

Notas sociojurídicas sobre el alcance del voto migrante en la ciudad de Buenos Aires

Socio-legal Notes on the Scope of the Migrant Vote in Buenos Aires City

ANA PAULA PENCHASZADEH*

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Argentina)

FERNANDO ARLETTAZ**

Universidad de Zaragoza (España)

Resumen: Desde 1987 las personas migrantes residentes en la ciudad de Buenos Aires tienen derecho a participar en las elecciones locales. El Código Electoral de la ciudad, aprobado en 2018 y aplicado por primera vez en las elecciones locales de 2021, cambió el régimen de inscripción voluntaria en el registro electoral por uno de inscripción automática. Este cambio no solo aumentó notoriamente el número de personas extranjeras habilitadas a emitir el voto, sino que también vino acompañado de un incremento significativo en la participación del colectivo migrante. Este artículo proyecta un análisis en distintos niveles. Primeramente, aborda la relación históricamente determinada entre nacionalidad, residencia y acceso a la comunidad política, con especial énfasis en la titularidad y el ejercicio de los derechos políticos por parte de las personas migrantes en el contexto argentino. Después, considera las transformaciones legislativas e institucionales que han supuesto, desde la entrada en vigor del nuevo Código Electoral, una transformación del rol político-electoral del colectivo migrante en la ciudad de Buenos Aires. Finalmente, analiza algunos de los efectos del empadronamiento automático en el comportamiento electoral del colectivo migrante, intentando no perder de vista la composición y las dinámicas internas de esta población como posibles pautas explicativas de su comportamiento electoral.

Palabras clave: Derechos políticos, migraciones, personas extranjeras, ciudad de Buenos Aires, ciudadanía, elecciones locales

Abstract: Since 1987, migrants residing in the city of Buenos Aires have had the right to participate in local elections. The city's Electoral Code, approved in 2018 and applied for the first time in the 2021 local elections, changed the regime of voluntary registration in the electoral register to one of automatic registration. This change not only increased the number of foreigners authorized to cast the vote, but it was also accompanied by a significant growth in migrant electoral participation. This article projects

* Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires (UBA) (Argentina), doctora en Filosofía por la Universidad de París 8 (Francia), profesora de grado y de posgrado de la UBA, investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas y del Instituto de Investigaciones Gino Germani-UBA.

Código ORCID: 0000-0002-9260-7509. Correo electrónico: anapenchas@gmail.com

** Doctor en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas, y profesor del Centro Universitario de la Defensa (CUD) (España) y de la Universidad de Zaragoza (España).

Código ORCID: 0000-0002-4372-0855. Correo electrónico: arlettaz@unizar.es

an analysis at three different levels. Firstly, it addresses the historically determined relationship between nationality, residence and access to the political community, with special emphasis on the exercise of political rights by migrants in the Argentine context. Afterwards, it considers the legislative and institutional transformations that, since the entry into force of the new Electoral Code, have entailed a transformation of the political-electoral role of the migrant group in the city of Buenos Aires. Finally, it analyzes some of the effects of automatic registration on the electoral behavior of the migrant group, trying not to lose sight of the composition and internal dynamics of this population as possible explanatory patterns of its electoral behavior.

Key words: Political rights, migrations, foreigners, city of Buenos Aires, citizenship, local elections

CONTENIDO: I. INTRODUCCIÓN.- II. DE LA CIUDADANÍA NACIONAL A LA CIUDADANÍA TRANSNACIONAL: NOTAS JURÍDICAS SOBRE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS GRUPOS MIGRANTES.- II.1. NACIONALIDAD Y RESIDENCIA: LLAVES DE ENTRADA A LA COMUNIDAD POLÍTICA.- II.2. NACIONALIDAD Y DERECHOS POLÍTICOS EN EL CONSTITUCIONALISMO ARGENTINO: UNA RELACIÓN NO TOTALMENTE EXCLUYENTE.- III. CIUDADANÍA MIGRANTE LOCAL: LA CONFORMACIÓN DE LA COMUNIDAD POLÍTICA EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES.- IV. EFECTOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE EMPADRONAMIENTO AUTOMÁTICO DE VOTANTES MIGRANTES.- IV.1. EL ANÁLISIS ESTÁTICO: LA CONFORMACIÓN DEL PADRÓN ELECTORAL.- IV.2. EL ANÁLISIS DINÁMICO: LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL.- V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

En octubre de 2018, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) aprobó su propio Código Electoral. El Código se mantuvo en la línea de la regulación electoral que había existido hasta ese momento y conservó el derecho reconocido a las personas extranjeras residentes en la ciudad a participar en los procesos electorales de nivel local, pero introdujo, además, una innovación fundamental: la inscripción automática en el padrón de electores porteños de aquellos migrantes que cuentan con una residencia permanente en la ciudad. De esta forma, las personas migrantes¹ ya no deben gestionar individualmente su inscripción en el padrón como requisito para el ejercicio de los derechos políticos que tenían reconocidos.

El Código Electoral entró en vigor en 2020 y fue aplicado por primera vez en las elecciones legislativas locales de 2021. Este cambio normativo visibilizó rápidamente el peso cuantitativo de los migrantes en la ciudad

¹ Aunque podrían establecerse matices conceptuales, en este trabajo utilizamos las expresiones *migrante* y *extranjero/a* como sinónimos (Penchaszadeh & Condori, 2016-2017).

y su potencial rol político-electoral, pues este colectivo alcanzó el 14,2 % del padrón de votantes porteños habilitados. Aunque la apertura de espacios de participación política de las personas migrantes a nivel local no era una novedad en el panorama normativo argentino, la automaticidad de la inscripción en el registro de electores propiciada por el cambio legislativo, sumada al hecho de que este cambio había tenido lugar en la principal ciudad del país (un distrito con alta gravitación política en el país que, a su vez, concentra la mayor proporción relativa de población migrante de la Argentina), amplificaron los efectos de esta reforma.

Estos cambios normativos tuvieron su correlato en los niveles de participación electoral del colectivo migrante: el número de votos emitidos por migrantes se multiplicó en las elecciones de 2021 casi por nueve en relación con la anterior elección de 2019. Aunque la hipótesis más evidente de que el cambio en el régimen de empadronamiento está en la raíz de este aumento no debe descartarse por completo, la explosión en la participación electoral (participación que, a diferencia de la de los nacionales, no reviste carácter estrictamente obligatorio) requiere también para su explicación el recurso a otros elementos contextuales. A este respecto, deben explorarse como posibles factores explicativos la existencia de campañas informativas y foros de diálogo con las comunidades migrantes, así como la movilización autónoma del propio colectivo migrante en cuanto tal.

Este artículo proyecta un análisis en distintos niveles. Primero, se aborda la relación históricamente determinada entre nacionalidad, residencia y acceso a la comunidad política, con especial énfasis en la titularidad y ejercicio de los derechos políticos en el contexto argentino (apartado II). Después, se consideran las transformaciones legislativas e institucionales que, en el caso específico de la ciudad de Buenos Aires, han supuesto en los hechos una transformación del rol político-electoral del colectivo migrante (apartado III). Finalmente, se analizan algunos de los efectos del empadronamiento automático en el comportamiento electoral del colectivo migrante, intentando no perder de vista la composición y las dinámicas internas de esta población como posibles pautas explicativas de ese comportamiento electoral (apartado IV).

Desde una perspectiva sociojurídica, este trabajo se propone poner en relación las transformaciones normativas relativas al estatuto político de las personas migrantes y la participación electoral efectiva de este colectivo en las elecciones legislativas locales de 2021 en la ciudad de Buenos Aires. En este sentido, como se señalará de manera general en el apartado II y se profundizará en el III en relación con la ciudad de Buenos Aires, el reconocimiento de los derechos políticos de las personas no nacionales tiene todavía en la Argentina un alcance limitado. Esta limitación es coherente con un régimen internacional de los derechos

143

NOTAS
SOCIOJURÍDICAS
SOBRE EL ALCANCE
DEL VOTO
MIGRANTE EN LA
CIUDAD DE
BUENOS AIRESSOCIO-LEGAL NOTES
ON THE SCOPE OF
THE MIGRANT VOTE
IN BUENOS AIRES
CITY

humanos que, moviéndose en un marco de justificación principalmente basado en la nacionalidad, protege y garantiza de forma casi exclusiva la participación política del colectivo nacional (Penchaszadeh & Courtis, 2016; Penchaszadeh & Sander, 2021).

Sin embargo, la participación política efectiva de las personas migrantes (tal como se evidenció en las elecciones locales de 2021, que se analizan en el apartado IV), es una muestra práctica y concreta de las dinámicas de transnacionalización de la ciudadanía que se ponen en juego cuando el ordenamiento jurídico abre, aunque sea de manera limitada, la participación política a quienes no son nacionales. En el caso que se estudia, el reconocimiento de derechos políticos sobre la base del *ius domicili* (criterio de la residencia) habilitó la apertura de nuevas dinámicas de ciudadanía de la población migrante en el plano local argentino.

El presente artículo se apoya en un trabajo previo de investigación e incidencia sobre voto migrante porteño, realizado en el marco de un convenio de colaboración entre la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), suscrito en 2021. Como resultado de esta colaboración, se elaboró el *Informe diagnóstico sobre las dinámicas de participación político-electoral de la población migrante residente en la CABA en las elecciones de 2021* (Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires & Red de Derechos Humanos del Conicet, 2022), un insumo fundamental para el presente artículo².

II. DE LA CIUDADANÍA NACIONAL A LA CIUDADANÍA TRANSNACIONAL: NOTAS JURÍDICAS SOBRE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS GRUPOS MIGRANTES

II.1. Nacionalidad y residencia: llaves de entrada a la comunidad política

La distinción entre nacionales y extranjeros es la columna vertebral de la organización de la comunidad política en los Estados modernos (Arlettaz, 2014a, 2015a). No todas las personas que forman la población de un Estado tienen la misma relación con él, pues la conformación del mismo conlleva la diferenciación legal entre las personas que *pertenecen* a ese Estado y las que no. Ese vínculo de pertenencia es lo que en el lenguaje del derecho constitucional y del derecho internacional se conoce como «nacionalidad».

² La Dra. Ana Paula Penchaszadeh formó parte como coordinadora e investigadora —por la contraparte del Conicet— del equipo a cargo de la recolección, sistematización y el análisis de los datos contenidos en este informe de diagnóstico.

Cada Estado determina autónomamente quiénes son sus nacionales, estableciendo de este modo de manera indirecta quiénes son extranjeros. En efecto, el derecho internacional concibe la nacionalidad como un atributo adquirido por el individuo a partir del ejercicio de una potestad estatal. La nacionalidad es, de acuerdo con la conocida definición de la Corte Internacional de Justicia en el caso *Nottebohm*, «un vínculo jurídico basado en un hecho social de conexión, en una efectividad solidaria de existencia de intereses y sentimientos, unido a una reciprocidad de derechos y deberes» (*Liechtenstein vs. Guatemala*, 1955).

En el mismo caso, la Corte Internacional de Justicia reconoció que es un criterio generalmente aceptado en el derecho internacional que corresponde a cada Estado determinar quiénes son sus nacionales. Este criterio ha sido confirmado reiteradamente por la jurisprudencia y la doctrina internacionales³. El derecho internacional contemporáneo, marcado por la filosofía de los derechos humanos, incorpora un elemento nuevo: el derecho a tener una nacionalidad (Arlettaz, 2017). Ahora bien, aunque se admite de modo general que toda persona tiene derecho a una nacionalidad, el derecho internacional de los derechos humanos no especifica cómo se ha de hacer efectivo ese derecho. En otras palabras: no se establece cuál es el Estado obligado a otorgar la nacionalidad para que el derecho tenga su cumplimiento. En definitiva, se mantiene en pie el principio según el cual son los Estados los que deciden quiénes son sus nacionales.

