

EL DNI ¿más lejos o más cerca?

Regularización y
documentación de
migrantes a través
del sistema RADEX



Con el apoyo de



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

Acerca del Observatorio

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

Está integrado por

- CAREF - Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CABA)
- AEC - Asociación Ecuménica de Cuyo (Mendoza)
- ANDHES - Abogados y Abogadas del Noroeste Argentino en Derechos Humanos y estudios sociales (Jujuy)
- CECOPAL - Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal (Córdoba)
- Fundación Germán Abdala (CABA)
- Bloque de Trabajadorxs Migrantes (Buenos Aires)
- Red Nacional de Migrantes y Refugiadxs
- Programa de Migración y Movilidades en Perspectiva Crítica (CEA /UNC) (Córdoba)

Coordinación:

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

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

Acerca de este informe

La preocupación por la temática que aborda este informe surge de los espacios de asesoramiento y trabajo territorial de las redes y organizaciones que conforman el Observatorio. El informe se basa en respuestas a pedidos de acceso a la información pública, entrevistas, relatos de personas migrantes, búsquedas en redes sociales y en los cientos de consultas que durante 2019 atendieron en Buenos Aires, Córdoba, Jujuy y Mendoza quienes integran el Observatorio.

Coordinación y elaboración:

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

Asistentes:

- Lucía Wappner (CAREF)
- Katherine Limas (AEC)



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



Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina

● “Gabriel Chausovsky” ●

COORDINACIÓN

Gabriela Liguori

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

Valeria Chiavetta

Presidenta, Asociación Ecuménica
de Cuyo (AEC)

EQUIPO EDITORIAL

- María Inés Pacecca, CAREF
- Lucía Wappner, CAREF
- Katherine Limas, AEC

DISEÑO GRÁFICO

Informe: Florencia Zamorano
florenciamorano@gmail.com

Logo Observatorio: Paola Alonso
paoalonso78@gmail.com

Dirección postal:

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

ISSN: en trámite



El DNI ¿más lejos o más cerca?

Regularización y documentación de migrantes a través del sistema RADEX

En noviembre de 2018, la Dirección Nacional de Migraciones puso en marcha una plataforma online para que las personas extranjeras que se encuentran en el país puedan iniciar de manera autónoma su trámite de solicitud de residencia. El sistema de Radicación a Distancia de Extranjeros —RADEX— (que conllevó la cancelación de todos los turnos presenciales agendados para 2019) se inauguró con la finalidad expresa de “facilitar, simplificar y agilizar el otorgamiento de residencias a extranjeros”. A un año de su implementación, este informe analiza los resultados.





Índice

1	La regularización migratoria en Argentina	6
2	Trámites, turnos y tasas: ¿ordinario o preferencial?	9
3	El RADEX: la inauguración	15
4	Las cifras del RADEX un año después	18
5	El RADEX: historias verdaderas	21
	El acceso al sistema RADEX	21
	La carga de datos	25
	La verificación de datos y la cita presencial	26
	La disposición de radicación y el DNI	30
6	Una evaluación preliminar	32
7	Propuestas	36

La regularización migratoria en Argentina

En octubre de 2020, cuando se realice el próximo censo nacional de población, sabremos cuántas personas hay en Argentina y cuántas de ellas son extranjeras. Según el último censo disponible a la fecha de elaboración de este informe (2010), los extranjeros eran aproximadamente 1.800.000 —menos del 5% de la población total—. Entre ellos había personas que llegaron en su infancia, en su juventud o en su adultez, y que llevaban décadas, años o meses en Argentina. Es posible que también hubiera turistas y personas recién arribadas que aún no sabían cuánto tiempo permanecerían.

El ingreso y la permanencia de las personas extranjeras se rigen por la Ley de Migraciones, aprobada por el Poder Legislativo en el año 2003.¹ Entre otras cuestiones, esta ley regula y otorga los **permisos de residencia** a quienes deseen permanecer por períodos breves (como los turistas) o más prolongados. Para ello, establece quiénes deben presentar qué papeles para lograr qué tipo de permiso (transitorio, temporario o permanente) e indica qué se puede hacer (y qué no se puede hacer) según el permiso obtenido.² En términos generales, aparte del turismo, la Ley de Migraciones establece dos tipos de residencia: la **temporaria**, que tiene una duración acotada (hasta tres años) y debe renovarse antes de su vencimiento; y la **permanente**, que no vence. Ambos tipos de residencia autorizan para trabajar (art. 30) y conllevan el otorgamiento de DNI para residente extranjero (art. 51), que vence cuando caduca la residencia. Si bien la ley vigente abunda en categorías y sub-categorías, existen dos grandes conjuntos de requisitos (todos ellos comprobables a través de diversos tipos de “papeles”) para obtener una residencia: los exigibles a ciudadanos de países del Mercosur³ y los exigibles a ciudadanos de países por fuera del Mercosur.

Para quienes provienen de países del Mercosur (el 80% de los inmigrantes residentes en el país), la “nacionalidad”⁴ es el principal criterio para regularizar la situación migratoria,

1. La Ley de Migraciones vigente (N° 25.871/2003) derogó la ley anterior, denominada Ley Videla (N° 22.439/1981), que a su vez había derogado la Ley Avellaneda, vigente desde 1876.
2. Solo la residencia permanente autoriza a votar autoridades locales: intendentes (en todas las provincias salvo Formosa) y gobernadores (solo en CABA y en las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Tucumán y La Rioja). Los extranjeros no votan presidente ni legisladores nacionales.
3. Los requisitos exigibles por criterio Mercosur aplican a los siguientes países: Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Guyana y Surinam.
4. Este criterio fue consensuado en 2002 en el *Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados Parte del Mercosur*, firmado originalmente por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Chile y Bolivia. Luego adhirieron Ecuador, Perú y Colombia. Por decisión propia, Argentina ha extendido el criterio de nacionalidad a Venezuela, Guayana y Surinam —igual que Uruguay—.

obtener una residencia temporaria y un DNI de residente extranjero. Los requisitos para solicitar residencia temporaria en base a este criterio incluyen:

- pasaporte o documento de identidad vigente que acredite nacionalidad Mercosur;
- carencia de antecedentes penales en Argentina;
- carencia de antecedentes penales en el país de origen o donde haya residido los últimos 3 años;
- declaración jurada de carencia de antecedentes penales en otros países;
- comprobante de ingreso regular al país;
- pago de la tasa migratoria correspondiente al trámite administrativo.

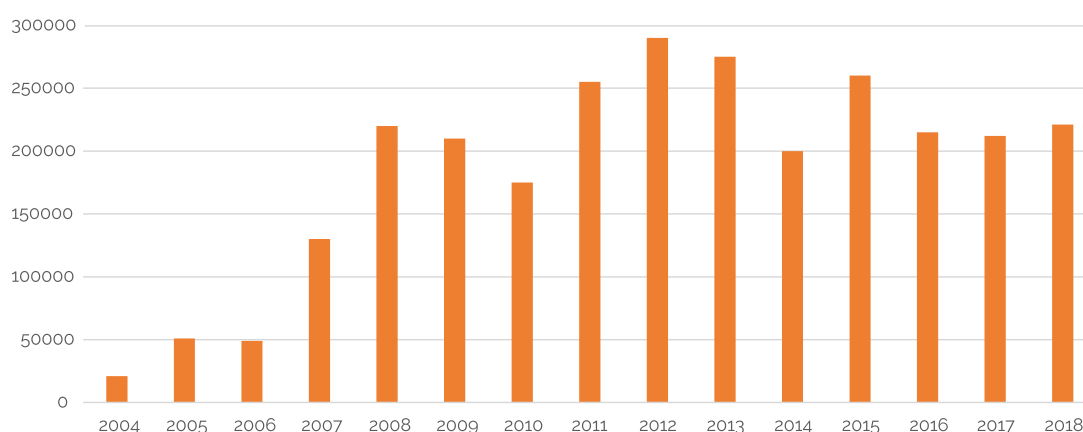
Quienes provienen de países extra-Mercosur deben solicitar la residencia temporaria en base a alguno de los otros criterios disponibles: trabajador, rentista, estudiante, pensionado, etcétera.⁵

En lo que respecta a la residencia permanente, pueden solicitarla cónyuges, p/madres e hijos/as de ciudadanos argentinos. También pueden solicitarla las personas que ya tuvieron una residencia temporaria durante dos años (Mercosur) o durante tres años (extra-Mercosur). En ambos casos, deben solicitarla *antes* de que se venza la temporaria.

Con estos criterios para obtener residencias permanentes y temporarias, la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) otorgó aproximadamente 2.800.000 residencias entre 2004 y 2018 (ver Gráfico 1).⁶ De ellas, 93% correspondieron a personas provenientes de países del Mercosur y 7% a personas extra – Mercosur.

Gráfico 1

Residencias temporarias y permanentes otorgadas, según año (2004-2018)



Fuente: gráfico propio a partir de datos provistos por la Dirección Nacional de Migraciones

...

5. Las residencias temporarias pueden ser por criterio de nacionalidad (solo para Mercosur) o por alguno de los siguientes criterios: rentista, pensionado, inversionista, científico, académico, deportista, artista, religioso, estudiante, trabajador migrante, razones humanitarias, reunificación familiar, asilados y refugiados o especiales. La inclusión en cada criterio debe ser comprobada mediante documentación específica.

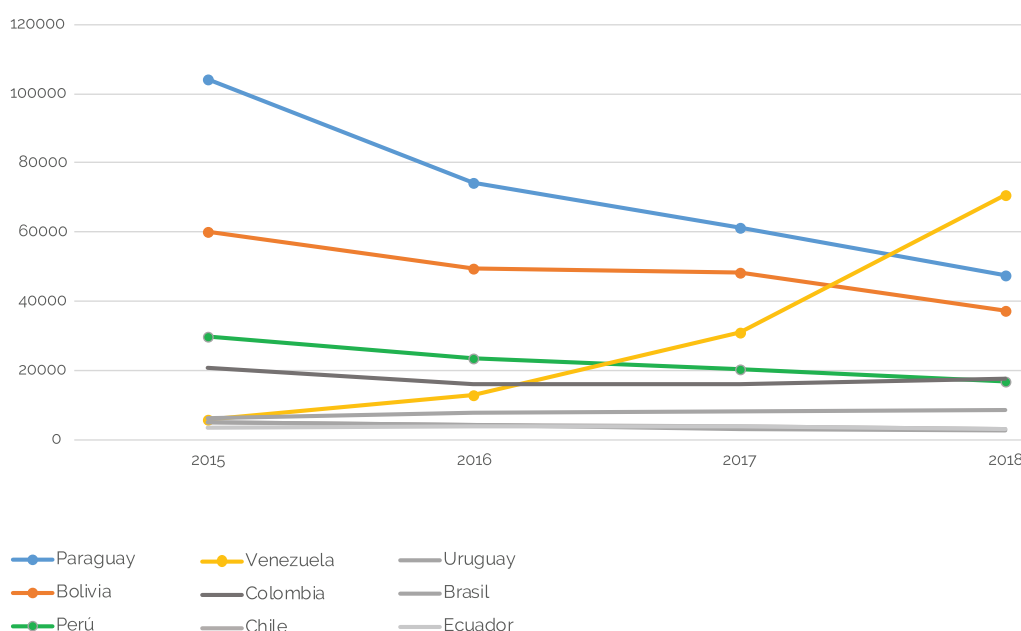
6. Vale señalar que la Dirección Nacional de Migraciones cuenta trámites y no personas. La cantidad de residencias tramitadas no equivale a la cantidad de personas, ya que por lo menos la mitad de quienes han obtenido residencias permanentes primero tuvieron residencias temporarias.

