

Índice

<i>In memoriam: Carmen Miró</i>	7
Presentación	9
Los derechos humanos y las políticas de población	13
<i>Carmen Miró</i>	
Regularización migratoria y acceso a derechos de la población venezolana en la Argentina: el caso de la Ciudad de Buenos Aires	23
<i>Marcela Cerrutti, Ana Penchaszadeh</i>	
Homicidios en la niñez y la adolescencia en México: características y tendencias recientes	49
<i>Héctor Hiram Hernández Bringas</i>	
La seguridad social en América Latina desde un enfoque de derechos: evolución conceptual en el marco de acuerdos internacionales	83
<i>Sol Minoldo, Enrique Peláez</i>	
Identificación de conglomerados de recuperados de COVID-19 en México a nivel municipal, por sexo y nivel de marginación sociodemográfica	115
<i>Christopher Gómez Martínez, Eliud Silva, Karime Mejía Garduño</i>	
Impacto de la pandemia de COVID-19 en la esperanza de vida al nacer de 2020 en la Argentina: un análisis por edad, sexo y causas de muerte	145
<i>Matías J. Belliard, Alejandro Sonis Giri</i>	
Análisis de mediación del efecto de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) sobre la fecundidad a nivel subnacional en Colombia	165
<i>Lina María Sánchez Céspedes, Yenny Andrea Marín Salazar, Natalia Marcela Palacio Martínez</i>	

Regularización migratoria y acceso a derechos de la población venezolana en la Argentina: el caso de la Ciudad de Buenos Aires

Marcela Cerrutti¹
Ana Penchaszadeh^{2 3}

Recibido: 05/08/2022
Aceptado: 10/11/2022

Resumen

El objetivo de este artículo es describir la situación actual de la población venezolana residente en la Argentina, con la premisa de que la facilitación de su regularización migratoria tiene un impacto directo y positivo sobre su inclusión socioeconómica y política. Para alcanzar este fin, en primer lugar, se analizan las peculiaridades del marco regulatorio argentino desde una perspectiva comparada. En segundo lugar, se indagan los efectos del sistema de regularización del país y su materialización en trámites de radicación resueltos. En tercer lugar, se examinan las características de esta población, las potenciales brechas de acceso efectivo a derechos sociales y económicos y la potencialidad de ejercer el voto en la Ciudad de Buenos Aires, donde se concentra la mayor cantidad absoluta y relativa de migrantes venezolanos del país. Para concluir, se reitera la importancia de la regularización migratoria como condición necesaria (aunque no única ni suficiente) para el acceso efectivo a derechos de esta población en la Argentina.

Palabras clave: migración internacional, migrantes, condiciones sociales, política migratoria, migrantes en situación irregular, derechos económicos, sociales y culturales, empleo, salud, vivienda, derecho de voto, Argentina, Venezuela (República Bolivariana de).

¹ Doctora en Sociología, con especialización en Población, Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Centro de Estudios de Población (CENEP) de la Argentina. Correo electrónico: mcerrutti@cenep.org.ar.

² Doctora en Ciencias Sociales y en Filosofía, Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y del Instituto de Investigaciones Gino Germani de la Universidad de Buenos Aires.

³ Las autoras agradecen los comentarios y sugerencias sobre la versión original de este artículo realizados por dos lectores anónimos.

Abstract

The objective of this article is to describe the current situation of the Venezuelan population residing in Argentina, based on the premise that facilitating the regularization of their migratory status has a direct positive impact on their social, economic and political inclusion. First, a comparative analysis is performed of the specific characteristics of the Argentine regulatory framework. The effects of the country's regularization system are then examined, along with its operation, through applications for permanent residency that have been resolved. The article then turns to an examination of the characteristics of the population group, potential gaps in meaningful access to social and economic rights, and the possibility of voting in Buenos Aires, where the largest numbers of Venezuelan migrants are found in both absolute and relative terms. In its conclusion, the article reiterates the importance of regularization of migratory status as a precondition (although neither the sole nor a sufficient condition) for the effective access to rights of this population group in Argentina.

Keywords: international migration, migrants, social conditions, migration policy, irregular migrants, economic, social and cultural rights, employment, health, housing, right to vote, Argentina, Venezuela (Bolivarian Republic of).

Résumé

Cet article a pour but de décrire la situation actuelle de la population vénézuélienne résidant en Argentine, sachant que faciliter sa régularisation migratoire a un impact direct et positif sur son inclusion socio-économique et politique. À cette fin, il faut d'abord analyser les particularités du cadre réglementaire argentin dans une perspective comparative. Il faut en second lieu étudier les effets du système de régularisation du pays et sa matérialisation dans les procédures de régularisation du séjour. Troisièmement, cette étude examine les caractéristiques de cette population, les écarts potentiels en termes d'accès effectif aux droits sociaux et économiques et la possibilité de voter dans la ville de Buenos Aires, où se concentre le plus grand nombre absolu et relatif de migrants vénézuéliens dans le pays. En conclusion, l'accent est mis sur l'importance de la régularisation migratoire en tant que condition nécessaire (mais pas unique ou suffisante) pour l'accès effectif aux droits de cette population en Argentine.

Mots clés: migration internationale, migrants, conditions sociales, politique migratoire, émigrants clandestins, droits économiques, sociaux et culturels, emploi, santé, logement, droit de vote, Argentine, Venezuela (République Bolivarienne du).

Introducción

Desde 2015 América Latina, y particularmente América del Sur, ha sido testigo de una masiva emigración desde la República Bolivariana de Venezuela hacia países de la región. Esta inédita situación tuvo lugar como consecuencia de la mayor crisis de la historia en dicho país, reflejada en exorbitantes niveles de inflación y carencias en el suministro de bienes y servicios básicos (desde alimentos hasta electricidad). En 2018, el 91% de la población venezolana vivía en condiciones de pobreza. A su vez, un año antes, ocho de cada diez hogares venezolanos se encontraban en condiciones de inseguridad alimentaria (Gandini, Lozano Ascencio y Prieto Rosas, 2019). Esta crítica situación motivó la salida de contingentes poblacionales que se fueron incrementando y diversificando con el tiempo. La República Bolivariana de Venezuela, un país que antes atraía a numerosos inmigrantes (sobre todo de Colombia), se tornó en expulsor neto de población, hasta superar los 6 millones de personas venezolanas en situación de movilidad internacional⁴.

Los grandes flujos emigratorios arribaron en grandes números y muy rápidamente al Brasil, Colombia, el Ecuador y el Perú, y luego a la Argentina y Chile. La acogida y las respuestas institucionales que brindaron los Estados latinoamericanos fueron diversas, pero también cambiantes a lo largo del tiempo. Como se verá más adelante, en algunos países rigieron en un inicio medidas transitorias e inmediatas, mientras que en otros se aseguraron procesos de radicación que brindaban a esta población la posibilidad de adquirir un estatus permanente, con condiciones objetivas para su incorporación social y económica en las sociedades de acogida.

La Argentina, que constituye actualmente el sexto país receptor de migración venezolana de la región, dio igual tratamiento migratorio a los venezolanos respecto del resto de los nacionales de la región, por lo que los trámites de acceso a la residencia temporaria y luego permanente se hallan previstos por el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR. La Argentina acogió a esta población en un marco general de regularidad y previsibilidad que, como se verá, no solo se refleja en la efectividad del proceso de radicación, sino también en otras dimensiones relativas a su inclusión socioeconómica y política.

El propósito general de este artículo es describir las peculiaridades del proceso de inclusión socioeconómica y política de la población venezolana en la Argentina mediante un enfoque que prioriza los derechos humanos de los migrantes y refugiados, y una perspectiva que examina de forma integral las diversas dimensiones que dicho proceso supone.

La preocupación sociológica en torno a los procesos de integración de los migrantes internacionales en los países de destino es de larga data. Se inició con los estudios pioneros de Park y Burgess, de la escuela de Chicago, que ponían énfasis en los procesos de integración

⁴ Las causas de la migración venezolana son diversas, es decir, se encuentran vinculadas tanto a situaciones de violencia en el país de origen (migración forzada) como a dificultades económicas (migración voluntaria). De ahí que se haya constituido la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V) entre la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y que sea preciso evaluar tanto la política migratoria como de asilo de los países receptores para comprender las estrategias de acogida y su adecuación.

y asimilación, y fueron cuestionados, pero también enriquecidos a lo largo del tiempo. Desde la sociología de las migraciones se propusieron diversas miradas, tanto de tipo funcionalista como conflictivista, sobre estos procesos. De hecho, como señalan Solé y otros (2002), en las perspectivas en torno a la presencia inmigrante en sociedades de acogida se confundían a menudo los conceptos de asimilación e integración. Se debe aclarar que la asimilación se refiere a la situación de similitud entre los emigrantes en las acciones, orientaciones y conexiones interactivas con el sistema que los ha acogido, mientras que la integración se refiere a una situación de igualdad personal o relacional. A partir de las críticas, la asimilación dejó de analizarse como una consecuencia inevitable y preferible de los procesos migratorios, lo que ha dado lugar a miradas en las que se destaca el pluralismo cultural.

Sin embargo, el concepto de integración sigue siendo un terreno controversial, con implicancias en el campo de las políticas nacionales, sobre todo en el caso de la Unión Europea, donde imperan dos perspectivas contrapuestas. Una de ellas se asocia a un proceso de inclusión social, como mecanismo que facilita la igualdad y la no discriminación (centrado en las condiciones de acogida). En la otra se enfatiza la integración basada en el reconocimiento de la soberanía nacional y la identidad cultural de los países receptores (centrada en la capacidad de las personas migrantes de adaptarse y avenirse a las reglas de la sociedad anfitriona). Estas diferencias repercuten en el tratamiento dado a los inmigrantes y en los requisitos que se les exige cumplir (Guild, Groenendijk y Carrera, 2009).

