



Fotografía: ajay bhargav GUDURU. Pexels license. Original a color.

Hacia la democratización del acceso a la administración pública

Una propuesta educativa a partir del análisis del trámite migratorio de obtención de residencia

Emilio Tevez

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad Nacional del Centro | Provincia de Buenos Aires
tevezemilio@gmail.com

Introducción

En Argentina, el Estado Nacional establece que la administración pública debe ofrecer signos de transparencia y facilitar su vinculación con la ciudadanía. En este sentido, el decreto 229/2000 se centra en el derecho de los ciudadanos a informarse y reclamar, en el entendido de que “detrás de cada trámite hay una necesidad, un dolor o un derecho, y que toda demora ocasiona un perjuicio”. Sin embargo,

esto no siempre es así, ya que un sector de la sociedad se encuentra imposibilitado de ejercer este derecho; es el caso de una parte de la población migrante ante la obtención de la residencia.

Este sector, denominado por la Dirección Nacional de Migraciones (DNM) “en *situación irregular*”, es el que por diversos motivos no finaliza el trámite de residencia en el país. En el contexto que se realizó la investigación de la que se desprende este artículo,

no había información sobre las características de esta población, a lo que se suma que los mismos migrantes ocultan su situación, por razones obvias.

Atendiendo a ello, los casos con los que realizamos el acompañamiento son dos familias, una proveniente de Chile y otra de República Dominicana. Los migrantes en *situación irregular* proceden de países latinoamericanos con la intención de mejorar su situación social y económica, pero, como ellos expresan, están imposibilitados de obtener la residencia.

En relación con la situación de esta población, el informe “Las organizaciones de migrantes latinoamericanos en el interior de la Provincia de Buenos Aires y el acceso a derechos sociales”, elaborado por el Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPIL), plantea la existencia de “desafíos pendientes de adecuación y armonización de normas nacionales y provinciales, indispensables para garantizar los derechos reconocidos por la ley 25.871”.

Abordar la problemática de la imposibilidad de acceso implica, entre otras cuestiones, referirse a “lo educativo”, en tanto que para las personas resulta ineludible saber cómo participar en las instancias administrativas. Al respecto, un primer problema es que la dimensión educativa del procedimiento de obtención de la residencia se encuentra opacada/naturalizada por los administrativos y por los mismos ciudadanos que logran acceder. Esto último constituye una característica de cualquier aprendizaje adquirido, ya que, al ser incorporado a las prácticas cotidianas, es invisibilizado. Lahire (2007) define esto como el “principio de borramiento”, y consiste, en el caso que nos ocupa, en no reconocer las acciones que permitieron el acceso a la residencia. En este sentido, el primer paso para elaborar un modelo orientado a democratizar el acceso a la administración pública es visibilizar las prácticas que constituyen la dimensión educativa del proceso de obtención de residencia en Argentina.

El lugar en el que realicé la investigación como integrante del Núcleo Regional de Estudios Socio-

culturales (NURES) fue la ciudad de Olavarría, ubicada en el centro de la Provincia de Buenos Aires (Argentina). La particularidad de este lugar es que no cuenta con instituciones donde realizar la solicitud de residencia; los organismos encargados de llevar adelante los trámites funcionan en otras ciudades a las que los migrantes no pueden viajar por motivos económicos. A esto se suman los inconvenientes experimentados por los migrantes al momento de intentar solicitar la residencia: en algunos casos desconocen la utilización de herramientas centrales para el procedimiento, como la computadora y la Internet; y en otros no comprenden todo lo que involucra el trámite, por ejemplo, la coordinación entre distintas instituciones, a fin de reunir la documentación para presentar en la DNM.