Es decir que, en promedio, entre 2004 y 2018 la DNM resolvió positivamente 200.000 trámites por año. La menor cantidad de residencias se otorgó en 2004 (20.000 trámites) y la mayor en 2012 (casi 290.000).⁷

El Gráfico 2, centrado en los últimos cuatro años, muestra las residencias Mercosur otorgadas según país de origen entre 2015 y 2018. Se destaca la disminución de la cantidad de residencias obtenidas por personas provenientes de Paraguay, Bolivia y Perú⁸ (que han representado los mayores volúmenes entre 2004 y 2015) y el incremento de las residencias de venezolanos/as, cuyos arribos a Argentina han crecido significativamente a partir de 2016.⁹

Gráfico 2

Residencias permanentes y temporarias, Mercosur (2015-2018)



Fuente: gráfico propio a partir de datos provistos por la Dirección Nacional de Migraciones

7. El mecanismo administrativo para solicitar la residencia por criterio de nacionalidad comenzó a funcionar de manera operativa a fines de 2005. Entre 2006 y 2009, aproximadamente 400.000 personas iniciaron el trámite de radicación. Muchas de ellas tenían residencia efectiva en el país de larga data —5 o 10 años— pero no habían podido regularizarse debido a las poco razonables exigencias de las normas anteriores. Para más detalles, ver CAREF (2019) *Personas, "papeles", políticas y derechos. Las migraciones contemporáneas en Argentina desde la perspectiva de CAREF, 2004-2015*. Disponible en www.caref.org.ar/publicaciones.
8. Si bien no contamos aún con información que permita explicar esta disminución, es posible suponer que debido a la inflación y el desempleo se haya reducido sustancialmente el arribo de migrantes provenientes de Bolivia, Paraguay y Perú (lo que disminuye la cantidad de personas solicitando residencia temporaria) y que hayan comenzado procesos de retorno (reduciéndose la cantidad de personas en condiciones de tramitar la residencia permanente).
9. Para más información, ver CAREF, ACNUR y OIM (2019) *Venezolanos/as en Argentina. Un panorama dinámico (2014-2018)*. Disponible en www.caref.org.ar/publicaciones

Trámites, turnos y tasas: ¿ordinario o preferencial?

Entre 2004 y 2018, el trámite de residencia se hacía personalmente en alguna de las más de 30 delegaciones migratorias del país. Las personas solicitaban el turno por Internet (disponible para dentro de los dos o tres meses siguientes, a lo sumo) y el día elegido concurrían a la delegación que correspondía según el domicilio con la totalidad de la documentación requerida según el tipo de residencia que solicitaran. En la oficina migratoria se registraban sus datos biométricos (foto y huella dactilar) y luego de que la documentación fuera revisada, verificada y aprobada, abonaban la tasa correspondiente (en efectivo) y se retiraban con la *residencia precaria* en la mano. La *residencia precaria* es el comprobante que demuestra que el proceso de regularización está en curso. Incluye los datos de la persona y es válida por 90 días (renovable). En la Sede Central de Migraciones (ubicada en la Ciudad de Buenos Aires), que es la más concurrida,¹⁰ el circuito presencial demoraba entre 4 y 5 horas. Por lo general, dentro de los 3 meses de iniciado el trámite, las personas recibían su DNI de residente extranjero en el domicilio que hubieran declarado.¹¹

Hacia fines de 2017 los turnos para realizar el trámite comenzaron a demorarse, especialmente en las oficinas migratorias de CABA y Gran Buenos Aires, donde ya no estaban disponibles dentro de los siguientes dos o tres meses (cuando caduca el permiso de ingreso como turista). Las demoras fueron alargándose, al punto que a mediados de 2018 el sistema *online* de solicitud de turnos de la DNM solo ofrecía citas para mediados de 2019, es decir: con un año de demora. De este modo, las personas que ya estaban en el país eran condenadas a una irregularidad forzosa. La falta de turnos las mantenía indocumentadas por largos meses, con las innumerables consecuencias que ello genera: imposibilidad para trabajar de manera registrada, acceder a una vivienda en el circuito formal, abrir una cuenta bancaria, obtener la licencia para conducir, etcétera. Así fue que, ante las demoras,

10. En 2018, las sedes ubicadas en la Ciudad de Buenos Aires (la Sede Central, en Retiro, y la delegación denominada "CABA Oeste", en el barrio de Floresta) otorgaron 94.000 residencias. Las delegaciones ubicadas en la Provincia de Buenos Aires otorgaron 85.000 residencias. Es decir que entre CABA y Provincia de Buenos Aires se tramitaron 180.000 de las 222.000 residencias aprobadas ese año. Fuente: DNM: Radicaciones resueltas 2018, disponible en http://www.migraciones.gov.ar/pdf/estadisticas/radicaciones_resueltas_2018.pdf

11. El Servicio Social de CAREF sacó cientos de turnos para inicio de trámite a lo largo de los años. Por su ubicación (en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires), los turnos que solicitaban las personas que consultaban en el Servicio Social eran principalmente para la Sede Central, para la Delegación CABA Oeste y para algunas de las principales delegaciones del conurbano. Es decir que la enorme mayoría de los turnos solicitados desde CAREF fueron para las delegaciones más grandes, con mayor cantidad de trámites. No obstante, hasta 2017 aproximadamente, siempre había turnos disponibles dentro de los 90 días. Asimismo, salvo situaciones excepcionales, los DNIs solían estar disponibles antes de que se venciera la residencia precaria otorgada al inicio del trámite.

comenzaron a difundirse dos opciones: solicitar un turno *urgente* o *preferencial* o buscar turnos en delegaciones del interior (La Pampa, Mar del Plata, Bahía Blanca, Entre Ríos). En el primer caso debía abonarse un monto extra, ya que el turno para trámite urgente no era gratuito, como en el trámite ordinario. En el segundo caso, además de trasladarse, había que fijar un domicilio en la jurisdicción en la que se haría el trámite. Para obtenerlo, numerosas personas relataron haber pagado dinero a dueños de hoteles o pensiones para lograr el certificado de domicilio provisto por la comisaría zonal que les permitiría iniciar el trámite.

En diversas oportunidades (especialmente durante 2017 y 2018) funcionarios de la Dirección Nacional de Migraciones hicieron referencias a estas demoras y ofrecieron una explicación: se debían al súbito y creciente arribo de venezolanos y venezolanas, que estaban tomando gran cantidad de los turnos disponibles para regularización, especialmente en la Ciudad de Buenos Aires. Es decir que las demoras eran el resultado de una situación excepcional, que había desbordado la capacidad de respuesta institucional. Sin embargo, los propios datos de la DNM permiten poner en duda esta afirmación. Veamos.

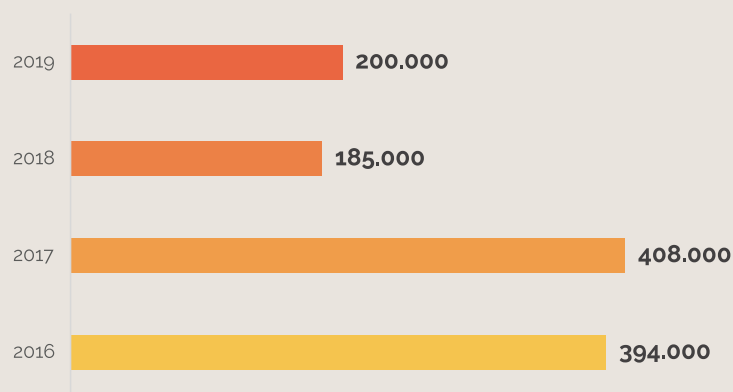
En primer lugar, como se señaló más arriba y como muestra el Gráfico 1, los años 2016, 2017 y 2018 han estado dentro del promedio histórico de trámites para el período (200.000 residencias otorgadas anualmente) y bastante por debajo de los picos de 2011, 2012, 2013 y 2015, cuando se resolvieron más de 250.000 trámites en cada año. Es decir que la excepcionalidad a la que aludían los funcionarios de la DNM refería en todo caso al notable volumen de trámites de personas venezolanas, *pero no al volumen general de trámites, que no difería de años anteriores*.

Además de detenernos en la cantidad de residencias (que representan los trámites resueltos favorablemente), contamos con información sobre la cantidad de turnos presenciales otorgados para iniciar trámites de residencia en las delegaciones migratorias de todo el

país (ver gráfico 3).¹² Como indican las cifras, para 2018 y 2019 la cantidad de turnos para inicio de trámites había descendido a la mitad de los dos años inmediatamente anteriores. El Gráfico 4, a continuación, muestra que esta disminución se vincula a la drástica reducción de turnos correspondientes a nacionales de Paraguay, Bolivia y Perú. Si bien la cantidad de turnos solicitados por venezolanos/as efectivamente aumentó (sobre todo entre 2016 y 2017), la cantidad total de turnos acordados disminuyó.

Gráfico 3

Turnos (2016-2019)

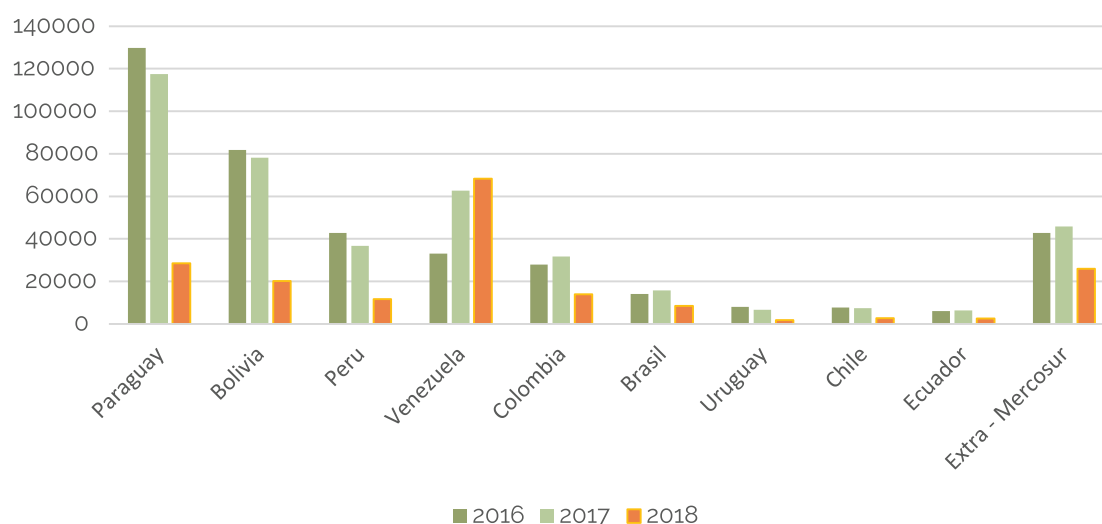


Fuente: gráfico propio a partir de datos provistos por la Dirección Nacional de Migraciones

12. Con anterioridad al sistema RADEX las personas podían solicitar el turno antes de arribar al país, y podían obtener más de un turno por año, ya sea porque no concurrieron al primer turno y luego solicitaron otro, o porque solicitaron uno con su número de pasaporte y otro con su número de cédula.

Gráfico 4

Turnos otorgados para inicio de trámite de residencia (2016-2018)



Fuente: gráfico propio a partir de datos provistos por la Dirección Nacional de Migraciones

Entonces ¿a qué se debieron las grandes demoras en el otorgamiento de turnos que hicieron eclosión en 2018 y que dieron lugar al sistema RADEX como modo de agilizar los trámites? Algunos aspectos relativos a decisiones político – administrativas pueden aportar una explicación.

En 2016 se cerró el Programa de Abordaje Territorial, que descentralizaba los trámites de regularización y documentación llevando equipos de trabajo de la DNM a zonas con significativa presencia de personas migrantes. También en 2016 la Dirección Nacional de Migraciones comenzó a recortar personal y horas, restringiendo los horarios de atención al público y afectando especialmente a las delegaciones más concurridas. Los turnos de la Sede Central y de la Delegación CABA Oeste, que se ofrecían entre las 7:30 y las 19:30 horas¹³ pasaron a estar disponibles desde las 8:00 hasta las 13:00 únicamente. Si bien entre 2016 y 2018 se cerraron algunas delegaciones y se abrieron otras,¹⁴ es posible argumentar que **la restricción en los horarios de atención** jugó un papel preponderante en las demoras que comenzaron a verificarse entre fines de 2017 y 2018 (especialmente para quienes solicitaban turnos en el Área Metropolitana de Buenos Aires), que difícilmente puedan atribuirse a los mayores arribos de personas venezolanas.

Como ya se señaló, la realización del trámite de residencia conlleva el pago de una tasa o arancel que varía según se trate de un trámite Mercosur o extra – Mercosur. Hasta el inicio del sistema RADEX, el arancel se pagaba en efectivo en la oficina migratoria, en un banco habilitado o mediante un sistema de pago rápido cuando se hacía el trámite presencial. Una vez que el personal de DNM había verificado la documentación y daba curso al trámite, la persona abonaba la tasa y con el comprobante de pago retornaba a la ventanilla migratoria, donde obtenía residencia precaria. Entre 2014 y 2018, el valor de las tasas Mer-

...

