



Luis Ernesto CAMPOS*

*: Abogado, Universidad de Buenos Aires (UBA), Magister en Economía Política y Doctor en Ciencias Sociales, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Coordinador del Observatorio del Derecho Social de la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA Autónoma), Docente de la Especialización en Migración y Asilo desde una perspectiva de Derechos Humanos, Universidad Nacional de Lanús (UNLa).
e-mail: camposods@gmail.com

PRESENTADO: 22.04.22

ACEPTADO: 09.05.22

PANDEMIA, MIGRANTES Y PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS. UN ANÁLISIS DESDE LA PERSPECTIVA DE LOS DERECHOS HUMANOS

47

Resumen

El artículo analiza el diseño y la implementación de programas de transferencia de ingresos en Argentina a partir del tratamiento que se le da a la población migrante. Para ello describe en profundidad los alcances de la Asignación Universal por Hijo, las pensiones por discapacidad y el Ingreso Familiar de Emergencia, teniendo en cuenta su regulación e impacto cuantitativo. En particular, se identifican los obstáculos que enfrenta la población migrante para acceder a sus prestaciones y se los analiza desde una perspectiva de derechos humanos. La información utilizada en este trabajo proviene de estadísticas oficiales de los organismos a cargo de la ejecución de cada uno de los programas y de documentos jurídicos del derecho internacional y local.

Palabras Clave: Migrantes; Programas de transferencia de ingresos; derechos humanos.

Summary

This article analyses different transfer payments implemented in Argentina, particularly considering its impact on migrant people. It describes in detail the Universal Child Allowance, the handicap pension system, and the Emergency Family Income, including both their regulation and quantitative impact. The article also identifies the obstacles faced by migrant people to enter to these programmes and analyses them from a human rights perspective. The information comes from official statistics, from the public offices in charge of every programme and from judiciary documents either international or local.

Key words: Migrants; Transfer payments; Human rights.

INTRODUCCIÓN

La pandemia COVID-19 potenció la crisis económica que la Argentina venía atravesando desde comienzos de 2018. Ello agravó la debilidad del mercado formal de fuerza de trabajo para garantizar el acceso a puestos de trabajo y, con ello, a fuentes de ingresos suficientes para satisfacer las necesidades de reproducción de la población.

Dentro de sus respuestas el gobierno argentino incluyó el fortalecimiento de programas de transferencia de ingresos, cuyos orígenes se remontan a por lo menos dos décadas atrás. Estos programas apuntan, en términos generales, a transferir recursos económicos a las personas de menores recursos para posibilitar que puedan adquirir en el mercado los bienes y servicios esenciales para su subsistencia.

Si bien estos programas fueron expandiendo su cobertura a lo largo de los años, pasando de mecanismos focalizados a herramientas que tienen una mayor tasa de cobertura sobre la población total, el principio de universalidad nunca estuvo garantizado en su diseño e implementación. En particular, el tratamiento de las personas migrantes¹ siempre incluyó obstáculos formales y/o materiales que dificultaron en mayor o menor medida su incorporación.

El análisis de estas restricciones puede ser realizado desde distintas perspectivas. Por un lado, su consideración a partir de los estándares de derechos humanos provenientes de los tratados internacionales suscriptos por el país y de la propia legislación nacional vigente desde el año 2004. Por el otro, desde una cuantificación que permita apreciar cuál es su impacto y a partir de allí preguntarse sobre su razonabilidad en términos de los objetivos de la política pública en cuestión.

Este artículo aporta elementos para vincular ambas perspectivas. En primer lugar, describe las características de la inserción de las personas migrantes en el mercado de fuerza de trabajo de nuestro país. A continuación, se presenta un análisis de la forma en la que las personas migrantes han sido consideradas en la reglamentación de los programas de transferencia de ingresos, incluyendo aquellos que se encontraban vigentes con anterioridad a la pandemia COVID-19 y los implementados durante el 2020. En las últimas secciones del trabajo se incluye: un intento de cuantificar la proporción de personas migrantes que es excluida normativa y/o fácticamente en el diseño e implementación de estos programas, y un desarrollo de los principales estándares de DDHH en juego y cómo ellos deben ser considerados a la luz de potenciales reformas institucionales. Por último, en el capítulo final se enumeran una serie

1. En este artículo se hace referencia exclusivamente a las personas migrantes internacionales.

de observaciones y recomendaciones que podrían ser utilizadas al momento de considerar reformas en el diseño e implementación de estos programas, específicamente vinculadas al tratamiento que es dispensado a las personas migrantes.

A los fines de realizar este trabajo se recurrió a distintas fuentes y metodologías. La información cuantitativa proviene de fuentes oficiales, de fuentes secundarias y de respuestas a pedidos de acceso a la información. Por su parte, para el análisis normativo se tuvo en consideración la legislación local e internacional, y los estándares que han sido elaborados a partir de la tarea de los órganos de control establecidos en los distintos tratados internacionales de protección de los derechos humanos.

LOS MIGRANTES Y EL MERCADO DE TRABAJO

El análisis de la inserción de las personas migrantes en el mercado de fuerza de trabajo se enfrenta a numerosos obstáculos derivados de la inexistencia de instrumentos de relevamiento específicamente diseñados para tal fin. Por un lado, la distinción entre regularidad e irregularidad migratoria, clave para identificar patrones diferenciales entre distintos grupos de trabajadores migrantes, no se encuentra presente en ningún instrumento estadístico oficial. Por otra parte, dado el peso relativo de las personas migran-

tes sobre la población total, las encuestas generales que habitualmente se llevan adelante para relevar las condiciones de vida solo permiten obtener resultados a niveles muy agregados que no son útiles para observar grupos poblacionales más pequeños. Aun así, se trata de las fuentes que permiten realizar una aproximación lo más cercana posible a la situación de las personas migrantes.

Este trabajo utiliza datos provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) correspondientes al 4º trimestre de 2019. Estos datos indican en los 31 aglomerados urbanos relevados las personas migrantes representaban el 5,26% de la población total². Se trata de 1.496.756 personas migrantes, sobre un total de 28.463.861 personas que residen en dicha área geográfica. Esta información permite caracterizar a grandes rasgos el tipo de inserción de las personas migrantes en el mercado de trabajo y, posteriormente, su relación con los programas de transferencia de ingresos.

Teniendo en consideración estos límites metodológicos, la información oficial disponible muestra diferencias muy marcadas entre los trabajadores migrantes y los nacionales. En términos generales, las personas migrantes presentan tasas de actividad más elevadas y menores tasas de desempleo, al tiempo que tienen una mayor inserción en las formas más precarias de la estructura ocupacional (asalariados sin descuento jubilatorio y trabajo por cuenta propia)³.

Cuadro n° 1: Mercado de fuerza de trabajo – Principales tasas según condición de migración (IV-T 2019)

	Migrantes	Nacionales
Tasa de actividad	54,6%	46,9%
Tasa de desempleo	7,6%	9,0%
Asalariados no registrados	52,1%	34,9%
Trabajadores por cuenta propia	29,4%	22,2%

Fuente: elaboración propia con datos de la EPH – INDEC

2. Las estimaciones utilizadas para este trabajo se enfrentan a los límites propios del instrumento utilizado y, dado que el universo poblacional considerado es tan solo una parte del conjunto relevado por la EPH, su intervalo de confianza podría ser elevado. Este obstáculo será particularmente relevante para el caso de las personas migrantes provenientes de países extra Mercosur, cuyo peso relativo en el total de la población es muy marginal. Aun así, los resultados generales aquí presentados no difieren significativamente de otras fuentes que utilizaron la información agregada de cuatro trimestres para sistematizar las características de la inserción laboral de las personas migrantes en el mercado de trabajo de Argentina (OIM, 2020).

3. OIT 2015; MTEySS 2017; RENATEP 2022.

La mayor precariedad laboral que enfrentan los trabajadores y trabajadoras migrantes también se refleja en materia de ingresos, por cuanto a nivel de los asalariados registrados la brecha en favor de los nacionales es del 18,3% y en el caso de los cuentapropistas es del 12,6%. Por el contrario, en el caso de los asalariados no registrados, cuyos niveles de ingresos son los más bajos, el diferencial es a favor de las personas migrantes en un 11% (OIM, 2020).

Por otra parte, la inserción laboral de las personas migrantes está mucho más concentrada en determinados sectores que presentan menores niveles de ingreso y mayores niveles de precariedad contractual: el 54% de la ocupación de personas migrantes se explica por la industria de la construcción, el comercio y el trabajo en casas particulares (MTEYSS, 2017).

Esta información muestra el cuadro general existente con anterioridad a la pandemia del COVID-19, en cuyo contexto el mayor impacto en el mercado de fuerza de trabajo se descargó sobre las formas más precarias de inserción en la estructura ocupacional, que son aquellas donde las personas migrantes tienen una mayor participación en términos relativos. Por tal motivo los mecanismos de transferencia de ingresos implementados por el Estado incrementaron su importancia, no solo los ya existentes como la Asignación Universal por Hijo o las pensiones no contributivas, sino en este caso a partir de la creación del Ingreso Familiar de Emergencia. Los alcances y límites de estas herramientas serán analizados a continuación.

EL TRATAMIENTO DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN LAS RESPUESTAS ESTATALES PARA SOSTENER LOS NIVELES DE INGRESOS

Con anterioridad a la pandemia del COVID-19 dos de los principales mecanismos de transferencia de

ingresos para los sectores de menores recursos eran la Asignación Universal por Hijo y el sistema de pensiones no contributivas por discapacidad. A partir de 2020 a ellos se sumó el Ingreso Familiar de Emergencia, que implicó un salto cuantitativo de una magnitud inédita en este tipo de intervenciones estatales.

A continuación se analizan las disposiciones y niveles de cobertura de estos tres programas, para luego sistematizar la información oficial disponible referida a potenciales exclusiones.

- **Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH)**

La AUH fue establecida en el año 2009 como un mecanismo para extender el sistema de asignaciones familiares a los niños y niñas menores de 18 años que se encontraban excluidos debido a la precaria inserción en la estructura ocupacional de sus padres (desocupados, asalariados no registrados, trabajadores por cuenta propia sin registración).