La nacionalidad tiene dos funciones jurídicas. Por un lado, desde la perspectiva internacional, define la vinculación de un individuo con un Estado y le permite ejercitar a su respecto ciertos derechos. Por otro lado, desde la perspectiva interna, la nacionalidad delimita el conjunto de individuos que podrán acceder a la plenitud de los derechos fundamentales que reconoce la legislación de ese Estado. En la lógica del Estado moderno, la plenitud de los derechos está reservada a los nacionales; los extranjeros, en cambio, acceden a un conjunto más reducido de derechos fundamentales.

La diferencia de trato entre nacionales y extranjeros puede explicarse, desde el punto de vista jurídico, a partir de la distinción entre dos tipos de estatus (Ferrajoli, 2001, 2011): el *status personae*, que se corresponde con los derechos de la personalidad; y el *status civitatis*, que se corresponde con los derechos de la ciudadanía. El primero de los estatus incluye un conjunto de derechos mínimos para todos aquellos a quienes el ordenamiento jurídico reconoce el carácter de personas. El segundo estatus es una ampliación del primero e incluye aquellos derechos que permiten la plena integración y participación en el cuerpo político.

3 Para un resumen de las posiciones, ver Arlettaz (2015a, 2015b).

La distinción se vuelve operativa en la medida en que se definen y enumeran las diferentes categorías de derechos que corresponden a cada uno de los estatus. En la historia clásica de las generaciones de derechos es habitual construir una tipología que incluye los derechos civiles, los derechos políticos, los derechos sociales y los derechos de tercera generación (Pérez Luño, 2013). Los derechos civiles otorgan ciertos márgenes de libertad a los individuos (por ejemplo, la libertad de expresión) o garantizan el ejercicio de la autonomía en la esfera privada (por ejemplo, la libertad de contratar). Los derechos políticos garantizan la autonomía en la esfera pública (por ejemplo, el derecho a elegir y ser elegido para cargos públicos). Los derechos sociales consagran expectativas positivas; es decir, expectativas de recibir una determinada prestación (por ejemplo, el derecho a recibir atención sanitaria). Los derechos de tercera generación, finalmente, se refieren a un conjunto de bienes colectivos o difusos (por ejemplo, el derecho al medio ambiente).

De entre los derechos de la tipología mencionada hay algunos que corresponden al *status personae* (es decir, son derechos de las personas) y otros que corresponden al *status civitatis* (es decir, son derechos de los ciudadanos). Por otra parte, además de la clasificación recién mencionada, es posible establecer una segunda distinción entre aquellos derechos que corresponden a todas las personas o a todos los ciudadanos y los que corresponden solo a las personas o ciudadanos capaces de obrar. La importancia de las dos clasificaciones en razón del sujeto titular del derecho radica, en lo que aquí nos interesa, en que las especificaciones del *status personae* (en definitiva, las especificaciones del concepto de persona) funcionan como límites a la titularidad de los derechos. Hay derechos que corresponden a todas las personas, otros solo a los ciudadanos; y hay derechos que corresponden a todas las personas (o ciudadanos), mientras otros son solo para las personas (o ciudadanos) capaces de obrar.

Lo que debe quedar claro en cualquier caso es que la pertenencia de un derecho a una u otra categoría no es una relación conceptualmente necesaria, sino puramente positiva, en el sentido de que depende exclusivamente de las opciones del derecho positivo. O, dicho de otra manera, pasando del lenguaje jurídico al lenguaje político, la pertenencia de un derecho a una u otra categoría es fruto de una decisión política adoptada bajo ciertas condiciones históricas concretas.

Lo mismo sucede con el vínculo entre *status civitatis* y nacionalidad. Los Estados modernos se vinculan con los individuos a través de la categoría mediadora de la *nacionalidad*. Como ya hemos dicho, la fuente del *status civitatis* es la nacionalidad: son ciudadanos de un Estado sus nacionales. Sin embargo, no hay ninguna razón que impida asociar los

derechos de ciudadanía a un criterio diferente de la nacionalidad como, por ejemplo, la residencia continuada en el territorio durante cierto tiempo (Penchaszadeh & Sander, 2021).

Desde la desaparición de la esclavitud, la personalidad ya no es un criterio limitativo entre individuos de la especie humana, pues todos los seres humanos son reconocidos como personas. Por ello, la limitación en los derechos fundamentales se da a través de la capacidad de obrar y de la ciudadanía. El primero de los criterios limita la capacidad de obrar a los menores, los enfermos mentales y otras personas que tienen sus facultades alteradas; el segundo excluye a determinadas personas del *status civitatis*.

Desde la aparición del discurso liberal de los derechos fundamentales, con las revoluciones de los siglos XVII y XVIII, los derechos civiles fueron proclamados como derechos de la persona. Esta extensión tenía un valor ideológico: pretendía dotar de mayor universalidad al discurso de los derechos con un coste muy bajo, ya que en ese momento no era pensable la inmigración masiva que haría que los recién llegados reivindicaran su participación en esos derechos. Sin embargo, no sucedió lo mismo con los derechos políticos, que quedaron reservados a los ciudadanos. La aparición posterior de otras categorías de derechos (derechos sociales, derechos de tercera generación) requirió determinar si estos se adscribirían al estatuto de la persona o al estatuto del ciudadano.

En el derecho internacional y en los derechos internos de los Estados de derecho contemporáneos puede observarse un cierto patrón en la distribución de los derechos. Los derechos civiles corresponden a todas las personas⁴, los derechos de tercera generación suelen amparar también a todas las personas, y los sociales corresponden a veces a todas las personas y otras solo a los ciudadanos. Finalmente, y esto es lo que aquí nos interesa centralmente, los derechos políticos siguen estando reservados a los ciudadanos: a aquella categoría de personas a quienes el derecho reconoce el *status civitatis* y que coincide con la categoría de los nacionales.

La Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), por ejemplo, establece que toda persona tiene derecho «a participar en el gobierno de su país» (art. 21)⁵. En el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966, art. 25) y en la Convención Americana sobre Derechos

4 Aunque es cierto, de manera general, que los derechos civiles corresponden a todas las personas, existen algunas excepciones que de modo indirecto vienen a introducir un matiz fundamental. Los derechos de circulación y de residencia en el territorio del Estado, por ejemplo, solo se reconocen a los ciudadanos. Así, se introduce una restricción de gran importancia a otros derechos. En efecto, el discurso jurídico tiene la siguiente forma: «Todas las *personas* que están en este territorio tienen estos derechos civiles, estos derechos sociales y estos derechos de tercera generación. Pero solo quienes son *ciudadanos* tienen derecho a estar en este territorio».

5 Énfasis añadido, entendiendo que *su país* es el país de su nacionalidad.

Humanos (1969, art. 23) los derechos a participar en la dirección de los asuntos públicos, votar y ser elegidos, así como el de tener acceso a las funciones públicas, están reservados a «los ciudadanos».

Ahora bien, los procesos de extensión de los derechos políticos de las personas migrantes en los países de destino permiten dar cuenta de un desacople progresivo de la ciudadanía y la nacionalidad en los órdenes democráticos actuales. Aunque el ingreso de las personas migrantes a la comunidad política es limitado y condicional, sin duda somos testigos de la emergencia de nuevas dinámicas político-electorales posnacionales que reconfiguran el campo de la ciudadanía (Penchaszadeh & Sander, 2021).

El reconocimiento de derechos políticos con una base diferente a la nacionalidad (en el caso que aquí estudiaremos, con base en la residencia) da cuenta de que las transformaciones en la ciudadanía están llevando a una transnacionalización del concepto (Penchaszadeh & Sander, 2021). La participación de quienes, por definición, estaban excluidos de la categoría de la ciudadanía basada en la nacionalidad en procesos políticos históricamente reservados a las personas nacionales hace aflorar la idea de una *ciudadanía transnacional* (Soysal, 1994) que, no obstante, no pone en cuestión la existencia misma del Estado-nación ni la distinción general (que sigue siendo operativa en muchos otros campos) entre nacionales y extranjeros.

Por otra parte, aunque no podemos detenernos con detalle en este aspecto, debe tenerse en cuenta que la dimensión normativa (por ejemplo, la concesión de derechos de participación electoral a migrantes mediante una ley) no es la única faceta ni la única dimensión en juego de la ciudadanía. Como han mostrado estudios previos, las fronteras de la integración en la comunidad política no están solo en el campo formal, sino que se juegan también en las dinámicas de reconocimiento cultural (Kymlicka, 1995; Arlettaz, 2014b; Beaman, 2016) y, por supuesto, en las complejas formas de interrelación entre ciudadanía formal, reconocimiento cultural e inserción en el mercado (Deckard & Heslin, 2016).

II.2. Nacionalidad y derechos políticos en el constitucionalismo argentino: una relación no totalmente excluyente

En la Argentina, desde la Constitución de 1853-1860 (que rige, con sucesivas reformas, hasta el día de hoy), el principal criterio para determinar la nacionalidad argentina es el nacimiento en el territorio⁶. La Constitución acepta, pues, el criterio del *ius soli*: son argentinos quienes

6 Para una historia del régimen argentino de nacionalidad, ver Arlettaz (2019).

han nacido en suelo argentino (Constitución de 1853-1860, art. 67, inc. 11; art. 75, inc. 12)⁷.

Ahora bien, la misma Constitución de 1853-1860 trazó un plan de población del territorio a través de la inmigración. En concordancia con este propósito, estableció una vía muy generosa de naturalización; es decir, de adquisición no originaria de la nacionalidad, cumpliendo ciertos requisitos⁸. En general, uno de los requisitos exigidos es haber residido determinado tiempo en el país. Algunos países exigen cinco, diez o quince años de residencia para obtener la naturalización. En la Argentina, desde la Constitución de 1853-1860, ese periodo es mucho más breve: quien ha residido dos años continuos en el territorio argentino puede obtener la nacionalidad argentina por vía de naturalización (art. 20).

Por otra parte, la Constitución argentina de 1853-1860 equiparó a las personas extranjeras que habitan el país con las personas nacionales en lo que se refiere a los derechos civiles. Así, según dispone la Constitución en un texto que permanece inalterado desde 1853, los extranjeros

gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes (art. 20).

Sin embargo, la Constitución de 1853-1860 no equiparó a los extranjeros con los nacionales en lo que se refiere a los derechos políticos. Los derechos políticos son fundamentales para la integración en la medida en que permiten la protección de derechos ya reconocidos y la conquista de nuevos derechos. En definitiva, los derechos políticos son una parte esencial del *derecho a tener derechos*. Los derechos políticos están regulados por la antigua Ley N° 346, Ley de Ciudadanía y Nacionalidad, de 1869. En su redacción original, los derechos políticos eran reconocidos a los argentinos que hubiesen cumplido los 18 años de edad (art. 7). Hasta la adopción de la Ley N° 13.010, Ley de Voto Femenino, de 1947, los derechos políticos estaban además limitados a los varones.

Nunca, a lo largo de la historia constitucional argentina, se reconoció a las personas extranjeras el derecho a participar en la vida política del Estado federal. La Constitución de 1949 mantuvo el derecho a pedir la naturalización luego de transcurridos dos años de residencia en el país y agregó, además, un curioso supuesto de naturalización automática, salvo manifestación en contrario, tras cinco años de residencia (art. 31). Sin embargo, la Constitución peronista, al mismo tiempo que mostraba

7 En este caso, después de la reforma de 1994.

8 Para un estudio sobre la naturalización en el contexto argentino, ver Penchaszadeh y Courtis (2016).

su voluntad de convertir a las personas migrantes en argentinas, incluso sin el concurso de la voluntad expresa de estas, manifestaba una desconfianza hacia las personas naturalizadas, quienes solo gozaban de los derechos políticos después de cinco años de haber obtenido la nacionalidad (art. 31). El nuevo texto constitucional fue especificado por la Ley N° 14.354, Ley de Naturalización y Ciudadanía Argentina, de 1954.

