



REVISTA ANDINA DE
ESTUDIOS POLÍTICOS

«Ciudadanía migrante en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Inmigración y derechos políticos en clave local»

Ana Paula Penchaszadeh y Verónica Asurey

Artículo Publicado por: Instituto de Estudios Políticos Andinos – IEPA

Penchaszadeh, Ana y Verónica Asurey. 2020. "Ciudadanía migrante en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Inmigración y derechos políticos en clave local". *Revista Andina de Estudios Políticos* 10 (1): 52-74. <https://doi.org/10.35004/raep.v10i1.185>

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS

El presente producto está licenciado por Creative Commons. El Instituto de Estudios Políticos Andinos se reserva el derecho de publicación de los artículos. Cada uno de los artículos es publicado con los permisos correspondientes de los autores. La Revista Andina de Estudios Políticos es una revista publicada bajo la plataforma OJS que garantiza la distribución del presente artículo de manera libre y gratuita.

CIUDADANÍA MIGRANTE EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. INMIGRACIÓN Y DERECHOS POLÍTICOS EN CLAVE LOCAL

MIGRANT CITIZENS IN THE AUTONOMOUS CITY OF BUENOS AIRES. IMMIGRATION AND POLITICAL RIGHTS ON LOCAL TERMS

ANA PAULA PENCHASZADEH

*Instituto de Investigaciones Gino Germani
anapenchas@gmail.com*

VERÓNICA ASUREY

*Red Orientada a la Solución de Problemas en DDHH del CONICET
asureyveronica@gmail.com*

RESUMEN

El objetivo del presente trabajo es identificar algunos de los obstáculos que enfrentan las personas migrantes residentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) para ejercer sus derechos políticos. Para ello, en primer lugar, se justificará la importancia de la extensión de los derechos políticos reconocidos a esta población para el fortalecimiento de las democracias en los países de destino. En segundo lugar, se abordarán los límites impuestos por la Constitución Argentina y la Ley de Migraciones 25871 para el ejercicio del voto migrante a nivel federal. En tercer lugar, se analizarán los distintos derechos políticos reconocidos en la CABA, antes y después de la sanción del Código Electoral en 2018, y los diferentes obstáculos que han enfrentado y que, eventualmente, podrían enfrentar las personas migrantes para ejercerlos, a partir de 2020. En cuarto lugar, se evaluarán las condiciones para ejercer el voto y los niveles de participación de la población migrante en las elecciones realizadas en la CABA en los años 2015, 2017 y 2019, y se extraerán algunas conclusiones con vistas a mejorar las condiciones de votación en las próximas elecciones, con el nuevo Código Electoral vigente.

PALABRAS CLAVE: Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Ciudadanía. Derechos políticos. Inmigración. Voto migrante

ABSTRACT

The objective of this work is to identify some of the obstacles faced by migrants residing in the Autonomous City of Buenos Aires (CABA for its acronym in Spanish) to exercise their political rights. To this, first, the importance of extending migrants' political rights will be justified in relation to strengthening democracies in receiving countries. Secondly, the limits imposed by the Argentine Constitution and the Migration Law 25871 to exercising the migrant right to vote at the federal level will be addressed. Thirdly, the diverse political rights recognized in CABA will be analyzed, before and after the approval of the 2018 Electoral Code, including the various obstacles that migrant persons have faced and may eventually face in exercising those rights, starting in 2020. Fourth, the conditions to exercising the right to vote and the levels of participation by the migrant population in the elections in CABA, in 2015, 2017 and 2019, will be evaluated, and some conclusions will be drawn with an eye towards improving the voting conditions in the next elections, with the new Electoral Code in force.

KEYWORDS: Autonomous City of Buenos Aires. Citizenship. Political rights. Immigration. Migrant vote.

ANA PAULA PENCHASZADEH: Politóloga (UBA), Dra. en Ciencias Sociales (UBA) y Dra. en Filosofía (Paris 8), investigadora del Instituto de Investigaciones Gino Germani, FSOC-UBA y del CONICET, mail de contacto: anapenchas@gmail.com.

