

Asignación Universal por Hijo y familias migrantes

Logros y desafíos

2009 – 2021



Con el apoyo de



Observatorio sobre
Migraciones y Asilo en Argentina

• “Gabriel Chausovsky” •

Acerca del Observatorio

El Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina “*Gabriel Chausovsky*” fue creado en agosto de 2019 con el propósito de relevar, sistematizar, analizar y difundir información relativa a obstáculos en el acceso a derechos de personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.

Está integrado por

- CAREF - Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CABA)
- AEC - Asociación Ecuménica de Cuyo (Mendoza)
- ANDHES - Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y estudios sociales (Jujuy)
- CECOPAL - Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal (Córdoba)
- Fundación Germán Abdala (CABA)
- BTM- Bloque de Trabajadorxs Migrantes (Buenos Aires)
- Red Nacional de Migrantes y Refugiadxs
- UCIC- Unión de Colectividades de Inmigrantes de Córdoba (Córdoba)

Coordinación:

- Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF)
- Asociación Ecuménica de Cuyo (AEC)

El Observatorio cuenta con el apoyo de *CCFD - Comité Catholique Contre la Faim et pour le Développement - Terre Solidaire*

Acerca de este informe

En septiembre de 2021, en el marco del Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina “Gabriel Chausovsky”, se conformó un pequeño equipo de investigación integrado por cuatro profesionales provenientes de las organizaciones que son parte del Observatorio. Coordinado por CAREF, este equipo ha llevado adelante las diversas tareas de investigación implicadas en la elaboración de este informe, en un proceso que es a la vez de aprendizaje y fortalecimiento de las organizaciones.

Equipo de investigación

- Marina Liz Beltrán, antropóloga (CECOPAL)
- Pablo Cossio Vargas, sociólogo (BTM)
- Victoria Fernández Almeida, abogada (ANDHES)
- Daniela Rodríguez Rojas, socióloga (BTM)

Coordinación y supervisión de la investigación y edición del informe

- María Inés Pacecca (CAREF)
- Lucía Wappner (CAREF)
- Valeria Chiavetta (AEC)



Gabriel Chausovsky (Buenos Aires, 1948 – Paraná, 2010) fue abogado, docente y juez, y presidió la Cámara Federal de Apelaciones de Paraná desde 1984 hasta su muerte. A través de sus clases, textos, sentencias y acciones defendió y promovió sin cesar la igualdad de derechos de las personas extranjeras residentes en Argentina. Su trayectoria y su compromiso contribuyeron a consolidar y articular una perspectiva de derechos humanos en relación a migrantes, refugiados/as y solicitantes de asilo.



Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina

● “Gabriel Chausovsky” ●

COORDINACIÓN

Gabriela Liguori

Directora Ejecutiva,
Comisión Argentina para Migrantes
y Refugiados (CAREF)

Valeria Chiavetta

Presidenta, Asociación Ecuménica
de Cuyo (AEC)

EQUIPO EDITORIAL

- María Inés Pacecca, CAREF
- Lucía Wappner, CAREF
- Valeria Chiavetta, AEC

DISEÑO GRÁFICO

Informe: Florencia Zamorano
florenciamorano@gmail.com

Logo Observatorio: Paola Alonso
paoalonso78@gmail.com

<http://observatoriomigracionyasilo.caref.org.ar/inicio/>

Dirección postal:

Juan Bautista Alberdi 2236
(1406) Ciudad Autónoma de Buenos Aires
República Argentina
www.caref.org.ar – caref@caref.org.ar



Asignación Universal por Hijo y familias migrantes : logros y desafíos, 2009-2021 / Marina Liz Beltrán ... [et al.] ; contribuciones de Lucía Wappner ; coordinación general de María Inés Pacecca ; Valeria Chiavetta. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : CAREF - Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes ; Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina Gabriel Chausovsky, 2021. Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga
ISBN 978-987-48340-4-1

1. Inmigración. 2. Derechos del Niño. 3. Políticas Públicas. I. Beltrán, Marina Liz. II. Wappner, Lucía, colab. III. Pacecca, María Inés, coord. IV. Chiavetta, Valeria, coord. CDD 362.77800982

Asignación Universal por Hijo y familias migrantes

Logros y desafíos 2009 – 2021



Desde su creación en noviembre de 2009, la Asignación Universal por Hijo (AUH) se propuso alcanzar a las niñas y niños que quedaban por fuera del régimen de asignaciones familiares debido a la condición de trabajadores informales de sus madres y padres. Luego de más de una década de implementación sostenida de una política masiva cuyos beneficios no pueden ser puestos en duda, este informe analiza el acceso a la AUH (y la continuidad de su percepción) por parte de las familias migrantes. Su acceso ha estado mediado por las categorías de residencia establecidas en la Ley de Migraciones (N° 25.871/2004), que han devenido una condicionalidad o requisito suplementario que pareciera no condecirse con los propósitos de inclusión de la niñez en que se basa la AUH. Las dificultades y barreras reseñadas en este informe han sido identificadas y diagnosticadas hace años, sin soluciones de fondo a la vista. Amerita volver sobre ellas una vez más: el contexto de pandemia y pos-pandemia impone un horizonte de mayores urgencias.



Indice

1	El trabajo es más que salud 7
2	Asignación Universal por Hijo y familias migrantes12
	a. Los requisitos para el acceso a la AUH y la condición migratoria 13
	b. Familias migrantes y percepción de AUH.....18
3	Obstáculos vinculados a la condición migratoria 23
4	Expandir la AUH. Observaciones y propuestas 29
	Referencias 33

El trabajo es más que salud

Para la mayoría de las personas, trabajar es una experiencia conocida, habitual y sencilla de explicar. De hecho, el trabajo organiza buena parte del tiempo (y de la vida) de las personas adultas. No obstante, como concepto, el trabajo es complejo y multidimensional. Hablamos de trabajo productivo, reproductivo, registrado, decente, informal, asalariado, no remunerado, forzoso, temporario, estacional, a destajo, por proyecto, full-time o part-time, calificado, no calificado, voluntario, ad honorem, etcétera. Si las personas trabajan a cambio de una remuneración, pueden ser asalariadas (formales o informales, es decir: trabajadoras registradas o no registradas), trabajadoras independientes o por cuenta propia, o empleadores. A su vez, todas estas personas cuentan con calificaciones educacionales y experiencias laborales muy diversas, que pueden estar ligadas (o no) a las mayores o menores remuneraciones que perciben por ese trabajo que hacen —independientemente de cuál sea la forma de contratación—. También forman parte del mundo del trabajo las personas desocupadas que desean trabajar, al igual que quienes ya cumplieron su ciclo laboral y se jubilaron.

Si bien el trabajo articula diversas dimensiones, una modalidad laboral en particular —el trabajo asalariado registrado— concentró los derechos y las prestaciones que se fueron instituyendo en Argentina a lo largo del tiempo: seguro de salud (a través del sistema de obras sociales), seguro de despido o indemnización, seguro de desempleo, vacaciones pagas, licencias pagas por diversos motivos, salario anual complementario (aguinaldo), jubilación y asignaciones familiares. Entre estas últimas, se destacan las asignaciones por embarazo (prenatal), nacimiento, matrimonio, adopción, hijos/as menores de edad o con discapacidad y las asignaciones por escolaridad.¹ Es decir que algunas de las políticas centrales destinadas al bienestar de la niñez se canalizan a través de sus padres o madres, y solo en la medida en que sean trabajadores registrados o formales. El plus de seguridad que aportan a los niños y niñas y a sus familias está ligado a la condición laboral (de asalariado formal) del padre o la madre.

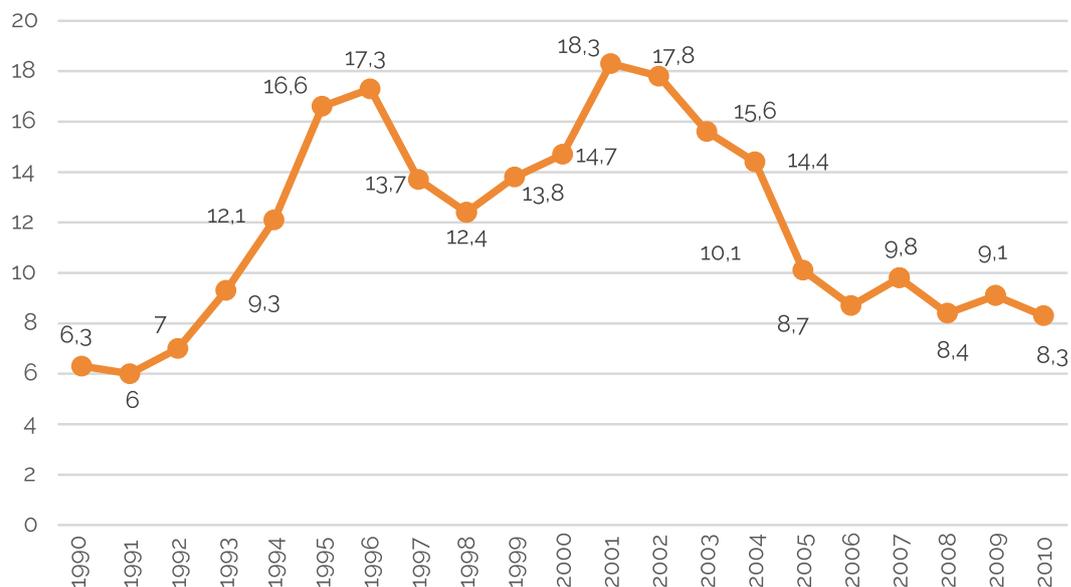
1. De acuerdo a la Ley N° 24.714, que regula el régimen de asignaciones familiares, el régimen de financiamiento se diferencia entre el subsistema contributivo y el no contributivo. El subsistema contributivo (para las prestaciones destinadas a los trabajadores en relación de dependencia del sector privado) se financia con diferentes recursos, entre ellos una contribución obligatoria a cargo del empleador. Las prestaciones contributivas para trabajadores monotributistas se financian a través del monto del impuesto integrado con destino al Sistema Integrado Previsional Argentino (SIPA), a cargo de las personas adheridas al Régimen Simplificado para Pequeños Contribuyentes. Además, existen diversos regímenes especiales para las y los trabajadores estatales, ya sean nacionales, provinciales o municipales. Por su parte, el subsistema no contributivo recurre a fondos establecidos para el financiamiento de las prestaciones del SIPA. Para más detalles, ver Cetrángolo y Grushka, 2020.

