

## **PROGRAMA DE ASESORIA PARLAMENTARIA**

**Fundación Nuevas Generaciones**

en cooperación internacional con

**Fundación Hanns Seidel<sup>1</sup>**

### ***Política inmigratoria argentina: ¿Qué hacer frente a la situación actual?***

#### **Resumen ejecutivo**

*En el presente trabajo, se analiza la política inmigratoria de la República Argentina, se muestran los errores que se están cometiendo y se proponen los cambios necesarios para que cualquier extranjero que, deseoso de progresar, encuentre en nuestro país las condiciones necesarias para que él y su familia lo puedan lograr. En lugar de ello y en base a la mala política actual en la materia, muchos extranjeros llegan hoy a la Argentina para insertarse en la pobreza y la marginalidad.*

#### **I) ¿Descontrol o sensación?**

Los sucesos ocurridos a finales de 2010, en los cuales una seguidilla de usurpaciones de terrenos en la Ciudad de Buenos Aires, el Conurbano e incluso algunas ciudades del interior, tanto públicos como privados, reabrieron, entre otros temas no menores, el debate respecto de las políticas inmigratorias de nuestro país. En pleno conflicto, el Jefe de Gobierno porteño, Ing. Mauricio Macri, hizo referencia, a una inmigración descontrolada. En ese momento, ciudadanos de origen boliviano, paraguayo y peruano, eran mayoría en la toma del Parque Indoamericano. Las críticas, como era de esperar, no tardaron en llegar desde el Poder Ejecutivo Nacional y otros sectores de la izquierda anticuada, tildando a Macri de xenófobo y otros calificativos similares.

No es el objetivo del presente trabajo analizar si el Ing. Macri es un xenófobo, sino analizar una realidad que se palpa a diario: la presencia, cada vez mayor, de extranjeros en nuestro país, viviendo en gran medida, en situaciones de extrema pobreza y precariedad.

#### **II) Situación Actual**

El último censo llevado a cabo en el país seguramente indicará que es menor la cantidad de extranjeros viviendo en la Argentina que en décadas pasadas, (tendencia que ya marcó el censo de

---

<sup>1</sup> La Fundación Hanns Seidel no necesariamente comparte los dichos y contenidos del presente trabajo.

2001 cuando señaló que la población extranjera en el país era del 4,1% contra el 13% de 1960). Suponiendo que el censo estuvo bien realizado y que no fue empañado con falsas estadísticas o información manipulada, cabe preguntarse por qué está instalada en la sociedad la “sensación” de que cada vez hay más extranjeros en el país, y de que la política inmigratoria está descontrolada.

### III) Política inmigratoria en la Argentina

Antes de abordar la respuesta a las anteriores preguntas hace falta explicar, aunque sea someramente, cual es la política actual en materia inmigratoria. En nuestro país, la inmigración está legislada mediante la ley 25.871 del año 2004 y su decreto reglamentario 616/2010. Esta ley es poco restrictiva, de “puertas abiertas” se puede decir, y fomenta, una vez cumplidos ciertos requisitos mínimos, el ingreso de personas extrajeras a nuestro territorio y su permanencia en él. El bajo nivel de restricción mencionado, disminuye aún más cuando el ingreso a nuestro territorio involucra a naturales de países miembros o asociados al MERCOSUR. Es así que en virtud de los acuerdos internacionales asumidos por nuestro país, mediante el Plan Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, conocido también como Patria Grande, se otorgó la residencia, en alguna de las categorías que nuestra ley prevé, a 430.000 personas oriundas de países vecinos. ¿Es bueno o malo que esto suceda? La respuesta es ambigua. Si ello se da a través de una política demagógica orientada a exacerbar el clientelismo político, la respuesta es condenatoria. Ahora bien, si el otorgamiento de la residencia y la ciudadanía a extranjeros responde a una política de crecimiento que beneficie en primer lugar a la Argentina y que al mismo tiempo permita salir de la miseria a quienes con buena voluntad quieran formar parte de nuestra sociedad, estaremos en presencia de una política inmigratoria correcta y acertada.

