

EL “ACOMPAÑAMIENTO” DE INMIGRANTES EN SITUACIÓN IRREGULAR EN EL ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

EMILIO TEVEZ

Docente-Investigador. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN).
Núcleo Regional de Estudios Socioculturales (NURES).
tevezemilio@gmail.com

SOFÍA DUEÑAS DÍAZ

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires (UNICEN)
duediazsofia@gmail.com

El artículo trata sobre las complejidades que experimentan inmigrantes en *situación irregular* durante el acceso al proceso de obtención de la residencia. Se visibiliza la dimensión educativa en el ámbito de la administración pública reconociendo los aprendizajes que se producen con el objetivo de reflexionar sobre la construcción de procedimientos que faciliten y garanticen el acceso de la ciudadanía. El abordaje se realizó a partir de un enfoque etnográfico mediante las técnicas de observación participante y entrevista, incorporando la sistematización de fuentes documentales. Los resultados indican que, a partir de la distinción entre disponibilidad y acceso, es posible diseñar políticas orientadas a la capacidad de generar condiciones de acceso tomando como ejemplo la modalidad de “acompañamiento”. A partir de ello, se plantea la importancia de pensar la dimensión educativa en el ámbito de la administración pública a fin de identificar obstáculos y elaborar estrategias para el acceso de la ciudadanía.

Palabras clave: acompañamiento, apropiación, aprendizaje, participación, inmigrante.

THE “ACCOMPANIMENT” OF IMMIGRANTS IN IRREGULAR SITUATION IN ACCESS TO PUBLIC ADMINISTRATION

The article deals with the complexities experienced by migrants in an *irregular situation* during the access to the process of obtaining residency. In this way, the educational dimension in the field of public administration is made visible, recognizing the learning that takes place there. All this with the aim of discussing on the construction of procedures that facilitate and guarantee the access of citizens in state institutions. The approach was based on an ethnographic focus using the participant observation and interview techniques, of documentary sources was also incorporated. The results have shown, from the distinction between availability and access, its possible designing policies oriented to the capacity to generate access conditions, taking as an example the “accompaniment” modality. From this, the importance of thinking about the educational dimension in the field of public administration is raised in order to identify obstacles and develop strategies for the access of citizens.

Keywords: accompaniment, appropriation, learning, participation, immigrant.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo, inscripto en el campo sub-disciplinar de la Antropología y Educación, aborda instancias de aprendizaje en la administración pública, analizando el acceso de inmigrantes en *situación irregular*¹ durante la obtención de la residencia. El tema forma parte de la investigación de doctorado titulada *El acceso a la residencia: la dimensión educativa del proceso de obtención de la residencia de inmigrantes en situación irregular* que tuvo como objetivo reconocer la dimensión educativa de un proceso administrativo no-escolar. Todo esto, siguiendo el principio socioantropológico de visibilizar lo opacado a fin de desentrañar los aspectos naturalizados de la vida social. Para ello, se relevaron los criterios y procedimientos que organizaban el cruce de fronteras en el marco de la Ley Migratoria 25.871, identificando los aprendizajes realizados por los inmigrantes en *situación irregular* para convertirse en residentes.

La definición socioantropológica de *educación* plantea que todos los grupos sociales otorgan a sus integrantes *criterios* y *entrenamientos* que establecen una definición de *persona más o menos entendida* (Levinson y Holland, 1996). Esta definición, en relación con el tema de este artículo, se expresa en las distinciones que crean y recrean los Estados para establecer fronteras que definen a sus nacionales de los extranjeros. Asimismo, existen *criterios* y *entrenamientos* que permiten atravesar las fronteras a través de un conjunto de procedimientos. Esto último se expresa de diferentes formas dependiendo si el cruce es temporal (*turismo*) o permanente (*residencia*). En caso de ser esta última, el Estado exige que los extranjeros recorran el proceso de obtención de la residencia resolviendo la *tergiversación del orden social* (Bourdieu, 1993) que produce su presencia en la sociedad de arribo. Vincular la definición de educación planteada al inicio con la organización de la frontera, mediante *criterios* y *entrenamientos*, permitió reconocer la dimensión educativa del proceso administrativo de obtención de la residencia.

1 En Argentina, desde la conformación del Estado a fines del siglo XIX, se ha denominado a los inmigrantes que no se convertían en residentes bajo categorías como *indocumentados*, *ilegales* o *clandestinos* (Novick, 2000). Formar parte de este grupo podía significar la detención y/o expulsión de los extranjeros sin ninguna posibilidad de defensa. La ley migratoria 25.871 sancionada en 2003 redefinió esa política estableciendo que los inmigrantes que no realizaban el paso a dicha condición no incurrían en delito sino que generaban una *irregularidad migratoria* (Ley migratoria 25.871–art. 7) encontrándose en *situación irregular*.

Un aspecto que se destacó del análisis realizado fue la cuestión del *acceso*. Participar del proceso de obtención de la residencia requería “...el acceso a un amplio espectro de actividades en curso, a los veteranos, y a otros miembros de la comunidad, al igual que a la información, a los recursos y a las oportunidades de participación.” (Lave y Wenger, 2007: 100). De esta forma, el acceso constituye un punto desde el cual reconocer el aprendizaje como una dimensión inherente de la vida social (Wenger, 2001) en instancias de administración pública. A través del registro fue posible visibilizar las formas en que los inmigrantes accedían al proceso mientras que otros no lograban hacerlo estando impedidos de participar y aprender a recorrerlo. Sobre ello resulta relevante problematizar la cuestión del acceso en tanto constituye el primer desafío para lograr de la inclusión social que garantiza “...la ciudadanía y a los derechos económicos, políticas y sociales correspondientes a la misma, así como las posibilidades de participación efectiva en la esfera política” (Subirats, Alfama y Obradors, 2009: 134).

El artículo está dividido en cinco apartados. En el siguiente se presentan las bases conceptuales desde las que se realizó el análisis de los casos registrados, así como se desarrolla el enfoque con abordaje metodológico. En el segundo apartado se describe el contexto en que se efectuó la investigación puntualizando en la ausencia de políticas vinculadas a la obtención de la residencia y en algunas referencias a las trayectorias y características de los inmigrantes en *situación irregular*. En el tercer apartado se desarrollan los criterios y procedimientos establecidos por la DNM para obtener la residencia. A partir de ello el análisis se centra en las vías de acceso, haciendo hincapié en la relevancia otorgada a la digitalización del procedimiento.

En el cuarto apartado de análisis se desarrollan las experiencias fallidas de los inmigrantes en *situación irregular* ante los requerimientos de la DNM. El registro se centra en las complejidades sufridas por los inmigrantes en las instancias donde se vincularon a las vías de acceso y en la posterior producción de significados que justificaron el abandono del proceso. En el quinto apartado se aborda el “acompañamiento” realizado por diferentes actores para que los inmigrantes reingresen al procedimiento administrativo. Por último, se desarrollan las consideraciones finales en las que se presenta un conjunto de reflexiones referidas a la importancia de reconocer la dimensión educativa en los procesos administrativos.

1. ASPECTOS TEÓRICO-METODOLÓGICOS

El marco de discusión en el que se inserta el artículo es la tensión existente entre la *inclusión-exclusión* en el acceso a las políticas públicas. Tal como lo plantean Subirats, Alfama y Obradors (2009), al analizar la desigualdad en la distribución de recursos valorados se incorporan cuestiones como la discriminación, la estigmatización, el rechazo social o la debilidad en las redes interpersonales. De esta manera, el problema no se limita a su dimensión económica incorporándose el género, la edad, la procedencia u orígenes culturales o el estado de salud como *factores que determinan la situación de exclusión o inclusión social de una persona o colectivo*. Sobre dicho planteamiento reconocen que “...los obstáculos, precariedades y exclusiones tienden a acumularse en ciertos segmentos de población situados en las posiciones menos ventajosas de la estructura social...” (Subirats, Alfama y Obradors, 2009: 134). Entre ellos, las poblaciones migrantes tengan o no la residencia.

El acceso se produce a través de tecnologías mediadoras que tienen como característica distintiva la *transparencia*. Esto significa que “...aún el trabajo más secreto de un artefacto está disponible a la inspección del aprendiz” (Lave y Wenger, 2007: 102). Otra característica de las formas de acceso es que, en tanto poseen *transparencia*, presentan rasgos de invisibilidad y visibilidad expresados en el intrincado vínculo entre su *uso y comprensión*. El *uso*, al aludir a la posibilidad de participación, debe lograr la integración e interpretación de la actividad en forma no problemática debiendo ser “invisible” (no percibido). La *comprensión* refiere a la capacidad de hacer “visible” (percibido) el sentido que tiene la actividad a fin de participar y lograr el objetivo: obtener la residencia permanente. En este trabajo interesa puntualizar el análisis del rasgo de *invisibilidad*, es decir, sobre el *uso* que se les da a las tecnologías mediadoras.