Este esquema, “que estructuró históricamente el bienestar en clave trabajocéntrica” (Arcidiácono, 2017:14) se sostuvo en una doble expectativa: por un lado, que aumentaría el empleo (y habría cada vez menos personas desempleadas), y por el otro, que aumentaría el trabajo registrado (y habría cada vez más asalariados formales). Sin embargo, estas expectativas resultaron parcialmente defraudadas. Como muestra el gráfico 1, a partir de 2003 la desocupación comenzó a revertirse, pero el aumento del trabajo registrado no fue a la par del aumento del empleo. Según Lieutier et al (2013) entre 2003 y 2010 el desempleo bajó de 15,6% a 8,3% (a la mitad) pero el trabajo asalariado no registrado bajó del 50% al 34% (un tercio). Efectivamente,

a pesar de la drástica disminución del desempleo, el empleo no registrado mantuvo elevados niveles. La tasa de desempleo pasó de alrededor del 20% en 2003 a estabilizarse entre el 6 y el 8% a partir de 2007; (...) los asalariados no registrados, que se encontraban en valores cercanos al 50% descendieron, pero manteniéndose en algo más del 30%. (Arcidiácono, 2017:17).

Gráfico 1

Tasa de desocupación en Argentina (%) (1990-2010)



Fuente: elaboración propia en base a datos públicos del INDEC.

Nota: los valores de 1990 a 2002 inclusive corresponden al mes de octubre.

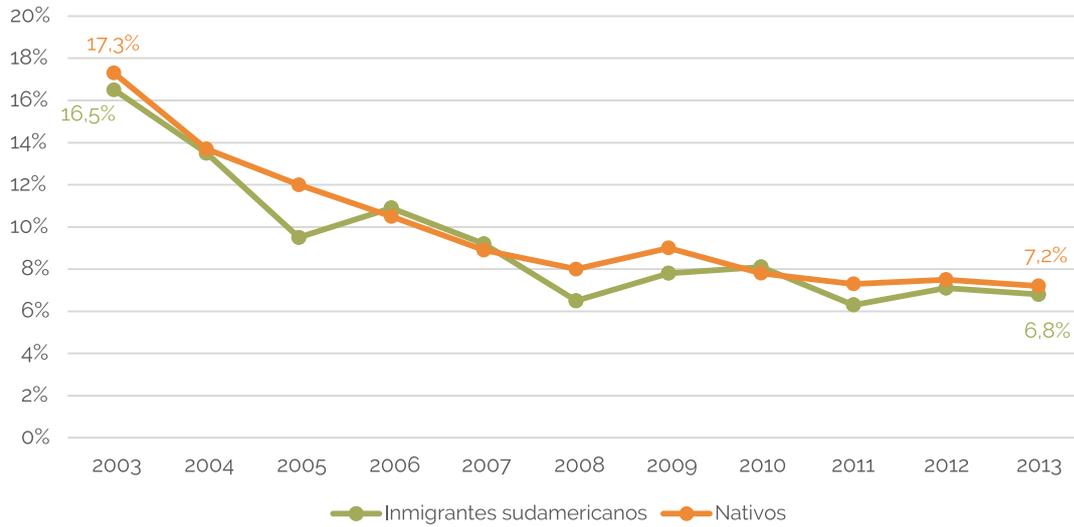
Es decir que el aumento en el empleo no vino necesariamente acompañado de un aumento en prestaciones y derechos. La persistente brecha entre empleo y empleo registrado mostró las heterogeneidades y las desigualdades estructurales de un mercado de trabajo segmentado y dejó en evidencia las limitaciones del trabajo registrado como vía para ampliar el acceso a la seguridad social. Detrás de ese tercio de asalariados informales estaban los cientos de miles de niñas y niños que, por la posición estructural de sus progenitores en el mercado de trabajo, quedaban por fuera de las prestaciones a las que otros niños y niñas accedían por la vía de las asignaciones familiares.

En noviembre de 2009, con el consenso de diversos actores políticos y sociales, el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner creó la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH). La AUH asegura una transferencia mensual directa, en dinero en efectivo, para los niños y niñas de familias que, por distintos motivos, quedan por fuera del régimen de asignaciones familiares. En sus fundamentos, la norma que crea la AUH señala que “el trabajo decente sigue siendo el elemento cohesionante de la familia y de la sociedad”, y que “la mejor política social (...) es el trabajo” (Dec. 1602/2009). También destaca que la Ley de Protección Integral de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes (N° 26.061/2005) llama a “establecer políticas y programas para la inclusión de niños, niñas y adolescentes que consideren la situación de los mismos, así como de las personas que sean responsables de su mantenimiento”. Si bien la AUH “por sí no puede garantizar la salida de la pobreza de sus beneficiarios, (...) resultará un paliativo importante (...) en cuanto significa más dinero en los bolsillos de los sectores más postergados.”

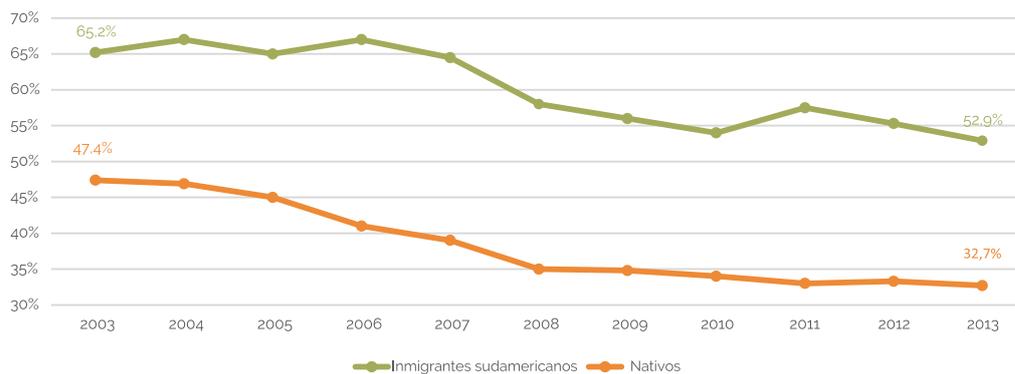
En 2010, a poco de su implementación, la AUH llegó a 3.500.000 niñas y niños, a través de casi 1.800.000 madres y padres que reunían los requisitos para recibir la transferencia mensual. En este contexto de una política masiva y continua, con más de una década de implementación sostenida, y cuyos beneficios no pueden ser puestos en duda (Álvarez Agis, Cañete y Panigo, 2013; Morzilli, 2021 entre otros), este informe analiza el acceso a la AUH (y la continuidad de su percepción) por parte de las familias migrantes.

En esta oportunidad, el término “familias migrantes” comprende tres situaciones “típicas”: a) familias donde todos los integrantes (madre/padre, niñas/niños) son extranjeros; b) familias donde las personas adultas de referencia son extranjeras pero sus hijas e hijos son argentinos; y c) familias donde las personas adultas de referencia son argentinas pero sus hijas e hijos son extranjeras/os. Por supuesto, hay numerosísimas familias donde una de las personas adultas es argentina y la otra extranjera; así como familias donde los hijos/as han nacido en distintos países. A los efectos de este informe, interesa analizar los casos donde la persona adulta de referencia (y potencial titular de la AUH) es extranjera, ya que es allí donde suelen aparecer las trabas.

El acceso de las familias migrantes a la AUH ha estado mediado por los permisos y categorías de residencia establecidos en la Ley de Migraciones (N° 25.871/2004), que han devenido una condicionalidad o requisito suplementario que pareciera no condecirse con los propósitos de inclusión de la niñez que expresa la norma. El rol que el régimen migratorio ha tenido y tiene aún en el acceso a la AUH amerita una especial atención, ya que el trabajo informal o no registrado es más frecuente en la población migrante que en la nacional. Efectivamente, en un informe publicado en 2015, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) mostró que, si bien luego de la crisis de 2001 la desocupación descendió de manera pareja entre migrantes sudamericanos y nacionales (Gráfico 2), no ocurrió lo mismo con el trabajo no registrado. Como muestra el Gráfico 3, hacia 2013, el 52,9% de los migrantes que trabajaban no estaban registrados, contra el 32,7% de los nacionales.

Gráfico 2**Evolución de la tasa de desocupación, según condición de migración.
Promedios anuales 2003-2015**

Fuente: OIT, 2015, pp. 23.

Gráfico 3**Evolución de la tasa de empleo no registrado, según condición de migración.
Promedios anuales. 2003-2013**

Fuente: OIT, 2015, pp. 24.

El mismo informe señala que 86% de las personas migrantes que trabajaban de manera informal contaban con Documento Nacional de Identidad (DNI) (OIT, 2015:60). Es decir que su informalidad laboral no estaba asociada a la irregularidad migratoria, sino al tipo de puestos de trabajo a los que accedían debido a su condición migratoria.

Un informe posterior del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social muestra cifras similares: 50% de los migrantes sudamericanos asalariados trabajan de manera no registrada (49% de los varones, 51% de las mujeres), en contraposición con el 33% de los

asalariados nativos. Además, 62% se concentra en cuatro ramas de actividad —trabajo doméstico (19%), construcción (18%), comercio (18%) e industria textil (6%)— históricamente caracterizadas por sus altas tasas de informalidad (MTEySS, 2017:8).

Es decir que las hijas e hijos de migrantes internacionales tienen menos probabilidades de acceder a las asignaciones familiares contributivas, ya que, aunque sus madres y padres cuenten con DNI, tienen más probabilidades de ser trabajadoras/es no registradas/os que las personas argentinas. Por otra parte, solo pueden solicitar la AUH las personas migrantes que cuentan con DNI y además con un cierto tiempo de residencia (que en 2020 se redujo de tres a dos años), con lo cual no alcanza con cumplir con los requisitos generales relativos documentación y situación laboral exigibles a las personas argentinas. Estas condicionalidades diferenciales para el acceso, sumadas a la mayor tasa de trabajo informal, convierten a la condición migratoria en un factor que multiplica las desventajas en relación al bienestar de las niñas y niños de las familias migrantes que viven en Argentina.

Asignación Universal por Hijo y familias migrantes

A partir de su implementación en 2009, la Asignación Universal por Hijo (AUH) permitió ampliar régimen de asignaciones familiares establecido en la Ley N° 24.714 —que históricamente correspondía a los trabajadores asalariados formales— hacia trabajadores informales (asalariados o no) y hacia sectores desocupados. Por sus características, la AUH contribuyó especialmente a ampliar el derecho a la seguridad social, la educación y la salud de las niñas y niños que se encuentran en el territorio argentino. Estos derechos, establecidos en la Convención sobre los Derechos del Niño (ONU, 1989) y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1966) han sido incorporados al ordenamiento jurídico nacional a través del inc. 22 del art. 75 de la Constitución Nacional y recogidos (junto con otros) en la Ley N°26.061 de Protección Integral del Niño, Niña y Adolescente.

