

El sistema de Radicación a Distancia para Extranjeros y el Certificado Médico Oficial Digital. Dos nuevas políticas públicas de digitalización de los procesos administrativos del Estado y las dificultades que presenta en relación al acceso a la justicia de los sectores populares.

Abog. Lucía Iañez

Durante los últimos años se ha iniciado un proceso de tecnologización del estado, construyendo nuevos modos de gestionar las tramitaciones administrativas y la vinculación entre los diferentes estamentos del Estado, así como los diferentes poderes entre sí. El mismo, atraviesa transversalmente muchas de las políticas públicas estatales, y crea nuevos modos de gestión de derechos por parte del Estado.

En relación al análisis del presente, es necesario el abordaje y el análisis del decreto 434 dictado el 1 de marzo de 2016, por el que se implementó el Plan de Modernización de Estado. El mismo, en congruente y complementario de la modificación de la ley de Ministerios y de la creación del Ministerio de Modernización, tanto en la Nación, como así también en la Provincia de Buenos Aires.

En relación a la normativa citada, se ha determinado, en los considerandos, que fue sancionada con perspectivas de *“mejorar la gestión pública en términos de calidad y eficiencia”*. Cabe destacar que en el anexo del mismo decreto se adjunta el Plan de Modernización en sí mismo.

Esta normativa es central en relación a la temática planteada, atento a que es la base sobre la que se sientan los fundamentos de las dos políticas públicas digitales analizadas.

En el eje 1 del decreto y con carácter prioritario en la concepción de la modernización del Estado, se ubica el “Plan de Tecnología y Gobierno Digital”, el cual *“se propone fortalecer e incorporar infraestructura tecnológica y redes con el fin de facilitar la interacción entre el ciudadano y los diferentes organismos públicos. Asimismo, se busca avanzar hacia una administración sin papeles, donde los sistemas de diferentes organismos interactúen autónomamente”*.

Asimismo, en los Objetivos de Gobierno presentados por esta gestión en diciembre de 2016 se encuentran, dentro del título V de Modernización del Estado, en el objetivo n°89 la “Reforma Administrativa”, en la que se propone que *“La Administración Pública Nacional necesita actualizarse y modernizarse. Para tener un Estado al servicio de los ciudadanos es preciso fomentar un conjunto de iniciativas para modernizar la gestión del Estado,*

rediseñando los sistemas de soporte en camino a un modelo acorde con el siglo XXI". Además, bajo el objetivo n°94, llamado "País Digital" se determina que *"El Plan País Digital busca promover la inclusión del uso de la tecnología en gobierno provinciales y municipales de todo el país, prestando servicios digitales de alta calidad. Al mismo tiempo, se busca promover el desarrollo y la utilización de productos y servicios modernos en la relación entre el estado y los ciudadanos de todo el país"*.

La experiencia que se expondrá en este trabajo se basa en las labores desarrolladas en los Centros de Acceso a la Justicia –organismos pertenecientes al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación– de la ciudad de La Plata, lo que nos permiten evaluar la implementación de las políticas públicas a las que hacemos referencia en los sectores vulnerables de la población.

Nociones sobre las Políticas Públicas

Resulta vital el desarrollar el concepto de políticas públicas sobre el que nos centraremos para abordar nuestro trabajo. Muchos autores han desarrollado diferentes conceptos en relación a las mismas, aun cuando la mayoría coincide en que cuando hablamos de políticas públicas nos referimos a una acción o actividad del Estado destinado a resolver un problema social o a satisfacer una necesidad básica.

Al respecto, Rose, en 1984, las definió como *"La transformación y combinación que hacen las organizaciones gubernamentales de los recursos normativos, humanos y tecnológicos con el fin de atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos, satisfacer sus demandas y, de esta manera, lograr impactos sociales, políticos y económicos"*.¹

Asimismo, el catalán Joan Subirats las definió como *"Actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos"*²

De todas las definiciones que podamos citar o tener en cuenta, es claro que las políticas públicas deben estar vinculadas no sólo a los deseos y perspectivas de los gobiernos hacia el futuro, sino sobre las realidades de las sociedades a las que se dirigen.