Acceso, en tanto categoría analítica, “...permite identificar cómo en la interacción entre participantes, en los eventos comunicativos, se despliegan conocimientos, prácticas..., conceptualizaciones y usos...” (Kalman, 2004: 26). Sobre esta definición se distinguen dos aspectos fundamentales de la categoría: las *vías de acceso* y las *modalidades de apropiación*. La primera refiere a la relación de las personas, en este caso inmigrantes y representantes de instituciones, con los documentos, el

conocimiento de las prácticas que agrupan el proceso, los propósitos y las consecuencias del uso. El segundo aspecto refiere a las características específicas de las prácticas que contienen las vías de acceso, sus contenidos, formas, convenciones; sus procesos de significación y de uso. A partir de ello, diferencia *disponibilidad* de *acceso*. La primera “...denota la presencia física de los materiales... y la infraestructura para su distribución...” (Kalman, 2004: 25). La segunda “...refiere a las oportunidades para participar en eventos de lengua escrita, situaciones en las cuales el sujeto se posiciona *vis-à-vis* con otros lectores y escritores, así como a las oportunidades y las modalidades para aprender...” (Kalman, 2004: 26). Mediante esta conceptualización es posible afirmar que la presencia de *disponibilidad* no garantiza necesariamente el *acceso*, ocurriendo esto último cuando las personas se apropian de las prácticas que lo definen.

La investigación se realizó desde el enfoque etnográfico (Rockwell, 2009), siguiendo el principio de *extrañamiento* que establece la familiarización de lo exótico y la exotización de lo familiar (Lins Ribeiro, 2004). A partir de ello, se *documentó lo no documentado* permaneciendo en el campo a fin de registrar el proceso de obtención de la residencia relevando el “conocimiento local” que los actores sociales producían. Las principales técnicas/estrategias (Achilli, 2005) de relevamiento fueron la observación participante y la entrevista. Además, se analizaron diversas fuentes documentales vinculadas al tema de investigación, las cuales resultaron necesarias para comprender el contexto y las definiciones institucionales del proceso. En los registros se realizó el trabajo analítico a fin de elaborar un texto que, sin perder de vista las particularidades del caso, diera cuenta de fenómenos más amplios como lo es el acceso a la administración pública. A través de la interpretación, contrastación y contextualización, se establecieron nuevas relaciones conceptuales no previstas al inicio de la investigación. Una de ellas fue el tratamiento de las imposibilidades y posibilidades experimentadas por inmigrantes en situación irregular en el acceso al procedimiento para solicitar la condición de residente.

1.1 Contexto y Población de Estudio

La Ciudad del Centro,² fundada en 1867, está ubicada en el centro de la Provincia de Buenos Aires a 350 kilómetros de la Ciudad Autónoma del mismo nombre. Al momento en el que se realizó la investigación no existían políticas de orden local vinculadas a la aplicación de la Ley Migratoria N° 25.871. Esta situación se extendía a la mayoría de los municipios de la provincia. En el informe *Las organizaciones de inmigrantes latinoamericanos en el interior de la Provincia de Buenos Aires y el acceso a derechos sociales*, elaborado en el año 2011 por el Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL), se planteaba la existencia de “...desafíos pendientes de adecuación y armonización de normas nacionales y provinciales, indispensables para garantizar los derechos reconocidos por la ley 25.871...” (CEIPIL, 2011: 30). Ante este panorama, desde el informe se presentaron propuestas para garantizar el acceso de los inmigrantes a los derechos que establece la ley puntualizando en las políticas municipales: *generar espacios de atención y asesoramiento para lograr la radicación, información y capacitación para trabajadoras/es sociales; revisión y modificación de normas municipales incompatibles con la ley migratoria; concientización y sensibilización de los funcionarios públicos, entre otros.*

La única excepción al tratamiento de la cuestión migratoria a nivel local fue el Centro de Acceso a la Justicia (de aquí en adelante CAJ) que abrió sus puertas durante la investigación en el año 2012, y se encargaba de orientar a los inmigrantes en el proceso de radicación asistiendo en el vínculo con la Dirección Nacional de Migraciones (de aquí en adelante DNM). En este contexto, la Escuela Franciscana fue el lugar donde se identificaron los casos de inmigrantes en *situación irregular*. Dicha escuela, inaugurada en 1960, de gestión privada y dependiente del Obispado de una ciudad vecina, estaba ubicada en el denominado “barrio de los bolivianos”.³ Las autoridades de la institución a la que concurrían niños y niñas de familias inmigrantes provenientes de Bolivia, Chile, Paraguay y República Dominicana, tenían presente el derecho de estas poblaciones a ingresar cualquiera fuese su situación

2 El nombre de la ciudad, al igual que el de la población de estudio, ha sido modificado a fin de preservar la identidad de los mismos.

3 Dicha denominación refiere a la zona de la ciudad donde arribaron los primeros inmigrantes de ese país a mediados del siglo XX.

administrativa tal como lo establecía la ley migratoria. Otro de los lugares en los que se realizó trabajo de campo fue el Servicio Territorial Municipal (de aquí en adelante STM), ya que las personas de los casos registrados concurrían al mismo para solicitar subsidios al gobierno local porque no tenían capacidad financiera para afrontar el proceso. A medida que el relevamiento se fue desarrollando, el campo se extendió al Consulado —en este caso de Chile— y la DNM. En ambos sitios se realizaban los procedimientos y solicitudes administrativas para que los inmigrantes en situación irregular obtengan la residencia.

Con excepción del Consulado y la DNM, los lugares contaban con “acompañantes”⁴ que colaboraron con los inmigrantes que no podían acceder al proceso. La escuela fue un lugar clave para identificar los casos de inmigrantes en situación irregular. A pesar del desconocimiento que tenían directivos y trabajadoras sociales para resolver la situación del migrante en situación irregular, se solidarizaron con los casos identificados a fin de solucionarlos. En el STM las trabajadoras sociales tenían conocimiento y algunas experiencias con este tipo de situaciones. A pesar de ello, las profesionales con las que me vinculé no tenían formación en estas cuestiones por lo que manifestaban desconocer la forma en que se organizaba el proceso. Los integrantes del CAJ eran quienes mayor formación tenían al haber participado de talleres gestionados por la encargada del espacio, una persona interesada en implementar el acompañamiento de inmigrantes en los procesos administrativos. En los talleres, los integrantes del CAJ se formaron en aspectos vinculados a la Ley Migratoria 25.871 y cuestiones procedimentales vinculadas al objetivo que los inmigrantes obtengan la residencia. En los términos de Lypsky (1999 [1980]) es posible definirlos como *burócratas en el nivel callejero*, entendiéndolo que sus acciones determinaron el acceso a los derechos de los inmigrantes constituyendo cada encuentro en un ejemplo de prestación de política.

En este contexto se encontraban los inmigrantes en *situación irregular* registrados por primera vez durante una entrevista realizada a la presidenta de la Asociación de Residentes Bolivianos (de aquí en adelante ARBO). En dicha entrevista, al relatar

⁴ Esta denominación surge de la experiencia de investigación realizada en la región de Quebec (Canadá) durante 2008 junto al organismo “Acompañamiento e Integración” de la localidad de Rimouski que, entre otras acciones, acompañaba a los inmigrantes que arribaban en su vinculación con la sociedad de arribo.

cómo organizaron una “jornada de consulta”⁵ junto a la DNM, mencionó que algunos “paisanos” le decían que ya habían obtenido la residencia cuando no era así⁶. Atendiendo a esta dificultad de lograr apertura en la población de inmigrantes en *situación irregular*, producto del ocultamiento que hacían ellos mismos de su situación, fue posible establecer vínculo con dos casos. El primer caso refiere a Ramona, quien llegó a la ciudad a través de una red migratoria de explotación sexual a mediados de la década del noventa por medio de la invitación de su prima y el convencimiento de la “persona” vinculada a la red. Al no tener Ramona la documentación necesaria para atravesar los controles migratorios, la red se contactó con “personas especializadas” que la proveyeron de ello y del dinero necesario para realizar el viaje. Los aprendizajes realizados en el marco de la red de explotación sexual la alejaron de los marcos legales estatales. En ese contexto, Ramona conoció a su marido quien en ese momento era uno de los “clientes” del lugar. Cuando éste fue llevado a prisión, desde la escuela a la que concurrían sus hijos se le propuso que se convierta en titular para el cobro del estipendio mensual otorgado bajo el programa estatal Asignación Universal por Hijo (AUH). Para realizar este trámite se le solicitaron los documentos que Ramona no poseía ya que se los habían robado y nunca le había dado importancia al ser su marido quien se encargaba de realizar cualquier trámite.