Implementada y gestionada por la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), la AUH consiste en una transferencia de dinero mensual destinada a niñas y niños menores de 18 años o con discapacidad (en este último caso, sin límite de edad) que viven en familias cuyas madres/padres:

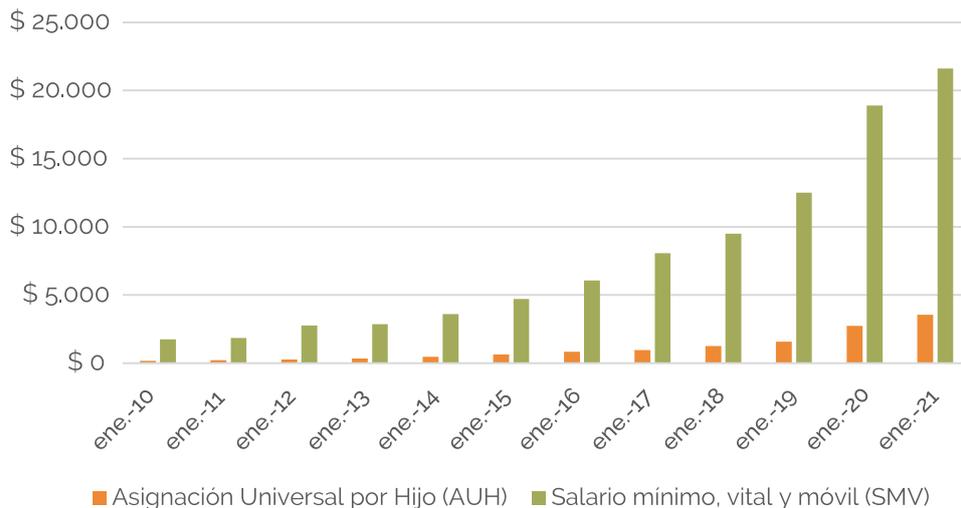
- son inactivas/os (por ejemplo, amas de casa);
- se encuentran desocupadas/as y no perciben seguro por desempleo;
- son trabajadoras/es informales y sus ingresos son menores al salario mínimo, vital y móvil;
- trabajan en el régimen de casas particulares² (y perciben ingresos menores al salario mínimo, vital y móvil) o bajo la figura de monotributistas sociales.³ Esta última categoría se agregó en 2014, mediante la Ley 25.865, que modificó el régimen simplificado para pequeños contribuyentes.

2. El régimen de casas particulares formaliza el trabajo de aquellas personas que realizan tareas de limpieza, cuidado de personas mayores, mantenimiento y cualquier otro tipo de actividades domésticas en casas particulares o en el ámbito familiar. Los aportes (obra social) quedan a cargo de la trabajadora, mientras que las contribuciones (jubilación), según las horas trabajadas, están a cargo del empleador o empleadora.
3. El Monotributo Social es un régimen tributario destinado a trabajadores/as que realizan una única actividad económica por cuenta propia y se encuentran fuera del mercado formal laboral o trabajan en relación de dependencia con ingresos brutos inferiores al haber previsional mínimo. Permite cierto grado de formalización, ya que habilita la emisión de facturas y otorga prestaciones sociales y de seguridad social. A diferencia del monotributo común, en este régimen solo se abona la mitad de lo que correspondería por obra social y el Estado aporta el componente jubilatorio.

- Si bien el monto que se transfiere en concepto de AUH ha variado, históricamente ha representado entre un 10% y un 16% del salario mínimo, vital y móvil.

Gráfico 4

AUH y salario mínimo, vital y móvil. Evolución de los montos (2010 - 2021)



Fuente: elaboración propia en base a los datos provistos por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

a. Los requisitos para el acceso a la AUH y la condición migratoria

El acceso a la AUH implica el cumplimiento de algunos otros requisitos, además de los laborales (trabajo informal, etc.). El art. 5 del Decreto 393/2009 (que reglamenta la AUH) establecía que

para acceder a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, el titular y el niño, adolescente y/o persona discapacitada deberán residir en la República Argentina, ser argentinos, nativos o naturalizados, o con residencia legal en el país no inferior a tres (3) años previos a la solicitud.

En el caso de titulares y destinatarios/as argentinos/as (nativos/as⁴), deben residir en el país y contar con DNI. Sin embargo, esos dos requisitos resultan insuficientes en el caso de personas extranjeras o naturalizadas: además de residir en el país y contar con DNI, debe tratarse de un DNI de “residente permanente” y deben acreditar un tiempo previo de “residencia legal”: tres años (hasta la aprobación del Decreto 840 en noviembre de 2020) y dos años a partir de ese entonces, computables a partir de la fecha de otorgamiento de la residencia, estampada en el DNI.

•••

4. Probablemente se haya omitido involuntariamente de la enumeración a las personas argentinas “por opción”, es decir: nacidas en el extranjero de padre o madre argentino/a. Esta omisión fue salvada en los requisitos establecidos en 2020. La normativa también establece que los niños y niñas destinatarios/as de la AUH deben ser solteros/as, ya que si están casados/as se trata de “menores emancipados” y por lo tanto jurídicamente han dejado de ser niños y niñas (Art. 131 del Código Civil, luego modificado por la Ley 26.579).

¿Qué significa “residencia legal”? Presumiblemente, que su estadía en el país se ajusta a lo que establece la ley migratoria (Ley 25.871). Para la ley migratoria, la “legalidad” (o regularidad) de la residencia se demuestra a través del certificado de residencia precaria

(que expide la Dirección Nacional de Migraciones a quienes tienen un trámite de residencia en curso, y que es válido para trabajar, estudiar y entrar y salir del país) o a través del DNI de residente extranjero, que puede ser permanente o temporario (este último válido por dos años). Según lo que establece la ley migratoria, las personas provenientes de países del Mercosur o asociados obtienen la residencia permanente (y el correspondiente DNI) luego de renovar a tiempo la residencia temporaria, que se otorga por un período de dos años. Por su parte, las personas provenientes de países que no integran el Mercosur obtienen su residencia permanente (y el correspondiente DNI) luego de renovar a tiempo la residencia temporaria, que se otorga por un período de dos años. Por su parte, las personas provenientes de países que no integran el Mercosur obtienen su residencia permanente luego de tres años continuos de residencia temporaria (que por lo general se otorga por un año y debe renovarse periódicamente). Pero, independientemente de cuál sea su país de origen y el tiempo de residencia en Argentina, todas las personas extranjeras pueden obtener la residencia permanente (y el correspondiente DNI) si tienen cónyuge, hijo o hija argentino/a (Ley 25.871, arts. 22 y 23).

Veamos un ejemplo de cómo el doble requisito de DNI + tiempo de residencia ha funcionado como un obstáculo para el acceso a la AUH. Imaginemos una pareja extranjera, arribada en enero de 2018 y cuya hija argentina nació en junio de ese mismo año. El padre y la madre pueden obtener DNI de residentes permanentes (ya que su hija es argentina) el mismo año de su llegada al país. No

Regularización migratoria en Argentina

La Ley de Migraciones (N° 25.871/2004) reconoce a la migración como un derecho “esencial e inalienable de la persona, y la República Argentina lo garantiza sobre la base de los principios de igualdad y universalidad” (Art. 4).

En lo que respecta a la regularización de la permanencia en Argentina, la ley establece dos grandes vías, según el país de origen de la persona.

Para quienes provienen de países del Mercosur o Asociados (Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela y Surinam) rige el criterio de “nacionalidad” (art. 23 inc. I de la ley) que permite solicitar una residencia temporaria por dos años, renovable, con permiso de trabajo, que otorga Documento Nacional de Identidad (DNI) de residente extranjero válido por la duración de la residencia acordada. Los requisitos para solicitar esta residencia incluyen documentos de identidad de país de origen, sello de ingreso a Argentina, carencia de antecedentes penales (en Argentina, en el país de origen e internacionales) y pago de una tasa migratoria.

Quienes provienen de países no-Mercosur deben solicitar la residencia por alguno de los otros criterios previstos en la ley, tales como el vínculo familiar, trabajador migrante, rentista, pensionado, inversionista, científico, deportista, religioso, estudiante, entre otros (art. 23 incisos varios), presentando la documentación exigible según el caso, tal como contrato de trabajo, inscripción en una institución educativa, etc.

En el marco de esta ley, entre 2004 y 2020 se otorgaron aproximadamente 1.550.000 residencias temporarias Mercosur y 117.000 no-Mercosur, así como 1.285.000 residencias permanentes Mercosur (más de la mitad de ellas a personas que primero habían tenido una residencia temporaria) y 97.000 residencias permanentes no-Mercosur.

obstante, según lo que establecido en la reglamentación (con anterioridad a la modificación de noviembre de 2020), esta pareja no podía solicitar la AUH para su niña argentina hasta transcurridos los tres años exigidos de “residencia legal” (y presumiblemente, tres años de la vida de la niña).

Esta exigencia relativa al tiempo de “residencia legal” (además de la posesión de DNI de residente extranjero) generó un acceso desigual a la AUH para niños/as y familias que cumplían los requisitos “de fondo”, vinculados a la desprotección por informalidad laboral. Quedaron fuera de la AUH niños y niñas que habían nacido en Argentina y cuyos padres o madres migrantes contaban con DNI de residentes permanentes pero no aún con el tiempo solicitado de “residencia legal”. También quedaron afuera niños y niñas migrantes, con “residencia legal” de diversa duración y DNI (pero de residentes temporarios), por lo menos hasta que hubiera pasado un año de su conversión a residentes permanentes. Y quedaron afuera, casi sin solución posible, familias cuyos integrantes habían nacido en países extra – Mercosur (tales como Haití o República Dominicana) y tenían dificultades para regularizar su situación migratoria a través de los criterios disponibles en la norma. Es decir que, a través de la “mediación” de la ley migratoria, la AUH resulta inaccesible para quienes más la necesitan: niños y niñas que residen en el país (cualquiera que fuera su nacionalidad) cuyas madres/padres migrantes, por diferentes motivos, no cumplen con los requisitos combinados (DNI + tiempo de residencia) o directamente no pueden regularizar su permanencia, y mucho menos pasar a la economía formal.

Esta contradicción entre los propósitos inclusivos de la AUH y el efecto de exclusión introducido arbitrariamente por una exigencia adicional a la regularidad migratoria (que se comprueba con DNI o certificado de residencia precaria, y no con tiempo de residencia) fue señalada en muchas oportunidades (Ceriani, Cymment y Morales, 2011; IPPDH y Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, 2013; Cena, 2014; García, L., 2020 entre otros) y generó numerosos reclamos y presentaciones en sede administrativa y judicial.

En noviembre de 2020, el Decreto 840 introdujo varias modificaciones. Entre ellas, vale mencionar la eliminación del tope máximo de cinco hijas/os por familia y la simplificación respecto a las presentaciones de documentación escolar y sanitaria para el cobro del 20% acumulado (teniendo en cuenta el contexto de pandemia, la escolarización virtual y la atención no presencial en muchas oficinas públicas). Con respecto a las familias migrantes, se redujo la exigencia de tres años de residencia a dos años (tal como se señaló más arriba):

“Para acceder a la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, se requerirá:

- a. Que la niña, el niño, adolescente y/o la persona con discapacidad sea argentino o argentina nativo o nativa, naturalizado o naturalizada/o por opción. Cuando la niña, el niño, adolescente y/o la persona con discapacidad y sus progenitores o sus progenitoras o las personas que los o las tengan a cargo sean extranjeros o extranjeras, deberán acreditar tanto la niña, el niño, adolescente y/o la persona con discapacidad como el o la titular que percibirá la Asignación, DOS (2) años de residencia legal en el país.
- b. Acreditar la identidad del o de la titular del beneficio y de la niña, del niño, adolescente y/o persona con discapacidad, mediante Documento Nacional de Identidad.” (Dec. 840/2020, art. 14 ter).