Los requisitos exigidos para las personas migrantes por el artículo 14 de la ley 24.714 pueden separarse en tres grupos: a) residencia legal; b) antigüedad mínima de dos años; c) acreditación de identidad mediante DNI⁴.

- **Pensión no contributiva por invalidez**

El sistema de pensiones no contributivas para las personas que no estuviesen en condiciones de trabajar fue creado en el año 1948. Al igual que en el caso de la AUH, los requisitos establecidos en este sistema, a través del decreto 432/97, remiten a una antigüedad mínima en la residencia (20 años) y a la obtención del DNI, que en este caso también constituye un elemento probatorio para acreditar el requisito de temporalidad.

- **Ingreso Familiar de Emergencia (IFE)**

El IFE fue la principal medida de sostenimiento de ingresos implementada por el gobierno na-

4. La redacción de este artículo resulta incongruente por cuanto es muy factible que una persona migrante que cumpla con las exigencias de residencia legal y antigüedad superior a dos años en el país, no cuente al mismo tiempo con DNI por no haber podido aún transformar su residencia precaria en temporaria. Como consecuencia de ello, prevalece el requisito de forma (obtención del DNI) por sobre los requisitos de fondo (residencia legal y antigüedad mínima).

cional en el marco de la pandemia del COVID-19. Su regulación se plasmó en el decreto 310/20 dictado en el mes de marzo y en lo que refiere a las personas migrantes fue posteriormente modificado por el decreto 511/20, en el cual se establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 2º.- El Ingreso Familiar de Emergencia será otorgado a las personas que se encuentren desocupadas; se desempeñen en la economía informal; sean monotributistas inscriptos en las categorías “A” y “B”; monotributistas sociales y trabajadores y trabajadoras de casas particulares, siempre que cumplan con los siguientes requisitos:

a. Ser ciudadano/a argentino/a nativo/a, por opción o naturalizado/a, residente en el país, o extranjero/a con residencia legal en la República Argentina no inferior a DOS (2) años anteriores a la solicitud.”

A diferencia de la AUH y las pensiones no contributivas por invalidez, en el caso del IFE los requisitos para extranjeros se limitan a la residencia legal y a una determinada antigüedad, sin que se exija la obtención de DNI para extranjeros. Ello no ha significado que en los hechos no se haya exigido la presentación del DNI a las personas migrantes solicitantes del IFE, pero dicho requerimiento no encuentra un sustento normativo, sino que aparece como un obstáculo impuesto al margen de la regulación vigente.

En este punto, cabe preguntarse a cuántas personas migrantes dejan fuera las restricciones incorporadas en la regulación de la AUH, las pensiones no contributivas por invalidez y el IFE. En la siguiente sección realizará un intento de aproximación que nos permita esbozar algunas hipótesis.

PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS Y PERSONAS MIGRANTES

A los fines de evaluar la relación entre los programas de transferencia de ingresos y la situación de las personas migrantes es necesario considerar varias dimensiones. Por un lado, los niveles de cobertura y su comparación con los correspondientes a las personas nacionales; en segundo lugar, los rechazos a pedidos efectuados por personas migrantes a los distintos programas y las exclusiones de grupos específicos sobre los cuales se cuenta con información; finalmente, la estimación acerca de la población potencialmente excluida a partir de la existencia de requisitos diferenciales que ponen a determinadas personas migrantes en una situación de mayor dificultad para acceder a estos programas. A continuación se analizan estas tres dimensiones por separado.

Niveles de cobertura y exclusiones

La extensión y déficits de cobertura de estos programas se originan tanto en su diseño normativo, que deja fuera de su cobertura a determinadas categorías de migrantes, como en la existencia de obstáculos prácticos en su implementación. A continuación se presentan de manera resumida la información disponible referida a la AUH, el IFE y las pensiones no contributivas por invalidez.

■ Asignación universal por hijo

En octubre de 2019 la cantidad de titulares de la AUH ascendía a 2.155.348, comprendía un total de 4.154.652 beneficiarios⁵. En los siguientes cuadros se observa que la presencia de personas migrantes es notablemente más elevada entre los titulares de la AUH (8,1%) que entre los beneficiarios (1,3%).

5. La información oficial disponible permite discriminar entre titulares y beneficiarios de la AUH. Por titulares se entiende a los adultos a cargo de los y las niños, niñas y adolescentes, quienes son beneficiarios de este programa. Los requisitos para acceder a la AUH deben ser cumplidos tanto por titulares como por beneficiarios.

Cuadro n° 2: Titulares de AUH por país de nacimiento y sexo (octubre 2019)

País	Mujeres	%	Varones	%	Total	%
Argentina	2.043.114	92,0%	112.234	91,1%	2.155.348	91,9%
Paraguay	85.113	3,8%	4.954	4,0%	90.067	3,8%
Bolivia	61.399	2,8%	3.673	3,0%	65.072	2,8%
Perú	19.314	0,9%	1.196	1,0%	20.510	0,9%
Chile	4.174	0,2%	355	0,3%	4.529	0,2%
Uruguay	3.180	0,1%	274	0,2%	3.454	0,1%
Otros países	4.798	0,2%	498	0,4%	5.296	0,2%
Total	2.221.092	100,0%	123.184	100,0%	2.344.276	100,0%

Fuente: Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)

La brecha entre la proporción de personas migrantes titulares de la AUH y la proporción de personas migrantes que son beneficiarias no resulta sorpresiva, en tanto se trataría de grupos familiares en los que al menos existe una persona adulta migrante (titular de la AUH) cuyo hijo nació en el país. A su vez, se trata de un programa destinado a un grupo poblacional (asalariados no

registrados, cuentapropistas de bajos ingresos) en el que la presencia de personas migrantes es mayor en términos relativos a la de nacionales. La presencia de personas migrantes como beneficiarias de la AUH es muy marginal y apenas supera el 1% del total, en línea con la proporción de población total nacida en el extranjero menor de 18 años⁶.

Cuadro n° 3: Beneficiarios de AUH por país de nacimiento y sexo (octubre 2019)

País	Mujeres	%	Varones	%	Total	%
Argentina	2.015.457	98,7%	2.084.773	98,7%	4.100.230	98,7%
Paraguay	12.298	0,6%	12.326	0,6%	24.624	0,6%
Bolivia	9.659	0,5%	9.938	0,5%	19.597	0,5%
Perú	3.036	0,1%	3.309	0,2%	6.345	0,2%
Colombia	276	0,0%	349	0,0%	625	0,0%
Chile	261	0,0%	278	0,0%	539	0,0%
Otros países	1.307	0,1%	1.385	0,1%	2.692	0,1%
Total	2.042.294	100,0%	2.112.358	100,0%	4.154.652	100,0%

Fuente: Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)

6. Según el Censo Nacional de Población en el año 2010 la población nacida en el extranjero menor de 14 años ascendía al 1,4% del total de esa franja de edad, proporción que es muy similar al 1,3% de beneficiarios de la AUH no nacionales.

Sin embargo, la baja presencia de personas migrantes como beneficiarias de la AUH no impidió que se impusieran requisitos temporales para el acceso, exigiéndose en un primer momento tres años de residencia legal en el país. Este requisito fue morigerado con el DNU 840/20, que lo redujo a dos años. Como consecuencia de este impedimento, en febrero de 2020 existían 13.852 extranjeros menores de 18 años con menos de tres años de residencia en el país que quedaban fuera del ámbito de cobertura de la AUH, y representaban el 0,3% de los beneficiarios (ANSES, 2020). Si se eliminara por completo el requisito de antigüedad mínima y la totalidad de dichos niños y niñas fueran incorporados como beneficiarios de la AUH, la participación de los extranjeros en el total crecería al 1,6% (Observatorio sobre Migraciones y Asilo, 2021).

La información oficial disponible no permite cuantificar la cantidad de niños y niñas (potencialmente beneficiarios) que resultan excluidos del ámbito de cobertura de la AUH por el incumplimiento de los requisitos por parte de sus padres (titulares).

En los últimos capítulos de este trabajo se volverá sobre la irrazonabilidad de esta exigencia.

- Ingreso familiar de emergencia

A lo largo del 2020, el IFE permitió sostener los ingresos de casi 10 millones de personas. Aun así, su nivel de cobertura también presenta distinciones entre nacionales y migrantes, y entre varones y mujeres, que deben ser resaltadas.

En primer lugar, las personas migrantes realizaron el 6,6% de las solicitudes. Este dato se encuentra por encima de su participación en el total de la población, pero sería inferior al peso relativo de los y las migrantes en la población objetivo del programa (mayores de 18 años). En efecto, las personas nacidas en otro país representan el 7,1% de los mayores de 25 años⁷, por lo que podría concluirse que, en términos relativos, el IFE habría sido solicitado menos por migrantes que por nacionales. A su vez, dentro de los migrantes al menos el 93% de los solicitantes son nacionales de países del Mercosur⁸.

Cuadro n° 4: AUH. Cobertura y exclusión de personas migrantes

Total beneficiarios (octubre 2019)	4.154.652
Total beneficiarios migrantes (octubre 2019)	54.422
Proporción beneficiarios migrantes sobre el total	1,3%
Total niños y niñas migrantes excluidos (febrero 2020)	13.852
Proporción excluidos sobre el total de beneficiarios	0,3%
Proporción de beneficiarios migrantes y excluidos sobre el total	1,6%

Fuente: elaboración propia con datos de Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), 2020 y respuesta a un pedido de informes.

7. Las estadísticas oficiales disponibles no extienden el corte hasta los 18 años de edad.

8. Utilizamos aquí la referencia amplia al MERCOSUR proveniente de los acuerdos de libre residencia suscriptos a partir de 2002 y que es retomada por la ley 25.871 y sus disposiciones complementarias. Estos acuerdos alcanzan a los siguientes países: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Perú, Colombia y Ecuador. En el ámbito nacional, Argentina también extendió su vigencia a los nacionales de Venezuela.