Por lo tanto, en base a los resultados que se observen respecto de la inserción de los extranjeros en nuestra comunidad, se podrá afirmar si una política de baja restricción y de puertas abiertas, es buena o mala para la Argentina en un momento dado.

Ya el preámbulo de nuestra Constitución Nacional hace una invitación abierta a “todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo Argentino”. Asimismo, el artículo 20 de la Constitución Nacional, establece los derechos que asisten a los extranjeros que se encuentren en el territorio de la Nación, y específicamente menciona que los mismos “Obtienen nacionalización

#### **FUNDACION NUEVAS GENERACIONES**

Beruti 2480 (C1117AAD)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4822-7721  
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar  
www.nuevasgeneraciones.com.ar

#### **FUNDACION HANNS SEIDEL**

Montevideo 1669 piso 4° depto “C” (C1021AAA)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4813-8383  
argentina@hss.de  
www.hss.de/americalatina

residiendo dos años continuos en la Nación; pero la autoridad puede acotar este término a favor del que lo solicite, alegando y probando servicios a la República”. Este artículo fue redactado en 1853 y se mantuvo en la reforma de 1994. No obstante lo establecido, ningún derecho constitucional es absoluto sino pasible de ser reglamentado por las leyes posteriores que se dicten. El tenor de las leyes, en tal caso, debe ser acorde a la situación y necesidades de la Nación Argentina en los distintos momentos históricos.

En virtud de la promulgación de nuestra Carta Magna, se abrieron las puertas de nuestro territorio para que miles de extranjeros provenientes de todo el Globo se radicaran en él y de ese modo contribuyeran en la construcción de este gran país, brindando al mismo tiempo, oportunidades de riqueza a todos aquellos que optasen por el trabajo y el sacrificio.

#### **IV) Evolución histórica de la inmigración en la Argentina**

La inmigración inicial fue mayoritariamente europea y contribuyó a que en pocos años, la Argentina se convirtiera en una de las principales potencias del mundo con la mayor clase media de Latinoamérica. Los hijos de los inmigrantes abrieron comercios, obtuvieron títulos profesionales, se hicieron terratenientes. El proceso vivido en la Argentina entre 1853 y 1920 es el ejemplo de lo que una política no restrictiva en materia migratoria, acompañada de un proyecto de crecimiento nacional serio, puede lograr. La recepción de inmigrantes europeos se mantuvo, aunque con menor ímpetu, durante el proceso de industrialización nacional entre las décadas del '30 y '70 del siglo XX.

En los últimos 30 años, la dinámica migratoria varió. Al tiempo que nuestro país dejó de resultar atractivo para los extranjeros de ultramar, comenzó a producirse el éxodo de la población propia y a recibirse la afluencia de extranjeros provenientes mayoritariamente de países sudamericanos, especialmente de Bolivia, Perú y Paraguay. Si bien en Sudamérica los movimientos fronterizos de personas han sido moneda corriente (por cuestiones de origen común y de proximidad), la formación del MERCOSUR exacerbó esta tendencia y convirtió a la Argentina en el principal receptor de inmigrantes provenientes de países miembros o asociados al mercado común. Nuestro país actúa como imán entre sus vecinos debido a las asimetrías existentes tanto en su marco normativo como en materia de desarrollo económico y productivo. Esto no quiere decir

que la Argentina de la actualidad sea un paraíso al que todos quieren llegar, sino que los países de donde provienen los extranjeros están económica y socialmente hablando, en peor situación que el nuestro, al menos por el momento.

## V) ¿Cómo hacer frente a la realidad actual?

En base a lo expuesto, considerando las obligaciones asumidas en el seno del MERCOSUR, parecería imposible que pudiera modificarse lo que para muchos de los argentinos resulta una política inmigratoria descontrolada. Sin embargo, son varias las acciones que se pueden llevar a cabo para que la radicación de extranjeros también redunde en un beneficio para la Argentina y no solo para el inmigrante. Esto es lo que previó el espíritu de la Constitución Nacional desde el comienzo: que vengan extranjeros a beneficiarse, pero beneficiando al mismo tiempo al país que los recibe y la sociedad en general.