Según estimaciones de la ANSES, esta medida permitiría ampliar la cobertura a casi 14.000 niños y niñas. Estas modificaciones dejan en claro que la identidad (de titulares y niñas/os) se acredita mediante DNI y que el requisito de “residencia legal” se reduce a dos años. De la redacción del inciso a) se desprende que todas las personas extranjeras (ya sean titulares o destinatarios/as) deberán acreditar “dos años de residencia legal”, y se entiende que esta exigencia también alcanza a madres/padres de niñas/os argentinas/os.

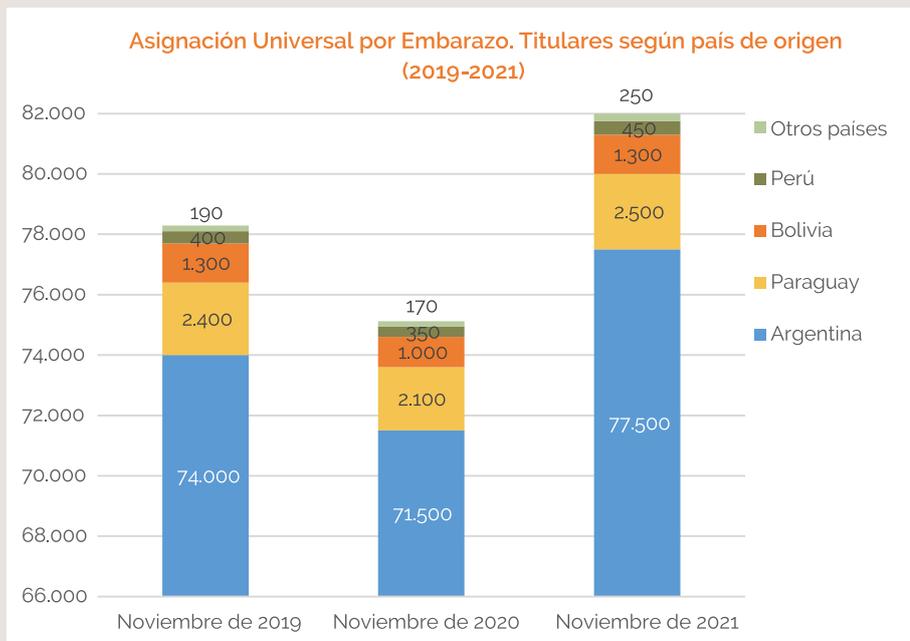
No obstante, en una capacitación brindada en octubre de 2021 por la ANSES a un conjunto de organizaciones socias del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), de la que participó el Servicio Social de CAREF, se indicó que si la niña o niño a quien está destinada la AUH nació en Argentina, el requisito de dos años no es exigible. Alcanza con que la persona titular cuente con DNI, o incluso, en algunos casos, excepcionalmente, se ha aceptado la residencia precaria que demuestra regularidad y trámite de radicación en curso. Como veremos en la sección de este informe que recoge la experiencia de las organizaciones que integran el Observatorio, la información que brindan distintas oficinas de la ANSES varía, a veces notablemente.

Asignación Universal por Embarazo para Protección Social

De manera complementaria a la AUH, en 2011 se incorporó la Asignación Universal por Embarazo para Protección Social (Dec. 446/11). Destinada a mujeres desocupadas o que se desempeñan en la economía informal, esta asignación consiste en una prestación monetaria que se abona mensualmente, a partir de la doceava semana de gestación y hasta el nacimiento o la interrupción del embarazo.

Para acceder a dicha cobertura es condición carecer de obra social y estar inscripta en el Programa SUMAR, una política del Ministerio de Salud que promueve el acceso igualitario a los servicios de salud para todas aquellas personas que no cuenten con obra social. Según el texto del Decreto 446/11, para acceder a la Asignación por Embarazo, las mujeres extranjeras deben tener al menos tres años de residencia en el país. No obstante, cabe destacar que en el formulario de ANSES mediante el que se tramita la asignación se debe consignar DNI y CUIL, pero no se pregunta por la nacionalidad de las beneficiarias. Se trata, sin dudas, de una decisión razonable en pos de la protección de la niñez.

Entre 2019 y 2021, las mujeres migrantes representaron entre el 5 y 6% de quienes accedieron a la AUE. Entre ellas, se destacan las mujeres provenientes de Paraguay, Bolivia y Perú.



Fuente: elaboración propia a partir de pedidos de información pública a la ANSES cursados entre enero y noviembre de 2021.

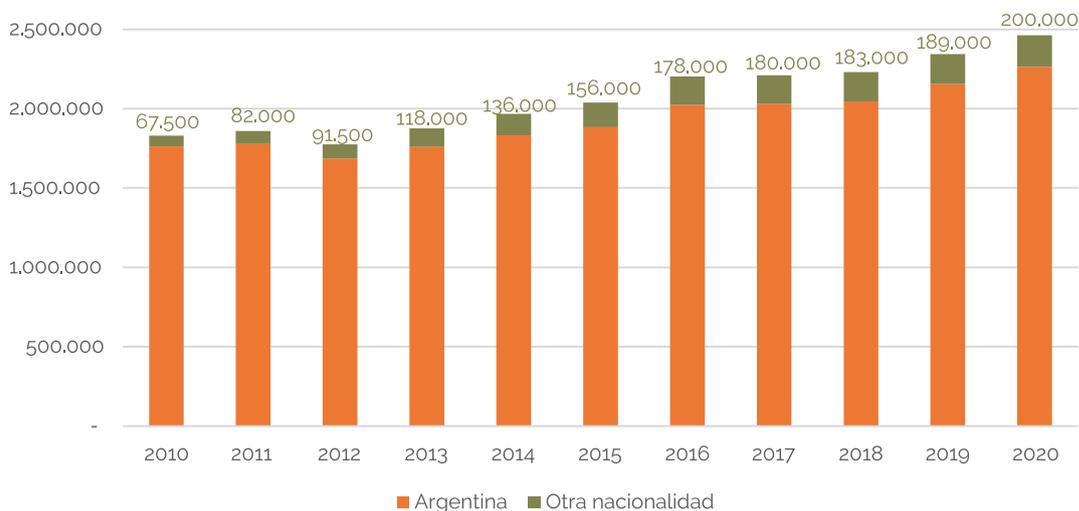
Nota: los valores fueron redondeados para facilitar la lectura.

b. Familias migrantes y percepción de AUH

Desde que comenzó a implementarse la AUH ha habido una cantidad acotada pero creciente de titulares y destinatarios/as nacidos/as en el extranjero. Entre las/os titulares (padres, madres u otro adulto de referencia), en 2010 había 67.500 personas migrantes (4% del total), en tanto que en 2020 había 200.000 (8%) (Gráfico 6).⁵ La mayor parte de estas personas provienen de países de América del Sur, región que da cuenta de alrededor del 80% de los migrantes residentes en el país.

Gráfico 6

AUH. Titulares, según nacionalidad (2010 - 2020)



Fuente: elaboración propia a partir de pedidos de información pública cursados a la ANSES entre enero y noviembre de 2021.

Nota: los valores fueron redondeados para facilitar la lectura.

En los diez años transcurridos entre 2010 y 2020, la cantidad de titulares migrantes se incrementó significativamente, a medida que avanzó la regularización migratoria. El Programa “Patria Grande” (2005-2009)⁶ y el criterio de “nacionalidad” contenido en la Ley de Migraciones (art. 23 inc. 1) facilitaron el acceso al DNI a quienes provenían de países de la región



5 Los datos de esta sección provienen de diversos pedidos de acceso a la información pública cursados a la ANSES durante 2021, en los cuales se solicitó información correspondiente a los meses de abril y octubre de los años comprendidos entre 2010 y 2021. En tanto los datos no varían significativamente entre un mes y otro, en los gráficos presentados se toma solo la referencia del mes de octubre de cada año.

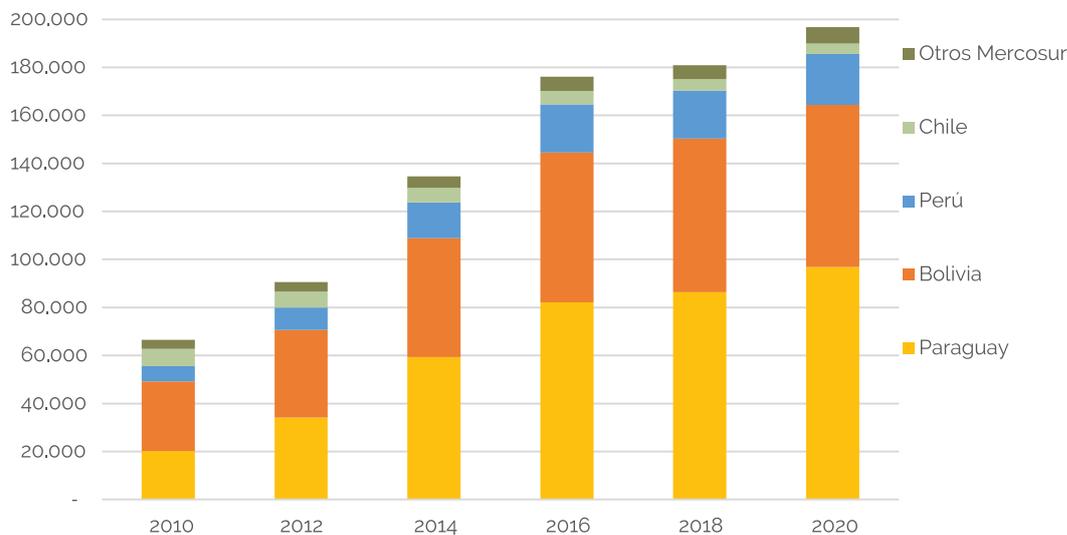
6 Con el objetivo de reducir la cantidad de personas en situación de irregularidad migratoria, entre abril de 2006 y mediados de 2009 se implementó el Programa de Regularidad Migratoria Patria Grande (Disposición DNM 53253/05). Destinado a migrantes de países miembros del Mercosur y de los estados asociados, incluyó a Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Se inscribieron en el programa 423.697 inmigrantes. De esa cantidad, 248.144 eran paraguayos/as, 104.984 bolivianos/as, 47.455 peruanos/as, 10.785 uruguayos/as, 5.349 chilenos/as, 4.603 brasileños/as, 1.247 colombianos/as, 914 ecuatorianos/as y 216 venezolanos/as. Del total de personas inscritas, aproximadamente 120.000 recibieron residencias temporarias y 95.000 residencias permanentes. El resto no completó el trámite en esa oportunidad, y muchas de esas personas se regularizaron más adelante, mediante el trámite ordinario. Para más detalles ver: Patria Grande Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria. Informe estadístico. Agosto 2010.

(Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela) que dan cuenta del 93% de las residencias tramitadas entre 2005 y 2021. Así, entre las y los titulares extranjeros/as de la AUH, 98% proviene de América del Sur. Dentro del 2% restante se encuentran personas de nacionalidades muy diversas (española, italiana, australiana, china, mexicana, etc.), entre las que predominan moderadamente las personas provenientes de República Dominicana.

Como muestra el Gráfico 7, entre el 80% y el 95% de las y los titulares migrantes provienen de Bolivia, Paraguay y Perú (que comprenden cerca del 80 % de los migrantes regionales que viven en Argentina). También puede observarse que el grupo cuya participación ha incrementado de manera más significativa (tanto en valores absolutos como porcentuales) es el de titulares paraguayos/as, que pasaron de alrededor de 20.000 en 2010 a 97.000 en 2020. Las y los titulares bolivianas/os pasaron de 29.000 a 68.000, y las/os peruanas/os de 6.000 a 21.000. Las/os uruguayas/os se mantuvieron estables (alrededor de 3.000) en tanto que las/os chilenas/os descendieron de 7.000 a 4.000. En cuanto a los restantes países analizados — Brasil, Colombia, Venezuela y Ecuador — si bien su incidencia porcentual ha disminuido, el número de titulares ha crecido en términos absolutos entre 2010 y 2020.

Gráfico 7

AUH. Titulares provenientes de países del Mercosur (2010-2020)



Fuente: elaboración propia a partir de pedidos de información pública a la ANSES.

Como se señaló más arriba, la AUH prioriza la titularidad de las madres. El Gráfico 8 (abajo) compara la composición por género de los titulares, según se trate de personas migrantes o no. En el caso de titulares argentinas/os, se observa que sólo en 2010 ha habido un 10% de titulares varones: desde esa fecha en adelante, la titularidad corresponde a las madres en el 94% (o más) de los casos. En cuanto a titulares migrantes, se observa una mayor proporción de varones en 2010: 19%, el doble que los argentinos para la misma fecha. Para 2020, esta brecha se achicó: los varones migrantes representaron el 7% de los titulares y los argentinos el 6%.

La comparativamente mayor titularidad de varones migrantes en los primeros años de la AUH (2010 – 2012) puede vincularse a algunos aspectos de las dinámicas migratorias. Por un lado, es importante señalar que la titularidad masculina desciende a medida que la migración boliviana pierde peso relativo, tanto entre titulares (Gráfico 7) como entre destinatarios

(Gráfico 10). En comparación con las migraciones paraguayas y peruanas, la migración boliviana es la que más ha conservado un patrón familiar (migración de ambos progenitores con los niños y niñas). A ello puede sumarse que en ciertas familias se haya priorizado inicialmente la regularización del padre (por temas laborales) y luego la de la madre. Es decir que es posible suponer que en esa mayor titularidad masculina haya una cantidad significativa de padres bolivianos. Más allá de estas hipótesis, amerita destacar la enorme proporción de titularidad femenina (tanto entre migrantes como no migrantes), lo que sin duda ha contribuido a visibilizar el rol de las mujeres en el cuidado de sus hijos e hijas.

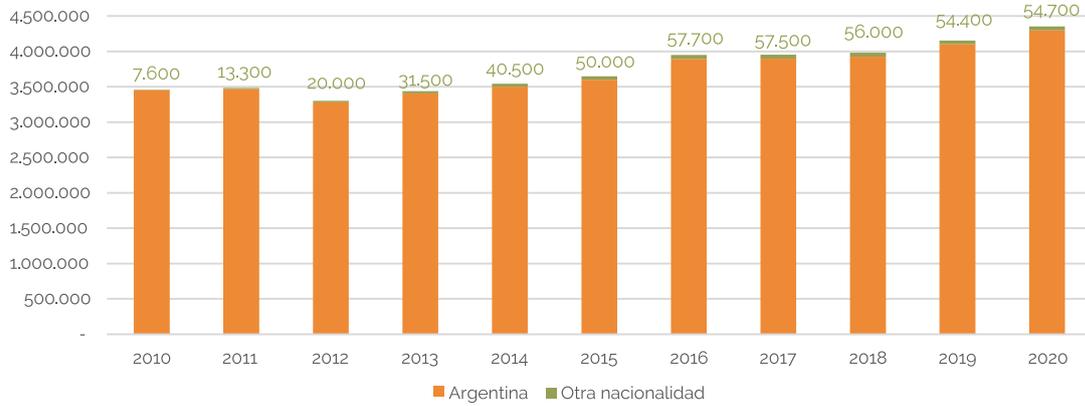
Gráfico 8

AUH. Titulares, según género y condición migratoria (2010-2020)

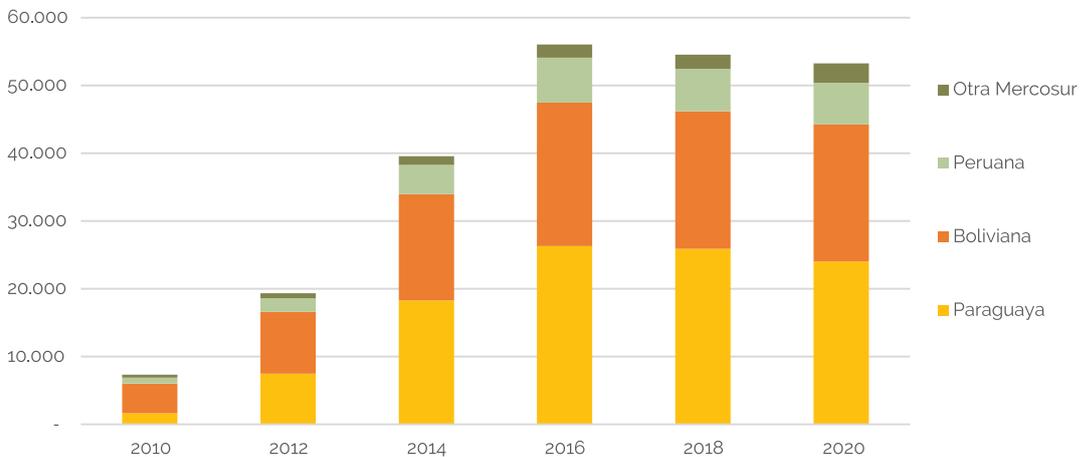


Fuente: elaboración propia a partir de pedidos de información pública a la ANSES.

En lo que respecta a los niños, niñas y adolescentes destinatarios/as de la AUH, el 99% ha nacido en Argentina —no pocos de ellos hijas e hijos de madres o padres migrantes—. Entre 2010 y 2020, la cantidad de NNyA migrantes destinatarios/as de la AUH pasó de 7.600 a 54.700: del 0.2% al 1.3% del total de destinatarios/as. El 96% de estos niños y niñas provienen de países del Mercosur, en especial de Bolivia, Paraguay y Perú. El resto proviene de República Dominicana u otros países extra Mercosur. Es decir que a lo largo de estos diez años, el total de niños, niñas y adolescentes migrantes destinatarios/as de AUH no ha superado el 1,5% del total de beneficiarios. Vale señalar que entre 2016 y 2020, la cantidad de niñas y niños migrantes que percibe la AUH ha disminuido en un 5% (Gráficos 9 y 10).

Gráfico 9**AUH. Niñas y niños destinatarias/os, según nacionalidad (2010 - 2020)**

Fuente: elaboración propia a partir de pedidos de información pública a la ANSES.

Gráfico 10**AUH. Niñas y niños migrantes según nacionalidad (2010 - 2020)**

Fuente: elaboración propia a partir de pedidos de información pública a la ANSES.

Es decir que las y los titulares migrantes han sido entre cuatro y nueve veces más que los niños y niñas migrantes destinatarios/as de la asignación. El incremento de titulares migrantes entre 2010 y 2020 ha contribuido al bienestar de miles de niñas y niños residentes en el país, la mayoría nacidas/os en Argentina. La contracara es que las dificultades que aún encuentran algunas personas migrantes para registrarse como titulares de la AUH afectan el bienestar de otros miles de niñas y niños residentes en el país, algunas/os argentinas/os y otros no, pero siempre pertenecientes a familias con arraigo y proyectos de vida en Argentina.

Otras prestaciones no contributivas y la condición migratoria

Los requisitos combinados de residencia legal y antigüedad de la residencia también dificultan el acceso a otras prestaciones no contributivas que gestiona la ANSES. Por ejemplo: Pensión no contributiva universal para el adulto mayor, destinada a personas mayores de 65 años que no perciben jubilación ni ninguna otra pensión. Su otorgamiento está sujeto a evaluación socio-económica y patrimonial (a cargo de la ANSES). Las personas naturalizadas deben demostrar al menos 10 años de residencia en el país. Las personas extranjeras deben probar al menos 20 años de residencia en el país.

Pensión no contributiva por vejez, destinada a personas adultas mayores de 70 años que no cuentan con otros medios de vida. En el caso de personas argentinas (nativas o naturalizadas) deben haber residido en el país al menos 5 años antes de realizar la solicitud. Las personas migrantes deben acreditar 40 años de residencia en el país para solicitarla. Según información provista por la ANSES, 1.847 personas cobraron la pensión no contributiva por vejez en octubre de 2019. De ellas, 30% eran migrantes.

Pensión no contributiva para madre de siete o más hijos/as. Las mujeres extranjeras tienen que demostrar residencia en el país de por lo menos 15 años. Según información provista por la ANSES, 304.810 mujeres cobraron esta prestación en octubre de 2019. De ellas, 2,5% eran migrantes.

Pensión no contributiva por invalidez, destinada a personas sin trabajo registrado y en situación de vulnerabilidad. Las personas que se nacionalizaron / naturalizaron argentinas deben tener 5 años de “residencia continua” en el país. Las personas extranjeras deben acreditar al menos 20 años de “residencia efectiva” en el país. Según información provista por la ANSES, 1.039.248 personas cobraron esta prestación en octubre de 2019. De ellas, 2% eran migrantes. A su vez, del total de personas destinatarias de la prestación, 119.139 eran niñas y niños menores de 18 años. Entre ellos, tan solo dos tenían una nacionalidad distinta a la argentina.

¿Por qué se exigen entre 20 y 40 años de residencia (“legal”, “continua”, “efectiva”) a las personas migrantes para acceder a estas prestaciones, en abierta contradicción con lo que establecen la Ley de Migraciones y los instrumentos internacionales ratificados por Argentina?