Para superar esta situación, los migrantes en *situación irregular* son ayudados por personas a quienes definí como “acompañantes”. Esta denominación surgió de una experiencia realizada en Quebec en 2008, en un organismo de apoyo a migrantes, en donde sus integrantes eran denominados de esa manera. En el caso de Olavarría, los “acompañantes” forman parte de diferentes instituciones que se encuentran en la ciudad. Algunos no tienen experiencia en el trámite de radicación y realizan la actividad en forma voluntaria (por ejemplo, directivos de escuela y docentes); otros participaban en situaciones vinculantes, de manera que el acompañamiento que realizan se encuentra dentro de sus obligaciones laborales (trabajadoras sociales e integrantes del Centro de Acceso a la Justicia, CAJ).

Actividades

Las actividades que se desarrollaron para que los migrantes en *situación irregular* obtuvieran su residencia fueron el trabajo etnográfico y el acompañamiento. Ambas se realizaron al mismo tiempo, ya que el registro y sistematización del proceso permitía una reflexión constante sobre las maneras en que se realizaba el acompañamiento. De esta forma, a diferencia de otros procesos, el trabajo etnográfico

permitió a los diferentes actores tener un espacio en el cual poder expresarse sobre sus prácticas y contextos. El trabajo etnográfico consistió en documentar lo no documentado (Rockwel, 2009), a través de estar presente durante dos años en las instancias que organizan el trámite. Las técnicas de registro fueron: observación participante, entrevistas y relevamiento de fuentes documentales.

El trabajo etnográfico

La investigación realizada permitió visibilizar la dimensión educativa del proceso establecida por la DNM a través de su definición institucional de *persona entendida* (Levinson y Holland, 1996). Este término se refiere a la definición socioantropológica de educación y plantea que todos los grupos sociales poseen criterios y entrenamientos que definen a las personas como más o menos “entendidas”. En este caso, los *criterios* y *entrenamientos* se expresan a partir de normativas que establecen quién puede ser residente (y quién no), qué requisitos se deben reunir, cómo hacer y de qué forma acceder al proceso de obtención de la residencia. De esta manera, quienes se apropian y logran llevar a la práctica los criterios y entrenamientos, es decir, las personas *entendidas*, son quienes obtienen la residencia, mientras que quienes no cuentan con estos conocimientos fracasan, y son ubicadas en *situación irregular*.

Una característica del procedimiento de solicitud de residencia que plantea la DNM consiste en solicitar a los migrantes que participen en forma individual, lo cual genera temor en algunos, porque se consideran incapaces de realizarlo. El desconocimiento para hacer la solicitud se traduce en “miedo a participar”, porque les exige modificar su cotidianidad y viajar a otra ciudad y permanecer en espacios ajenos a sus contextos.

Otra característica de la definición de *persona entendida* de la DNM es que el trámite migratorio se considera como un hecho unidireccional. Sin embargo, el registro etnográfico relevó que existen casos en los que el proyecto de migrar no está totalmente definido, de manera que la intención de

“probar suerte” en otro país no implica que la persona haya descartado retornar al lugar de origen o migrar a otro lugar.

Otros planteamientos en la definición de *persona entendida* configuran un “tipo ideal” de migrante, aquél que sabe qué documentación debe reunir para atravesar el proceso y convertirse en residente. A esto se suman otros requerimientos, como saber leer y escribir, usar la computadora, navegar en Internet y comprender los documentos, entre otros. La DNM da por hecho que los solicitantes cuentan con todas estas competencias.

El acompañamiento

El segundo bloque de actividades se vincula al “acompañamiento” que realizan los directivos, docentes y trabajadoras sociales e integrantes del CAJ. Esta iniciativa se opone a la idea de participación individual planteada en la definición institucional de *persona entendida* de la DNM. Para mostrar la importancia del acompañamiento, una trabajadora social reflexionaba sobre la situación en la que se encuentran los migrantes: “es gente con muchas limitaciones. A uno se le hace complicado... imaginate a ellos con recursos re-limitados”. Las trabajadoras sociales agrupaban estas acciones bajo el término de “facilitación”, es decir, las relacionan con problemas que los migrantes no pueden resolver. Ellas realizan una serie de actividades junto a los migrantes, como navegar en Internet, elaborar cartas, comunicarse por teléfono, y están al pendiente del proceso de obtención de la residencia para que no se atrase o se deje de atender ningún paso, por ejemplo, la fecha de vencimiento de presentación de la documentación (certificado de antecedentes penales del país de origen, certificado de domicilio, entre otros).