El segundo caso es el de la familia Hernández, compuesta por Diego, Sofía y sus hijos, quienes llegaron de Chile en el año 2007 luego de sufrir un terremoto que afectó a su país. La decisión de migrar se tomó a partir de la invitación de la mamá de Diego a vivir con ella. Sin embargo, las situaciones de conflictividad con sus nietos generaron que se fueran de ese hogar. Con su familia en *situación irregular* y sin poder iniciar los trámites de radicación, se mudaron a una casa precaria en los “márgenes” de la ciudad. Diego tomó empleos temporales en la construcción

5 Las jornadas de consultas eran actividades organizadas por la DNM en las localidades donde no había delegaciones. En ellas los representantes de la institución brindaban asesoramiento a las personas que tuvieran que realizar trámites vinculados a sus actividades. En este caso, al organizar la actividad junto a ARBO, la convocatoria se orientó principalmente a inmigrantes de origen boliviano.

6 Como lo planteó la presidenta de ARBO, convocar a los inmigrantes en *situación irregular* no fue una tarea sencilla: *Hay mucha gente que la primera vez que yo me empecé a acercar me decía que tenía todo hecho. En el momento que empezamos a hacer los trámites, que empezamos a viajar a Buenos Aires, empezó a aparecer la misma gente que decía que tenía las mismas cosas hechas.* Para ella, los motivos de ese ocultamiento se centraban en las malas experiencias que tenían los inmigrantes con las instituciones: *Lo que pasa entre mi gente es que están cansados de tantas palabras y que nada. El tema es que se ha llegado a un punto de descreimiento total.*

y como remisero por las noches, mientras que Sofía accedió a trabajos temporales en limpieza de casas. Durante el seguimiento de estos casos se registró la interacción que los mismos desarrollaron con los representantes de las instituciones vinculadas al proceso: trabajadoras sociales de distintas instituciones, empleados del consulado y la DNM, entre otros. Dichos representantes también fueron incluidos en los registros y entrevistas atendiendo a la relevancia que tuvo para el análisis del fenómeno la interacción entre estos y los inmigrantes.

1.2 Criterios, procedimientos y acceso a la solicitud de la residencia

Los aspectos que organizaban la solicitud de residencia estaban definidos en la ley migratoria 25.871. Desde 1983 circularon proyectos que buscaban modificar o derogar la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración. Fue en 1999 cuando se estableció la base para la ley mediante el *proyecto unificado consensuado* presentado por el diputado nacional Giustiniani. Su aprobación fue durante el gobierno de Néstor Kirchner en el año 2003 estableciendo el desarrollo de una conexión causal entre política migratoria, democracia y derechos humanos (Gallinati, 2008). La nueva ley marcó una ruptura con la “Ley Videla”,⁷ aprobada durante la última dictadura militar (1976–1983), al reconocer los derechos de los migrantes, prohibir la detención o deportación sin orden judicial de aquellos en “situación irregular” y posibilitar su acceso a la salud, la educación y/o al trabajo (Mármora, 2004). La Ley 25.871 definía la migración como un derecho sobre los principios de igualdad y universalidad (art. 4). Uno de sus objetivos era que toda persona que solicite ser admitida para ingresar al país tenga igualdad de trato (art. 5) sin discriminación (art. 3, inciso f). Dos pilares de esta perspectiva eran la posibilidad de acceso a la educación (art. 7) y a la salud —asistencia social y atención sanitaria— (art. 8) cualquiera sea la situación administrativa de la persona. La ley también asumía el compromiso de brindar información sobre los derechos y obligaciones de los migrantes —con arreglo a la legislación vigente—, los requisitos establecidos para su admisión, permanencia y egreso, y cualquier otra cuestión

7 Durante la última dictadura militar (1976–1981), se aprobó la *Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración* —también conocida como “Ley Videla”— limitando las facultades de la Dirección Nacional de Migraciones, incentivando la inmigración europea y obstaculizando el ingreso a extranjeros/as de países limítrofes mediante “...políticas restrictivas, ampliándose las actividades de control y expulsatorias.” (Novick, 2000: 21).

que le permita o facilite cumplir formalidades administrativas o de otra índole en la República Argentina (art. 9). Además establecía: el derecho a la reunificación de la familia migrante (art. 10), la consulta y participación en las decisiones relativas a la vida pública y la administración de las comunidades en las que residan (art. 11), el cumplimiento de lo establecido en las convenciones internacionales (art. 12), considerar discriminatorio todo lo que menoscabe los derechos que tengan los migrantes (art. 13) y favorecer a la integración de los extranjeros (art. 14) —cursos de idioma (inciso a), difusión de información (inciso b), valoración de las distintas expresiones de los migrantes, (inciso c), organización de cursos de formación (inciso d)—. Todo esto, acompañado de la obligación del Estado de eliminar la contratación de mano de obra ilegal (art. 16) y regularizar la situación legal de los extranjeros (art. 17).

Los criterios para convertirse en residente se encontraban en el *Instructivo de Trámites Mercosur* de la Dirección Nacional de Migraciones por disposición 1488/2010 y en la *Reglamentación de la ley de migraciones* 25.871 del decreto 616/2010. Ambos documentos fueron elaborados diferenciando migrantes de países miembros o asociados del MERCOSUR del resto. El proceso iniciaba con el ingreso del extranjero al país mediante un permiso de permanencia de tres meses denominado *residencia transitoria* como *turista*. Pasado el tiempo, el extranjero debía regularizar su situación iniciando el procedimiento administrativo para solicitar la radicación en la Dirección Nacional de Migraciones. Dependiendo de las condiciones en las que se encontraba la solicitud podía ser temporaria —con una duración de dos años— o permanente —solicitándose luego de 22 meses obteniendo *arraigo*—. Esta última tenía una duración definitiva y a la que se podía acceder renovando sus radicaciones temporarias o demostrando su vínculo parental con un argentino o residente. Según el artículo 9/anexo II del decreto 616/2010, el *extranjero que peticione una residencia* debía *presentar la siguiente documentación*: documento que acredite fehacientemente la identidad —Pasaporte o Cédula de Identidad del país MERCOSUR o Asociado—, documento que acredite el *ingreso legal* al país, certificado de antecedentes penales emitido en la República Argentina y otro emitido por las autoridades competentes en los países donde hubiera residido por un plazo superior a un año —durante el transcurso de los últimos tres años— y declaración jurada de carencia de antecedentes penales internacionales. Finalmente, se enuncia una generalidad: *demás documentación relevante a efectos de acreditar las condiciones de*

criterio migratorio invocado —ejemplo de ello es el certificado de domicilio en el ámbito de jurisdicción de la autoridad migratoria—. Estas presentaciones se justificaban en el artículo 29 de la ley 25.871 al explicitar los motivos de expulsión o impedimento de ingreso: *presentación de documentación falsa o adulterada, ser un expulsado con sanción vigente, ingresar al territorio eludiendo el control migratorio o tener condena o antecedentes por actividades ilícitas con condenas de tres años o más de acuerdo a la legislación argentina*. Lo desarrollado hasta aquí tenía la intención de constatar que los extranjeros no incurrieran en formas de ilegalidad.

El *documento*⁸ —Pasaporte o Cédula de Identidad— debía encontrarse vigente, en buen estado de conservación y con un juego de fotocopias completo —inclusive hojas en blanco—, sin poseer adulteraciones, las enmiendas debían encontrarse salvadas por la autoridad emisora. De no poder presentarlo debía solicitar a la autoridad consular del país de origen un Certificado de Nacionalidad. El ingreso legal era un *sello* que daba cuenta del respeto la normativa. Su ausencia complejizaba la solicitud y generaba interrogantes sobre el modo de ingreso. Debía estar estampado en el documento de viaje o tarjeta migratoria —otorgada en el ingreso legal al territorio—. En caso de no poseerlo se consultaba al sistema informático de registro de tránsitos de la DNM. Los certificados de antecedentes penales demostraban la existencia o no de actividades ilegales.⁹ La certificación del domicilio demostraba la *dirección efectiva* en el territorio nacional evitando el “tour migratorio”.¹⁰ Al analizar los criterios que organizan el proceso de traspaso es posible visibilizar sus sentidos. El tiempo de permanencia expresaba la relación entre el extranjero y el lugar de arribo. Las dos modalidades que evitaban ese tiempo referían al status demostrando: persecución (*refugiado*), reconocimiento (*cónsul*) o proximidad filial

8 La presentación del documento que certifica la identidad garantiza la relación entre la persona y su historia. El Estado “...otorga un documento de identidad con nuestra huella dactilar de lo que no podemos escapar y... permite que seamos localizados allá donde vayamos ante cualquier eventualidad, y con ello responsables, también identitariamente, de lo que hacemos” (Revilla, 2003: 60).