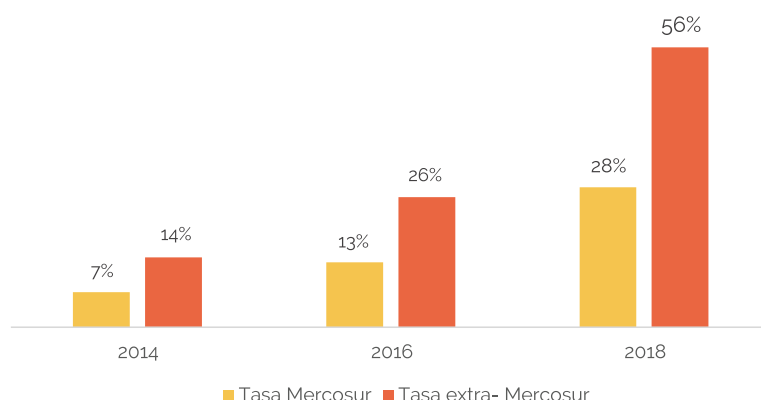
13. Fuente: DNM (2015) *Quinta Carta Compromiso con el Ciudadano*. Disponible en http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/gestion_publica/quinta_cartacompromiso_dnm.pdf

14. Se abrieron delegaciones en Quilmes, La Matanza y Pilar (Provincia de Buenos Aires) y se cerraron las de Florencio Varela y CABA Oeste (esta última a fines de 2018).

cosur y extra – Mercosur se quintuplicó: de ARS \$ 600 y ARS \$1.200 respectivamente, a ARS \$ 3.000 y ARS \$ 6.000.¹⁵ Más allá de la variación en los valores absolutos (vinculada también a la inflación), el Gráfico 5 muestra que los sucesivos aumentos han cuadruplicado el costo del trámite como porcentaje del salario mínimo, vital y móvil.¹⁶

Gráfico 5

Valor de la tasa migratoria como porcentaje del salario mínimo, vital y móvil



Las demoras en los turnos llevaron a muchas personas a recurrir a la tramitación urgente de residencia permanente o temporaria (también denominada *trámite preferencial*) que mediante un pago extra aseguraba un turno en un plazo más breve. En 2014, el costo del turno preferencial equivalía a ARS \$ 1.500 (Dec. 1431/2014). En 2016 el monto fue elevado a ARS \$ 2.000 (Dec. 959/2016). En mayo de 2018, cuando las demoras en los turnos comenzaban a alcanzar el año, el costo del turno urgente o preferencial fue fijado en ARS \$ 10.000 (Dec. 475/2018).¹⁷ Estos valores cubrían únicamente el acceso al turno, ya que la tasa del trámite en sí se abonaba aparte. No obstante, la solicitud (y el pago) de turnos urgentes o preferenciales creció en valor absoluto y como porcentaje sobre el total de turnos solicitados:

- **2016:** 12.000 turnos preferenciales (3%)
- **2017:** 24.000 turnos preferenciales (6%)
- **2018:** 27.000 turnos preferenciales (15%)

¿Quiénes recurrieron mayormente a los turnos preferenciales para dar inicio a su trámite de radicación? Las personas venezolanas: 13% de ellas pagó el trámite urgente, tomando el 7% de los turnos preferenciales en 2016 (a ARS \$ 2.000) y casi el 20% en 2018 (a ARS \$ 10.000 a partir de mayo). A título comparativo, de las personas provenientes de países fuera de la órbita del Mercosur (que no experimentaron demoras significativas en los turnos), 8% abonó turno preferencial en 2016, 10% en 2017 y solo 6 % en 2018.

...

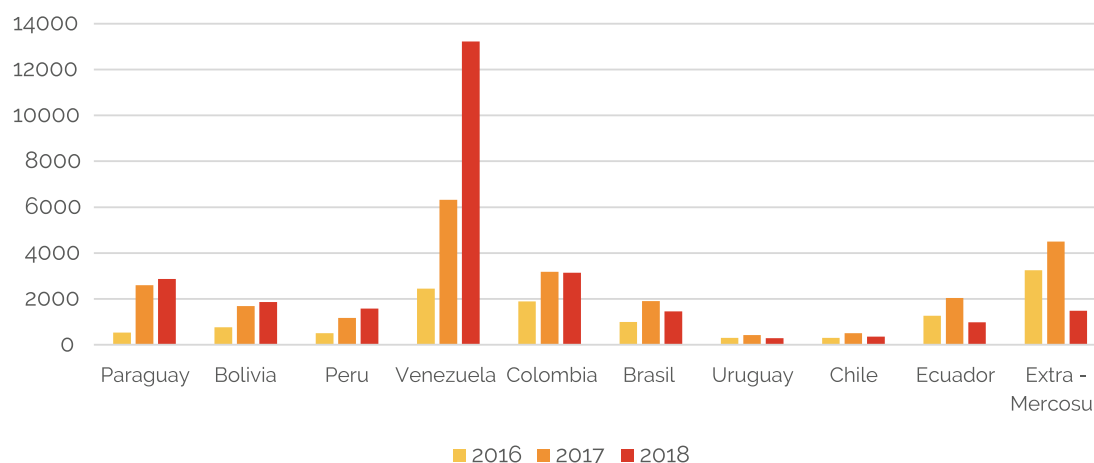
15. Vale destacar que el trámite de niños/as menores de 18 años es gratuito cuando lo realizan junto a alguno de sus progenitores.

16. Los valores mensuales del salario mínimo, vital y móvil sobre los que se ha calculado el porcentaje son: \$ 4.400 (septiembre 2014), \$ 7.560 (septiembre 2016) y \$ 10.700 (septiembre 2018).

17. Los aumentos en los costos de estas tasas tuvieron como contraparte la eliminación de otras tasas, entre ellas la tasa de reciprocidad con Estados Unidos, que se dejó de cobrar a quienes ingresaban como turistas a partir de la Disp. DNM 589 de marzo de 2016.

Gráfico 6

Turnos preferenciales (2016-2018)



Fuente: gráfico propio a partir de datos provistos por la Dirección Nacional de Migraciones

Es decir que el aumento en la tasa no fue de la mano de un mejor servicio. Por el contrario, la escasez de turnos continuó y el paliativo propuesto fue el recurso al trámite urgente o preferencial, cuyo costo se quintuplicó.

A mediados de 2018 ya estaba claramente configurado un cuadro de situación donde **la operatoria de la Dirección Nacional de Migraciones (y no el incremento en la cantidad de trámites) era el principal obstáculo para la regularización migratoria de decenas de miles de personas**, especialmente de quienes residían en el Área Metropolitana de Buenos Aires. La situación fue señalada y denunciada por numerosas organizaciones y asociaciones, entre ellas la Asociación de Trabajadores del Estado (ATE – Migraciones). En noviembre de 2018, con la expectativa de subsanar estos obstáculos cuyos efectos perjudican no solo a las personas migrantes sino al conjunto de la sociedad,¹⁸ la Dirección Nacional de Migraciones puso en marcha el Sistema de Radicación a Distancia de Extranjeros (RADEX).

18. La irregularidad migratoria y la falta de DNI cierran u obstaculizan el acceso a diversos ámbitos formales (tales como trabajo y vivienda), obligando a las personas a recurrir a circuitos informales para resolver diversos aspectos de la vida cotidiana. En la medida en que carecen de fiscalización y controles, estos espacios suelen ser riesgosos a la vez promueven mayor informalidad, incluida la impositiva.

AVISO A MIGRANTES TRABAJADORES DE MIGRACIONES EN ESTADO DE ALERTA

Las empleadas y empleados de Migraciones estamos en conflicto con la gestión que dirige el organismo

Las autoridades únicamente se interesan en llevarse la recaudación de migraciones sin importarles trabajadores ni migrantes en el proceso. La rebaja salarial de quienes te atendemos (todos bajo la línea de pobreza) va acompañada de **incrementos en las tasas** que pagás y en una **disminución en la capacidad y calidad de atención** para vos. Debido a los bajos sueldos y despidos hay **cada vez menos gente** para atenderte, lo que hace que tardes más.

Cada vez pagás más por los servicios que otorga Migraciones

- ➔ La tasa para radicarte en el país si sos extranjero MERCOSUR paso de \$300 (u\$s 25) a \$3.000 (u\$s 75).
- ➔ La tasa para radicarte en el país si sos extranjero EXTRAMERCOSUR paso de \$600 a \$6.000
- ➔ La demora para la obtención de un turno para radicarse era de 3 meses. Hoy es de más de un año.
- ➔ Ahora te invitan a pagar un "turno expres" (tarda 3 meses) que vale \$10.000 (le tenés que sumar el costo del trámite después).
- ➔ La resolución del trámite tardaba 90 días. Hoy tarda más de 8 meses.
- ➔ Mientras esperás que se resuelva tu trámite, cada vez que se vence tu precaria (90 días) tenés que pagar \$1.500 para renovarla. Antes costaba \$60.
- ➔ La tasa para un certificado pasó de \$300 a \$1.000 y se duplicó el tiempo de demora.

LO PEOR: quieren "modernizar" la toma de trámites. En poco tiempo ya no te va a atender una persona, vas a tener que mandar toda la documentación por internet a través de un sistema muy complejo, lo que va a hacer que termines pagándole a un gestor mucho dinero para que te ayude a hacer lo que hoy es gratis.

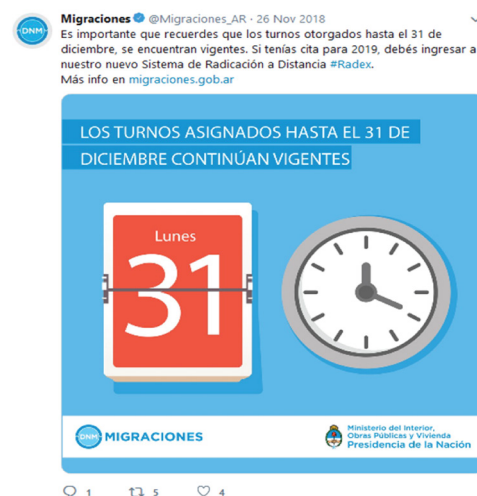
JUNTA INTERNA DIRECCIÓN NACIONAL DE
MIGRACIONES



EL RADEX: la inauguración

El RADEX fue anunciado en noviembre de 2018, con el propósito de “facilitar, simplificar y agilizar el otorgamiento de residencias a los extranjeros”. Consistente en una plataforma *online* para la realización del trámite a distancia, el comunicado de la Dirección Nacional de Migraciones¹⁹ destacó las siguientes ventajas de la innovación:

- la persona no necesita trasladarse a las oficinas de la Sede Central o a una delegación u oficina migratoria para iniciar el trámite;
- una vez dentro del país, la persona puede iniciar el trámite cuando lo desee desde una PC, Tablet o teléfono celular;
- la documentación exigida puede subirse a partir de una foto tomada con el teléfono móvil;
- la dirección de correo electrónico de la persona es el nexo con la DNM y donde el operador de Migraciones se comunicará para dar continuidad al trámite;
- el sistema gestiona de manera automática el Certificado de Antecedentes Penales en Argentina, que no deberá ser tramitado aparte.



El sistema RADEX comenzó a funcionar en noviembre de 2018, en paralelo con el sistema presencial tradicional. Unos días después, la Dirección Nacional de Migraciones informó (a través de su página web y sus redes sociales) que los turnos presenciales ya otorgados para 2019 se darían de baja automáticamente a partir del 1° de enero y que el trámite se haría únicamente por la plataforma RADEX. Para ello, puso a disposición del público un instructivo y un video explicativo de los pasos del sistema.²⁰

El nuevo procedimiento *online* actualmente vigente se inicia con la creación de un usuario (vinculado a una cuenta de correo electrónico) en la plataforma de la DNM. Allí la persona carga y envía sus datos (nombres, apellidos, fecha de nacimiento, nacionalidad, tipo y

19. Según noticia publicada el 12 de noviembre de 2018 en el portal web de la Dirección Nacional de Migraciones: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/se-puso-en-marcha-la-radicacion-distancia>

20. El instructivo puede consultarse aquí: <http://www.migraciones.gov.ar/radex/index.html>, en tanto que el video institucional está disponible en YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=8Cn2VoXA-AE>

número de documento y teléfono de contacto) para posteriormente recibir en su casilla de correo “su *usuario y contraseña de pago* junto con las instrucciones para precargar sus solicitudes de residencia y la de su grupo familiar”.²¹

Una vez que el usuario está activo, el procedimiento consta de tres partes: dos de ellas virtuales y la tercera presencial.