Las políticas públicas han ido tomando durante todo el siglo XXI un modo de desarrollo digital en conjunción con los avances tecnológicos. Es importante decir que el presente trabajo no versa sobre las políticas públicas tendientes al acceso a las tecnologías, sino que

¹ROSE, R. (1984), Understanding Big Government The Programme Approach. London, Sage.

². Subirats, Joan (1989). Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. 1ra. Ed. Madrid, España. Editorial Imprenta Nacional del Boletín del Estado, 184 p.

21. Valadez, J. y Bamberger, M. (1994), Policymakers, Managers and Researchers. Recuperado el 14-4-2005, desde: <http://www.preval.org/documentos/00430.pdf>

nos referimos a políticas públicas que asumen un procedimiento digital, para el cual no están preparadas las instituciones o las poblaciones que debieran ser las beneficiarias de las mismas. Ante ello es que el presente analiza y critica la incorporación de dos políticas públicas que se abocan a sectores sociales vulnerados, y que no han tenido en cuenta suficientemente, las condiciones en las que se encuentran los beneficiarios de las mismas.

Ra.D.Ex

El sistema de Radicación a Distancia de Extranjeros, más conocido como Ra.D.EX, ha venido a digitalizar los trámites migratorios para la solicitud de radicaciones transitorias, permanentes, visas de trabajo, así como certificaciones emitidos por la Dirección Nacional de Migraciones.

Tal dependencia, perteneciente al Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, puso en funcionamiento la plataforma digital que dio a llamar Ra.D.Ex en noviembre del año 2018, e hizo cesar el modo de tramitación vigente hasta ese momento a partir del 31 de diciembre del mismo año.

Es dable destacar las diferencias entre los diferentes trámites que ofrece la Dirección Nacional de Migraciones, de acuerdo a lo establecido por la Ley Nacional de Migraciones N° 25871 y su decreto reglamentario 70/2017: **1-Residencia o radicación temporaria:** es la solicitud inicial para todas/os aquellas/os que no posean ninguna condición particular para solicitar directamente la residencia permanente. La ley contempla este tipo de radicación para los casos de: trabajadores migrantes, rentistas, pensionados/as, inversionistas, científicos/as y personal especializado, deportistas, artistas, religiosos/as, pacientes médicos, estudiantes, refugiadas/os, entre otros (artículo 23). En palabras comunes, cuando un migrante llega a la Argentina debe solicitar en principio, este tipo de radicación, para luego de pasado el tiempo estipulado por la normativa, solicitar la permanente. **2- Residencia o radicación Permanente:** orientada a todas/os aquellas/os que quieran radicarse permanentemente en el país. Uno de los requisitos para solicitar este tipo de residencia, siempre que no se den las condiciones que se enunciarán a continuación, es que debe existir una residencia temporaria vigente de 2 años para países Mercosur y asociados, y de 3 años para países no Mercosur. En relación a las condiciones particulares, podrán solicitar este tipo de residencia (sin el cumplimiento de los períodos citados) los parientes de ciudadanas/os argentinas/os, nativas/os o por opción (Conyuge, Hijas/os y Padres), así como las/los hijas/os de argentinas/os nativos o por opción que nacen en el extranjero. (artículo 22). **3- Visas de Trabajo. 4-Residencia o radicación transitoria:** estructurada para aquellos que ingresan en

la categoría de turista, pasajeros en tránsito, tránsito vecinal fronterizo, tripulantes de transporte, trabajadores de estación, tratamiento médico, otros (artículo 24), la misma no precisa tramitaciones especiales ante Migraciones.

Por otro lado, además, está la **residencia precaria**, la que tampoco constituye una categoría solicitada, sino que es un reconocimiento que puede otorgarse hasta el momento en que se resuelva la admisión, la misma tiene una duración máxima de 180 días, y puede renovarse.

Hasta el presente año, la solicitud de residencia por parte de los extranjeros se hacía mediante la página web de Migraciones, donde se requería completar algunos datos personales del o de la solicitante, y el sistema proporcionaba un turno web que, en general, tenía una espera mayor a 6 meses. Si bien el turno se sacaba por internet, el trámite era bastante simple y el asesoramiento se realizaba en la sede de Migraciones así como en los Centros de Acceso a la Justicia.

