

Balance de la política migratoria del gobierno de Alberto Fernández (2019-2023): El acceso a la documentación argentina bajo la lupa

*Balance of the Alberto Fernández's migration policy (2019-2023):
Access to Argentine documentation under the spotlight*

Por Ana Paula Penchaszadeh*, María Dolores Linares y Ezequiel Fernández Bravo*****

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2025.

Fecha de Aceptación: 25 de agosto de 2025.

RESUMEN

Este artículo de investigación tiene por objeto analizar la política de regularización migratoria y documentaria de la Argentina implementada bajo la administración de Alberto Fernández entre 2019 y 2023. Para dar cuenta del entramado político e institucional tejido en torno a su formulación e implementación, el abordaje teórico-metodológico propuesto parte de la distinción analítica de tres niveles: 1) jurídico-normativo, 2) burocrático-administrativo y 3) sociodemográfico, este último basado en los

efectos o el impacto de la política de regularización sobre la población migrante. A partir del cruce de fuentes primarias y secundarias, el análisis se basó en la diferenciación de las políticas según si se orientaron a atender la urgencia, generar mecanismos de compensación o normalizar y estandarizar la agencia pública. Finalmente, se sistematiza y se analiza información estadística clave para medir longitudinalmente el impacto de las políticas de regularización migratoria en el período bajo estudio. En las conclusiones, se retoman los hallazgos

* Licenciada en Ciencia Política por la Universidad de Buenos Aires, Magíster en Sociología y Ciencia Política de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires y Doctora en Filosofía de la Université Paris 8. Correo electrónico: anapenchas@gmail.com

** Doctora en Geografía por la Escuela de Estudios Superiores en Ciencias Sociales, París, y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Realizó una Maestría en Geografía por la Escuela de Estudios Superiores en Ciencias Sociales, París. Licenciada en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional de Rosario. Correo electrónico: linares.dolores@gmail.com

*** Magíster en Derechos Humanos y Democratización en América Latina y el Caribe por la Universidad Nacional de San Martín y Profesor de Enseñanza Media y Superior en Ciencias Antropológicas por la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: ezequielfer@gmail.com

y se indican las condiciones de regularización legadas al siguiente gobierno.

Palabras clave: *Migración Internacional, Regularización, Acceso a Derechos, Políticas Públicas, Argentina, Alberto Fernández.*

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze Argentina's migrant regularization policy implemented under the administration of Alberto Fernández, between 2019 and 2023. The proposed theoretical-methodological approach is based on the analytical distinction of three levels: 1) legal-normative, 2) bureaucratic-administrative and 3) sociodemographic (the effects or impact of the regularization policy on the migrant population). Through a cross-referencing of primary and secondary sources, the analysis also differentiates the policies according to whether they were oriented to manage the urgency, generate compensation mechanisms or normalize and standardize the public agency. Finally, the manuscript includes a specific section that systematizes and addresses key statistical information to longitudinally measure the impact of migration regularization policies in the period under study. In the conclusions, the findings are taken up and the regularization conditions bequeathed to the next government are indicated.

Keywords: *International Migration, Regularization, Access to Rights, Public Policies, Argentina, Alberto Fernández.*

Introducción

El presente artículo de investigación se centra en el análisis de la política de regularización migratoria y documentaria de la Argentina implementada por el gobierno de Alberto Fernández entre los años 2019 y 2023. El caso argentino reviste gran interés, en primer lugar, por tratarse tanto a nivel histórico como contemporáneo de uno de los principales países receptores de migraciones de América del Sur y, en segundo lugar, por contar con una Ley de

Migraciones (25.871), sancionada en 2004, que promueve activamente la regularización migratoria y documentaria de las personas migrantes (Acosta & Odriozola, 2022; Penchaszadeh, 2021). Ley que, al momento de cerrar la redacción del presente artículo, fue modificada de manera rotunda por el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 366/2025.

Desde la segunda mitad del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial, Argentina recibió el mayor stock de migración transatlántica de América Latina, alcanzando a presentar esta población casi un tercio de la población total del país. A lo largo del siglo XX, el peso porcentual de la población migrante sobre el total de habitantes fue disminuyendo y se mantuvo entre el 2% y el 3% (INDEC, 2024). En lo que va del siglo XXI, el peso de esta población repuntó hasta alcanzar el 4,5% en el censo nacional de 2010, para luego descender levemente a 4,2% en el censo de 2022, con el equivalente a casi dos millones de personas (INDEC, 2024). Ahora bien, esta variación en los volúmenes también fue acompañada por una modificación en la composición de esta población. A mediados del siglo XX, los oriundos de países latinoamericanos, en especial, de Chile, Uruguay, Paraguay, Bolivia, Perú y, más recientemente, de Venezuela, se constituyeron en el grupo más numeroso que, en la actualidad, representa más del 80% de la población extranjera total (Debandi, Nicolao & Penchaszadeh, 2024). Este rasgo distintivo del perfil migratorio contemporáneo de la Argentina se complementa con una migración minoritaria de origen europeo mayormente envejecida (con excepción de la incipiente migración ucraniana y rusa), y de origen asiático y africano, con escasa incidencia numérica, pero con fuerte dinamismo en las últimas décadas (Debandi, Nicolao & Penchaszadeh, 2024; INDEC, 2024).

Respecto de la política de regularización, es importante destacar la relevancia de la Ley de Migraciones 25.871. Esta normativa, que

cuenta con más de 20 años de vigencia, introdujo el enfoque de derechos humanos en la política migratoria argentina¹ obteniendo un elevado reconocimiento internacional y una amplia legitimación a raíz del involucramiento y participación activa de la sociedad civil en su diseño (Penchaszadeh, 2021). En términos generales, la normativa se caracteriza por reconocer la migración como un derecho humano; despenalizar la irregularidad migratoria y responsabilizar expresamente al Estado por la implementación de políticas en este sentido; desvincular el goce de un amplio abanico de derechos (a la educación, la salud, la seguridad social, a la justicia y a la naturalización), tanto de la situación migratoria como documentaria de las personas; e incorporar los Acuerdos de Residencia del MERCOSUR (Acosta & Odriozola, 2022; Penchaszadeh, 2021). Asimismo, la sanción de esta ley fue acompañada muy tempranamente por una política activa y masiva de regularización migratoria y documentaria, cuyos efectos positivos pueden apreciarse, como veremos en el último apartado de este artículo, en la estadística de trámites de radicaciones y documentación producida por el Estado argentino (CELS & CAREF, 2020; Debandi, Nicolao, & Penchaszadeh, 2024; RENAPER, 2023, 2022).

Si bien desde la sanción de la Ley 25.871 el marco regulatorio de la política de regularización migratoria y documentaria ha sido claro, se observan importantes variaciones según los distintos períodos en materia normativa, burocrática y administrativa a la hora de diseñar e implementar la política de registro migratorio y documentario de la población migrante en el país. Al respecto, existe una vasta bibliografía que da cuenta de las perspectivas,

racionalidades y efectos que ha supuesto la política migratoria de los últimos años. Puntualmente, en relación con el gobierno que encabezó la Alianza Cambiemos, entre diciembre de 2015 y diciembre de 2019, vale señalar aquellos trabajos que abordaron los cambios introducidos por el DNU 70/17 y los vínculos entre migraciones, derechos humanos y seguridad (Penchaszadeh & García, 2018; Canelo, Nejmkis, & Gavazzo, 2018; García & Nejmkis, 2018; Courtis & Penchaszadeh, 2019; Linares, 2021), aquellos que indagaron en los impactos de las políticas migratorias a escala local (Matossian, Abal & Melella, 2019; Nicolao, 2024), y los que se detuvieron en las prácticas administrativo-burocráticas vinculadas al control migratorio y fronterizo

Para el período subsiguiente, bajo el gobierno Alberto Fernández con el Frente de Todos (2019-2023), distintos artículos se han ocupado de explorar una serie de transformaciones y desafíos. Algunos de ellos analizaron el impacto del COVID-19 en el acceso a derechos por parte de la población migrante (Gavazzo & Penchaszadeh, 2020; Alvites, Clavijo, & Sciolla, 2021; Penchaszadeh, Nicolao & Debandi, 2022; García & Maiarota, 2023), así como otros particularmente indagaron en cómo afectaron los cierres de frontera en la movilidad de las personas y su acceso a documentación (Canelo & Courtis, 2022; Pacceca & Liguori, 2022; García, 2024). Otras investigaciones, en tanto, también han profundizado en el análisis de la política migratoria a nivel local (Nicolao & Penchaszadeh, 2023; Nicolao, 2024) y la forma en que se interseca con la política local (Caggiano & Rodrigo, 2023; Rodrigo, 2023; Penchaszadeh & Nicolao, 2024).

Con vistas a mostrar el dinamismo de esta política migratoria, el presente trabajo busca avanzar en una sociología jurídica (Busso, 2023; Carvajal, 2011) capaz de captar el importante diálogo político que se teje entre la dimensión normativa y la burocrático-admi-

1 Aspectos esenciales de esta Ley fueron modificados y pervertidos, entre 2017 y 2021, por el DNU 70/201 (García & Penchaszadeh, 2017; Courtis & Penchaszadeh, 2020).

nistrativa, así como el grado de organicidad e institucionalidad alcanzado por la agencia pública en esta materia específica. En efecto, la regularización migratoria debe abordarse no sólo a través de un análisis diacrónico que evidencie su carácter procesual, sino también desde una perspectiva sincrónica que nos permita analizar las dimensiones de su estructura.

Entre las principales preguntas que este artículo de investigación busca abordar, destacan: ¿cuáles son los cambios y continuidades que se observan con respecto a la gestión previa bajo el mandato de Mauricio Macri (2015-2019)? ¿Qué dispositivos normativos y burocrático-administrativos se dispusieron para la gestión de la regularización documentaria durante este periodo? ¿Qué actores participaron y qué relaciones se dieron al interior del aparato estatal? ¿Qué efectos específicos tuvo esta política de documentación de la población migrante durante el período analizado? ¿Cómo impactaron estas medidas en los procesos de regularización sobre algunas nacionalidades de origen específicas?

