina una oficina estatal nacional que presta servicios jurídicos gratuitos al público y a la que concurren personas migrantes.

Algunos conceptos teóricos para el análisis de los procesos de radicación migratoria

Este artículo se inscribe en un conjunto de investigaciones que se han dedicado al estudio sistemático de las políticas estatales en materia de migraciones internacionales. Eduardo Domenech y Andrés Pereira (2017) señalan que, en Argentina, estos trabajos comienzan a desarrollarse en la segunda mitad de la década de 1980. Así, por ejemplo, las primeras investigaciones que se centran las políticas y prácticas destinadas a regular la migración y la movilidad tuvieron como objeto de análisis las políticas migratorias en distintos períodos (Novick, 1986 y 1997, cit. en Domenech y Pereira, 2017), los cambios en las formas de control migratorio y las categorías de ingreso y permanencia (Pacecca, 2000) y el papel del Estado en los procesos de clasificación y categorización de extranjeros (Pacecca, 2001; Domenech y Pereira, 2017). Asimismo, incorporaron la observación de las políticas a nivel regional, la normativa internacional y los convenios o acuerdos interestatales (Mármora, 1988). Según Domenech y Pereira (2017), la sanción de la Ley de Migraciones (2003) y de la Ley 26.165 sobre reconocimiento y protección al refugiado (2006) inauguró una nueva etapa en el estudio de la política migratoria con la aparición de investigaciones académicas y técnicas que se dedicaron, entre otras cuestiones, al análisis de la “nueva política migratoria” (Novick, 2004; Ceriani Cernadas, 2016), su relación con las leyes derogadas y los desafíos de su implementación.

Otras investigaciones buscaron problematizar críticamente las prácticas y los discursos oficiales acerca de la nueva Ley de Migraciones (Courtis y Pacecca, 2007; Domenech, 2009),

así como las formas de clasificación, categorización y desigualdades que reproduce la nueva normativa (en materia de género ver, por ejemplo, Magliano, 2009). Las líneas de investigación que se centran en examinar críticamente la legislación y política migratoria argentina continuaron (y adoptaron un cariz de denuncia) con los cambios en la política que implementó el gobierno de la Alianza Cambiemos entre 2015 y 2019 (Canelo, Gavazzo, y Nejamkis, 2018). Estos trabajos privilegiaron el análisis de los procesos de expulsión de migrantes y las prácticas y discursos que tuvieron como consecuencia la restricción de derechos. Como señalan Domenech y Pereira (2017:96), un aporte importante de los trabajos, que adoptan una mirada crítica sobre las políticas migratorias luego de la sanción de la nueva Ley de Migraciones, reside en su cuestionamiento a la idea (en gran medida naturalizada) de una frontera estable que separa las políticas de seguridad y derechos humanos. Así, estos/as autores/as muestran la persistencia de formas de control migratorio y categorías estatales que producen y refuerzan la exclusión de las y los migrantes.

Por otro lado, este artículo toma en cuenta los estudios que incorporaron a sus análisis las prácticas, discursos y roles de actores como el poder judicial (por ejemplo, ver García, 2013 y 2016; González, 2015), la Dirección Nacional de Migraciones (Linares, 2016), la sociedad civil, organismos de derechos humanos y las organizaciones de y para migrantes (Gerbaudo Suárez, 2015; Gavazzo, 2018; Caggiano, 2019; Cahe, 2020; Rodrigo, 2020), así como las relaciones entre organismos estatales y migrantes (ver, por ejemplo, Canelo, 2013) y el rol de estos actores en la construcción de las políticas migratorias. Cabe señalar, sin embargo, que, aunque existen (ver, por ejemplo, Jaramillo Fonnegra, 2016; Carril, 2018; Tévez y Dueñas Días, 2019), no abundan los trabajos sobre el rol de las defensorías públicas y otros organismos y programas de acceso a la justicia en el acceso a la regularidad migratoria y el Documento Nacional de Identidad (DNI).

Por último, este trabajo se inscribe en las líneas de investigación que se centran en analizar “encuentros entre personas y burocracias”, que se focalizan en las *experiencias* de migrantes con las “burocracias migratorias” y en su acceso a un documento de identidad (Tuckett, 2018; Rodrigo, 2020; Observatorio “Gabriel Chaousovsky”, 2020; Penchaszadeh, 2021; Canelo y Courtis, 2022), las tecnologías de control migratorio (Jardim, 2017) y los vínculos entre migrantes y sus documentos (Jardim, 2017; Reiter, 2019 y Canelo y Courtis, 2022). Asimismo, resultan pertinentes las investigaciones que analizan las relaciones entre migrantes y otros organismos regulatorios que, si bien no tienen por objeto implementar políticas migratorias, terminan afectando de maneras particulares a distintas comunidades migrantes (como es el trabajo de Brenda Canelo, 2013). Estos trabajos, especialmente los que

adoptan una perspectiva antropológica, proporcionan categorías conceptuales útiles que sirven para pensar las migraciones y sus vínculos con la regulación estatal.

En este trabajo, que reconstruye el camino que debe transitar el o la migrante para obtener un DNI argentino para residentes extranjeros/as y analiza la perspectiva de una funcionaria de un ministerio nacional sobre lo que implica este camino, resulta especialmente relevante retomar críticamente investigaciones que analizan la *espera* como categoría analítica y la caracterizan como una forma de *dominación estatal* (Auyero, 2010; Wanderley, 2009; Mallimaci y Magliano, 2020). También, resultan relevantes aquellas líneas de investigación que proponen estudiar el Estado a partir de las prácticas cotidianas de las burocracias locales (Castelnuovo, 2015; Gupta, 2015, entre muchos otros) y de los modos en los que las personas que forman parte de sus dependencias y las personas que se vinculan con él lo imaginan (Gupta, 2015). Por último, considero relevantes a este trabajo las líneas de investigación que trabajan sobre la figura de los mediadores o *brokers* (Auyero, 2002; Tuckett, 2018).

Metodología

Este artículo se nutre de parte del trabajo de campo que realicé para mi tesis doctoral, en la que busco contribuir, a través de una metodología cualitativa (Hammersley y Atkinson, 1994; Guber, 2011), a la comprensión de la política migratoria de regularización y documentación de migrantes internacionales en Argentina.

El trabajo de campo fue llevado a cabo entre fines de 2018 y principios del 2022 y consistió en la realización de entrevistas semiestructuradas a informantes clave (entre los que se encontraban agentes, funcionarios/as y trabajadores/as estatales), observaciones en diversos espacios (como oficinas estatales) y la recopilación y el análisis de fuentes y materiales secundarios (tales como la legislación migratoria y sus reglamentaciones, normativas administrativas internas, los documentos que deben *producir* las personas en sus trámites de regularización y el sistema digital Módulo de Radicación a Distancia de Extranjeros conocido como Ra.D.Ex). Una parte de este proceso consistió en el rastreo de las modificaciones que, entre los años 2018 y 2019, la DNM hizo al sistema de radicación a distancia de extranjeros/as que pude identificar a través del chequeo regular de la página de la DNM³ y de una revisión del material producido por organizaciones, *influencers* y

³ Dirección Nacional de Migraciones: <https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones>.

espacios académicos.⁴ El análisis se orientó a reconocer los marcos de interpretación y las estructuras conceptuales (Guber, 2014) que otorgan sentido al accionar de las y los actores.