9 El *certificado de antecedentes penales de Argentina* se solicitaba al Registro Nacional de Reincidencia dependiente del Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos con noventa días de vigencia. El *certificado de carencia de antecedentes penales* del país de origen se presentaba respecto de los países donde se residió por un plazo superior a un año, durante el transcurso de los últimos tres. La declaración jurada de carencia de *antecedentes penales internacionales* es extendida por la Dirección Nacional de Migraciones y se firma al momento de realizar la solicitud de residencia.

10 “...modalidad por la cual, ciudadanos provenientes de países limítrofes ingresan al Territorio Nacional con el único fin de obtener una radicación en el marco de la normativa referida en el párrafo precedente y garantizar una mayor efectividad en la entrega de la documentación que obtenga” (Disposición 2762/2009).

del solicitante con *nativos* o residentes. Cualquiera sea la situación debían reunir los criterios a través de la documentación pudiendo dividirse las certificaciones en aquellas que demostraban *quién es* la persona (DNI y antecedentes penales) y aquellas que referían a *dónde está* (ingreso legal y certificado de domicilio). En la obtención de estas certificaciones se establecía la relación entre las instituciones que definían el proceso y las poblaciones que solicitaban la residencia. Los criterios, además de constatar la no incursión en formas de ilegalidad, buscaban comprobar la vinculación del migrante con el lugar de arribo certificando su intención de convertirse en residente. Cada una de las instancias mencionadas, a pesar de ser distinta a las otras, tenían el mismo objetivo de certificar y validar la solicitud al obtener cada documento.

Para reunir los documentos y cumplir con los criterios había que acceder al proceso. Esta instancia constituía el primer encuentro entre los inmigrantes y los significados que organizaban la obtención de la residencia. La relevancia de este encuentro era tal que en el artículo 9 de la Ley Nacional de Migraciones 25.871 se planteaba la obligación por parte del Estado de proporcionar *información gratuita* a los inmigrantes sobre los requisitos establecidos para su admisión y cualquier otra cuestión que les permitiera cumplir con las formalidades mencionadas. Su aplicación buscaba la regularización de los extranjeros garantizando el “...acceso de los inmigrantes a la residencia en cualquiera de las categorías...” (CEIPIL, 2011: 24). En este contexto, la DNM organizaba el acceso a la solicitud de residencia mediante el decreto 229/2000,¹¹ otorgando marco legal al programa *Carta Compromiso con el Ciudadano*. Los compromisos que asumían las instituciones en este programa se expresaban mediante *cartas* públicas en las que se explicitaban: misión, objetivos, derechos, obligaciones, calidad esperable y las formas de acceder a los servicios.

Las cinco *Cartas Compromiso* reiteraban el objetivo: *describir los servicios que se prestan y sus diferentes modalidades de acceso, estableciendo una orientación básica para su correcta comprensión*; al igual que la definición de sus destinatarios: *personas*

11 Su elaboración se centra en el derecho de los ciudadanos a poder informarse y reclamar, entendiéndose que *detrás de cada trámite hay una necesidad, un dolor o un derecho, y que toda demora ocasiona un perjuicio*; teniendo como “...objeto la instrumentación de compromisos de servicio por parte de los organismos públicos prestadores directos... [con el fin de]... lograr una mayor receptividad y mejor respuesta del Estado a las necesidades y prioridades de los ciudadanos en lo referente a la prestación de los servicios a su cargo...” (Decreto 229/2000–08/03/2000).

que ingresan o egresan del territorio nacional y extranjeros que desean permanecer en el país. En la quinta *Carta Compromiso* se mencionaban 7 vías de acceso divididas en 3 grupos orientadas a brindar, ofrecer y difundir *información clara, precisa, completa y actualizada*. En el primer grupo estaban las instancias presenciales: área de atención al ciudadano y los procedimientos de información y comunicación.¹² En el segundo los medios de comunicación: el correo electrónico, la página web y las campañas de difusión.¹³ En el tercero el material gráfico: la cartelera y señalética, la folletería, afiches e instructivos.¹⁴ Cada una de las modalidades tenía niveles de funcionamiento deseables que se reforzaban mediante el término *COMPROMISO* y eran “medidos” a través de una serie de indicadores que permitían reconocer su cumplimiento.

En las dos últimas *Cartas Compromiso* se destacaba el uso de herramientas informáticas y la digitalización del proceso. El punto “f” de la cuarta Carta planteaba que este uso lograba *facilitar los trámites de los usuarios en el marco del gobierno*

12 Las *instancias presenciales* estaban delimitadas en los lugares donde funcionaba la DNM y se focalizaba en *el vínculo con la ciudadanía*. Establecía un horario de atención “amplio” de 8:00 a 19:00 horas, condiciones edilicias correctamente señalizadas y limpias, rapidez en la atención, amabilidad y ausencia de demoras injustificadas, y un trato respetuoso, equitativo y no discriminatorio. Esto debía ocurrir principalmente en los *sectores de informes* —donde se entregaban instructivos y folletos— porque se dedicaban exclusivamente a esa tarea.

13 Los *medios de comunicación* ampliaban la capacidad de la institución de ofrecer información. Desde la página web el “compromiso” era: identificar al destinatario que se dirigían los mensajes, estar incluida por los *buscadores más conocidos* de la red, tener adecuada navegabilidad, facilitar la derivación a otras páginas web relacionadas y ofrecer los contenidos que esperaba y necesitaba el destinatario. El lenguaje debía ser comprensible, los contenidos debían ser actualizados periódicamente y tenía que contar con condiciones mínimas de seguridad. Desde el correo electrónico se debía responder las consultas que refirieran a información de carácter general en el mismo día y en un lapso que no supere los cinco días las que refirieran a información específica —derivadas a áreas especializadas—. Las campañas de difusión proponían *acciones de prensa* a través de la gráfica, TV, radio e internet ante modificaciones en la normativa migratoria que requirieran convocatorias especiales y masivas de inmigrantes.

14 Los *materiales gráficos* estaban presentes en las diferentes vías de acceso mencionadas hasta aquí. La cartelera y señalética se pensaba en una adecuada ubicación que asegure buena visibilidad, un diseño que facilite la lectura de información y claridad del lenguaje utilizado. La folletería, afiches e instructivos debían estar a disposición de los usuarios en cada una de sus instalaciones con un lenguaje claro y comprensible, garantizándose la actualización periódica de sus contenidos de acuerdo con las modificaciones de la normativa y su reglamentación.

*electrónico.*¹⁵ El punto “g” planteaba *propender a la generación de la ventanilla única*¹⁶ en todo el país, para simplificar los trámites que debían realizar los extranjeros. La quinta carta, además de mantener el sistema de ventanilla única, establecía como objetivo *incrementar la cartilla de trámites en línea y las herramientas que habiliten los pagos electrónicos.* Según el documento, *agilizaba los procesos y las transacciones electrónicas dotándolas de seguridad informática y jurídica.* Asimismo, la página web creada para la *agilización de los procesos*, tenía incorporada en forma total o parcial el resto de las vías de acceso. La relevancia de las herramientas informáticas era justificada en el informe “Nuevas Tecnologías de la Información y Transparencia del Estado” del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Uno de los párrafos planteaba: *a partir de los cambios vertiginosos de la “sociedad de la información” se actualizan los antiguos principios republicanos sobre la publicidad de los actos de gobierno en el sentido del “libre acceso a la información”.* Sobre este principio, se consideraba que el uso de las herramientas informáticas y la digitalización incrementaba *la eficiencia y la calidad de los servicios promoviendo la descentralización administrativa, la difusión del conocimiento y la participación ciudadana.*

La digitalización del soporte gráfico fue un ejemplo de las posibilidades que tenían las vías de acceso de redefinirse y promover nuevas prácticas (Lave y Wenger, 2007). En principio, según la DNM, modificó la *transparencia* de las modalidades mejorando la *disponibilidad* de los artefactos para que los inmigrantes —*aprendices*— participen del proceso de obtención de residencia —*las actividades de la comunidad*—. De esta forma, mediante la digitalización se creía favorecer la integración no problemática a la actividad permitiendo que los agentes *invisibilicen* su uso favoreciendo la visibilidad de los objetivos del procedimiento. El término *transparencia* se encontraba en diferentes documentos que promovían el acceso a las políticas

15 “El Gobierno Electrónico... es la transformación de todo el gobierno como un cambio de paradigma en la gestión gubernamental, es un concepto de gestión que fusiona la utilización intensiva de las TIC, con modalidades de gestión, planificación y administración, como una nueva forma de gobierno. Bajo este punto de vista, el GE basa y fundamenta su aplicación en la Administración Pública, teniendo como objetivo contribuir al uso de las TIC para mejorar los servicios e información ofrecida a los ciudadanos y organizaciones, mejorar y simplificar los procesos de soporte institucional y facilitar la creación de canales que permitan aumentar la transparencia y la participación ciudadana” (Naser y Concha, 2011: 5).