- En la primera etapa (“Paso 1”, con el usuario ya creado) se completa el formulario *online* con los datos la persona, se define el tipo de residencia a solicitar (Mercosur, extra – Mercosur, cada una de ellas con sus distintas categorías) y se selecciona la forma de pago (tarjeta de crédito o efectivo en puntos especialmente habilitados para el cobro). Luego, se reciben por correo electrónico las boletas para abonar la tasa de radicación (ARS \$ 3.000 o ARS \$ 6.000 según se trate de Mercosur o extra-Mercosur), los antecedentes penales argentinos (ARS \$ 180) y la emisión del DNI (ARS \$ 300).
- Una vez que la persona abonó los costos y el pago se acreditó, recibe en su cuenta de correo una credencial o *token* para continuar el trámite. Con la credencial deberá ingresar nuevamente a la plataforma para dar comienzo al Paso 2 y cargar en el sistema las imágenes de la documentación requerida: documento de identidad o de viaje, sello de ingreso al país, foto, comprobantes de estado civil (si corresponde), certificado de domicilio y certificado de antecedentes penales del país de origen (apostillado). En caso de niños y niñas, se debe cargar la documentación de identidad o de viaje así como la partida de nacimiento apostillada. La información subida a la plataforma se envía a la DNM, donde un operador o controlador la revisará. En caso de dudas, errores o inconsistencias, se comunicará al correo electrónico del usuario/a para solicitar aclaraciones o rectificaciones.
- De no haber inconvenientes con la información cargada a través de la plataforma online, la persona será citada para concurrir personalmente a la delegación u oficina migratoria que le corresponda por domicilio. Allí se verificará nuevamente toda la documentación (deberá llevar los originales), se le tomará una foto y se registrarán sus huellas dactilares. De allí se retirará con el comprobante de residencia precaria, que deberá renovar por Internet hasta que, unos meses después, reciba el DNI en su domicilio.

Según informó la Dirección Nacional de Migraciones,²² en el caso de las solicitudes de radicación iniciadas abonando la tasa ordinaria, la devolución del controlador de DNM con la correspondiente cita para toma de datos biométricos (o la intimación para completar o rectificar la documentación presentada) debería ocurrir dentro de los 90 días corridos, contados a partir de la carga y envío de la totalidad de la documentación requerida. En el caso de trámite con tasa preferencial, el plazo es de 48 horas.

Puesto que el acceso a la plataforma RADEX y el efectivo inicio del trámite migratorio recién ocurren luego de que se hayan acreditado los pagos de las tasas correspondientes, quienes por algún motivo no estén en condiciones de abonarlas quedan fuera del sistema. Estas personas deben tramitar un “certificado de estado de vulnerabilidad” en alguna dependencia pública, a la que deben concurrir con dos testigos que confirmen su imposibi-

...

21. https://pagos.dnm.gov.ar/tramite_online/registrar_usuario/registrar.php

22. Respuesta al pedido de acceso a la información pública cursado por la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF) y el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) en marzo de 2019.

lidad para afrontar el costo de las tasas.²³ Una vez que han obtenido el certificado, deben presentarlo en la delegación u oficina migratoria que les corresponde según domicilio, que lo enviará a la Sede Central de la DNM, ya que solo allí se decide si se otorgan o rechazan los pedidos de eximición de tasa. Naturalmente, ello suele implicar varios meses de demora en la respuesta a las delegaciones del interior. Si se concede la eximición del pago, la persona debe solicitar un turno presencial para iniciar el trámite en la delegación, que además suele citar a los testigos a ratificar lo que afirmaron ante la autoridad que extendió el certificado de vulnerabilidad. (Es decir que los testigos deben tener disponibilidad para concurrir en horario laboral a dos oficinas diferentes, en dos oportunidades diferentes). A esto se suma cierta discrecionalidad en los criterios a partir de los cuales se procesan los pedidos de eximición: la Delegación de Mendoza ha resuelto enviar para evaluación a la Sede Central únicamente las situaciones que combinen extrema pobreza y enfermedades crónicas o terminales. En la Sede Central, diversas personas han comentado que durante 2019 se otorgaban entre 20 y 40 números diarios para tramitar la eximición, lo que llevaba a larguísimas colas de madrugada en pos del turno que habilitara el trámite presencial.

Es decir que los tres aspectos más novedosos del RADEX consisten en:

- el pago previo o anticipado como única vía de acceso a la plataforma, sin posibilidad alguna de devolución del monto abonado;
- el inicio de trámite a través de la plataforma como única vía posible;
- inicio de trámite presencial disponible únicamente (y a cuentagotas) para quienes solicitan eximición en el pago de la tasa.

Estas modificaciones fueron puestas en marcha sin que exista una línea telefónica gratuita de asesoramiento gestionada por la propia DNM similar a las que existen en otras dependencias (tales como el 0800 de AFIP, RENAPER, ANSES, etc.). Para dudas y consultas, las personas pueden acceder a algunos recursos online²⁴ (todos exclusivamente en español), escribir a una cuenta de correo (info@migraciones.gov.ar) o acercarse a la delegación más cercana.²⁵ De más está decir que estos medios de comunicación y de asesoramiento resultaron insuficientes y dieron lugar a larguísimas colas en las delegaciones y a la circulación de abundante información (no siempre correcta) en redes sociales. Pero lo más grave fue que promovió el florecimiento de gestores que cobran diversos montos por cargar los datos y los documentos de las personas en el sistema.

...

23. La Disposición 165/2014 la DNM establece que deben presentar un certificado de "estado de vulnerabilidad" extendido por una autoridad judicial, defensoría pública, el Cónsul del país de origen del extranjero solicitante, organismos nacionales, provinciales o municipales, o licenciados/as en Trabajo Social matriculados que presten servicios en dichos organismos. Además, al momento de la solicitud, la persona debe presentarse con dos testigos, que podrán ser citados por la DNM para corroborar sus dichos. Es decir que no se trata de un procedimiento sencillo.

24. Por ejemplo <https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/preguntas-frecuentes-residencias>

25. En la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el Centro de Orientación a Migrantes y Refugiados (dependiente de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación) brinda asesoramiento y acompaña en el inicio del trámite RADEX en su sede del barrio de Constitución.

Las cifras del RADEX un año después

A un año de su inauguración, cabe preguntarse por los resultados del sistema RADEX.

Según informara oportunamente la Dirección Nacional de Migraciones,²⁶ **entre noviembre de 2018 y el 30 de septiembre de 2019 se iniciaron 196.200 trámites de radicación por el sistema RADEX —un número casi equivalente a los turnos cancelados para 2019—**. Un tercio de los trámites fueron iniciados por personas venezolanas, seguidos por personas provenientes de Paraguay y de Bolivia. Se destaca que el 11% de los trámites corresponden a personas provenientes de países extra – Mercosur (que históricamente dieron cuenta del 5% de las residencias otorgadas).

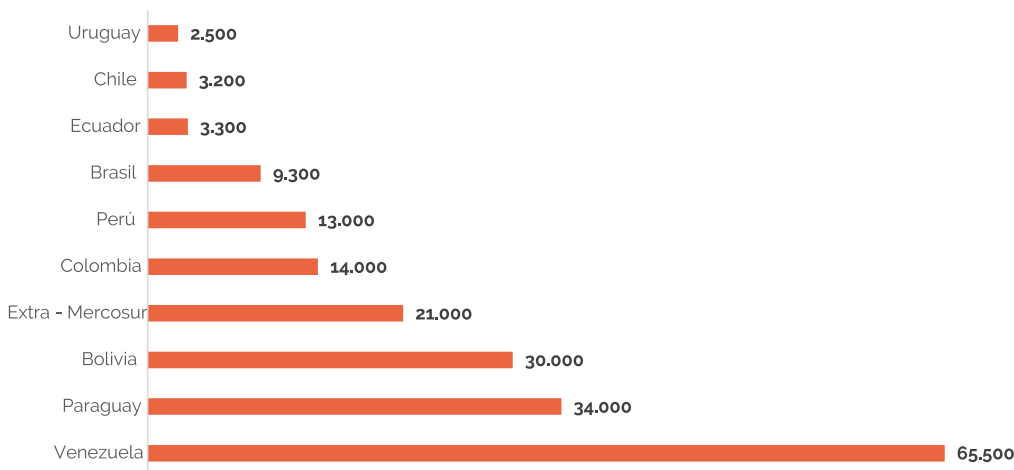
La DNM indicó que hasta septiembre de 2019 también se iniciaron **41.500 trámites con eximición de pago de tasa** (es decir por fuera de la plataforma RADEX), 75% de los cuales corresponden a trámites Mercosur y 25% a extra – Mercosur. Esta cantidad es notablemente menor a la del período 2016-2018, cuando los trámites anuales sin pago de tasa promediaban los 82.000. Vale aclarar que en el marco del sistema presencial, quienes solicitarían la eximición sacaban un turno de trámite ordinario y concurrían directamente con la documentación probatoria del “estado de vulnerabilidad”.

El 90% de los trámites RADEX se iniciaron abonando la tasa ordinaria, y solo 10% abonó los ARS \$10.000 más que habilitan la vía urgente. Esta disminución de los trámites preferenciales en relación a los dos años inmediatamente anteriores (2017 y 2018) posiblemente se deba a la confianza inicial en que el sistema funcionaría con los tiempos previstos, permitiendo a las personas obtener la residencia precaria dentro de los 90 días.

26. Respuesta al pedido de acceso a la información pública cursado por CAREF en octubre de 2019.

Gráfico 7

RADEX. Trámites iniciados según país de origen (nov. 2018 -sept. 2019)



Fuente: gráfico propio a partir de datos provistos por la Dirección Nacional de Migraciones

Al 30 de septiembre de 2019, **solo 45% de los 196.000 trámites iniciados se hallaba resuelto**. Es decir que, en promedio, se habían resuelto aproximadamente 10.000 trámites por mes. Estas cifras alertan que por primera vez en más de una década las radicaciones resueltas rondarán las 130.000, considerablemente por debajo del promedio histórico de 200.000 residencias anuales —y ello no porque hayan disminuido las solicitudes—. Del resto de los trámites, 25% comprende los que aún no habían sido verificados por el controlador migratorio y los que correspondían a personas que ya habían sido citadas para la toma de la fotografía y las huellas dactilares. El 30% restante se encuentra “intimado”: son trámites que han sido verificados por el controlador en DNM y en los que se ha detectado algún inconveniente que impide que continúen su curso.

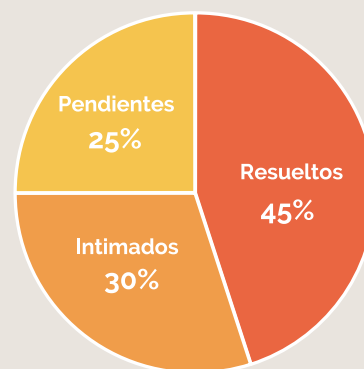
Efectivamente, la intimación indica que el operador migratorio ha detectado algún obstáculo o inconsistencia en la documentación, ya sea en la instancia de control virtual (luego de que la persona ha subido la documentación requerida a la plataforma) o en la cita presencial. El *Manual de Trabajo - RADEX*²⁷ indica que, en la etapa de control virtual, corresponde intimar a la persona cuando se encuentren las siguientes situaciones:

- el documento presentado para trámite RADEX no coincide con el documento registrado en el ingreso al país;
- transcurrió más de un año desde el último ingreso al país;

...

Gráfico 8

Estado de trámites iniciados por RADEX (al 30/9/2019)



Fuente: gráfico propio a partir de datos provistos por la Dirección Nacional de Migraciones

27. Puesto a disposición por la Dirección Nacional de Migraciones en respuesta a un pedido de acceso a la información pública cursado por CAREF y el CELS en marzo de 2019.