La entrega de la documentación requerida se realizaba en la sede de Migraciones, al momento del turno. Las/os consultantes debían contar con: el documento del país de origen vigente (en el caso de la residencia temporaria) o del documento argentino con radicación temporaria vigente (en el caso de la radicación permanente), la certificación de ingreso al país, el certificado de antecedentes penales del país de origen, el certificado de antecedentes penales argentino, un certificado de domicilio y el pago de la tasa migratoria. El pago del valor podía ser eximido de contar con una carta de pobreza extendida por las/os trabajadores/as sociales de Migraciones o de alguno de los organismos de Acceso a la Justicia.

La actualización tecnológica trajo consigo algunas problemáticas, no sólo en relación al acceso a la justicia de los sectores populares, que son lo que ingresan en mayor medida a vivir al país, sino en términos legales, dado que la política pública digital no tiene normativa ni de creación, ni de implementación. No se ha dictado resolución de implementación, al menos publicada, ni se ha modificado la Ley Nacional de Migraciones, ni su decreto reglamentario, para agregar el nuevo procedimiento.

Esta actualización, asimismo, llegó en conjunto con la suba del valor de la tasa de radicación de \$1000 pesos a \$3000 pesos, en el caso de las/os ciudadanas/os Mercosur y de \$1500 a \$6000 en los casos de las/os No Mercosur.

El nuevo sistema -Ra.D.Ex- se tramita a través de una nueva plataforma, siempre que el solicitante o quien realice el trámite se encuentre en el territorio nacional. Y he aquí las consideraciones principales de este punto en relación al acceso a la justicia.

Si bien ha sido un deseo histórico de nuestros gobernantes desde el siglo XIX que el ingreso de poblaciones migrantes sea de personas alfabetizadas, formadas y de clases sociales altas, no es la realidad ni de la gran inmigración que pobló el suelo nacional durante fines del siglo citado y principios del siglo XX, ni lo es en la actualidad. Tal deseo se vio exteriorizado en el capítulo XV de “Bases y Puntos de partida para la Organización Política de la República Argentina” escrito por Juan Bautista Alberdi donde dice: “*Europa nos traerá su espíritu nuevo, sus hábitos de industria, sus prácticas de civilización en la inmigración que nos envíe*”³. En su momento la mayor parte de los inmigrantes que llegaron al país era europeos de clase social baja. Actualmente, la mayor parte de los migrantes que llegan a radicarse a nuestro país son originarios de los países vecinos sudamericanos.

Según datos de la misma Dirección Nacional de Migraciones, durante el año 2018 se otorgaron 212.548 residencias, 137.317 temporarias y 84.575 permanentes. Las mayor cantidad de inmigrantes son originarios de Venezuela, Paraguay y Bolivia; seguidos por Colombia y Perú.⁴ Si bien se han confeccionado políticas públicas tendientes al ingreso de migrantes por cuestiones humanitarias y de refugiados de guerra, la mayoría de los migrantes llegan a radicarse en busca de mejores horizontes laborales, el derecho a la educación pública y gratuita en todos los niveles, así como la salud pública.

En la experiencia que desarrollamos en los Centros de Acceso a la Justicia de La Plata, la concreción del Sistema de Radicación a Distancia como una generalidad aplicable a todos los sectores migrantes ha sido una dificultad amplia y ha entorpecido el acceso a derechos de los sectores migrantes populares.

Muchas/os de las/os migrantes que llegan a nuestro país no están alfabetizados, hablan principalmente el dialecto propio de su tierra (ya sea guaraní o quechua), no poseen computadora, ni acceso a internet, ni mucho menos poseen una casilla de mail. En caso de tenerla, ya sea por las aplicaciones de whatsapp o Facebook, desconocen sus contraseñas cómo obtener la dirección de correo electrónico.