Los acompañantes constituyen un nexo entre las vías de acceso y el migrante y delimitan el proceso a cada caso y/o situación en particular. Éste es el primer paso para ganar la confianza del migrante y orientarlo respecto de lo que debe hacer, y del lenguaje y las formas específicas sobre cómo proceder. En este sentido, el acompañante debe responder a

cualquier pregunta, por más simple, extraña y reiterativa que sea, para que el migrante pueda expresarse y pierda el temor a equivocarse: explicar la diferencia entre las instituciones (por ejemplo, entre el Consulado y la DNM), o responder a preguntas acerca de para qué sirve cada documento y cómo hay que solicitarlo, o qué lugares hay que visitar y cuánto dinero debe reunir para cubrir los costos.

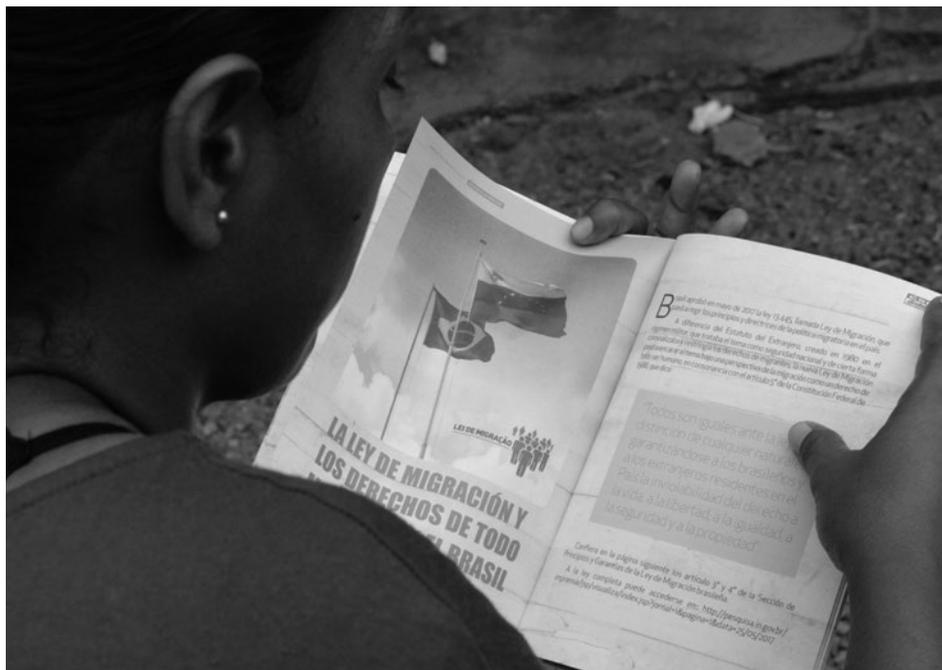
De esta forma, los acompañantes ayudan a los migrantes a superar los obstáculos que enfrentan cuando no comprenden algún paso del trámite de solicitud de residencia, y les facilitan su participación en las situaciones a las que obliga el procedimiento. Para que los migrantes accedan a la trama de significados del proceso de obtención de la residencia, las personas que conocen esos significados se vuelven claves. Si bien algunos acompañantes desconocían el proceso, todos ellos cuentan con los saberes que les permiten comprender las tramas que establecen las instituciones.