VERÓNICA ASUREY: Abogada (UBA), Especialista en Migración y Asilo (UNLA), funcionaria en el Poder Judicial y miembro de la Red Orientada a la Solución de Problemas en DDHH del CONICET, mail de contacto: asureyveronica@gmail.com

CIUDADANÍA MIGRANTE EN LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. INMIGRACIÓN Y DERECHOS POLÍTICOS EN CLAVE LOCAL

ANA PAULA PENCHASZADEH

Instituto de Investigaciones Gino Germani

anapenchas@gmail.com

VERÓNICA ASUREY

Red Orientada a la Solución de Problemas en DDHH del CONICET

asureyveronica@gmail.com

“Si el Estado es lo que vincula, también es claramente lo que puede desvincular. Y si el Estado vincula en nombre de la nación, conjurando forzosa si es que no poderosamente cierta versión de la nación, entonces también desvincula, suelta, expulsa, destierra.” (Butler y Spivak 2009, 45)

INTRODUCCIÓN

El objetivo del presente trabajo es identificar algunos de los obstáculos que enfrentan los y las migrantes residentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) para ejercer sus derechos políticos. Para ello, nos centraremos, por un lado, en la dimensión jurídico-normativa que define y estructura el alcance de los derechos políticos reconocidos a las personas migrantes en la ciudad y, por otro lado, en la evolución del voto migrante en esta circunscripción, con base en un análisis de las tres últimas elecciones locales (2015, 2017, 2019).

Este artículo busca hacer un aporte “situado” a los debates contemporáneos sobre los derechos políticos de las personas migrantes en los países de destino. La Argentina, con un 4,9% de población migrante (2.2 millones de personas), según estimaciones recientes [1], es el principal país receptor de migraciones del MERCOSUR. A su vez, la CABA concentra la mayor proporción relativa de migrantes de todo el país, representando esta población el 13,2% de los y las porteños/as [2][3]. A este para nada desdeñable factor numérico se suma un factor político central: la reciente reforma de las reglas electorales que regulan el voto migrante en la ciudad.

En octubre de 2018, la Legislatura de la CABA[4] sancionó, a través de la ley 6031, el primer Código Electoral de la ciudad. Esta nueva norma dejó sin efecto el conjunto de leyes locales que regulaba previamente los procesos electorales [5] y dispuso que son electoras -desde enero de 2020- las personas extranjeras que, a partir de los 16 años, hayan obtenido la categoría de residentes permanentes y se hallen domiciliadas en la CABA. [6] En materia de voto migrante, esta legislación es claramente superadora de la ley 334, sancionada en el año 2000 y vigente hasta diciembre de 2019, que exigía la acreditación de tres años de domicilio en la CABA y la inscripción previa, voluntaria, en un Registro local de Electores y Electoras Extranjeros y Extranjeras, además del requisito de la residencia permanente.

Como intentaremos demostrar a lo largo de este artículo, pese a las mejoras introducidas para garantizar el acceso al voto en la CABA -gracias a la derogación del requisito de acreditación de tres años de residencia en la ciudad y de la previsión de la inscripción automática de las personas migrantes en el padrón electoral-, las personas migrantes podrían enfrentar otros obstáculos para ejercer sus derechos políticos en la ciudad. Por ejemplo, el nuevo Código Electoral mejoró las condiciones para el ejercicio del sufragio activo (derecho a elegir), pero no reconoció el sufragio pasivo (derecho a ser elegido) a ningún nivel de gobierno.

Con vistas a alcanzar el objetivo de este artículo, en primer lugar, se analizará la importancia de la extensión de los derechos políticos de las personas migrantes para el fortalecimiento de las democracias en los países de destino. En segundo lugar, se abordarán los límites impuestos por la Constitución Argentina y la Ley de Migraciones 25.871 para el ejercicio del voto migrante a nivel federal. En tercer lugar, se analizarán los distintos derechos políticos reconocidos en la CABA, antes y después de la sanción del Código Electoral en 2018, y los diferentes obstáculos que han enfrentado y que, eventualmente, podrían enfrentar las personas migrantes para ejercerlos, a partir de 2020. En cuarto lugar, se evaluarán tanto las condiciones para ejercer el voto como los niveles de participación de la población migrante en las elecciones realizadas en la CABA en los años 2015, 2017 y 2019, y se extraerán algunas conclusiones con vistas a mejorar las condiciones de votación en las próximas elecciones, con el nuevo Código Electoral vigente.