16 “...esta opción posibilita al extranjero solicitar el DNI en forma conjunta con el trámite de residencia en las Sedes habilitadas a tal efecto por la DNM y recibirlo en su domicilio. Es el adecuado para aquellos extranjeros que no poseen residencia permanente o temporaria vigente en el país”. (http://www.migraciones.gov.ar/accesible/index.php?dni_extranjeros)

públicas. En el decreto 229/2000 que autoriza la creación del Programa Carta Compromiso al Ciudadano, la transparencia se plantea como la *pedra angular* del Estado a fin de *operar de cara a sus administrados* —particularmente en la Administración Pública Nacional—. En las cartas elaboradas desde la DNM, al definirse los *compromisos* de las *modalidades de acceso*, se define como objetivo la *transparencia de las condiciones operativas de las prestaciones*. Es decir, lograr el mayor grado de disponibilidad para los destinatarios en el uso y comprensión de los servicios que se ofrecían. Este objetivo se expresaba en las palabras de quien fuera director de la DNM al explicar cómo solicitar la residencia: *El trámite de radicación es muy sencillo. Cuando inician su trámite de residencia inician en el mismo momento el trámite de Documento Nacional de Identidad, la solicitud del Documento Nacional de Identidad. Quiere decir que van a venir a migraciones y si traen todos sus papeles en orden se van a ir con un certificado de residencia precaria* (Entrevista a Dr. Martín A. Arias Duval - Título del video: trámite de radicación).

Lograr *sencillez* para realizar el procedimiento, que en palabras del representante hacía alusión a la ausencia de impedimentos, era el objetivo principal de las vías de acceso logrando así el mayor nivel de *transparencia*. Por ello, en el diseño de las modalidades, se buscaba que los inmigrantes pudieran visualizar y comprender en qué consistían las actividades del proceso a fin de lograr la residencia. Así, el *uso* de la interacción con el administrativo, el folleto, el cartel, la página web, el medio de prensa, etc., constituía el soporte invisible sobre el que se posaba el sentido visible que hacía a la *comprensión* del procedimiento. De esta manera, las modalidades de acceso constituían *tecnologías mediadoras* al ser diseñadas para lograr un uso no problemático y expresar un objetivo claro. Sin embargo, a pesar de que la DNM tuviera estas intenciones, existían casos en los que las modalidades no lograban los niveles de *transparencia* deseados produciéndose experiencias de acceso fallidas.

1.3 Obstáculos en el acceso: experiencias de fracaso de inmigrantes en situación irregular

A partir de los criterios, procedimientos y vías de acceso a la obtención de la residencia, la DNM producía una definición institucional de *persona entendida* (Levinson y Holland, 1996). Una característica de esta definición era que establecía una manera de participación individual. Ejemplo de ello era la “campaña

anti-gestores” en la que se enfatizaba el carácter personal del trámite. Esto fue registrado durante una “jornada de asesoramiento”¹⁷ en la que representantes de la DNM visitaron la ciudad del Centro. Al iniciar la reunión la delegada planteó a los presentes que los asesorarían sobre la documentación de migraciones mencionando algunos criterios y procedimientos. Mientras lo hacía destacó que el trámite era gratuito y personal por lo que nadie debía pedirles dinero por hacerlo. Según la delegada, la campaña iba contra los sectores que “lucraban” con el desconocimiento de los inmigrantes en *situación irregular* haciendo el trámite por ellos a cambio de dinero. La participación individual, fortalecida con la “campaña anti-gestores”, se tensionaba con los temores esgrimidos por algunos inmigrantes que consideraban ser incapaces de realizar la solicitud. Sofía, por ejemplo, sentía que no podía hacerlo: *pero todo eso lo tiene que hacer mi marido, yo no puedo porque él es el que tiene el caso... yo no*. La sensación de temor también la expresó Ramona al negarse a realizar los viajes a otras ciudades para obtener la residencia.

El desconocimiento de ambas personas para realizar el traspaso se tradujo en la producción del miedo a participar. Los casos registrados sintieron en forma negativa la discontinuidad del proceso que les exigía modificar su cotidianidad viajando a otra ciudad o comprendiendo términos específicos. A pesar de ello, en este marco de temores e incertidumbre, iniciaron sus experiencias a través de dos vías de acceso: teléfono e internet. El *acceso* a internet implicaba conocimientos específicos sobre cómo realizar búsquedas en páginas web o contar con las condiciones para hacerlo: una computadora y conexión a la red. En el vínculo que se establecía con esta vía de acceso las interpretaciones de los materiales quedaban a libre albedrío de los inmigrantes. El teléfono, en cambio, generaba mayores posibilidades de *acceso* porque a la información que brindaba la página web se sumaba la interacción con el representante de la institución. Esto último permitía resolver inquietudes relevándose, en algunos casos, “flexibilidades” en la implementación de las normas. Por ejemplo, a diferencia de la “rigidez” que tenía la página web respecto a que toda persona debía concurrir con turno, en una comunicación con la DNM la telefonista esbozó que si la visita la realizaba una familia podían coordinarla, aunque un integrante no lo tuviera. Otra cuestión que se informó por teléfono, y

17 Llamadas así por sus organizadores, constituían actividades regulares a través de las cuales el organismo estatal establecía espacios de orientación y consulta sobre la regularización administrativa.

no estaba en la página web, era que el certificado de antecedentes penales del país de origen no perdía vigencia si el migrante no abandonaba el país a pesar de que excediera los 90 días de validez.

Pese a las diferencias entre las vías de acceso, todas se convirtieron en obstáculos para los casos registrados. El primer impedimento era no poseer un teléfono, conexión a internet o una computadora. El segundo era no tener los conocimientos para utilizarlos a pesar de contar con las herramientas. Aun cuando la familia Hernández obtuvo una notebook o a Ramona se le facilitó dinero para comunicarse por teléfono con el consulado de su país, ninguno pudo darles *uso*.¹⁸ El tercero fue la imposibilidad financiera de viajar a la delegación de la DNM que estaba a 400 kilómetros de distancia de la Ciudad del Centro. Esto, al no ser tenido en cuenta por la DNM, fue uno de los mayores obstáculos para lograr el acceso ya que la solicitud de residencia era un trámite presencial. Si bien esto no era reconocido como una vía de acceso, condicionaba la participación de los inmigrantes que vivían en otra ciudad. Para los inmigrantes que no tenían la posibilidad de viajar, la distancia geográfica se convertía en un obstáculo. Durante estas experiencias de imposibilidad los inmigrantes anularon la invisibilidad que debían tener las vías de acceso al no poder integrarlas en forma no problemática y viéndose así impedidos de participar en la actividad (Lave y Wenger, 2007).

El registro de la conversión de las vías de acceso en obstáculos permitió reconocer otra característica de la definición institucional de la DNM de *persona entendida*

18 En el locutorio con Ramona le pregunté si ella quería hablar al consulado y respondió que no porque: *le faltaban las palabras*. Al llamar a la embajada pasaron diez minutos desde que comencé a marcar hasta que atendió un contestador que decía: “*espere a ser atendido*”—esto nunca ocurrió—. En medio de las reiteradas llamadas salí de la cabina dos veces para consultar a la encargada del lugar cómo “marcar” los números 54 y 11. Recordaba que el primero era el código de Argentina y el once lleva un cero adelante. La encargada lo confirmó. Insistí remarcando el número alrededor de 25 veces hasta que pude comunicarme. Finalmente, atendió una mujer y le comenté la situación de Ramona. Me dije que para obtener el acta de nacimiento la migrante tenía que pedirle a un familiar o amigo/a de República Dominicana que fuera al registro civil, solicitar una copia, certificarla y enviarla por correo. Finalmente, destacó: “*Y esto, claro, tiene su costo en dinero*”. Le pregunté si la embajada tenía algún medio para ayudarla y me respondió que allí sólo se ocupaban del pasaporte. En ese momento tuve la sensación de estar en una situación de ilegalidad y, al mismo tiempo, de completo desconocimiento. Esto último expresado en no saber marcar el número de teléfono, tener paciencia hasta ser atendido, poder explicar la situación —desconociendo si estaba exponiendo a la migrante a una posible sanción— y/o tener dudas en cómo implementar las indicaciones brindadas por la representante de la embajada. Todas estas cuestiones, ocurridas en una llamada telefónica, mostraron la complejidad que experimentaban los inmigrantes en el proceso.