Las situaciones más graves afectan a niños y niñas migrantes, que deben cumplir un requisito temporal absurdo: los 20 años de residencia en el país. Debido a este requisito, un niño o niña migrante con discapacidad quedará sin protección durante toda su niñez.

Vale destacar que este requisito fue observado por Corte Suprema de Justicia de Nación en 2007, cuando sostuvo que “el recaudo de residencia establecido en el art. 1.e del decreto 432/97 (texto originario) resulta inaplicable, por inconstitucional, en los casos en que se encuentren reunidos todos y cada uno de los restantes requisitos para acceder a la prestación por invalidez exigidos por dicho cuerpo legal. (..) No cabe duda alguna que sumar a dichos críticos requerimientos un lapso de residencia, en el caso, de 20 años —aun cuando también rigiera en igual medida para los argentinos, incluso nativos—, implica, puesto que la subsistencia no puede esperar, un liso y llano desconocimiento del derecho a la seguridad social, en los términos de los citados textos internacionales de jerarquía constitucional, en grado tal que compromete el derecho a la vida, primer derecho de la persona humana que resulta reconocido y garantizado por la Constitución Nacional” (Fallo Reyes Aguilera, R. 350 XLI).

(A pesar de este fallo, el requisito sigue vigente).

Obstáculos vinculados a la condición migratoria

Esta sección refiere a las consultas habitualmente recibidas por las áreas de atención directa de las organizaciones que integran el Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina “Gabriel Chausovsky”: el Servicio Socio-Jurídico de CAREF, la Clínica Jurídica de CECOPAL, la Red de Consultorías Migrantes (Red-CoMi) del Bloque de Trabajadores Migrantes, el Equipo de Migraciones y derechos Humanos de ANDHES y la Clínica Migrante de la Asociación Ecuménica de Cuyo.

Si bien históricamente gran parte de las consultas recibidas por las organizaciones han girado en torno a la (im)posibilidad de acceder a la AUH por parte de personas extranjeras en situación migratoria irregular, el contexto de pandemia y cierre de fronteras profundizó problemáticas específicas vinculadas a la falta de registro de ingreso al territorio. Efectivamente, durante 2020 y 2021 se incrementaron las consultas de familias donde la percepción de la AUH se había interrumpido porque la madre o el padre titular de la prestación había salido del país (típicamente poco antes de marzo de 2020) y aunque había retornado, su ingreso no había quedado registrado debido al cierre de fronteras dispuesto por el DNU 274/2020. Estos ceses de pago confirmaron algo que ya se venía observando, a saber: el cruce de información entre la ANSES y la Dirección Nacional de Migraciones, en particular en lo que refiere a los ingresos y egresos de personas extranjeras.

Es decir que durante 2020 y 2021, a las consultas habituales sobre acceso a la AUH se sumaron otras relativas a la continuidad de la percepción de la prestación. Las situaciones que se reseñan a continuación incluyen la experiencia de las organizaciones que integran el Observatorio y dan cuenta de las estrategias y articulaciones implementadas para salvar los obstáculos al acceso y continuidad de la percepción de la AUH en las familias migrantes.

En términos generales, las consultas refieren a tres obstáculos o dificultades:

- dificultades para acceder a información relativa al derecho a percibir la AUH,
- dificultades para cumplir con los requisitos, especialmente el tiempo de “residencia legal” solicitado o contar con el DNI (el plástico).
- dificultades relativas al registro de ingreso al territorio nacional.

Cabe destacar que casi todas las consultas fueron realizadas por mujeres, generalmente las madres, a cuyas hijas e hijos se les dificulta el acceso a la prestación o la continuidad de la percepción.

En lo que respecta al acceso a la información relativa a la AUH, si bien estas consultas han disminuido en comparación con años anteriores, no han desaparecido.

Caso N° 1

Una mujer de nacionalidad brasileña, con tres hijos argentinos y uno español, que reside en Mendoza desde 2011, consultó en la Asociación Ecuménica de Cuyo. Estaba desempleada y al cuidado de los cuatro niños. Tanto en el Centro de Salud y en el Municipio (donde había consultado previamente), desconocían el mecanismo mediante el cual una mujer extranjera con trámite de residencia en curso pudiese acceder a la AUH. Para agilizar el procedimiento, se articuló con la delegación local de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.

Caso N°2

Una mujer venezolana, con un hijo argentino de pocos meses y con trámite migratorio en curso, supo a través del Servicio Social de CAREF que su pareja y padre del niño (con DNI de residente permanente de larga data) podía solicitar y percibir la AUH.

En lo que respecta a dificultades con los requisitos, algunas consultas refieren cuestiones relativas a la documentación. Por ejemplo, de personas que tienen la residencia permanente en curso o ya la han obtenido pero no cuentan aún con el DNI (el plástico) debido a demoras administrativas de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) o del Registro Nacional de las Personas (RENAPER). En la experiencia de las organizaciones, las demoras administrativas se agudizaron desde la implementación del sistema de Radicación a Distancia de Extranjeros (RADEX),⁷ que duplicó el monto de las tasas y extendió los tiempos de espera para la obtención de los documentos. Por otra parte, la pandemia contribuyó a retrasar aún más la tramitación y renovación de residencias, ya que estas oficinas dejaron de atender presencialmente por un tiempo al no encontrarse comprendidas dentro de las actividades esenciales (Decreto 297/20).



7 En noviembre de 2018, la Dirección Nacional de Migraciones implementó el sistema de Radicación a Distancia para Extranjeros (RADEX), consistente en una plataforma online para la realización del trámite de residencia. El cambio de la modalidad presencial a la virtual trajo aparejadas grandes dificultades para las personas que no están familiarizadas con el mundo digital o no cuentan con dispositivos para acceder a Internet. Para más detalles, ver el informe *El DNI ¿Más lejos o más cerca? Regularización y documentación de migrantes a través del Sistema RADEX (2020)*, del Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina "Gabriel Chausovsky", disponible en: <http://observatoriomigracionyasilo.caref.org.ar/inicio/el-dni-mas-lejos-o-mas-cerca/>

Para resolver algunas de estas situaciones se ha recurrido a la “Adenda 63”, puesta en marcha en marzo de 2019 mediante un acuerdo entre la ANSES y el Ministerio de Desarrollo Social. En sentido estricto, el trámite habilitado por la Adenda 63 permite transferir la titularidad de la AUH hacia otro referente adulto (el otro progenitor, un familiar u otro referente afectivo) en ciertos casos puntuales.⁸ El cambio de titularidad lo solicita quien efectivamente tiene a su cargo el cuidado del niño o de la niña. Debe presentar una nota donde explica los motivos, que junto con una entrevista, será evaluada por los equipos técnicos de los centros de referencia del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF) o los organismos de niñez jurisdiccionales, que oportunamente elevarán a la ANSES el pedido de cambio de titularidad. En el caso de familias migrantes, esta vía ha permitido que la titularidad de la asignación sea transferida a otro pariente o referente que cumpla los requisitos de documentación exigidos.

Caso N°3

Una mujer peruana (con hijos de nacionalidad argentina) dejó de percibir la AUH porque a ella se le había vencido el DNI (el plástico) y los cierres administrativos demoraban su renovación. En este caso, a través de la Adenda 63 fue posible transferir rápidamente la titularidad al padre de los niños, cuyo DNI estaba vigente.

Caso N°4

Una mujer de nacionalidad paraguaya, en situación migratoria irregular, consultó en la Asociación Ecuménica de Cuyo (Mendoza) para ver si podría percibir la AUH para su hija argentina. En articulación con la delegación de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), se evaluó intentar por la vía de la Adenda 63. Si bien en sentido estricto esta Adenda es para el cambio de titularidad, en esta oportunidad su uso fue propuesto por la administración para acceder a una titularidad inicial. Lamentablemente no fue posible avanzar por esta vía, ya que la madre no contaba con ninguna persona de confianza que pudiera recibir la transferencia de dinero correspondiente a la AUH y a la vez cumpliera los requisitos formales que establece la Adenda 63.

Caso N°5

ANDHES atendió a una familia venezolana, solicitante de asilo, con tres niños pequeños. El padre cuenta con DNI de residente temporario, tramitado por el criterio de nacionalidad de la ley migratoria, simultáneamente a la solicitud de asilo. Los niños, cuya partida de nacimiento no está apostillada, no han podido avanzar con el trámite de DNI. La familia cumple con los requisitos de fondo de la AUH (relativos a la situación laboral del padre y la madre). Si bien el padre cuenta con DNI, no tiene aún los dos años de “residencia legal”, y no se ha encontrado el camino administrativo para que se tome en cuenta la condición de solicitantes de asilo de la familia y se adecúen los requisitos documentarios de manera acorde a dicha situación.



8 Ver <https://www.argentina.gob.ar/adenda-63>

9 Para más detalles, ver el informe N° 2 del Observatorio: Migrantes en pandemia. Entre la nueva normalidad y la vieja desigualdad, disponible en: <http://observatoriomigracionyasilo.caref.org.ar/inicio/migrantes-en-pandemia/>

Las dificultades respecto a los requisitos también alcanzan a niños y niñas que no perciben la AUH porque sus padres no pueden acreditar “residencia legal” previa de dos o tres años —aunque cuenten con DNI—. Especialmente a partir de 2018 y 2019, las demoras de la Dirección Nacional de Migraciones en la gestión de los trámites de residencia hizo que muchísimas personas estuvieran meses únicamente con el certificado de residencia precaria (que si bien es una “residencia legal” de acuerdo a la ley migratoria, no es una figura válida para la AUH). Decenas de miles de personas obtuvieron el DNI con demoras de seis, ocho o diez meses, y la fecha estampada en sus DNIs no es la del inicio del trámite sino la del acto administrativo (disposición) mediante el cual la DNM otorga la residencia. De esa manera, se diluyeron meses de “residencia legal”, que resultarían indispensables no solo para la AUH sino también, en 2020, para solicitar el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE).⁹ Demás está decir que la pandemia agregó demoras propias a las gestiones administrativas.

Caso N°6

Una pareja de nacionalidad boliviana con un hijo argentino acudió a la consulta de ANDHES en la Provincia de Jujuy. El padre accedió a su DNI de residente permanente en 2020, luego del nacimiento del niño, pero recién en marzo de 2022 se cumplirán los dos años de “residencia legal” establecidos en la norma para dar de alta la AUH. A pesar de la nacionalidad del niño, la solicitud no prosperó ya que la delegación de ANSES argumentó que el padre debía cumplir con los dos años de “residencia legal”.

Las consultas relativas a dificultades por falta de registro de ingreso al territorio son anteriores a la pandemia, aunque aumentaron con ella. Se trata de madres y padres extranjeros que dejaron de percibir la AUH porque salieron del país por un puesto migratorio habilitado (es decir que su egreso quedó registrado) pero que no registraron su ingreso al retornar.