Sin pretensión de entrar en un debate que iría más allá de los propósitos de este artículo, se considera que la inclusión es un concepto polisémico cuyo contenido se encuentra altamente condicionado por las acciones que despliega la sociedad de acogida. Estas acciones deben orientarse a favorecer y facilitar el acceso integral a derechos sociales, económicos, culturales, civiles y políticos. En suma, estas dimensiones se ven directamente afectadas por las políticas específicas desplegadas por las sociedades de destino y, en particular, por las que se refieren al asentamiento y la regularización (Laurentsyeva y Venturini, 2017).

En la historia y los debates recientes sobre los procesos migratorios regionales en América del Sur, se ha visto la inclusión de las personas migrantes como una cuestión íntimamente ligada al acceso y la efectivización de derechos, es decir, en su acepción que la relaciona con la inclusión en un sentido amplio y vinculado a una tradición concreta de derechos humanos. En este enfoque, característico del nuevo milenio, se destacan las acciones que realizan las sociedades receptoras tanto en relación con aspectos normativos (que confieren derechos), como con la implementación de políticas para promover su inclusión social. Es importante señalar que la inclusión constituye un proceso dinámico que varía a lo largo del tiempo, en función de cambios en los contextos de recepción y de origen, por un lado, y de la agencia autónoma y la situación particular de las personas migrantes, por el otro. El tiempo histórico y el tiempo biográfico se conjugan como elementos clave en este proceso. De este modo, en determinadas coyunturas y entornos macroeconómicos y políticos la incorporación a la sociedad de acogida puede verse favorecida, pero sin duda se verá afectada en función del tiempo de residencia y las experiencias y expectativas migratorias.

Partiendo de esta mirada sobre los procesos de inclusión, en este artículo se presta atención especial a la situación particular de las personas migrantes de origen venezolano en la Argentina. La intención es poner de relieve en qué medida la obtención de permisos de residencia regular ha tenido un impacto positivo en su incorporación socioeconómica y política a nivel local. De esta forma, en el presente examen se incluye una dimensión que suele encontrar mayor resistencia por parte de los Estados, a saber, el acceso a los derechos políticos.

El estudio se inicia con un análisis sobre las peculiaridades del marco regulatorio argentino desde una perspectiva comparada con los otros países de América del Sur que han recibido el mayor número de migrantes de la República Bolivariana de Venezuela. Seguidamente, se coteja mediante datos oficiales de las autoridades migratorias cómo dicho marco regulatorio se materializa en el acceso efectivo a residencias transitorias y permanentes de la población venezolana a lo largo del tiempo. En tercer lugar, y haciendo uso de estadísticas oficiales provenientes de la Encuesta Anual de Hogares de la Ciudad de Buenos Aires, se intenta describir las características más destacadas de esta población y las potenciales brechas de acceso a los derechos sociales en comparación con la población nativa o con los migrantes de otros orígenes. En cuarto lugar, en el artículo se presta atención a otra dimensión crucial en el proceso de inclusión de los migrantes, a saber, las posibilidades de participación política. Para ello se examina el caso específico de la Ciudad de Buenos Aires y la implementación, en 2021, de un sistema automático de empadronamiento electoral que avaló la participación política en las elecciones de autoridades locales de un importante número de migrantes que poseen residencia permanente en la ciudad. Por último, en las reflexiones finales se enfatiza la relevancia de facilitar soluciones estables y previsibles en materia de regularización, como condición de posibilidad necesaria (aunque no única) para la inclusión efectiva de las personas migrantes en las sociedades de destino.

A. El contexto regional y las particularidades de la Argentina como destino de población venezolana

De acuerdo con la Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V)⁵, en abril de 2022 el número de personas venezolanas que habían dejado su país ascendía a 6,1 millones. De estas, algo más de 5 millones se encontrarían en países de América Latina y el Caribe. En este contexto, la Argentina constituye el sexto país receptor a nivel regional, pues ha acogido a alrededor de 170.000 venezolanos, es decir, el 3,4% de los migrantes de origen venezolano que residen en la región. Este número, muy inferior a las cifras informadas en Colombia (1,8 millones), el Perú (1,3 millones), el Ecuador (0,52 millones), Chile (0,45 millones) y el Brasil (0,33 millones), pone de relieve la desigual distribución regional. Esta distribución responde en parte a la cercanía geográfica y a la larga tradición de migración de Colombia a la República Bolivariana de Venezuela. Sin embargo, no se ha analizado de forma sistemática otra serie de factores que pueden afectar la elección del destino, como el acceso al empleo, las facilidades de regularización y las posibilidades de enviar remesas.

⁵ Véase [en línea] <https://www.r4v.info/>.

Los procesos de inclusión de la ingente población venezolana en los países de acogida dan cuenta de una gran diversidad debido tanto a la magnitud variable de las entradas como a la capacidad y a la voluntad institucional de los distintos Estados para regularizar su situación migratoria y documentaria, además de garantizar su protección internacional y su acceso a derechos, bienes y servicios. Al respecto, aquí se considera que las condiciones de posibilidad para una inclusión social y económica más plena en las sociedades de acogida dependen, en primera instancia, de contar con un estatus migratorio regular y la documentación del país de origen (ya sea por la vía migratoria o por la vía del asilo). Ahora bien, en materia de políticas de ingresos y radicaciones dirigidas a esta población, las respuestas de los principales países de recepción a nivel regional también han diferido de forma notable, aspecto que debe estudiarse no solo a nivel jurídico-institucional, sino también en función de su efecto concreto, a saber: los niveles de regularidad o irregularidad y de registro o subregistro.

Si bien el contraste de la situación argentina con la de otros países de recepción a nivel regional parece a primera vista una labor sencilla, en realidad se ve constreñida por una serie de dificultades. En primer lugar, comenzando con la cuantificación de esta población, es preciso señalar la llamativa (y alarmante) falta de estandarización de la información sobre migración recopilada por los diferentes organismos encargados de gestionar la movilidad humana en los distintos Estados⁶. Esta complejidad se combina con el hecho de que se trata de información de registros o trámites administrativos y no necesariamente de personas, además de que, en la mayoría de los casos, la información no tiene carácter público ni es de acceso abierto. En segundo lugar, las políticas de ingresos y radicaciones implementadas por cada uno de estos Estados muestran una gran heterogeneidad y variabilidad, aspecto que complica tanto la evaluación de su funcionamiento específico como su comparabilidad.

Es posible que estas limitaciones hayan contribuido a que los estudios comparados que se han realizado a nivel regional para evaluar las respuestas de los principales Estados de destino de migración venezolana se hayan centrado en la dimensión sociojurídica y en el cotejo de las reglas de ingreso y radicación en los principales países de destino (Acosta, Blouin y Freier, 2019; CELS y CAREF, 2020; Equilibrium CenDE, 2021). De estos desarrollos se pueden extraer algunas caracterizaciones generales. Por una parte, la Argentina decidió aplicar mecanismos estandarizados previstos en su legislación, al reconocer unilateralmente los Acuerdos de Residencia del MERCOSUR y garantizar primero el acceso a la regularidad, y luego a una eventual radicación permanente (Acosta y Odriozola, 2022). Por otra, y con gran éxito, Chile, Colombia y el Perú han implementado normativas y políticas *ad hoc*, tanto en materia de ingresos (mediante la imposición de visados y permisos especiales) como de radicación (con base en la asunción del carácter temporal de esta migración). A su vez, el Ecuador ha aplicado un sistema mixto de ingresos y radicaciones, primero basado en los

⁶ Las limitaciones señaladas no son privativas del caso objeto de estudio, sino que caracterizan el análisis de la movilidad humana a nivel mundial, tal como queda expresado en el Objetivo 1 del Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular.

acuerdos de residencia (de carácter bilateral y regional) y luego en visados de residencia temporal de excepción otorgados por razones humanitarias. Por último, el Brasil creó la residencia especial de país fronterizo, de carácter temporal, que en la letra (aunque más difícilmente en la práctica) puede convertirse en residencia permanente.

A pesar de los esfuerzos preexistentes de integración regional, que procuraban favorecer la movilidad y la instalación intrabloque mediante acuerdos de residencia, la mayoría de los países finalmente optaron por respuestas unilaterales y temporales (CELS/CAREF, 2020). La Argentina se atuvo en general a los criterios y procedimientos preestablecidos del MERCOSUR⁷. En tanto, el Perú, Chile y el Ecuador implementaron visados humanitarios entre 2018 y 2019. En la letra, su objetivo era asumir responsabilidades internacionales de protección de los derechos humanos, pero en la práctica buscaban limitar —mediante los onerosos requisitos en materia de documentación y los altos costos de los trámites— los ingresos y la radicación de la población venezolana (CELS/CAREF, 2020; Equilibrium CenDE, 2021).

Un repaso general de los efectos de los regímenes aplicados en cada país resulta muy elocuente por sí mismo. Colombia, el principal país receptor de migración venezolana (1,8 millones), otorgó hasta febrero de 2021 un Permiso Especial de Permanencia (PEP) por dos años. La falta de eficiencia de este régimen se hizo manifiesta en el exorbitante peso de la población venezolana en situación migratoria y documentaria irregular, estimada en un 68% por el Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM) y la Plataforma R4V, a mediados de 2021 (R4V/GIFMM, 2022). Ante estos evidentes rezagos y dificultades, desde febrero de 2021, el Gobierno de Colombia implementó el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV), que contempla el acceso a una visa de residente por diez años. Las cifras publicadas por el Gobierno colombiano, a julio de 2022, son ciertamente auspiciosas: en lo que respecta a los Permisos por Protección Temporal (PPT), se imprimieron 952.015 y, de estos, se entregaron 764.270 (Gobierno de Colombia, 2022).