Para llevar a cabo esta propuesta, y siguiendo los trabajos que problematizan la relación entre el Estado y las migraciones internacionales en la Argentina, analizaremos la acción estatal para alcanzar sus objetivos a través de las políticas públicas (Skocpol, 1995). Éstas se pueden definir, desde la ciencia política, como un conjunto de acciones y omisiones tomadas por los actores públicos -donde pueden tener injerencia, ocasionalmente, privados- que manifiestan una modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concilia el interés de otros actores de la sociedad civil (Oszlak & O'Donnell, 2007). Estas acciones, que van desde la definición y selección de prioridades hasta la toma de decisiones, su administración y evaluación, buscan resolver un problema definido políticamente como colectivo (Knoepfel, Larrue, Varone & Hinojosa, 2007). En la formulación de las políticas, los actores involucrados cuentan con recursos,

nexos institucionales e intereses diferentes y asimétricos.

Para poder realizar un análisis dinámico y procesual de la política de regularización documentaria durante el gobierno de Fernández, atenderemos los múltiples niveles en donde ésta sucede, en tanto es “el resultado dinámico de compromisos y acuerdos internacionales y regionales, intereses político-estatales, inercias y tradiciones burocrático-administrativas y presiones sociales” (Penchaszadeh, 2021: 6). En este sentido, se parte de la distinción analítica de tres niveles: 1) jurídico-normativo, definido por las decisiones estatales y del órgano de gestión, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM), a saber, decretos, resoluciones y disposiciones de carácter formal y público (rastreables en el Boletín oficial) en materia de regularización documentaria y migratoria; 2) burocrático-administrativo, vinculado con el entramado institucional y político dispuesto para implementar la política de regularización y de rastreo más difuso a través de diversas fuentes (informes de gestión, relevos, entrevistas, estadísticas), con eje en la DNM y otras instituciones públicas y organismos internacionales que tienen concurso en esta política (Centros de Integración, Mesas de Trabajo, Acuerdos Interinstitucionales, etcétera); y 3) sociodemográfico, dado por el alcance efectivo o el impacto de la política de regularización sobre la población migrante (efectos medibles a partir de la estadística de la DNM, el RENAPER y la Encuesta Nacional Migrante de la Argentina).

Para dar cuenta de estos tres niveles, entonces, el abordaje metodológico cruzó fuentes primarias y secundarias. Entre ellas vale destacar el análisis de los resultados de la Encuesta Nacional Migrante de la Argentina 2023, del Censo nacional 2022 y estadística publicada por la Dirección de Población del RENAPER; el relevamiento de normativa dispuesta por la DNM disponible en la base de datos legislativa nacional Infoleg; pedidos de

información pública en torno a las radicaciones tramitadas por la DNM para el período analizado; así como nueve (9) entrevistas a funcionarios de primera línea de la DNM y la Red de Centros de Integración para Migrantes y Refugiados de la Secretaría de DDHH de la Nación, realizadas entre 2022 y 2023 por los autores de este artículo, para realizar un análisis socio-jurídico de la política migratoria argentina en el período.

Con vistas a dar cuenta de momentos claramente diferenciados en la política de regularización migratoria y documentaria, entre 2019 y 2023, a su vez, se ha optado por organizar el artículo según el análisis de los objetivos de la agencia pública, a saber: atender la urgencia, generar mecanismos de compensación, normalizar un enfoque integral y transversal de las migraciones, o informar y comunicar la política.

Atender la urgencia: pandemia y virtualización

El proceso de regularización migratoria y documentaria es producto de un tipo de relación entre el Estado -y el entramado complejo de normas, dispositivos de gestión, recursos humanos administrativos, tecnológicos y financieros que lo conforman- y las personas migrantes (Penchaszadeh, 2021). A su vez, estas personas traen consigo, además de una historia, un lenguaje, un tipo de vinculación específica con sus Estados de origen que los/as posiciona en lugares específicos dentro de este proceso (Acosta & Odriozola, 2022; CELS & CAREF, 2020; Cerrutti & Penchaszadeh, 2023; Linares, 2021).

Estimamos que, por medio del relevo y revisión del conjunto normativo que versa sobre diferentes aspectos del proceso de regularización entre 2019 y 2023, se puede comenzar a comprender la dimensión jurídico-normativa. Este plano, más rígido por su tipo de registro, tiene una limitación: la realidad que podemos captar a través de la norma es como una foto-

grafía, estática y detenida en un momento específico del tiempo que, como veremos, irá ganando dinamismo a partir del cruce con otras variables de análisis de carácter más contextual y coyuntural (Novick, 2014).

En líneas generales, desde el año 2004 la política migratoria está regida por la Ley 25.871, que reconoce el derecho a migrar y tiene una perspectiva regionalista, en virtud del criterio de nacionalidad para la obtención de la residencia temporaria (Arts. 23 y 28). En efecto, las personas provenientes del MERCOSUR y países asociados pueden acceder a una residencia temporaria por la sola razón de poseer la nacionalidad de alguno de esos países, recibiendo un tratamiento diferencial en materia de libre circulación al interior del bloque (Courtis y Pacecca, 2007; CELS & CAREF, 2020; Modolo, 2012; Acosta & Odriozola, 2022). Ahora bien, los ciudadanos extra-regionales, por el contrario, tienen que obtener documentación probatoria en tanto “trabajadores” o “estudiantes” o un visado humanitario para acceder a la regularización documentaria (art. 23). La regularización de las personas extra- MERCOSUR se basa fuertemente en el requisito laboral, es decir, los y las migrantes deben demostrar que poseen empleo mediante un contrato de trabajo o recibo de sueldo. Esto ubica a muchas personas migrantes ante un problema irresoluble, una suerte de círculo vicioso: no consiguen empleo formal por falta de DNI expedido por la Argentina y el Estado argentino no le otorga dicho documento por no demostrar un contrato laboral formal (CELS & CAREF, 2020; Pacecca, 2022; Pita *et al.*, 2017).

El período 2019-2023 comenzó, a su vez, con el Decreto de Necesidad y Urgencia 70 de 2017 vigente, que impuso una fuerte impronta securitaria hasta su derogación en 2021. Mientras la Ley 25.871 establece que el Estado debe garantizar el derecho a la migración, así como el acceso a la salud, a la educación y a la justicia independientemente

de la condición migratoria o documentaria de las personas, el DNU del 2017 limitó el derecho a la reunificación familiar e impuso restricciones a la naturalización de las personas migrantes. Bajo el gobierno de la Alianza Cambiemos (conformada por el PRO -liderado por Mauricio Macri-, la tradicional Unión Cívica Radical y la Coalición Cívica ARI), la regresión en términos de derechos y el giro restrictivo basado en la vinculación directa entre migraciones internacionales y criminalidad se cristalizó en la administración de la cuestión migratoria (Canelo, Gavazzo, & Nejamkis, 2018; García & Nejamkis, 2018; Penchaszadeh & García, 2018). Ejemplo de ello fue la suspensión del Programa de Abordaje Territorial de la Dirección Nacional de Migraciones; el aumento de los operativos de control de permanencia en un 37% con respecto al 2015 (que había sido particularmente alto por ser año de elecciones); el aumento de las disposiciones de expulsión en un 70% (de 1908 en 2015 a 3258 en 2016); la creación de un Área de Prevención de Delitos Migratorios en la DNM y el aumento del costo de las tasas migratorias (Canelo, Gavazzo & Nejamkis, 2018; García & Nejamkis, 2018; Jaramillo, Gil Araujo, & Rosas, 2020). Como se ha observado en otros trabajos, es esperable que las idas y vueltas en materia normativa tengan su correlato en la gestión administrativa y que, pese al reconocimiento de los derechos impulsado por la Ley 25.871, se impongan requisitos de tipo y tiempo de residencia para el goce efectivo de derechos universales presentes en la letra (García & Nejamkis, 2018; Penchaszadeh, 2021; Linares, 2023; Canelo & Courtis, 2022; Cerrutti & Penchaszadeh, 2023).

El partido Justicialista volvió a encabezar el gobierno nacional, bajo la presidencia de Alberto Fernández, el 10 de diciembre de 2019. La nueva gestión en la DNM tenía una visión propia sobre la política migratoria a desarrollar e, incluso, entre diciembre de 2019 y marzo de 2020 pudo resolver el 40% de los

33987 trámites (DNM, DGI, Informe interno de gestión, 2019-2023) de regularización que habían quedado pendientes de envío de cita y residencia precaria en todo el país durante la gestión previa. Sin embargo, la irrupción de la pandemia por COVID-19 obligó a modificar las prioridades.

Las consecuencias de las medidas para hacer frente a la propagación del virus afectaron, especialmente, la movilidad interna e internacional. Entre estas primeras medidas se destacan el cierre de fronteras nacionales e internas y su hipervigilancia, la suspensión de trámites de refugio con la consiguiente irregularización de personas migrantes que se vieron obligadas a migrar en este contexto (Pacecca & Liguori, 2022) y las limitaciones de acceso a políticas de asistencia o al sistema de salud (Gavazzo & Penchaszadeh, 2020; García & Maiarota, 2023). Análisis pioneros demostraron, ya en el año 2020, la situación de vulnerabilidad extra que sufrían las personas migrantes en la Argentina, por diferentes razones: desempleo por las cuarentenas prolongadas, imposibilidad de acceder a ayudas sociales y la vacunación, exposición por tener empleos en rubros considerados esenciales, como delivery o salud, etcétera (Gavazzo & Penchaszadeh, 2020; Alvites, Clavijo, & Sciolla, 2021; Penchaszadeh, Nicolao & Debandi, 2022).