DERECHOS POLÍTICOS E INMIGRACIÓN: LA CIUDADANÍA BASADA EN LA RESIDENCIA

Es preciso comenzar definiendo, en términos amplios, los derechos políticos. Estos no solo abarcan los derechos al sufragio activo y pasivo y el acceso a cargos públicos, sino también los derechos de participación (asociación, manifestación, reunión, petición, afiliación a partidos políticos, libre sindicación y huelga), los derechos a la libre expresión e información y el acceso a los medios de comunicación y a la creación de plataformas propias de expresión, así como las facultades de intervención en órganos, foros, consejos consultivos y otros dispositivos de participación y consulta en los que se canalizan las demandas y recomendaciones de las personas inmigrantes sobre el diseño y la gestión de programas y políticas que las afectan (de Lucas 2005, 28-29). Respecto de su función, cabe remarcar que son una herramienta clave para la integración social, económica, jurídica y cultural de la población, pues permiten resguardar los derechos ya reconocidos y conquistar nuevos derechos a través de canales políticos institucionalizados; es decir, mediante el ejercicio de una ciudadanía plena y del “derecho a tener derechos” (Arendt 1968).

Ahora bien, la condición de extranjería se define, entre otras cosas, por la persistencia de un claro umbral político de inclusión. A la persona migrante a menudo se le niegan los derechos políticos y se la excluye del demos por no ser nacional. Sobre la base de una identificación de ciudadanía y nacionalidad como equivalentes y sinónimos, se ha reforzado y asentado la idea de que las personas migrantes, al no ser nacionales, no son ciudadanas.

“[...] a lo largo del período formativo del moderno Estado nacional la nacionalidad fue progresivamente naturalizada. Ciudadanía y nacionalidad quedaron subsumidas en una única categoría, una condición indistinta considerada además como siendo inherente al individuo más que adquirida por éste. Con ello la nacionalidad se convirtió en una condición que suele ser tomada por descontada y por lo tanto carece de sentido analizarla. Un ejemplo que ilustra ese carácter obvio -por ser tenida como inherente- de la nacionalidad es la dificultad muy generalizada para separar conceptualmente los requisitos jurídicos formales de la adquisición de la ciudadanía, es decir la “nacionalidad”, por un lado, y los derechos civiles, políticos y sociales sustantivos a ella ligados, la “ciudadanía” en sentido estricto, por el otro. Esto resulta manifiesto en la ambigüedad semántica que rodea a ambos conceptos.” (Stolcke y Wolfson 2000, 24).

Es preciso desarraigar la idea afincada en nuestros órdenes políticos democráticos de que la nacionalidad es (y debe ser) el único medio de acceso a una ciudadanía plena (Faist 2015, 27). La nacionalidad es un conjunto de instituciones jurídicas que regula la pertenencia a un Estado según distintos criterios (*ius sanguinis*, *ius solis*, naturalización), mientras que la ciudadanía es un con-

junto de prácticas participativas y compromisos cívicos dentro una comunidad política específica (Brubaker 1992, 51). De forma que, si la ciudadanía se define por la habilitación de ámbitos legítimos de acción (traducidos como derechos, garantías y deberes) según el principio de igualdad, así como por la capacidad de disputar libre y legalmente las reglas y las normas de la comunidad, su sentido no solo es más amplio, sino que abarca al de nacionalidad "entendida como la posesión de ciertas cualidades estipuladas legalmente que establecen quiénes pertenecen a un Estado nacional" (Stolcke y Wolfson 2000, 23)

"Dado que la ciudadanía es una forma democrática de pertenencia, existe un circuito de retroalimentación que está incorporado a su concepto. Los límites de adhesión a la membresía, incluyendo la regulación de fronteras, están sujetos a la deliberación democrática como resultado de las libertades políticas igualitarias" (Faist 2015, 51).

Las personas migrantes que residen de manera permanente en un determinado Estado son ciudadanos de hecho que cuestionan el criterio cuasi-feudal de la nacionalidad (ligado mayormente al nacimiento, ya sea en un territorio o en el seno de una familia) que ha definido (hasta ahora) el "nosotros" democrático (Faist 2015, 25). Así, si concedemos que la ciudadanía es eminentemente performativa [7] y política (Butler y Spivak 2009, 90; Faist 2015, 27), esta debería basarse, al menos, en dos criterios diferenciados y complementarios: la nacionalidad, vía tradicional por la cual se accede a una ciudadanía plena e incondicional (la relación del nacional con su país de origen es incondicional porque siempre puede regresar, no puede ser expulsado/a y sigue siendo "ciudadano/a" mismo si no reside en él); y la residencia, por la cual se adquiere una ciudadanía plena de manera condicional y limitada (el no-nacional es ciudadano/a sólo en la medida en que reside en el país anfitrión). Es decir, al criterio tradicional de ciudadanía vía la nacionalidad (por *ius sanguinis*, *ius solis* o naturalización) se suma el criterio posnacional de *ius domicilii* asociado a la residencia efectiva en un determinado Estado (Bauböck 2015, 7; Penchaszadeh y Condori Mamani 2016, 32), haciendo coincidir así la ciudadanía social con la ciudadanía política (Faist 2015).