El Perú, segundo país de recepción de venezolanos (1,3 millones), implementó primero un visado humanitario de difícil tramitación y obtención, que dejó a la gran mayoría de la población venezolana en situación migratoria y documentaria irregular y promovió la saturación del sistema de asilo del país (Equilibrium CenDE, 2021). A mediados de 2021, como solución a medias ante esta situación, el Gobierno implementó un estatus de residencia humanitaria de seis meses, renovable automáticamente para los solicitantes de asilo, cuyo número asciende a más de 530.000 (R4V, 2022d). También creó el Carnet de Permiso Temporal de Permanencia (CPP), con validez de un año, para personas en situación migratoria irregular (Equilibrium CenDE, 2021).

⁷ La Argentina, a su vez, complementó esta política preexistente con disposiciones y medidas encaminadas a atender las dificultades específicas de la migración venezolana para cumplir con los requisitos de documentación de origen. Por ejemplo, implementó el Programa de Asistencia para Migrantes Venezolanos (Disposición 520/2019) y el Régimen Especial de Regularización para Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes Venezolanos (Disposición 1891/2021).

El complejo y heterogéneo sistema de visados que implementó el Ecuador (país adonde ha emigrado poco más de medio millón de venezolanos), desde las visas por convenio, otorgadas entre 2013 y 2016 sobre la base del Estatuto Migratorio bilateral entre la República Bolivariana de Venezuela y el Ecuador de 2010, pasando por las visas UNASUR otorgadas entre 2017 y 2019 al amparo de la Ley de Movilidad de 2017, hasta las visas por razones humanitarias aplicadas entre finales de 2019 y agosto de 2020, arrojó un saldo de menos de 200.000 trámites resueltos positivamente a lo largo del período comprendido entre 2016 y 2020 (Ramírez, 2020). Entre los principales problemas señalados en los informes y los distintos estudios realizados para explicar los bajos niveles de regularización, destacan las exigencias imposibles de cumplir en materia de documentación del país de origen y los altos costos de los trámites de visado (CELS/CAREF, 2020; Ramírez, 2020). Respecto de la visa humanitaria (en realidad una amnistía migratoria temporal para venezolanos que hubiesen ingresado al país hasta el 25 de julio de 2019), cabe señalar que solo alcanzó al 16% de los más de 235.000 solicitantes inscritos y censados (Ramírez, 2020). Según la Plataforma R4V, a mediados de 2021, el 62% de las personas venezolanas en el Ecuador se encontraban en situación irregular, ya sea porque no contaban con una visa o porque esta se había vencido (R4V, 2022c).

En Chile, ciertas medidas administrativas, como el proceso de regularización extraordinaria de abril de 2018 (que alcanzó a menos de la mitad de la población estimada por el Gobierno), así como el progresivo aumento del control en las zonas fronterizas, las prohibiciones de ingreso, los dictámenes de deportaciones administrativas y la creación de visados especiales para venezolanos (difíciles de obtener y suspendidos desde el comienzo de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19)), produjeron un preocupante e incalculable escenario de irregularidad. Según un informe de R4V, alrededor del 60% de las personas venezolanas residentes en Chile tienen su visa vencida o directamente no tienen visa (R4V, 2022b). La visa de responsabilidad democrática solo puede solicitarse en dos puntos de la República Bolivariana de Venezuela. Otorga una residencia temporal de un año, prorrogable por un año más. Luego se debe solicitar la residencia definitiva, cuya tramitación se encuentra supeditada a la exigencia de requisitos documentarios onerosos y de difícil cumplimiento o, de lo contrario, abandonar el país.

Según datos de R4V, a mayo de 2022, el Brasil había otorgado cerca de 200.000 autorizaciones de residencia a personas venezolanas. A su vez, 95.000 solicitaron asilo y 49.000 obtuvieron el estatuto de refugiadas. En mayo de 2021, se estimó en un 23% la proporción de la población venezolana en situación documentaria y migratoria irregular (R4V, 2022a). Al analizar los registros migratorios del Brasil, se observa que más del 90% de los permisos de residencia otorgados a personas venezolanas que se hallan sustentados en la Directiva interministerial núm. 9 de 2018 y el artículo de la resolución normativa núm. 126 de 2017 son de carácter temporal.

A partir de esta breve caracterización se pueden extraer algunas conclusiones. En primer lugar, la implementación de políticas migratorias extraordinarias, *ad hoc* y cortoplacistas, combinadas a su vez con visados humanitarios y amnistías que exigen ciertos documentos de origen imposibles de tramitar o imponen onerosas tasas migratorias, promueven

la irregularidad en los ingresos, tránsitos y permanencias y, con ello, la vulnerabilidad generalizada de la población afectada (CELS/CAREF, 2020). En la Argentina (y el Uruguay), la gran mayoría de la población venezolana ha alcanzado una situación migratoria regular y afianzado su radicación⁸. En cambio, en Chile y Colombia (aunque con importantes y auspiciosos cambios en los últimos meses), así como en el Ecuador y el Perú, las restrictivas políticas migratorias (basadas en un enfoque humanitario excepcional y temporal) arrojaron un alarmante saldo del 60% (o más) de irregularidad documentaria entre este colectivo, según datos de mediados de 2021. En el Brasil, por su parte, se observa que más del 90% de los permisos de residencia otorgados a personas venezolanas son de carácter temporal, de forma que solo una pequeñísima minoría ha alcanzado la residencia permanente.

A continuación, se describe en qué medida la política activa y garantista de regularización migratoria y documentaria implementada por la Argentina ha contribuido de manera positiva a la incorporación e inclusión económica, social y política de la migración venezolana en este país de destino. Para ello, el análisis se basará en datos producidos por distintos organismos estatales que dan cuenta del perfil sociodemográfico de esta población y permiten evaluar el acceso a derechos en el plano socioeconómico y político.

B. La llegada a la Argentina

La Argentina alberga a alrededor de 170.000 personas de origen venezolano⁹. A diferencia de los otros países que han recibido un mayor volumen de personas de esa procedencia, es el país con la tradición inmigratoria más larga. El arribo de los venezolanos vino, por ende, a sumarse a una heterogénea población de un poco más de 2 millones de personas nacidas en el exterior, de distintos orígenes. Otra particularidad de este entorno es que, de acuerdo con información provista por la Dirección Nacional de Migraciones, la gran mayoría de las personas venezolanas que llegaron al país lo hicieron por vía aérea (tres de cada cuatro ingresos)¹⁰. Esta circunstancia, junto a sus elevados niveles de educación formal, denota que se trata de sectores de origen socioeconómico más favorecidos¹¹.

⁸ En el caso de la Argentina, esta afirmación surge a partir del cotejo de la información provista por la Dirección Nacional de Migraciones, teniendo en cuenta la magnitud del saldo neto migratorio de personas venezolanas y el número de residencias permanentes otorgadas. Se estima que la entrada por pasos irregulares no ha sido de una magnitud destacable y tuvo lugar sobre todo durante la pandemia de COVID-19, cuando se cerraron las fronteras.

⁹ Vale destacar que, tal como indica el sitio web de la Plataforma R4V, estas cifras representan la suma de refugiados, migrantes y solicitantes de asilo venezolanos declarados por los gobiernos anfitriones. No necesariamente implican identificación individual, ni registro de cada individuo, e incluyen cierto grado de estimación, según la metodología de procesamiento de datos estadísticos utilizada por cada país.

¹⁰ Si bien el porcentaje de personas que arribaron al país por la vía terrestre siempre fue inferior a la de quienes lo hicieron por la vía aérea, esta proporción fue variando con los años. En 2016 el 12% de las entradas era por tierra, mientras que en 2019 esa cifra ascendió al 33%.

¹¹ Esto no implica afirmar que, entre el conjunto de personas que arribaron a la Argentina, muchas de ellas no provengan de sectores de extrema necesidad.

En el gráfico 1 se aprecia que, hasta 2016, la evolución de entradas y salidas era relativamente balanceada. Luego, el número de entradas anuales comienza a superar con creces el de salidas, ampliándose la brecha hasta la llegada de la pandemia de COVID-19 en 2020.

Gráfico 1
Argentina: entradas y salidas registradas en pasos fronterizos de personas nacidas en la República Bolivariana de Venezuela, 2015-2022^a
(En número)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos provistos por la Dirección Nacional de Migraciones.

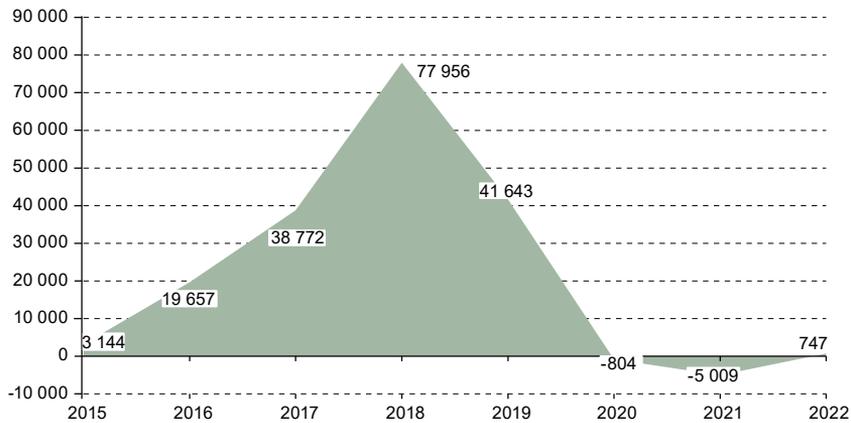
^a El año 2022 incluye información hasta el mes de septiembre.