Las medidas urgentes desplegadas en marzo de 2020 a causa de la pandemia fueron la suspensión de las solicitudes de residencias, visas y permisos de ingreso a determinados extranjeros desde el exterior del país (Dis. 1644); habilitación de ingreso al país solamente a extranjeros que sean pasajeros en tránsito (Dis. 1709); control de personas que ingresan a la Argentina mediante una aplicación móvil (Dis. 1771).

En relación con los procesos de regularización documentaria -objeto de análisis de este artículo-, la pandemia implicó el cese de la atención presencial de la DNM. En el marco de una virtualización obligada de la atención

estatal (Canelo & Courtis, 2022), el 18 de marzo de 2020 se firmó la Disposición 1714 mediante la cual se prorrogó la vigencia de las residencias temporarias y transitorias otorgadas por 30 días². Por otro lado, a principios de abril se aprobó la emisión del nuevo “Certificado Electrónico de Residencia Precaria” (Dis. 1904/20), que permitía a los peticionantes realizar sus trámites enteramente online, en un contexto de aislamiento obligatorio. Este certificado implicó que quienes iniciaran sus trámites de radicación pudieran contar con algún tipo de certificación que regularice su situación documentaria.

Desde el punto de vista administrativo y más allá de la urgencia pandémica, se aplicaron otras medidas tendientes a simplificar el trámite de regularización documentaria, como la disposición 396/22 que eliminó la exigencia del certificado de domicilio (con documentación probatoria como impuestos a su nombre o nota emitida por la Policía). En cuanto a los costos, en marzo de 2021 se incorporó un botón para eximición de tasas migratorias por razones humanitarias y de pobreza en el sistema RADEX y las tasas migratorias de radicación -que habían experimentado un crecimiento de más de un 1.000% en la etapa previa (2016-2019)- se mantuvieron invariables (Penchaszadeh, 2021; Nicolao & Penchaszadeh, 2023).

Normalizar la política: volver al territorio

El corrimiento del Estado hacia la virtualidad tuvo como correlato -una vez superada la etapa de Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio (ASPO)- una serie de estrategias territoriales de documentación (Penchaszadeh 2021; Penchaszadeh & Nicolao, 2024; Rodrigo, 2013).

En ese sentido, se relanzó el Programa de Abordaje Territorial y se abrieron nuevas “Oficinas migratorias” como, por ejemplo, las de Calafate por Disp. 346/2021, de Lomas de Zamora por la Disp. 3325/2021, de Catamarca por Disp. 1426/2022, de Santa Fe por Disp. 2221/2022, de Escobar por Disp. 2524/2023, de Tigre por Disp. 2525/2023.

A su vez, se amplió la red federal de Centros de Integración para personas Migrantes y Refugiadas (CIMR), gestionada por la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, con el apoyo de OIM y el concurso de DNM, para facilitar la regularización migratoria y la integración social de las personas en situación de movilidad internacional. Entre 2021 y 2022 comenzaron a funcionar las sedes de Buenos Aires, La Plata, Rosario y La Quiaca, que trabajaron centralmente en trámites de asesoramiento, exenciones de pago y consultas en general.³ Estas iniciativas, en la visión de los propios funcionarios de los CIMR, se distinguieron por el acompañamiento “caso a caso” y por una mayor “proximidad” frente a la política estandarizada de regularización:

Es otro tipo de atención que el de la DNM. Migraciones es mucho más expeditivo, es un organismo técnico, de ejecución. Este es un Centro de referencia y atención, es más personalizado. Nuestro objetivo es que el migrante se sienta cómodo, que entienda realmente lo que tiene, hacer un seguimiento más personal (Alto funcionario, Centro de Integración de Migran-

2 Medida que fue a su vez prorrogada en los meses posteriores por las Disp. 1923/20, 2205/20, 2434/20, 2631/20, 2916/20, 3323/20, 3611/20, 3837/20, 99/21, 374/21, 673/21, 917/21, 1302/21, 1611/21.

3 Estas iniciativas, no obstante, atravesaron gestiones con distinto signo ideológico. Por caso, en 2017 se abrió el Centro de Orientación a Migrantes y Refugiados en CABA, llevado adelante por la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural de la Nación (SDH), la propia DNM y la Corporación Buenos Aires Sur, además de contar con el apoyo de la OIM.

tes y Refugiados - Subsecretaría de Derechos Humanos de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 17 de agosto de 2022).

En este punto, vale mencionar que la serie de disposiciones, resoluciones y transformaciones normativas que abarcan el período 2019-2023 y que están enfocadas en la dimensión territorial de las políticas tienen también un correlato en el perfil del recambio de autoridades y en la serie de acuerdos interinstitucionales que tuvieron como foco “acercar” la DNM a la población migrante. En este sentido, si bien excede los objetivos del trabajo, es importante aclarar quienes estuvieron al frente de las políticas migratorias en los dos períodos, es decir, quiénes “fueron” e “hicieron” al Estado en un momento determinado (Soprano & Bohoslavsky, 2010) en tanto sus trayectorias dentro o fuera del organismo, su formación profesional, sus perspectivas y sentidos sobre el quehacer del organismo, que nos pueden ayudar a comprender las transformaciones entre una y otra gestión.

Por un lado, el énfasis en el control, la seguridad y en lo procesal por parte de la gestión de la Alianza Cambiemos (2015-2019) puede leerse a la luz de la trayectoria de su entonces titular, Horacio García, un funcionario ligado al ámbito del poder judicial que había oficiado previamente como secretario de la Unidad de Apoyo Fiscal para la Investigación de Delitos Complejos en materia de Drogas y Crimen Organizado, como jefe de asesores del entonces ministro de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires Guillermo Montenegro y como subsecretario de Seguridad Ciudadana de la Ciudad de Buenos Aires (2009-2015). Del mismo modo, la trayectoria de Florencia Carignano -directora del organismo entre 2019 y 2023- refleja una orientación de la gestión. Carignano, formada en relaciones internacionales, con una trayectoria política vinculada a la agrupación La Cúmpora, había sido, entre 2010 y 2014, Directora Nacional de Promo-

ción y Acceso a la Justicia en el Ministerio de Justicia, y en febrero de 2014 había sido designada como Subsecretaria de Acceso a la Justicia de la Nación. Como señala un alto funcionario del organismo al referirse a ese contraste:

La gestión anterior era una gestión más abocada al vínculo con el Poder Judicial. Estaba más abocada a lo que era seguridad, a lo que era facilitar y acelerar los plazos de expulsiones, de detenidos extranjeros, de extranjeros irregulares. Lo cual en esta gestión se revocó. Esta gestión está más apuntada a “lo social”. Políticamente, fueron distintas. (Alto funcionario, Dirección Nacional de Migraciones, Buenos Aires, 7 de julio de 2023).

Si “volver al territorio” luego de la pandemia fue uno de los aspectos ponderados por esta gestión, la trayectoria de Carignano resuena en ese propósito pues los Centros de Acceso a la Justicia -cuya gestión había tenido previamente a su cargo- forman parte de una serie de agencias con las que la DNM directa o indirectamente interactúa en la gestión de radicaciones. El objetivo de estos dispositivos es brindar servicios de atención legal primaria gratuita y, entre otras tareas, se involucra en la tramitación de radicaciones más allá de las oficinas de la DNM, sea a través de la orientación de consultas o bien como intermediarios entre la DNM y quienes inician su regularización (Fernández Meijide, 2022; Canelo & Courtis, 2022).

Más allá de las iniciativas anteriormente señaladas, la vinculación al interior del aparato estatal con los niveles provincial y municipal -principalmente en la Provincia de Buenos Aires- también formó parte de ese repertorio de acciones que involucraron “volver al territorio” luego de la pandemia. Las iniciativas mencionadas no pueden leerse por fuera de las relaciones que la DNM pudo establecer con gobiernos locales ya que, si bien la ejecución de la política de regularización migratoria es exclusiva de la DNM, los municipios se fueron

constituyendo como un actor de relevancia a la hora de mediar entre estas poblaciones y el organismo (Nicolao & Penchaszadeh, 2023). A modo de referencia, el 52% de los 135 municipios de la Provincia de Buenos Aires posee algún tipo de dependencia institucional encargada de abordar la cuestión migrante (Subsecretaría de Políticas Poblacionales del Ministerio de Gobierno de la Provincia de Buenos Aires, 2023). Entre otros aspectos, en estas dependencias se atienden temas varios como el asesoramiento documentario, la articulación con organismos estatales (como la propia DNM, los CAJ, el RENAPER, entre otros) y consulados, consultas de empadronamiento, derivaciones y articulaciones con instituciones educativas o sanitarias locales.