El camino estatal para alcanzar la regularización y el DNI en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁵

Para introducir los datos cuyo análisis forma parte del argumento de este trabajo, en este apartado describo algunos aspectos relevantes de los trámites de radicación en Argentina para el período 2018-2019, cuando realicé el trabajo de campo que aquí retomo. A fines de 2018, la gestión de la DNM implementó el sistema Ra.D.Ex, que modificó sustancialmente la experiencia de solicitar un turno, comunicarse con la DNM y abonar e iniciar el trámite de radicación, al digitalizar una parte del proceso. Omito aspectos importantes del trabajo de la DNM, como las certificaciones y los procesos que involucran expulsiones. Esta descripción no se propone ser exhaustiva ni acabada, sino dar cuenta de las razones que me llevaron a indagar en otros espacios de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

A partir de un proceso de intensa participación de organizaciones y colectividades migrantes, de organizaciones de derechos humanos, sociales y políticas (Hines, 2010), Argentina sancionó en 2004, en reemplazo de la llamada Ley Videla, una ley de migraciones innovadora que reconoce y concretiza el derecho a migrar (Courtis y Pacecca, 2007). En efecto, para la mayor parte de la academia, la Ley 25.871 significó un cambio del “régimen expulsivo por un sistema de integración e inserción basado en derechos humanos” (según el Decreto 836/2004; García, 2016). La nueva legislación modificó el acceso a la regularidad migratoria de manera significativa en relación con la norma anterior. A partir de esta nueva legislación, una persona sin documento se encuentra en situación de “irregularidad”, y la administración pública la debe “intimar” a regularizarse en un lapso de 30 días antes de

⁴ Aquí incluyo, por ejemplo, documentos producidos por el Bloque de Trabajadorxs Migrantxs para formaciones en derechos migratorios en el contexto de la Red de Consultorías Migrantxs (RedCoMi) y el informe *El DNI ¿más lejos o más cerca? Regularización y documentación de migrantes a través del sistema RADEX*, producido en el 2020 por el Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina “Gabriel Chausovsky”, entre otros.

⁵ La descripción del proceso de obtención de la residencia y el DNI corresponde, en gran parte, al momento de realización del trabajo de campo (fines de 2018 y de 2019), que aquí analizo. Las fuentes a través de las que realicé esta descripción fueron mis notas de campo, capturas de pantalla de la página de la DNM y trámites realizados en el 2019, los documentos producidos por la Comisión Territorial del BTM (a los que aludí antes), la Ley de Migraciones 25.871, su Decreto Reglamentario 616/2010 y otros reglamentos que la modifican.

considerar expulsarla. Por otro lado, crea tres categorías de permanencia: transitoria (para turistas, pasajeros en tránsito, tránsito vecinal fronterizo, etc.), temporaria y permanente, y constituye a la nacionalidad en un criterio o motivo para solicitar la residencia o radicación temporaria por dos años, con permiso de trabajo, y renovable. En efecto, desde la sanción de la ley, que mira hacia la integración regional, los y las migrantes nacionales de un Estado del Mercosur o países asociados⁶ pueden obtener la radicación temporaria en razón de su nacionalidad (Courtis y Pacecca, 2007). Dado que la mayor parte de los/as extranjeros/as residentes en Argentina son nacionales de estos países, la incorporación de la nacionalidad como criterio de residencia redujo, en teoría, la posibilidad de “caer” en la ilegalidad migratoria.⁷

La legislación migratoria establece, para cada categoría de residencia y distintos grupos de migrantes, diferentes “criterios”, requisitos y condiciones de acceso a la regularidad migratoria. Ella, además, se adquiere en etapas.

Así, para obtener la radicación es necesario, en primer lugar, ingresar al país de manera “regular”. Es decir, atravesando la frontera por un puesto fronterizo donde funcionarios/as o agentes del Estado argentino (de la DNM, principalmente) registran el ingreso. Para ello, los y las migrantes deben presentar diferentes tipos de documentos dependiendo de su nacionalidad: para personas de países extra-Mercosur, pasaporte vigente y visa, si corresponde; para personas de países del Mercosur, documento nacional de identificación o pasaporte.

En segundo lugar, y nuevamente de acuerdo con la legislación migratoria, una persona que desee permanecer en el territorio argentino y obtener un DNI debe reunir su documentación probatoria y pedir un turno para concurrir a la sede de la DNM que corresponda a su domicilio y comenzar su trámite de radicación. Allí debe presentar la documentación que, según la ley migratoria y la normativa interna de la DNM, le permitan “probar” que puede acceder al tipo de radicación que está solicitando. Es decir, que cumple con uno de los “criterios” que la Ley de Migraciones adopta para conceder el DNI de residente temporario o permanente: ser nacional de un país parte de o asociado al Mercosur, ser trabajador/a,

⁶ Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Guyana y Surinam.

⁷ Según datos del Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina “Gabriel Chausovsky” (2020), el 80% de los inmigrantes residentes en el país proviene de estos países.

estudiante, o tener un familiar argentino/a o extranjero/a con residencia en las condiciones reconocidas por la ley y su decreto reglamentario.⁸

En tercer lugar, una persona adulta que desee radicarse en Argentina debe presentar un documento que acredite su identidad (por ejemplo, el mismo que utilizó para ingresar al país), un certificado o declaración jurada de domicilio y demostrar, a través de certificados oficiales, que no posee antecedentes penales en Argentina o en su país de origen o de residencia en los últimos tres años previo al inicio del trámite. Los requisitos de forma y contenido de los documentos probatorios son específicos y, frecuentemente, difíciles de soslayar. Así, por ejemplo, el documento que prueba la identidad debe encontrarse vigente; los documentos escritos en un idioma que no sea español deben ser traducidos y legalizados; el certificado de antecedentes penales debe mostrar que la persona *no* los tiene.

Por último, el o la migrante debe abonar una tasa migratoria cuyo valor ha variado con el tiempo y es el doble para los migrantes extra-Mercosur que para los migrantes provenientes de países del Mercosur. Si la persona no puede abonar la tasa migratoria, debe presentar un informe social que acredite la “condición de vulnerabilidad” que le impide afrontar el pago de la tasa. Para este informe la DNM también establece requisitos específicos de forma y contenido.

La primera solicitud de turno da lugar a la creación de un expediente en la DNM, y a un proceso interno que, conforme a ley administrativa debería durar algunos meses, pero que puede alargarse durante años y que, frecuentemente, culmina⁹ en una disposición o *dispo*. Se trata de un acto administrativo que, de modo performativo, constituye al migrante en un residente regular, si le concede la residencia, o irregular, si se la deniega, y se procede a comunicárselo. Si se la deniega, le informa, además, que puede apelar la decisión. La

⁸ Los criterios para considerar a un/a migrante residente transitorio/a, temporario/a o permanente se encuentran en los artículos 22, 23 y 24, en el Capítulo I del Título II de la Ley de Migraciones, que se llama *De las categorías y los plazos de admisión*. Algunos criterios de residencia temporaria que no menciono en el cuerpo del texto son: las razones humanitarias, asilados y refugiados, pacientes bajo tratamientos médicos, pensionados, rentistas, inversores, científicos y personal especializado, deportistas y artistas, académicos, religiosos de cultos reconocidos oficialmente y casos “especiales”.

⁹ Como menciono en otra parte del trabajo, algunos trámites de regularización no *terminan* con una disposición. Algunas personas relatan cómo han venido renovando sus *precarias* durante años, sin conocer la razón. Otras dejan de recibir comunicaciones de la DNM o abandonan sus trámites. Algunos trámites quedan pendientes sin resolver mientras las personas continúan con los avatares de la vida cotidiana, priorizando aquello que les permite la subsistencia diaria.

disposición comunica, también, por qué plazo se otorga la radicación: uno o dos años, para residentes temporarios extra-Mercosur y Mercosur, respectivamente, y por tiempo indeterminado, para los residentes permanentes. Ese acto se comunica, también, al Registro Nacional de las Personas (RENAPER), que produce el “plástico”, o el DNI propiamente dicho y que, a través del correo, lo envía al domicilio declarado en la DNM por la persona.

Hasta fines de 2019, en el tiempo durante el que se extendía este proceso, el día del turno el o la migrante debía concurrir a la sede de la DNM que le fue asignada, donde era atendido por un trabajador/a de Migraciones que recibía sus documentos y tomaba sus datos biométricos (una foto y sus huellas digitales). Luego de abonar la tasa migratoria (o presentar la eximición de pago) recibía la certificación de residencia precaria (o, simplemente “la precaria”): una página tamaño A4 que contiene algunos datos que identifican a la persona y a su trámite, sus datos migratorios y su foto y que, en general, tiene un plazo de vigencia de 90 a 108 días.