En el gráfico 2 se muestra claramente este balance. El saldo neto migratorio que se obtiene de cotejar el número de entradas y de salidas de la Argentina arroja que, entre 2016 y 2020, un total de 177.559 personas de origen venezolano se han quedado en el país¹². Es obvio que la evolución de este saldo no ha sido lineal, sino que crece de manera sostenida a partir de 2016 hasta alcanzar un máximo en 2018. En 2019, se reduce prácticamente a la mitad, al pasar de 77.956 a 41.643. Es muy probable que esto haya sido consecuencia de la crisis económica de la Argentina y de las crecientes dificultades para enviar remesas como consecuencia de la política de control de cambio de divisas.

A partir de 2020, la irrupción de la pandemia provocó el cierre masivo de fronteras a nivel internacional, lo que alteró profundamente los patrones de movilidad a nivel mundial. Como puede observarse en el gráfico 2, en 2020 el número de entradas y de salidas cae de manera significativa, mientras que el saldo migratorio alcanza niveles negativos entre 2020 y 2021 y ha sido muy pequeño en 2022 (hasta septiembre). Esta caída podría indicar un proceso de retorno o reemigración de la población venezolana, como consecuencia de los factores antes mencionados. Habrá que cotejar esta información con datos más recientes para determinar si esta tendencia se consolida o se revierte.

¹² Vale destacar que, si bien las cifras son específicas y derivadas del saldo, el número real de residentes de la República Bolivariana de Venezuela en la Argentina es aproximado.

Gráfico 2
Argentina: saldo neto de entradas y salidas registradas en pasos fronterizos de personas nacidas en la República Bolivariana de Venezuela, 2015-2022
 (En número)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos provistos por la Dirección Nacional de Migraciones.

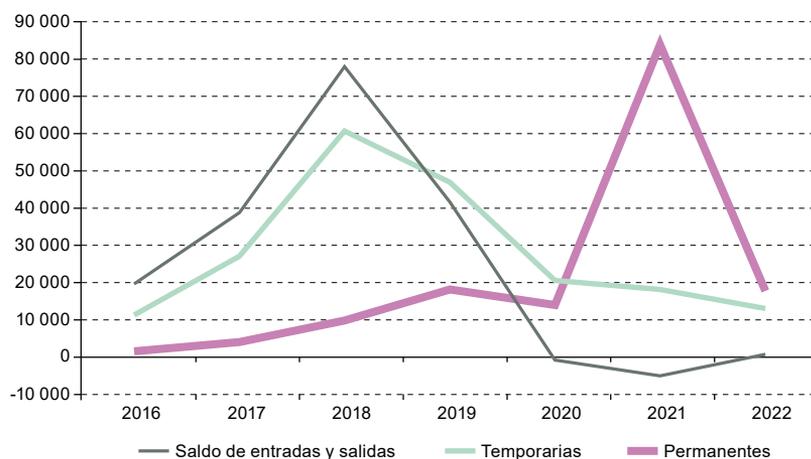
C. El proceso de regularización

La Argentina estableció una serie de disposiciones para facilitar el acceso de la población venezolana a la documentación mediante la residencia en el marco de los Acuerdos de Residencia del MERCOSUR (Linares, 2021)¹³. Por lo tanto, es de suponer que, salvo situaciones excepcionales, la mayoría de las personas haya tramitado su residencia por dicha vía¹⁴. Al cotejar los registros de entradas y salidas con el número de trámites iniciados en la Dirección Nacional de Migraciones para la obtención de residencias temporarias y permanentes (véase el gráfico 3), se observa que el proceso de regularización migratoria y documentaria no tuvo una evolución homogénea y constante, sino que experimentó importantes reducciones en 2019 y 2020. Esto se debió tanto a causas endógenas (cambios en las dinámicas burocráticas y administrativas del régimen de regularización y aumento significativo de las tasas de radicación) como exógenas (asociadas a la pandemia de COVID-19). En particular, en 2021, se observa una gran consolidación de la situación migratoria y documentaria de la población migrante venezolana.

¹³ Esto se refiere al llamado criterio de nacionalidad de países del MERCOSUR que se explicita en el artículo 23, inciso l) de la Ley 25.871 y de su reglamentación (Decreto 616/2010), así como a la Ley 25.903 que aprueba el Acuerdo sobre Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR; además de las disposiciones mencionadas en la obra citada.

¹⁴ Durante el período más álgido de cierre de fronteras terrestres implementado por la Argentina, muchos migrantes venezolanos y de otras nacionalidades se vieron obligados a realizar ingresos por pasos no autorizados (Penchaszadeh, Nicolao y Debandi, 2022). Hasta la actualidad arrastran esta situación de subregistro previo, que supone un claro obstáculo para la tramitación de la residencia (Pacecca y Liguori, 2022).

Gráfico 3
Argentina: evolución del saldo neto de entradas y salidas de población nacida en la República Bolivariana de Venezuela y del número de radicaciones temporarias y permanentes otorgadas, 2016-2022^a
 (En número)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de datos provistos por la Dirección Nacional de Migraciones.

^a Para el año 2022 se registra el número de residencias tramitadas hasta septiembre.

Es importante destacar que los datos que brinda la Dirección Nacional de Migraciones se refieren a los trámites de residencia, tanto temporaria como permanente, y no a personas. Dado que una misma persona puede haber obtenido una o más residencias temporarias antes de obtener la residencia permanente, no sería correcto contabilizar las residencias otorgadas como si en todos los casos se tratara de distintas personas.

Si se toman en consideración algunas características de quienes obtuvieron residencias permanentes, se deduce que se trata de una población balanceada en su composición por sexo (50,2% son mujeres), situación clásica que ocurre cuando predomina la migración de carácter familiar¹⁵. Por otro lado, y en cuanto al perfil etario, el predominio de personas jóvenes es notable, ya que una de cada dos personas tiene entre 22 y 35 años. Sin embargo, la presencia de niños, niñas y adolescentes de 0 a 14 años no es menor, pues alcanza el 13% del total.

Otro de los rasgos más destacables de esta población en su proceso de regularización es su elevado nivel de instrucción formal. Entre las personas mayores de 15 años de edad que realizaron trámites de residencia temporaria, el 51% cursó estudios universitarios o de posgrado. Como se verá a continuación, estas características distintivas también se confirman mediante datos de encuesta relevados en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Ahora bien, como contracara de la activa política de regularización migratoria y documentaria de la población venezolana en la Argentina, resulta interesante señalar el bajo número relativo de solicitudes del estatuto de refugiado realizadas por esta población

¹⁵ Esta información surge de las características de las personas que han obtenido residencias permanentes (y no temporarias) desde 2016 hasta febrero de 2022. De este modo se intenta reducir el sesgo por duplicación de casos.

y, a su vez, la baja tasa de reconocimiento de tal condición por parte del Estado argentino. En el período 2017-2021, 6.238 personas venezolanas solicitaron el estatuto de refugiado, pero solo 318 de estas solicitudes fueron resueltas positivamente por el Estado argentino (CONARE/Migraciones/Ministerio del Interior de la Argentina, 2021).

También es importante considerar otros aspectos de la política de regularización migratoria y documentaria argentina, señalados especialmente por las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la atención primaria de la población venezolana. Entre ellos cabe mencionar los persistentes problemas para cumplir los requisitos de documentación del país de origen (aunados a la suspensión en la práctica, desde 2020, de las dispensas previstas por la Disposición 520/2017), la perpetuación de situaciones de subregistro migratorio (y, consecuentemente, documentario) debido al ya mencionado forzamiento de los ingresos no habilitados durante el período de cierre administrativo de fronteras provocado por la pandemia de COVID-19 (desde marzo de 2020 hasta octubre de 2021) y, finalmente, el cierre de los canales institucionales para cursar las solicitudes del estatuto de refugiado, medida que se adoptó durante la pandemia y se ha prolongado hasta la actualidad (Pacecca y Liguori, 2022; Penchaszadeh, Nicolao y Debandi, 2022; R4V, 2022e).

D. El contexto de acogida en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha sido históricamente un destino de inmigración. En 2021, de acuerdo con los datos de la Encuesta Anual de Hogares de 2021¹⁶, el 12,2% de la población de esta urbe es extranjera, porcentaje que aumenta al 15,6% entre quienes tienen 18 y 65 años de edad. Esta población cuenta con una variada composición predominantemente de América del Sur, aunque también con presencia de otros orígenes como Europa (vinculada en gran medida con anteriores migraciones transatlánticas), Asia (mayormente de China) y África (sobre todo del Senegal y Nigeria).

Esta jurisdicción concentra el mayor número y proporción de personas de origen venezolano en el país¹⁷. Su llegada y su peso relativo aumentaron de modo notable entre 2017 y 2019, para luego detenerse. Tanto es así que, si bien en 2010 eran unos pocos miles de personas, en 2021 pasaron a constituir el 2,8% de la población total de la ciudad, con un universo de alrededor de 85.379 personas¹⁸.

¹⁶ Es una encuesta multipropósito en la que se hace énfasis en la situación socioeconómica y demográfica de la población y de los hogares, y que es realizada cada año desde 2002 por la Dirección General de Estadística y Censos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Se trata de un operativo por muestreo entre un número importante de viviendas particulares distribuidas en el territorio de la Ciudad. La muestra está diseñada de manera tal que los resultados de la encuesta permiten una representatividad del total de la Ciudad y de cada una de sus comunas (12.868 casos, 338 de los cuales se refieren a personas nacidas en la República Bolivariana de Venezuela).

¹⁷ Surge del número relativo de solicitudes de residencias en la sede central y de la relación entre el flujo neto migratorio y el número de personas que residen en la Ciudad de Buenos Aires, de acuerdo a la Encuesta Anual de Hogares 2021.

¹⁸ Con un coeficiente de variación del 5,6%.