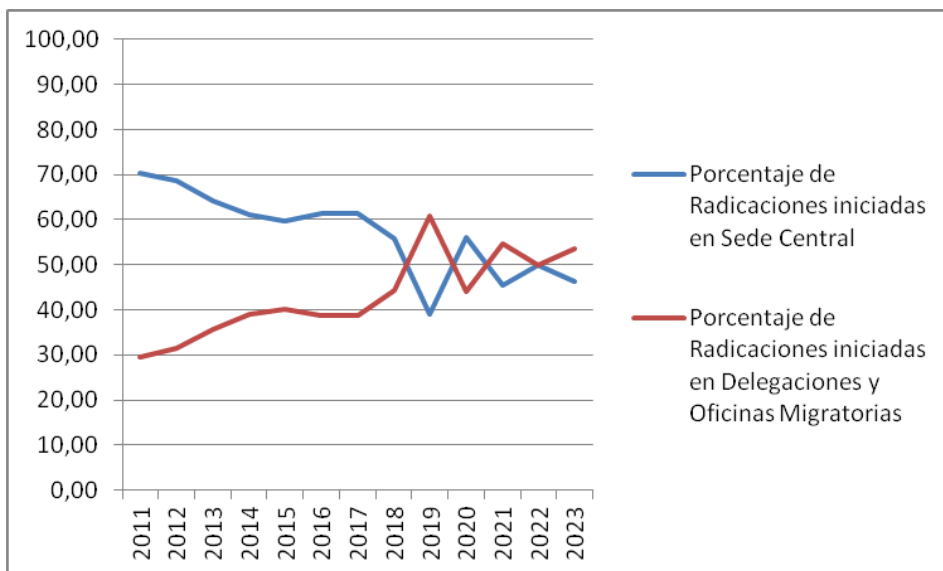
En este último punto es necesario señalar que una vía privilegiada de las mediaciones entre Municipios y la DNM sucedió por fuera de los espacios físicos del organismo, en jornadas de atención realizadas en barrios vulnerables en términos de acceso a servicios (Nicolao 2024; Nicolao & Penchaszadeh 2023). Si, como señalamos, “volver al territorio” tuvo como una de sus caras el retorno de los operativos de abordaje territorial, buena parte de ellos sucedieron en conjunto con otras agencias -municipales, provinciales, nacionales y consulados; entre ellas el ANSES, el Ministerio de Trabajo, el RENAPER, los Ministerios Cultura y Salud bonaerense. En algunos casos, estas iniciativas partieron de oficio de la propia DNM. En otros, estuvieron motorizadas desde instancias municipales -ejemplo de ello es el “Quilmes Cerca”, realizado por el municipio bonaerense-, o bien provinciales o nacionales -como el programa “El Estado en tu Barrio”-. Dichas articulaciones interinstitucionales, no obstante, lejos de estar dadas de antemano o formar parte de un proceso armónico, estuvieron mediadas por un “trabajo político” no exento de tensiones ni limitaciones, en el que las alineaciones partidarias, las afinidades interpersonales y los contextos políticos

se constituyeron como factores de significativa incidencia (Penchaszadeh & Nicolao 2023 y 2024). Como reflexiona un funcionario de la DNM:

Salvo que haya una voluntad política partidaria de los funcionarios, de articular, después en la práctica no tenemos articulación. El ejemplo que nosotros tenemos es acá en La Plata, donde casi todos los organismos son “amigos”, “compañeros” o de la misma banda política o alianza. Pero si no sucede eso, si no hay una voluntad política, que seamos todo el mismo perfil, pasa de largo (Alto funcionario, Dirección Nacional de Migraciones, La Plata, 8 de marzo de 2022).

Habiendo hecho este recorrido, vale detenerse en cómo estas iniciativas que tuvieron como horizonte “volver al territorio” se inscriben en una dinámica de largo aliento caracterizada por un progresivo aumento en términos porcentuales de la participación de las Delegaciones y Oficinas migratorias en los trámites de radicación.

Gráfico 1
Porcentaje de radicaciones iniciadas por año según dependencia migratoria (2011-2023)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información provista por la DNM en respuesta a distintos pedidos de acceso a la información pública (2016-2023).

Saludar las deudas: contención y focalización

La DNM también implementó luego de la pandemia una serie de programas especiales de regularización de diferentes características orientadas a las necesidades especiales de algunas nacionalidades. El primero de ellos, formulado en el mes de julio del 2021, buscó dar respuesta a un problema sensible en el marco de la crisis humanitaria de la emigración venezolana y su arribo a la Argentina: el Régimen especial de regularización para niños, niñas y adolescentes migrantes venezolanos (Disp. 1891/2021). Hay que recordar que, como se indica en otros trabajos, la población proveniente de Venezuela ya había sido objeto de programas especiales en el período anterior

2015-2019 (Linares, 2021), pero no se había atendido al problema de la documentación del país de origen de los niños, niñas y adolescentes (Cerruti & Penchaszadeh, 2023).

Otra nacionalidad atendida en virtud de la situación particular de su país de origen fue la ucraniana, por la guerra con Rusia desatada a comienzos del año 2021. Mediante la Disposición 417 del año 2022 se les autoriza a personas ucranianas y sus familiares directos -independientemente de su nacionalidad- la concesión de permiso de ingreso, visado temporario y de residencia en la categoría prevista por el artículo 23 inciso m de la Ley N° 25.871 (por Razones Humanitarias). Este programa además prevé la eximición del paso de tasas migratorias, tiene una duración de

tres años y alcanza a ucranianos y familiares que se encuentren fuera de la Argentina al momento del dictado de la Disposición.

Unos días después de esa Disposición, la DNM formula el “Régimen especial de regularización migratoria para extranjeros nacionales de países miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM) más República Dominicana y República de Cuba” (Disp. 941/2022). Este régimen también se basó en el Art. 23 inciso m (Razones humanitarias), tuvo una vigencia de 90 días y abarcó a las personas de esas nacionalidades que: hubiesen ingresado al país (por paso habilitado o no habilitado, cabe destacar) antes de la fecha de la disposición; que no tuvieran antecedentes penales ni en Argentina, en su país de origen ni internacional; que acrediten domicilio y hayan pagado las tasas migratorias. Hay que tener en cuenta que este régimen cubrió tres nacionalidades que fueron tradicionalmente afectadas en términos de regularización: haitianos, dominicanos y cubanos. Finalmente, un régimen similar al anterior fue dispuesto para alcanzar a la población senegalesa, también perjudicada por los diferentes obstáculos que encuentran para su regularización documentaria (Debandi *et al.*, 2024). Como observaremos en el tercer apartado, tanto el programa anterior como el Régimen especial de regularización migratoria para extranjeros nacionales de la República de Senegal (Disp. 940/2022) pueden colaborar a la explicación de la mejora en la tendencia en la obtención de DNI para las personas migrantes de estas nacionalidades.⁴

4 Si bien no forman parte del análisis de este trabajo, vale señalar otra serie de iniciativas dirigida a grupos vulnerabilizados como el Visado Humanitario Ambiental para nacionales y residentes de México, Centroamérica y el Caribe desplazados por desastres socio-naturales (Disp. 891/2022), la incorporación del género no binario en el Sistema SADEX

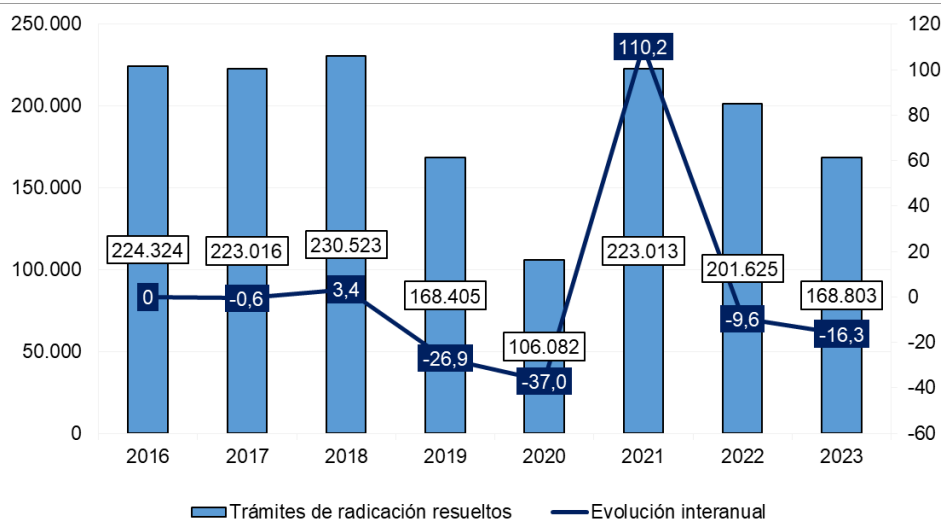
Los efectos palpables de la política de regularización

Para evaluar el impacto efectivo de la política de regularización migratoria y documentaria analizada previamente sobre la población migrante, resulta fundamental analizar la estadística producida por la DNM, organismo encargado de receptor y resolver (positiva o negativamente) las solicitudes de radicación. Como se desprende del siguiente gráfico, entre los años 2021 y 2022, se produjo una recuperación relativa de la cantidad de trámites de radicación resueltos por la DNM, en contraste con lo observado entre los años 2019 (último año del macrismo) y 2020 (año de la pandemia). Entre las posibles causas de este cambio de tendencia, resaltan la superación de la pandemia por COVID-19 (2020) así como la implementación del conjunto de medidas analizadas en los apartados previos⁵.

para la toma y resolución de trámites de radicación, y convenios firmados con el Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad y el Renaper para generar una mayor accesibilidad en los trámites de documentación de las mujeres y LGBTIQ+ en situaciones de violencia por razones de género.

5 El éxito de la política de regularización migratoria y documentaria tiene una contracara preocupante y gravosa en este mismo período, a saber: el desmontaje de la política de asilo. Para mayor información, se recomienda la lectura de la sección sobre derecho al asilo del capítulo de Documentación sito en el Anuario Estadístico Migratorio de la Argentina 2023 (Debandi *et al.*, 2024).

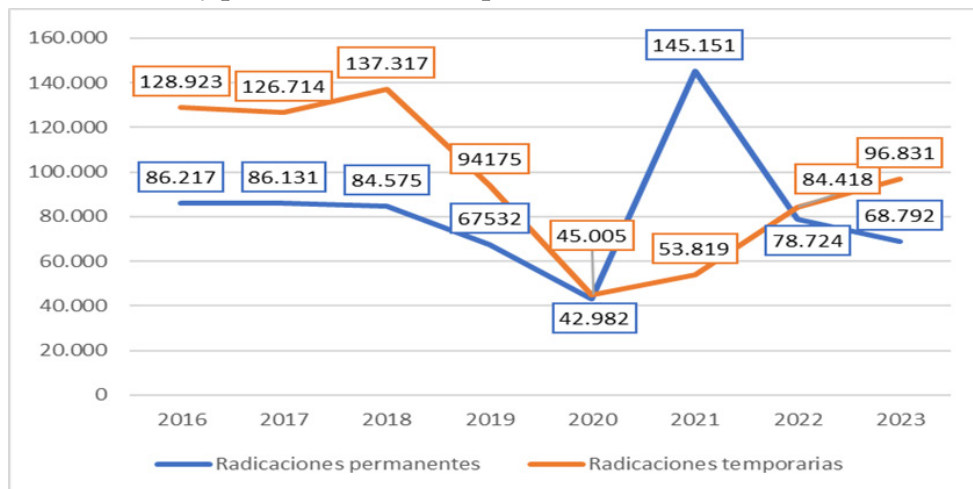
Gráfico 2
Evolución del número de trámites de radicación resueltos por la DNM (2016-2023)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información provista por la DNM en respuesta a distintos pedidos de acceso a la información pública (2016-2023) y datos extraídos del Informe de Gestión 2019-2023 de la Dirección General de Inmigración de la DNM (2023).