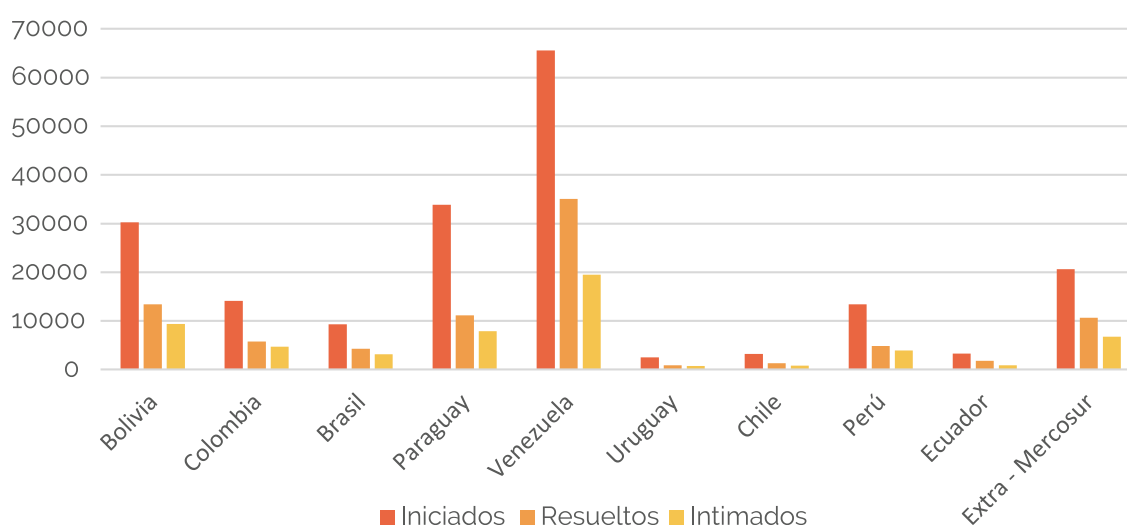
- el trámite corresponde a un niño o niña que lo realiza de manera individual y no conjuntamente su padre o madre;
- “error sustancial” en los datos de identificación de la persona.

Las intimaciones, que frenan o demoran el trámite (y que incluso pueden llegar a discontinuarlo o darlo de baja) tienen lugar luego de que la persona abonó la tasa migratoria, que no será reintegrada si el trámite no prospera por los motivos que sea.

El Gráfico 9 resume la situación (al 30 de septiembre de 2019) de los 196.000 trámites RADEX iniciados y abonados durante el primer año de funcionamiento del sistema. Independientemente de la cantidad de trámites iniciados, puede observarse que para todas las nacionalidades la proporción de trámites intimados es significativa (entre el 22% y el 33%) —y en muchos casos está apenas por debajo de la cantidad de trámites resueltos—.

Gráfico 9

Radex -Trámites iniciados, resueltos e intimados según país de origen



Fuente: gráfico propio a partir de datos provistos por la Dirección Nacional de Migraciones

La cantidad de trámites iniciados mediante el RADEX (que es levemente menor a los turnos dados de baja para 2019), la reducción a la mitad de los trámites iniciados con eximición de pago de tasa y la gran proporción de trámites intimados abren una serie de preguntas acerca de la plataforma. ¿Es accesible para quienes no frecuentan el mundo digital? ¿Es comprensible para quienes sí se manejan con Internet? ¿Es equitativo que tanto la plataforma como sus instructivos solo estén disponibles en español? La Ley de Migraciones enumera 23 categorías posibles para solicitar la residencia en Argentina: ¿es atinado que la única vía para un trámite tan importante, caro y engorroso sea virtual? ¿Es justo que el organismo que la puso en marcha como vía *quasi* única no brinde asesoramiento efectivo, gratuito y accesible las 24 horas? ¿Es leal cobrar anticipadamente (y sin posibilidad de devolución) por un trámite que tal vez no prospere? ¿Se cumplen los tiempos estipulados, de manera de efectivamente “facilitar, simplificar y agilizar el otorgamiento de residencias a los extranjeros” y promover la regularización migratoria que establece la ley?

EL RADEX: historias verdaderas

¿Cómo han sido las experiencias de quienes iniciaron el trámite de regularización migratoria a través del RADEX? ¿En qué etapas encontraron obstáculos, dificultades o dudas? ¿Qué hicieron para resolverlas? Las situaciones que se presentan en esta sección fueron recogidas en distintos puntos del país a lo largo de 2019. Muchas provienen de la experiencia en territorio de las organizaciones que integran el *Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina* “Gabriel Chausovsky” y otras fueron compartidas por colegas e investigadores. De manera complementaria, hemos relevado consultas y comentarios en sitios de Instagram que convocan a las comunidades migrantes, con el propósito de pensar el lazo entre las características del sistema y el alto porcentaje de trámites intimados (30%) que informa la Dirección Nacional de Migraciones.

El acceso al sistema RADEX

Sin dudas, la primera cuestión a analizar refiere a la modalidad *online* de la plataforma, que ha sido un reto tanto para las personas que no están familiarizadas con el mundo digital como para muchas que sí lo están. Las dificultades con lo digital implican variantes que van desde el desconocimiento y la ajениdad con el mundo digital (a menudo asociado a no contar con una cuenta de correo electrónico, piedra basal de la totalidad del trámite) hasta no poder continuar con el procedimiento porque la plataforma no arroja las respuestas esperadas.

Con respecto a la primera cuestión, una tarea común a las organizaciones que brindan asesoramiento ha sido la apertura de cuentas de correo electrónico, la explicación acerca de cómo usarlas y la carga de la totalidad de la información solicitada en los pasos 1 y 2 del RADEX.

1

Daniel llegó a la sede de la Asociación para iniciar su trámite de radicación migratoria. Puesto que no estaba familiarizado con Internet, fue necesario abrirle una cuenta de correo electrónico para continuar con la creación del usuario RADEX y la carga de los primeros datos. Una vez que fueron emitidas las boletas de pago (que llegaron al correo creado específicamente), la Asociación las imprimió

y le avisó a Daniel para que las retirara y efectuara los pagos correspondientes. Cuando se acreditaron los pagos y llegó la credencial o *token*, nos volvimos a comunicar con Daniel para que concurriera nuevamente a la Asociación para para escanear y subir a la plataforma la documentación solicitada, que habíamos revisado previamente. A la fecha, las profesionales de la Asociación revisan diariamente la cuenta de correo electrónico creada para gestionar el usuario RADEX de Daniel a la espera de que llegue la notificación para la cita presencial.

Historias como esta, que se repiten en todas las organizaciones de la sociedad civil que trabajan con personas migrantes a lo largo del país, han obligado a cambios significativos en la modalidad de atención y en la disponibilidad de personal e infraestructura.²⁸ Desde el inicio del RADEX, la tarea ya no implica centralmente asesorar sobre los requisitos y la documentación necesaria para iniciar el trámite de regularización, sino que se ha agregado el involucramiento concreto en los diferentes pasos de la carga de datos en la plataforma. Si bien las organizaciones sociales han asumido esta “delegación indirecta” de tareas de manera gratuita, poniendo su propio personal, computadoras, conexión a Internet e impresoras a disposición de las personas migrantes, la situación ha abierto un vasto y redituable campo para los gestores, muchos de los cuales operan desde locutorios o *cybers*. La experiencia ha demostrado que aunque el sistema corre en los *smartphones*, la posibilidad de cometer errores es altísima. Así, el acceso a una computadora (con una pantalla que muestre más información que un teléfono) y la habilidad en su uso devienen requisitos encubiertos para la realización del trámite.



Cartel en la vía pública en la Ciudad de Mendoza.

Foto: Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina (2019)

2

Una mujer consultó en la Asociación con respecto a los costos del trámite de regularización Mercosur. La cuenta que hacía sumaba ARS \$ 800 más que lo que le habían comentado otras personas. Como ella no se animaba a usar la plataforma RADEX, en la delegación migratoria le habían sugerido que se dirigiera a un locutorio de la zona, donde le cobraban ARS \$ 800 por abrirle una cuenta de correo y realizar la carga de datos.

3

Una persona que había iniciado el trámite RADEX en un locutorio de la Ciudad de Mendoza (donde le habían abierto una cuenta de correo electrónico y completado el primer paso por ARS \$ 150) consultaba frecuentemente en relación a las boletas de pago, que demoraban en llegar. En el locutorio le decían que aún no había novedades, hasta que finalmente (casi dos meses después) le dijeron que

28. En la Ciudad de Buenos Aires, incluso el Centro de Orientación al Migrante (que depende del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación) informó realizar habitualmente idéntica tarea.

“el sistema tiraba un error”. Puesto que no podría avanzar con el trámite hasta que pudiera hacer los pagos, la persona concurrió a la delegación de Migraciones para consultar. La única respuesta que obtuvo fue una intimación (por escrito) conminando a regularizar la situación migratoria: mientras esperaba la respuesta del sistema, su permiso de residencia se había vencido.

En esta primera etapa, las personas también deben indicar al sistema cuál es el trámite que desean hacer: ¿Mercosur? ¿Extra-Mercosur? ¿Estudiante? ¿Trabajador? ¿Nacionalidad? ¿Qué opción debe elegir una persona que es ciudadana de un país del Mercosur pero que tiene como propósito estudiar?

4

Iván es colombiano y licenciado en administración de empresas. Llegó a Argentina en mayo de 2019, con el propósito de estudiar la carrera de director técnico de fútbol. Puesto que está vinculado a un negocio familiar de floricultura, tiene previsto vivir de esos ingresos y de sus ahorros. Para obtener sus “papeles”, supuso que tendría que obtener un permiso de estudiante, pero no estaba seguro. Concurrió a la Sede Central de la Dirección Nacional de Migraciones para informarse. Luego de 3 horas de cola, le respondieron que si aún no había iniciado el proceso no le podían decir nada. La única información que obtuvo fue “Está todo en el RADEX”. Finalmente, logró iniciar el trámite por RADEX y viajó a Colombia a visitar a su familia para las fiestas. Al salir de Argentina, debió pagar la multa porque su permiso de turista ya estaba vencido y si bien había iniciado la regularización, aún no había tenido la cita y carecía de residencia precaria. Mientras estaba en Colombia le llegó una notificación de Migraciones informándole que el trámite estaba suspendido: Juan no sabía que el procedimiento se suspendía automáticamente si salía del país.²⁹

5

Lisa es estudiante de intercambio. Es estadounidense y cursa sus estudios de grado en Brown, una de las diez universidades más prestigiosas de Estados Unidos. Durante 2019 permaneció un semestre en Buenos Aires, en el marco de un programa de intercambio que le permitió tomar cursos en distintas universidades argentinas. Su nivel de español oral es muy bueno y se comunica sin dificultades. Este es su relato: “Afortunadamente, una de las universidades locales nos facilitó una persona que nos acompañó paso a paso en el trámite de la visa de estudiante, y que incluso se turnaba con los que tenían que hacer colas de varias horas en Migraciones... Así que por eso para mí no fue un problema que la página de Migraciones estuviera solamente en español. Con la ayuda de la universidad local completé los primeros pasos del RADEX y el 2 de septiembre subí mis datos a la plataforma. El 8 de octubre recibí un mail con mi cita, para el 10 de octubre. Fui a la Sede Central de Migraciones, donde hice dos veces la

29. Entrevista realizada por Verónica Jaramillo en el marco del proyecto UBACYT “Controlar al extranjero. Políticas, prácticas y gestión migratoria, 2016-2019”.

fila incorrecta, aunque había preguntado cuál era la ventanilla donde debía presentarme. Finalmente, encontré la fila que me correspondía: había un pequeño cartel, escrito únicamente en español (aunque mi trámite era extra – Mercosur) en una hoja oficio pegada a una pared. Le entregué mi pasaporte a alguien y aguardé que me llamaran por mi apellido, esperando oírlo en el ruidoso salón. Cuando me llamaron, le entregué todos mis papeles al funcionario, pero faltaban dos: mi *precaria* (luego descubrí que me la habían enviado en el mismo mail que la cita, pero no me había dado cuenta que se trataba de documentación oficial válida solamente por dos días) y el convenio entre mi universidad (Brown) y la universidad local. La persona que me atendió imprimió en el momento mi *precaria* — a diferencia de lo que ocurrió con un amigo, que tampoco la llevó impresa y casi no pudo continuar el trámite —, tomó mi foto y mis huellas digitales y me pidió que firmara varios papeles. Pensé que la falta del convenio no había sido un inconveniente, pero al concluir me entregó una *intimación*: dentro de los diez días tenía que presentar el documento faltante. Volví unos días después con el convenio, pero el sistema estaba caído así que me indicaron que volviera al día siguiente. Eso hice, y dos días más tarde, cuando entré a mi usuario, encontré ya emitido mi permiso de estudiante. Aunque hice todo el trámite por RADEX, la verdad es que no sería capaz de ayudar a otra persona a hacerlo”.