La Constitución y la legislación peronistas fueron abrogadas tras el derrocamiento de Perón. No obstante, la Ley N° 21.795, Ley de Nacionalidad y Ciudadanía, de 1978, adoptada por la última dictadura, que estuvo en vigor hasta la recuperación del orden constitucional, siguió los pasos de la Constitución peronista en lo que se refiere a los derechos políticos de los naturalizados. En ese sentido, para poder disfrutar de tales derechos, era necesaria una solicitud expresa al tribunal competente una vez que hubieran transcurrido tres años desde la obtención de la nacionalidad y siempre que los naturalizados tuvieran cinco años de residencia legal continuada en el país (art. 10).

La recuperación democrática supuso el restablecimiento de la antigua Ley N° 346, que solo reconoce derechos políticos a las personas nacionales. La modificación más significativa fue la introducida por la Ley N° 26.774, Ley de Reforma a la Ley de Ciudadanía y Nacionalidad, de 2012, que redujo de 18 a 16 años la edad requerida para el ejercicio de los derechos políticos (art. 7). La Ley N° 25.871, Ley de Migraciones, de 2004, contiene a su vez solamente una disposición genérica según la cual el Estado debe facilitar, «de conformidad con la legislación nacional y provincial en la materia, la consulta o participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales donde residan» (art. 11). El decreto N° 616/2010, Decreto Reglamentario de la Ley de Migraciones, de 2010, obliga al Ministerio del Interior, a través de la Dirección Nacional de Migraciones o de los gobiernos locales —mediante la firma de convenios—, a adoptar «las medidas necesarias para informar a los extranjeros respecto de las condiciones y requisitos del ejercicio del derecho al voto» (art. 11). Asimismo, según el mismo artículo, el Ministerio del Interior debe promover las acciones necesarias para «garantizar distintas formas de participación real y efectiva en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales de los extranjeros residentes en ellas».

Ahora bien, el hecho de que la Constitución nacional y la legislación federal reserven los derechos políticos al colectivo nacional no impide a los gobiernos locales extender esos derechos a las personas extranjeras. De hecho, la gran mayoría de las constituciones provinciales hoy vigentes reconocen a los migrantes el derecho al sufragio activo (derecho

a elegir) y/o al sufragio pasivo (derecho a ser elegido/a), principalmente en relación con las elecciones municipales.

El reconocimiento de los derechos políticos a nivel local aparece ya en varias constituciones provinciales adoptadas a lo largo del siglo XX. Por ejemplo, la Constitución de Mendoza de 1916 (art. 19) y la Constitución de Santa Fe de 1962 (arts. 29-30), ambas todavía vigentes, incluyen el derecho de las personas extranjeras a elegir y ser elegidas en elecciones municipales. Ahora bien, algunas constituciones impusieron a los migrantes requisitos adicionales que los nacionales no estaban obligados a cumplir. Por ejemplo, la Constitución de Entre Ríos de 1933 exigía a los extranjeros, como requisito para la inscripción en el registro municipal de electores, saber leer y escribir el idioma nacional, tener dos años de residencia inmediata en el municipio y reunir alguna de las siguientes cualidades: ser contribuyente de impuestos directos o contribuciones, estar casado con mujer argentina, ser padre de hijos argentinos o ejercer profesión liberal (art. 183).

De todas formas, las restricciones rigurosas impuestas a las personas extranjeras para acceder al sufragio activo tienden a desaparecer. Así, desde 2008 la Constitución de Entre Ríos solo exige saber leer y escribir el idioma nacional y tener dos años de residencia inmediata en el municipio (art. 251). Los mismos requisitos aparecen en la Constitución de Chaco de 1994 (art. 192) y en la Constitución de Corrientes de 2007 (art. 223). La Constitución de Catamarca de 1988 pide saber leer y escribir el idioma nacional y tener cuatro años de residencia inmediata (art. 251). Otras constituciones exigen solamente el requisito del tiempo de residencia inmediata: un año en la Constitución de San Luis de 1987 (art. 269); dos años en la Constitución de San Juan de 1986 (art. 248), en la de Salta de 1998 (art. 173), en la de Santiago del Estero de 2005 (art. 214) y en la Constitución de Neuquén de 2006 (art. 284); y tres años en la Constitución de Río Negro de 1988 (art. 237).

La eliminación del rigor de los requisitos, no obstante, no ha sido generalizada. Por ejemplo, la Constitución de Misiones de 1958, aún vigente, exige para la inscripción en el registro municipal de electores extranjeros saber leer y escribir el idioma nacional, tener tres años de residencia inmediata en el municipio y reunir alguna de las siguientes cualidades: ser contribuyente de impuestos directos, o tener cónyuge o hijo argentino (art. 164). La de Chubut de 2010, además de la exigencia de saber leer y escribir el idioma nacional y tener tres años de residencia inmediata, pide ejercer alguna actividad lícita y cumplir alguno de los requisitos extra enumerados (ser contribuyente, tener cónyuge o hijos argentinos, u ocupar un cargo directivo en una asociación reconocida) (art. 242). Y la Constitución de Jujuy de 1986 requiere a las personas

151

NOTAS
SOCIOJURÍDICAS
SOBRE EL ALCANCE
DEL VOTO
MIGRANTE EN LA
CIUDAD DE
BUENOS AIRES

SOCIO-LEGAL NOTES
ON THE SCOPE OF
THE MIGRANT VOTE
IN BUENOS AIRES
CITY

extranjeras ser contribuyentes y tener dos años de residencia inmediata para poder votar en las elecciones municipales (art. 187).

Otras constituciones solo mencionan de manera genérica el derecho al voto de las personas extranjeras en las elecciones municipales, dejando a una ley posterior la determinación de los requisitos. Es el caso, por ejemplo, de la ya mencionada Constitución de Santa Fe de 1962 (arts. 29-30), de la Constitución de Córdoba de 2001 (art. 183) o de la de Tucumán de 2006 (art. 143). En Santa Fe, la Ley N° 13.461, Ley de Régimen Electoral de Santa Fe, de 2014, exige a las personas extranjeras tener dos años de residencia efectiva para participar en las elecciones de municipios y uno para participar en elecciones de comunas (art. 21). En Tucumán, la Ley N° 7.948, Ley de Voto de Extranjeros en Tucumán, de 2007, exige dos años de residencia inmediata en la provincia para votar en las elecciones municipales (art. 1). La Constitución de Tierra del Fuego de 1991, por su parte, indica que los municipios con autonomía institucional pueden otorgar el derecho a elegir, pero no a ser elegido, a las personas extranjeras (art. 175).

En otras provincias, la participación de los y las migrantes en las elecciones municipales no está prevista en la constitución provincial, pero sí en otras leyes locales. Así sucede en La Pampa, donde la Ley N° 1.197, Ley de Voto de Extranjeros en La Pampa, de 1989, exige seis años de residencia inmediata en la provincia y tres en la comuna en la que se desea votar (art. 1). La situación es semejante en La Rioja, donde la Ley N° 8.212, Ley de Voto de Extranjeros en La Rioja, de 2007, permite a los extranjeros participar en todas las elecciones, siempre que sepan leer y escribir el idioma nacional y tengan dos años de residencia inmediata en la provincia (art. 1).

En muchas provincias persisten también restricciones al sufragio pasivo. La Constitución de San Juan de 1986 (art. 245), la Constitución de Neuquén de 2006 (art. 286) y la de Chubut de 2010 (art. 242) requieren a las personas extranjeras cinco años de residencia para ser concejales, mientras que a los nacionales solo se les exigen dos (Neuquén y Chubut) o no se les exige ninguno (San Juan). La Constitución de Corrientes de 2007 no permite que los migrantes sean intendentes ni que haya más de un tercio de extranjeros en los concejos deliberantes (art. 222). El mismo límite aparece en la Constitución de Chubut de 2010 (art. 229). La Constitución de Neuquén de 2006 no permite más de tres personas migrantes en el concejo deliberante (art. 286). La Constitución de Mendoza de 1916 establece que en los concejos municipales no puede haber más de dos extranjeros (art. 199). Y en La Rioja, las personas migrantes solo tienen derecho a ser elegidas como concejales y no pueden superar un tercio del cuerpo (Ley N° 8.212, 2000, art. 73).

El derecho de los migrantes a participar en la vida política más allá del ámbito municipal es todavía embrionario. En 1994, la Constitución de la Provincia de Buenos Aires reconoció el derecho de voto de los extranjeros en las elecciones municipales, siempre que supieran leer y escribir y tuvieran dos años de residencia inmediata en el municipio (art. 191); sin embargo, permitió que la ley determinara otras categorías de elecciones en las que pudieran participar (art. 59). A partir de esta habilitación, la legislatura provincial aprobó la Ley N° 11.700, Ley de Régimen Electoral de Extranjeros en Buenos Aires, de 1995, que confirió el derecho de voto a las personas migrantes en todos los niveles, incluyendo los consejos escolares, las elecciones municipales y las elecciones ejecutivas y legislativas provinciales (art. 1).

La inscripción en el registro de electores es automática (art. 3), a condición de saber leer y escribir el idioma nacional y tener dos años de residencia inmediata en la provincia (art. 1). La ley no exige expresamente la regularidad migratoria como requisito de inscripción, pero esta solo puede efectuarse mediante la identificación con el documento nacional de identidad (art. 2), por lo que, en los hechos, solamente las personas que se encuentran en situación migratoria regular pueden inscribirse. Por otra parte, en lo referente al sufragio pasivo, de acuerdo con las disposiciones constitucionales, las personas extranjeras solo son elegibles para el cargo de concejal; sin embargo, se les exigen cinco años de residencia en el distrito (mientras que a los nacionales se les pide un año de domicilio anterior a la elección) (art. 191). En cambio, los extranjeros no pueden ser diputados (art. 71), senadores (art. 76), gobernadores (art. 119), intendentes municipales (art. 191) ni miembros de los consejos escolares (art. 203), ya que para todos estos cargos es requisito tener nacionalidad argentina⁹.

Por último, puede mencionarse el caso de Córdoba. Como ya se dijo, la Constitución de Córdoba de 2001 solo previó el derecho al voto de migrantes en las elecciones municipales; sin embargo, la misma Constitución determinó, de manera genérica, que los extranjeros tienen los mismos derechos que los nacionales (art. 21). Con esta base, la Ley N° 9.571, Ley Electoral de Córdoba, de 2008, extendió el derecho al sufragio en las elecciones provinciales a las personas extranjeras con residencia permanente y continua en la provincia de al menos cinco años (art. 9), aunque en este caso la inscripción en el registro de electores no es automática, sino que debe ser solicitada (art. 9). Para la participación en las elecciones municipales, en cambio, la Ley N° 8.102, de 1991, había establecido el requisito de dos años de residencia inmediata en

NOTAS
SOCIOJURÍDICAS
SOBRE EL ALCANCE
DEL VOTO
MIGRANTE EN LA
CIUDAD DE
BUENOS AIRES

SOCIO-LEGAL NOTES
ON THE SCOPE OF
THE MIGRANT VOTE
IN BUENOS AIRES
CITY

⁹ Para un estudio más detallado de la situación en la provincia de Buenos Aires, ver Pacecca (2017).

el municipio o la comuna al momento de solicitar la inscripción en el registro de electores (arts. 129 y 212)¹⁰.

La situación normativa que se acaba de esbozar coloca al caso argentino en sintonía con otros países del entorno. Muchos países latinoamericanos han reconocido en textos normativos recientes el derecho al sufragio activo a las personas extranjeras. Algunos países, como Chile, Ecuador o Uruguay, han reconocido este derecho respecto de todo tipo de elecciones; otros, como Colombia, Paraguay, Perú o Venezuela, solo lo han hecho respecto de las elecciones locales (municipales, distritales, etc.). En general, las personas extranjeras deben cumplir algún requisito previo para ejercitar el derecho al sufragio, tales como un tiempo previo de residencia (que va de dos a quince años, según el país) o un tipo específico de permiso de residencia (por ejemplo, algunos países solo permiten el derecho de voto a quienes tienen un permiso de residencia permanente). Ciertos países, finalmente, condicionan el derecho al sufragio al requisito de la reciprocidad por parte del Estado de la nacionalidad de la persona extranjera¹¹.