En el inicio de mi investigación, comencé a seguir a amigos/as, conocidos/as y conocidos/as de conocidos/as en sus trámites de radicación. Me sentaba con ellos/as a conversar o a ver cómo pedían los turnos para ir a Migraciones, los y las acompañaba a la sede central de la DNM que se encuentra en el barrio de Retiro, al lado del río, o al RENAPER a buscar sus DNI. Teóricamente, una persona que realiza el trámite de radicación no necesitará nunca acudir a ninguna dependencia estatal que no sea la DNM (y solo cuando sea momento de su cita), o a los organismos (tal como el Registro Nacional de Reincidentes) y consulados donde puede o debe obtener los documentos para iniciar su trámite. Deberá regresar cuando desee renovar su residencia temporaria antes de que venza o para convertirla en permanente. Sin embargo, para *sacar el DNI*, los y las migrantes con los que conversaba se encontraban a sí mismos/as transitando numerosos espacios físicos y virtuales, estatales y no estatales, y vinculándose con una gran cantidad de personas: gestores/as y abogados/as particulares, militantes y activistas, familiares, amigos/as y conocidos/as, trabajadores/as de organizaciones de la sociedad civil, jefes o jefas y compañeros/as de trabajo, kioscos y locutorios y trabajadores/as de otros organismos estatales, nacionales y locales, como defensorías públicas, Centros de Acceso a la Justicia y ATAJOs.¹⁰ Antes, durante, luego y por fuera de los procesos de radicación, estas personas,

¹⁰ Creada por la Resolución PGN N°2636/15, la Dirección General de Acceso a la Justicia (ATAJO - antes Programa ATAJO) depende del Ministerio Público Fiscal de la Nación y tiene como objeto general “facilitar el acceso a la justicia de las personas y colectivos en situación de vulnerabilidad y su participación en el sistema

grupos y oficinas se organizaban de diferentes maneras y parecían cumplir diversos roles. A veces, eran fuente de información o de apoyo emocional. En ocasiones actuaban facilitando u obstaculizando el acceso al DNI y, en otras, como intermediarios entre la DNM y las y los migrantes en el camino hacia la regularización. ¿Cómo intervienen estos actores en los trámites de regularización? ¿Qué hacen, y por qué lo hacen?

En 2019, la lectura de bibliografía y, sobre todo, las conversaciones con abogados/as y con migrantes que se encontraban realizando o habían realizado sus DNI y/o que difundían información sobre estos trámites me mostraron que la forma de obtención del turno para iniciar el trámite de radicación, el orden de sus pasos y el momento y forma de pago de la tasa migratoria habían ido variando a lo largo de los años. Paralelamente a la adopción y derogación de legislación migratoria pero, también, dentro del período de vigencia de la actual Ley de Migraciones. Pude observar, también, cómo se han ido modificando los requisitos necesarios para cumplir con los criterios migratorios y la clase, contenido y forma de los papeles y documentos solicitados. Algunas de estas modificaciones son muy visibles, como la implementación del sistema de Ra.D.Ex., que digitaliza de manera progresiva la interacción entre la DNM y sus trabajadores/as y los y las migrantes, o la sanción y la derogación del Decreto Necesidad y Urgencia 70/2017 (2017-2021)¹¹ que, entre otras cuestiones, facilitaba la expulsión de migrantes con antecedentes penales e, indirectamente, establecía modificaciones en los procesos de radicación.¹² Algunas modificaciones están

de administración de justicia". En la Ciudad de Buenos Aires, sus puntos de atención se encuentran en los barrios de Constitución, Once, Bajo Flores (Villa 1-11-14), Ciudad Oculta (Villa 15), Lugano (Villa 20), Barracas (Villa 21-24), Retiro (Villa 31), Soldati y La Boca y, en distintos momentos, participaron y participan en operativos territoriales móviles. <https://www.fiscales.gob.ar/que-son-las-agencias-atajo/> y <https://www.mpf.gob.ar/atajo/>

¹¹ El DNU 70/2017 fue derogado el 5 de marzo de 2021 por el Decreto DNU 138/2021 que, además, crea una Comisión Asesora de Política Migratoria en el ámbito de la DNM. A mediados de 2022, aún no había sido implementada. Texto disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/345000-349999/347595/norma.htm>

¹² Es relevante mencionar que las modificaciones que la gestión de la DNM durante el gobierno de la Alianza Cambiemos introdujo en el funcionamiento del organismo, como la implementación del sistema RaDEx (y lo que ello implica en términos de acceso a los trámites de residencia para personas que no hablan, leen o escriben en español o no tienen o utilizan celular, computadora, o internet), el aumento de tasas, la eliminación del Programa de Abordaje Territorial, la disminución de los horarios de atención y el recorte de personal tuvo efectos en la cantidad de trámites resueltos por la DNM. En efecto, según el informe del Observatorio "al 30 de septiembre de 2019, solo 45% de los 196.000 trámites iniciados se hallaba resuelto. Es decir que, en promedio, se habían resuelto aproximadamente 10.000 trámites por mes. Estas cifras alertan que por primera vez en más de

registradas en la normativa interna de la DNM y el Ministerio de Interior a la que se puede acceder desde el Boletín Oficial o el portal *infoleg*. Otras se dan a conocer a través de comunicaciones formales o informales entre trabajadores/as de la DNM y trabajadores de otros organismos estatales, o a través de intimaciones formales dirigidas a las personas que están haciendo los trámites.

En los primeros trámites que acompañé pude ver cómo, a menudo, cumplir con los requisitos del criterio conlleva alguna dificultad: una persona que se piensa como trabajadora no lo es a los ojos de la DNM; otra se encuentra con que su ingreso regular al territorio argentino no fue registrado correctamente, o nunca lo tuvo porque entró a Argentina por un “paso inhabilitado”; alguien tiene antecedentes penales que no han vencido, o un pasaporte que no se encuentra vigente. A veces, la DNM exige, a través de disposiciones formales o de pedidos específicos de los y las trabajadoras del área de Radicaciones, papeles que las personas no tienen o, por distintas razones, no pueden conseguir.¹³ Los trámites se detienen o *traban*; también, por distintas causas, a veces conocidas y otras, desconocidas, se abandonan y se quieren retomar. En parte, los otros actores a los que hago referencia suelen intervenir en las instancias de intentar destrabar esos trámites, conocer las modificaciones, conseguir papeles, utilizar los recursos digitales de la DNM, ver el expediente de las personas y, en muchos casos, concurrir a la DNM y hablar con los y las trabajadoras que se encuentran en las oficinas de atención al público.

Así, comenzaron a surgir algunas preguntas que guiaron una parte del proceso de investigación y que, en particular, informan este trabajo: si el Estado implementa una política y un mecanismo para la regularización del estatus migratorio, ¿por qué es necesaria la intervención de tantos y tan diversos actores? ¿Cuál es la perspectiva de estos actores sobre este camino y su rol en él? ¿Qué nos pueden decir los trámites acerca del funcionamiento del Estado?

En este trabajo exploro algunas respuestas a estos interrogantes a través del análisis de una experiencia de campo en el Hospital de Derechos, un organismo que depende del Ministerio de Justicia de la Nación pero que, hasta 2019, incluía oficinas de organismos nacionales y

una década las radicaciones resueltas rondarán las 130.000, considerablemente por debajo del promedio histórico de 200.000 residencias anuales –y ello no porque hayan disminuido las solicitudes–” (2020: 27).

¹³ Un ejemplo del primer caso ocurrió en el 2019, cuando una disposición de la DNM empezó a requerir que las personas que quisieran regularizar su situación migratoria presentarán certificados de antecedentes penales de su país de origen o el último país donde habían residido, de 10 años de antigüedad. Un certificado que los consulados de varios países, incluyendo Colombia, no producen.

locales que asesoran a las personas en distintos asuntos. En este espacio, dos trabajadores administrativos del CAJ asesoraban a los y las migrantes que querían pedir turnos para iniciar sus radicaciones, pero no sabían cómo o no disponían de los recursos para hacerlo (conocimientos digitales y computadora o teléfono con conexión a Internet). Además, la trabajadora social de ese CAJ confeccionaba las notas que era menester presentar para lograr la eximición del pago de la tasa migratoria.

Un camino de *ayudas*¹⁴

Mi trabajo de campo comenzó en el Hospital de Derechos, en un local en el que, hasta el comienzo de la presidencia de Mauricio Macri, funcionaba un CAJ. Ubicado en Balvanera, a pocas cuadras de Plaza Once, el Hospital de Derechos no era un hospital donde se atendían problemas de salud: era un lugar en donde, como indicaban los afiches colgados en su entrada, *te hacen un chequeo de salud legal*. Relacioné la idea de *hospital* de derechos con la de *clínica*. Las clínicas jurídicas o de interés público universitarias surgieron y tuvieron su apogeo en América Latina durante la década de los noventa en el marco de una preocupación por la falta de educación práctica de los y las abogadas (Ramallo, 2019). Son espacios de formación para estudiantes avanzados/as, que, con frecuencia, funcionan dentro de las facultades de derecho y asociadas a organizaciones de la sociedad civil. Movidas por la idea de que el derecho es un instrumento de transformación social, su finalidad más importante es la pedagógica: el aprender haciendo y reflexionando colectivamente (Maurino, 2013).