En primer lugar, hay que tener en cuenta que casi el 70% de los inmigrantes provenientes de estados miembros o asociados al MERCOSUR se instalan en la Ciudad de Buenos Aires y en el conurbano bonaerense. Esta situación hace que las condiciones de marginalidad y precariedad en que viven sean prácticamente inhumanas, ya que se instalan en villas miseria o en edificios ruinosos y en total hacinamiento.

Por más que se lo quiera ocultar, hoy la Argentina está recibiendo marginalidad y pobreza que se suman a las ya existentes. Se lo quiera ver o no, en Argentina hay un 40% de pobres, y los inmigrantes que a diario llegan, engrosan esa cifra gozando de pocas chances de desarrollo personal y familiar.

Para lograr una política inmigratoria ordenada, en primer lugar, se debe tener en cuenta la cantidad de espacio despoblado que hay en el territorio argentino. Gran parte de ese territorio pertenece al Estado Nacional. Existe en nuestro país una gran disponibilidad de tierras, al tiempo que una mayor necesidad de poblarlas. Solamente en la Patagonia, por mencionar un ejemplo, hay 3.400.000 hectáreas de tierras fiscales. Estimular una inmigración que permita poblar las extensiones vacías de nuestro territorio redundará en un beneficio para el Estado Nacional y para los inmigrantes que ansiosos de trabajar podrán desarrollar sus potencialidades fuera de la marginalidad de una villa miseria o un conventillo hacinado, sin necesidad de usurpar tierras ni

fomentar el negocio de algunos que se enriquecen “vendiendo” y “alquilando” predios que no les pertenecen.

Asimismo, al momento de delinear una política inmigratoria ordenada, deben considerarse las necesidades laborales de la Argentina. Hay que tener en cuenta principalmente, que el grado de calificación de muchos inmigrantes es bajo y que por lo general se emplean en el rubro textil, el de la construcción o en el servicio doméstico, incluso muchas veces, bajo modalidades informales y abusivas. Cuando la tasa de desempleo oficial en Argentina ronda el 10% y el subempleo sobrepasa el 40%, cabe preguntarse si el ingreso de trabajadores que compiten en el mismo circuito no es un disparador de futuros conflictos. En el escenario actual, los inmigrantes más humildes, compiten con los argentinos más humildes por el mismo trabajo, la misma vivienda y el mismo espacio en hospitales y escuelas. Que quede claro que esto no es originado por los inmigrantes, sino por una falta de políticas inmigratorias que controlen, ordenen y encaucen el gran caudal de trabajadores extranjeros ávidos por prosperar y dar un futuro a sus hijos. En las circunstancias actuales, la mayoría de esos niños y adolescentes, termina insertándose en la degradación y la marginalidad, desembocando indefectiblemente en la delincuencia y la droga.

## **VI) La ley 25.871 y las modificaciones que le hacen falta**

Volviendo a la legislación vigente en materia migratoria, más allá del deber que tiene el Estado de desarrollar una política de inmigración seria y por más que se desee mantener una legislación no restrictiva y de puertas abiertas, habría que considerar ciertas reformas a la ley 25.871 que contribuyan a paliar la situación actual.

Por ello, se propone lo siguiente:

- La ley asegura a los extranjeros, aún siendo irregulares, el acceso a la educación en todos sus niveles y a la salud (arts. 7 y 8). Queda fuera de discusión que los inmigrantes deben contar con esos derechos, pero resulta injusto que los contribuyentes argentinos sean quienes lo financien. Es por ello que dichos gastos deberían ser soportados por los países de los que provienen los extranjeros irregulares que se ven beneficiados al acceder a la salud y la educación. Se podrían instrumentar acuerdos binacionales para que las embajadas de los

países cuyos ciudadanos se beneficien con esos servicios, hagan frente a las deudas originadas por su atención en la Argentina.