Estas viñetas ilustran tres tipos de **dificultades en el acceso al sistema**: las que afectan a quienes no se manejan en el mundo digital y necesitan ayuda para ingresar a la plataforma, las que refieren al idioma de la plataforma y de sus diversos instructivos (únicamente en español) y las que se refieren a la identificación de la categoría migratoria correcta, que no se relaciona con la fluidez idiomática ni con la familiaridad con el mundo digital. Quienes iniciaron el trámite señalaron insistentemente que la autoridad migratoria no ha puesto a disposición información adecuada y accesible, ni suficiente personal calificado para atender estas las dificultades.

Ante estos obstáculos en el acceso al sistema RADEX propiamente dicho, se abren dos caminos: recurrir a la buena voluntad de alguien que asista o ayude de manera desinteresada (tales como los Centros de Acceso a la Justicia, unas pocas otras oficinas públicas y numerosas organizaciones de la sociedad civil) o contactar a gestores que cobren un honorario por realizar la carga de datos de la etapa virtual del RADEX. Las organizaciones integrantes del *Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina* hemos escuchado relatos que mencionan costos de hasta ARS \$ 1.500 por trámite (además del pago de las tasas migratorias), que no siempre llegan a buen puerto. En este sentido, las dificultades de accesibilidad inherentes al RADEX y la falta de una política eficaz, descentralizada y gratuita de asesoramiento y atención por parte de la autoridad migratoria han promovido el veloz florecimiento de cientos de gestores, muchos de los cuales ofrecen y promocionan sus servicios en las intermediaciones de las delegaciones migratorias.



Cartel en la vía pública en la Ciudad de Buenos Aires.

Foto: Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina (2019)

La carga de datos

Una vez que las personas han creado su usuario de RADEX, cargado sus datos iniciales y elegido el medio de pago (Paso 1), recibirán en su cuenta de correo las boletas con los montos a abonar: \$ 3.000 para Mercosur, \$ 6.000 para extra – Mercosur, \$ 300 para el DNI y \$ 180 para los antecedentes penales (o certificado de reincidencia) en Argentina. Estas boletas y sus respectivos comprobantes de pago no deberán extraviarse ya que serán, durante bastante tiempo, la única prueba física con la que cuenten las personas para demostrar que han iniciado su trámite de regularización. Hasta que no reciban el correo con la fecha de la cita en Migraciones (y la residencia precaria que vence el día de la cita) solo tendrán el ticket de pago para mostrarle al policía que les solicite documentación y que observe que ha caducado el permiso de 90 días en calidad de turista.

Cuando se acredita el pago, las personas reciben (en un plazo de 5 días hábiles posteriores al pago) la credencial o *token* que les permite acceder al Paso 2. Es frecuente que el envío del *token* demore más de lo previsto, generando inconvenientes y ansiedad.

El Paso 2 del RADEX consiste en la carga de la documentación exigible (pasaporte o documento de identidad de país de origen, comprobante de ingreso regular al país, antecedentes penales de país de origen, certificado de domicilio, etc.) previamente escaneada o fotografiada. Para orientarse en este paso, las personas cuentan con el instructivo y el video producidos por la DNM y con literalmente decenas de sitios de *Instagram* y de videos subidos a *YouTube* por personas que comparten las dificultades que han encontrado y las maneras en que les ha sido posible (o imposible) resolverlas. Algunas dificultades frecuentes refieren a que el sistema no responde como debería, ya sea porque se cae el sitio, porque no guarda la información y se debe realizar la carga nuevamente, porque se tilda el procedimiento o porque tira “errores” inespecíficos y difíciles de detectar. Por ejemplo, colocar el signo (+) antes de los prefijos de un número telefónico (convención ampliamente difundida) puede hacer que la carga de datos se trunque sin que sea sencillo identificar el motivo.



Foto: Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina (2019)

 Hola!! Una consulta! Ya realice el pago de las tasas migratorias en el Radex, y ya han pasado más de 5 días (lo que dice el sistema) y aún no me ha habilitado la carga de documentos!! ¿Qué debo hacer?

6 sem 1 Me gusta Responder

 Hermano cómo estás ? Una consulta, en el radex en la última parte donde pide antecedentes penales envié los argentinos y ahora no me deja corregirlo, cómo hago ?

8 sem Responder

 Hola amigo, tengo una consulta a ver si has sabido de algún caso así y me puedas ayudar. Luego de realizar el pago de mis boletas me enviaron al correo la credencial para realizar el paso 2. Introduje los datos, cargue las foto y documentos y cuando presiono continuar dice que los datos serán guardados a lo que le pongo aceptar pero no realiza otra acción ni me lleva a otra página para finalizar el proceso. Simplemente se queda ahí. Lo he intentado en diferentes días y nada. Te agradezco cualquier consejo al respecto 😊

7 sem Responder

Por otra parte, por más atención que pongan, es posible que las personas cometan errores involuntarios en la carga de datos, tales como confundir una fecha o una letra, o colocar los antecedentes penales argentinos (tramitados previamente por algún otro motivo) en el espacio destinado a los antecedentes penales del país de origen.³⁰ En estas situaciones, las personas proceden de diversas maneras, generalmente sin ningún asesoramiento, ya que no es sencillo contactarse con la DNM, ni por teléfono, ni por mail, ni de manera física.

Cuando toda la información ya ha sido subida correctamente, el único comprobante es un mensaje en la pantalla. Como se indica en la sección de Preguntas Frecuentes del sitio web de la Dirección Nacional de Migraciones, “Cuando finalices el trámite y hayas cargado correctamente todos los datos en nuestro sistema, verás en la pantalla que tu trámite se ha cargado con éxito”. Puesto que el sistema no emite ningún ticket de carga finalizada, el único comprobante con el que cuentan las personas es el que demuestra que han pagado las tasas migratorias. Nótese que el ticket de pago cuya imagen se adjunta hace referencia a la Dirección Nacional de Migraciones y al número de convenio en cuyo marco se efectuó el cobro, pero no indica que se trata de una tasa por trámite de regularización. Es decir que para equivocarse o cometer errores en la carga de datos, es condición haber abonado la totalidad de las tasas.

La verificación de datos y la cita presencial

Luego de que se hayan subido todos los documentos requeridos comienzan a correr los plazos (90 días para trámite ordinario, 48 horas para trámite preferencial) en los cuales los operadores de la delegación de la Dirección Nacional de Migraciones correspondiente al domicilio declarado revisan la información y se contactan con las personas (siempre vía mail) para solicitar rectificaciones o para enviar la cita para concurrir personalmente a la oficina migratoria y completar el trámite. Si bien seguramente muchas personas han tenido experiencias en las que los tiempos se han cumplido, las demoras parecen ser bastante frecuentes. Las redes sociales abundan en ejemplos de personas quejándose por plazos incumplidos, por falta de respuesta o por pedidos de aclaración o rectificación tardíos que prolongan los plazos iniciales.

 Buenas noches, saludos cordiales.
REALICÉ el registro de datos en Sistema RADEX, en el módulo de Pagos, tramité  y al recibir e imprimir las planillas de pago, observé que por error involuntario, el sexo en los datos de mi hijo menor de 18 años, erróneamente fue cargado femenino y la forma correcta es masculino, intenté corregir emitiendo una nueva solicitud con los datos correctos pero el sistema me indica que ya se encuentra en proceso una solicitud con los datos ingresados, sin embargo, me emitió un nuevo proceso  nuevas planilla de pago a mi nombre, sin incluir a mi hijo menor,
Que debo hacer para corregir los datos de mi hijo antes de realizar el pago y continúo el trámite de Radicación.
Muy agradecida.
PD: Estoy domiciliada en Parana Entre Rios

 Me enviaron un mail y una credencial para corregir un dato. Pero cuando entro no me deja corregir nada. Ya envié el mail y no he vuelto a tener respuesta. ¿Que hago?

19 sem 2 Me gusta Responder

 Tengo esperando nueve meses por la cita de la precaria, siempre voy al área de informes todos me dicen lo mismo, esperar el correo imprimen una hoja y ya y así he ido más de 8 veces.

6 sem 1 Me gusta Responder

 Señores, tengo casi 5 meses que realicé el proceso por radex por primera vez y no me ha llegado ni precaria ni cita ni nada, hace un mes me llegó un correo notificandome q volviera adjuntar 2 fotos (pasaporte y antecedente vzlano) lo hice, y aún no me llega la cita. Algún consejo?? Que hago?

2 sem Responder

30. El sistema no “lee” la información cargada, solo detecta si se ha subido (o no) un archivo. Es decir que si el archivo o la imagen subida son incorrectos, el sistema avanza igual.

Mientras esperan la cita, a muchas de estas personas se les puede vencer el permiso de ingreso original como turista, que dura 90 días y que puede renovarse una única vez por 90 días más. Si luego de transcurrido ese tiempo no les ha llegado la cita, estarán en situación migratoria irregular. Si salen del país para renovar el permiso de turista deberán abonar la multa y se suspenderá su trámite (como sucedió con # 4 – Iván). Si permanecen en el país se toparán con todas las dificultades de la irregularidad, con el agravante de que han iniciado y abonado un trámite oneroso cuyo único comprobante es un ticket de pago.

Cuando las personas finalmente reciben la cita, suele suceder que la fecha indicada para concurrir sea a la brevedad, por lo general dentro de las 48 horas posteriores al envío del correo en que se las notifica. No solo es menester revisar el correo cotidianamente (tal como se sugiere en el instructivo de RADEX) sino que además debe ser posible reacomodar la agenda laboral o personal con pocas horas de antelación. La escasa antelación es también un desafío para quienes deben recorrer 50, 100 o 200 kilómetros para llegar a la delegación en la que está su trámite. Quienes pierden la cita enfrentan un nuevo conjunto de dificultades.

6

En 2018, un matrimonio boliviano solicitó un turno presencial para regularizar su situación migratoria y la de sus hijos menores de edad, todos residentes en Córdoba, que debían pasar de la residencia temporaria a la permanente. El turno, otorgado para 2019, fue cancelado debido al inicio del sistema RADEX. Puesto que la familia no contaba con las habilidades para operar en la plataforma digital, concurren a un Centro de Acceso a la Justicia donde una trabajadora social les abrió una cuenta de correo y realizó el primer paso. La familia abonó las boletas de pago y se cargó la información correspondiente al paso 2. Lamentablemente, cuando llegó la cita para concurrir a la Delegación de Migraciones, la trabajadora social omitió contactar a la familia, que perdió el turno. Se enteraron que eso había ocurrido cuando concurren a consultar a Centro de Comunicación Popular y Asesoramiento Legal (CECOPAL) por otro motivo.