Resultados

Desentrañar el significado de la definición institucional de *persona entendida* de la DNM permitió reconocer la dimensión educativa del proceso de obtención de residencia y reflexionar sobre su carácter opaco/naturalizado. Esto, además de expresarse en las competencias mencionadas en el apartado anterior, también se expresa en la explicación del proceso. La DNM lo divide en tres etapas: reunión de documentos, trámite de la solicitud y recepción del documento; y dentro de cada una se describe una serie de requisitos en forma unidireccional. La experiencia con los migrantes en “situación irregular” permitió, en principio, reconocer que hay más actividades en cada etapa (reunir el dinero, tiempo de espera, las instancias con los acompañantes, la renovación de las residencias precarias) y que se da el caso de que hay que retornar a momentos del proceso que ya han sido atravesados (informarse sobre el procedimiento, visitar el consulado, tiempo de espera, visitar la DNM).

Resulta difícil hablar de lo que se hace o se sabe si las prácticas no han sido designadas, nombradas y distinguidas verbalmente. En este caso, la particularidad de los saberes y aprendizajes era que no habían sido identificados desde el punto de vista social, ni nombrados por ninguna autoridad; de ahí la necesidad de ponerlos en palabras (Lahire, 2007). El saber resulta invisible cuando no está sostenido por instituciones, tiempos y/o lugares específicos; es difícil reconocer *competencias* o *disposiciones* independientes de un *dispositivo pedagógico explícito*. Los actores no se comprometen con el proceso de obtención de residencia para “aprender”, “acumular saber” o “construir saberes y saberes-hacer”, sino para convertirse en residentes. Esto invisibiliza los saberes y los aprendizajes en cuestión e impide a los actores poder enunciarlos. A través del enfoque etnográfico fue posible visibilizar esta dimensión, mostrar la necesidad de un abordaje educativo en favor de los migrantes en “situación irregular”, y comprender por qué muchas personas no acceden exitosamente a la residencia.

Al constituirse como “universal”, la definición institucional de *persona entendida* invisibiliza los obstáculos que experimentaron los casos registrados. La situación genera que el desconocimiento de los migrantes se confronte con la definición, pretendidamente “universal”, de *persona entendida*. Esta última establece, a través de un conjunto de *criterios* y *procedimientos*, la organización del recorrido, y explicita cuándo es que un migrante ha reunido los requisitos para solicitar la residencia. En el caso estudiado ello significó *concurrir a instituciones* (consulados, delegación de la DNM), *presentar documentos* (certificado de antecedentes penales del país de origen y de Argentina, pago de tasas y exención correspondiente, residencia precaria, etc.), y *realizar una serie de procedimientos* (sistema de ventanilla única). Para la DNM, esta definición de *persona entendida* es “sencilla”, pero esta manera de entenderla es desmentida por las experiencias de fracaso de los migrantes, a quienes el proceso les resulta sumamente difícil.



Fotografía: CSP-Conlutas. Caravana a Roraima. Flickr photos. Dominio público.

De acuerdo con los resultados de la investigación, la imposibilidad de obtener la residencia radica en las vías de acceso, ya que ninguna garantiza que el migrante logre el objetivo. Para comprender esta imposibilidad hay que diferenciar entre *disponibilidad* (las condiciones materiales para realizar el trámite) y *acceso* (condiciones sociales para hacer uso y apropiarse de él) (Kalman, 2004). Los migrantes viven la experiencia de vincularse a las vías de acceso que explicitan la *disponibilidad* que se debe de tener para vincularse al trámite (concurrir a instituciones, presentar documentos y realizar una serie de procedimientos). Y al vincularse con sus condiciones sociales, establecen con qué “disponibilidades” de acceso cuentan. Aquellos que no son capaces de generar las condiciones de uso y apropiación, porque no poseen las herramientas, el conocimiento o la posibilidad de viajar, no acceden al procedimiento. Los acompañantes facilitan el acceso al generar *condiciones de uso y apropiación* para que los inmigrantes accedan al procedimiento.