El siguiente gráfico da cuenta, a su vez, de un proceso de consolidación de la situación documentaria de las personas migrantes entre 2021 y 2022. En efecto, en 2021, la curva de trámites resueltos de raditaciones permanentes superó, claramente, la de trámites resueltos de raditaciones temporarias.

Gráfico 3
Evolución del número de trámites de radicación temporaria y permanente resueltos por la DNM (2016-2023)

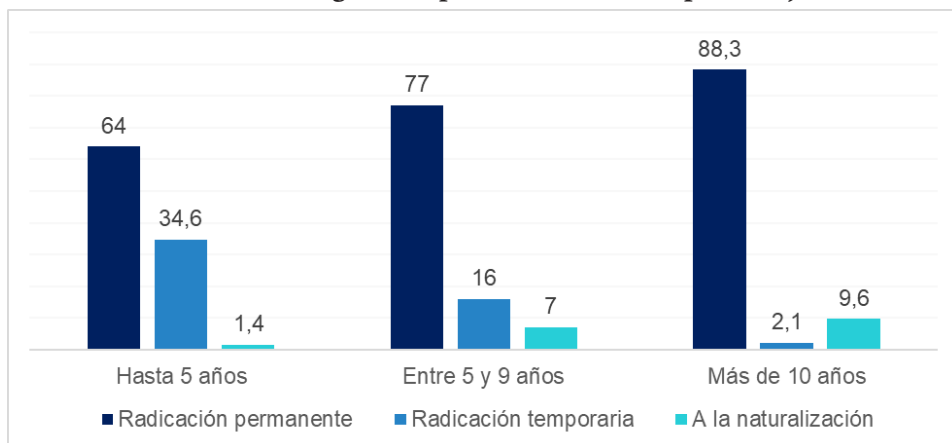


Fuente: Elaboración propia sobre la base de la información provista por la DNM en respuesta a distintos pedidos de acceso a la información pública (2016-2023).

En clara continuidad con estos datos provistos por la DNM, la Encuesta Nacional Migrante de Argentina (ENMA) 2023 muestra no sólo el elevado porcentaje de migrantes que cuentan con un DNI (93%), sino también una mejoría relativa respecto del valor registrado en la ENMA 2020 (89%); en tres años, la población sin DNI se redujo en cuatro puntos porcentuales, pasando de 11% en 2020, a 7%, en 2023. A su vez, al analizar el tipo de documentación al que ha accedido la población migrante según sus años de residencia en la

Argentina, los datos de la ENMA dan cuenta de una disminución paulatina de las radicaciones temporarias y un aumento de las radicaciones permanentes y las naturalizaciones. Como se desprende claramente del siguiente gráfico, entre quienes cuentan con un DNI, destaca el aumento progresivo y constante de las radicaciones permanentes y las naturalizaciones a lo largo de tres franjas y, en contrapartida, el descenso paulatino de las radicaciones temporarias.

Gráfico 4
Situación documentaria según tiempo de residencia (en porcentaje). Año 2023

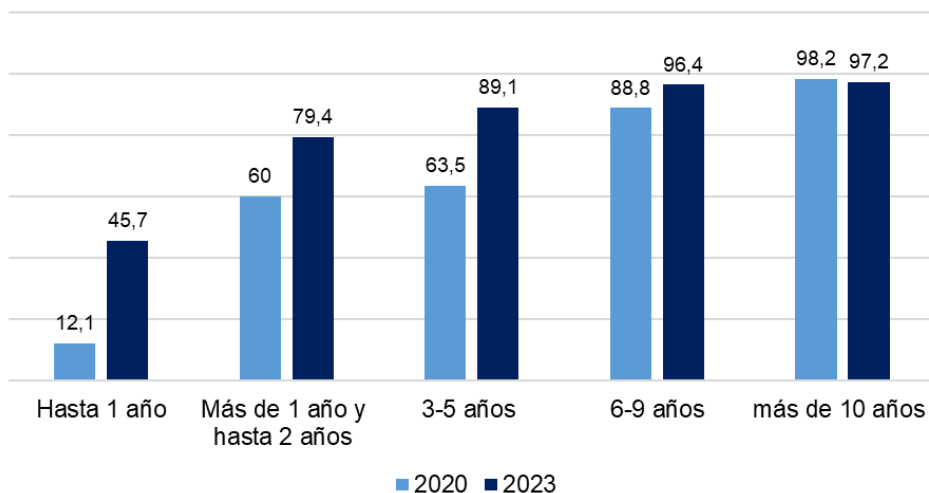


Fuente: ENMA 2023 (preguntas q_18 y q_13). N=4.279).

Si se tiene en cuenta que los datos de la ENMA fueron recolectados en los años 2020 y 2023, se observa la sinergia entre el tiempo de residencia y la coyuntura específica en la cual se realizó el trámite de radicación: así, por ejemplo, entre quienes contaban con hasta un año de residencia en el país en 2020 (es decir que arribaron entre 2019 y 2020) sólo el 12,1% informó poseer el DNI, mientras que

entre quienes contaban con hasta un año de residencia en 2023 (es decir, que arribaron entre 2022 y 2023) el 45,7% ya había obtenido el DNI. Esta situación de (des)ventaja relativa se observa en el conjunto de grupos que, en 2020 y 2023, contaban con menos de cinco años de residencia.

Gráfico 5
Tenencia DNI según tiempo de residencia (en porcentaje). Años 2020 y 2023

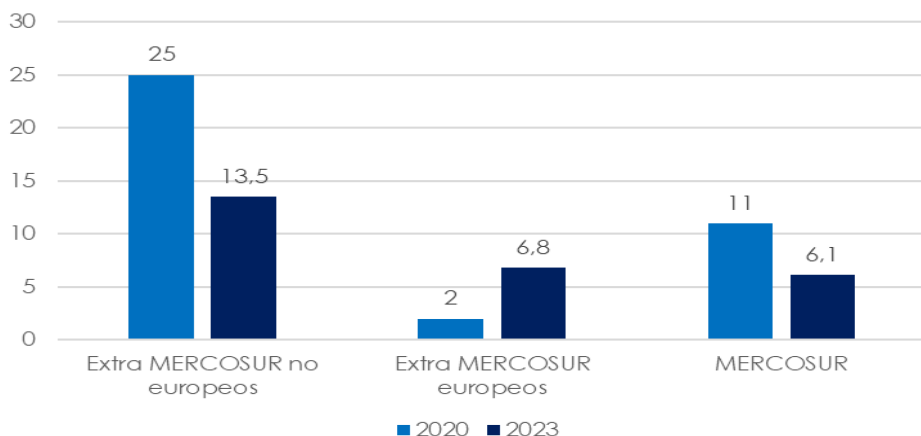


Fuente: ENMA 2020 (pregunta q_13). N= 2.993; ENMA 2023 (q_17). N= 4.657.

Como ya se explicó en anteriores apartados, la posibilidad de cada persona de obtener el DNI argentino depende de los criterios de radicación previstos por la normativa vigente, que varían según la nacionalidad o región de procedencia, así como con las coyunturas político-institucionales. El siguiente gráfico muestra, por un lado, la situación de desven-

taja comparativa de los migrantes extra MERCOSUR no europeos respecto de los mercosureños y europeos, al tiempo que la mejora significativa de la situación de regularidad del conjunto de 2020 a 2023, con excepción de los europeos.

Gráfico 6
Porcentaje de población sin DNI según región de origen. Años 2020 y 2023



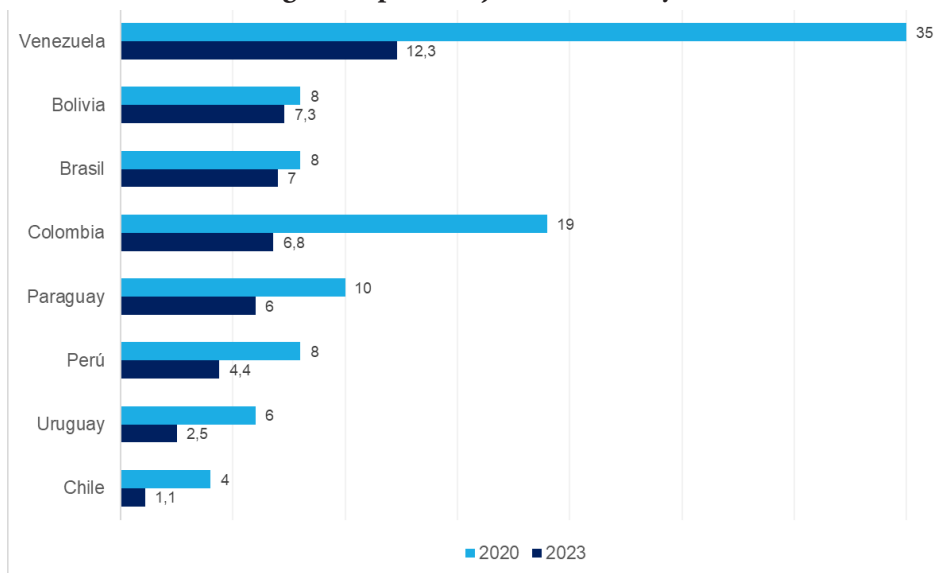
Fuente: ENMA 2020 (pregunta q_13). N= 2991; ENMA 2023 (pregunta q_17). N= 4.678.