La mayor parte de los estudios sobre la población venezolana en la Argentina se realizaron antes de la irrupción del COVID-19 y se referían al momento del arribo más masivo. En el estudio realizado por CAREF/OIM/ACNUR (2019) se alertaba sobre la serie de dificultades que en 2018 enfrentaba esta población —al igual que la gran mayoría de los migrantes— a la hora de efectuar contratos de alquiler, acceder a un empleo (especialmente acorde a sus calificaciones) y enviar remesas a sus familias. También se señalaban, por ese entonces, las demoras en los turnos para obtener la regularización migratoria, la lentitud en los trámites de convalidación de títulos y las barreras para acceder a cuentas bancarias.

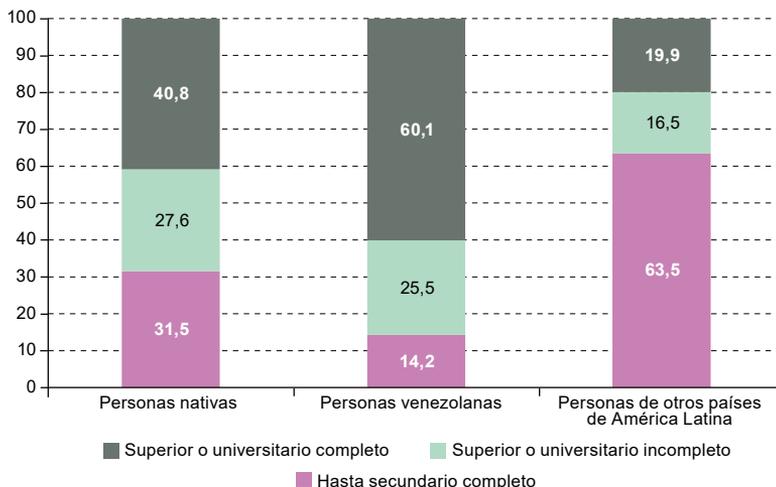
Se examinaron en especial las problemáticas vinculadas a la inserción laboral, mediante un análisis de las posibilidades de trabajo de mujeres y varones venezolanos (Pedone y Mallimaci, 2019; Pedone y otros, 2019). En general se hizo referencia a la descalificación y precarización laboral que experimentaban muchas personas trabajadoras que necesitaban alternativas laborales para obtener ingresos de manera urgente.

Ahora bien, una vez transcurridos unos años desde la llegada, durante los cuales la mayor parte de la población venezolana habría obtenido los derechos de residencia en el país, cabe volver a preguntarse sobre los procesos de inclusión social, es decir sobre su acceso efectivo a derechos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, principal lugar de residencia de este colectivo migratorio. Los datos de la Encuesta Anual de Hogares de 2021 permiten examinar no solo los rasgos más destacados de esta población, sino también considerar las brechas en el acceso a la educación, el mercado de trabajo y la salud.

En cuanto a sus características distintivas, en términos sociodemográficos se confirma la equilibrada proporción de sexos (52,4% de mujeres), y el elevado predominio de población joven: el 50,6% tiene entre 18 y 34 años y otro 17,2% es menor de 18 años. Por otra parte, se constata su elevado nivel educativo: en comparación con la población nativa y con la oriunda de otros países de la región latinoamericana, el porcentaje de personas que posee estudios superiores es significativamente más elevado. De hecho, seis de cada diez personas venezolanas entre 18 y 65 años han completado el nivel superior o universitario (véase el gráfico 4).

El acceso al nivel educativo primario en esta población es prácticamente universal: la tasa de asistencia de niños y niñas de hasta 13 años de edad es cercana al 100% (algo que también se observa entre migrantes latinoamericanos de otros orígenes). Sin embargo, en el caso de la población joven entre 20 y 29 años de edad se detecta un cuello de botella, ya que la tasa de asistencia a establecimientos educativos de las personas oriundas de la República Bolivariana de Venezuela es significativamente más baja que la de la población nativa (alrededor del 20% frente al 50%). Este fenómeno merece un análisis más profundo, pues cabría esperar una tasa de asistencia más elevada ante la vasta oferta educativa de nivel superior y universitario pública y gratuita que hay en el país. En parte esta diferencia se debe a que un porcentaje significativo ya ha arribado a la Argentina con un título superior. Sin embargo, también sería importante determinar si quienes no cuentan con un título y no asisten a un centro de estudios es porque enfrentan dificultades administrativas para el reconocimiento o revalidación de niveles educativos previos.

Gráfico 4
**Ciudad Autónoma de Buenos Aires: población de 18 a 65 años
 por máximo nivel de educación alcanzado, 2021**
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos provistos por la Dirección Nacional de Migraciones.

E. El acceso al mercado de trabajo

Tanto por los elevados alcances educativos como por la imperiosa necesidad de obtener ingresos, la población venezolana exhibe, en 2021, altos niveles de actividad económica entre varones y mujeres; en otras palabras, el acceso al empleo parece no ser problemático para este colectivo (véase el cuadro 1). Prácticamente la totalidad de los varones venezolanos forma parte de la fuerza de trabajo y su tasa de desocupación es la más baja entre los grupos considerados. Esta situación es similar a la ya detectada en 2019, antes del inicio de la pandemia, cuando las tasas de actividad de la población venezolana no solo superaban las de la población nativa, sino también las de personas de otros orígenes migratorios de la región.

Cuadro 1
**Ciudad Autónoma de Buenos Aires: tasas de actividad y de desocupación de la población
 de 18 a 65 años, por sexo y país de nacimiento, 2021**
 (En porcentajes)

Sexo	Argentina	Otros países de América Latina	Venezuela (República Bolivariana de)
Varones			
Tasa de actividad	79,5	89,6	97,0
Tasa de desocupación	5,8	8,1	2,7
Mujeres			
Tasa de actividad	63,0	72,6	83,5
Tasa de desocupación	7,9	10,9	10,9

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la Encuesta Anual de Hogares de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2021.

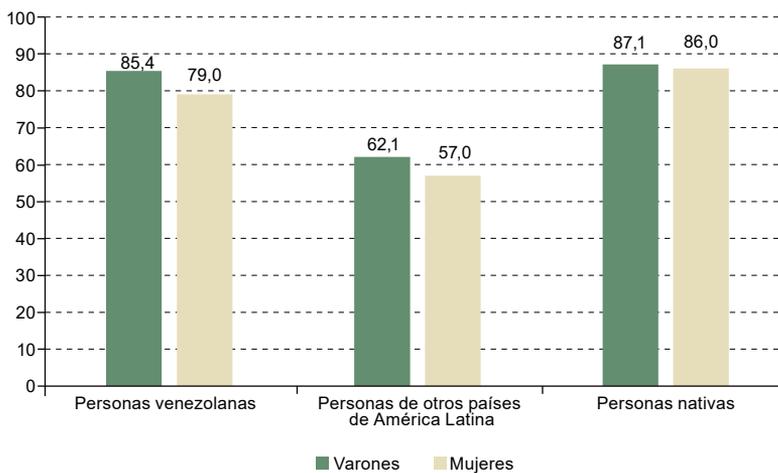
Nota: El coeficiente de variación es del 7,3% al 10,3%.

El porcentaje de trabajadores que son asalariados es superior en la población venezolana que en la población nativa o inmigrante de otros orígenes latinoamericanos. Esta situación se observa tanto entre las mujeres (84%, 78% y 74%, respectivamente) como entre los varones (85%, 72% y 70%, respectivamente).

La Encuesta Anual de Hogares (EAH) de 2021 muestra que el mercado de trabajo de la capital tiene una elevada capacidad de absorción de personas trabajadoras de origen venezolano. Resta ahora por explorar si las condiciones de trabajo ofrecidas a esta población, así como sus ingresos promedio, son desventajosos en comparación con la población nativa u otros grupos migratorios más tradicionales.

Es probable que, debido al alto número de personas que han accedido a la residencia, a sus elevados niveles de educación formal y a que se trata de uno de los mercados laborales más dinámicos, la inclusión laboral de personas venezolanas ocurra mayormente en condiciones de formalidad¹⁹. Casi no se registran diferencias en el porcentaje de trabajadores asalariados venezolanos que contribuyen a la seguridad social y el de nativos (85,4% y 87,1%, respectivamente) (véase el gráfico 5). Este no es el caso de los inmigrantes de otros orígenes latinoamericanos, entre quienes el porcentaje de trabajadores asalariados regulares es más bajo (62,0%). Entre las trabajadoras venezolanas, el porcentaje de asalariadas formales es más bajo que entre los varones. Sin embargo, la brecha en los niveles de formalidad en el empleo respecto de las trabajadoras nativas no es muy pronunciada. Las mujeres inmigrantes de otros orígenes son las que exhiben los niveles más bajos de formalidad en el empleo asalariado (57,0%).

Gráfico 5
Ciudad Autónoma de Buenos Aires: proporción de personas ocupadas asalariadas que reciben beneficios laborales, por sexo y país de nacimiento, 2021
(En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la Encuesta Anual de Hogares de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2021.

¹⁹ El indicador empleado para determinar si se trata de un empleo asalariado formal es si el empleador realiza aportes para la seguridad social.

Debido al escaso número de casos muestrales no es posible efectuar un análisis de variables desagregadas. Sin embargo, los datos sugieren que la mayoría de los trabajadores de origen venezolano (alrededor de siete de cada diez) se concentra en sectores como los de comercio, alojamiento y servicios de comidas y reparación de vehículos, actividades financieras y de seguros, actividades inmobiliarias, actividades profesionales científicas y técnicas, actividades administrativas y servicios de apoyo, información y comunicación. De modo similar, las mujeres se concentran en estas ramas, aunque también lo hacen en el sector de la salud y en otros servicios. El servicio doméstico, a diferencia de las mujeres inmigrantes de otros orígenes latinoamericanos, no constituye una opción laboral para las mujeres venezolanas.