III. CIUDADANÍA MIGRANTE LOCAL: LA CONFORMACIÓN DE LA COMUNIDAD POLÍTICA EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

Aunque la ciudad de Buenos Aires no es una provincia, el régimen de autonomía del que goza desde la reforma de la Constitución Nacional en 1994 es más parecido al de un gobierno provincial que al de uno municipal. Antes de esta reforma, la ciudad de Buenos Aires estaba sometida directamente a la jurisdicción del Gobierno federal. Aunque existía un Concejo Deliberante elegido por el voto de los habitantes de la ciudad, el jefe del Ejecutivo (usualmente conocido como «intendente») era nombrado directamente por el presidente de la república. En 1987, sin embargo, una ley nacional aplicable solo a la ciudad de Buenos Aires reconoció a las personas extranjeras el derecho a votar en las elecciones locales, a condición de haberse inscrito en el Registro de Electores Extranjeros creado por la misma Ley N° 23.510, Ley sobre el Voto de Extranjeros en la Ciudad de Buenos Aires, de 1987.

En 1996, la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires otorgó el derecho al voto a los extranjeros residentes en la ciudad en las mismas condiciones que a los nacionales allí empadronados, de acuerdo a los términos establecidos por la ley (art. 62). Esta disposición constitucional supuso reconocer el derecho al sufragio activo para todas

¹⁰ La descripción que hemos hecho sobre los derechos políticos de los extranjeros a nivel provincial y municipal, aunque bastante extensa, no es exhaustiva. Para más detalles, ver Pericola (2015), y Pericola y Camaño Rivas (2021).

¹¹ Al respecto, ver el estudio comparativo de Arce Jiménez (2012).

las categorías de cargos electivos de la ciudad: el jefe de gobierno, los legisladores y los comuneros. Para permitir el ejercicio de este derecho, la Ley N° 334, del año 2000, creó el Registro de Electoras Extranjeras y Electores Extranjeros, que debía estar a cargo del Tribunal Electoral de la Ciudad y, hasta que este se constituyera, del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad (art. 1). La inscripción en el Registro era voluntaria (art. 2), pero una vez realizada existía el deber de votar en las elecciones locales (art. 9).

Para poder inscribirse era necesario tener el carácter de residente permanente según la legislación migratoria federal, acreditar tres años de residencia en la ciudad de Buenos Aires y tener registrado en el documento nacional de identidad (DNI argentino) el último domicilio real en la ciudad (art. 2). La Ley N° 334, sin embargo, fue prevista como una norma de transición hasta tanto se dictara el Código Electoral de la Ciudad, que debía regular íntegramente los procesos electorales a nivel local (incluyendo las condiciones de participación de las personas migrantes). Estos procesos seguían rigiéndose, mientras tanto, por la legislación nacional dictada por el Gobierno federal antes del reconocimiento de la autonomía local, salvo en aquellos aspectos modificados por leyes locales (como sucedió, efectivamente, con el voto migrante).

Algunos estudios han señalado que, a pesar de que en teoría la inscripción en el Registro podía hacerse con la simple acreditación del cumplimiento de los requisitos legalmente establecidos, existían obstáculos efectivos a su implementación. Estos tenían que ver con la necesidad de conocer la existencia del derecho y los requisitos para la inscripción, la existencia de un horario restringido para realizar la inscripción (que coincide, generalmente, con el horario laboral de la mayoría de las personas migrantes) y la necesidad de contar con las competencias necesarias para hacer frente a la burocracia propia de las agencias estatales (Fernández Bravo, 2017, p. 116; Penchaszadeh & Sander, 2021, p. 21). No debe extrañar, pues, que en las elecciones de 2017 y 2019 los extranjeros representaran menos del 1 % del padrón electoral, a pesar de que su peso demográfico en la ciudad se estimaba en un 13 % (Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, 2018, 2019a; Penchaszadeh & Rivadeneyra Palacios, 2019).

Los derechos políticos reconocidos a las personas migrantes en la ciudad, sin embargo, solo avanzaron en la dimensión del sufragio activo. De acuerdo con la Constitución de la ciudad, para ser diputado se requiere tener nacionalidad argentina nativa, por opción o por naturalización (y, en este último caso, tener como mínimo cuatro años de ejercicio de la ciudadanía argentina) (art. 70). Para ser jefe de gobierno los requisitos son todavía más estrictos: es necesario ser tener nacionalidad argentina nativa o por opción, de manera que las personas naturalizadas no

NOTAS
SOCIOJURÍDICAS
SOBRE EL ALCANCE
DEL VOTO
MIGRANTE EN LA
CIUDAD DE
BUENOS AIRES

SOCIO-LEGAL NOTES
ON THE SCOPE OF
THE MIGRANT VOTE
IN BUENOS AIRES
CITY

pueden ocupar este cargo (art. 97). La Constitución no pone obstáculo a que las personas extranjeras sean miembros de las juntas comunales; sin embargo, la Ley N° 1.777, Ley Orgánica de Comunas, de 2005, ha reservado esta posibilidad a los nativos, por opción o por naturalización (en este último caso, a condición de tener al menos dos años de ejercicio de la ciudadanía) (art. 21).

La adopción del Código Electoral de la Ciudad era una cuenta pendiente desde la Constitución de 1996 y hubo varios intentos de legislación al respecto. En 2017, el gobierno de la ciudad presentó un proyecto elaborado en el marco de un proceso de consulta a especialistas e instituciones de la sociedad civil. Sin embargo, como han señalado estudios previos, los intereses de la comunidad migrante no fueron correctamente considerados (Penchaszadeh & Rivadeneyra Palacios, 2019). Las reivindicaciones tenían que ver, principalmente, con dos puntos básicos: la transformación de la inscripción voluntaria en el Registro de Electores en inscripción automática y la modificación de la Ley Orgánica de Comunas para permitir el sufragio pasivo en este nivel.

En octubre de 2018, la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sancionó, a través de la Ley N° 6.031, el primer Código Electoral de la ciudad. El Código incluyó la inscripción automática de las personas extranjeras en el Registro de Electores y Electoras Extranjeros de la ciudad de Buenos Aires, pero desestimó la propuesta de incluir instancias representativas del colectivo migrante (Penchaszadeh & Rivadeneyra Palacios, 2019; Penchaszadeh & Asurey, 2020; Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, 2019a).

De acuerdo con la nueva legislación, que entró en vigor en 2020 e impactó recién en las elecciones de 2021, la inscripción en el Registro de Electores es automática (Ley N° 6.031, art. 23) para los extranjeros que se encuentren dentro de la categoría administrativa de *residentes permanentes*, tengan un documento nacional de identidad y residan en la ciudad (art. 10). Se eliminó así el requisito de los tres años de residencia previa en la ciudad que había sido establecido por la anterior Ley N° 334. Por otra parte, de acuerdo con lo dispuesto por la Constitución de la ciudad, si bien la emisión del voto es teóricamente obligatoria (art. 62), el incumplimiento de este deber no acarrea sanción alguna en el caso de los extranjeros (Ley N° 6.031, art. 17). Una situación particular se da en relación con la edad necesaria para ejercer el derecho al voto. Según el Código Electoral, las personas argentinas nativas, argentinas por opción y extranjeras pueden ejercer este derecho a partir de los 16 años; sin embargo, las personas argentinas por naturalización pueden ejercerlo recién a partir de los 18 años (art. 9).

De acuerdo con el Código Electoral, el Poder Ejecutivo tiene que instrumentar medidas de capacitación y publicidad destinadas a las

entidades representativas que agrupan a migrantes y colectividades, que sean explicativas del derecho de las personas extranjeras residentes en la ciudad a votar en las elecciones locales, así como un programa para difundir este derecho entre la población migrante de la ciudad (art. 11).

Igualmente, según la cláusula transitoria sexta de la Ley N° 6.031, que aprobó el Código, la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires debía realizar una amplia campaña de difusión de los derechos políticos de las personas migrantes como paso previo a su entrada en vigor, promoviendo su inscripción en el Registro de Electores (que, como ya dijimos, no fue automática hasta la entrada en vigor del Código en 2020). En consecuencia, la Defensoría (2019b) creó el Programa para la Difusión, el Ejercicio y la Promoción de los Derechos Electorales de los Extranjeros en la ciudad de Buenos Aires.

La Ley N° 6.031 dispuso, a su vez, la creación de dos organismos electorales, el Instituto de Gestión Electoral (art. 1) y el Tribunal Electoral (art. 22), para garantizar la ejecución y el control judicial del proceso electoral en la ciudad de Buenos Aires. Cabe señalar que, hasta la fecha, no se han constituido estas nuevas instancias, debiendo el Tribunal Superior de Justicia y la Defensoría del Pueblo de la ciudad asumir transitoriamente algunas de las tareas dispuestas por la nueva normativa.

IV. EFECTOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL SISTEMA DE EMPADRONAMIENTO AUTOMÁTICO DE VOTANTES MIGRANTES

En este apartado se analiza la puesta en marcha del nuevo sistema de inscripción de votantes migrantes, así como los efectos institucionales y político-electorales de esta reforma. Si hasta ahora se indagó el marco regulatorio que determina el alcance y las características del voto migrante en la ciudad de Buenos Aires, en lo sucesivo se abordan las instancias burocrático-administrativas que en un plano concreto, institucional y práctico han traducido este mandato, así como algunas dimensiones del comportamiento político-electoral observable de la población migrante porteña en las últimas elecciones bajo este nuevo sistema.

IV.1. El análisis estático: la conformación del padrón electoral
El Código Electoral encomendó a la Secretaría Electoral del Tribunal Electoral la organización, confección y actualización del Registro de Electoras Extranjeras y Electores Extranjeros Residentes (art. 26). No obstante, ante la falta de implementación de esta agencia, el Tribunal Superior de Justicia de la ciudad asumió la tarea de operacionalizar el empadronamiento automático de migrantes, para lo cual celebró

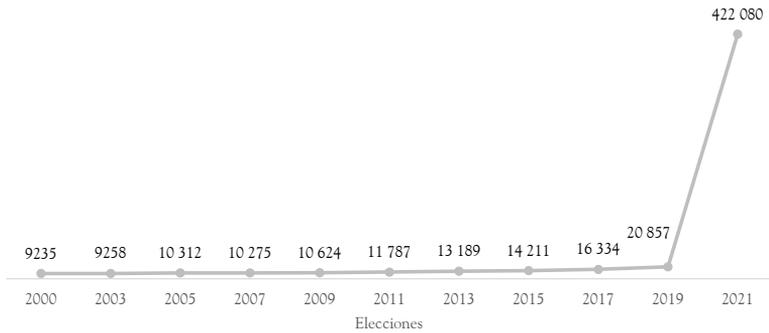
NOTAS
SOCIOJURÍDICAS
SOBRE EL ALCANCE
DEL VOTO
MIGRANTE EN LA
CIUDAD DE
BUENOS AIRES

SOCIO-LEGAL NOTES
ON THE SCOPE OF
THE MIGRANT VOTE
IN BUENOS AIRES
CITY

acuerdos con el Registro Nacional de las Personas y la Dirección Nacional de Migraciones, ambas instancias dependientes del Gobierno federal (Acordada Electoral N° 1, 2021); a la par que estableció un calendario flexible de depuración y rectificación del padrón de votantes migrantes habilitados.

La implementación del empadronamiento automático evidenció el importante peso numérico de la población migrante porteña que cuenta con una situación documentaria consolidada (es decir, con una residencia permanente), superando incluso las proyecciones más optimistas. Como puede apreciarse en el siguiente gráfico, el universo migrante, que bajo el anterior sistema voluntario de empadronamiento representaba menos del 1 % de la fuerza electoral de la ciudad (con poco menos de 21 000 votantes sobre un universo total de 2 583 527 votantes porteños en 2019), en 2021 alcanzó el 14,2 % del padrón de votantes porteños habilitados (al superar los 422 000 sobre un universo total de 2 972 846 votantes porteños). Así, en las últimas elecciones, el padrón de votantes migrantes creció 2000 %, constituyéndose en un acontecimiento político que suscitó por igual interés e inquietud respecto de cuál podía ser el comportamiento electoral de esta minoría, que bien podría inclinar la balanza de las elecciones porteñas (Penchaszadeh & Rivadeneyra Palacios, 2019).