Caso N°7

Amalia es una mujer boliviana que vive en Argentina desde hace más de 20 años. Tiene DNI de residente permanente y cuatro hijos argentinos, entre ellos, una niña de 10 años. A principios de 2020, Amalia y su hija viajaron a Cochabamba a visitar a sus familiares. Allí estaban cuando ocurrieron los cierres de frontera, inicialmente previstos por 15 días, pero que luego se prolongaron durante meses. Preocupada por sus hijos mayores y por la cotidianeidad de la niña, Amalia buscó retornar a Argentina por todos los medios posibles. Incluso se inscribieron para los vuelos de repatriación, pero nunca las llamaron. Finalmente, en agosto de 2020, luego de meses de espera e incertidumbre, decidió volver, aun a costa de ingresar al país de manera irregular. Al tiempo de retornar, comprobó que le habían suspendido las transferencias correspondientes a la AUH. Durante 2021, Amalia concurrió a varias oficinas de la ANSES, donde siempre la remitieron a la Dirección Nacional de Migraciones para que salvara la falta de sello de ingreso, pero sin indicarle un camino claro, ni mencionarle el procedimiento establecido en la Circular DPA

9 Para más detalles, ver el informe N° 2 del Observatorio: Migrantes en pandemia. Entre la nueva normalidad y la vieja desigualdad, disponible en: <http://observatoriomigracionyasilo.caref.org.ar/inicio/migrantes-en-pandemia/>

54/20, de noviembre de 2020, ni el formulario de declaración jurada de residencia o regreso al país (PS.1.70). Hacia fines de 2021, Amalia consultó en el Servicio Social de CAREF. Desde allí, la trabajadora social interviniente envió a la ANSES el formulario correspondiente, junto al certificado de alumna regular de la niña y una nota explicando la situación. De ese modo, se le restituyó la AUH destinada a la niña. Vale señalar que Amalia recién obtuvo información clara y adecuada respecto a cómo proceder cuando concurrió a CAREF, y que hasta que ello ocurrió, su hija estuvo más de un año sin percibir la AUH.

Caso N°8

Una mujer boliviana acudió a la Red de Consultorías Migrantes que gestiona el BTM en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires porque había dejado de percibir la AUH destinada a su hijo (argentino). En febrero de 2018, la familia había viajado a Bolivia, cruzando por el control fronterizo de La Quiaca – Villazón, donde la autoridad migratoria les solicitó la documentación y registró su salida del país. A su regreso, en el mismo control fronterizo, aunque tenían sus documentos en la mano, les hicieron señales para que no se detuvieran y avanzaran con otro contingente. Es decir que aunque la familia cruzó por el paso, su ingreso no fue registrado. Meses después, el registro de salida y el no registro del ingreso (que hacía suponer a la ANSES que la familia no había retornado a Argentina) estuvo en la base del cese de cobro de la AUH. La familia completó el formulario de “declaración jurada de permanencia en el país / regreso al país” habilitado por la ANSES para estos casos (Formulario PS.1.70), pero la presentación fue rechazada argumentando que la documentación respaldatoria adjuntada resultaba insuficiente.

Dos cuestiones permiten entender por qué ocurren casos como estos. Por un lado, ciertos controles migratorios ubicados en cruces terrestres con países vecinos tienen altísimo tránsito cotidiano. Son fronteras de contacto cultural, social y económico que vinculan las llamadas “ciudades gemelas” (La Quiaca – Villazón; Clorinda – Puerto Falcón; entre otras) donde la vida cotidiana de las personas transcurre a ambos lados del límite internacional. En este contexto (donde además existe una figura especial para el ingreso y la permanencia denominada tránsito vecinal fronterizo) es posible que ciertos cruces no se registren, tal como ocurrió con la familia boliviana al retornar al país. A menudo, las personas desconocen los efectos de esta falta de registro, ya que suponen que alcanza con tener vigente el DNI de residente extranjero.

Estas situaciones se volvieron más frecuentes a partir de marzo de 2020, cuando las fronteras se cerraron y muchas personas que habían viajado (a visitar a sus familias, por turismo o por otros motivos) aún se encontraban fuera de Argentina. A la angustia generada por la pandemia se agregaban la distancia y la preocupación por no poder volver. Puesto que no era claro cuándo y de qué manera se autorizaría el reingreso de residentes (ya fueran argentinos o extranjeros), muchos optaron por retornar al país lo antes posible y de la manera en que pudieran, aunque ello implicara no contar con comprobante de ingreso. Sin duda, fue una situación extraordinaria, imprevista y de alcances desconocidos, tanto para las personas y las familias como para los Estados y las autoridades de fronteras.

Las niñas y niños de las familias que retornaron a Argentina sin que su ingreso quedara correctamente registrado dejaron de percibir la AUH. Este cese de la prestación no fue inmediato, sino que por lo general ocurrió varios meses después, cuando la ANSES y la Dirección Nacional de Migraciones cruzaron sus respectivas bases de datos. Cuando las madres y los padres se dirigieron a las oficinas de la ANSES para consultar el motivo de la suspensión (que ni imaginaban), la respuesta fue categórica: según los registros migratorios, la familia no residía en el país, ya que constaba su salida pero no su retorno. (Cabe preguntarse si la ANSES también pide a Migraciones información sobre entradas y salidas en el caso de titulares de AUH argentinas/os).

Esta pequeña muestra de las consultas recibidas por las organizaciones que integran el Observatorio se complementa con la información provista por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y a las agencias de Acceso a la Justicia (ATAJO) del Ministerio Público Fiscal de la Nación. Según indicaron en sus respuestas a dos pedidos de acceso a la información pública cursados oportunamente, ambas instituciones han atendido casos similares.

Durante 2020 y 2021, la Coordinación de Promoción Social de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires recibió al menos 17 denuncias de personas migrantes a quienes se les había negado el acceso a la AUH o se les había dado de baja la prestación. Las negativas de acceso se debieron a documentación argentina vencida o a la falta de documentación argentina. En este último caso, la ANSES indicó a la Defensoría que existirían dos caminos para resolver el impedimento. Por un lado, un oficio judicial en el marco de una acción de amparo; y por el otro, que el/la progenitor/a que carece de documento tramite la residencia precaria (suponiendo que cuenta con un criterio migratorio para hacerlo), de modo de obtener un CUIL genérico en la ANSES. De esta sugerencia, se deduce que la ANSES efectivamente puede tramitar la solicitud de AUH de una persona que solo cuenta con certificado de residencia precaria. Con respecto a las bajas, se habían debido a la “presunción de no residencia en el país”, y la indicación que recibió la Defensoría fue que las personas se dirigieran a una Unidad de Atención Integral (UDAI) de la ANSES para presentar el formulario de declaración jurada de residencia en el país.

En cuanto a las agencias ATAJO del Ministerio Público Fiscal, de las 16.500 consultas atendidas durante 2020 y 2021, 32% correspondieron a personas migrantes, provenientes principalmente de Paraguay, Bolivia y Perú. Casi cien consultas refirieron a pensiones no contributivas, y dentro de ellas, 65 fueron puntualmente sobre la AUH. Según se expresa en la respuesta al pedido de información pública:

De la lectura de los casos, surge que la principal razón por la que se acercaron las personas migrantes fue, en primera instancia, para asesorarse respecto a cómo iniciar el trámite. Luego, se destaca entre las problemáticas frecuentes que alguno de los progenitores no tenga el DNI argentino o el DNI actualizado. Algunas de las consultas estuvieron vinculadas a la demora en recibir el DNI una vez iniciado el trámite. Otra cantidad de consultas estuvo vinculada a la baja de la asignación, pero al momento en que las personas se acercaron a los ATAJOs no tenían en claro la razón (porque no pudieron comunicarse con la ANSES, porque las razones esbozadas por dicho organismo no fueron del todo claras o no se ajustaban a la situación real de la persona, o bien porque iniciaron el trámite pero aún no habían recibido novedades sobre su situación).

Es decir que tanto para la Defensoría de la Ciudad de Buenos Aires como para los ATAJOs, los motivos de consulta también pueden agruparse en información, requisitos y falta de registro de ingreso al territorio o “presunción de no residencia en el país”.

Expandir la AUH

En particular en lo que se refiere a los requisitos (de documentación y tiempo de residencia) y a la constatación de la residencia en el país, es necesario sostener y ampliar otras maneras de demostrar el arraigo, que es, finalmente, lo que dichos requisitos buscan identificar. En su vida cotidiana en Argentina, todas las personas (migrantes y no migrantes) van dejando una tupida estela de documentación y registros oficiales: partidas de nacimiento, certificados de matrimonio, certificaciones escolares, certificaciones médicas y de vacunación, inicio del trámite migratorio o de la solicitud de asilo, renovaciones de certificados de residencia precaria, constancias de inscripción y pago de monotributo, constancias de aportes patronales, etcétera. Estos documentos pueden acreditar que las personas residen en el país, la duración de esa residencia y el arraigo, más que evidente en trayectorias de vida que han dejado tan abundantes evidencias institucionales bajo la forma de “papeles”.

Este tipo de documentación (que ANSES toma como documentación respaldatoria para ciertos casos de cese de cobro) ya ha sido considerada en el fallo Figueredo c/ ANSES. La causa (que se resume a continuación) fue llevada adelante por la Clínica de Derecho Social de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional de La Plata.

La Sra. S.N.F.E., de nacionalidad paraguaya, ingresó a Argentina en 2006, y desde ese momento trabajó en relación de dependencia, tal como se acreditó mediante los aportes realizados por sus empleadores en el régimen antes denominado de Trabajo Doméstico. En 2010, la Sra. S.N.F.E. volvió de visita a Paraguay por unos pocos días, pero al retornar a Argentina su ingreso no quedó registrado. Puesto que esta falta de sello de ingreso le obstaculizó el otorgamiento de la residencia temporaria y la emisión del DNI (pero no las sucesivas renovaciones de su residencia precaria), en 2013, embarazada de su hijo, salió nuevamente hacia Paraguay y reingresó a Argentina. Con el ingreso registrado en abril de 2013, en junio de ese mismo año obtuvo su DNI. Poco después, cuando solicitó la AUH para su niño argentino nacido en octubre de 2013, la ANSES rechazó el pedido argumentando el incumplimiento de los tres años de “residencia legal”. Cuando la Sra. S.N.F. E. presentó los comprobantes de aportes realizados durante años al régimen de Trabajo Doméstico, le respondieron que no serían tomados en cuenta ya que habían sido hechos con el CUIL provisorio vinculado al certificado de residencia precaria (que emite la Dirección Nacional de Migraciones) y no a la “residencia legal” que exige el artículo 6 del decreto 1602/2009. Sobre las pruebas aportadas, el Juzgado Federal N° 2 de La Plata (donde tramitó el amparo interpuesto para plantear la inconstitucionalidad de dicho artículo) resolvió que había suficientes elementos para determinar la “residencia legal” y continua de la Sra. S.N.F.E. y ordenó que se la inscribiera como titular de la AUH.