7

Joaquín vino por primera vez a Argentina a principios de 2015. Con el viejo sistema de trámite presencial, a los cuatro meses de haber arribado al país ya contaba con su DNI de residente temporario. Por cuestiones familiares, para fines de ese año debió retornar a su país. En abril de 2018 volvió a Argentina y solicitó un turno (presencial) para hacer nuevamente su DNI, ya que la residencia temporaria acordada en 2015 había vencido a fines de 2017. Obtuvo un turno recién para enero de 2019 —8 meses después de su arribo—. A fines de 2018 todos los turnos presenciales fueron cancelados, por lo cual debió tramitar la solicitud por el RADEX. Luego de completar con esfuerzo los pasos 1 y 2, varias semanas más tarde le llegó el correo electrónico con la cita para el día siguiente a la mañana. Lamentablemente, vio el mensaje unas horas después del horario fijado para concurrir

a Migraciones. Al no lograr comunicarse telefónicamente ni por mail, fue a la Sede Central cinco veces en el curso de un mes e hizo colas de hasta 6 horas en las ventanillas de información, pero no logró que nadie le indicara qué tenía que hacer por haber perdido el turno. Finalmente, “amigos de amigos de amigos” que tenían contacto con empleados de Migraciones lograron que le tomaran las huellas digitales y la fotografía. Así obtuvo la residencia precaria y quedó a la espera del DNI. El DNI demoró más de lo previsto: en la DNM cometieron un error al tipiar su número de pasaporte. Joaquín considera que la ayuda de los “amigos de amigos de amigos” fue esencial para resolver los diversos obstáculos que se le presentaron.³¹

8

Una mujer peruana inició su trámite de residencia temporaria por RADEX en abril de 2019, mes en el que realizó los pagos correspondientes. No tuvo ninguna novedad hasta el mes de agosto, cuando recibió la indicación de subir nuevamente su fotografía. La cita presencial le llegó recién para enero de 2020, es decir: 9 meses después de haber iniciado el trámite.

Las demoras en la cita presencial adquieren un matiz especial cuando se trata del pasaje de residencia temporaria a residencia permanente, ya que en caso de vencerse la temporaria se pierde el derecho a la residencia permanente. Asimismo, en el caso de las personas que trabajan en relación de dependencia, el vencimiento del DNI de residente temporario conlleva la cesación de la relación laboral.

9

Una mujer venezolana llevaba más de cuatro meses esperando la notificación para concurrir a la cita. Como no logró que la atendieran en el teléfono de consultas de la DNM, concurrió a la delegación a preguntar por su trámite, sin ningún resultado. Mientras, se venció su radicación temporaria y su DNI perdió validez.

10

Andrés trabaja en una consultora que emplea numerosos técnicos y profesionales extranjeros. Puesto que en agosto de 2019 vencía su residencia temporaria, en junio solicitó el turno para cambiar su categoría a residencia permanente. En ese momento el sistema no admitía solicitudes presentadas antes de que faltaran 60 días para el vencimiento de la residencia a renovar. Cuando su trámite RADEX de renovación ya estaba en curso (con las tasas abonadas y la documentación cargada en el sistema), el tiempo interno de tramitación de DNM para cambios de categoría se extendió a 90 días. Es decir que era muy probable que Andrés llegara a la cita en DNM para cuando su residencia temporaria y su DNI ya estuvieran vencidos. La empresa le indicó que si eso ocurría, se vería en la obligación de discontinuar su contrato y suspenderlo ya que la ley prohíbe el empleo de extranjeros en situación migratoria irregular. Para ese entonces el área de Recursos Humanos de la empresa detectó que había casi 100 empleados de distintas nacionalidades (Mercosur y extra – Mercosur) en la misma situación: en riesgo de que su renovación de DNI no se hiciera en tiempo y forma debido a decisiones internas de la DNM. La empresa contrató un estudio de abogados especializados en la temática, que según Andrés, presentó el conjunto de casos a Migraciones. En el caso puntual de Andrés, la cita le llegó luego de pasados los 90 días, y la residencia precaria que demuestra que su residencia permanente está en trámite la obtuvo a principios de octubre de 2019. Afortunadamente, no le suspendieron el contrato, y se encontraba a la espera del nuevo DNI, donde figurara su residencia permanente.

Las personas llegan a la cita presencial (en la delegación que les corresponde por su domicilio) munidas de los originales de la documentación cargada en la plataforma y de la residencia precaria que recibieron en el mismo correo en que se les notificó el día y horario en que debían concurrir. El propósito de la cita consiste en revisar la documentación original, cotejarla con la cargada, y tomar la foto y las huellas dactilares de la persona. Si todo está en orden, la persona se retira de la cita con una nueva residencia precaria (válida por 90 días) y queda a la espera de la disposición de la DNM por la cual se acuerda la residencia solicitada, que puede demorar hasta 90 días más.

¿Qué ocurre si la persona es citada y hay algún inconveniente con la documentación presentada? En este caso, la DNM “intima” a la persona a concurrir nuevamente, con la documentación faltante (como ocurrió en los ejemplos # 3 y # 5). Estas intimaciones se entregan físicamente, en copia papel, y deben ser firmadas por la persona. Suelen ir acompañadas por una residencia precaria (válida por 30, 60 o 90 días) que establece el plazo dentro del cual debe presentarse la documentación adeudada, de modo que el trámite pueda proseguir y eventualmente se pueda otorgar la residencia solicitada y el DNI correspondiente.³²

...

32. La presentación de documentación incompleta, errónea o vencida también era un problema cuando el trámite de radicación era presencial. Pero en esos casos, el trámite no se iniciaba y la persona no abonaba la tasa migratoria. Con el RADEX el orden se invirtió: primero se abona la tasa y luego la autoridad migratoria evalúa si la persona dispone de la documentación habilitante para dar inicio al trámite.

La disposición de radicación y el DNI

Una vez que la totalidad de la documentación fue presentada y verificada y se hizo el registro biométrico, solo queda esperar que la DNM tramite la radicación (idealmente dentro de los 90 días que dura la residencia precaria) y que el Registro Nacional de las Personas (RENAPER) confeccione y envíe el DNI con la información correspondiente: nombre, apellido, nacionalidad, foto, huella dactilar, si se trata de una residencia temporaria o permanente.³³ Si dentro de los 90 días la persona no recibe el correo con la disposición, deberá renovar su residencia precaria por 90 días más (si se la renueva antes del vencimiento, el trámite es gratuito). Para renovarla, las personas deben concurrir a la oficina migratoria, ya que la renovación online solo está disponible para trámites que cursan en las oficinas de Ciudad de Buenos Aires, La Plata o Almirante Brown.

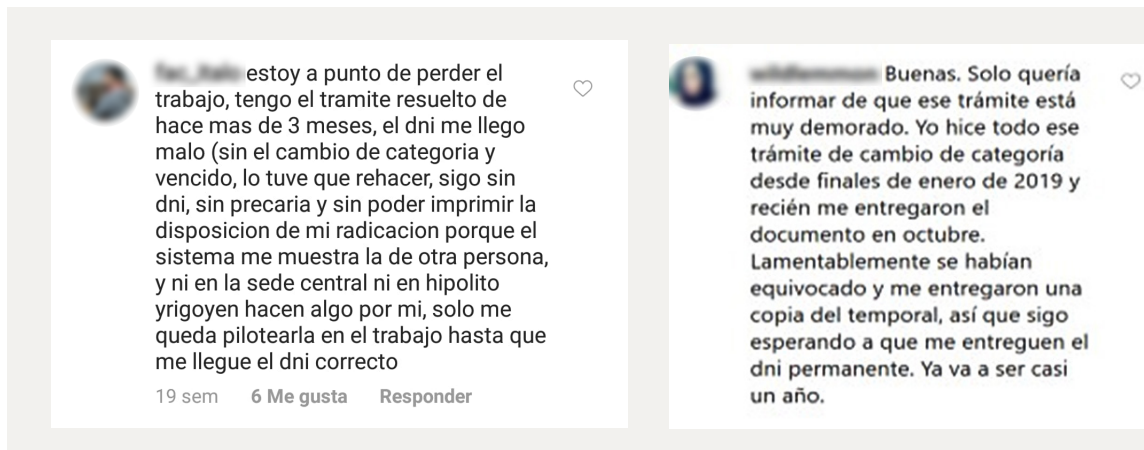
11

Joanna llegó a Buenos Aires en 2017 y obtuvo su residencia temporaria y DNI mediante trámite presencial. La renovación a residencia permanente debió tramitarla por el sistema RADEX. Por un error en la toma de huellas digitales, el DNI de residente permanente demoró más de seis meses. En ese período se le venció su pasaporte venezolano, lo que le generó dificultades para la inscripción del nacimiento de su bebé: no tenía documento argentino vigente y su documento de país de origen ya no era válido.

12

Un joven paraguayo inició su trámite por RADEX y en agosto de 2019 recibió la disposición que le otorgaba la residencia temporaria. Puesto que el DNI demoraba más de lo previsto, concurrió al Registro Nacional de las Personas a consultar. Allí le informaron que Migraciones no había subido su foto ni sus huellas dactilares al expediente y que por ello no podían emitirle el documento. En noviembre de 2019 aún lo estaba esperando.

33. En el marco de la elaboración de este informe, a principios de octubre de 2019 se solicitó al RENAPER información sobre la cantidad de DNIs de residente permanente y residente temporario emitidos en 2016, 2017, 2018 y 2019 (hasta el 30 de septiembre), según nacionalidad y género. Al 20 de enero de 2020, el pedido no había sido respondido debido a "una dificultad técnica que hace de imposible cumplimiento el procesamiento de la información requerida". (Correo del 13 de diciembre de 2019, enviado por el Área de Seguimiento Estratégico del RENAPER).



Como ilustran los ejemplos, hay demoras en la notificación para la cita presencial, ya sea porque la autoridad migratoria no revisa la documentación cargada en el sistema en los plazos que se impuso, o porque la revisa sobre el límite del plazo y solicita rectificaciones que extienden los tiempos. Otras demoras parecieran deberse a errores o fallas que ocurren en los tramos posteriores del procedimiento. Por ejemplo, tomas fallidas de huellas digitales que no se corrigen en el momento o errores en la transcripción de nombres u otra información personal. Sin duda, estos errores son humanos y no imputables al sistema RADEX (ya que también han ocurrido en cuando el trámite era presencial), pero agudizan el malestar y la frustración de ante un trámite costoso y complejo, y cuyo resultado (el DNI) es de vital importancia.

Una evaluación preliminar

Es posible argumentar que todos los sistemas tienen sus fallas, especialmente al inicio, y que siempre habrá evidencia anecdótica de errores y dificultades de diversos tipos. Sin duda ello es así, y los inconvenientes presentados en estas páginas serían anecdóticos de no ser por la cifra de trámites intimados informada por la Dirección Nacional de Migraciones y analizada en la sección IV de este informe. Las viñetas sugieren que muchas de las intimaciones pueden deberse a desinformación, errores o confusiones al momento de cargar la información en la plataforma virtual. Todo indica que estas situaciones no son esporádicas sino que ocurren de manera frecuente: prueba de ello es que para todas las nacionalidades el porcentaje de trámites intimados oscila entre el 22% y el 36% (ver Gráfico 9, más arriba). Entonces, la desinformación, los errores y las dificultades dejan de ser anecdóticos para volverse sistemáticos y exigir un análisis específico que indique los puntos en los que el sistema falla.

En este sentido, este relevamiento preliminar del *Observatorio sobre Migraciones y Asilo en Argentina* muestra:

- Obstáculos en el acceso al sistema RADEX, que incluyen:
 - cuestiones idiomáticas (plataforma e instructivos únicamente en español),
 - escasa familiaridad con el mundo digital,
 - orientación confusa o incompleta respecto a las diversas categorías migratorias, sus requisitos y la documentación probatoria.
- Falta de canales de asesoramiento institucionales, descentralizados, accesibles, eficaces y gratuitos que salven los obstáculos de accesibilidad al sistema.
- Fallas en las respuestas que arroja el sistema durante el proceso de carga de datos.
- Falta de prueba de trámite en curso: luego de concluido el Paso 2, el sistema no arroja ningún comprobante oficial (e imprimible) que demuestre de manera fehaciente que la persona ha iniciado su proceso de regularización ante la autoridad migratoria.
- Incumplimiento de los tiempos de tramitación previstos, que prolongan (en el caso de las residencias temporarias) o generan (en el caso de los cambios de categoría) situaciones de irregularidad migratoria, con los riesgos que ello conlleva.