Gráfico 1. Evolución del número de migrantes habilitados para votar en las elecciones locales de la CABA



Fuente: elaboración propia con base en datos disponibles en la página web del Tribunal Superior de Justicia de la CABA.

Como bien se desprende del *Informe sobre Voto Migrante en la Ciudad de Buenos Aires en 2021*, elaborado conjuntamente por la Defensoría del Pueblo de la ciudad y el Conicet (Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires & Red de Derechos Humanos del Conicet, 2022), el aumento exponencial del número de votantes migrantes habilitados también supuso desafíos burocrático-administrativos vinculados a la difusión e información acerca de la existencia y el alcance de este derecho

adquirido recientemente entre la población migrante, la capacitación de migrantes para fungir como autoridades de mesa, el diseño de un nuevo y profuso circuito de votación acorde al aumento del número de mesas y votantes, y un aspecto coyuntural que no puede soslayarse: la promoción de la participación en el contexto adverso de la pandemia (en el que se observó una importante caída de la tasa de participación del electorado nacional).

Como fuera señalado en el apartado II, la dimensión normativa (reconocimiento de los derechos al sufragio activo o pasivo en textos constitucionales y legales) es solo una de las dimensiones implicadas en el proceso de conformación de una ciudadanía transnacional mediante el ejercicio de los derechos de participación política. La dimensión normativa requiere la puesta en funcionamiento de las instancias burocrático-institucionales que posibilitan el ejercicio de los derechos (y que han sido someramente descritas para el caso de la ciudad de Buenos Aires en el apartado III) y, por supuesto, una eficaz acción de gestión por parte de estas instancias. Ahora bien, zanjados algunos de los principales desafíos burocrático-administrativos para operacionalizar el nuevo sistema, cabe ahora detenerse en la interacción de este entramado normativo-institucional con la población migrante porteña.

Con vistas a avanzar en una comprensión de la nueva fuerza electoral migrante emergente, es importante insistir desde el comienzo en su heterogénea composición interna. En el proceso de inscripción electoral de las personas migrantes, el Tribunal Superior de Justicia de la ciudad ha recabado información específica (nacionalidad de origen, edad, género, lugar de residencia) que, como veremos, resulta muy valiosa a la hora de analizar algunos comportamientos y tendencias en materia de participación político-electoral¹².

Respecto del origen nacional, el gráfico 2 muestra la preeminencia dentro del nuevo y engrosado padrón de las personas migrantes oriundas de Bolivia (22 %), Paraguay (20 %) y Perú (15 %), una tríada inmigratoria tradicional que concentra casi la mitad (47 %) del electorado migrante. El importante peso relativo de estas tres nacionalidades también puede observarse, incluso más acusado, en el padrón de votantes migrantes de la provincia de Buenos Aires (gráfico 3) que, junto con la ciudad de Buenos Aires, concentran la mayor cantidad de población migrante del país.

Una gran novedad de las elecciones de 2021 fue la incorporación de más de 43 000 personas venezolanas al padrón porteño. Mientras que en 2019 la tríada inmigratoria tradicional concentró el 65 % del padrón

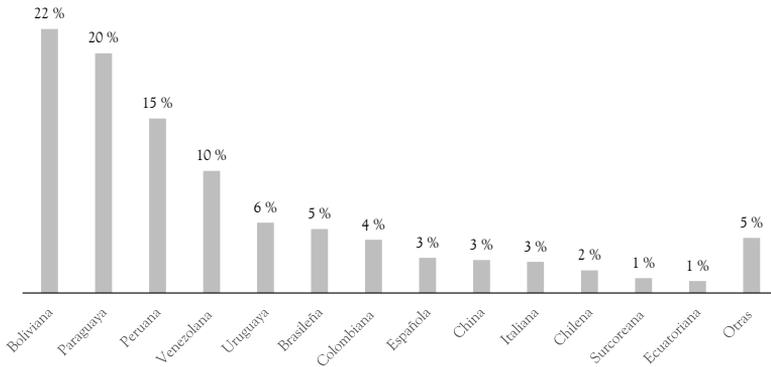
NOTAS
SOCIOJURÍDICAS
SOBRE EL ALCANCE
DEL VOTO
MIGRANTE EN LA
CIUDAD DE
BUENOS AIRES

SOCIO-LEGAL NOTES
ON THE SCOPE OF
THE MIGRANT VOTE
IN BUENOS AIRES
CITY

12 Se ha accedido a esta información a través de dos pedidos formales de acceso a la información pública elevados, en junio y noviembre de 2021, al Tribunal Superior de Justicia por Ana Paula Penchaszadeh en carácter de investigadora.

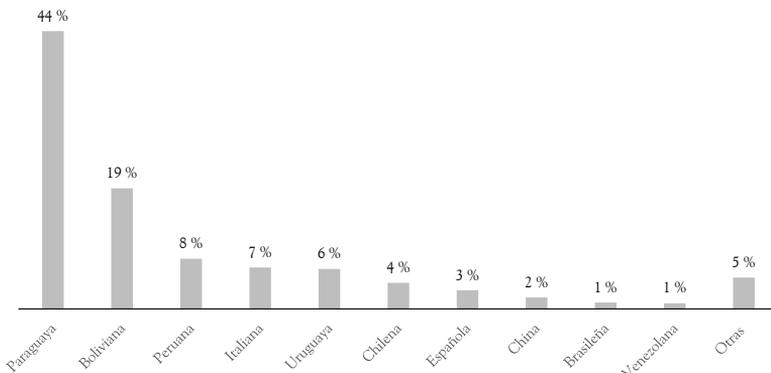
y la migración venezolana representó menos del 1 % (ubicándose en el doceavo lugar dentro del *ranking* de nacionalidades empadronadas al sumar solo 121 inscritos), con la implementación del nuevo sistema de empadronamiento automático en 2021 esta se hizo con el 10 % del padrón (ubicándose en cuarto puesto en el *ranking* de personas migrantes porteñas empadronadas). En paralelo, la tríada tradicional concentró el 47 %; es decir, no perdió su centralidad. Como bien puede apreciarse en el gráfico 3, no se observa esta misma incidencia del colectivo venezolano en el padrón de migrantes de la provincia de Buenos Aires.

Gráfico 2. Peso porcentual de las distintas nacionalidades de origen en el padrón de votantes migrantes de la CABA (elecciones de 2021)



Fuente: elaboración propia con base en información brindada por el Tribunal Superior de Justicia de la CABA en respuesta a un pedido de acceso a la información pública realizado el 19 de noviembre de 2021.

Gráfico 3. Peso porcentual de las distintas nacionalidades de origen en el padrón de votantes migrantes de la PBA (elecciones de 2021)



Fuente: elaboración propia con base en información provista por la Junta Electoral de la PBA en respuesta a un pedido de acceso a la información pública realizado en 19 de noviembre de 2021.

161

La emergencia del colectivo venezolano en el escenario político-electoral porteño de 2021 sorprende menos si se tiene en cuenta su derrotero en materia de regularización documentaria, como correlato burocrático de su presencia reciente y creciente en la Argentina. Según datos provistos por la Dirección Nacional de Migraciones (DNM)¹³, el peso porcentual de la migración venezolana dentro del conjunto de trámites de radicación resueltos por el Estado argentino fue creciendo desde 2016 hasta representar el 51 % en 2021¹⁴. A su vez, más del 70 % de las radicaciones tramitadas por venezolanos fueron cursadas en la sede de la ciudad de Buenos Aires y, de las radicaciones otorgadas a venezolanos en 2021, el 82 % correspondió a radicaciones permanentes, a diferencia de lo que se observó en 2020 y años previos, en los que la mayoría de las radicaciones otorgadas a este colectivo fueron temporarias (recordemos que la posesión de una radicación permanente es condición *sine qua non* para poder participar en la elección de autoridades locales de la ciudad).

Como ya hemos señalado, la dimensión normativa y la dimensión político-burocrática del reconocimiento de derechos políticos al colectivo migrante explican solo parcialmente el comportamiento electoral de este grupo. Es preciso tener en cuenta que la nacionalidad determina formas específicas de involucramiento político-electoral incorporadas en origen que, necesariamente, entran en diálogo y se combinan con la cultura político-electoral de destino. Por cultura político-electoral debe entenderse un conjunto de orientaciones, posturas, conocimientos y valoraciones relativas al sistema político y a sus diferentes actores que condiciona la relación de los sujetos con su entorno político (Almond & Verba, 1970, p. 31). Si bien algunos estudios han abordado la singularidad de ciertas culturas político-electorales de colectivos migrantes residentes en la Argentina, en general se han centrado en el voto transnacional para influir en las elecciones de sus países de origen (Halpern, 2003, 2012; Canelo, 2016-2017; Canelo *et al.*, 2012; Merenson, 2012; Ruíz Durán, 2020; Silva *et al.*, 2021).

Aunque este artículo se centra en las dinámicas de participación electoral en la Argentina, resulta interesante señalar que, según datos de la Encuesta Nacional Migrante de la Argentina (ENMA), los niveles de participación migrante en la elección de autoridades locales del país fueron sustantivamente más altos entre quienes informaron haber participado, a su vez, en la elección de autoridades de su país de origen; es decir, la participación político-electoral migrante se sinergia transnacionalmente y se potencia el involucramiento democrático en

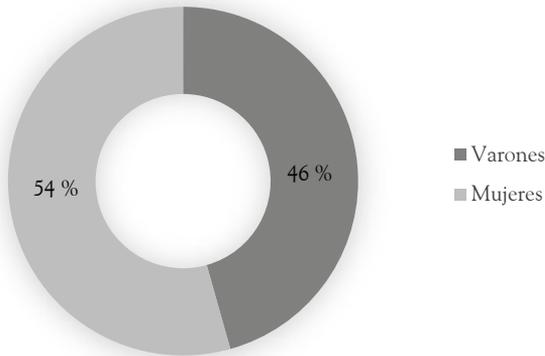
13 La Argentina ha facilitado la regularización migratoria y documentaria de las personas venezolanas al aplicar unilateralmente los Acuerdos de Residencia del Mercosur a este colectivo migrante.

14 Los datos aquí referenciados fueron provistos por la DNM en respuesta a una serie de pedidos de acceso a la información pública realizados entre enero de 2021 y febrero de 2022.

destino y origen según las distintas nacionalidades (RIOSP-DDHH, 2020). Dos cuestiones deberían investigarse con más detalle, en relación a las culturas político-electorales, según la nacionalidad de origen: la valoración general del sistema democrático representativo y las afinidades político-partidarias transnacionales entre origen y destino.

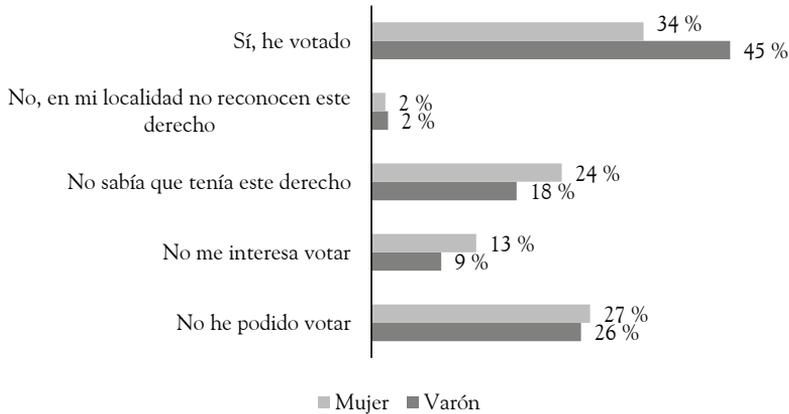
Otro aspecto central para dar cuenta de la heterogeneidad de la población migrante porteña empadronada es el género. El gráfico 4 da cuenta de una leve feminización del nuevo padrón de migrantes (54 % mujeres y 46 % varones), distribución que coincide con la de la población migrante residente en la Argentina (RIOSP-DDHH, 2020). Según la ENMA (gráfico 5), la tasa de participación electoral es comparativamente mucho más baja entre las mujeres (34 %) que entre los varones (45 %) y, en consecuencia, la desinformación y la renuencia a votar son más altas entre las primeras (26 % y 13 %) que entre los segundos (20 % y 9%).