En cuanto a los ingresos, al considerar el promedio de ingresos declarados por trabajo, se observa una brecha en favor de la población nativa del 17%. Sin embargo, esta brecha oculta, en rigor, una situación muy peculiar: entre los trabajadores con educación superior o universitaria completa el diferencial es significativamente superior que entre personas de menores niveles de educación. La brecha se amplía al 47% en el caso de los varones y al 32% en el caso de las mujeres.

Este aspecto amerita, sin duda, una investigación específica²⁰. En principio sugiere que la población venezolana no logra acceder a ocupaciones acordes a sus niveles formales de educación, lo que se deduce claramente de los datos de la encuesta. Mientras que la mitad de los argentinos con educación superior o universitaria completa desarrolla una ocupación que exige calificación profesional, entre los venezolanos dicha proporción se reduce a solo un cuarto. Esta discordancia entre el nivel de educación y la calificación de la ocupación amerita ser estudiada en profundidad, ya que son múltiples los factores que pueden conspirar en contra de una inclusión más plena en el mercado de trabajo. Entre ellos se encuentran la dificultad de revalidar los títulos, la imposibilidad de traducir competencias laborales y un menor valor asignado a los títulos obtenidos en el país de origen, la carencia de redes sociales que faciliten el acceso a puestos de trabajo o procesos de discriminación salarial asociados a su condición de inmigrantes. Las brechas de ingresos entre personas nativas e inmigrantes de otros orígenes regionales tradicionales, que también cuentan con títulos superiores o universitarios, son considerablemente menores. Esto podría indicar también que el tiempo de residencia en el país cumple un papel importante en el acceso a puestos de trabajo de calificación profesional.

²⁰ A modo de exploración, se estimó una regresión lineal multivariada que predice el logaritmo natural del nivel de ingresos por trabajo y en la que se controlan factores como sexo, edad, educación, horas trabajadas, categoría ocupacional, formalidad de la ocupación y sector de actividad, que arrojó la desventaja en los ingresos percibidos por las personas venezolanas. Si se controlan dichos factores, se deduce que perciben ingresos un 27% más bajos que las personas nativas.

F. El acceso a la salud y la vivienda

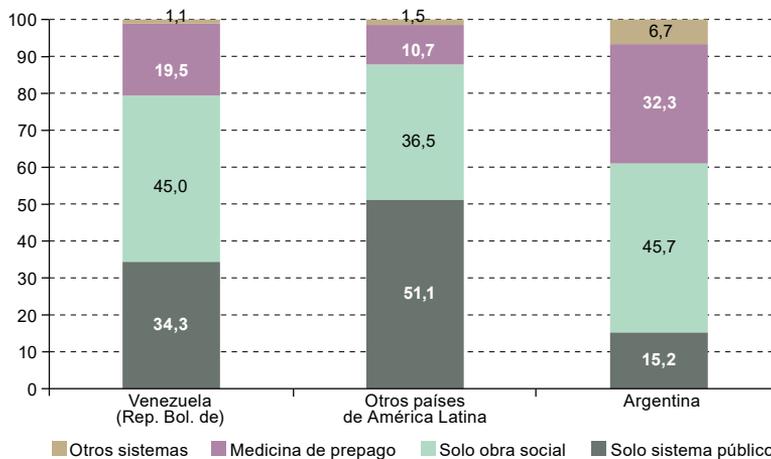
Otro de los aspectos clave relativos a la inclusión social de los migrantes es el acceso a los servicios de salud. En la Argentina, el acceso de las personas migrantes se encuentra amparado por ley, con independencia de su situación migratoria²¹. De todos modos, es lógico que la demanda de atención por parte de la población venezolana sea menor que la de la población nativa, debido a su perfil etario y a su estado de salud declarado. Según la EAH 2021, mientras que en la población nativa entre 18 y 60 años el 24% declara tener un estado de salud excelente, en la población oriunda de la República Bolivariana de Venezuela dicho porcentaje asciende al 40%.

La información relevada también muestra que en la Ciudad de Buenos Aires un tercio de las personas venezolanas acceden solamente a los servicios públicos, lo que implica que la gran mayoría hace uso de algún servicio privado, ya sea mediante el sistema de obras sociales o por servicios de prepago, mutuales o algún tipo de combinación entre ellos. Este acceso es otro factor que distingue a este colectivo de otros migrantes regionales, ya que la adhesión a sistemas que requieren un pago o contar con un empleo formal es bastante inferior. Entre los migrantes regionales de orígenes tradicionales, el porcentaje que hace uso exclusivo del sistema público es bastante superior y alcanza a la mitad de dicho grupo. En otras palabras, las personas oriundas de la República Bolivariana de Venezuela no solo acceden a medicina privada a partir de contar con empleos formales (a través del registro en obras sociales), sino que también se encuentran en mejores condiciones económicas como para afrontar la medicina de prepago (véase el gráfico 6).

En cuanto al acceso a la vivienda, como es de esperar, prácticamente todos los venezolanos residentes en la ciudad se encuentran en condición de inquilinos o arrendatarios. La mayor parte se concentra en la zona centro y norte de la ciudad y, a diferencia de otros colectivos migratorios (y de la población nativa), no se registraron personas de origen venezolano que residan en las llamadas “villas de emergencia” (asentamientos).

²¹ La Ley de Migraciones (Ley 25.871) regula el derecho irrestricto a la atención a la salud de los inmigrantes, con independencia de su situación migratoria. Así se establece tanto en su artículo 6° (“El Estado en todas sus jurisdicciones, asegurará el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones de protección, amparo y derechos de los que gozan los nacionales, en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social”), como en su artículo 8° (“No podrá negársele o restringírsele en ningún caso, el acceso al derecho a la salud, la asistencia social o atención sanitaria a todos los extranjeros que lo requieran, cualquiera sea su situación migratoria. Las autoridades de los establecimientos sanitarios deberán brindar orientación y asesoramiento respecto de los trámites correspondientes a los efectos de subsanar la irregularidad migratoria”).

Gráfico 6
Ciudad Autónoma de Buenos Aires: distribución de la población según el tipo de sistema de salud al que accede, por país de nacimiento, 2021
 (En porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la Encuesta Anual de Hogares de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2021.

Por último, un aspecto muy destacable sobre la población venezolana en la Argentina se refiere a su capacidad de organización, movilización y transmisión de información (Blouin, 2019; CAREF/OIM/ACNUR, 2019). Esta capacidad se ha transformado en un recurso invaluable para la comunidad a la hora de acceder al empleo, a información migratoria y a mayores posibilidades para la revalidación de títulos, todo ello mediante la creación y consolidación de redes solidarias de connacionales. La rápida organización en grupos formales e informales y de circulación de información a través de mensajería instantánea (WhatsApp) y de redes sociales, como Facebook e Instagram, sin duda ha favorecido los procesos de incorporación social (Bono, 2019; Melella, 2021). Este rasgo, facilitado por los elevados perfiles educativos de este colectivo, desempeñó un papel clave en la situación que se vivió desde que se desató la pandemia en 2020 (Beldyk, 2020; CONICET/R4V, 2021; Nicolao, Debandi y Penchaszadeh, 2022). Estudios recientes ponen de relieve un interesante proceso de consolidación y articulación de una red federal de más de 50 organizaciones de la sociedad civil de venezolanos de la Argentina^{22 23}. La mayoría de estas organizaciones se

²² Los avances de investigación sobre las estrategias de acción colectiva de la migración venezolana en la Argentina presentados por las investigadoras Julieta Nicolao y Mercedes Botto en la reunión científica “Migración venezolana: entre el éxodo y el acceso a derechos en Sudamérica” dan cuenta de este rápido y profuso proceso asociativo. La reunión fue organizada por el proyecto “Las organizaciones sociales de venezolanos y sus estrategias de inclusión social en la sociedad de acogida. Estudios de casos en ciudades de la Argentina con proyección regional (2015–presente)” (PIP 2021-2023) (Instituto de Investigaciones Sociales de América Latina (IICSAL)-Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)/CONICET) y tuvo lugar en Buenos Aires, los días 1 y 2 de noviembre de 2022. Véase [en línea] https://www.youtube.com/watch?v=F_PV8RkMcko&t=3516s.

²³ Se hace referencia puntualmente a la creación, en 2021, del Consejo de Cooperación para la Comunidad Venezolana en la Argentina y, en septiembre de 2022, a su consolidación como Federación de Organizaciones de la Sociedad Civil de Venezolanos en la República Argentina (FOCVA), con el objetivo de articular sus demandas y favorecer el trabajo de incidencia e interlocución con organismos estatales en origen y destino, así como con organismos internacionales.

constituyeron después de 2018, se encuentran asentadas en la CABA y están abocadas al apoyo básico de los recién llegados, la regularización documentaria y la inclusión profesional (CAREF/OIM/ACNUR, 2019; Armas, 2020).

G. Acceso a derechos políticos: un indicador claro de inclusión local en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

En octubre de 2018, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) aprobó su primer Código Electoral, mediante el que se conservó y amplió el derecho reconocido a las personas extranjeras residentes en la ciudad a participar en los procesos electorales a nivel local (Gobierno de la Argentina, 2018). En la nueva normativa se dispuso la inscripción automática en el padrón de electores porteños de aquellos migrantes que cuenten con la residencia permanente, en los términos de la Ley de Migraciones 25.871, y se domicilien en la ciudad. De este modo se superó el anterior sistema de empadronamiento voluntario. Esta reforma entró en vigor en 2020 y se aplicó por primera vez en las elecciones legislativas locales de 2021. Ello permitió visibilizar el importante peso de los migrantes en la ciudad y su potencial rol político-electoral, pues pasaron de representar menos del 1% del padrón de votantes porteños habilitados en 2019, a representar el 14,2% cuando superaron la cifra de 422.000 en un universo total de 2.972.846 votantes porteños (Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires/CONICET, 2022).