Cuadro n° 5: IFE solicitados por origen nacional y sexo

País	Mujeres	%	Varones	%	Total	%
Argentina	6.587.516	92,9%	5.943.903	94,0%	12.531.441	93,4%
Paraguay	225.378	3,2%	161.535	2,6%	386.913	2,9%
Bolivia	127.274	1,8%	95.929	1,5%	223.203	1,7%
Perú	64.330	0,9%	44.513	0,7%	108.843	0,8%
Chile	22.817	0,3%	17.296	0,3%	40.113	0,3%
Venezuela	14.797	0,2%	14.507	0,2%	29.304	0,2%
Uruguay	15.763	0,2%	13.480	0,2%	29.243	0,2%
Otros países	30.219	0,4%	32.044	0,5%	62.261	0,5%
Migrantes	500.578	7,1%	379.304	6,0%	879.880	6,6%
Total	7.088.094	100,0%	6.323.207	100,0%	13.411.325	100,0%

Fuente: Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)

Ahora bien, al analizar la cantidad de IFE liquidados se observa una caída de la participación de personas migrantes en el total, que pasaron del 6,6% de las solicitudes al 4,3% de las liquidaciones, proporción que se reduce al 2,5% en el caso de los varones.

La disminución del peso relativo de las personas migrantes en los IFE liquidados respecto de los IFE solicitados se debe a la existencia de tasas de rechazo diferenciales. Mientras que el rechazo de las solicitudes realizadas por argentinos ascendió al 32%, en el caso de las personas migrantes creció al 56,3%. Resulta particularmente llamativo el nivel de rechazo de las solicitudes efectuadas por migrantes varones, puesto que no solo duplican la tasa de rechazo de

los nacionales (73,7% contra 35,2%), sino que también superan en gran medida la tasa de rechazo de las migrantes mujeres (73,7% contra 43,1%).

Finalmente, si bien en términos absolutos representan una proporción menor, no deja de llamar la atención el elevado nivel de rechazos de las solicitudes presentadas por personas migrantes englobados en la categoría "otros países". Según la información proporcionada por la ANSES, casi el 50% corresponde a venezolanos y el otro 50% mayoritariamente a migrantes extra regionales. En este grupo fueron rechazadas 4 de cada 5 solicitudes, y en el caso de los varones el porcentaje de rechazo llega a casi el 90% (ver Cuadro n° 6).

Cuadro n° 6: IFE: ratio de rechazo según origen nacional y sexo

País	Mujeres	Varones	Total
Argentina	29,1%	35,2%	32,0%
Paraguay	38,6%	70,7%	52,0%
Bolivia	33,2%	71,9%	49,8%
Perú	45,4%	71,0%	55,9%
Chile	61,8%	79,2%	69,3%
Uruguay	55,2%	73,6%	63,7%
Otros países	76,3%	88,3%	82,4%
Total	30,1%	37,5%	33,6%
Total migrantes	43,1%	73,7%	56,3%

Fuente: Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)

La información oficial disponible sobre los rechazos no tiene este nivel de desagregación y solo refiere a los datos correspondientes a la primera liquidación del IFE, por lo que su análisis solo permite realizar una aproximación a las razones que explican estas brechas. De allí se desprende que 498.836 rechazos correspondieron a personas extranjeras, lo que implica un 11% del total de solicitudes no otorgadas. Sin embargo, ello no supone que todos los rechazos se deban a su origen nacional o por razones vinculadas a su situación migratoria, pudiendo explicarse por causales que aplican indistintamente a nacionales y extranjeros (por ejemplo la existencia de una relación de dependencia por parte del solicitante o un miembro de su grupo familiar que por sí sola explica casi la mitad de los rechazos). Estas últimas explican, como mínimo, el 46% de los rechazos a personas migrantes (Cuadro n° 7).

Los rechazos potencialmente vinculados a razones migratorias se clasifican en “datos insuficientes”, “sin requisito de residencia” y “residencia no permanente”, y representan el 5,9% del total. De la información volcada en el Cuadro n° 8 se desprende que los rechazos estrictamente vinculados con razones migratorias (sin requisito de residencia y

residencia no permanente) representan el 1,6% del total, dado que aquellas solicitudes denegadas por “datos insuficientes” podrían referirse tanto a información vinculada a su situación migratoria como a otros “datos”. Nuevamente, la falta de una desagregación mayor dificulta un análisis más detallado, pero puede señalarse que en caso de haber aceptado las solicitudes de todas las personas migrantes “sin requisito de residencia” o “residencia no permanente” la tasa de rechazo para las personas migrantes pasaría a ser mucho más parecida a la de los nacionales (26% contra 32,4%)⁹. En otras palabras, una parte importante de la amplia brecha existente entre la tasa de rechazo de solicitudes del IFE entre personas nacionales y personas migrantes se explicaría por razones estrictamente migratorias.

- Pensiones no contributivas por invalidez

Las pensiones no contributivas por invalidez son un mecanismo que garantiza un ingreso mínimo y cobertura de salud a un grupo poblacional que se encuentra en una situación mayor de vulnerabilidad. Aquí la participación de las personas migrantes es minoritaria, encontrándose muy por debajo de la participación de la población migrante sobre el total.

Cuadro n° 7: IFE – Rechazos vinculados a razones migratorias

	Cantidad
Total rechazos extranjeros	498.836
<i>Rechazos potencialmente atribuibles a razones migratorias</i>	<i>269.621</i>
<i>Extranjero con datos insuficientes</i>	<i>(198.756)</i>
<i>Extranjero sin requisito de residencia</i>	<i>(57.110)</i>
<i>Residencia no permanente</i>	<i>(13.755)</i>
<i>Rechazos extranjeros por otras razones</i>	<i>229.215</i>
Total rechazos	4.554.262
Proporción rechazos potencialmente atribuibles a razones migratorias sobre el total	5,9%
Proporción rechazos potencialmente atribuibles a razones migratorias sobre el total (excluido “datos insuficientes”)	1,6%

Fuente: Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), 2020 b.

9. Estas tasas de rechazo corresponden a la primera liquidación del IFE. De allí la diferencia con la información del cuadro n° 6 respecto a los nacionales (32,4% en la primera liquidación vs. 32% en la segunda).

Cuadro n° 8: Pensiones no contributivas por invalidez por país de origen – mayores de 18 años (octubre 2019)

País	Mujeres	%	Varones	%	Total	%
Argentina	509.122	97,8%	509.490	98,2%	1.018.612	98,0%
Paraguay	3.828	0,7%	2.924	0,6%	6.752	0,6%
Chile	2.681	0,5%	1.922	0,4%	4.603	0,4%
Bolivia	2.309	0,4%	1.892	0,4%	4.201	0,4%
Uruguay	1.087	0,2%	902	0,2%	1.989	0,2%
Brasil	650	0,1%	655	0,1%	1.305	0,1%
Otros países	792	0,2%	994	0,2%	1.786	0,2%
Total	520.469	100,0%	518.779	100,0%	1.039.248	100,0%

Fuente: Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)

56

Si la participación de personas migrantes en la distribución de pensiones no contributivas por invalidez es menor en términos relativos a su participación en el total de la población (2% contra un 5,3%), dicha brecha es total en el caso de los menores de 18 años. Opera en su plenitud el requisito de 20 años de residencia para las personas migrantes que pretendan acceder a una pensión de estas características¹⁰ y en el mes de octubre los registros de la ANSES tan solo daban cuenta de dos pensiones por invalidez otorgadas a menores de 18 años de nacionalidad peruana y un total de 119.136 otorgadas a personas de nacionalidad argentina.

Estimación de máxima de la población migrante potencialmente excluida como beneficiaria de los programas de transferencia de ingresos

La participación de personas migrantes en los programas de transferencia de ingresos de mayor alcance es inferior a su peso relativo en el total de la población relevada por la EPH (5,3% en el total de aglomerados 7,1% en los mayores de 25 años).

En efecto, las personas migrantes representan el 1,3% de los beneficiarios de la AUH, el 4,3% de quienes percibieron el IFE y el 2% de las pensiones no contributivas por invalidez (ver Cuadros n° 3, 6 y 8).

Resulta necesario interrogarse acerca de las razones que explican esta brecha, ya que ellas podrían estar dando cuenta de problemas de cobertura dentro de la propia lógica de cada uno de estos programas, o de exclusiones que requerirían ser analizadas desde otra perspectiva.

No todas las personas migrantes pueden acceder a estos programas dadas las exclusiones previstas en su diseño institucional. Por ende, será necesario cuantificar la población objetivo de los programas de transferencia de ingresos a fin de identificar qué proporción de las personas migrantes son excluidas formalmente y si, como es el caso, la baja tasa de cobertura corresponde a situaciones de hecho y a obstáculos para-normativos. Las fuentes de información oficiales para efectuar esta estimación presentan dificultades, puesto que los

10. Ello a pesar de la declaración de inconstitucionalidad del art. 1 del anexo del decreto 432/97 efectuada por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso "Reyes Aguilera, Daniela c. Estado Nacional", sentencia dictada el 4 de septiembre de 2007.

objetivos con los cuales fueron diseñadas son muy distintos. Sin embargo, el análisis de los microdatos de la EPH nos permite efectuar una primera aproximación que servirá como variable *proxy*.

Este análisis permite efectuar una estimación de máxima sobre el impacto de las restricciones normativas establecidas en el diseño institucional del IFE y la AUH, en este último caso referidas a sus titulares y no a sus beneficiarios. Por el contrario, resulta imposible estimar el alcance potencial de las exclusiones a las pensiones no contributivas por invalidez, ya que no se cuenta con parámetros fiables que permitan realizar este cálculo.

Existen dos grupos institucionalmente excluidos de los programas de transferencia de ingresos. Por un lado, las personas migrantes en situación irregular; por el otro, quienes a pesar de haber regularizado su situación migratoria no cuentan con la antigüedad exigida por la norma o, que aun estando en situación regular y con una antigüedad mayor, no cuentan con DNI.