- El art. 20 debería reformarse y disponer que una vez transcurridos los 180 días de validez de la residencia precaria, el extranjero contará con 60 días para iniciar su trámite de renovación. Se lo debería deportar en forma inmediata si así no lo hiciera.
- Habría que exigirle a cada extranjero mayor de edad con intenciones de ingresar al país para convertirse en trabajador migrante (art. 23 inc. A), contar con una invitación de trabajo suscripto por el futuro empleador, o al menos con un capital equivalente a cuatro salarios mínimos como forma de asegurar su manutención hasta que consiga empleo. La invitación de trabajo podría ser suscripta por el empleador interesado ante el Ministerio de Trabajo de la Nación, el cual articularía sus funciones con la autoridad de aplicación en materia migratoria.
- La Dirección Nacional de Migraciones, dentro de la información domiciliaria que exige a los extranjeros en virtud del art. 54, debería solicitar alguna constancia que indique que los inmigrantes no se han establecido como ocupantes ilegales de inmuebles o que habitan en espacios públicos. Dicha constancia se podría obtener mediante un acta constatación del lugar de vivienda, extendida por la autoridad policial competente.
- En cuanto a la permanencia de los inmigrantes de forma irregular a que se refiere el art. 61 y salvo que dicho extranjero tuviese familia y trabajo, y la irregularidad consistiese solo en un vencimiento por un plazo no mayor a los 60 días de su permiso de residencia, la autoridad migratoria, debería poder deportarlo sumariamente.
- En cuanto a las conductas delictivas de los inmigrantes que describe el art. 62 inc. B, habría que dejar de lado el quantum de las penas aplicadas. Basta con que el delito o la infracción cometidos sean condenados con pena privativa de la libertad, para que una vez purgada la misma, se deporta al inmigrante sumariamente.
- El art. 68 establece que los gastos del proceso de deportación de un inmigrante deben ser soportados por la autoridad de aplicación de la ley, es decir, por el Ministerio de Interior de la Nación. El texto debería agregar que eso sucederá de esa manera siempre que el expulsado no cuente con bienes suficientes para afrontar dichos gastos. Cuando sea el

**FUNDACION NUEVAS GENERACIONES**

Beruti 2480 (C1117AAD)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4822-7721  
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar  
www.nuevasgeneraciones.com.ar

**FUNDACION HANNS SEIDEL**

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4813-8383  
argentina@hss.de  
www.hss.de/americalatina

Estado Nacional el que soporte los gastos de deportación, se cursará luego el pedido de reintegro al país al que pertenece el extranjero.

- El art. 69 se refiere a los extranjeros que no se les permite hacer abandono del país por orden judicial, y se les debe otorgar la residencia precaria. Dicha residencia precaria, a nuestro entender, debería ser “*ad hoc*” y por el tiempo que dure la decisión del juez, debiendo además presentarse con periodicidad ante dicho magistrado. Desaparecida la causa que diere origen a la residencia precaria “*ad hoc*”, si el extranjero fuese un inmigrante irregular, debería ser expulsado sumariamente.
- En lo que se refiere a las medidas cautelares en los procesos de expulsión de extranjeros, el art. 71 establece que la autoridad de aplicación podrá disponer la libertad provisoria del encausado bajo caución real o juratoria. Entendemos que el beneficio antes mencionado no debería existir y que de otorgársele, la caución juratoria no debería ser una opción viable para alguien que ha violado las leyes del país que le dio cobijo.
- Siguiendo con las cauciones, el art. 73 las impone a las empresas y compañías que hubiesen requerido el ingreso, permanencia y regularización de algún extranjero. Opinamos que las embajadas de los países de los que provienen los inmigrantes deberían soportar dicha carga en los casos en que los mismos no hubiesen sido requeridos por ninguna empresa o compañía.
- El art. 82 debería agregar a su texto que, mientras no queden firmes las medidas dictadas en un proceso de expulsión de extranjeros, se debería disponer algún tipo de seguimiento periódico sobre el encausado, presentándose por ejemplo semanalmente ante la autoridad a cargo del proceso correspondiente.
- En cuanto a los actos decisorios de los procesos que se instruyan respecto del ingreso, permanencia y expulsión de los extranjeros, el art. 90 otorga a la autoridad de aplicación la potestad de reverlas. Creemos que, siendo dicha autoridad dependiente del Poder Ejecutivo Nacional, con el fin de respetar la división de poderes que establece la Constitución, la potestad de revisión mencionada no puede alcanzar a las decisiones emanadas del Poder Judicial.