Lo anterior es sumamente relevante, pues este acompañamiento es lo que permite a los migrantes

participar en las situaciones que definen la obtención de la residencia y, a su vez, se tradujo en la posibilidad de que comenzaran a explicar cómo se hacen los trámites. Su inserción en el proceso también se expresó cuando comenzaron a opacar la dimensión educativa al naturalizar sus prácticas, esto es, cuando se animaron a viajar sin acompañantes y posteriormente, al relatar sus visitas a las instituciones, lo que al inicio constituía un obstáculo (viajar, ingresar al consulado o a la DNM, dialogar con los administrativos, comprender las indicaciones) paulatinamente dejó de ser mencionado. El viaje, el ingreso a las instituciones, y los procedimientos administrativos ya no resultaban relevantes. Al igual que lo hicieron las autoridades administrativas, cuando los migrantes aprendieron a llevar adelante las prácticas dejaron de mencionarlas, las invisibilizaron, y con ello opacaron la dimensión educativa de la obtención de la residencia.

El *acostumbramiento* experimentado por los migrantes fue un indicador de que ya formaban parte del proceso como participantes que interactúan con el resto de los actores. El análisis de los casos

registrados dio cuenta de una transformación que inició con temor, al considerarse incapaces de realizar las actividades y obtener la residencia, y finalizó con una participación plena. Finalmente, los migrantes que participaron en la investigación obtuvieron la condición de residentes; participaron en las distintas actividades que exige el proceso y fueron protagonistas de un cambio en sus formas de participación respecto de las prácticas de la comunidad y las relaciones que las definen.

Recomendaciones para la acción

A partir de los resultados obtenidos, y a fin de proponer una discusión para la elaboración de una propuesta educativa orientada a la democratización del acceso a la administración pública, se proponen las siguientes recomendaciones, divididas en tres puntos:

1. Recomendaciones para el reconocimiento de la definición institucional de *persona entendida*:
 - Identificar y describir los criterios, procedimientos y vías de acceso.
 - Reconocer los conocimientos y aprendizajes que subyacen a los criterios, procedimientos y vías de acceso.
 - Establecer iniciativas para que las vías de acceso generen condiciones de uso y apropiación.
 - Objetivar los aspectos sociales que definen la institución en términos identitarios.
2. Recomendaciones para el relevamiento de experiencias de fracaso:
 - Iniciar el trabajo en red con instituciones sociales para identificar los sectores sociales con mayores dificultades de acceso.
 - Releva el trayecto de experiencias de fracaso en la realización del trámite a fin de reconocer las instancias que lo imposibilitan.

- Recuperar los relatos de las experiencias de fracaso a fin de redefinir las características de los criterios, procedimientos y vías de acceso.

3. Recomendaciones para el “acompañamiento”:
 - Reconocer los aspectos particulares que impiden la realización del trámite.
 - Identificar aspectos educativos y los argumentos de los actores que impiden acceder y realizar el trámite.
 - Generar condiciones de uso y apropiación y evitar realizar el trámite por los migrantes.

Lecturas sugeridas

- ARAYA, JOSÉ MJ. (2011), *Las organizaciones de inmigrantes latinoamericanos en el interior de la provincia de Buenos Aires y el acceso a derechos sociales (Tandil y Pinamar como estudios de caso)*, Buenos Aires, Centro de Estudios Interdisciplinarios en Problemáticas Internacionales y Locales (CEIPI)/UNICEN.
- KALMAN, JUDITH (2003), “El acceso a la cultura escrita: la participación social y la apropiación de conocimientos en eventos cotidianos de lectura y escritura”, *Revista de Investigación Educativa*, vol. VIII, núm. 17, en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=14001704>
- LAHIRE, BERNARD (2006), *El espíritu sociológico*, Buenos Aires, Manantial.
- LAVE, JEAN Y ETIENNE WENGER (2007), *Aprendizaje situado. Participación periférica legítima*, Cambridge University Press (trad.: Miguel Espíndola y Carlos Alfaro), en: <http://www.universidad-de-la-calle.com/Wenger.pdf>
- LEVINSON, BRADLEY A. Y DOROTHY HOLLAND (1996), “La producción cultural de la persona educada. Una introducción”, en *The Cultural Production of the Educated Person*, Albany, State University of New York Press, pp 1-56 (trad.: Laura Cerletti).