En el “Hospital de Derechos” funcionaban tres espacios de formación teórica y práctica para futuros/as abogados/as de la UBA, que se conocen como prácticos profesionales, y que, con la *coordinación y dirección* de docentes de la Facultad de Derecho, atendían estudiantes avanzados/as de derecho de esa universidad. Su objetivo es brindar “información, orientación, asesoramiento, asistencia, acompañamiento y patrocinio jurídico gratuito para las personas que no tengan los recursos económicos suficientes para contratar un abogado/a”.¹⁵ Estos/as estudiantes/as convivían con agentes y trabajadores de organismos

¹⁴ Las categorías nativas serán referenciadas en este trabajo con letra itálica, y las citas a entrevistas con comillas. Los nombres de las personas que se referencian en esta sección fueron modificados.

¹⁵ Departamento de Práctica Profesional de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires:

http://www.derecho.uba.ar/institucional/depto_pracprofesional.php

Nuevas comisiones de Práctica Profesional en el CAJ-Hospital de Derechos (2019):

públicos locales y nacionales como ANSES, CAJ, RENAPER, el Centro Nacional de Asistencia a las Víctimas, la DNM y mediadores comunitarios. Es posible conjeturar que el hecho de que la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el país estuviesen gobernados por la misma fuerza política (2015-2019) hizo posible la existencia del Hospital.

Como abogada formada en derecho público no me resultaba muy diferente a otros programas estatales de acceso a la justicia, como defensorías, CAJ, el programa ATAJO o Centros de Atención Vecinal, cuyas sedes se encuentran en distintos espacios de la Ciudad de Buenos Aires, pero sobre todo en los barrios populares, que atienden a argentinos/as y extranjeros/as, y en los que trabajaban amigos/as, conocidos/as y compañeros/as de la facultad. Sin embargo, a través de carteles y afiches que hacían juegos de palabras con las ideas de salud, hospital y derechos, esta iniciativa se daba a conocer a los vecinos de Once como un lugar novedoso. ¿Cómo se diferenciaba el Hospital de Derechos de aquellas otras instancias?

Conocí a Gabriela, una de las coordinadoras del Hospital de Derechos, en la Facultad de Derecho de la UBA, en la comisión de migrantes del *Encuentro sobre derivaciones de prestadores de servicios jurídicos gratuitos*, en 2019. Defensoría General de la Nación, Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, CAJs, ATAJOs, Asesorías Jurídicas Gratuitas, INADI, Asesoría General Tutelar: para una persona que observa desde afuera, las diferencias son borrosas. En este encuentro, argentinos y migrantes, los y las trabajadoras de los organismos y oficinas estatales se definían a sí mismos/as como *prestadores de servicios jurídicos gratuitos* (en adelante, *prestadores*) para personas que se encuentran en *situación de vulnerabilidad*. Todos actúan en la Ciudad de Buenos Aires; sin embargo, algunos dependen del gobierno local, otros de la justicia de la Ciudad, unos de Ministerios nacionales y otros del Poder Judicial. Sus *competencias* y responsabilidades están definidas por normas internas que indican qué pueden hacer y en qué ámbito. Para algunas, su función es la de orientar, brindar *servicios de atención legal primaria gratuita*,¹⁶ acceso a la información y asistencia en la gestión de trámites (casi siempre estatales). Otras pueden, además, representar y patrocinar legalmente a las personas en distintos tipos de procesos judiciales (contra otras personas o contra el Estado local o nacional). Son parte del Estado y actúan en relación con

<http://www.derecho.uba.ar/noticias/2018/nuevas-comisiones-de-practica-profesional-en-el-caj-hospital-de-derechos>

¹⁶ Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación: <https://www.argentina.gob.ar/justicia/afianzar/caj>

problemáticas de justicia, pero no *son Poder Judicial*. Algunos trabajan en oficinas, y otros en *el territorio o los barrios*. Con frecuencia, las funciones y competencias legales de estos dispositivos se entrecruzan y superponen o pueden o podrían combinarse. Aun así, como indica el objeto del Encuentro de 2019, sus funcionarios/as y trabajadores/as no siempre están en contacto entre sí y, a menudo, no trabajan en conjunto. Además, aunque tienen en común que son trabajadores y trabajadoras empleados/as y funcionarios/as estatales, sus trayectorias y otros espacios de pertenencia varían y sus formas de pensar acerca de su rol y de sus funciones pueden ser muy diferentes.

Respecto del Hospital de Derechos, cuando conozco a Gabriela,¹⁷ ella me explica:

“Te cuento, acá lo que hacemos, *aspiramos a resolver todo*. Por eso tenemos un montón de organismos del Estado, tenemos RENAPER, al ANSES, Migraciones, y el objetivo es poder ayudar a hacer los trámites y también poder resolver cosas más complejas. Hacemos orientación y asesoramiento. La idea es no fragmentar los trámites de las personas, y que ellas puedan venir acá y si no tienen el DNI, hacer el DNI, las inscripciones, tramitar los subsidios y, si tienen algún problema más grave, poder solucionarlo acá también.”

“Migrantes vienen un montón. Por temas de radicación: muchísimos. Y desde que está el sistema Ra.D.Ex, peor... [...] Porque las personas tienen un montón de problemas, muchas no pueden pagar el trámite, pero otras por ahí tienen la plata, y pueden pagarlo, pero no tienen acceso a la computadora, o a internet, o no saben usarlo, o no tienen mail. O no entienden, o no tienen información.”

En su papel de funcionaria del Estado, Gabriela presenta el trabajo del Hospital de Derechos como de asesoramiento, orientación y ayuda: en el caso de los y las migrantes, para obtener información sobre las residencias, subsidios, planes sociales y pensiones, pedir los turnos para iniciar su residencia en la DNM y tramitar su DNI. A partir de la narración que Gabriela hace de la actividad del Hospital surgen algunos emergentes para reflexionar acerca de los

¹⁷ Dado que mis intercambios con Gabriela tuvieron lugar en el contexto de mis intereses académicos, y que no nos unía una relación personal, ni nos conocíamos previamente, asumo en el análisis de esta entrevista que las respuestas de Gabriela no reflejan necesariamente su opinión personal acerca de su trabajo, si no lo que ella asume y puede transmitir en su rol de coordinadora.

organismos estatales que ejecutan las políticas públicas de acceso a la justicia, cómo construyen y conciben su rol, y cómo caracterizan a las personas que recurren a ellos.

En los últimos 20 años, la perspectiva de derechos ha marcado el discurso público sobre la migración en Argentina. Como han señalado y mostrado distintos autores, el Estado construye a la migración como problema en el marco de agendas promovidas por los Estados de países centrales y por organismos internacionales, movimientos sociales mundiales y sociedades civiles nacionales (Canelo, 2013), oscilando entre dos campos discursivos en pugna: el de los derechos humanos y el de la seguridad (Domenech, 2008; García, 2016). Desde la sanción de Ley de Migraciones en 2003, la política migratoria argentina se presenta regulando la cuestión migratoria a partir de dos ejes: la conceptualización de la migración como un derecho humano y el énfasis en la protección de los derechos humanos de los y las migrantes, y una inscripción en el contexto regional que implica el reconocimiento explícito de la migración proveniente de países limítrofes y vecinos (Courtis y Pacecca, 2007).

A través de un manejo cuestionable de datos estadísticos, de un discurso centrado en los supuestos vínculos entre la migración, la delincuencia y el narcotráfico, y la adopción de instrumentos jurídicos como el Decreto de Necesidad y Urgencia 20/2017, el gobierno de la Alianza Cambiemos (2015-2019) buscó introducir modificaciones a la política migratoria que varios/as autores/as y organizaciones coinciden en caracterizar como enmarcadas dentro de un paradigma migratorio centrado en la seguridad (Canelo, Gavazzo, y Nejamkis 2018).