Las fuentes de información disponibles en general, y la EPH en particular, no distinguen entre migrantes en situación regular o irregular. Esta última, por su parte, identifica a aquellas personas migrantes que hace cinco años ya residían en el país y a aquellas que lo hacían en el extranjero. En consecuencia, solo es posible aproximarse a una cuantificación de estos dos grupos, que sin embargo será muy ilustrativa para identificar los principales obstáculos que enfrentan estos programas.

Existen dos distinciones que son particularmente relevantes: el país de origen de las personas migrantes, considerando los grupos Mercosur y extra Mercosur, y el tiempo de residencia en el país, considerando quienes hace cinco años ya residían en Argentina y quienes por entonces lo hacían en el extranjero. A su vez, en algunos casos en particular será importante incluir referencias a la situación ocupacional. La importancia de estas distinciones radica en que la población objetivo de los programas analizados incluye a los migrantes en situación regular, o que reúnen las condiciones para regularizar su situación migratoria, con la única excepción de aquellos que no cuentan con una antigüedad mínima en la residencia (por más que esta sea regular).

En primer lugar, el 83,9% de las personas migrantes relevadas por la EPH provienen de países del Mercosur, mientras que solo el 16,1% es originario de otros países.

Este es el primer paso para identificar el grupo poblacional excluido del ámbito de cobertura de los programas de transferencia de ingreso. En efecto, la posibilidad de regularizar la situación migratoria es más sencilla para los migrantes Mercosur que para los migrantes extra Mercosur, dado el criterio establecido en el art. 23 inc. "l" de la ley 25.871. Mientras los primeros pueden solicitar una residencia regular por su nacionalidad, los segundos deben remitirse a algún otro criterio. Por ende, su tratamiento a los fines de cuantificar el impacto de las exclusiones normativas debe ser diferenciado.

Cuadro n° 9: Personas migrantes según región de origen

	Personas	% sobre migrantes	% sobre población EPH
Mercosur	1.256.124	83,9	4,4
Extra Mercosur	240.632	16,1	0,9
Total	1.496.756	100	5,3

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPH – INDEC.

En cuanto a los migrantes Mercosur la regla debería ser la regularidad, puesto que todos ellos tienen per se un criterio migratorio¹¹, por lo que el rechazo a un pedido de residencia solo podría fundarse en la existencia de impedimentos que son de por sí excepcionales. En este sentido, el objetivo de los programas de transferencia de ingresos aquí analizados incluye como población objetivo no solo a aquellos migrantes que ya se encuentran en situación de regularidad migratoria, sino a todos aquellos que están en condiciones de acceder a dicha condición y que poseen una residencia en el país superior a la establecida en cada norma. La racionalidad de esta exclusión no tendría que ver con la existencia de límites presupuestarios, sino más bien con evitar que el acceso a estas prestaciones generase un supuesto “efecto llamada” sobre personas que actualmente residen en el extranjero.

De esta manera, puede asumirse que los migrantes Mercosur que se encuentran en el país desde hace más de cinco años en su totalidad quedan incluidos dentro del objetivo de cobertura de estos programas y que, aun en los casos en los que no

se haya accedido a la regularidad migratoria, este también es un objetivo buscado por la legislación migratoria. En el Cuadro n° 10 puede apreciarse qué proporción de los migrantes Mercosur son relativamente recientes, en tanto residían en el extranjero hace cinco años, y qué proporción ya está radicada en nuestro país desde hace más de cinco años.

El universo de los migrantes Mercosur potencialmente excluidos por no contar con la residencia mínima puede reducirse aún más, ya que existen algunas categorías de estas personas que están fuera del alcance de estos programas. La EPH permite restar a los menores de 10 años y a aquellos asalariados en relación de dependencia que cuentan con aporte jubilatorio. Los primeros porque por definición están fuera del diseño institucional de los programas destinados a personas en edad activa; los segundos, porque la existencia de aportes jubilatorios da cuenta de se trata de personas que tienen una inserción en el mercado de trabajo que, en principio, los mantiene al margen de la necesidad de contar con la cobertura de este tipo de programas¹².

Cuadro n° 10: Migrantes Mercosur según lugar de residencia hace cinco años

País de residencia	Personas	% sobre migrantes Mercosur	% sobre población EPH
Argentina	1.061.561	84,5%	3,7%
Extranjero	191.154	15,2%	0,7%
No había nacido	3.409	0,3%	0,0%
Total	1.256.124	100%	4,4%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPH – INDEC.

Cuadro n° 11: Programas de transferencia de ingresos – Universo potencial de exclusión de migrantes Mercosur (estimación de máxima)

Categoría	Personas
Migrantes Mercosur recientes (menos de cinco años de residencia)	191.154
<i>Menores de 10 años</i>	- 14.453
<i>Asalariados con descuento jubilatorio</i>	- 36.359
Universo potencial de exclusión (estimación de máxima)	140.342

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPH – INDEC.

11. A los fines de solicitar su residencia en el país las personas migrantes deben contar con un criterio migratorio, es decir, una razón que justifique normativamente su pedido.

12. La reducción podría ser aún mayor ya que la EPH solo permite hacer el corte en cinco años de residencia en el país, cuando la reglamentación de los programas analizados suele requerir entre dos y tres.

Este universo incluye a muchas personas migrantes que por otras razones (edad, situación ocupacional, etc.) están fuera del alcance del diseño institucional de estos programas. Por un lado, una parte de ese total son niños y adolescentes entre 10 y 18 años que la EPH no permite cuantificar; por otro lado, casi la mitad del universo ajustado de potencial exclusión al cuarto trimestre de 2019 revistaba en la categoría de inactivo, encontrándose allí no solo niños y jóvenes, sino también adultos que pueden formar parte de un grupo familiar en el que existen fuentes de ingreso incluso provenientes de empleos formales¹³.

En cuanto a los migrantes extra Mercosur la regla es la inversa. Al no tener un criterio migratorio por nacionalidad la regularización migratoria en este caso depende de la posibilidad de recurrir a otra categoría prevista por la ley. A los fines de realizar una estimación de máxima, se considera a la totalidad de los migrantes extra Mercosur como potencialmente excluidos del ámbito de cobertura

de los programas de transferencia de ingresos. Sin embargo, también aquí es posible realizar algunos ajustes en función de las características personales de este grupo. En el Cuadro n° 12 se puede apreciar, a grandes rasgos, la conformación de este grupo, distinguiendo entre personas que hace cinco años residían en el país y quienes lo hacían en el extranjero.

Para estimar que proporción de este grupo encuadra dentro de las exclusiones normativas es necesario realizar algunos ajustes adicionales. En este caso, a los menores de 10 años y a los asalariados con descuento jubilatorio deberán sumarse los inactivos que residen en el país desde hace más de cinco años, puesto que puede inferirse que se trata de un grupo poblacional en el que tienen un fuerte peso las personas migrantes que ya se encuentran jubiladas o pensionadas, en su mayoría originarias de países europeos¹⁴. La estimación resultante se plasma en el Cuadro n° 13.

Cuadro n° 12: Migrantes extra Mercosur según lugar de residencia hace cinco años

País de residencia	Personas	% sobre migrantes extra Mercosur	% sobre población
Argentina	223.508	92,9%	0,8%
Extranjero	13.413	5,6%	0,1%
No había nacido	3.711	1,5%	0,0%
Total	240.632	100%	0,8%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPH – INDEC.

13. Por ejemplo de la EPH surge que 66.617 migrantes Mercosur con menos de cinco años de residencia en el país cuentan con una cobertura de salud a través de una obra social (incluyendo el PAMI), cifra que casi duplica a la totalidad de asalariados registrados dentro del mismo universo y que se explica por la extensión de dicha cobertura a integrantes del grupo familiar que en términos ocupacionales pueden revestir la calidad de inactivos, desocupados u ocupados sin aportes jubilatorios.

14. Este razonamiento se refuerza al comparar la tasa de inactividad y los niveles y tipo de cobertura de salud que declaran los migrantes extra Mercosur con una residencia mayor a cinco años en el país. La tasa de inactividad en este grupo poblacional ronda el 70%, muy por encima de los niveles de inactividad de cualquier otro grupo de migrantes o incluso de nacionales. A su vez, también el 70% de los migrantes extra Mercosur con más de cinco años de residencia en el país declaran tener una cobertura de salud a través de una obra social (incluyendo el PAMI)

Cuadro n° 13: Programas de transferencia de ingresos – Universo potencial de exclusión de migrantes extra Mercosur (estimación de máxima)

Categoría	Personas
Migrantes extra Mercosur	236.921
<i>Menores de 10 años</i>	- 2.332
<i>Asalariados con descuento jubilatorio</i>	- 28.379
<i>Inactivos con más de cinco años de residencia</i>	- 157.481
Universo potencial de exclusión (estimación de máxima)	48.729

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPH – INDEC.

Al igual que en el caso de los migrantes Mercosur, se trata de una estimación de máxima sobre los potenciales excluidos del ámbito de cobertura de los programas de transferencia de ingresos. Aun así, ambas estimaciones nos permiten identificar la cantidad máxima de personas migrantes excluidas de los programas de transferencia de ingresos por obstáculos que surgen de la regulación normativa. Su cuantía y participación relativa sobre el total de migrantes potencialmente elegibles se sintetiza en el Cuadro n° 14.

La información analizada hasta aquí muestra que las restricciones normativas contenidas en los programas de transferencia de ingresos que limitan el acceso a una determinada categoría de migrantes -aquellos que no reúnen los requisitos para regularizar su situación migratoria y aquellos que reuniéndolos no cuentan con un mínimo de residencia en el país- alcanzan como máximo al 12,6% de las personas migrantes. Para poner otro punto de comparación, si en el caso del IFE se hubieran removido los requisitos referidos a los dos años de residencia legal en el país anteriores al 31 de marzo de 2020 y la totalidad de las perso-

nas migrantes potencialmente afectadas hubieran solicitado incorporarse al programa el incremento total de la cantidad de beneficiarios hubiera sido de apenas el 2,1% sobre el total de casos comprendidos en la primera liquidación.