El fallo no discute la (no) procedencia de los años de residencia para asegurar el acceso a una prestación que contribuye al bienestar de los niños y niñas que viven en Argentina. Pero sí deja en claro que es posible comprobar permanencia y arraigo (“residencia legal”) mediante documentos distintos a los que produce la Dirección Nacional de Migraciones. Para que la AUH efectivamente alcance a todos los niños y niñas cuyas familias cumplan los requisitos de fondo (relativos a trabajo e ingresos), es indispensable y urgente consolidar otras vías, que resuelvan los obstáculos burocráticos reseñados en este informe. Al igual que los informes previos del Observatorio, este también concibe a las personas migrantes como sujetos de derechos. Desde esa perspectiva, los argumentos y ejemplos presentados en estas páginas muestran cómo la condición migratoria por sí misma (independientemente de la regularidad o irregularidad circunstancial) configura una base de desigualdad para el acceso a y la continuidad de la percepción de la AUH (y de otras prestaciones no contributivas) por parte de las familias migrantes. Esta desigualdad, que no es ninguna novedad, golpea directamente a las puertas de los servicios de atención de las organizaciones que conforman el Observatorio. Las dificultades y barreras reseñadas en estas páginas han sido identificadas y diagnosticadas hace años, sin soluciones de fondo a la vista, pese a las numerosas propuestas y sugerencias hechas por organizaciones de la sociedad civil —organizaciones de y para migrantes—. Amerita volver sobre ellas una vez más: el contexto de pandemia y pos-pandemia impone un horizonte más próximo y de mayores urgencias.

La AUH, pensada e implementada como una política pública dirigida a niños y niñas de familias económicamente vulnerables por la informalidad laboral de los adultos, tiene el enorme desafío de expandir cada vez más su cobertura. Ello incluye revisar (y resolver) las maneras y los mecanismos a través de los cuales la condición migratoria deviene un elemento de desigualdad. En pos de contribuir a un alcance aún mayor de la AUH, sintetizamos un conjunto de observaciones y propuestas.

Observaciones

- **Falta de información.** A pesar de los esfuerzos realizados por numerosos organismos públicos, las personas migrantes no siempre encuentran información clara y concisa respecto a las prestaciones sociales a las que pueden acceder. Asimismo, en ocasiones, algunos organismos que deben asesorar sobre la AUH o tramitarla brindan información confusa o contradictoria. Con sus limitaciones, las organizaciones de migrantes y de la sociedad civil buscan salvar estos obstáculos.
- **Distintas jurisdicciones, distintas respuestas.** Las consultas relevadas en este informe indican que las oficinas de la ANSES en distintos lugares del país dan distintas respuestas u ofrecen distintas opciones para requisitos u obstáculos similares. Por ejemplo: respecto a la computación del tiempo de residencia de madres y padres; a si debe computarse o no el tiempo de residencia de madres/padres en el caso niñas y niños nacidos en Argentina; a la posibilidad de iniciar el trámite de AUH con residencia precaria; a los alcances de la Adenda 63; a la existencia de un procedimiento especial para salvar el no registro de ingreso al país, etcétera.
- **Exigencia del DNI vigente en formato físico.** Como regla, para acceder a la AUH es indispensable contar con el DNI físico (el plástico), que las personas migrantes obtienen luego de que la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) haya protocolizado la disposición mediante la cual otorga la residencia temporaria o permanente y girado las actuaciones al Registro Nacional de las Personas (RENAPER), que emite el DNI físico. No existen mecanismos que contemplen las demoras en la emisión del DNI o en su entrega, derivadas de desacoples entre la DNM y el RENAPER.
- **Computación de fechas.** La ANSES computa la “residencia legal” a partir de la fecha estampada en el DNI, que es la fecha en la que la DNM cerró el trámite migratorio y otorgó esa residencia temporaria o permanente. Sin embargo, para la ley migratoria, la “residencia legal” se retrotrae al inicio del trámite migratorio, cuando la persona recibe su certificado de residencia precaria. En distintos momentos, debido a cuestiones de gestión administrativa, el trámite de residencia puede exceder largamente el máximo de 90 días inicialmente previstos. Al tomarse como única fecha válida la estampada en el DNI, las personas “pierden” meses de residencia regular, que luego devienen una barrera que demora el acceso a la AUH y a otras prestaciones.
- **Cruces de información entre la ANSES y la Dirección Nacional de Migraciones (DNM).** Los casos presentados evidencian el intercambio de información entre la ANSES y la DNM en lo que respecta al registro de entradas y salidas del país. La primera pregunta que surge es si la ANSES también solicita esta información en el caso de titulares argentinas/os. Numerosos organismos internacionales de Derechos Humanos utilizan el concepto de “cortafuegos”¹⁰ para desalentar el intercambio de información personal entre instituciones que proveen asistencia en sentido amplio (tal como la ANSES) e instituciones de control (tal como la DNM), ya que ello puede redundar en afectaciones de derechos, como ocurre en los casos reseñados en este informe.



10 Ver la *Observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares* y núm. 22 (2017) del *Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional*, especialmente el ítem III.B

Propuestas

- 1** Priorizar el interés superior del niño y el criterio de fondo (y el espíritu) de la AUH: una política de inclusión, destinada a niñas, niños y adolescentes, que toma en cuenta su situación y la de sus familias.
- 2** Asegurar el acceso a la AUH a todas las familias que cumplan los criterios de fondo, independientemente de su nacionalidad, su tiempo de permanencia en Argentina y la situación migratoria de cualquiera de sus integrantes.
- 3** Adecuar la definición operativa que hace la ANSES de “residencia legal” de modo que sea consistente con lo que establece la ley migratoria, es decir: reconociendo la residencia precaria como una modalidad de residencia regular (“legal”).
- 4** Crear una mesa de diálogo entre la ANSES y las organizaciones de la Sociedad Civil para intercambiar experiencias y facilitar el acceso a y la continuidad de la percepción de la AUH por parte de familias migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo.
- 5** Sensibilizar y capacitar al personal de la ANSES en lo que respecta a los derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. Las organizaciones que integran el Observatorio cuentan con amplia experiencia al respecto.
- 6** Implementar periódicamente operativos territoriales móviles que “acerquen” las delegaciones de la ANSES a las localidades donde efectivamente viven las personas, proveyendo información actualizada y el adecuado seguimiento de las consultas.
- 7** Frente a situaciones de no registro de ingreso al territorio, difundir y fortalecer el uso de criterios de acreditación de permanencia y arraigo basados en documentación oficial o institucional alternativa a la producida por la Dirección Nacional de Migraciones, tal como certificados de escolaridad, de vacunación, etcétera.
- 8** Establecer cortafuegos entre la información recabada por la DNM y las instituciones encargadas de la protección social, de modo de evitar cruces de datos que resulten en vulneraciones de derechos.

Referencias bibliográficas

Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) (2021) *Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUH): hacia un esquema más inclusivo*. Disponible en <http://observatorio.anses.gob.ar>

Álvarez Agis, E., Cañete, C. y D. Panigo, D. (2013). "El impacto de la Asignación Universal por Hijo en la Argentina. Presentación formal de los resultados anticipados en 2010". En *Revista Empleo, desempleo & políticas de empleo*, núm. 15.

Arcidiácono, Pilar (2017) "Asignación Universal por Hijo: Rupturas y continuidades en el campo de las transferencias de ingresos en Argentina". En *Revista Igualdad, autonomía personal y derechos sociales*; 6; (12), 25-45

Asamblea General de Naciones Unidas (2016). *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*.

Cena, Rebeca (2014), "Fronteras complejas: protección social e inmigración. Asignación universal por hijo para protección social e inmigración en Argentina". *Polis. Revista Latinoamericana*, Volumen 13, N° 38, 2014, p. 419-449.

Ceriani, Pablo; Cymment, Paola y Morales, Diego (2011) "Migración, derechos de la niñez y Asignación Universal por Hijo: las fronteras de la inclusión social". Ponencia presentada en el IV Seminario Internacional Políticas de la Memoria, realizado los días 28, 29 y 30 de setiembre y 1 de octubre de 2011.

Cetrángolo, Oscar y Carlos Grushka (2020). *El sistema de pensiones en Argentina. Institucionalidad, gasto público y sostenibilidad financiera*. CEPAL, Serie Macroeconomía del desarrollo N° 208.

Dirección Nacional de Migraciones (DNM). (2010). *Patria Grande Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria. Informe estadístico*. Agosto 2010. En http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/estadisticas/Patria_Grande.pdf

García, Lila (2020) "Protección social de mujeres embarazadas y niñas en el contexto de la migración". En: Herrera, M., S. Fernández y N. de la Torre (coords): *Géneros, Derecho y Justicia*, pp. 45 a 61. Ed. Rubinzal Culzoni, Buenos Aires.

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos (IPPDH) (2017) *La situación de las personas migrantes regionales en la Ciudad de Buenos Aires. Acceso a derechos sociales y estadísticas de criminalidad*. En: <https://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/01/InformeMigrantesBA-webr.pdf>

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) y Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires (2013), *Informe Acceso a derechos de las personas migrantes en la provincia de Buenos Aires*. Disponible en <https://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2014/08/Informe-acceso-a-derechos-de-migrantes-en-la-PBA.pdf>

Lieutier, A., Woyecheszen, S. y Ludmer, G. (2013). "Análisis del empleo no registrado y propuestas para su disminución". En: *Ensayos sobre Economía Política y Desarrollo*, 1(1), 155-183.

Morzilli, M. (2021). "La Asignación Universal por Hijo y las trayectorias escolares de jóvenes migrantes bolivianos. Estudio de casos en el periurbano hortícola platense". En: *Sociohistórica*, 48, e142. <https://doi.org/10.24215/18521606e142>

Naciones Unidas (2017) *Observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional*. CMW/C/GC/3 – CR/C/C/GC/22

OIT (2015) *Migraciones laborales en Argentina. Protección social, informalidad y heterogeneidades sectoriales*. Organización Internacional del Trabajo, Oficina de País de la OIT para la Argentina, Buenos Aires.

Pautassi, L., Arcidiácono, P., Straschnoy, M (2013). *Asignación Universal por Hijo para la Protección Social de la Argentina Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*. CEPAL, UNICEF.



Observatorio sobre
Migraciones y Asilo en Argentina
● “Gabriel Chausovsky” ●

Informe # 4

Asignación Universal por Hijo y
familias migrantes
Logros y desafíos 2009 – 2021
Diciembre 2021

Informe # 3

Vacunación COVID-19
¿También para migrantes?
Agosto 2021

Informe # 2

Migrantes en pandemia.
Entre la nueva normalidad y la vieja desigualdad
Junio 2021

Informe # 1

El DNI ¿más lejos o más cerca?
Regularización y documentación de migrantes
a través del Sistema RADEX
Febrero 2020

<http://observatoriomigracionyasilo.caref.org.ar/>

ISBN 978-987-48340-4-1