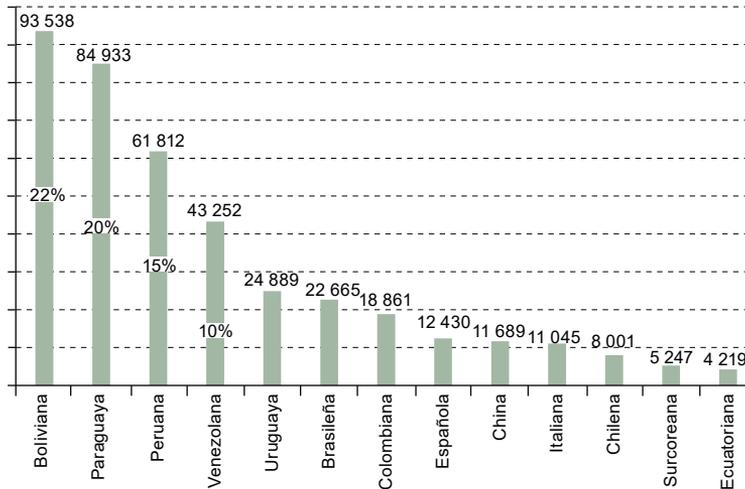
Respecto del origen nacional, en el gráfico 7 se muestra la preeminencia, dentro del nuevo y engrosado padrón, de migrantes de Bolivia (Estado Plurinacional de) (22%), el Paraguay (20%) y el Perú (15%), una inmigración tradicional que concentra más de la mitad (57%) del electorado migrante porteño²⁴. Ahora bien, la gran novedad de las elecciones de 2021 fue la incorporación de más de 43.000 personas venezolanas al padrón de esta urbe. En 2019, la tríada inmigratoria tradicional concentró el 65% del padrón y la migración venezolana representó menos del 1% (ocupaba el duodécimo lugar en la lista de nacionalidades empadronadas, al sumar solo 121 inscritos). Sin embargo, con la implementación del nuevo sistema de empadronamiento automático y como muestra de la consolidación de su situación migratoria y documentaria, en 2021 esta población alcanzó el 10% del padrón. Se ubicó así en el cuarto puesto entre las personas migrantes porteñas empadronadas (Defensoría del Pueblo de la CABA y Ciudad de Buenos Aires/CONICET, 2022).

²⁴ El importante peso relativo de estas tres nacionalidades también puede observarse, incluso más acusado, en el padrón de votantes migrantes de la provincia de Buenos Aires que, junto con la ciudad de Buenos Aires, concentra la mayor cantidad de población migrante del país.

Gráfico 7

Ciudad de Buenos Aires: distribución de los votantes habilitados en el padrón de votantes, por nacionalidad de origen, elecciones de 2021

(En miles y porcentajes)



Fuente: Elaboración propia, sobre la base de la información brindada por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en respuesta a un pedido de acceso a información pública realizado el 19 de noviembre de 2021.

Esta notable presencia del colectivo venezolano en el escenario político-electoral porteño de 2021 sorprende menos si se tiene en cuenta su trayectoria en materia de regularización documentaria, como ya se ha descrito en este artículo. Según datos provistos por la Dirección Nacional de Migraciones, de las radicaciones otorgadas a venezolanos en 2021, el 82% correspondió a radicaciones permanentes, a diferencia de lo que se observó en 2020 y años previos, en que la mayoría de las radicaciones otorgadas a este colectivo fueron temporarias. Conviene señalar que la posesión de una radicación permanente es condición *sine qua non* para poder participar en la elección de autoridades locales de la ciudad²⁵.

El reconocimiento de los derechos políticos es una condición esencial para la consolidación del proceso de integración cívica de la población migrante, según de Lucas (2009). Estos derechos son, ni más ni menos, “derechos de derechos” o, según la conocida fórmula de Hannah Arendt, “derechos a tener derechos” (Arendt, 2006), que determinan el ingreso a la comunidad política y habilitan canales legítimos e institucionalizados para la defensa y conquista de otros derechos. El inédito y súbito peso electoral de la población venezolana porteña muestra en qué medida es cierta la sentencia del sociólogo Abdelmalek Sayad que afirma que el inmigrante de hoy es el ciudadano del futuro (Sayad, 2010). En el contexto de una facilitación general de la regularización, el acceso al voto de esta población ha tomado menos de cinco años. Según las últimas cifras publicadas por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, a fines de octubre de 2022 el número de personas venezolanas

²⁵ Conforme al artículo 10 del Código Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Gobierno de la Argentina, 2018).

empadronadas habría ascendido a más de 68.000 (un crecimiento de más del 50%). Este colectivo se ubicó así en el tercer lugar entre las distintas nacionalidades y desplazó a la tradicional migración peruana²⁶.

H. Reflexiones finales

El propósito general de este artículo fue describir las peculiaridades del proceso de inclusión socioeconómica y política de la población venezolana en la Argentina. Esto se hizo a partir de un examen integral de las diversas dimensiones que dicho proceso supone y centrando la atención en la política de regularización migratoria y documentaria, como punto de partida y condición necesaria, aunque no suficiente.

El estudio comparado de los distintos regímenes de regularización excepcionales y temporales implementados por los principales países de destino de la migración venezolana en América del Sur mostró, por un lado, la masiva irregularidad migratoria y documentaria (que, a mediados de 2021, afectaba a más del 60% de los venezolanos en Colombia, el Perú, el Ecuador y Chile) y, por otro, las dificultades para acceder a radicaciones de tipo permanente (a comienzos de 2022, el 90% de las residencias otorgadas a venezolanos en el Brasil fue de carácter temporal). A contramano de esta tendencia regional, la Argentina (junto con el Uruguay) aplicó los Acuerdos de Residencia del MERCOSUR y ofreció un marco regular y previsible para cursar los pedidos de radicación de esta población, lo que no significa que estuviera exento de contradicciones y dificultades. De esta forma, los venezolanos alcanzaron en pocos años la regularidad migratoria y afianzaron —incluso a pesar de los rezagos administrativos impuestos por la pandemia— su situación documentaria en la Argentina.

Teniendo en cuenta la importancia de estos años transcurridos desde su llegada, durante los cuales la mayoría de la población venezolana consolidó su situación migratoria y documentaria, las autoras se propusieron reevaluar su grado de inclusión a nivel socioeconómico y político en la Argentina. Prestando particular atención a la Ciudad de Buenos Aires, donde se concentra la mayoría de la población venezolana residente en el país, caracterizada por encontrarse en edades económicamente activas y poseer un alto nivel de formación y calificación, se señaló que este colectivo está en ventaja, respecto de otros migrantes, cuando se trata del acceso al mercado de trabajo (baja incidencia del desempleo y alta tasa de formalidad) y se encuentra en relativa paridad con la población nativa. Ahora bien, al indagar sobre los niveles de ingresos, esta población se mostró en desventaja respecto de otros migrantes y los nativos. Sobre este punto, se señalaron distintas dificultades para acceder a ocupaciones acordes a su nivel de formación y educación que, a su vez, estarían vinculadas con su escaso tiempo de residencia en el país.

²⁶ Véase [en línea] <https://www.eleccionesciudad.gob.ar/seccion/1858>.

Respecto del acceso a la salud, se observó una menor dependencia del sistema público de salud respecto de otros colectivos de migrantes, y un consecuente mayor acceso a obras sociales y a la medicina de prepago y privada, como un claro reflejo de sus altos niveles comparativos de formalidad laboral y mejores condiciones económicas en general. En cuanto a su acceso a la vivienda, prácticamente la totalidad de esta población vive en domicilios de alquiler, pero no se registraron personas de origen venezolano residentes en los barrios populares y de emergencia de la ciudad. Por último, también se analizó la irrupción del colectivo venezolano en el escenario político electoral de la Ciudad de Buenos Aires, con la implementación del empadronamiento automático de migrantes que cuentan con residencia permanente en la ciudad. En 2021, la población venezolana pasó a representar el 10% del electorado migrante porteño, al quedar habilitados más de 43.000 venezolanos para participar en la elección de las autoridades locales.

Este panorama general de la situación de la población venezolana en la Argentina, descrito sobre la base de las estadísticas producidas por distintos organismos estatales a nivel nacional y local, muestra una evolución positiva de los indicadores de inclusión en los últimos años. Sin duda, su punto de partida necesario (pero no único ni suficiente) ha sido la facilitación de los trámites de regularización migratoria y documentaria. Dicho esto, hay que volver a mencionar que la inclusión de los inmigrantes es un proceso dinámico y relativo, que debe calibrarse y evaluarse en función de una constelación mayor de factores estructurales y coyunturales, tanto en un plano local como transnacional.

En el primer trimestre de 2022, se observó, por primera vez desde 2016, un balance negativo de salidas e ingresos de venezolanos desde y hacia la Argentina. Cabe preguntarse si esta tendencia representa solo el coletazo de los efectos producidos por la pandemia o si indica cambios significativos en los contextos de expulsión y destino. Lejos de una interpretación plana y unidireccional de este cambio en las dinámicas de la migración venezolana, parece importante señalar que la elección de un destino está determinada no solo por las posibilidades que ofrece de acceso a una residencia regular, sino por las oportunidades de vida. En este sentido, es probable que la situación económica de la Argentina, con sus crisis cambiarias (que tienen un claro impacto en las posibilidades de enviar remesas) y la muy elevada inflación (que deprecia consistentemente los ingresos), esté tornado a este país en un destino poco atractivo para personas oriundas de la República Bolivariana de Venezuela (Maldonado y Flores, 2021).