Gráfico 4. Personas migrantes empadronadas en la CABA según género binario (elecciones de 2021)



Fuente: elaboración propia con base en información provista por el Tribunal Superior de Justicia de la CABA en respuesta a un pedido de acceso a la información pública realizado el 19 de noviembre de 2021.

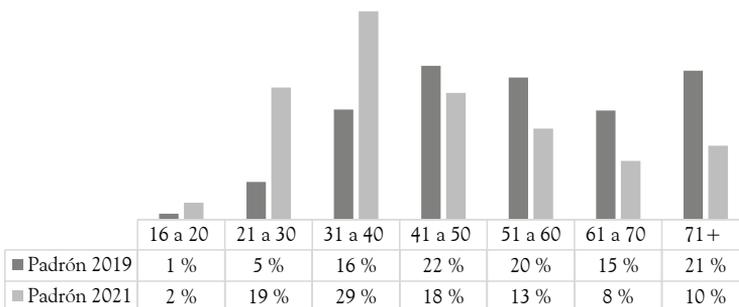
Gráfico 5. Participación político-electoral de la población migrante residente en la Argentina según género binario (ENMA de 2020)



Fuente: ENMA (2020, preguntas q_58 y q_1)¹⁵.

A nivel socio-etario, el próximo gráfico muestra la importancia de las franjas más jóvenes dentro del padrón de migrantes de 2021. Los grupos de 31 a 40 años y de 21 a 30 años son los más numerosos, concentrando casi la mitad del padrón; a su vez, casi el 80 % se encuentra en edad económicamente activa (es decir, tiene entre 21 y 60 años). Esta distribución etaria contrasta con la del padrón de 2019, donde las personas migrantes mayores de 51 años representaban el 56 % y las mayores de 71 años fueron el segundo grupo etario más numeroso (21 %).

Gráfico 6. Peso proporcional de los distintos grupos etarios de migrantes empadronados en la CABA (elecciones de 2019 y 2021)

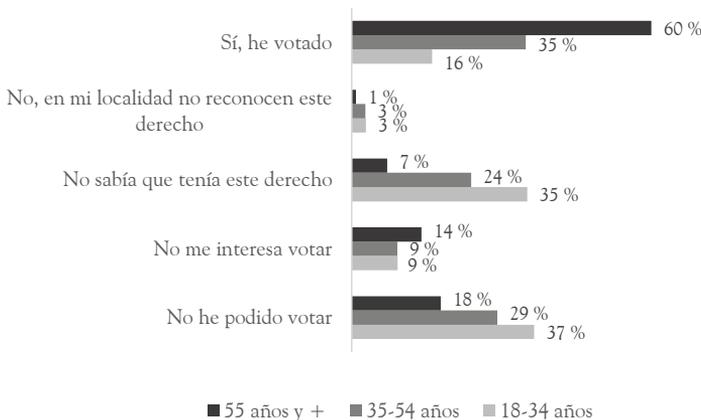


Fuente: elaboración propia con base en información provista por el Tribunal Superior de Justicia de la CABA en respuesta a dos pedidos de acceso a la información pública realizados el 1 de junio de 2021 y el 19 de noviembre de 2021.

¹⁵ Número de respondientes: 2233 (RIOSP-DDHH, 2020).

La ENMA también ofrece información interesante para interpretar esta mayor incidencia de los grupos etarios más envejecidos dentro del padrón de 2019 (constituido bajo el sistema de empadronamiento voluntario). Como puede apreciarse en el siguiente gráfico, a la hora de ejercer el voto a nivel local, las personas mayores de 55 años registran niveles más altos de participación electoral (61 %) y, consecuentemente, niveles más bajos de desinterés (14 %), desconocimiento (7 %) y otras dificultades (18 %). Podría deducirse, entonces, que la participación político-electoral refleja la consolidación de procesos de integración local directamente relacionados con el acceso a la regularidad documentaria, la construcción de redes sociocomunitarias, el involucramiento en la política local y la gestación activa de una cultura político-electoral trans y posnacional. La integración local requiere tiempo (una dimensión implícita en la edad, pues la decisión de migrar es asumida mayormente por personas jóvenes). Si bien el empadronamiento automático borró el factor de voluntariedad (que bien podría ser indicativo del interés electoral), la dimensión etaria podría seguir siendo un factor importante a la hora de explicar los distintos niveles de participación electoral efectiva al interior de la población migrante porteña.

Gráfico 7. Participación de la población migrante en las elecciones locales en la Argentina según rangos etarios (ENMA de 2020)



Fuente: ENMA (2020, pregunta q_58 y q_2)¹⁶.

En el siguiente gráfico, a su vez, se observa la desigual distribución geoespacial de la población migrante empadronada en la ciudad de Buenos Aires: en las principales comunas de la zona sur de la ciudad (1, 3, 4, 7 y 8) se concentra el 53 % de votantes migrantes habilitados, distribuyéndose el resto entre las otras diez comunas.

16 Número de respondientes: 2303 (RIOSP-DDHH, 2020).

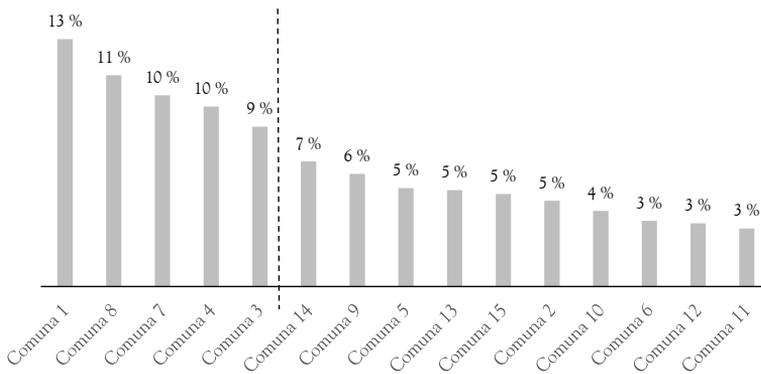
Este particular emplazamiento geoespacial debe analizarse junto con factores socioeconómicos y, puntualmente, con las dificultades que enfrenta la población migrante para acceder a la vivienda y a soluciones habitacionales regladas y formales. Efectivamente, las comunas del sur son las menos desarrolladas y aquellas donde se concentran los principales barrios populares porteños¹⁷.

165

NOTAS
SOCIOJURÍDICAS
SOBRE EL ALCANCE
DEL VOTO
MIGRANTE EN LA
CIUDAD DE
BUENOS AIRES

SOCIO-LEGAL NOTES
ON THE SCOPE OF
THE MIGRANT VOTE
IN BUENOS AIRES
CITY

Gráfico 8. Porcentaje de personas migrantes empadronadas en la CABA por comuna (elecciones de 2021)



Fuente: elaboración propia con base en información provista por el Tribunal Superior de Justicia de la CABA en respuesta a un pedido de acceso a la información pública realizado el 19 de noviembre de 2021.

IV.2. El análisis dinámico: la participación electoral

Hasta aquí se ha realizado un análisis «estático» del nuevo padrón de electores migrantes de la ciudad de Buenos Aires. Un análisis dinámico de los efectos político-electorales de la puesta en marcha del nuevo padrón debe observar las modalidades concretas de participación de votantes migrantes en los comicios y, puntualmente, la relación entre el número de personas empadronadas y el número de votos emitidos; es decir, la tasa de participación. Si bien el número de votos emitidos creció casi nueve veces de 2019 a 2021 (pasando de 8965 a 79 128), al comparar el número de votos emitidos con el de personas empadronadas se evidencia que la tasa de participación migrante cayó un poco más de veinticuatro puntos porcentuales (de 43 % en 2019 a 18,7 % en 2021).

¹⁷ Para mayor información, ver Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires (2019).

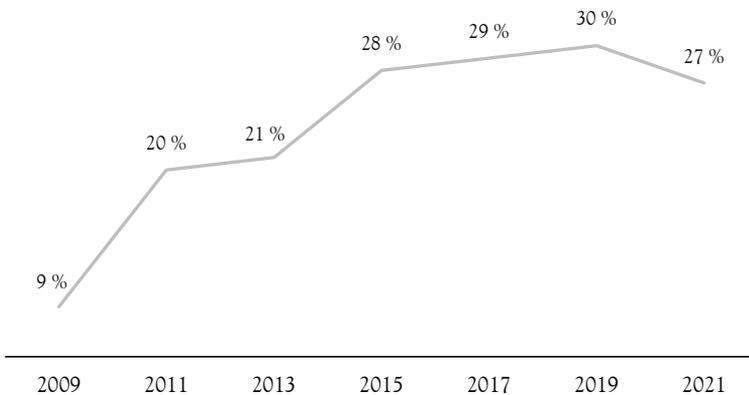
Gráfico 9. Participación electoral de la población migrante en las elecciones generales de la CABA (elecciones generales 2013-2021)



Fuente: elaboración propia con base en datos disponibles en la página web del Tribunal Superior de Justicia de la CABA.

Para evaluar esta «baja» tasa de participación electoral migrante en 2021 (18,7 %) vale la pena tener en cuenta que cuando la provincia de Buenos Aires implementó por primera vez el empadronamiento automático de migrantes en 2009, la participación migrante fue del 9 %. Como bien puede observarse en el gráfico 8, con el paso de los años y la consolidación de una cultura político-electoral, cada vez más personas migrantes bonaerenses han ejercido su derecho al voto. Este crecimiento ha sido paulatino pero constante, alcanzando una tasa de participación del 30 % recién en 2019. En 2021 se produjo una leve contracción de esta tasa (27 %), en consonancia con el comportamiento electoral de los votantes nacionales en el contexto de pandemia (tendencia que también se observó entre los votantes nacionales de la ciudad de Buenos Aires).

Gráfico 10. Evolución de la tasa de participación electoral de la población migrante en la PBA (2009-2021)



Fuente: elaboración propia con base en datos provistos por la Junta Electoral de la PBA.

El siguiente cuadro muestra la variación de la tasa de participación electoral de la población migrante residente en la ciudad de Buenos Aires por comuna en las elecciones generales de 2021. Mientras que en las comunas con mayor presencia migrante (1, 3, 4, 7 y 8) la tasa de participación fue más alta (20% en promedio) que la media total (18,7%), con un pico importante de participación dentro de la comuna 8 (24,8%), en el resto de las comunas —que se caracterizan por poseer menos población migrante habilitada para votar— el promedio de participación electoral fue inferior a la media (17,5 % sobre 18,7 %).

Cuadro 1. Niveles de participación migrante por comuna (elecciones generales de la CABA 2021)

Comuna	1	2	3	4	5	6	7	8
Tasa de participación (%)	17,8	14,3	17,1	19,1	18,1	18,0	20,2	24,8
Comuna	9	10	11	12	13	14	15	Total
Tasa de participación (%)	19,6	16,4	18,0	17,6	17,5	16,0	19,4	18,7

Fuente: elaboración propia con base en datos del Tribunal Superior de Justicia de la CABA en respuesta a un pedido de acceso a la información pública realizado el 19 de noviembre de 2021.

Finalmente, con base en la diferencia entre el número de personas empadronadas y el de votos emitidos, es posible distinguir la fuerza electoral potencial de la fuerza electoral efectiva. Así, mientras que en 2021 la fuerza electoral migrante potencial fue del 14,2 % (peso de votantes migrantes habilitados sobre el universo total de personas porteñas empadronadas), la fuerza electoral migrante efectiva fue solo del 4,1 % (peso del voto migrante sobre el total de votos emitidos). Ahora bien, en comparación con las elecciones de 2019, a pesar de que la participación fue muy alta (43 %), la fuerza electoral migrante efectiva fue apenas del 0,4 %, ya que la fuerza electoral potencial base era entonces muy baja (0,8 %). En otras palabras, respecto de 2019, la fuerza electoral migrante efectiva (impacto de los votos migrantes emitidos sobre el total de los votos emitidos en la ciudad de Buenos Aires) creció diez veces en 2021 (pasando de 0,4 % a 4,1 %).