"[...] una pertenencia democrática difícilmente pueda alcanzarse confiando en ficciones legales o en contingencias biológicas. Nuestros esfuerzos deberían canalizarse hacia la consolidación de las instituciones democráticas a través de la promoción de actitudes y habilidades ciudadanas entre todos aquellos que se hallan, por cualquier medio o motivo, en nuestra comunidad política." (Dumbrava 2015, 5).

Cabe remarcar también que, la exclusión de las personas migrantes del ejercicio de los derechos políticos viola el principio de igualdad y no discriminación, principio medular del derecho internacional de los derechos humanos que, en la mayoría de nuestras democracias, goza de rango constitucional; mismo si el origen nacional se encuentra dentro de los supuestos de igualdad y no discriminación, la mayoría de las legislaciones vigentes sigue limitando los derechos políticos por considerarlos exclusivos de los y las nacionales y una prerrogativa soberana del Estado anfitrión (Ceriani Cernadas 2009).

"[...] la conexión entre nacimiento, territorio y Estado, que constituye la base de la soberanía moderna desde la declaración de los Derechos del Hombre de 1789, es cuestionada permanentemente por la presencia de los inmigrantes, que pone de relieve los límites de esa conexión, una conexión que sólo puede ser mantenida por medio de un control cada vez más riguroso y violento de los movimientos espaciales." (Zamora 2005, 58).

La ciudadanía tradicional basada exclusivamente en la nacionalidad, propia de los Estados nación de los siglos XIX y XX, se encuentra hoy cuestionada por la globalización, la creciente heterogeneidad que caracteriza a las sociedades y la hegemonía proclamada de los derechos humanos en nuestros órdenes democráticos (de Lucas 2005, 22). En este contexto, todos los sujetos implicados en la interacción social, tanto nacionales como migrantes, deberían ser reconocidos como sujetos/as políticos/as plenos, haciendo coincidir la esfera de quienes establecen las normas y las políticas públicas con la esfera de las personas afectadas por las mismas (González 2007, 6-7).

Las instancias de gobierno tienen la capacidad de tomar decisiones legítimas toda vez que representan un punto de vista válido para un conjunto de intereses, y solo resulta posible cumplir con este supuesto si tales decisiones están abiertas a procesos públicos consultivos y deliberativos en los que participen todos y todas los y las ciudadanos/as en condiciones de libertad e igualdad (Delgado Parra 2017, 119-20). A su vez, la participación política de las personas migrantes en la comunidad política de acogida resulta fundamental para promover la inclusión en las diferentes esferas de la vida social con base en la igualdad de derechos y obligaciones y en el respeto de las diferencias culturales y las necesidades específicas (de Lucas 2005), según la conocida máxima democrática: "igualdad en la diferencia".

Para concluir este apartado, cabe mencionar que la inclusión de las personas migrantes en el sistema representativo de premios y castigos también contribuye a paliar el uso político y electoral de la xenofobia por parte de políticos y funcionarios que deben velar por sus votos, especialmente en contextos de difícil agregación de mayorías (Penchaszadeh 2012; Penchaszadeh y Rivadeneyra Palacios 2018). Así, el reconocimiento de los derechos políticos de las personas migrantes que residen de manera permanente en un determinado Estado sería un indicador de una "democracia saludable" (Ramírez Gallegos 2018, 795), no solo porque amplía los límites de la comunidad política del Estado más allá de los confines de la nacionalidad, sino porque elimina las condiciones políticas para la xenofobia.