La tecnologización del proceso ha producido un cambio fundamental en la gestión del mismo. Hoy, el sistema Ra.D.Ex hace necesario que en primera instancia, la persona que quiere radicarse, posea una casilla de mail. Asimismo, el sistema realiza un cuestionario complejo, donde hay que completar el tipo de residencia que se solicita, si tiene la persona algún vínculo familiar directo radicado o argentino (art. 22 y 23 de la ley de Migraciones). El mismo, además, obliga a generar credenciales de acceso así como validar el mail, con lo que

³Alberdi, Juan Bautista, *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina* 1ra Edición, Buenos Aires, Losada, 2008.

⁴Datos Oficiales de la Dirección Nacional de Migraciones <http://www.migraciones.gov.ar/conare/?dnm>

implica la necesidad de estar frente a una computadora para poder realizarlo. No resulta viable hacerlo desde un celular, no sólo por el hecho de que hay que imprimir las boletas, sino porque quien paga mal, en montos elevados como los propuestos, paga dos veces.

La situación que agrava la dificultad de los aspirantes a residentes, además de las condiciones de la carga, es que ya la Dirección Nacional de Migraciones no realiza el asesoramiento sobre la política, sino que apela a los explicativos digitales cargados en la plataforma e incluso en Youtube. Asimismo, se ha creado un circuito de ciberns, kioscos, gestores, etc que realizan el trámite por precios altos, pero que se ven beneficiados por la inacción del estado.

No estamos intentando configurar ante esto una crítica vacía a la digitalización de los procesos del estado con los que concordamos, sino el mostrar las dificultades que los mismos generan en relación al acceso a la justicia. Recordemos que todas las problemáticas que genera el proceso hace que muchas personas mantengan su condición de irregularidad, ya sea por dejar vencer su residencia temporaria o por, directamente, no tramitarla, lo que no sólo genera una sanción de multa que aplica la Migraciones, sino el hecho de que la persona se mantenga en nuestro país en condición de ilegalidad.

Recordemos que si bien la normativa indica que no puede negársele a las/os migrantes el derecho a la educación o la salud por la falta de documentación, en la práctica son muchas las dificultades que deben sortearse para poder obtener los derechos antes citados. Es decir, que el no poder obtener la residencia sea por falta de acceso a la tecnología o por ignorar el modo, produce en muchos casos, un gravamen irreparable para la persona.

En la actualidad se ha endurecido el proceso migratorio y han avanzado las tramitaciones administrativas para la expulsión de migrantes con antecedentes penales, o incluso aquellos quienes hayan sido intimados a regularizar su situación y no lo hayan realizado en un período de 30 días. Es por ello que entendemos que la prioridad está en la regularización de la situación de los migrantes por sobre el proceso de modernización tecnológica del Estado.

Certificado Médico Oficial Digital (CMO)

La política pública que abordaremos en este punto merece una consideración particular. No sólo porque las políticas públicas de las que está a cargo la Agencia Nacional de Discapacidad protegen dos derechos fundamentales como son el derecho a la salud y el derecho alimentario básico, sino porque la misma es uno de los organismos que ha dispuesto nuevos procedimientos de control retroactivo de los beneficios otorgados a los discapacitados, violando, en muchos casos, los derechos fundamentales a través de la

suspensión de prestaciones. Asimismo, la dependencia antes citada presenta un parate total en el otorgamiento de Pensiones Nacionales por Discapacidad.

En este contexto, durante este año 2019, el Director de la Agencia dictó las resoluciones 39/2019, del día 31 de enero, y la resolución 44/2019, del 6 de febrero. A través de la primera se aprobó el Circuito de Confección del Certificados Médicos Oficiales Digitales y por el segundo se aprobó el Circuito Administrativo de Renovación de Certificados Médicos Oficiales Digitales.

A partir de esta normativa, la Agencia Nacional de Discapacidad intima mediante carta documento a aquellas personas que poseen Pensiones no Contributivas por Invalidez, a *“actualizar su condición médica de invalidez”* a través de la realización de un nuevo certificado, en formato digital *“bajo apercibimiento de proceder a la suspensión del pago de la Pensión No Contributiva por Invalidez Laborativa”*.