(Levinson y Holland, 1996): dejaba en la decisión individual del migrante, de acuerdo con sus intenciones y posibilidades, iniciar o no la solicitud de residencia. Ninguna vía garantizaba el acceso al procedimiento, sólo brindaban información acerca de los requisitos que debía reunir la persona migrante, quedando a disposición de esta hacerlo o no. Para comprender la incidencia de esta característica en la posibilidad de acceso es pertinente la diferenciación establecida por Kalman (2004) entre la noción de *disponibilidad* —las condiciones materiales para realizar el traspaso— y la de *acceso* —condiciones sociales para hacer uso y apropiarse de él—. En la interacción, las vías de acceso explicitaban la *disponibilidad* que se debía tener para vincularse al traspaso refiriéndose a: *concurrir a instituciones* —consulados, delegación de la DNM—, *presentar documentos* —certificado de antecedentes penales de país de origen y de Argentina, pago de tasas y eximición correspondiente, residencia precaria— y *realizar una serie de procedimientos* —sistema de ventanilla única—, entre otros. Los inmigrantes experimentaban ese proceso y, al vincularlo con sus condiciones sociales, se establecían sus posibilidades de acceso. Como en los casos registrados, aquellos que no podían generar las condiciones de uso y apropiación —al no poseer las herramientas, el conocimiento o la posibilidad de viajar— no accedían a la residencia.

La interrelación entre las características de las vías de acceso, su disponibilidad y el énfasis en la responsabilidad individual del migrante, conformaba una definición específica de *persona entendida* (Levinson y Holland, 1996). Sin embargo, esta definición particular se presentaba como universal ya que las vías de acceso ofrecían la misma información a todos los inmigrantes sin tener en cuenta situaciones de diversidad cultural / desigualdad social. Las tensiones entre los inmigrantes y la definición “universal” de *persona entendida* de la DNM ocurrieron en las instancias donde los primeros experimentaban con gran complejidad la supuesta “sencillez” del procedimiento. Principalmente, lo vinculado a su digitalización y el acceso a internet. Ante estos impedimentos y fracasos, los inmigrantes producían un tipo de discurso específico que justificaba su imposibilidad de acceder al proceso. En algunas entrevistas explicaban que no obtenían la residencia por los obstáculos que eran generados adrede por la institución. La base experiencial de esas afirmaciones se constituyó a partir de situaciones en las que recibieron diferente información sobre un mismo tema —indicaciones equivocadas—, tuvieron que hacerse responsables por los errores administrativos —en la elaboración de

los documentos— o los tuvieron en tiempo de espera —retraso en la entrega del subsidio—. En las escasas ocasiones donde los inmigrantes lograron atravesar los obstáculos para ingresar al proceso, se encontraron con otros que los volvían a ubicar nuevamente fuera del mismo.

2. EL “ACOMPANAMIENTO” DEL INMIGRANTE COMO POSIBILIDAD DE ACCESO

Para revertir el fracaso de los inmigrantes y que los mismos consideraran nuevamente intentar acceder al procedimiento fue de gran importancia el “acompañamiento”. Este último buscaba anular el desconocimiento y las dudas sobre el proceso minimizando los temores y equivocaciones. A pesar del rechazo que pudiera generar la “campana anti-gestores”, el acompañamiento era necesario para la experiencia de los inmigrantes. Esta iniciativa reconocía las limitaciones que tenían los mismos al ser atravesados por el temor y la duda que los llevaba a solicitar que “alguien” hiciera los trámites por ellos. Una trabajadora social reflexionaba sobre estas situaciones de incomprensión e imposibilidad: *es gente con muchas limitaciones. A uno se le hace complicado... imagínate a ellos con recursos re-limitados*. Al referirse al caso particular de Sofía planteó: *es como algo muy cuerpo a cuerpo, les vas marcando el paso. Mirá si viaja sola y se vuelve sin resolverlo, por una pavada, es preguntar en la ventanilla de al lado*. Las trabajadoras sociales definían las acciones de acompañamiento bajo el término “facilitación” que refería a la resolución de problemas que no podían resolver los inmigrantes: *políticamente que nosotras estamos acá y todo es para allanar estas cuestiones*.

El “acompañamiento”, como se mencionó en el apartado contexto y población de estudio, fue realizado por las autoridades de la escuela, trabajadoras sociales y asesores con conocimiento en el tema. También estaban los integrantes del CAJ que, a diferencia del resto, tenían como una de sus tareas laborales realizar el “acompañamiento”. Los actores hasta aquí mencionados estuvieron junto a los inmigrantes ante las vías de acceso. Particularmente, los integrantes del CAJ acompañaron elaborando cartas de eximición del pago de la tasa migratoria o reservándoles e imprimiendo el turno on-line. A esto se sumaba evitar las “distracciones” de los inmigrantes. Como planteaba la encargada del organismo: *se le está encima porque*

ya te digo, hubo un montón de veces que se “cuelgan”. Entonces eso está bueno, siempre la llamada y además porque se vencen los plazos y también el certificado de pago tiene un vencimiento. Con este ejercicio de *control social* (Lipsky, 1999 [1980]) se trabajaba en la particularidad de cada caso atendiendo a las modificaciones de los criterios administrativos. A diferencia de las otras formas de acompañamientos, el CAJ tenía comunicación con la DNM lo que otorgaba la posibilidad de asesorarse ante cualquier eventualidad. Esta comunicación generaba que el representante de dicho espacio se convirtiera en una persona conocida por la DNM y, mediante ese vínculo, los inmigrantes lograran otro tipo de reconocimiento.

En todos los casos registrados, los acompañantes se convirtieron en un nexo entre las vías de acceso y el migrante. En principio, delimitaban la generalidad del proceso a la situación particular del migrante, distinguiendo si la residencia era permanente o temporaria. Reconocer su especificidad era el primer paso para establecer confianza con los inmigrantes y poder señalar lo que debía corregirse, indicando el lenguaje específico y las formas de cómo proceder ante los trámites. También respondían las preguntas que hacían, por más simples o extrañas que fueran, para que los inmigrantes pudieran expresarse sin temor a equivocarse. El “acompañante” debía reconocer la complejidad del proceso en oposición a la simplificación que podían generar los inmigrantes. Por ejemplo, en una ocasión, Sofía preguntó al acompañante si el mismo día que visitaba el consulado solicitaría la residencia; cuando éste le explicó que sólo iría al consulado a renovar su cédula de identidad, la migrante expresó su frustración al darse cuenta de que el proceso era más difícil de lo que pensaba. El “acompañante” también realizaba las actividades que el migrante no podía o no sabía hacer —navegar en internet, elaborar una carta, comunicarse por teléfono— y estaba pendiente de las distracciones que podían obstaculizar la obtención de la residencia —principalmente el vencimiento de los certificados—.

A medida que el proceso avanzaba se consolidaba su relación con el migrante. Para estos últimos, los “acompañantes” asumían un compromiso al colaborar con la obtención de la residencia. Por ello, en diversas ocasiones, los inmigrantes se sintieron defraudados al ser “abandonados”: *me llama que vamos a ir... que no fue... que me iba a dar los materiales y todo eso, y no tiene nada. Me promete una cosa que no cumple...*, expresó Ramona sobre una trabajadora social que oficiaba

de su “acompañante”. El migrante esperaba soluciones de éste y, al no haber respuesta, expresaba su enojo mediante el reclamo. En este vínculo el “acompañante” era evaluado constantemente por el migrante mediante preguntas que ponían a prueba sus conocimientos —tal como lo hizo Sofía—: *¿Y ese día qué tengo que llevar? ¿Cuánto tiempo tardan los documentos?* La relación no estaba definida por la subordinación del migrante al “acompañante” ya que, en ocasiones, no aceptaban las estrategias que este planteaba. De esta manera, las personas que acompañaba enfrentaban las reacciones de los inmigrantes que, en muchas situaciones, podían derivar en reclamos o *controversias* (Lipsky, 1999 [1980]).