Esta es una estimación de máxima, dadas las limitaciones de la fuente utilizada. En efecto, dentro de ese 12,6% se encuentran niños, niñas y adolescentes de entre 10 y 18 años, personas migrantes que se encuentran en una situación regular en el país y que cuentan con una antigüedad en su residencia superior a la requerida en el programa en cuestión pero inferior a cinco años, personas migrantes inactivas que no requieren o califican para estos programas por estar jubiladas (para el caso de los migrantes Mercosur) o por integrar grupos familiares que tienen ingresos provenientes de otras fuentes incluyendo empleos registrados de otros integrantes del núcleo familiar, etc. Por ello mismo, el impacto de la remoción de las restricciones normativas al acceso por parte de personas migrantes a los programas de transferencia de ingresos sería aún mucho más acotado en términos presupuestarios.

Cuadro n° 14: Migrantes excluidos por restricciones normativas (estimación de máxima) – Síntesis

	Personas	% sobre migrantes	% sobre población
Mercosur	140.342	9,4%	0,5%
Extra Mercosur	48.729	3,3%	0,2%
Total	189.071	12,6%	0,7%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la EPH – INDEC.

Sin embargo, la cantidad de personas migrantes que en la práctica no han podido acceder a este tipo de programas es mayor, tal como surge de la información de la ANSES en su informe de evaluación sobre el IFE¹⁵. En estos casos la exclusión de muchas personas migrantes no se explicaría por la existencia de obstáculos normativos vinculados a la exigencia de una residencia legal o a determinada antigüedad, sino que habría que buscarlos en los déficits de la política pública tendiente a facilitar y promover la regularización y el acceso al DNI de aquellas personas que están en condiciones de hacerlo con relativa facilidad en los términos de la ley 25.871.

Evaluación preliminar de las restricciones normativas y las exclusiones a los programas de transferencia de ingresos

La participación de las personas migrantes en los programas de transferencia de ingresos es inferior a su participación en la población total. Ello podría ser esperable dada la exigencia de mayores requisitos para este grupo poblacional, aunque al mismo tiempo podría estar compensado por un mayor peso relativo de los migrantes en la población objetivo de dichos programas, mayoritariamente conformada por personas que están insertas en el mercado informal de fuerza de trabajo o que se desempeñan por cuenta propia en condiciones de informalidad o percibiendo muy bajos ingresos.

En algunos programas la exclusión normativa de personas migrantes tiene un efecto marginal. En el caso de la AUH a comienzos del 2020 alcanzaba a apenas 13.852 menores de 18 años (el 0,3% del total), cifra que seguramente se reducirá a partir del cambio en la reglamentación aprobado en noviembre de 2020 (de 3 a 2 años de antigüedad en la residencia). La subsistencia de este requisito, dada la cuantía de la población afectada, parece no tener mucho sentido. Al menos en el plano presupuestario su impacto es insignificante.

En el caso del IFE la participación relativa de la población migrante es mayor, pero sigue estando por debajo de su participación en la población

total. En este caso, aún si se incorporaran la totalidad de las personas migrantes cuya solicitud fue rechazada por cuestiones migratorias el impacto sobre el total de beneficiarios sería de apenas un 3%. La información disponible no permite dar cuenta de si estos rechazos corresponden a personas que no cumplen con los requisitos previstos en la reglamentación, si se trata de otras razones que en los hechos operarían como trabas de facto o si previsiblemente existen situaciones que encuadrarían en uno u otro caso. Aun así, los datos de la EPH muestran que la cantidad de personas migrantes expresamente excluidas de este programa, ya sea por no poder regularizar su situación migratoria ante la falta de criterio o por no contar con la antigüedad mínima requerida, sería significativamente menor a la cantidad de rechazos por razones migratorias.

Como consecuencia, pueden esbozarse algunas respuestas preliminares a los interrogantes que se plantearon al comienzo de esta sección. Por un lado, los déficits de cobertura de los programas de transferencia de ingresos sobre las personas migrantes parecerían originarse en vías de hecho de la administración o en una deficiente política sobre regularización migratoria de personas que residen en el país desde hace años y que por distintos obstáculos burocráticos no ha podido acceder a tal situación. Por el contrario, los rechazos vinculados a la falta de cumplimiento de los requisitos normativos, imposibilidad de regularizar la situación migratoria y falta de antigüedad mínima en la residencia, constituyen un universo mucho más reducido.

ANÁLISIS DE LOS PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS DESDE UNA PERSPECTIVA DE DERECHOS

Obstáculos para el acceso y grupos poblacionales excluidos

Los programas de transferencia de ingresos analizados en este trabajo incluyen, en su diseño e implementación, las siguientes restricciones que obstaculizan su expansión:

15. Fuente: ANSES, 2020 b.

- Restricciones normativas derivadas del estatus de residencia;
- Restricciones normativas derivadas de la antigüedad de la residencia;
- Restricciones normativas originadas en el hecho de no contar con DNI;
- Restricciones fácticas originadas en el hecho de no contar con DNI (aplicable a programas que no lo exigen);
- Restricciones normativas derivadas del estatus de residencia de los padres de los beneficiarios y/o de su carencia de DNI (aplicable a niños, niñas y adolescentes sin perjuicio de su nacionalidad y de su estatus migratorio).

Como consecuencia de ello es posible diferenciar entre el universo normativo de exclusión, conformado por el conjunto de personas que no reúnen los requisitos establecidos en la regulación, y el universo fáctico de exclusión, conformado por el conjunto de personas que aun reuniendo los requisitos, tanto actual como potencialmente, no acceden por obstáculos en el proceso administrativo. Estos universos pueden ser analizados desde el diseño (universo normativo) y la implementación (universo fáctico) de las políticas públicas, en tanto los estándares de DD.HH deben aplicarse en ambas dimensiones. Los grupos poblacionales que quedan fuera del ámbito de cobertura de los programas de transferencia de ingresos, ya sea por la existencia de obstáculos normativos o fácticos son:

- Migrantes en situación irregular: aplica a todos los programas e incluye tanto a aquellos migrantes que no poseen criterio migratorio como a quienes sí lo poseen;
- Migrantes en situación regular, con o sin DNI, con una antigüedad en su residencia inferior a

la requerida en la normativa: aplica a todos los programas;

- Migrantes en situación regular que no cuentan con DNI: aplica a todos los programas, normativamente en el caso de la AUH y las pensiones no contributivas, fácticamente en el caso del IFE;
- Nacionales cuyos padres se encuentran en una de las situaciones anteriores: aplica a la AUH.

En tanto se trata de grupos poblacionales que se encuentran en situaciones distintas, cada uno de ellos merecería un tratamiento específico. En algunos casos enfrentan exclusiones irrazonables que difícilmente podrían sortear un test de constitucionalidad, en otros vías de hecho de la administración que impone en la implementación un requisito no previsto normativamente en el programa en cuestión, y finalmente existen casos donde las exclusiones deberían ser analizadas no solo en función del marco normativo aplicable sino también de los objetivos de la política pública respectiva.

Exclusiones normativas contrarias a la legislación vigente y a los tratados internacionales de protección de los derechos humanos

En este primer grupo se encuentran las exclusiones que la reglamentación de la AUH aplica sobre niños, niñas y adolescentes menores de 18 años en función del estatus migratorio de sus padres. Aquí ya no solo se trata de una discriminación contra migrantes en situación regular con una residencia superior a la exigida por la regulación (dos años), sino que también alcanza a nacionales que no pueden acceder a las prestaciones de la AUH como consecuencia del estatus migratorio de sus padres¹⁶.

El establecimiento de un trato discriminatorio que afecta a niños, niñas y adolescentes como con-

16. La existencia de un circuito específico previsto en el Ministerio de Desarrollo Social para canalizar los reclamos presentados por potenciales beneficiarios de la AUH de nacionalidad argentina que no pueden acceder por los canales normales debido a la falta de cumplimiento de algún requisito por parte de sus padres (irregularidad migratoria, carencia de DNI), si bien puede contribuir a solucionar dichos casos individuales, no hace más que confirmar la existencia del trato discriminatorio y su irracionalidad.

secuencia de una característica atribuible a sus padres carece de toda justificación. En este caso ni siquiera resulta necesario explayarse sobre los estándares provenientes del Derecho Internacional de los Derechos Humanos referidos a la prohibición de discriminación, por cuanto su consideración será pertinente cuando la categoría que origina el trato desigual refiera a la persona afectada, mas no cuando ella se dirige a un tercero sobre el cual el afectado no posee ningún tipo de control¹⁷.

El segundo grupo de exclusiones normativas que resulta contrario a la legislación nacional e internacional está conformado por las restricciones impuestas a migrantes en situación regular que poseen DNI y que no cuentan con la antigüedad mínima exigida en la regulación del programa en cuestión. En el caso de las pensiones no contributivas por invalidez, la exigencia de 20 años continuos de residencia prevista en el decreto 432/97 ya fue declarada inconstitucional por la Corte Suprema de Justicia de la Nación¹⁸.

Cabe preguntarse si los criterios planteados por la Corte en dicho fallo pueden hacerse extensivos a otras situaciones donde la antigüedad en la residencia exigida para acceder a las prestaciones establecidas es sensiblemente menor, considerando en particular que tanto la AUH como el IFE exigen una antigüedad de dos años para el caso de migrantes en situación regular.

En el caso “Reyes Aguilera” los jueces Petracchi y Argibay señalaron que el decreto 432/97, en tanto establece un trato diferenciado entre nacionales y extranjeros, imponiendo a estos últimos mayores exigencias para acceder a un beneficio otorgado por el Estado, está directamente contrapuesto con las

reglas constitucionales que prohíben un trato discriminatorio en razón del origen nacional (artículo 20 de la Constitución Nacional, artículo 1.1 del Pacto de San José de Costa Rica, artículo 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos). Como consecuencia de ello consideraron a la categorización realizada por el decreto como sospechosa de discriminación, estableciendo sobre ella una presunción de inconstitucionalidad.