Sin embargo, como pude observar en el Encuentro de prestadores de servicios jurídicos gratuitos de 2019, la actividad pública de los *prestadores* muestra que, durante el período en el que estuvo vigente el DNU 70/2017, algunos/as de los trabajadores/as y funcionarios/as de los organismos del Estado –en particular, de aquellos que se engloban dentro del grupo de *prestadores*– pensaron y gestionaron la migración a través de la idea de derechos. En efecto, luego del Encuentro, un grupo de funcionarios/as y trabajadores/as de los organismos comenzaron a reunirse para discutir sobre derivaciones, alianzas y articulaciones y su relación con la DNM. Sobre la base de su trabajo cotidiano con población migrante y como consecuencia de los intercambios entre organismos y con organizaciones de migrantes, escribieron a fines de 2019 una *Declaración sobre las dificultades para el acceso a derechos de los migrantes*. Allí, señalan “las deficiencias y urgencias en materia de migraciones que afectan” a los y las migrantes y, también se preguntan por “la efectividad de las políticas

públicas en general". Se refieren, en general, a las dificultades en el acceso a la justicia y a la regularización, y a los problemas de acceso a otros derechos que genera el no tener DNI. Además, se dirigen al Estado nacional y se centran, en general, en el trabajo de la DNM y en las carencias que observan en su atención a la población migrante.

Qué significa tener derechos y utilizarlos varía de acuerdo al actor con el que interactúa. Así, el discurso de derechos de migrantes y derechos humanos se formula con distintos sentidos y tiene distintas implicancias según se inserte en la gramática y la historia de las organizaciones populares y los movimientos de derechos humanos, o en la práctica de los y las abogadas que trabajan para el Estado. Entiendo que el rol de enunciación y el papel que se juega en un campo determinado afecta la manera en la que se construyen las ideas de derechos. Conforme con la visión normativa o estatal acerca del rol de las políticas públicas de acceso a la justicia, Gabriela representa discursivamente a los/as migrantes que acuden al Hospital fundamentalmente como personas que se encuentran en una situación de *vulnerabilidad*, y que llevan al Hospital problemas que requieren una solución. Así, su trabajo parece insertarse en un espacio que responde a un imaginario del Estado al que subyace una concepción liberal de la ciudadanía (Lazar, 2013). Dicha concepción comprende al yo como individuo portador de derechos, cuyo cumplimiento puede reclamar individualmente, o de intereses y obligaciones. Hasta ahí llega la participación comunitaria y política del individuo.

Gabriela, sin embargo, participa del grupo de *prestadores* que se reúnen en un contexto institucional para discutir buenas prácticas en la derivación de casos que involucran a migrantes, y terminan generando otros espacios de encuentro, entre ellos y con militantes y activistas migrantes, y redactando un documento público que llama la atención sobre los problemas en el acceso a derechos de los y las migrantes en Argentina en 2019. Aunque se agote ahí, esta acción no está aislada, y forma parte de otras acciones, denuncias y movilizaciones que llevaron a cabo organizaciones de migrantes, otras organizaciones sociales, políticas y de derechos humanos y académicos para protestar en contra de la política migratoria del gobierno de la Alianza Cambiemos.¹⁸ En esta acción extraordinaria, los y las migrantes no son sólo *consultantes* o *personas en situación de vulnerabilidad*. Son, también, actores con quienes generar acciones colectivas que permitan el cumplimiento de

¹⁸ Entre ellas, por ejemplo, se encuentran la Campaña Migrar no es Delito, los Paros Migrantes o la presentación que hicieron CELS, CAREF y COPADI de un amparo colectivo ante fuero Contencioso Administrativo de la justicia federal solicitando la declaración de inconstitucionalidad del DNU 70/2017.

sus roles y tareas profesionales, como exigir del Estado el cumplimiento de la política pública migratoria.

Así, en las narrativas acerca del Hospital y su actividad, y en el discurso de Gabriela, parecen combinarse distintas visiones sobre el Estado y el trabajo estatal: en su rol de intermediaria, una perspectiva de derechos convive con lo que podríamos considerar una representación asistencialista acerca de la relación entre el Estado y la población. En este sentido, surgen algunos interrogantes para explorar en futuras investigaciones. Por un lado, si la visión asistencialista del trabajo estatal es tan incompatible con una perspectiva de derechos o si, dentro de la perspectiva de derechos, conviven múltiples visiones del Estado y si esta ambivalencia es constitutiva del rol de mediación. Por el otro, cómo rastrear y considerar en una investigación a las acciones de los *prestadores* que exceden a la oficina o al lugar de atención.

Un camino hecho de esperas

Habitualmente, la hora pico en el Hospital es por la mañana. Una media hora antes de su apertura, a las 9 am, se comienza a formar una fila que apenas da vuelta la esquina. Varias personas, sobre todo migrantes, esperan con carpetitas de plástico o de cartón con fotocopias y otros papeles a que se levanten las persianas y les habiliten el ingreso al lugar. Como en las oficinas de numerosos organismos del Estado, las situaciones de “espera” (Auyero, 2013) se reproducen en el afuera y adentro del Hospital de Derechos. Al ingresar, las personas son recibidas por dos empleados administrativos en un escritorio que separa una sala de espera reducida del lugar de trabajo propiamente dicho, un espacio abierto y grande con pocas divisiones. Los *consultantes* que son derivados según sus necesidades, “se gradúan” a otro espacio de espera, más allá del escritorio de recepción, enfrente de los escritorios en los que serán atendidos.

La espera no se reduce a los horarios de atención, que se extiende hasta después del mediodía. Un martes a las dos de la tarde me encuentro yo misma esperando a Gabriela para hablar, parada al lado de un varón y una mujer. Ambos jóvenes están sentados en sillas negras de plástico, de esas que están unidas por filas y caracterizan las salas de espera de todas las oficinas públicas locales. La joven se apoya con los brazos sobre sus rodillas, la espalda agachada hacia adelante, y se sostiene la cara con las manos: no se le ve. El varón parece dormir. Parece esperar hace un tiempo.

En algunas investigaciones, la espera es conceptualizada en su dimensión instrumental como una herramienta de dominación y subordinación de sectores sociales *vulnerables*, cuyos encuentros e interacciones con las burocracias estatales están mediadas por prácticas que los constituyen y subjetivan en “pacientes del Estado” (Auyero, 2013; Barrera y Arcidiácono, 2018). En la cotidianeidad, la espera prolongada se constituye en una forma de violencia estructural y simbólica, naturalizada por las personas que la ejercen y por las que la padecen. En las investigaciones de Javier Auyero, junto con los efectos de arbitrariedad e incertidumbre, el hacer esperar se convierte en un acto de ejercicio de poder que asegura la sumisión y la obediencia. En el caso de la regularización migratoria y en la Argentina actual, la espera por el DNI es inexorable por todas las consecuencias que su ausencia produce: la imposibilidad de encontrar trabajo registrado, de abrir una cuenta de banco, de aplicar a las prestaciones sociales y créditos del Estado, y el riesgo y el miedo a ser expulsado.

Cuando se trata de la realización del trámite del DNI, la dimensión temporal que implica la espera no ocurre sólo de modo situado en el espacio físico de las oficinas de Migraciones. La temporalidad de la espera se manifiesta también en la pausa entre las etapas del trámite *online*, en el apuro por pagar las boletas en el lugar indicado, en la fila en la DNM, en el aguardar la llegada del turno a la casilla de correo, del DNI, del año para pasar de una categoría migratoria a la otra. En las charlas con migrantes que se encuentran tramitando su residencia es frecuente escuchar referencias vinculadas al tiempo y a la espera cuando el trámite es por eximición de pago. Por un lado, porque para sacar turno para empezar el trámite con eximición de pago hay que tramitar el certificado de antecedentes penales argentinos por cuenta propia y, además, llevar el informe social, carta de vulnerabilidad o carta de pobreza que la DNM pide para acreditar que no se puede pagar la tasa migratoria. En la Ciudad de Buenos Aires, este certificado sólo lo puede emitir un/a trabajador/a social de un organismo público, como un CAJ, un ATAJO o una defensoría. Una vez presentado en Migraciones, un/a empleado/a de la DNM evaluará si el certificado *realmente* acredita la imposibilidad de pagar la tasa migratoria. Gabriela me relata este paso como se lo cuentan sus consultantes y colegas:

Gabriela: “Tenés que ir a las 4, 5 de la mañana a hacer una cola para ver si te atienden. Porque ahora están dando entre cuarenta y treinta turnos. Nadie sabe muy bien”.