Por otra parte, ciertos indicios aún incipientes de recuperación económica en el país de origen podrían modificar también las propensiones emigratorias e incentivar eventuales retornos, en especial en el actual contexto de recuperación pospandémica (marcado también por la guerra en Ucrania), en el que se observa un claro endurecimiento de las políticas migratorias a nivel mundial. Finalmente, los ajustes en los regímenes de frontera y las políticas migratorias de los principales países receptores de migración de América del Sur —que, entre otras cosas, han redundado en el aumento de la letalidad de los tránsitos, la irregularidad masiva y el incremento de las deportaciones expresas— son factores que afectan la ya dinámica situación de los venezolanos en situación de movilidad internacional. Estos factores deben ser recalibrados de manera permanente para poder realizar una caracterización ajustada a la realidad.

Bibliografía

- Acosta, D., C. A. Blouin y L. F. Freier (2019), “La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas”, *Documentos de trabajo: segunda época*, N° 3, Fundación Carolina [en línea] <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7097487>.
- Acosta, D. y I. Odriozola (2022), “Acuerdos de Residencia MERCOSUR y Regularización en Argentina: la ilegalidad de la Aplicación del Artículo 29 de la Ley de Migraciones a los Nacionales de Países de América del Sur”, Rochester [en línea] <https://papers.ssrn.com/abstract=4135902>.
- Arendt, H. (2006), “La decadencia del Estado-nación y el fin de los derechos del hombre”, *Los orígenes del totalitarismo*, Madrid, Alianza.
- Armas, C. (2020), “¿Cómo se organizan los recién llegados? Aproximación descriptiva al asociacionismo venezolano en Buenos Aires”, Tesis de especialización en migración y asilo desde una perspectiva de derechos humanos, Universidad Nacional de Lanús.
- Beldyk, M. (2020), “No estamos solos: las redes de la comunidad venezolana en Argentina”, *Perfil*, 19 de diciembre [en línea] <https://www.perfil.com/noticias/opinion/no-estamos-solos-las-redes-de-la-comunidad-venezolana-en-argentina.phtml>.
- Blouin, C. (2019), *Después de la llegada: realidades de la migración venezolana*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú [en línea] <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/hyle/123456789/170254>.
- Bono, A.D. (2019) ‘Trabajadores de plataformas digitales: Condiciones laborales en plataformas de reparto a domicilio en Argentina’, *Cuestiones de Sociología*, N° 21 [en línea] <https://doi.org/10.24215/23468904e083>.
- CAREF/OIM/ACNUR (Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes/Organización Internacional para las Migraciones (OIM)/Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados) (2019), *Venezolanos y venezolanas en Argentina: un panorama dinámico (2014-2018)*, Buenos Aires [en línea] https://www.acnur.org/publications/pub_inf/5ddc66b04/venezolanos-y-venezolanas-en-argentina-un-panorama-dinamico-2014-2018.html.
- CELS/CAREF (Centro de Estudios Legales y Sociales/Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes) (2020), *Laberintos de papel. Desigualdad y regularización migratoria en América del Sur*, Buenos Aires [en línea] <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/laberintos-de-papel-desigualdad-y-regularizacion-migratoria-en-america-del-sur/>.
- CONARE (Comisión Nacional para los Refugiados)/Migraciones/Ministerio del Interior de la Argentina (2021), *Estadísticas 2021* [en línea] https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estadisticas_conare-2017-2022-2.pdf.
- CONICET/R4V (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas/Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela) (2021), *Diagnóstico sobre la situación de los Derechos Humanos de las personas migrantes y refugiadas venezolanas en la república Argentina*, Buenos Aires [en línea] <https://reliefweb.int/report/argentina/diagnostico-sobre-la-situacion-de-los-derechos-humanos-de-las-personas-migrantes-y>.
- Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires/CONICET (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas) (2022), *Informe diagnóstico sobre las dinámicas de participación político-electoral de la población migrante residente en la CABA en las Elecciones de 2021*, Buenos Aires [en línea] <https://www.calameo.com/read/0026823992c8d242b7332>.
- De Lucas Martín, J. (2009), “Inmigración, diversidad cultural, reconocimiento político”, *Papers. Revista de Sociología*, vol. 94 [en línea] <https://doi.org/10.5565/rev/papers/v94no.687>.
- Equilibrium CenDE (2021), *Inmigración venezolana en Perú: regularización migratoria y sistemas de refugio*, Lima, 20 de mayo [en línea] <https://equilibriumcende.com/regularizacion-migratoria-y-refugio/>.

- Gandini, L., F. Lozano Ascencio y V. Prieto Rosas (2019), *Crisis y migración de población venezolana: entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Ciudad de México [en línea] <https://dialnet.unirioja.es/servlet/libro?codigo=775609>.
- Gobierno de la Argentina (2019), “Código Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”.
- Gobierno de Colombia (2022), “Visibles”, Portal de Migraciones de Colombia [en línea] <https://www.migracioncolombia.gov.co/visibles>.
- Guild, E., K. Groenendijk y S. Carrera (2009), “Understanding the contest of community: illiberal practices in th UE”, *Illiberal States: Immigration, Citizenship and Integration in the UE*, E. Guild, K. Groenendijk y S. Carrera (eds.). Ashgate, Farham England.
- Laurentsyeva, N. y A. Venturini (2017) “The Social Integration of Immigrants and the Role of Policy – A Literature Review”, *Intereconomics*, N° 5 [en línea] <https://www.intereconomics.eu/contents/year/2017/number/5/article/the-social-integration-of-immigrants-and-the-role-of-policy-a-literature-review.html>.
- Linares, M. D. (2021) “Migración venezolana reciente en Argentina: una política migratoria selectiva en el contexto del giro migratorio restrictivo”, *Migraciones internacionales*, N° 12 [en línea] <https://doi.org/10.33679/rmi.v1i1.2300>.
- Maldonado, R. y A. K. Flores (2021), *Migración internacional, remesas e inclusión financiera. El caso de Venezuela*, Ciudad de México, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos (CEMLA) [en línea] <https://www.cemla.org/PDF/remesaseinclusion/2021-08-migracion-remesas-inclusion-venezuela.pdf>.
- Melella, C. E. (2021), “Estrategias de inserción de la migración venezolana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, *Prácticas de Oficio. Investigación y reflexión en Ciencias Sociales*, vol. 1, N° 27, [en línea] <http://revistas.ungs.edu.ar/index.php/po/article/view/143>.
- Nicolao, J., N. Debandi y A. P. Penchaszadeh (2022), “Migración venezolana en la República Argentina. Desafíos emergentes de su integración laboral en el marco de la pandemia”, *Polis*, N° 21, vol. 62, Santiago.
- Pacecca, M. I. y G. Liguori (2022), *Fronteras cerradas por pandemia: familias en movimiento y sus tránsitos hacia Argentina (2020-2021)*, Buenos Aires, Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF)/Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) [en línea] https://www.acnur.org/publications/pub_prot/629fcf984/fronteras-cerradas-por-pandemia-familias-en-movimiento-y-sus-transitos.html.
- Pedone, C. y otros (2019), “De la estabilidad económica y la regularidad jurídica al ajuste socioeconómico y la precariedad del trabajo: migración venezolana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, *Crisis y migración de población venezolana: entre la desprotección y la seguridad jurídica en Latinoamérica*, L. Gandini, F. Lozano Ascencio y V. Prieto, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Pedone, C. y A. Mallimaci (2019), “Trayectorias laborales de la población venezolana en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, *Después de la llegada. Realidades de la migración venezolana*, C. Blouin (coord.), Lima, IDEHPUCP/Themis.
- Penchaszadeh, A. P., J. Nicolao y N. Debandi (2022), “Impacto laboral y económico de la pandemia por Covid-19 sobre la población migrante en Argentina”, *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos*, N° 22, vol. 1 [en línea] <https://www.sisomosamericanos.cl/index.php/sisomosamericanos/article/view/1014>.
- R4V (Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela) (2022a), *América Latina y el Caribe, refugiados y migrantes venezolanos en la región*, abril [en línea] <https://www.r4v.info/es/document/r4v-america-latina-y-el-caribe-refugiados-y-migrantes-venezolanos-en-la-region-abril-2022>.

- _____(2022b), *Evaluación conjunta de necesidades - plataforma Chile* | RMRP 2022 | R4V [en línea] <https://www.r4v.info/es/document/evaluacion-conjunta-de-necesidades-plataforma-chile-rmrp-2022>.
- _____(2022c), *GTRM Ecuador: Reporte de Situación - marzo 2022* | R4V [en línea] <https://www.r4v.info/es/document/gtrm-ecuador-report-de-situacion-marzo-2022>.
- _____(2022d), *Plan de Respuesta a Refugiados y Migrantes RMRP 2022* [en línea] <https://www.r4v.info/es/document/rmrp-2022-espanol>.
- _____(2022e), RMNA 2022. *Análisis de necesidades de refugiados y migrantes* [en línea] <https://www.r4v.info/node/89945#>.
- R4V/GIFMM (Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela/ Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos) (2022), *Colombia: Evaluación Conjunta de Necesidades | Junio 2021* | R4V [en línea] <https://www.r4v.info/es/document/gifmm-colombia-evaluacion-conjunta-de-necesidades-junio-2021>.
- Ramírez, J. (2020), “De la ciudadanía suramericana al humanitarismo: el giro en la política y diplomacia migratoria ecuatoriana”, *Estudios Fronterizos*, N° 21 [en línea] <https://doi.org/10.21670/ref.2019061>.
- Sayad, A. (2010), *La doble ausencia: de las ilusiones del emigrado, a los padecimientos del inmigrado*, Barcelona, Anthropos.
- Solé, C. y otros (2002), “El concepto de integración desde la sociología de las migraciones”, *Migraciones - Instituto Universitario de Estudios sobre Migraciones*, N° 12 [en línea] <https://revistas.comillas.edu/index.php/revistamigraciones/article/view/7194>.