Cabe destacar, que en los considerandos de la Resolución 44/2019 es donde se dispone que *“se considera adecuado establecer un plazo máximo de sesenta días corridos para que el administrado proceda a realizar las diligencias detalladas en el Circuito referenciado (...)”* Hasta aquí no se divisaría problemática alguna en tanto no se hubiese dispuesto en la res. 39, que la realización del certificado se hace a través de la plataforma digital de Trámites a Distancia, dentro de la página de la Administración Federal de Ingresos Públicos, y que son los médicos quienes deben hacerlo.

Para fortalecer lo especificado en la normativa, en la carta documento que le envían a los beneficiarios reza *“Para realizarlo (hace referencia al CMO) deberá dirigirse a un Establecimiento de Salud más cercano a su domicilio y solicitar una consulta con el médico para la realización del Certificado Médico Oficial (CMO Digital)”*.

Es decir, que si bien la normativa pone la obligación de la actualización del CMO en cabeza del administrado, la concreción de la realización del mismo depende de los médicos y de la infraestructura hospitalaria de dependencias del estado provincial.

Ante esto muchas/os pacientes beneficiadas/os con Pensiones por Invalidez o discapacidad, que obtienen tratamiento, por ejemplo, en el Hospital Interzonal General de José de San Martín, -Hospital General de alta complejidad más importante de la Provincia de Buenos Aires, ubicado en los primeros lugares a nivel nacional según la misma página de presentación del nosocomio ⁵-, ante la intimación de la Agencia Nacional u obligados por la solicitud por parte de otros organismos descentralizados o del estado nacional⁶, se

⁵<http://www.ms.gba.gov.ar/sitios/hsanmartin/>

⁶ En el caso de la solicitud de Créditos ANSES por parte de beneficiarios de las Pensiones Nacionales por Discapacidad, se solicita la previa presentación del CMO Digital.

encontraron con la negativa por parte del establecimiento de salud de la posibilidad de realizar el trámite solicitado, por falta de infraestructura necesaria.

Cabe recordar, que como se cita ut supra en la letra de las resoluciones, así como en el documento por el que se intima a los beneficiarios, la misma se realiza bajo apercibimiento de suspender la prestación alimentaria. Ante ello, el administrado queda ante una situación de indefensión absoluta, presionado por la obligación impuesta por el Estado nacional a través de la Agencia Nacional de Discapacidad, y la imposibilidad práctica de la emisión del mismo por parte de un organismo dependiente del Estado provincial. Sin duda, ante esta situación la implementación de la política pública digital implica una imposibilidad de acceso a la justicia por parte del administrado, en este caso, de acceso a derechos ya adquiridos.

Es interesante citar en este punto el eje 5 del decreto 434/2016⁷, citado en la introducción, llamado “Estrategia País Digital”, y que pretende “*Promover políticas y programas de modernización de la Gestión Pública en todo el territorio nacional para mejorar la calidad de los servicios, promover la transparencia, la inclusión digital y la innovación, en coordinación y asistencia mutua con los gobiernos provinciales, municipales, de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los otros poderes del Estado*”.

Claramente, la situación actual de falta de dialogo entre los diferentes estamentos del estado, ha obligado a los beneficiarios intimados a responder mediante carta documento la imposibilidad de hacer frente a la obligación de actualización del CMO, por la inexistencia de infraestructura para la realización de los mismos por parte del Hospital Público, la cual ha sido certificado por dicha dependencia en varias oportunidades.

En la tarea cotidiana de los Centros de Acceso a la Justicia, y en el afán por la resolución de los conflictos o problemáticas con las que se presentan las/os consultantes, dialogamos con diferentes sectores de la dependencia de salud pública, los que denuncian la imposibilidad de cumplimentar la solicitud efectuada, así como con los servicios sociales de otros hospitales de la zona, los que referencian no poder emitir certificados de aquellas/os que no sean pacientes del nosocomio.

En este caso, también, el daño producido es irreparable, dado que no sólo puede significar la suspensión del beneficio, sino que imposibilita la realización de otros trámites administrativos, tales como solicitudes de créditos ante la Administración Nacional de Seguridad Social.