Establecida esta presunción se invierte la carga de la prueba y es el Estado quien deberá realizar:

“una cuidadosa prueba sobre los **fin**es que había intentado resguardar y sobre los **me**dios que había utilizado a tal efecto. En cuanto a los primeros, deben ser sustanciales y no bastará que sean meramente convenientes. En cuanto a los segundos, será insuficiente una genérica ‘adecuación’ a los fines, sino que deberá juzgarse si los promueven efectivamente y, además, si no existen otras alternativas menos restrictivas para los derechos en juego que las impuestas por la regulación cuestionada”.¹⁹

Sobre estas bases deberá analizarse si la imposibilidad de acceder a estos programas por cierto grupo de migrantes, lo que implica una afectación al derecho a la seguridad social, resulta justificada teniendo en consideración dicha relación entre fines y medios. Si bien en este caso los argumentos que sostendrían las exclusiones no han sido explicitados, es posible prever que la existencia de restricciones presupuestarias podría estar en el centro de ellos.

17. Esta restricción fue cuestionada por la Cámara Federal de Corrientes en el caso “Soares Souza, MC, en representación de sus hijos menores c. ANSES”, Expte. 482/2020, sentencia del 4 de junio de 2020. Allí la actora, de nacionalidad brasileña, debió iniciar una acción judicial ante la negativa de hecho de la demandada a iniciar su pedido de la AUH para sus dos hijos argentinos, dado que ella no podía acreditar tres años continuados de residencia en el país, aun a pesar de contar con DNI argentino para extranjeros, sumado a que el padre de sus hijos, ciudadano argentino, había fallecido. La resolución judicial se limitó a tratar una medida cautelar, que fue receptada favorablemente luego de su rechazo en primera instancia.

18. El criterio de la CSJN en el caso “Reyes Aguilera” fue reproducido por el Juzgado en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo Federal de La Plata n° 2 en el caso “MC, GT c. Estado Nacional” Expte. 31334/2014, sentencia de agosto de 2015. Resulta importante destacar que en ambos casos el reclamo fue presentado a partir de la vinculación de los accionantes con Clínicas Jurídicas de Interés Público, lo que da cuenta de la dificultad para recurrir a este tipo de mecanismos por parte de las personas afectadas y sienta interrogantes acerca del universo potencial de damnificados que, al no contar con herramientas institucionales asequibles, ya sea por desconocimiento o por los costos que ellas insumen, no pueden efectuar planteos similares.

19. CSJN, “Reyes Aguilera c. Estado Nacional”, voto concurrente de los jueces Petracchi y Argibay, el resaltado en el original, septiembre de 2007.

Al respecto Petracchi y Argibay afirmaron que la argumentación:

“referida a los límites presupuestarios que condicionarían la concesión de las pensiones (...) no puede en modo alguno justificar una clasificación por el origen nacional como la que el decreto contiene, ya que si bien es cierto que el Estado debe, en principio, atenerse al presupuesto que se destina a una cierta actividad o prestación pública, resulta evidente que no puede pretender alcanzar tales fines haciendo destinatarios exclusivos de los costos de tal restricción a los extranjeros radicados en el país, a quienes la Constitución ha invitado para que habiten en nuestro territorio (Preámbulo; artículo 25). En otras palabras: las dificultades presupuestarias, si existieren, no pueden discriminar entre nacionales y extranjeros y afectar sólo a estos últimos”.

Esta línea argumental ha sido sostenida por la Cámara Federal de Apelaciones de Comodoro Rivadavia al resolver un reclamo presentado por una persona migrante que cumplía con todos los requisitos previstos en la reglamentación de la AUH y que cuestionaba la negativa de la ANSES a otorgar dicha prestación por la falta de cumplimiento de la residencia mínima por parte de sus hijos. En este caso, la Cámara hizo lugar al planteo, que había sido rechazado en primera instancia, y sostuvo que esta exigencia implica limitar derechos reconocidos por leyes nacionales de jerarquía superior. Entre las que citó se encuentran: la ley 25.871 (migraciones) y la ley 26.061 (protección integral de derechos de niñas, niños y adolescentes), y los tratados internacionales de derechos humanos²⁰.

El cuestionamiento de la antigüedad mínima de residencia para poder acceder a las prestaciones no contributivas, tanto en el caso de la pensión por invalidez como de la AUH, también fue retomado por los órganos de control de los tratados internacionales. El Comité de Derechos Económi-

cos, Sociales y Culturales (Comité DESC, 2018) señaló su preocupación por:

“las barreras a la regularización y acceso a servicios sociales de los migrantes” y por “el impacto negativo del requisito de largo periodo de residencia legal en el país para el acceso a la protección social, que obstaculiza la integración local de los refugiados y solicitantes de asilo (art. 2(2))”, para posteriormente recomendar la eliminación de “las barreras legales y administrativas que impiden el acceso a las políticas sociales de los migrantes y facilitar su regularización, en particular flexibilizando el requisito de residencia legal para acceder a la Asignación Universal por Hijo”.

Este razonamiento puede hacerse extensivo a la exigencia de contar con DNI para la tramitación de prestaciones como la AUH y las pensiones por discapacidad, en tanto ello excluye -sin razón alguna- a aquellas personas migrantes que, estando en situación regular, por distintas razones no han podido acceder al DNI. Al respecto, la duración del trámite administrativo para acceder al DNI puede extenderse por varios meses, e incluso más, período en el cual la persona migrante se encuentra en situación migratoria regular, pero sin poder acceder a aquellas prestaciones sociales para las cuales la posesión del DNI se transforma en un requisito infranqueable.

Estas restricciones también fueron cuestionadas por el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CTM, 2019) en su informe periódico sobre la situación de los derechos de las personas migrantes en Argentina, donde señaló que:

“preocupa al Comité que los trabajadores migratorios sigan teniendo dificultades para acceder al sistema de seguridad social, en particular en lo que respecta a las prestaciones sociales no contributivas que requieren largos períodos de residencia legal, como la

20. Cámara Federal de Apelaciones de Comodoro Rivadavia, “SA, T.c. ANSES UDAI Río Gallegos”, agosto de 2016.

pensión de invalidez, en la que se exige un mínimo de 20 años de residencia legal y, por lo tanto, se excluye a todos los hijos de trabajadores migratorios con discapacidad”.

En síntesis, el establecimiento de un trato discriminatorio a niños, niñas y adolescentes vinculado al origen nacional de sus padres y la exigencia de una antigüedad mínima de 20 años en la residencia para el caso de las pensiones no contributivas por invalidez, constituyen restricciones que difícilmente puedan sortear un test de razonabilidad a la luz de la legislación nacional e internacional vigente. Por su parte, la obligación de contar con DNI para el caso de los migrantes en situación regular y la exigencia de una antigüedad mínima de dos años en la residencia deberían ser analizadas a la luz de aquella relación entre fines y medios con el objetivo de identificar si ellas pueden ser justificables como restricciones normativas que vedan el acceso a la seguridad social de las personas migrantes que reúnen la totalidad de los requisitos previstos en cada uno de los programas respectivos.

Exigencia de requisitos no establecidos en la reglamentación

La exigencia de DNI suele constituir un obstáculo insalvable para la expansión de la cobertura de los programas de transferencia de ingresos. En algunos casos (AUH, pensiones no contributivas) este requisito está previsto en la reglamentación, mientras que en otros (IFE) no lo está.

Sin embargo, en este último caso la posesión del DNI fue exigida durante el proceso de implementación. Ello implicó la exclusión de personas migrantes que, aun cumpliendo con la totalidad de los requisitos (regularidad migratoria y antigüedad mínima), no pudieron acceder por carecer de DNI. Ello afectó a personas migrantes que residen legalmente en el país, pero que solo cuentan con una “residencia precaria”, la que los habilita a ejercer un conjunto de acciones, entre ellas traba-

jar, pero que no basta para llevar adelante aquellos trámites para los cuales se exija el DNI.

El rechazo, o la no tramitación, de solicitudes de IFE efectuadas por personas extranjeras por carecer de DNI fueron una vía de hecho de la administración, lo que de por sí importa un comportamiento ilegítimo sin necesidad de considerar esta situación desde una perspectiva de derechos.

Tanto el requisito de poseer DNI como la antigüedad mínima de dos años de residencia legal para acceder al IFE fueron cuestionadas en sede judicial:

“de aplicarse taxativamente el requisito del tiempo requerido de residencia mínima en el país implicaría someter a quien reclama a una situación de una mayor vulnerabilidad social y fragilidad de su pequeño núcleo familiar en la Argentina. [...] Realizar diferencias entre los migrantes en nuestro país con necesidades básicas insatisfechas, de acuerdo con la cantidad de tiempo que registran viviendo en nuestro país, no se aviene con la garantía de igualdad, de no discriminación, de favorabilidad y de no regresión que caracterizan a la Seguridad Social y son receptadas en nuestra Constitución Nacional y en los Tratados Internacionales sobre Derechos Humanos”.²¹

A su vez, en un caso análogo se sostuvo que la necesidad de contar con DNI, si bien no estaba prevista en la norma que creó el IFE, se derivaba genéricamente de las disposiciones de la ley 17.671. Sin embargo, el pronunciamiento judicial destacó que la falta de DNI no podía constituir un obstáculo para acceder al IFE en el caso de una persona migrante en situación regular, con residencia precaria, y que era la Dirección Nacional de Migraciones la que debía adoptar en el menor tiempo posible las medidas tendientes a resolver el pedido de otorgamiento del DNI. En paralelo, ordenó a la ANSES que verifique el cumplimiento de los restantes requisitos exigidos por la reglamentación del IFE y, en su caso, otorgue dicha prestación a la reclamante.²²

21. Juzgado Federal de la Seguridad Social n° 1, “DS, RD c. Poder Ejecutivo Nacional y otro”, Expte. 11641/2020, agosto de 2020.

22. Juzgado Federal de la Seguridad Social n° 1, “Polanco Familia, DA c. ANSES”, Expte. 11633/2020, julio de 2020.

Exclusión normativa de los migrantes en situación irregular

Finalmente, cabe abordar la situación de las personas migrantes en situación irregular, que en todos los casos analizados se encuentran excluidas normativamente del ámbito de cobertura de los programas de transferencia de ingresos.