Como bien se desprende del anterior gráfico, los ciudadanos provenientes del MERCOSUR claramente mejoraron su situación documentaria, pues el porcentaje de quienes no tenían DNI entre 2020 y 2023 se redujo a la mitad. Dentro de este grupo destaca la migración venezolana que, desde 2018, ha encabezado el ranking de radicaciones resueltas por la DNM según origen nacional. En 2021, esta tendencia alcanzó su cenit, cuando los trámites de venezolanos pasaron a representar más de la mitad del total de radicaciones resueltas. En efecto, esta población logró rápidamente una situación migratoria y documentaria consolidada, al acceder de manera muy célere a radicaciones de tipo permanente (también en 2021), aspecto que permite explicar en parte la tendencia positiva general observada dentro del bloque MERCOSUR. Cabe destacar también que la población venezolana acumuló el mayor número de beneficiarios dentro del conjunto de regímenes especiales de regularización implementados por el gobierno en 2021: 3639 radicaciones fueron otorgadas a niños, niñas y adolescentes venezolanos que

habían visto obturados su trámite debido a dificultades para cumplir con los requisitos de documentación de origen.

El próximo gráfico muestra cómo ha mejorado la situación general de las personas migrantes provenientes de los países del MERCOSUR de 2020 a 2023, destacando entre ellos el caso de Venezuela.

Gráfico 7
Personas migrantes MERCOSUR sin DNI, según nacionalidad de origen (en porcentaje). Años 2020 y 2023



Fuente: ENMA 2020 (preguntas q_13 y q_3). N= 2.783; ENMA 2023 (pregunta q_3 y q_17). N= 3.455.

La población extra MERCOSUR no europea, si bien se ha visto tradicionalmente perjudicada por tratarse de una migración relativamente reciente y no encontrarse amparada por acuerdos de residencia, también mejoró su situación documentaria en 2023: en efecto, el porcentaje de personas extra MERCOSUR no europeas sin DNI se redujo a casi la mitad respecto de 2020 (ver gráfico 6). Este cambio positivo, sin duda, puede vincularse con la implementación de los distintos programas especiales de regularización para personas de Senegal y el Caribe. Según la estadística de la DNM, 1269 senegaleses y 1534 haitianos, dominicanos, cubanos y antiguos, iniciaron sus trámites de radicación en el marco de estos regímenes especiales. Aun cuando se observan saltos importantes en el volumen de trámites resueltos de estas nacionalidades en

2022⁶, la estadística también muestra que no necesariamente estos trámites iniciados fueron resueltos favorablemente por la DNM en 2022 y 2023. Un factor importante a tener en cuenta, a la hora de analizar la resolución de los trámites, es que en todos estos grupos migratorios (sin excepción) se observan saldos migratorios negativos, en especial, luego de la pandemia⁷.

6 Las tendencias acá observadas se basan en datos disponibles en el Portal de Datos Migratorios de la Argentina de OIM Argentina, disponibles en: <https://argentina.iom.int/es/portal-de-datos-migratorios-en-argentina>.

7 Portal de Datos Migratorios de la Argentina de OIM Argentina, disponibles en: <https://argentina.iom.int/es/portal-de-datos-migratorios-en-argentina>

Finalmente, otro elemento novedoso es el aumento de la no posesión de DNI entre la población extra MERCOSUR europea, pasando de 2% en 2020 a 6,8% en 2023 (gráfico 6). Dentro de la muestra de la ENMA 2023 en efecto ingresaron, de manera incipiente, migrantes de origen ruso y ucraniano (presentes en el Censo 2022 con 2.169 y 3.486, respectivamente). Se modificó así la tendencia que se observaba dentro de la migración de origen europeo tradicional, caracterizada por ser muy añosa y contar con décadas de residencia en el país. Según la estadística producida por la DNM sobre estos dos colectivos, para el período 2015-2023, se observa un saldo migratorio positivo, pero con dinámicas de ingreso y radicación muy diferenciadas. Por un lado, dentro de la población rusa se observa una fuerte concentración de los trámites de radicación resueltos (70% de 4981 trámites) en 2022 y 2023; una importante y rápida consolidación de su situación documentaria (el 62,8% cuenta con una radicación permanente, mientras que el 30,5% con una radicación temporaria); y una fuerte adhesión a los motivos que caracterizan la migración “voluntaria”: la reunificación familiar (40%), el trabajo (23%) y el estudio (16%) encabezan la lista de los motivos aducidos por esta población. Por otro lado, entre los ucranianos se observa una distribución más homogénea de los volúmenes de los trámites resueltos por la DNM a lo largo del período 2015-2023 (1679 trámites en total); una condición documentaria menos favorable (55,8% de radicaciones temporarias vs. 31% de radicaciones permanentes); y un predominio de los motivos asociados a la migración “forzada” para la gestión de las radicaciones: encabezando la lista las razones humanitarias (33%) y la solicitud de asilo (18%)⁸. La venta-

ja comparativa de los rusos sobre los ucranianos en materia de regularización migratoria y documentaria podría estar vinculada con las distintas “puertas” de radicación utilizadas por unos y otros. Sobre este punto, es preciso tener en cuenta las contradicciones entre las políticas estatales implementadas en materia de regularización migratoria y protección internacional (razones humanitarias y asilo):

(...) en los últimos años, tanto desde la Dirección Nacional de Migraciones como desde la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) se incentivó a las personas a desistir de la solicitud de asilo en cuanto regularizaban su residencia por la vía migratoria, como si ambas vías fueran equivalentes. Estas sugerencias resultan problemáticas porque ni la ley migratoria ni la de asilo establecen la incompatibilidad de ambos procedimientos, ya que entienden que salvaguardan derechos distintos y complementarios: la regularización residencial, por un lado, la no devolución por el otro. Además, esta sugerencia llevó al desistimiento de la solicitud de asilo a personas que obtuvieron una residencia temporaria (por uno o dos años) pero luego no la pudieron renovar, y de esa forma quedaron fuera del amparo de las dos leyes (CAREF, 2024: 26).

Al consultar a las personas migrantes si enfrentaron dificultades a la hora de tramitar o renovar su documentación argentina, el 10,1% respondió afirmativamente, mientras que el 87,3% respondió que no, y el 2,6% restante prefirió no responder (Debandi *et al.*, 2024). Aunque la migración reciente es la que reporta, lógicamente, mayores dificultades, si en 2020 una de cada dos personas que llegaron en los últimos cinco años informó inconvenientes en sus procesos de regularización, en 2023 esta relación disminuyó a una sobre cinco.⁹

8 Información provista por la DNM en respuesta a distintos pedidos de acceso a la información pública.

9 Se aclara que la pregunta sobre dificultades encontradas en el proceso de trámite de re-

El criterio de radicación por nacionalidad es una clave de lectura que permite entender las variaciones en la incidencia de las dificultades a la hora de realizar los trámites de radicación: mientras que entre las personas oriundas de países extra MERCOSUR este porcentaje asciende a 16,4%, entre las mercosureñas es de 8,5%. Además de la existencia o no de acuerdos de residencia, la falta o no de representación consular, la situación socioeconómica a la hora de pagar las tasas migratorias, aunadas a las discrecionalidades burocráticas de las agencias encargadas de realizar los trámites de radicación, entre otras razones, son aspectos centrales a tener en cuenta a la hora de explicar las dinámicas de regularización entre los distintos colectivos. Cabe destacar que, en todos los casos, las dificultades informadas por los migrantes se morigeraron en 2023, lo que podría ser indicativo del impacto de las políticas analizadas a lo largo de este artículo.

En relación con el tipo de dificultades informadas en la ENMA 2023 para acceder a la documentación argentina, las dificultades de tipo administrativo-burocrático serían las más relevantes, ya que la mayoría indicó problemas asociados a las demoras en la tramitación de radicaciones por parte de la DNM, la obtención de turnos, el sistema informático RADEX y la falta de información sobre los trámites. Por otro lado, también destacan los inconvenientes vinculados con los requisitos, como por ejemplo problemas con la documentación del país de origen, el acceso a internet y la inscripción de la identidad de género.

Antes de cerrar esta sección y avanzar con las conclusiones, vale la pena hacer mención a otra fuente de datos importante para medir el alcance de la política de regularización en la Argentina. La Dirección de Población del RENAPER publica regularmente estadísticas sobre la población migrante que ha tramitado el DNI (luego de obtener una resolución favorable de radicación temporaria o permanente ante la DNM)¹⁰, con resultados verdaderamente sorprendentes: a agosto de 2023, habría tramitado los DNI de 3.094.372 personas extranjeras residentes en la Argentina. Aunque la base de datos fue supuestamente depurada¹¹, resalta la gran variación respecto de los datos del último censo 2022 (donde la población migrante no supera los dos millones). A los efectos de este estudio sobre los procesos de regularización en los últimos años, los datos del RENAPER confirman el gran impacto de la política de documentación de la población extranjera, mismo si deja abiertas grandes preguntas acerca del registro efectivo de la población migrante que efectivamente reside en la Argentina.

Conclusiones

La gestión encabezada por el Frente de Todos (2019-2023) comprende un período que resulta productivo en materia de regularización documentaria. Considerando las distinciones analíticas planteadas al comienzo del trabajo, hemos dado cuenta de un primer momento en el que, producto de la excepcionalidad de la pandemia por COVID-19, el cese de

gularización o renovación no fue exactamente igual en 2020 que en 2023. La primera presentaba algunas opciones y la de 2023 era binaria, es decir, se respondía si había tenido o no había tenido dificultades. Sin embargo, por el tema y tipo de cruce, los datos continuaban siendo comparables.