- El último artículo de la ley que amerita una modificación es el 121. En el mismo, se indican los agravantes ante la comisión de delitos al orden migratorio, omitiendo como tales a la prostitución y a la asociación ilícita. Estos tipos penales deberían ser incluidos en el artículo mencionado, ya que no existe motivo alguno para su exclusión.

## VII) La cuestión de los asilados y refugiados

Mención especial merece en el presente trabajo lo referido a los extranjeros asilados y refugiados. Los mismos son mencionados por el art. 23 inc. k de la ley 25.871 dentro de aquellos extranjeros que revisten la calidad de residentes temporarios. En la actualidad, la decisión de su permanencia en el territorio nacional recae en el Presidente de la República, en base a la recomendación que le haga al respecto la Comisión Nacional para Refugiados (CONARE), la cual depende del Ministerio de Interior de La Nación. Entendemos que en un tema tan delicado como este, la decisión presidencial debería ser tomada previa recomendación efectuada por una comisión bicameral parlamentaria que se cree para resolver estas situaciones.

## VIII) Reflexiones finales

Como se puede ver, en la Argentina actual, la política inmigratoria no responde a planificación alguna ni goza del control necesario. Ello no se debe a que la ley 25.871 sea perfectible, sino a que dicha norma no está acompañada de otras políticas estructurales que el país necesita para su desarrollo y el de sus habitantes, tanto nacionales como extranjeros.

Se debe descartar, al menos por un largo tiempo, la posibilidad de adscribir en la Argentina a un sistema inmigratorio restrictivo. Son varios los motivos que respaldan la afirmación anterior. En primer lugar el rango constitucional que adquieren en nuestro sistema legislativo los tratados internacionales. Ellos le dan a los compromisos asumidos por la Argentina una entidad tal que resulta ineludible su cumplimiento, salvo mediante la modificación de nuestra Carta Magna. Los acuerdos signados en la órbita del MERCOSUR no escapan a dicha realidad.

En segundo término, porque las políticas inmigratorias restrictivas han demostrado, y aún lo hacen, que no evitan el ingreso de extranjeros por la vía ilegal. Un caso claro de ello es lo que



sucede en los Estados Unidos a lo largo de su frontera sur con los mejicanos y otros inmigrantes de Centroamérica.

Por último, porque el grado de desarrollo que la Argentina aspira alcanzar, al igual que durante los siglos XIX y XX, requiere de trabajadores deseosos de progresar a la par de la Nación que los reciba.

Es por ello que se deben fomentar políticas que, en primer lugar atraigan las inversiones que requieran emplear mano de obra, tanto nacional como extranjera. Inversiones que además deben ser tentadas para radicarse en lugares poco poblados del territorio nacional. De esta manera se estará fomentando el federalismo y evitando la hiper concentración demográfica en zonas densamente pobladas que se encuentran al borde del colapso a nivel energético, habitacional, educacional, del transporte y de la salud.

Es así como una política inmigratoria ordenada debería implementarse teniendo en cuenta el grado de desarrollo que la Argentina quiere para sí y para todos aquellos que hayan contribuido a alcanzarlo. De ese modo se podrá evitar la frustración de quienes llegan a nuestro país bajo falsas promesas; la degradación que provoca el clientelismo político; la ocupación ilegal de inmuebles; el trabajo informal de inmigrantes del que muchos se aprovechan; el engrosamiento de asentamientos marginales; el aumento de la criminalidad y el enfrentamiento entre pobres locales y foráneos, compitiendo por viviendas, trabajo, espacio en escuelas y hospitales.

**FUNDACION NUEVAS GENERACIONES**

Beruti 2480 (C1117AAD)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4822-7721  
contacto@nuevasgeneraciones.com.ar  
www.nuevasgeneraciones.com.ar

**FUNDACION HANNS SEIDEL**

Montevideo 1669 piso 4° depto "C" (C1021AAA)  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina)  
Tel: (54) (11) 4813-8383  
argentina@hss.de  
www.hss.de/americalatina