Ante este panorama, corresponde indagar en qué medida los obstáculos en el acceso al RADEX y la falta de canales institucionales para resolverlos inciden en las posibilidades de regularización de las y los migrantes. Las Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia (ATAJO) del Ministerio Público Fiscal³⁴ constituyen un espacio de consulta al que recurren muchas personas que buscan orientación administrativa o legal. En respuesta a un pedido de acceso a la información pública realizado por la Asociación Ecuménica de Cuyo sobre consultas relativas a trámites migratorios atendidas entre enero de 2016 y octubre de 2019 en todo el país,³⁵ la Dirección de Acceso a la Justicia del Ministerio Público Fiscal (de la que dependen los ATAJO) informó lo siguiente:

- las consultas por temáticas migratorias pasaron del 4% (253) del total en 2016 al 11% (788) en 2019;
- el 81% de las consultas por temáticas migratorias se concentraron en las agencias ubicadas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el 15% en la Provincia de Buenos Aires, el 2% en Mendoza, el 2% en Santa Fe y el 1% en Córdoba;
- el 66% de las consultas fueron iniciadas por mujeres, 33% por varones y 1% por personas trans;
- en lo que respecta a los países de origen, 30% de las consultas fueron realizadas por personas peruanas, 24% por paraguayas, 18% por bolivianas y 13% por venezolanas, en tanto que el resto se reparte entre diversas nacionalidades;
- entre enero de 2018 y octubre de 2019, las Agencias Territoriales de Acceso a la Justicia realizaron 488 informes para eximición de pago de tasas, de los cuales 383 (78%) correspondieron a solicitudes de eximición de pago de tasas migratorias.³⁶ Estas solicitudes se incrementaron a partir del segundo semestre de 2018 (luego del aumento de la tasa Mercosur a \$ 3.000).

A partir de sus propios datos, la Dirección de Acceso a la Justicia señala dos conclusiones, que aluden al impacto del RADEX en la regularización migratoria: por un lado, que el crecimiento continuo de las consultas recibidas “habla de un proceso de *burocratización creciente* de la condición migratoria, que redundaría en la *obstaculización creciente* del acceso a derechos fundamentales” (énfasis nuestro). Por el otro, destaca que “el crecimiento sostenido en el tiempo de las consultas sobre estos temas [migratorios] en una agencia estatal que no tiene el monopolio del trámite es indicativo de la grave situación que atraviesan las familias migrantes”.

Estas apreciaciones remiten nuevamente a los elevados costos de las tasas y al arbitrario y restrictivo procedimiento disponible durante el período que cubre este informe para quienes solicitaron la eximición de pago, uno de cuyos efectos ha sido que los trámites gratuitos descendieran a la mitad en comparación con los dos años inmediatamente anteriores. Efectivamente, la combinación entre el sistema RADEX y el costo de las tasas migratorias

34. Para más información, consultar <https://www.mpf.gob.ar/atajo/>

35. Las consultas comprenden principalmente asesoramiento sobre requisitos para obtener la residencia y la nacionalidad argentina, para tramitar el DNI, solicitar la eximición del pago de aranceles, obtener el certificado de antecedentes penales y conocer estado de trámites iniciados ante DNM.

36. Según se indica en la respuesta al pedido de acceso a la información pública, el informe de eximición de tasas fue incorporado como tipo de intervención (a los fines del registro de la estadística institucional) en enero de 2018.

ha reactualizado y potenciado los mecanismos de selección que por vías normativas, administrativas y burocráticas operan de manera interseccional³⁷ sobre la población extranjera.

El notorio y desproporcionado aumento en el monto de las tasas (previo a la inauguración del sistema RADEX) impuso una primera barrera a la regularización. Decenas de miles de personas se vieron en la encrucijada de evaluar los costos económicos *versus* los beneficios del trámite en un contexto de desocupación e inflación, y muchas debieron postergarlo ante necesidades más acuciantes de la vida cotidiana. Sobre esta primera barrera se montó el sistema RADEX, que más allá de las expectativas y motivaciones iniciales esgrimidas por la Dirección Nacional de Migraciones terminó operando como una segunda barrera, ya sea por cuestiones de accesibilidad, falta de información y asesoramiento, tiempos incumplidos y errores varios —todos obstáculos que surgían *luego* de haber pagado la tasa—.

La carga virtual de la documentación fue uno de los principales aspectos en los que la DNM se basó para promocionar el RADEX, dando a entender que así se reducían los tiempos del trámite, los traslados y las esperas de las personas en las delegaciones. Un año más tarde, no es claro que efectivamente haya sido así. Las personas deben concurrir a la delegación para el registro biométrico (igual que bajo la modalidad presencial), oportunidad en la cual deben aportar toda la documentación original (igual que bajo la modalidad presencial). Es decir que concurren a la delegación para realizar los mismos pasos, pero habiendo ya pagado la tasa y sin conocer con suficiente antelación cuándo deberán presentarse, ya que recién lo sabrán 24 o 48 hs antes. Además, luego de la cita, por las demoras en la tramitación, muchas personas han debido concurrir nuevamente para renovar sus residencias precarias, que vencieron antes de que estuviera listo el DNI. No solo se desvirtuaron las “ventajas” de iniciar el trámite *online*, sino que difícilmente estas cuestiones puedan calificarse de “facilidades” en comparación con la modalidad presencial.

Como ilustran las viñetas, quienes decidieron proceder por su cuenta, recurriendo a los instructivos y tutoriales institucionales o informales disponibles en Internet, corrieron el riesgo de perder su dinero (que no sería reembolsado en ningún caso) y su tiempo buscando información confiable o averiguando cómo reparar errores u omisiones. Quienes cargaron a todo el grupo familiar en el mismo trámite (de modo de pagar únicamente la tasa de las personas adultas) debieron gestionar un procedimiento bastante más complejo que puede incluir diversas rectificaciones o intimaciones así como citas presenciales a destiempo para los distintos integrantes. Cuando el trámite emprendido fue el pasaje de residencia temporaria a permanente el peligro fue mayor, ya que las distintas demoras que se acumularon pusieron en riesgo la obtención de la residencia permanente y del DNI correspondiente.

Los sucesivos aumentos en los valores de las tasas y el pago adelantado del trámite transparentan una lógica recaudatoria que no ha tenido como correlato mejoras evidentes en la prestación del servicio (que, no está de más recordar, está fundado en el derecho a la regularización). Pareciera que los tiempos del sistema solo se cumplieron y garantizaron el DNI en tiempo y forma para quienes abonaron la tasa preferencial o de trámite urgente y *además* cuentan con un capital social tal que les asegure un tránsito fluido por el sistema. En este contexto, los obstáculos y las demoras para gestionar la eximición del pago de la tasa han sido la contracara esperable de una gestión migratoria (desplegada entre 2016 y 2019)

37. El concepto de interseccionalidad como tal fue acuñado en 1989 por Kimberle Crenshaw, una abogada afroamericana preocupada por elaborar categorías jurídicas concretas para abordar cómo las desigualdades económicas, sociales, raciales, étnicas y de género (entre otras) producen discriminaciones que afectan de manera concreta y situada a personas singulares. El concepto ha permitido pensar un conjunto variado de opresiones sin jerarquizarlas ni separarlas analíticamente, complejizando las conceptualizaciones que planteaban la discriminación y la desigualdad como una suerte de “sumatoria” de distintos factores.

cuya bandera insignia ha sido la segmentación y la permanente distinción entre migrantes *buenos y útiles* por oposición a los *malos y peligrosos*.³⁸

La rápida circulación boca en boca y por redes sociales de los innumerables problemas evidenciados por el sistema RADEX (y sistemáticamente ignorados o desatendidos por la gestión que inauguró el procedimiento) generó reticencia, incertidumbre y un creciente número de personas que postergó o directamente desistió de regularizar su permanencia. Por la doble vía del aumento de las tasas y de la puesta en marcha de un trámite plagado de obstáculos, la Dirección Nacional de Migraciones ha dificultado y desalentado la regularización migratoria que debe promover según la ley. Efectivamente, el artículo 17 de la Ley de Migraciones establece que “el Estado proveerá lo conducente a la adopción e implementación de medidas tendientes a regularizar la situación migratoria de los extranjeros”. Otros artículos aseguran criterios y procedimientos de admisión no discriminatorios para quienes soliciten residencias permanentes o temporarias (art. 3 inc. f) y obligan al Estado y sus agencias e instituciones a proporcionar a las personas migrantes información sobre derechos, obligaciones, requisitos de admisión, permanencia y egreso o “cualquier otra cuestión que le permita o facilite cumplir formalidades administrativas o de otra índole en la República Argentina” (art. 9 inc. c). La norma agrega que “la información será brindada gratuitamente a los extranjeros que la soliciten y, en la medida de lo posible, en un idioma que puedan entender”.

Es sabido que los trámites de regularización migratoria siempre tienen un cierto nivel de dificultad o complejidad, aunque más no sea por la variedad de documentos y comprobantes que requieren. Si a esta “complejidad primordial” se le agregan dispositivos o mecanismos que suman otra valla, es indispensable asegurar el acceso a medios y recursos (informativos, humanos, materiales, de infraestructura, etc.) que permitan salvar los nuevos y potenciales obstáculos. La tramitación de la residencia es una práctica administrativa que puede ser fuertemente simplificada o complejizada y burocratizada infinitamente, y que puede ser gratuita u onerosa sobremanera. Estos extremos no dependen de los medios que se utilicen (tales como el sistema RADEX o el sistema presencial), que facilitarán u obstaculizarán la regularización no tanto por sus propias características operativas o instrumentales sino por las políticas que los sostienen.

Si la política migratoria de fondo sospecha de las personas migrantes (aunque declare no sospechar de la migración en abstracto), es probable que la regularización presente cada vez más trabas, exija cada vez más papeles, o exija los papeles de formas cada vez más abstrusas, inaccesibles y oscuras. Al convertir al procedimiento en una carrera de obstáculos (con la expectativa de distinguir entre migrantes “buenos” y migrantes “malos”) lo único que se logra con certeza es promover la irregularidad migratoria —que daña a la sociedad en su conjunto y solo beneficia a quienes lucran con sus efectos—. El análisis de las políticas y las prácticas migratorias en Argentina (desde el siglo XIX hasta el XXI) ha demostrado con creces que la regularidad y la irregularidad migratoria no dependen de lo que hacen o no hacen las personas migrantes, sino de lo que hace o no hace el Estado. Las y los migrantes *siempre* desean regularizar su residencia, ya que tienen clarísimas las consecuencias negativas de la indocumentación. Es decisión del Estado, del gobierno y de la administración migratoria implementar políticas y prácticas que promuevan y faciliten la regularización, o que, por el contrario, la obstaculicen sistemáticamente.

38. Entre otras, ver <https://www.lanacion.com.ar/sociedad/seremos-un-pais-estricto-para-quienes-rompan-la-convivencia-nid2216458>; <http://www.laizquierdadiario.com/Director-de-Migraciones-quiere-saber-que-hicieron-en-los-ultimos-diez-anos-los-inmigrantes>;



Propuestas

La regularización y documentación son centrales a la hora de facilitar el acceso a derechos de las personas migrantes. Por ello, se enumeran a continuación 8 propuestas mínimas para desarmar las intersecciones entre burocratización y obstaculización:

- 1 Retrotraer el monto de la tasa migratoria al 7% del salario mínimo vital y móvil para trámites Mercosur y al 14% para trámites extra – Mercosur.
- 2 Sin dar de baja el sistema RADEX, poner nuevamente a disposición en todas las jurisdicciones el sistema presencial, asegurando disponibilidad de turnos dentro de los tres meses de solicitados.
- 3 Tanto en el Sistema RADEX como en el presencial, realizar el cobro de la tasa migratoria *luego* de la verificación de la documentación presentada y solamente si la persona cuenta con la totalidad de la documentación requerida para iniciar el trámite.
- 4 Asegurar una residencia precaria, en tiempo y forma y de renovación gratuita, a todas las personas que inicien su trámite de radicación.
- 5 Revisar el circuito RADEX de modo de subsanar sus principales falencias, incluyendo las demoras en los tiempos y la no emisión de comprobantes oficiales de trámite en curso.
- 6 Especialmente en las jurisdicciones de mayor demanda o con mayor dispersión geográfica, poner en marcha mecanismos institucionales descentralizados, gratuitos y accesibles para el asesoramiento para Sistema RADEX y para trámite presencial.
- 7 Según las características de cada delegación de DNM, contar con intérpretes o traductores que puedan acompañar el trámite de las personas extranjeras en el idioma que sea necesario (quechua, aymará, guaraní, portugués, etc.).
- 8 Asegurar un procedimiento de eximición de pago de tasas que sea rápido, sencillo, objetivo y local/jurisdiccional (es decir: que se reciba, procese y resuelva en cada delegación de la DNM). Para ello, las delegaciones deberán contar con profesionales idóneos en la evaluación de situaciones de vulnerabilidad.



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