Camila: “¿Por qué cambia?”

Gabriela: “No sé, no, no cambia, no se sabe. Nos venían diciendo que daban cuarenta turnos, pero el otro día tuvimos una reunión y nos dijeron que aceptaban treinta por día. Y después te encontrás con un montón de otras dificultades. Porque van y les piden mail. Les dicen ‘te escribimos para ver cuándo te damos turno’, y entonces los hacen esperar tres meses a que les den el turno. ¡En plena irregularidad migratoria! Porque antes ibas a sacar el turno a Migraciones y te daban una precaria, y mientras esperabas el turno no estabas irregular. Pero ahora no tienen nada. Y con este contexto de violencia institucional, que te paran en cualquier lugar para pedirte el DNI, que te paran en el tren y te piden el DNI. Y la otra cosa que pasa es que si tenés la temporaria, tenés que pedir la renovación dos meses antes de que venza. Tenés dos meses antes y uno después para renovarla. Eso te dicen. Y si sos Mercosur te tienen que dar la permanente. Y vos vas y hacés la fila, pero si te mandan el turno después de esos dos meses, se te venció la categoría, y les dan la temporaria de vuelta, no les dan la permanente.”

La espera del trámite es percibida por la consultante, pero también por los empleados/as y funcionarios/as del Estado que interactúan con ella desde su rol de intermediarios/as. En la experiencia y el trabajo cotidiano de Gabriela, la espera, la incertidumbre y la arbitrariedad aparecen como características propias del proceso de radicación. La falta de respuesta y la tardanza de la DNM crea una situación de irregularidad migratoria que contradice a la legislación administrativa, y que dificulta la vida de las personas migrantes y las pone en riesgo frente a la violencia institucional y policial en el ámbito público. Para una funcionaria cuyo trabajo es facilitar el acceso a la política pública y a la justicia, la espera estatal resulta, entonces, ilegítima. Sin embargo, paradójicamente, en el espacio de trabajo que ella coordina, la espera es una constante naturalizada. Discursivamente, en esa crítica que hace Gabriela a la forma que asume el proceso de radicación sin ver cómo el Hospital es parte de ese proceso, ella se distancia y diferencia de la DNM:

“Falta un montón de información. Y además lo que pasó fue que, cuando estaba el sistema anterior, Migraciones estaba tirando los turnos muy lejos, como para seis meses, y así. Cuando Migraciones implementó el Ra.D.Ex, todos esos turnos se dieron de baja, y la gente ni se enteró. Nadie avisó. Todavía viene gente que dice: tengo un turno para octubre, y tenemos que decirle que ese turno ya no sirve; ya no está vigente, que tiene que sacar otro. ‘Cómo?’”

“El Ra.D.Ex tiene una lógica que excluye a mucha gente. Primero porque tenés que saber llenar esos formularios, y además tenés que tener un mail. Nosotros cuando nos llega alguien que tiene que hacer el DNI primero le decimos que tiene que hacer el Ra.D.Ex. Les preguntamos, ‘¿tenés el dinero para hacer el Ra.D.Ex?’ Porque si no hacen el pago es mucho más difícil. [Refiere en discurso directo la pregunta que le formula al consultante] ‘¿Vos sabés que el trámite se puede hacer por eximición de tasa migratoria, la eximición de tasa o mal llamada Carta de Pobreza?’”

¿Saltando obstáculos en el camino?

Distintos autores proponen el análisis de la noción de Estado como “experiencia vivida” (Hoag, 2010; Gupta, 2015; Castelnuovo, 2016; Ferguson y Gupta, 2002, citado en Castelnuovo); es decir, cómo la gente vive, experimenta y narra sus experiencias con el Estado. Ello implica prestar atención a “las características y propiedades especiales del Estado como a las imágenes, metáforas y prácticas representacionales que la gente utiliza en tanto lo vive como una realidad espacial abarcadora, concreta y general” (Castelnuovo, 2016). Así, estudiar el Estado etnográficamente (lo que implica tanto el análisis de las prácticas cotidianas de las burocracias locales como la construcción discursiva del Estado en la cultura pública) permite desagregarlo, centrándose en diferentes burocracias sin prejuizar sobre su unidad o coherencia (Gupta, 2015). Para una persona que se encuentra con un espacio como el Hospital de Derechos, puede resultar difícil llevar a cabo este movimiento. ¿Cómo desagregar una oficina en la que conviven trabajadores/as de organismos que, en otros lugares, se ubican en distintos edificios y parecen establecer vínculos muy distintos con la población que atienden? La convivencia en un mismo espacio, ¿transforma la manera en que los organismos estatales se vinculan con la población? Me aventuro a sostener que, en el caso de la DNM, la respuesta es negativa.

Como se desprende del título de este trabajo, además de pensarse como asesorando, orientando y ayudando a personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, Gabriela piensa el Hospital como un lugar que aspira a resolverle a la gente todos los problemas causados por el Estado, el mismo Estado para el que ella trabaja (“(t)e cuento, acá lo que hacemos, *aspiramos a resolver todo*”). El Hospital de Derechos se presentaba como un sistema de atención *integral*, que aspiraba a abarcar “(...) desde asesoramiento básico, hasta asistencia para gestiones administrativas y extrajudiciales, y patrocinio prejudicial y judicial” y “(...) que sirva como referencia para todos los prestadores de la Ciudad, y que

colabore en mejorar la capacidad de respuesta del Estado”.¹⁹ Su objetivo era, entonces, evitar la fragmentación de la atención en los casos individuales y facilitar las derivaciones y soluciones de problemas. Sin embargo, las respuestas de Gabriela describen las dificultades que los y las consultantes, otros/as trabajadores/as y las organizaciones de migrantes le relatan acerca de sus interacciones con la DNM y los problemas del Hospital para resolver algunas de esas dificultades. En aquellas descripciones queda en evidencia el desconocimiento que ella tiene acerca del funcionamiento de la DNM y la falta de articulación institucional entre Migraciones y los organismos que prestan servicios jurídicos gratuitos. Así, por ejemplo, en referencia a los casos en los que él o la migrante recibe turno para la renovación de su residencia temporaria en permanente luego del vencimiento de su radicación actual, Gabriela me cuenta:

“(…) nadie sabe, no hay certezas. Eso me llegó de algunas organizaciones migrantes, de gente a la que le pasó, que no les dieron el DNI permanente sino el temporario. Nosotros tuvimos un caso que iba a pasar, un único caso; nosotros tenemos línea directa con una trabajadora social de Migraciones. La llamé y ella me dijo ‘no, eso es una demora en la administración pública; no es imputable al migrante’”.

“Y lo peor es que no lo sabés. Lo sabés por el boca a boca, todos los requisitos. Pero no hay ninguna lista. Digo, te puede parecer que un requisito es injusto, que no está bien, y entonces lo recurrís, ves de hacer un planteo en la justicia. Pero por lo menos sabés. Tenés la lista de requisitos. Pero acá no sabés. No sabés cuáles son. (...) Nosotros no tenemos tanto diálogo con Migraciones. Migraciones nos da poca cabida. Hay una persona de Migraciones que viene los jueves. Pero no da información. Es que no saben ni ellos. No tienen un criterio unificado.”

La crítica de Gabriela se centra en las fallas del sistema de radicación y la manera en la que la DNM lo implementa. Su discurso describe y revela dudas e incertidumbres. Resulta llamativo que, habiendo una trabajadora de Migraciones que va al Hospital de Derechos todas las semanas, una vez por semana, no sea ella quien otorgue los turnos y resuelva los problemas con el Ra.D.Ex de los y las migrantes que acuden al Hospital, así como las dudas de Gabriela y los otros/as trabajadores/as del CAJ.