En un futuro, con vistas a comprender los niveles de participación político-electoral de las personas migrantes porteñas, es preciso tener en cuenta otros factores que impactan directamente en su ejercicio. Algunos de ellos ya fueron abordados a lo largo de este artículo, como la cultura político-electoral previa y el tipo de vinculación política con el Estado de origen, la edad y el tiempo de residencia, la situación documentaria,

167

NOTAS
SOCIOJURÍDICAS
SOBRE EL ALCANCE
DEL VOTO
MIGRANTE EN LA
CIUDAD DE
BUENOS AIRES

SOCIO-LEGAL NOTES
ON THE SCOPE OF
THE MIGRANT VOTE
IN BUENOS AIRES
CITY

el género, el lugar de residencia dentro de la Argentina, y las condiciones que regulan a nivel normativo y burocrático-administrativo el voto migrante en cada distrito. Ahora bien, hay otros factores que también coadyuvan a la baja participación, a saber: la ausencia de información general y específica sobre el alcance y el funcionamiento del voto migrante, la exclusión de las personas migrantes de las instancias de representación (en la ciudad de Buenos Aires ni siquiera se reconoce el voto pasivo a nivel comunal), la falta de capacitación a migrantes para ejercer como autoridades de mesa, la ausencia de propuestas políticas dirigidas a la población migrante durante las campañas, y los rezagos en la Constitución de las agencias previstas por el nuevo Código Electoral para cubrir su extenso y rico mandato (Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires & Conicet, 2022). Sin duda, todas estas variables sobredeterminan la participación político-electoral migrante y deben servir para orientar los esfuerzos desde la sociedad civil, los partidos políticos y el Estado en el corto plazo para fortalecer los procesos de ciudadanía de la población migrante residente en la ciudad.

V. CONCLUSIONES

El presente artículo buscó echar luz sobre un proceso situado y actual de extensión de los derechos políticos de las personas migrantes en destino. La reforma electoral realizada en la ciudad de Buenos Aires en 2018, que automatizó la inscripción de las personas migrantes porteñas que cuentan con una residencia permanente e impactó por primera vez en las elecciones de 2021, iluminó el funcionamiento efectivo de novedosas dinámicas de ciudadanía posnacional basadas en el criterio de residencia. Esta aplicación del *ius domicili* como ventana alternativa (a la gran puerta de la nacionalidad) para el ingreso a la comunidad política se mostró, sin embargo, condicional y limitada, al quedar restringida al plano local, y supeditada a la posesión de una residencia permanente y vinculada exclusivamente al sufragio activo.

En un plano jurídico-administrativo, también se buscó analizar la puesta en marcha de este nuevo sistema, así como su impacto político-electoral. La implementación del empadronamiento automático en 2021 evidenció, por un lado, el gran peso numérico del colectivo migrante en la ciudad y, por otro, su heterogénea composición a nivel sexo-genérico, etario, nacional y residencial, todos estos factores que inciden en el comportamiento político-electoral. Aunque la tasa de participación electoral migrante cayó fuertemente en 2021, se insistió en ponderar la concurrencia de más de 70 000 nuevos votantes migrantes y el consecuente crecimiento superlativo de la fuerza electoral migrante efectiva en estos comicios.

Cabe destacar que, salvo por la inclusión de algunos datos de la ENMA 2020 para evaluar someramente las dinámicas implicadas en la participación «de abajo hacia arriba» de la comunidad migrante porteña, el presente artículo se centró en los procesos estatales jurídico-administrativos que definen «de arriba hacia abajo» el voto migrante en este distrito. En este sentido, se reconoce la importancia de complementar estas indagaciones con estudios sistemáticos sobre las distintas culturas político-electorales migrantes de la ciudad, atendiendo a la intersección de las variables de origen nacional o relativas al género, la edad y la clase.

Finalmente, con vistas a fortalecer el involucramiento político-electoral de esta población, desde un plano jurídico-administrativo se señaló la necesidad de avanzar en el reconocimiento de la dimensión pasiva del voto, la implementación del entramado institucional colegiado previsto por el Código Electoral, y el desarrollo de campañas de información y formación electoral dirigidas a la comunidad migrante porteña.

La ciudad de Buenos Aires, con una fuerza electoral migrante potencial de más del 14 % desde 2021, es un espacio privilegiado para observar y evaluar el carácter político del fenómeno migratorio. Este caso ejemplar permite resignificar la famosa frase del gran teórico de las migraciones franco-magrebí Abdemalek Sayad: «El inmigrante de hoy es el ciudadano del futuro». Ha llegado el momento en que la migración como fenómeno político irrumpe en la esfera pública porteña, transformando y ampliando inéditamente las fronteras de la ciudadanía. Resta, no obstante, que esta potencia político-electoral migrante, conquistada a nivel jurídico-administrativo, se plasme en una participación efectiva.

Este artículo buscó contribuir a la comprensión de los obstáculos que explican esta brecha entre potencia y acto, así como proponer soluciones y estrategias claras de transformación e incidencia en materia de voto migrante en este espacio subnacional.

REFERENCIAS

Almond, G. A., & Verba, S. (1970). *La Cultura Cívica. Estudio sobre la Participación Política Democrática en Cinco Naciones*. Madrid: Editorial Católica, Fundación Foessa.

Arce Jiménez, C. (2012). *Los derechos políticos de los extranjeros: la ciudadanía inclusiva*. Defensor del Pueblo Andaluz. <https://www.defensordelpuebloandaluz.es/los-derechos-politicos-de-los-residentes-extranjeros-la-ciudadania-inclusiva>

Arlettaz, F. (2014a). La exclusión del extranjero. Consideraciones de Filosofía Jurídica. *Revista Electrónica de Derecho de la Universidad de La Rioja*, (12), 7-26. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5215922>

Arlettaz, F. (2014b). Dos modelos frente a la diversidad cultural: igualitarismo formal y ciudadanía diferenciada. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y*

NOTAS
SOCIOJURÍDICAS
SOBRE EL ALCANCE
DEL VOTO
MIGRANTE EN LA
CIUDAD DE
BUENOS AIRES

SOCIO-LEGAL NOTES
ON THE SCOPE OF
THE MIGRANT VOTE
IN BUENOS AIRES
CITY

Sociales, 59(221), 201-224. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0185-19182014000200009&lng=es&tlng=es

Arlettaz, F. (2015a). *Extranjeros e inmigrantes: cuatro cuestiones de derecho internacional y filosofía jurídica*. Madrid: Aranzadi.

Arlettaz, F. (2015b). La nacionalidad en el Derecho Internacional Americano. *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, XV, 413-447. <http://www.scielo.org.mx/pdf/amdi/v15/v15a11.pdf>

Arlettaz, F. (2017). Entre potestad soberana y derecho humano: la nacionalidad en el sistema interamericano. *Revista de Derecho (Valdivia)*, XXX(1), 179-203. <https://www.redalyc.org/pdf/1737/173752279008.pdf>

Arlettaz, F. (2019). La construcción de una idea de nación en la legislación argentina sobre nacionalidad. En S. Tedeschi y G. Pressel (comps.), *Historia, regiones y fronteras: cruces teórico-metodológicos, experiencias de investigación y estudios de caso* (pp. 373-389). Santa Fe: Universidad Nacional del Litoral.

Beaman, J. (2016). Citizenship as cultural: Towards a theory of cultural citizenship. *Sociology Compass*, 10(10), 849-857. <https://doi.org/10.1111/soc4.12415>

Canelo, B. (2016-2017). Votar desde el exterior. Las experiencias boliviana y peruana en Argentina. *Revista Electrónica Temas de Antropología y Migración*, (8), 132-155. https://www.waunet.org/downloads/wcaa/dejalu/feb_2018/revista_tema.pdf

Canelo, B., Gallinati, C., Gavazzo, N., Groisman, L., & Nejamkis, L. (2012). "Todos con Evo". El voto boliviano en Buenos Aires. En Jean Michel Lafleur (coord.), *Diáspora y voto en el exterior. La participación política de los emigrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen* (pp. 91-110). Barcelona: Cidob. https://www.academia.edu/27538665/2012_Canelo_Brenda_et_al_Todos_con_Evo_El_voto_boliviano_en_Buenos_Aires_En_Lafleur_Jean_Michel_coord_Di%C3%A1spora_y_voto_en_el_exterior_La_participaci%C3%B3n_pol%C3%ADtica_de_los_emigrantes_bolivianos_en_las_elecciones_de_su_pa%C3%ADs_de_origen_Barcelona_CIDOB_Publicado_Pp_91_110

Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. (2019). *Índice de Bienestar Urbano 2019. Un análisis de las condiciones materiales y ambientales de la vida y el acceso a bienes y servicios de la Ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: i-ciudad. <https://www.iciudad.org.ar/indicebienestar/descargas/informe/>

Deckard, N. D., & Heslin, A. (2016). After Postnational Citizenship: Constructing the Boundaries of Inclusion in Neoliberal Contexts. *Sociology Compass*, 10(4), 294-305. <https://doi.org/10.1111/soc4.12359>

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. (2018). *Derechos políticos. Situación actual y propuesta para difundir los derechos de los migrantes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. <https://dpoe.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/sites/5/2020/12/derecho-de-los-migrantes-ciudad-autonoma-de-buenos-aires.pdf>

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. (2019a). *Observación electoral. PASO CABA 2019*. <https://dpoe.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/>

sites/5/2020/12/informe-final-observacion-electoral-elecciones-paso-11-de-agosto-de-2019.pdf

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. (2019b). *Campaña de difusión de los derechos políticos de los/as extranjeros/as en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. <https://dpoe.defensoria.org.ar/wp-content/uploads/sites/5/2020/12/campana-de-difusion-de-derechos-politicos-de-los-migrantes-en-la-ciudad.pdf>

Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires & Red de Derechos Conicet. (2022). *Informe diagnóstico sobre las dinámicas de participación político-electoral de la población migrante residente en la CABA en las elecciones de 2021* [en prensa]. Buenos Aires: Defensoría del Pueblo de la CABA, Conicet.

Fernández Bravo, E. (2017). Derechos políticos de las personas migrantes y políticas públicas. La implementación de la Ley 334 en la Ciudad de Buenos Aires. *Revista Electrónica Temas de Antropología y Migración*, (8), 91-119. <http://www.migrantropologia.com.ar/images/stories/PDF/Revista8/art5.pdf>

Ferrajoli, L. (2001). Los derechos fundamentales en la teoría del derecho. En Antonio de Cabo y Gerardo Pisarello (eds.), *Los fundamentos de los derechos fundamentales* (pp. 139-196). Madrid: Trotta.

Ferrajoli, L. (2011). *Principia iuris*. Madrid: Trotta.

Halpern, G. (2003). Exiliar a los exiliados. Acerca del derecho al voto de los paraguayos en el exterior. En L. Calderon Chelius (coord.), *Votar en la distancia. La extensión de los derechos políticos a migrantes, experiencias comparadas* (pp. 345-386). Ciudad de México: Editorial Contemporánea Sociología, Instituto de investigaciones Sr. José Ma. Luis Mora.

Halpern, G. (2012). Historia de un hecho histórico: referéndum constitucional y migración paraguaya. *Razón y Palabra*, (79), 1-20.

Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights*. Oxford: Clarendon Press.