Recuperando la diferencia entre *disponibilidad* y *acceso* (Kalman, 2004) planteada anteriormente, los acompañantes generaban condiciones de uso y apropiación para que los inmigrantes accedan al procedimiento. Ellos podían resolver la imposibilidad de comprensión del migrante permitiéndole participar de la situación social. *Siento que me faltaban palabras*, expresó Ramona durante una visita a un locutorio para realizar un trámite, mostrando cómo se sentía en el procedimiento. Para que los inmigrantes accedan a esa trama de significados fueron claves las personas que conocían esas palabras o creían poder conocerlas. Si bien algunos “acompañantes” desconocían el proceso, tenían los saberes para comprender las tramas que organizaban sus instituciones. Ramona consideraba que las imposibilidades eran producto de no entender el proceso por ser quien era —*extranjera, pobre*—, mientras que los “acompañantes” planteaban la complejidad del proceso y el mal funcionamiento de las instituciones ante cualquier dificultad. De esta manera, las personas significaban su participación de manera diferente según cómo se representaban a partir de sus trayectorias en otras *comunidades de práctica*. Como plantea Wenger (1998), “...el aprendizaje es el resultado de las trayectorias personales por diferentes situaciones sociales, dando cuenta de las diferencias personales del desarrollo” (Kalman, 2004: 46). Teniendo en cuenta esto, si bien los acompañantes desconocían el procedimiento específico, participaban en *comunidades de práctica* con características similares a las que organizaban la obtención de la residencia.

El mayor desafío del “acompañante” fue mantener al migrante en el procedimiento cuando se planteaban situaciones que daban lugar nuevamente a su abandono. Esto constituía un aspecto ineludible de la *inclusión* ya que, además de la participación, había que lograr su *estabilidad* (Subirats, Alfama y Obradors, 2009). Dicha

actividad implicaba evadir o desarticular los discursos específicos que producían lo inmigrantes ante las experiencias de fracaso. La complejidad con que se construían dichos discursos llegó incluso a incidir en su temperamento, lo cual implicaba que no se pudiera desestimar lo que planteaban los inmigrantes. En algunas ocasiones, la desarticulación de los discursos se realizaba al contrastarlo con la información que brindaban las instituciones. En otras, se resignificaban —a fin de que el trámite se mantenga— o se contrastaban con la experiencia que los “acompañantes” realizaban junto a ellos. La actividad de desarticular los discursos era reconocida por los inmigrantes, como se lo planteó Sofía a una trabajadora social: *vos me incentivaste porque yo... ya lo daba por descartado. No sé qué íbamos a hacer durante estos tres años... si no es con la ayuda tuya*. Este “incentivo” se expresaba en las acciones de otorgar credibilidad a un proceso en el que los inmigrantes habían dejado de creer; en principio, reconociendo los discursos de los inmigrantes mientras se los deconstruía a través de la participación en la experiencia conjunta. De esta manera, el “acompañante” ejercía una influencia notable sobre la vida de los y las migrantes cumpliendo “...implícitamente la función de mediadores en ciertos aspectos de la relación constitucional de los ciudadanos con el Estado. En suma, ellos tienen las claves de una dimensión de ciudadanía” (Lipsky, 1999 [1980]: 782).

Desarticular los discursos que producían los inmigrantes implicaba intervenir en la tensión entre sus saberes y los de la DNM. En algunos casos, dicha tensión se producía entre las experiencias y los reglamentos, como el caso de Ramona en el que la DNM no reconocía que se había casado con un argentino: *y yo no sé por qué con esa acta de matrimonio no se puede hacer los documentos*. Tampoco se reconocían los seis años que Sofía había estado en el país durante su condición de irregular: *y me están pidiendo tres años de radicación para poder recibir la asignación universal. Y le digo: “los nenes van todos a la escuela... ¿y vos me estás pidiendo que tenga tres años de residencia? Y ya llevo seis”*. Lo mismo ocurría con las disposiciones y el funcionamiento de la DNM. Respecto a las disposiciones el cuestionamiento de Diego apuntaba a la ausencia de esta institución en el Registro Civil de la ciudad para recibir solicitudes. Las respuestas que daban los “acompañantes” intentaban explicar que, a pesar de tener razón, los inmigrantes debían aceptar el procedimiento. Diego se enojaba por el retraso en la validación de la hoja documentación porque consideraba que la DNM podía resolverlo fácilmente: *al mismo que te atiende en la aduana le decís: “mira tengo este problema soy de acá pum, pum... paf”... pide el*

número de teléfono, envía el fax y listo. En estas instancias, la experiencia y los conocimientos de los inmigrantes cobraban estatuto de verdad y no se conectaban a los procedimientos de la institución. Sobre ello se generaba una diferenciación entre el saber de los inmigrantes —saber-hacer *experiencial* (real)— y el de la DNM —*abstracto / normativo / impersonal* (ideal)—, que el “acompañante” debía resolver. Esto era realizado, en principio, reconociendo la validez de los discursos de los inmigrantes para mantenerlos en el procedimiento; mientras, dichos discursos eran deconstruidos mediante la experiencia (*real*) que realizaban en forma conjunta ajustándose a la norma (*ideal*). La participación de los “acompañantes” fue continua y diversa, generando *condiciones de acceso* al permitirles a los inmigrantes atravesar los obstáculos y acceder al proceso. Para algunos inmigrantes no había otra manera de atravesarlo si no era con el “acompañamiento” de personas que lo conozcan y lo utilicen —o estén dispuestas a hacerlo— mostrando que la condición necesaria para aprender era la *interacción* (Kalman, 2004).

Cuando los inmigrantes reiniciaron su participación revivieron las sensaciones de imposibilidad que tuvieron durante los intentos fallidos. Sin embargo, en ese momento compartían la experiencia con los “acompañantes” lo cual les permitía asumir una posición periférica como aprendices. En una primera etapa elaboraron una visión general de lo que implicaba obtener la residencia identificando los pasos que se debían seguir, los documentos que se debían reunir y los costos para lograr el objetivo. Desde “...una perspectiva periférica amplia, los aprendices organizaban una idea general de lo que... [constituía]... la práctica de la comunidad.” (Lave y Wenger, 2007: 95). Obtener esa visión general no fue una cuestión menor ya que, como planteó un integrante del CAJ, uno de los grandes problemas era coordinar el recorrido por el proceso. Sin el “acompañamiento”, algunos inmigrantes experimentaron situaciones de desorientación que generaron el abandono. En oposición a esto, cuando el proceso fue acompañado la participación de los inmigrantes fue aumentando y lo que al inicio fue resistido, producto de los temores, se convirtió en una posibilidad de logro.

El análisis de la experiencia de los inmigrantes dio cuenta de una transformación que inició con temor y finalizó con su participación plena (Lave y Wenger, 2007). En este sentido, se produjo un cambio en las formas de participación respecto a las prácticas de la comunidad y las relaciones que la definían. El punto de vista de los

inmigrantes para comprender la práctica había *evolucionado* hacia la condición de *expertos*. Uno de los aprendizajes más visibles fue la apropiación de la terminología específica que exigía la comunidad al momento de interactuar (Lave y Wenger, 2007); poco a poco, reconocieron las palabras que necesitaban para comprender. Atendiendo a las características de este proceso vale destacar dos cuestiones. Por un lado, los hábitos, disposiciones, saberes y saberes-hacer se construyeron “... al interior de marcos socialmente organizados, sin que realmente haya habido ‘transmisión’ expresa (voluntaria-intencional)” (Lahire, 2006: 140). Por el otro, los inmigrantes comenzaron a aprender porque pudieron “...desarrollar una perspectiva que... [los llevó]... a ver de qué se... trataba... y qué... era... lo que se les... ofrecía... para aprender.” (Lave y Wenger, 2007: 93).

CONCLUSIONES

Tal como se desarrolla en el trabajo, los criterios y procedimientos inscriptos en las vías de acceso podían excluir a los inmigrantes del proceso, ubicándolos así en *situación irregular*. Esto ocurría durante las experiencias fallidas al intentar obtener la residencia, expresándose en la caducidad de los certificados o la malinterpretación de las indicaciones que brindaban los representantes de las instituciones. Los inmigrantes justificaban estar en *situación irregular* por el mal funcionamiento de las instituciones estatales que, sumado a la mala situación económica, impedía que obtuvieran la residencia. Estas reflexiones conformaban un tipo de conocimiento específico producido por los actores a partir de las experiencias fallidas que definían su vínculo con las instituciones. Esto les otorgó un lugar en el proceso desde el cual representar la obtención de la residencia y representarse a sí mismos —a pesar de que no fuera el lugar deseado—.