¹⁹ Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Atención jurídica en el Hospital de Derechos: <https://cdh.defensoria.org.ar/destacado/el-cdh-integrara-el-hospital-de-derechos/>

La propuesta de analizar al Estado como experiencia vivida le permite comprender a la investigadora, aunque no siempre a los y las consultantes, cómo un organismo del Estado puede desconocer y hasta posicionarse en contra del funcionamiento y las acciones de otro organismo estatal. Esta fragmentación es, incluso, normativa: se encuentra inscrita en las normas que los crean y determinan sus competencias, atribuciones y jurisdicciones. Así, podemos entender que Gabriela se desligue, discursivamente, de su participación en la gestión de las residencias y, en ese sentido, del gobierno de las migraciones en Argentina y del accionar de la DNM. Y que, en cambio, se acerque a las organizaciones de migrantes y a sus consultantes. Es un movimiento que como una de las coordinadoras del Hospital y del CAJ le permite separarse del sistema de regularización de migrantes y, en ese sentido, desligarse de parte de la responsabilidad en las dificultades que el sistema causa en la vida de los y las migrantes. Pero que también, como funcionaria del Estado, le deja pocas opciones para resolver *todos* los problemas de la gente y cumplir su rol profesional: lo que hace –posiblemente lo que *puede* hacer– es asignar dos trabajadores del CAJ a hacerles el trámite a los y las migrantes que se encuentran con dificultades para salvar los obstáculos implicados en el proceso de radicación. Así, tanto en el discurso de Gabriela como en la declaración de los *prestadores*, se pone de manifiesto su experiencia de vivir y trabajar con la burocracia migratoria y denunciar los problemas en su funcionamiento, sin preguntarse acerca de su participación o su pertenencia a la burocracia migratoria.

Sin embargo, aunque pensar el Estado como formado por prácticas disgregadas permite comprender las interacciones con prestadores de servicios jurídicos gratuitos que forman parte del análisis de este trabajo, las conversaciones con Gabriela también revelan algunos de los límites de este enfoque. En su análisis de la implementación de políticas públicas y participativas de mapeo en tierras indígenas en Salta, Natalia Castelnuovo (2016) pone en cuestión las líneas argumentativas que proponen “disgregar el Estado en la multitud de operaciones discretas de procedimientos y representaciones en los que aparece en la vida cotidiana la gente ordinaria” (Hansen y Stepputat, 2001) cuando muestra que, a pesar de las operaciones discursivas que los actores estatales realizan para diferenciarse y mostrar distancia de las políticas públicas con las que no están de acuerdo, a menudo las prácticas burocráticas en las que participan y que reproducen, y sus efectos, revelan la homogeneidad del Estado. En el caso del Hospital de Derechos, por un lado, la convivencia de una trabajadora de Migraciones con organismos que prestan servicios jurídicos gratuitos y que reciben dudas y reclamos de migrantes respecto de sus procesos migratorios no parece tener ningún efecto en la opacidad y arbitrariedad con la que los y las trabajadoras del Estado y el público se representan a la DNM. Así, cuando los intentos institucionales de integración

de la atención y el acceso a políticas públicas, derecho y justicia y la creación de redes informales entre *prestadores* y con otros actores sociales, no generan, en materia de política migratoria, cambios estructurales en la práctica de la DNM como organismo público, los y las funcionarias como Gabriela, se distancian.

Conclusiones

El análisis que realicé en este trabajo muestra cómo una agente estatal que participa de la gestión de las migraciones en Argentina en el rol de prestadora de servicios jurídicos se piensa en relación con las políticas públicas sobre la regularización de migrantes. Así, por un lado, revela los procesos subjetivos de diferenciación que una agente estatal realiza respecto de otros/as trabajadores/as y áreas del estado. En ese sentido, muestra cómo se genera en el campo, discursivamente, la heterogeneidad del Estado al mismo tiempo que sus prácticas ponen de manifiesto la homogeneidad de sus efectos. Por el otro, permite pensar la contribución que otros actores estatales que no son trabajadores/as y funcionarios/as de la DNM hacen a la forma que adopta el camino, no siempre lineal, que los y las migrantes recorren para realizar sus trámites de radicación en Argentina.

Bibliografía

- ACIJ, CELS e INECIP. (2021). *Centros de Acceso a la Justicia en Argentina. Impactos y oportunidades para reducir la brecha de acceso a la justicia*. Recuperado de: [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2021/08/ACIJ-CELS-INECIP-Acceso-a-la-justicia_040821-2.pdf](https://www.cels.org.ar/web/wp-content/uploads/2021/08/ACIJ-CELS-INECIP-Acceso-a-la-justicia_040821-2.pdf)
- ALDERETE, J.; BARBERO, R.; CIRONE, M.; IAFOLA, M. A.; LAGUNAS, C.; OTONDO, E.; TUCULET, P. (CAJ La Unsina). (2017). "Acceso a la Justicia, territorio y población migrante. Las representaciones sociales y el DNU 70/2017". X JIDEEP - *Jornadas de Investigación, Docencia, Extensión y Ejercicio Profesional*, La Plata.
- AUYERO, J. (2009). "Patients of the State. An Ethnographic Account of Poor People's Waiting". *Latin American Research Review*, Vol. 46, No. 1, 5-29. (Traducción al castellano en *Documento de Cátedra* N° 64) (2010).
- BANCHIO, L. y GIRADO, A. (2021). "Innovaciones institucionales en la administración estatal de conflictos. Un estudio exploratorio de las experiencias del Centro de Acceso a Justicia de Olavarría y la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires". Ponencia presentada al 12° *Congreso Argentino de Antropología Social*, La Plata. (mimeo)
- BLOQUE DE TRABAJADORXS MIGRANTES (BTM). (2019). Material no publicado de la Comisión Territorial para formaciones en migraciones y derechos.
- BARRERA, L. (2012). *La Corte Suprema en escena. Una etnografía del mundo judicial*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.
- BOURGOIS, Ph. (2015). *En busca de respeto. Vendiendo crack en Harlem*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

- BUGLIESE BLANCO, M. (2021). "Trabajadores formados con la barrera". Un estudio antropológico de las representaciones sobre la atención judicial y el acceso a la justicia en una defensoría pública. *Revista Publicar* - Año XIX N° XXX, 147-165.
- CAGGIANO, S. (2019). *Las migraciones como campo de batallas: Desigualdades, pertenencias y conflictos en torno a la movilidad de las personas*. Buenos Aires: Miño y Dávila editores.
- CAHE, S. (2020). "Cambiando el eje de la discusión" *Migrantes, militancia y organización colectiva desde el Bloque de Trabajadorxs Migrantes*. Tesis de Licenciatura en Ciencias Antropológicas, Facultad de Filosofía y Letras (UBA) (mimeo).
- CANELO, B. (2013). *Fronteras internas: Migración y disputas espaciales en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Antropofagia.
- CANELO, B. y COURTIS, C. (2022). "Cuestión de papeles: Migrantes y acceso al DNI en tiempos pandémicos en Buenos Aires". *Cuestión Urbana*, Año 6, Núm. 11, 73-86
- CANELO, B.; GAVAZZO, N. y NEJAMKIS, L. (2018). "Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio". *Si Somos Americanos*, 18(1), 150-182
- CARRIL, C. (2018). "Política migratoria argentina. El rol de las Defensorías del Pueblo como instituciones de garantía de derechos humanos". *Derechos En Acción*, 8(8).
- CASTELNUOVO BIRABEN, N. (2016). "El Estado legislando, relevando, mapeando. Una etnografía de una política estatal de mapeo de las tierras indígenas en Salta (Argentina)". *Geopolítica(s) Revista de estudios sobre espacio y poder*. V.7, No 1, 25-52.
- CERIANI CERNADAS, P. (2016). "Ampliación de derechos en tiempos de crisis: la política migratoria en Argentina desde 2003". *Red Universitaria sobre Derechos Humanos y Democratización para América Latina*. Año 5, N° 8, 14-47.
- COURTIS, C. y PACECCA, M. I. (2007). "Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al "nuevo paradigma" para el tratamiento de la cuestión migratoria en Argentina". *Revista Jurídica de Buenos Aires*. Número especial sobre Derechos Humanos, 183-200.
- COURTIS, C. y PACECCA M.I. (2010). "Género y trayectorias migratorias. Mujeres migrantes y trabajo doméstico en el área metropolitana de Buenos Aires". *Papeles de población*, 16, 62, 155-185.
- Decreto DNU 70/2017, que modifica la Ley de Migraciones N° 25.871, adoptado el 27 de enero de 2017. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=271245>
- Decreto 616/2010, reglamentario de la Ley de Migraciones N° 25.871 y sus modificatorias, adoptado en 2010. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/167004/norma.htm>
- DOMENECH, E. (2009). "La visión estatal sobre las migraciones en la Argentina reciente. De la retórica de la exclusión a la retórica de la inclusión". DOMENECH, E. (comp.): *Migración y política: el Estado interrogado. Procesos actuales en Argentina y Sudamérica*, Córdoba: Universidad Nacional de Córdoba, 21-69.
- DOMENECH, E. y PEREIRA, A. (2017). "Estudios migratorios e investigación académica sobre las políticas de migraciones internacionales en Argentina". *Íconos, Revista de ciencias sociales*, Núm. 58, 83-10.
- TEVEZ, E. J. y DUEÑAS DÍAZ, S. (2019). "El "acompañamiento" de inmigrantes en situación irregular en el acceso a la administración pública". *Revista Estado, Gobierno y Gestión Pública*, N° 33, 131-159.
- FAULK, K. A. (2012). *In the Wake of Neoliberalism: Citizenship and Human Rights in Argentina*. Estados Unidos: Stanford University Press.