Estas exclusiones constituyen una valla insalvable incluso para aquellas personas migrantes que poseen criterio migratorio y que, por la razón que fuere, no han iniciado el trámite para regularizar su situación. La lógica de esta restricción es la opuesta al sistema previsto para el ejercicio de los derechos sociales establecido en la ley de migraciones, donde el principio general es el acceso a los derechos sociales que, a su vez, son vistos como un mecanismo que permitiría incrementar los niveles de regularidad.

Mientras la ley 25.871 apunta a fomentar la regularidad migratoria y, simultáneamente, a garantizar el acceso a los derechos sociales, las restricciones previstas en programas como los aquí analizados, en tanto impiden su expansión a personas migrantes en situación irregular, funcionan de manera opuesta: no solo limitan su efectividad como mecanismos de garantía del derecho a la seguridad social, sino que tampoco contribuyen para impulsar la regularización de personas migrantes que podrían hacerlo.

Este punto es particularmente importante en Argentina habida cuenta de que la amplia mayoría de las personas migrantes que habitan en el país podrían obtener su residencia legal en virtud de su nacionalidad. En tal sentido, nada obstaría a que los funcionarios públicos de la ANSES (en el caso de la AUH y el IFE) o el Ministerio de Desarrollo Social (en el caso de las pensiones no contributivas por invalidez) cumplieran la misma función que la ley 25.871 (arts. 7 y 8) les asigna a los responsables de establecimientos educativos o sanitarios, quienes tienen la obligación de orientar y asesorar para subsanar situaciones de irregularidad migratoria.

Este mecanismo podría no ser idóneo para extender la cobertura de estos programas a los migrantes extra Mercosur. En este caso el planteo debe-

ría ser analizado desde la relación entre medios y fines, teniendo en cuenta que se trata del grupo poblacional que presenta situaciones de mayor vulnerabilidad de derechos, al tiempo que su impacto en el universo de cobertura sería marginal.

Aquí es donde la dicotomía regularidad -irregularidad presenta sus límites como mecanismo que fija un umbral de inclusión- exclusión del ámbito de cobertura de las políticas públicas (Castles, 2013; CAREF, 2019). Ella hace primar un aspecto formal por sobre la situación real que atraviesan las personas a quienes, en principio, ellas están dirigidas. Desde la perspectiva de los objetivos de estas políticas, sean alimentarias, sanitarias, educativas, laborales, de sostenimiento de ingresos, el grupo poblacional al que apuntan no está delimitado por las personas que poseen determinado tipo de documentación, sino más bien por quienes se encuentran atravesando una situación que hace necesaria la intervención estatal. En todo caso, la resolución de dicha cuestión administrativa podría ser un objetivo secundario de las políticas, pero en ningún caso parece ser el eje central que las inspira.

Como consecuencia, sería necesario impulsar un debate que supere la dicotomía regularidad- irregularidad, buscando criterios de asignación que estén relacionados con la situación material que cada una de estas políticas busca abordar. En tal sentido, la figura del arraigo como categoría para la atribución de derechos parece tener una mayor potencialidad, pudiendo ser acompañada por otras dimensiones que no son ajenas a las políticas ya existentes, tales como la escolaridad o el cumplimiento de determinados requisitos sanitarios (calendario de vacunación, controles periódicos, conformación del grupo familiar), que deberían ser consideradas para reducir al mínimo indispensable la antigüedad del arraigo exigido para acceder a las prestaciones que puedan establecerse.

Los programas de transferencia de ingresos a la luz del derecho a la seguridad social

El artículo 14 bis de la Constitución Nacional establece que “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: (...)”

la protección integral de la familia (...). Este derecho ha sido reconocido en numerosos tratados internacionales de derechos humanos, entre los cuales se encuentran la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 22), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 9), la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (artículo 27), el Protocolo Facultativo adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (artículo 9).

Como derivación de este reconocimiento, los Estados se encuentran obligados a implementar medidas de acción positiva tendientes a garantizar la satisfacción de este derecho, entre las cuales se encuentran los programas de transferencia de ingresos analizados en este trabajo. Asimismo, las restricciones al ejercicio de estos derechos deben estar guiadas por el principio de razonabilidad, resultando de aplicación los estándares desarrollados por los órganos de protección de cada uno de los tratados.

El Comité DESC (2008) definió el contenido del derecho a la seguridad social en su Observación General n° 19, donde expresó que:

“El derecho a la seguridad social incluye el derecho a obtener y mantener prestaciones sociales, ya sea en efectivo o en especie, sin discriminación, con el fin de obtener protección, en particular contra: a) la falta de ingresos procedentes del trabajo debido a enfermedad, invalidez, maternidad, accidente laboral, vejez o muerte de un familiar; b) gastos excesivos de atención de salud; c) apoyo familiar insuficiente, en particular para los hijos y los familiares a cargo” (...)
“La seguridad social, debido a su carácter redistributivo, desempeña un papel importante para reducir y mitigar la pobreza, prevenir la exclusión social y promover la inclusión social”.

En el ámbito interno la ley 25.871 sostiene que “El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo

y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social” (art. 6). Este artículo se complementa con las disposiciones de los artículos 7 y 8, donde se establece que la irregularidad migratoria en ningún caso será un obstáculo para el acceso a la educación, la salud y la asistencia social, debiendo en todos los casos las autoridades de los establecimientos respectivos “brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria”. Como consecuencia de ello se establece que el principio de intervención de la autoridad pública debe estar guiado por la satisfacción los derechos de la persona, y que en el caso de que se enfrente a una situación de irregularidad migratoria que pueda ser subsanada ella no debe ser un obstáculo para que la persona migrante afectada acceda a los programas específicos diseñados por el Estado.

Por otra parte, a los efectos de este trabajo, resulta de suma importancia la prohibición de discriminación, que en cierto sentido constituye un principio rector de todo el conjunto de normas que tutelan los derechos humanos, tanto a nivel local como internacional.

Al respecto, el Comité DESC (2009) destacó que:

“No se debe impedir el acceso a los derechos amparados en el Pacto por razones de nacionalidad, por ejemplo, todos los niños de un Estado, incluidos los indocumentados, tienen derecho a recibir una educación y una alimentación adecuada y una atención sanitaria asequible. Los derechos reconocidos en el Pacto son aplicables a todos, incluidos los no nacionales, como los refugiados, los solicitantes de asilo, los apátridas, los trabajadores migratorios y las víctimas de la trata internacional, independientemente de su condición jurídica y de la documentación que posean”.

A su vez, al analizar la relación entre el derecho a la seguridad social y la prohibición de discriminación señaló expresamente que “El párrafo 2 del artículo 2 prohíbe la discriminación por motivos de nacionalidad, y el Comité observa que el Pacto no contiene ninguna limitación jurisdiccional expresa”(Comité DESC, 2008), agregando que:

“Los no nacionales deben poder tener acceso a planes no contributivos de apoyo a los ingresos, y acceso asequible a la atención de salud y el apoyo a la familia. **Cualquier restricción, incluido un período de carencia, debe ser proporcionada y razonable.** Todas las personas, independientemente de su nacionalidad, residencia o condición de inmigración, tienen derecho a atención médica primaria y de emergencia” (el destacado es propio).

El interrogante a dilucidar es si las restricciones impuestas en el diseño y la implementación de los programas de transferencia de ingresos analizados importan un trato razonable y proporcional, en los términos detallados por el Comité DESC en su Observación General nº 19, así como también si responden a una adecuada relación entre medios y fines, según lo expuesto por la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el caso *Reyes Aguilera*.

68

Algunos de los límites que impiden la expansión de la cobertura de estos programas hacia las personas migrantes carecen de sustento normativo (exigencia del DNI para el acceso al IFE), por lo que allí ni siquiera es necesario efectuar este análisis para su cuestionamiento.

En segundo lugar, algunos de los límites impuestos normativamente no satisfacen los requisitos previstos por la CSJN y el Comité DESC. En particular, la exigencia de 20 años de residencia para solicitar una pensión no contributiva por invalidez no resulta ni razonable ni proporcional, en tanto se transforma en una virtual negación del derecho a la seguridad social para aquellas personas migrantes que reúnen los restantes requisitos previstos por la reglamentación. Una situación similar resulta aplicable para el acceso a la AUH por parte de niños, niñas y adolescentes que encuentran obstáculos normativos por el estatus migratorio de sus padres. La lesión al derecho a la seguridad social se origina en una situación fáctica que no podría superar ningún test de razonabilidad.

Un tercer aspecto está dado por la exigencia normativa de contar con DNI prevista en algunos de los programas analizados (AUH, pensiones no contributivas). Este requisito parece carecer de razonabilidad, en tanto traslada sobre las personas

migrantes las consecuencias gravosas del funcionamiento deficiente de la administración pública al procesar los trámites de residencia, durante los cuales aquellas personas se encuentran en situación de regularidad migratoria pero sin poder acceder al DNI. La lesión al derecho a la seguridad social se origina en los déficits que el Estado posee para llevar adelante una serie de trámites administrativos, situación que resulta irrazonable y desproporcionada. Por otra parte, siguiendo el criterio desarrollado por la CSJN, el medio utilizado (imposibilidad de acceder a una prestación social por parte de migrantes en situación regular por carecer de DNI) parece absolutamente desproporcionado con relación a los fines que el Estado persigue al imponer tal medida.

Un cuarto grupo de requisitos normativos está dado por la exigencia de dos años de residencia para poder acceder a las prestaciones prevista en la AUH y el IFE. En este caso el debate en torno a la razonabilidad y/o proporcionalidad de este requisito, así como su impacto en términos de la vigencia del derecho a la seguridad social requiere un tratamiento más exhaustivo. Sin embargo, cabe preguntarse aquí sobre el impacto de estas restricciones, tanto en términos presupuestarios como sobre las personas que, por no poder sortearlas, queda fuera del alcance del ámbito de cobertura de ambos programas.