⁷ Plan de Modernización del Estado

OTROS CASOS

Sólo con el afán de nombrar otros procedimientos que problematizan el acceso a la justicia de los sectores populares y vulnerables de nuestra sociedad, es que se nombran algunos de los casos donde, en alguna medida, la digitalización afecta la protección de derechos. Asimismo, los casos son muchos más de los que podremos abarcar en el presente.

-Boleto educativo: la carga de datos de las/os estudiantes, para la obtención del boleto educativo gratuito aprobado en el año 2015 por la ley n°14735 de la provincia de Buenos Aires, deben realizarlas las escuelas o instituciones educativas de todos los niveles a través de la plataforma abc.gov.ar.

La dificultad está en que la carga deben realizarla las/los directivas/os y, en muchas ocasiones, la falta de infraestructura y de buen servicio de internet hace lento el proceso. Eso trae como consecuencia que en la primera semana de los ciclos lectivos muchas/os estudiantes no se encuentren cargadas/os en el sistema, no puedan tramitar el boleto gratuito y, en muchos casos, no puedan asistir a clase.

-Antecedentes Penales Argentinos: el trámite de antecedentes penales argentinos se realiza en las sedes del Registro Nacional de Reincidencia perteneciente al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. A partir del 31 de enero del 2019 el trámite de antecedentes penales que se realizaba con la entrega en cinco días, y que significaba el de menor valor económico (\$70 pesos) y, por ende, el de mayor accesibilidad para los sectores de menos recursos, sólo puede realizarse en modalidad “a distancia”, con lo que para poder hacerlo debe abonarse mediante el sistema “Banelco”, “Pago mis Cuentas” o a través de la página de AFIP.

En su defecto el trámite presencial tiene un valor de \$180 pesos por el trámite que tarda en emitir la certificación 24 horas y \$300 pesos para aquellas/osos que pueden obtenerlo en un plazo máximo de 6 horas (sólo disponible para determinadas sedes).

En cualquier caso, las personas que quieran obtener el trámite deben llegar con una planilla que se completa mediante sistema y que, en general, no se puede realizar en la sede del registro, con los que los requirentes deben pagar el servicio para que se lo realicen en algún kiosko, locutorio, ciber o librería. Muchas veces, ante el desconocimiento, los valores en esos lugares resultan exorbitantes en relación a lo que significa el trámite. Es importante tener en cuenta que el certificado de antecedentes penales es solicitado una enorme cantidad de trámites administrativos, así como para ingresar a un empleo.

CONCLUSIONES

Es claro que uno de los objetivos de la actualidad es la modernización del Estado y con ello de los procesos administrativos llevados adelante por el mismo, no sólo en su estamento nacional, sino también en el ámbito provincial y municipal. También se ha avanzado en la digitalización de los procedimientos administrativos de los entes descentralizados y de las entidades autárquicas.

Nos parece que es importante trabajar en pos de digitalizar los procedimientos, siempre que se tenga en cuenta que el objetivo en miras no puede ser únicamente la celeridad, sino que deben tenerse en cuenta la efectividad y eficacia del procedimiento, así como el hecho de que el mismo no genere imposibilidades en el acceso a la justicia de las personas, o contrapongan el principio de progresividad en relación a los derechos básicos protegidos por la normativa.

Entendemos que las políticas públicas analizadas pueden ser atacadas judicialmente, pero no condice con el desarrollo y los objetivos del presente trabajo el tratamiento de tales consideraciones.

Por último, es ante la evaluación de las problemáticas que traen aparejados los procesos de digitalización del estado en los casos abordados, que entendemos que, atento a la consideración de las mismas como políticas públicas, es necesaria su vinculación con la satisfacción de necesidades básicas de la población⁸, y por ende, los conceptos de digitalización deben reconsiderarse o, al menos, crear un equilibrio entre la incorporación progresiva de la tecnología y los sistemas utilizados previamente, haciendo convivir los sistemas de gestión hasta que se den las condiciones de todas/os las/os habitantes del país para acceder a los derechos.

⁸Subirats, Joan (1989). Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. 1ra. Ed. Madrid, España. Editorial Imprenta Nacional del Boletín del Estado,