- GAMALLO, G. y ARCIDIACONO, P. (2021). "Sobre la judicialización de conflictos sociales en Argentina". Serie *De Debates* N° 4. Grupo De Trabajo Interdisciplinario "Derechos Sociales y Políticas Públicas".
- GARCÍA, L. (2016). "Práctica y discurso de los operadores judiciales en sus decisiones de control migratorio: el caso de la justicia administrativa federal en la Ciudad de Buenos Aires". *Estudios Socio-Jurídicos*, 18(1), 79-104.
- GAVAZZO, N. (2018). "Jóvenes migrantes e hijos de inmigrantes latinoamericanos en Buenos Aires: una generación en movimiento". *Confluenze: Rivista di Studi Iberoamericani*, Vol. 10, N°. 1, 131-165.
- GERBAUDO SUÁREZ, D. (2015). "Trayectorias migratorias de jóvenes paraguayos. Entre el mundo laboral y el trabajo de la militancia". *Revista Trama*, Núm. 6, 33-45.
- GONZÁLEZ, A. (2015). "Representaciones sociales acerca de los derechos humanos de los migrantes internacionales llegados a partir de la segunda mitad de siglo XX: reconstruyendo la mirada del sistema judicial de instancias locales (AMBA) y nacionales." Buenos Aires: MS (tesis de doctorado, defendida en la Fac. de Cs. Sociales, UBA).
- GUBER, R. (2016). *La etnografía. Método, campo y reflexividad*. Buenos Aires: Siglo Veintiuno editores.
- HAMMERSLEY, M. y ATKINSON, P. (1994). *Etnografía. Métodos de investigación*. Barcelona: Paidós.
- HINES, B. (2010). "The Right to Migrate as a Human Right: The Current Argentine Immigration Law". *Cornell International Law Journal*, vol. 43, Issue 3, Article 2. Recuperado de: <http://scholarship.law.cornell.edu/cilj/vol43/iss3/2>
- HOAG, C. (2010). "The Magic of the Populace: An Ethnography of Illegibility in the South African Immigration Bureaucracy." *PoLAR: Political and Legal Anthropology Review*, Vol. 33, Number 1, 6-25.
- JARDIM, D. (2017). *Imigrantes ou refugiados? Tecnologías de controle e as fronteiras*. Brasil, Jundiaí: Paco editorial.
- LAZAR, S. (2013). *El Alto, ciudad rebelde*. Bolivia: Plural.
- Ley de Migraciones N° 25.871, sancionada el 17 de diciembre de 2003. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92016/texact.htm>
- LINARES, M. D. (2017). "Política migratoria y capacidad estatal: la Dirección Nacional de Migraciones (República Argentina) entre los años 2004 y 2015". *POLIS, Revista Latinoamericana*, vol. 16, núm. 48, 245-270.
- MALLIMACI, A. I. y MAGLIANO, M. J. (2020). "Esperas y cuidados. Reflexiones en torno a la gestión del tiempo de mujeres migrantes en dos espacios urbanos de Argentina". *REMHU, Rev. Interdiscip. Mobil. Hum.*, v. 28, n. 59, 161-176.
- MÁRMORA, L. (1988). "La fundamentación de las políticas migratorias internacionales en América Latina". *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, 10, 375-396.
- MARTÍN, W. (2021). "Políticas públicas de acceso a la justicia en el Plan Nacional de Derechos Humanos de Argentina (2017-2020). Reflexiones sobre el alcance conceptual y la ubicación programática de las oficinas con anclaje territorial". En: KANDEL, V; GOTTERO, L. y JARAMILLO, V. (comps): *Planes nacionales en derechos humanos: debates y reflexiones sobre experiencias latinoamericanas*. CABA: CLACSO.
- MAURINO, G. (2013). "La enseñanza del derecho en las Clínicas Jurídicas de Interés Público: cuatro preguntas para una caracterización". *Los derechos sociales en el Gran Buenos Aires*. CABA: Eudeba, 311-329.
- NOVICK, S. (1986). "Las políticas inmigratorias argentinas en su expresión jurídica. Una perspectiva secular." *Estudios Migratorios Latinoamericanos* 2. 239-252.
- NOVICK, S. (1997). "Políticas migratorias en la Argentina". En: OTEIZA, E.; NOVICK, S. y ARUJ, R. (comps): *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*, 4-165. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- NOVICK, S. (2012). *Migración y políticas públicas*. Buenos Aires: Nuevos desafíos.

- OBSERVATORIO SOBRE MIGRACIONES Y ASILO EN ARGENTINA "GABRIEL CHAUSOVSKY". (2020). Informe: *El DNI ¿más lejos o más cerca? Regularización y documentación de migrantes a través del sistema RADEX*. Disponible en: <http://observatoriomigracionyasilo.caref.org.ar/inicio/wp-content/uploads/2020/11/Observatorio-Informe-RADEX-febrero-2020-1.pdf>
- PACECCA, M. I. (2000). Legislación, migración limítrofe y vulnerabilidad social. *Realidad Económica*, 171, 111-134.
- PACECCA, M. I. (2001). *Migrantes de ultramar, migrantes limítrofes. Políticas migratorias y procesos clasificatorios. Argentina, 1945-1970*. Informe final. Programa Regional de Becas, CLACSO.
- PACECCA, M. I. y COURTIS, C. (2008). *Inmigración contemporánea en Argentina: dinámicas y políticas*. Documento del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL.
- PENCHASZADEH, A. P. (2021). "De papeles y derechos. La difícil traducción del paradigma de derechos humanos en la política migratoria de la Argentina actual". *Colombia Internacional*, (106), 3-27.
- RAMALLO, M. de los Á.. (2019). *Free Legal Aid Services and Public Interest Law Clinics in Law Schools: Two models of practical education, two conceptions of the legal profession*. Oñati International Institute for the Sociology of Law. Tesis de Maestría (mimeo).
- REITER, P. (2019). "El poder de los documentos. Ritualización y fetichismo del poder estatal en la cofradía mouride de Buenos Aires". *Etnografías contemporáneas*. 4(8), 201-222.
- RODRIGO, F. (2020). "Papeles y ciudadanía. Paradojas en el uso de las documentaciones de migrantes bolivianos/as en la Argentina". *RUNA, Archivo para las ciencias del hombre*, vol. 42, núm. 1, 333-350.
- SÁNCHEZ COTA, A.; OLMOS ALCARAZ, A. y SEBASTIANI, L. (2017). "Etnografía colaborativa con Stop Desahucios-15M Granada: produciendo saberes comunes y procesos de subjetivación política". Ponencia presentada ante el XIV Congreso de Antropología, Valencia.
- TUCKETT, A. (2018). *Rules, papers, status. Migrants and precarious bureaucracy in contemporary Italy*. California: Stanford University Press.
- WANDERLEY, F. (2009). "Prácticas estatales y el ejercicio de la ciudadanía: encuentros de la población con la burocracia en Bolivia". *Íconos, Revista de Ciencias Sociales*. Núm. 34, 67-79.

CAMILA FERNÁNDEZ MEIJIDE es abogada (Facultad de Derecho-UBA), doctoranda en Derecho (UBA) y becaria doctoral CONICET. Es maestranda en Antropología Social (IDES-IDAES/UNSAM) y docente de Teoría General del Derecho en la Facultad de Derecho (UBA).

cfernandezmeijide@derecho.uba.ar