El peso de las personas migrantes excluidas por la exigencia de una antigüedad mínima de residencia es absolutamente marginal. En el caso de la AUH representaban apenas el 0,3% del total de beneficiarios a comienzos de 2020; en el caso del IFE la información disponible permite realizar una aproximación más general, pero basta para señalar que los rechazos de solicitudes vinculadas con razones estrictamente migratorias representarían apenas el 0,8% del total de beneficios liquidados, proporción que se elevaría apenas al 3% si se incluyesen a todos los extranjeros cuyo pedido fue denegado en razón de la falta de documentación, que no necesariamente está vinculada a su antigüedad en la residencia. De esta manera, el potencial impacto presupuestario de estas exclusiones, aun en el supuesto de máxima, sería marginal, mientras que para las personas actualmente excluidas la situación es radicalmente diferente. El costo social de la exclusión es total.

Finalmente, la regularidad migratoria como precondition para la satisfacción de los derechos humanos aparece como un aspecto recurrente en la regulación de los programas de transferencia de ingresos. Se trata de un mecanismo que hace prevalecer un aspecto formal por sobre una situación material, reforzando la vulnerabilidad social en la que se encuentran las personas afectadas.

Sobre este punto, el Comité de Trabajadores Migrantes, al evaluar el primer informe presentado por Argentina en el año 2011, recomendó al Estado que:

- a) Revise la duración requerida de la residencia en el caso de las prestaciones sociales no contributivas, con miras a garantizar su compatibilidad con los artículos 5 y 6 de la Ley de migraciones y la Constitución Nacional;
- b) Examine la posibilidad de hacer extensiva la asignación universal por hijo a los hijos de los trabajadores migratorios en situación irregular, de conformidad con la Ley Nº 26061 (2005) de protección integral de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, que abarca a todos los niños que se encuentran en el territorio del Estado parte; y
- c) Considere la posibilidad de ampliar las prestaciones sociales no contributivas a los trabajadores migratorios y sus familiares en situación irregular en caso de vulnerabilidad social extrema.”

Retomar aquellas recomendaciones resultaría un punto de partida auspicioso para generar políticas que permitan expandir aún más los mecanismos de transferencia de ingresos que el Estado ha diseñado como parte de sus obligaciones tendientes a garantizar la plena vigencia del derecho a la seguridad social.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En este trabajo se analizaron tres programas de transferencia de ingresos teniendo en cuenta el tratamiento que le dispensan a la población migrante. Para ello se describieron sus características y reglamentación, su ámbito de cobertura,

las potenciales exclusiones, y su relación con las normas de protección de los derechos humanos provenientes de la Constitución Nacional, los tratados internacionales y la legislación nacional.

Argentina desarrolló a lo largo de las últimas décadas diversos mecanismos de transferencia de ingresos, desde el Plan Jefes y Jefas de Hogar, a comienzos del siglo, hasta otros que fortalecieron su estructura institucional, como la AUH, o expandieron enormemente su alcance, como el IFE. Si bien la universalidad aparecía en todos ellos como un principio rector, lo cierto es que todavía existen exclusiones que requieren ser consideradas en particular.

El disparador de este trabajo está dado por una crisis inédita a nivel global, cuyas consecuencias todavía están lejos de poder ser procesadas. Sin embargo, ello no impide que en el mientras tanto puedan extraerse aprendizajes acerca del tipo de intervención estatal y cómo ella podría modificarse con el objetivo de expandir su cobertura y, al mismo tiempo, garantizar la plena vigencia del derecho a la seguridad social de conformidad con los estándares provenientes del derecho internacional de los derechos humanos. La “Declaración sobre la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y los derechos económicos, sociales y culturales” efectuada por el Comité DESC en abril de 2020 fija al respecto algunos principios que podrían ser considerados rectores:

“Todos los Estados partes deben adoptar con carácter urgente medidas (...) para proteger y mitigar los efectos de la pandemia en grupos vulnerables (...) Se trata de medidas como, entre otras (...) la puesta en práctica de programas específicos para proteger los empleos, los salarios y las prestaciones de todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes sin papeles.”

En el análisis aquí efectuado se identificaron obstáculos para la extensión de los programas de transferencia de ingresos, tanto en su diseño institucional como en su implementación. A continuación se enumeran algunas dimensiones que podrían fortalecer aquellos aspectos innovadores y, al mismo tiempo, promover transformaciones acordes a una perspectiva de derechos humanos.

En primer lugar resulta clave contar con información pública comprensiva de la situación de las personas migrantes. Esta información, cuando existe, es fragmentaria y al no focalizar su atención en la población migrante tiene serios problemas de cobertura y alcance. Particularmente ellos es más relevante en el caso de las personas migrantes extra Mercosur, quienes forman parte de una minoría dentro de la población migrante, y sobre quienes la información pública estadística y actualizada es virtualmente inexistente. La producción de información es clave para poder efectuar un monitoreo, evaluación de impacto y potencialmente modificación del diseño de las políticas en cuestión: ¿cuántas personas migrantes fueron excluidas?; ¿en qué situación socio económica se encuentran?; ¿hace cuánto residen en nuestro país?; ¿cómo es la conformación de su grupo familiar?; ¿por qué no han regularizado su situación migratoria? Las respuestas a este tipo de interrogantes solo podrían abordarse a partir de una decisión política de fortalecer la producción de información pública que se vincule el alcance de estas políticas con la situación de la población migrante.

En segundo lugar, las personas migrantes representan una proporción menor de beneficiarios de las políticas analizadas en comparación con su participación en el conjunto de la población.

Las restricciones existentes en el diseño y la implementación de los programas podrían ser un factor explicativo de esta situación, notablemente en el caso de las pensiones no contributivas por invalidez y en menor medida en el caso del IFE y la AUH. La remoción de estas restricciones no implicaría un crecimiento sustancial de la población beneficiaria de estos programas, mientras que para las personas alcanzadas el impacto sería de una magnitud muy considerable. A su vez, sería consistente con las obligaciones del Estado provenientes de los tratados internacionales de derechos humanos.

Finalmente, resultaría propicio revisar normativa y fácticamente aquellas restricciones, no solo con relación a las personas migrantes en situación regular que no pueden acceder a las prestaciones sociales respectivas, sino también a quienes se encuentran en situación irregular. Sería importante volver a dar primacía al criterio de inclusión previsto en los artículos 7 y 8 de la ley 25.871, destacando el importante papel que podrían jugar la ANSES y el Ministerio de Desarrollo Social, en tanto órganos de aplicación de los programas aquí analizados, para promover la regularización migratoria y, al mismo tiempo, garantizar la plena vigencia del derecho a la seguridad social.

BIBLIOGRAFÍA

- ANSES (2020). *Asignación Universal por Hijo para Protección Social*. Boletín mensual, febrero.
- ANSES (2020 b). *Caracterización de la población beneficiaria*. Boletín IFE I-2020, julio.
- CAREF (2019). *Personas, “papeles”, políticas y derechos. Las migraciones contemporáneas en Argentina desde la perspectiva de CAREF, 2004-2015*. Buenos Aires, CAREF. Disponible en: <https://www.caref.org.ar/publicaciones>
- Castles, S. (2013). “*Migración, trabajo y derechos precarios: perspectivas histórica y actual*”. Revista Migración y Desarrollo, Vol. 11, Número 20, pp. 8-42.
- Lieutier, A., Woyecheszen, S. y Ludmer, G. (2013). “*Análisis del empleo no registrado y propuestas para su disminución*”. Ensayos sobre Economía Política y Desarrollo, Vol. 1, N°1, pp. 155-183.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2017). *Informe sintético de migraciones laborales*. Disponible en: https://www.trabajo.gob.ar/downloads/estadisticas/genero/Boletin_Migrantes_Sudamericanos.pdf.
- Observatorio sobre Migración y Asilo “Gabriel Chausovsky”. (2021). *Asignación Universal por Hijo y familias migrantes*. Logros y desafíos, 2009-2021. Disponible en: <http://observatoriomigracionyasilo.caref.org.ar/inicio/category/informes/>
- Organización Internacional del Trabajo. (2015). *Migraciones laborales en Argentina. Protección social, informalidad y heterogeneidades sectoriales*. Buenos Aires. Organización Internacional del Trabajo, Oficina de País de la OIT para la Argentina.
- Organización Internacional para las Migraciones. (2020). *Migrantes en la República Argentina: Inserción en el mercado trabajo*. Buenos Aires, Organización Internacional para las Migraciones.
- RENATEP. (2022). *Características laborales y productivas en la economía popular*. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/2022/04/informe_-_renatep_-_abril_2022.pdf
- Documentos de órganos internacionales de protección de los derechos humanos**
- Comité DESC (2008). Observación General n° 19, “El derecho a la seguridad social (artículo 9)”, febrero.
- Comité DESC (2009). Observación General n° 20, “La no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales (artículo 2, párrafo 2)”, julio.
- Comité DESC (2018). Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de Argentina, octubre.
- Comité DESC (2020). “Declaración sobre la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y los derechos económicos, sociales y culturales”, abril.
- Comité de Trabajadores Migrantes – CTM (2011). Observaciones finales sobre el primer informe periódico de la Argentina, noviembre.
- Comité de Trabajadores Migrantes – CTM (2019). Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de la Argentina, septiembre.
- Sentencias judiciales citadas**
- Cámara Federal de Comodoro Rivadavia, “SA, T c. ANSeS UDAI Río Gallegos”, agosto de 2016.
- Cámara Federal de Corrientes, “Soares Souza, MC, en representación de sus hijos menores c. ANSES”, junio de 2020.
- Corte Suprema de Justicia de la Nación, “Reyes Aguilera, Daniela c. Estado Nacional”, septiembre de 2007.
- Juzgado en lo Civil, Comercial y Contencioso Administrativo Federal de La Plata n° 2, “MC, GT c. Estado Nacional”, agosto de 2015.
- Juzgado Federal de la Seguridad Social n° 1, “DS, RD c. Poder Ejecutivo Nacional y otro”, agosto de 2020.
- Juzgado Federal de la Seguridad Social n° 1, “Polanco Familia, DA c. ANSES”, julio de 2020.