Para que los actores abandonaran la *situación irregular* la figura del “acompañante” fue importante porque generó disponibilidad de acceso, evitando los obstáculos que tenían los inmigrantes al brindar condiciones de uso y apropiación (Kalman, 2004). El “acompañante” poseía la capacidad de significar los impedimentos de otra manera porque había participado en comunidades con prácticas similares. Su objetivo era que el migrante participara de un proceso del que se sentía ajeno, siendo el mayor desafío desarticular los discursos y otorgar credibilidad al proceso.

En esta tensión los “acompañantes” tuvieron la capacidad de “empatizar” con los sentidos de imposibilidad de los inmigrantes, en principio, permitiéndoles desnaturalizar la idea del proceso como expresión “universal” tal como lo planteaba la DNM. Los “acompañantes” no transmitían técnicas, sino que las desarrollaban juntamente con los inmigrantes, permitiéndoles asumir el rol de aprendices que los llevó a convertirse en participantes plenos. De esta manera, evitando que abandonaran el proceso, lograron que sean absorbidos por la *cultura de la práctica* (Lave y Wenger, 2007).

Los “acompañantes” les permitieron a los inmigrantes conectarse con la obtención de la residencia y comprender los sentidos que la organizaban. Sobre esto interesa destacar la categoría *acceso* para pensar las posibilidades o limitaciones con que las personas se vinculan a la dimensión educativa de un proceso determinado. En el acceso se definía el ingreso y las posibilidades para que la persona participe en la comunidad de prácticas (Lave y Wenger, 2007). Como se planteó anteriormente, para que el extranjero aprenda los criterios y procedimientos que organizaban el proceso tuvo que vincularse con los significados que lo definían a través de las *vías de acceso*. De esta forma, la categoría expresa el momento en que las personas se vinculan a las tramas de significados del contexto en el que participan.

En este artículo se abordaron las formas socioculturales con las que la DNM produjo una definición institucional de *persona entendida*, la cual resultaba “universal” en tanto era igual para todos los inmigrantes. Sin embargo, cualquier política que se pretenda “universal” debe adecuarse al sector de la sociedad que contenga las mayores imposibilidades para acceder a ella. Todo esto, teniendo “...en cuenta el máximo número de ámbitos que forman parte de la vida de las personas y condicionan su trayectoria de exclusión, así como sus dificultades de inclusión: la formación y la capacitación laboral y/o social, el tratamiento sociosanitario, la estabilidad residencial, etc.” (Subirats, Alfama y Obradors, 2009: 141). Este aspecto debería asumirse con mayor atención, particularmente en un contexto como el actual donde las políticas migratorias descritas en este trabajo se encuentran en transformación. Considerando este punto, resulta relevante reflexionar sobre la definición de los accesos que se instaura desde las políticas públicas. En principio, teniendo en cuenta que son procesos de construcción colectiva en los que la administración no debe estar *con* sino *entre* los “otros” reconociéndose (Subirats, Alfama

y Obradors, 2009). Arribar a estas consideraciones obliga a continuar problematizando la dimensión educativa en la administración pública a fin de garantizar el acceso a la totalidad de la ciudadanía.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Achilli, E. (2005). *Investigar en Antropología Social. Los desafíos de transmitir un oficio*. Rosario: Laborde Editor.
- Bourdieu, P. (1993). “Los ritos como actos de institución”, en Pitt-Rivers, J. y Peristiany, J. G. *Honor y Gracia*. Madrid: Alianza Editorial.
- Kalman, J. (2002). *Saber lo que es la letra: una experiencia de lectoescritura con mujeres de mixquic*. México D.F.: Siglo XXI editores.
- Gallinati, C. (2008). “La actual política migratoria en Argentina en el marco de la integración regional del MERCOSUR”, en IX Congreso Argentino de Antropología Social. Universidad Nacional de Misiones. Misiones. Argentina.
- Gravano, A. (1998). “Palimpsesto urbano: sobre-escritura de huellas diacrónicas de la ciudad imaginada”, en *Etnia*. Olavarría. Municipalidad de Olavarría. Pp. 47–67.
- Mármora, L. (2003). “Políticas migratorias consensuadas en América Latina”, en *Estudios Migratorios Latinoamericanos*, Año 17, número 50.
- Naser, A. y Concha, G. (2011). *El gobierno electrónico en la gestión pública*. Santiago: Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).
- Novick, S. (2000). “Políticas migratorias en la Argentina”, en *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*. Buenos Aires: Grupo Editorial Universitario.
- Lave, J. y Wenger, É. (2007). *Situated learning. Legitimate peripheral participation*. UK: Cambridge University Press. Traducción: Carlos Alfaro.
- Levinson, B. y Holland, D. (1996). “The Cultural Production of the Educated Person: An Introduction”, en *The cultural production of the educated person*. Albany, State University of New York press. Traducción: Laura Cerletti.
- Lins Ribeiro, G. (2004). “Descotidianizar. Extrañamiento y conciencia práctica, un ensayo sobre la perspectiva antropológica”, en Arribas V., Boivin M. y Rosato, A (edit). *Constructores de otredad. Una introducción a la Antropología Social y Cultural*. Buenos Aires: Antropofagia.
- Lipsky, M. (1999 [1980]). “La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero”, en Shafritz, Jay y Hyde, Albert (ed.) *Los clásicos de la Administración Pública*. Fondo de Cultura Económica. México.
- Revilla, J. C. (2003). “Los anclajes de la identidad personal”, en *Athenea Digital*, N°4.

Subirats, J., Alfama, E. y Obradors, A. (2009). “Ciudadanía e inclusión social frente a las inseguridades contemporáneas. La significación del empleo”, en Astelarra, Judith (coord.) *Documentos de Trabajo*, N° 32. Fundación Carolina-CEALCI. Madrid.

Wenger, É. (2001). *Comunidades de práctica. Aprendizaje, significado e identidad*. Barcelona: Paidós.

Fuentes documentales

Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales de la Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. (2011). Las organizaciones de inmigrantes latinoamericanos en el interior de la Provincia de Buenos Aires y el acceso a derechos sociales – Tandil y Pinamar como estudio de caso. Informe final.

El 1,5 % de la población en Olavarría es extranjera. Diario El Popular. 31 de marzo de 2014. <http://www.elpopular.com.ar/eimpresa/184501/el-15-de-la-poblacion-de-olavarría-es-extranjera>

Dirección Nacional de Migraciones. (2013). Cuarta Carta Compromiso con el Ciudadano. http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/gestion_publica/cuarta_cartacompromiso_dnm.pdf

Dirección Nacional de Migraciones. (2015). Quinta Carta Compromiso con el Ciudadano. Recuperado de http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexP.php?carta_compromiso

Dirección Nacional de Migraciones. Video orientación al migrante. 15 de junio de 2015 www.youtube.com/watch?v=9bqVaQZc6NU

Dirección Nacional de Migraciones. Trámite de radicación. 15 de junio de 2015. <http://www.youtube.com/watch?v=QdR4DydwOas&feature=youtu.be>

Dirección Nacional de Migraciones. DNI extranjeros. 15 de junio de 2015 http://www.migraciones.gov.ar/accesible/indexP.php?dni_extranjeros

Instructivo para la Emisión de un Permiso de Ingreso y Visación Consular para personas nativas de los Estados Parte del Mercado Común del Sur y sus Estados Asociados. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Información Legislativa Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 8 de febrero de 2007. <http://servicios.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anejos/125000-129999/125199/texact.htm>

Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP, 1999). Estudio exploratorio sobre transparencia en la Administración Pública Argentina: 1998–1999. Informe Exploratorio. https://www.argentina.gov.ar/sites/default/files/informe_exploratorio_transparencia.pdf

Ley de Migraciones N° 25.871. Boletín Oficial, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 21 de enero de 2004. http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/residencias/ley_25871.pdf

Decreto 616/2010 (Ley de Migraciones N° 25.871). Boletín Oficial, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 3 de mayo de 2010. http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/residencias/Decreto_616_2010.pdf

Decreto 229/2000 - Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Información Legislativa Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 19 de

abril de 2000. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/62887/norma.htm>

Disposición 2762/2009 - Requisitos para el inicio de los trámites de radicación temporaria o permanente. <http://www.loa.org.ar/legNormaDetalle.aspx?id=10605>

Instructivo de Trámites Mercosur. <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/125000129999/125199/texact.htm>

Programa Carta Compromiso con el Ciudadano. (2000–2016). http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/carta_compromiso/paginas/que_es_la_carta_compromiso.htm