10 Véase: https://estadisticas.renaper.gob.ar/app_extranjeros/

11 Un número que contabiliza personas y no trámites, para duplicaciones, y habría depurado a quienes permanecieron fuera de la Argentina por más de seis meses según los registros de la DNM (RENAPER, 2022).

la atención presencial y el cierre de fronteras incidieron negativamente en los procesos de regulación migratoria. Por un lado, distintas disposiciones se orientaron a contemplar y contener estas situaciones de urgencia (la renovación automática de residencias precarias, la habilitación de una opción digital para iniciar trámites exentos de tasa migratoria, el mantenimiento de los costos de dichas tasas, etcétera). Por otro lado, la irregularización que tuvo como consecuencia la imposibilidad de ingresar por pasos habilitados al país generó complicaciones recurrentes en los años subsiguientes tanto para quienes debieron iniciar su trámite como para aquellos que debieron demostrar su permanencia en el país a la hora de gestionar trámites frente a otras agencias estatales.

Pasadas las restricciones sanitarias, las distintas iniciativas con fuerte impronta territorial evidenciaron otro matiz en la orientación de las políticas de regularización documentaria de la DNM, que denominamos de normalización. Si, por un lado, “volver al territorio” puede ser leído como un período en el que las agencias estatales complementaron los canales virtuales de atención y volvieron a actuar en espacios físicos que fueron más allá de las oficinas y dependencias institucionales de atención habitual, “volver al territorio” es también retomar una perspectiva que había caracterizado otros momentos de la DNM (por ejemplo, durante el período 2013-2015, momento en el que se había realizado una primera experiencia de operativos de abordaje territorial), y que se había discontinuado bajo la gestión anterior.

No obstante, volver al territorio no significó volver al mismo territorio, debido a las novedades que marcaron este período: por un lado, se observó la emergencia de un andamiaje institucional más consolidado y caracterizado por áreas, secretarías, direcciones municipales y provinciales dedicadas exclusiva o parcialmente al trabajo con población

migrante; por el otro, el Sistema informático RADEX, que la Alianza Cambiemos había implementado en su último año de gestión, supuso la virtualización de los primeros pasos del trámite, generando nuevas barreras y desigualdades en el acceso a la documentación. En este sentido, “volver al territorio” habilitó un canal presencial para aquellos que no podían salvar esa brecha o para quienes presentaban alguna excepcionalidad que la política estandarizada no lograba resolver. Finalmente, “volver al territorio” quedó, sin embargo, demasiado atado a la voluntad y las afinidades políticas de quienes representaban a las instituciones intervinientes formadas *ad hoc*, por lo que las territorialidades construidas y el alcance temporal de ese entramado estuvo limitado por el voluntarismo y la falta de canales administrativos estandarizados.

En este sentido, a la hora analizar la puesta en práctica de ese “volver al territorio”, es necesario ponderar la fuerte incidencia del tipo de vínculo mantenido con los gobiernos subnacionales. Lejos de estar establecido de antemano, el modo en que los niveles superiores del Estado entraron en diálogo con municipios en materia de acceso a derechos estuvo marcado por la falta de mecanismos establecidos y un gran margen de maniobra puesta en los actores que en el territorio llevaron adelante estas políticas. Como señalan Nicolao y Carcedo (2020), desde este prisma pueden confluir experiencias heterogéneas y dispares de acción en relación a la orientación del gobierno nacional.

Un aspecto que no fue abordado en este artículo y, sin duda, es preciso tener en cuenta a la hora de explicar el énfasis en el despliegue territorial, con particular preeminencia en la CABA y la PBA, dos distritos que concentran más del 80% de la población migrante del país, es la vinculación entre regularización documentaria y empadronamiento electoral subnacional (Penchaszadeh & Arlettaz, 2022; Penchaszadeh & Nicolao, 2024). En

la Ciudad de Buenos Aires, que con el nuevo Código Electoral de 2018 se estableció la incorporación automática al Registro de Electores Extranjeros y Electoras Extranjeras de la población migrante que cuenta con radicación permanente. Así, en la última elección de 2023 esta población llegó representar el 16% del padrón de los electores porteños habilitados para votar en este distrito (Defensoría del Pueblo de la CABA & CONICET, 2022; Santamarina & Penchaszadeh, 2023). En la Provincia de Buenos Aires, en tanto, donde se empadronan automáticamente a aquellos migrantes que cuentan con un DNI argentino y dos años de residencia, esta población representó el 7,24% del total de la población bonaerense habilitada en las elecciones de 2023 (Penchaszadeh & Nicolao, 2024).

El tercer conjunto de políticas de regularización trabajado en este artículo fue aquel que denominamos de contención y focalización, destinado a atender situaciones y problemas puntuales. Dentro de estas iniciativas encontramos la respuesta a los problemas de documentación de niños, niñas y adolescentes venezolanos o los protocolos de regularización en caso de desastres naturales, así como también programas de regularización de base humanitaria que buscaron dar respuesta a nacionalidades tradicionalmente excluidas de la política general. Es decir, en este período se intentó solucionar, aunque de manera acotada y puntal, el problema de la irregularidad de algunas nacionalidades, fundamentalmente extra MERCOSUR, no amparadas por los criterios de regularización de la Ley 25.871.

Más allá del análisis cuantitativo mencionado, estas iniciativas llevaron aparejadas una imagen de Estado asociada al reconocimiento de derechos, a la proximidad y a lo territorial, que se hizo en articulación con instituciones estatales con mandato directo en materia de acceso a derechos, gobiernos locales y organismos internacionales. Este último punto se vuelve relevante si consideramos la fuerte im-

pronta securitaria que había tenido la DNM en años anteriores y durante el primer año de pandemia (donde el foco del organismo estuvo puesto en el cierre de fronteras).

En el último apartado buscamos evidenciar las tendencias observables, a partir del cruce de distintas fuentes, en materia de regularización migratoria. En cada una de las variables analizadas, se comprobó el avance positivo en relación con el período anterior (2015-2019) de los procesos de regularización migratoria y documentaria de la población migrante de la Argentina, tanto en relación con la población migrante en general como a nivel de colectivos migrantes específicos que se encontraban rezagados en materia de naturalización.

Para cerrar este artículo creemos fundamental recapitular sobre tres resultados de nuestra indagación que, al tiempo que ofrecen un panorama general de la situación migratoria en Argentina, permiten refutar los fundamentos del nuevo DNU 366, sancionado a fines de mayo por el presidente Javier Milei (en funciones desde diciembre de 2023). En primer lugar, evidenciamos un cambio en el perfil migratorio de la Argentina que es notable, en especial, luego de la pandemia: para comprender las bajantes relativas en los volúmenes de trámites de radicación resueltos en 2022 y 2023, dimos cuenta de la desaceleración de los ingresos e incluso la preeminencia de saldos migratorios negativos en los últimos años. La crisis económica sostenida y la fuerte polarización política, ahora aunadas a políticas de desmontaje del Estado social y de Derecho por parte de la nueva gestión política, son elementos a tener en cuenta a la hora de explicar por qué la Argentina - que encabezó por décadas el ranking mundial de los principales países de inmigración - se ha vuelto menos atractiva para las migraciones. Por otro lado, corroboramos el alto porcentaje de migración regular (más del 92%) y abordamos los principales motivos de la escasa irregularidad documentaria (en especial, las dificultades

para realizar los trámites en la DNM). De esta forma refutamos tres de los supuestos sobre los que se basa el último DNU 366/25: 1) el país no se enfrenta a un crecimiento desmedido en el ingreso de migrantes, 2) no hay centenas de miles de migrantes indocumentados y, si los hubiera, 3) se deben a las trabas burocráticas y procedimentales impuestas por la DNM. Si bien es muy temprano para analizar los objetivos y aventurar los posibles resultados de esta reforma migratoria integral, ciertamente afectará la política de regularización *in toto*. Basado en afirmaciones que criminalizan la migración internacional y que la analizan en términos meramente económicos (como costo y no como beneficio), el nuevo DNU además limita los derechos de las personas según su categoría migratoria (si se trata de migrantes con radicación precaria o temporaria) y avanza en su monetización (transformando *derechos* otrora universales en *servicios* pagos). Las personas en condición migratoria irregular o que cuentan con una radicación precaria (que ya han iniciado formalmente su trámite de regularización) o temporaria (que se encuentra ligada al DNI argentino), deben abonar ahora los servicios de salud y educación superior. Por el contrario, pueden acceder a la ciudadanía argentina por la suma de 500.000 dólares extranjeros que no cumplen con criterios mínimos de radicación e idoneidad.

La regularización migratoria y documentaria ha sido la piedra basal de todos los procesos de inclusión de la población migrante en la sociedad argentina. La nueva reforma, al generar nuevos estamentos de (ir)regularidad y limitar el acceso a derechos a algunos de ellos, ataca el corazón del paradigma de derechos humanos que rigió por más de 20 años la política migratoria argentina: el reconocimiento universal de un amplio abanico de derechos (a la salud, la educación, la naturalización y la justicia) con total independencia del *status* migratorio de las personas.