Merenson, S. (2013). Tras el «voto Buquebus». Políticas, prácticas e interdependencias en la producción de la ciudadanía transnacional. *Desarrollo Económico-Revista de Ciencias Sociales*, 52(207-208), 405-425. <https://www.jstor.org/stable/43748211>

Pacecca, M. I. (2017). Electores extranjeros en la Provincia de Buenos Aires. La regulación del derecho al voto en los siglos XIX, XX y XXI. *Revista Electrónica Temas de Antropología y Migración*, (8), 41-68. <http://www.migrantropologia.com.ar/images/stories/PDF/Revista8>

Penchaszadeh, A. P., & Asurey, V. (2020). Ciudadanía migrante en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Inmigración y derechos políticos en clave local. *Revista Andina de Estudios Políticos*, 10(1), 54-74. <https://doi.org/10.35004/raep.v10i1.185>

Penchaszadeh, A. P., & Courtis, C. (2016). Sujetos políticos migrantes y el dilema de la naturalización. ¿Variaciones posnacionales? *Colombia Internacional*, (88), 159-182. <http://dx.doi.org/10.7440/colombiaint88.2016.07>

NOTAS
SOCIOJURÍDICAS
SOBRE EL ALCANCE
DEL VOTO
MIGRANTE EN LA
CIUDAD DE
BUENOS AIRES

SOCIO-LEGAL NOTES
ON THE SCOPE OF
THE MIGRANT VOTE
IN BUENOS AIRES
CITY

Penchaszadeh, A. P., & Rivadeneyra Palacios, L. (2019). Debates actuales en torno del voto migrante en la Ciudad de Buenos Aires. *Revista Estado y Políticas Públicas*, (11), 165-190. http://revistaeypp.flacso.org.ar/files/revistas/1539874383_165-189.pdf

Penchaszadeh, A. P., & Sander, J. (2021). Ciudadanías migrantes en Argentina: ejercicios democráticos (pos)nacionales. En A. Lugo y M. Oraisón (comps.), *Ciudadanías alternativas. Hacia otro rol ciudadano* (pp. 97-124). Salta: La Hendija.

Pérez Luño, A. (2013). Las generaciones de Derechos Humanos. *Revista Direitos Emergentes na Sociedade Global*, 2(1), 163-196. <https://doi.org/10.5902/2316305410183>

Perícola, M. A. (2015). El derecho de sufragio de los extranjeros. *Revista Pensar en Derecho*, (7), 167-198.

Perícola, M. A., & Camaño Rivas, L. B. (2021). El derecho de participación política de los extranjeros y de los nacionales en el exterior. En M. A. Perícola (ed.), *Hacia una representación política inclusiva*. Buenos Aires: Eudeba.

Red de Investigaciones Orientadas a la Solución de Problemas en Derechos Humanos (RIOSP-DDHH). (2020). *Encuesta Nacional Migrante de Argentina (ENMA)* [conjunto de datos]. Buenos Aires: Conicet. <https://redderechoshumanos.conicet.gov.ar/encuesta-nacional-migrante-enma/>

Ruiz Durán, M. A. (2020). *La política transnacional en torno al conflicto venezolano. Los venezolanos en Argentina y la red derechos humanos en el continente (2017-2019)* [tesis de maestría en Derechos Humanos y Democratización en América Latina y el Caribe, Universidad Nacional de San Martín].

Silva, M. P., Cruset, M. E., & Malagamba, M. L. (2021). El voto transnacional de los grupos migrantes en la Argentina. *Perspectivas. Revista de Ciencias Jurídicas y Políticas*, (4), 93-110. <https://revistas.ucalp.edu.ar/index.php/Perspectivas/article/view/165>

Soysal, Y. M. (1994). *Limits of Citizenship. Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago: The University of Chicago Press.

Jurisprudencia, normativa y otros documentos legales

Constitución de Buenos Aires (Convención Constituyente de la Provincia de Buenos Aires, 13 de septiembre de 1994). *Boletín Oficial*, 14 de septiembre de 1994.

Constitución de Catamarca (Convención Constituyente de la Provincia de Catamarca, 3 de septiembre de 1988). *Boletín Oficial*, 7 de septiembre de 1988.

Constitución de Chaco (Convención Constituyente de la Provincia de Chaco, 27 de octubre de 1994). *Boletín Oficial*, 7 de diciembre de 1994.

Constitución de Chubut (Convención Constituyente de la Provincia de Chubut, 6 de mayo de 2010). *Boletín Oficial*, 1 de junio de 2010.

Constitución de Córdoba (Convención Constituyente de la Provincia de Córdoba, 14 de septiembre de 2001). *Boletín Oficial*, 14 de septiembre de 2010.

Constitución de Corrientes (Convención Constituyente de la Provincia de Corrientes, 8 de junio de 2007). *Boletín Oficial*, 13 de junio de 2007.

Constitución de Entre Ríos (Convención Constituyente de la Provincia de Entre Ríos, 18 de agosto de 1933). *Boletín Oficial*, 18 de agosto de 1933.

Constitución de Entre Ríos (Convención Constituyente de la Provincia de Entre Ríos, 3 de octubre de 2008). *Boletín Oficial*, 15 de octubre de 2008.

Constitución de Jujuy (Convención Constituyente de la Provincia de Jujuy, 22 de octubre de 1986). *Boletín Oficial*, 17 de noviembre de 1986.

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Convención Constituyente de la Ciudad de Buenos Aires, 1 de octubre de 1996). *Boletín Oficial*, 10 de octubre de 1996.

Constitución de la Nación Argentina, texto adoptado en 1853 con las reformas de 1860, 1868, 1898, 1957 y 1994 (Convención Nacional Constituyente, 15 de diciembre de 1994). Texto ordenado por ley 24430. *Boletín Oficial*, 10 de enero de 1995.

Constitución de la Nación Argentina, texto adoptado en 1949 (Convención Nacional Constituyente, 11 de marzo de 1949). *Boletín Oficial*, 16 de marzo de 1949.

Constitución de Mendoza (Convención Constituyente de la Provincia de Mendoza, 11 de febrero de 1916). *Boletín Oficial*, 28 de diciembre de 1916.

Constitución de Misiones (Convención Constituyente de la Provincia de Misiones, 21 de abril de 1958). *Boletín Oficial*, 21 de abril de 1958.

Constitución de Neuquén (Convención Constituyente de la Provincia de Neuquén, 17 de febrero de 2006). *Boletín Oficial*, 3 de marzo de 2006.

Constitución de Salta (Convención Constituyente de la Provincia de Salta, 7 de abril de 1998). *Boletín Oficial*, 22 de abril de 1996.

Constitución de San Juan (Convención Constituyente de la Provincia de San Juan, 26 de abril de 1986). *Boletín Oficial*, 7 de mayo de 1986.

Constitución de San Luis (Convención Constituyente de la Provincia de San Luis, 26 de marzo de 1987). *Boletín Oficial*, 8 de abril de 1987.

Constitución de Santa Fe (Convención Constituyente de la Provincia de Santa Fe, 14 de abril de 1962). *Boletín Oficial*, 18 de abril de 1962.

Constitución de Santiago del Estero (Convención Constituyente de la Provincia de Santiago del Estero, 26 de noviembre de 2005). *Boletín Oficial*, 26 de noviembre de 2005.

Constitución de Tierra del Fuego (Convención Constituyente de la Provincia de Tierra del Fuego, 17 de mayo de 1991). *Boletín Oficial*, 28 de mayo de 1991.

Constitución de Tucumán (Convención Constituyente de la Provincia de Tucumán, 6 de junio de 2006). *Boletín Oficial*, 7 de junio de 2006.

NOTAS
SOCIOJURÍDICAS
SOBRE EL ALCANCE
DEL VOTO
MIGRANTE EN LA
CIUDAD DE
BUENOS AIRES

SOCIO-LEGAL NOTES
ON THE SCOPE OF
THE MIGRANT VOTE
IN BUENOS AIRES
CITY

Convención Americana sobre Derechos Humanos (Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, 22 de noviembre de 1969).

Decreto Reglamentario de la Ley de Migraciones, Decreto N° 616/2010 (Poder Ejecutivo Nacional, 6 de mayo de 2010). *Boletín Oficial*, (31.898), 6.

Ley de Ciudadanía y Nacionalidad, Congreso argentino, Ley N° 346, (1 de octubre de 1869). *Registro Nacional*, (1863/69), 517.

Ley de Migraciones, Ley N° 25.871 (Congreso de la Nación Argentina, 21 de enero de 2004). *Boletín Oficial*, (30.322), 2.

Ley de Nacionalidad y Ciudadanía, Ley N° 21.795 (Poder Ejecutivo de la Nación Argentina, 23 de mayo de 1978). *Boletín Oficial*, (23.919).

Ley de Naturalización y Ciudadanía Argentina, Congreso argentino, Ley N° 14.354 (Congreso de la Nación Argentina, 28 de octubre de 1954). *Boletín Oficial*, (17.762), 1.

Ley de Reforma a la Ley de Ciudadanía y Nacionalidad, Ley 26.774 (Congreso de la Nación Argentina, 2 de noviembre de 2012). *Boletín Oficial*, (32.514), 1.

Ley de Régimen Electoral de Extranjeros en Buenos Aires, Ley N° 11.700 (Legislatura de la Provincia de Buenos Aires, 26 de octubre de 1995). *Boletín Oficial Provincial*, 11 de diciembre de 1995.

Ley de Régimen Electoral de Santa Fe, Ley N° 13.461 (Legislatura de la Provincia de Santa Fe, 23 de diciembre de 2014). *Boletín Oficial Provincial*, 7 de enero de 2015.

Ley de Voto de Extranjeros en Tucumán, Ley N° 7.948 (Legislatura de la Provincia de Tucumán, 26 de octubre de 2007). *Boletín Oficial Provincial*, 6 de noviembre de 2007.

Ley de Voto de Extranjeros en La Pampa, Ley N° 1.197 (Legislatura de la Provincia de La Pampa, 30 de noviembre de 1989). *Boletín Oficial Provincial*, 29 de diciembre de 1989.

Ley de Voto de Extranjeros en La Rioja, Ley N° 8.212 (Legislatura de la Provincia de La Rioja, 15 de noviembre de 2007). *Boletín Oficial Provincial*, 8 de enero de 2008.

Ley de Voto Femenino, Ley N° 13.010 (27 de septiembre de 1947). *Boletín Oficial*, (15.877), 1.

Ley del Registro de Electoras Extranjeras y Electores Extranjeros de la Ciudad de Buenos Aires, Ley N° 334 (Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 3 de febrero de 2000). *Boletín Oficial de la Ciudad*, 21 de febrero de 2000.

Ley Electoral de Córdoba, Ley N° 9.571 (Legislatura de la Provincia de Córdoba, 4 de diciembre de 2008). *Boletín Oficial Provincial*, 29 de diciembre de 2008.

Ley Orgánica de Municipios de La Rioja, Ley N° 6.843 (Legislatura de la Provincia de La Rioja, 9 de diciembre de 1999). *Boletín Oficial Provincial*, 11 de enero de 2000.

Ley Orgánica de Comunas de la Ciudad de Buenos Aires, Ley N° 1.777 (Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 1 de septiembre de 2005). *Boletín Oficial de la Ciudad*, 7 de octubre de 2005.

Ley que sanciona el Código Electoral y crea el Instituto de Gestión Electoral de la ciudad de Buenos Aires, Ley N° 6.031 (Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, 25 de octubre de 2018). *Boletín Oficial de la Ciudad*, 21 de noviembre de 2018.

Ley sobre el Voto de Extranjeros en la Ciudad de Buenos Aires, Ley N° 23.510 (Congreso de la Nación Argentina, 11 de junio de 1987). *Boletín Oficial*, (26.156).

Liechtenstein vs. Guatemala (Nottebohm), Deuxième phase: arrêt (Corte Internacional de Justicia, 6 de abril de 1955).

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 16 de diciembre de 1966).

Resolución 217 A (III), Declaración Universal de los Derechos Humanos (Asamblea General de las Naciones Unidas, 10 de diciembre de 1948).

175

NOTAS
SOCIOJURÍDICAS
SOBRE EL ALCANCE
DEL VOTO
MIGRANTE EN LA
CIUDAD DE
BUENOS AIRES

SOCIO-LEGAL NOTES
ON THE SCOPE OF
THE MIGRANT VOTE
IN BUENOS AIRES
CITY

Recibido: 12/04/2022

Aprobado: 12/07/2022