Referencias bibliográficas

- Acosta, D. & Odriozola, I. (2022). Acuerdos de Residencia MERCOSUR y Regularización en Argentina: La Ilegalidad de la Aplicación del Artículo 29 de la Ley de Migraciones a los Nacionales de Países de América del Sur. *SSRN Electronic Journal*.
- Alvites Baiadera, A. P., Clavijo Padilla, J. K. & Sciolla, P. D. (2021). Ser migrante en Argentina en tiempos de COVID-19: Movilizar estrategias ante el mandato de inmovilidad. *Ciudadanía*. 8: 1-29.
- Busso, M. S. (2023). Sociology of law: Introduction and main theoretical approaches. *Oñati Socio-Legal Series*. 13 (2): 536-562.
- Caggiano, S. & Rodrigo, F. (2023). La política migrante en la política local. Asociaciones y partidos políticos durante la pandemia covid-19 en Buenos Aires, Argentina. *Carta Económica Regional*. 131: 35-61.
- Canelo, B. & Courtis, C. (2022). Cuestión de papeles: Migrantes y acceso al DNI en tiempos pandémicos en Buenos Aires. *Cuestión Urbana*. 6 (11): 1-14. Disponible en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/cuestionurbana/article/view/7737/6514>
- Canelo, B., Gavazzo, N. & Nejamkis, L. (2018). Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio. *Si Somos Americanos*. 18 (1): 150-182.
- Carvajal, J. (2011). La sociología jurídica y el derecho. *Prolegómenos*. 14 (27): 109-119.
- Centro de Estudios Legales y Sociales & Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes. (2020). *Laberintos de papel. Desigualdad y regularización migratoria en América del Sur*. Buenos Aires: CELS. Disponible en: <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/laberintos-de-papel-desigualdad-y-regularizacion-migratoria-en-america-del-sur/>
- Cerrutti, M. S. & Penchaszadeh, A. P. (2023). Regularización migratoria y acceso a derechos de la población venezolana en la Argentina: el caso de la Ciudad de Buenos Aires. *Notas de Población*. 115: 1-27.

- Courtis, C. & Pacecca, M. I. (2007). Migración y derechos humanos: una aproximación crítica al “nuevo paradigma” para el tratamiento de la cuestión migratoria en la Argentina. *Revista Jurídica de Buenos Aires*. 134: 183-200.
- Courtis, C. & Penchaszadeh, A. P. (2019). Los poderes del Estado frente a la población extranjera residente en la Argentina: la naturalización como campo de disputa. *Postdata*. 24 (2): 21-40.
- Debandi, N., Nicolao, J. & Penchaszadeh, A. P. (2024). *Anuario Estadístico Migratorio de la Argentina 2023*. Buenos Aires: CONICET - Red de DDHH. Disponible en: https://encuestamigrante.ar/documentos/anuario_enma_2023_vf.pdf
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires & Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. (2022). *Diagnóstico sobre las dinámicas de participación político-electoral de la población migrante residente en la CABA en las elecciones de 2021*. Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la CABA. Disponible en: <https://www.calameo.com/read/0026823992c8d242b7332>
- Domenech, E. (2020). La “política de la hostilidad” en Argentina: detención, expulsión y rechazo en frontera. *Estudios Fronterizos*. 21: 1-25.
- Fernández Meijide, C. (2022). “Aspiramos a resolver todo”: Una aproximación al papel de los organismos prestadores de servicios jurídicos gratuitos en la política de regularización migratoria argentina. *Revista Temas de Antropología y Migración*. 12: 31-56.
- García, L. (2024). Movilidad de vidas precarias durante la pandemia por COVID-19: El cierre de fronteras en Argentina (2020-2021) y sus efectos desde el derecho humano a migrar. *Población & Sociedad*. 31 (1): 1-28.
- García, L. & Maiarota, N. A. (2023). Acceso de personas migrantes y refugiadas al Ingreso Familiar de Emergencia en la Argentina durante la pandemia por COVID19. *Odisea. Revista de Estudios Migratorios*. 10: 78-103.
- García, L. & Nejamkis, L. (2018). Regulación migratoria en la Argentina actual: del “modelo” regional al recorte de derechos. *Autoctonía. Revista de Ciencias Sociales e Historia*. 2 (2): 219-241.
- Gavazzo, N. & Penchaszadeh, A. P. (2020). *La otra pandemia. Migrantes entre el olvido estatal y el apoyo de las redes comunitarias*. En M. Díaz (Coord.). *(Trans)fronteriza: Pandemia y Migración* (pp. 47-56). Buenos Aires: CLACSO.
- Instituto Nacional de Estadística y Censos. (2024). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2022. Resultados definitivos Migraciones internacionales e internas. Edición ampliada*. Buenos Aires: INDEC. Disponible en: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2022_migraciones.pdf
- Jaramillo, V., Gil Araujo, S. & Rosas, C. (2020). Control migratorio y producción de irregularidad. Normas, prácticas y discursos sobre la migración en Argentina (2016-2019). *FORUM*. 18: 64-90.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F. & Hinojosa Dieck, M. (2007). Hacia un modelo de análisis de políticas públicas operativo. Un enfoque basado en los actores, sus recursos y las instituciones. *Ciencia Política*. 2 (3): 9-42. Disponible en: <https://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/article/view/17521>
- Linares, M. D. (2021). Migración venezolana reciente en Argentina: una política migratoria selectiva en el contexto del giro migratorio restrictivo. *Migraciones Internacionales*. 12: 1-21.
- Linares, M. D. (2023). *Políticas migratorias selectivas en la Argentina: cuatro casos de protección/etiquetado en contextos de cambio de paradigma (2010-2020)*. En C. Contente & I. Séguay (Eds.). *Migrations et mobilités humaines au fil du temps. Approches transdisciplinaires* (pp. 279-311). Barcelona: Bellaterra Éditions.
- Matossian, B., Abal, Y. S. & Melella, C. E. (2019). Políticas migratorias regresivas y desigualdades socio-territoriales: análisis desde una

- perspectiva interescalar. *Revista Electrónica del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales Ambrosio Lucas Gioja*. 22: 29-62.
- Modolo, V. (2012). Política Migratoria Regional. El caso de la Residencia MERCOSUR (2002-2011). *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*. (26): 40-58.
- Nejamkis, L. (2016). *Políticas migratorias en la Argentina 1976-2010. De la Doctrina de Seguridad Nacional a la consolidación del Derecho Humano a la migración*. Buenos Aires: Prometeo.
- Nicolao, J. (2024). ¿Hacia la municipalización de la cuestión migratoria en la provincia de Buenos Aires? *Población & Sociedad*. 31 (1): 1-27.
- Nicolao, J. & Penchaszadeh, A. P. (2023). Desarrollo reciente de políticas migratorias locales en dos municipios bonaerenses: dimensiones de intervención y capacidades estatales involucradas. *POSTData: Revista de Reflexión y Análisis Político*. 28 (2): 271-307.
- Nicolao, J. & Carcedo, J. F. (2020). Migraciones y políticas subnacionales. El caso del Municipio de Tandil, Argentina. *Odisea. Revista de Estudios Migratorios*. (7): 81-108.
- Novick, S. (2012). Transformations and challenges of Argentinean migratory policy in relation to the international context. *Migraciones internacionales*. 6 (3): 205-237.
- Novick, S. (2014). *Cómo trabajar con textos jurídicos en ciencias sociales*. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones “Gino Germani”, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.
- Oszlak, O. & O'Donnell, G. (2007). *Estado y políticas estatales en América latina: hacia una estrategia de investigación*. En C. Acuña (Comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 555-584). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Pacecca, M. I. (2022). *Migrantes de República Dominicana, Senegal y Haití en Argentina: El largo camino a la regularidad migratoria. Papeles de Migración N.º 4*. Buenos Aires: CAREF. Disponible en: <https://caref.org.ar/wp-content/uploads/2023/01/Papeles-de-Migracion-04-.pdf>
- Pacecca, M. I. & Liguori, G. (2022). Migrar en pandemia y con fronteras cerradas. *Revista Temas de Antropología y Migración*. 11: 161-176. Disponible en: <https://publicaciones.sociales.uba.ar/index.php/cuestionurbana/article/view/7744/6521>
- 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.
- Penchaszadeh, A. P. & Arlettaz, F. (2022). Notas sociojurídicas sobre el alcance del voto migrante en la ciudad de Buenos Aires. *Derecho PUCP: Revista de la Facultad de Derecho*. 89: 141-175. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=8737914>
- Penchaszadeh, A. P. & García, L. (2018). Política migratoria y seguridad en Argentina hoy: ¿el paradigma de derechos humanos en jaque? *URVIO Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*. 23: 91-109.
- Penchaszadeh, A. P. & Nicolao, J. (2024). Voto inmigrante en la provincia de Buenos Aires: la política subnacional de empadronamiento bajo la lupa. Íconos. Revista de Ciencias Sociales. 78: 73-93.
- Penchaszadeh, A. P., Nicolao, J. & Debandi, N. (2022). Impacto de la Covid-19 sobre la población migrante residente en Argentina a la luz de las dificultades que obstaculizan su acceso a la salud. *REMHU: Revista Interdisciplinaria da Mobilidade Humana*. 30 (64): 227-250.
- Pita, M. V., Pacecca, M. I., Gómez, J. S., Skliar, M., Belcic, S., Canelo, B. A. & Ciancaglini, F. (2017). *Territorios de control policial: Gestión de ilegalismos en la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Buenos Aires. Disponible en: <https://ri.conicet.gov.ar/handle/11336/159747>

- Registro Nacional de las Personas. (2022). *Caracterización de la migración internacional en Argentina a partir de los registros administrativos del RENAPER*, 2022. Buenos Aires: RENAPER. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/12/caracterizacion_de_la_migracion_internacional_en_argentina_a_partir_de_los_registros_administrativos_del_renaper_dnp.pdf
- República Argentina, Dirección Nacional de Migraciones, Dirección General de Inmigración. (2023). *Informe de Gestión 2019-2023* [Manuscrito inédito]. Gentileza de L. R. (Informante clave, entrevista 13 de diciembre de 2022). Buenos Aires: Dirección General de Inmigración.
- Rodrigo, F. (2023). “Los migrantes en condiciones de votar son una ‘novena sección’”. La politización de la política migratoria en la zona sur del Gran Buenos Aires, Argentina. *Revista de Estudios Sociales*. 84: 95-113.
- Santamarina, S. & Penchaszadeh, A. P. (2023). *Voto Migrante en la CABA*. Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Disponible en: <https://www.calameo.com/defensoriacaba/read/002682399b34f712ab405>
- Skocpol, T. (1995). *El Estado regresa al primer plano*. En R. Grompone (Ed.). *Instituciones políticas y sociedad. Lecturas introductorias* (pp. 92-129). Lima: IEP.