ALCANCE Y LÍMITES DE LOS DERECHOS POLÍTICOS RECONOCIDOS A LAS PERSONAS MIGRANTES A NIVEL NACIONAL Y LOCAL EN LA ARGENTINA

El sufragio (activo y pasivo) a nivel nacional está vedado a todas las personas que no posean la nacionalidad argentina, aunque residan de forma permanente en el país [8]. Mientras que la exclusión del voto pasivo-migrante a nivel nacional fue establecida por la propia Constitución Nacional (arts. 48 y 89), no habría impedimentos constitucionales para un eventual reconocimiento del voto activo a nivel nacional (Penchaszadeh y Condori Mamani 2016), en su artículo 37 señala:

"Esta Constitución garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos, con arreglo al principio de la soberanía popular y de las leyes que se dicten en consecuencia. El sufragio es universal, igual, secreto y obligatorio. La igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios se garantizará por acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y en el régimen electoral." (Presidencia de la Nación 1995).

La vigente ley nacional de migraciones N° 25.871, sancionada en el año 2003, reconoce la importancia de la participación de las personas migrantes en la vida pública. En su artículo 11, establece que se debe facilitar su consulta y participación en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales donde residen. En esta línea, la reglamentación de

dicho artículo (Decreto 616/2010) dispone que el Estado adoptará medidas para informar a las personas extranjeras respecto de las condiciones y requisitos del ejercicio del derecho al voto y que promoverá acciones 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 las personas extranjeras residentes en ellas. Asimismo, son objetivos de esta norma, contribuir al enriquecimiento y fortalecimiento del tejido cultural y social del país [9] y que el Estado en todas sus jurisdicciones, ya sea nacional, provincial o municipal, favorezca las iniciativas tendientes a la integración de las personas extranjeras en su comunidad de residencia. [10]

La materia electoral constituye una competencia reservada a cada una de las provincias en Argentina; en consecuencia, se observa una variedad de sistemas electorales y diferentes disposiciones y requisitos respecto de las posibilidades de participación política de las personas migrantes en los veintitrés distritos electorales de la Argentina (Perícola 2015, 181), con excepción de la provincia de Formosa (que no reconoce ninguna instancia de participación electoral de los migrantes). [11] En efecto, como ha indicado Adriana Alfonso, la política electoral local es una de las competencias que las provincias no delegaron a la Nación, de forma que en Argentina existe un “federalismo electoral” (Alfonso 2016, 72).

La Constitución de la CABA prevé que las autoridades locales sean elegidas por las propias personas residentes de la ciudad, más allá de que cuenten con una nacionalidad argentina o no. De esta forma, en la CABA coexisten dos sistemas electorales diferentes, uno a nivel nacional, en el que solo participan como electores/as y candidatos/as los y las argentinos/as, y otro a nivel local, previsto por la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires, en el que son las personas residentes del distrito (con independencia de su nacionalidad) quienes eligen a sus autoridades locales.

Si bien se ha reconocido el derecho a votar en las elecciones locales a ciertas personas migrantes residentes [12], en la CABA aún se encuentra pendiente el reconocimiento de otros derechos políticos esenciales. Para ser elegido/a legislador/ase requiere haber nacido en Argentina o haber obtenido la nacionalidad argentina por opción o por naturalización. [13] Mayores exigencias se imponen para ser jefe/a o vicesjefe/a de Gobierno: se requiere haber nacido en Argentina o haber obtenido la nacionalización por opción. [14] A su vez, la Ley Orgánica de Comunas N° 1777, sancionada en el año 2005, exige como requisito para ser miembro de la Junta Comunal la nacionalidad argentina. [15] Esta exclusión de las personas extranjeras de la posibilidad de ser elegidas como miembros de las Juntas Comunales es un punto central (y uno de los principales reclamos de la sociedad civil en materia de derechos políticos), ya que en este órgano local la dimensión política de la vecindad cobra aún mayor relevancia y porque al intervenir las comunas en las políticas de salud, educación, cultura, también se resalta la interdependencia e integralidad de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (Fernández Bravo 2016b, 329). Los migrantes no cuentan con representantes migrantes que hagan valer sus intereses y recepten sus demandas en la CABA.

En cuanto al acceso a los cargos públicos, la ley N° 471/00 de Relaciones Laborales en la Administración Pública de la CABA no establece como requisito la nacionalidad argentina. Asimismo, el Estatuto del docente –Ordenanza 40593, modificada por la ley 1696 del año 2005 en su artículo 14 prevé que las personas extranjeras puedan ingresar a la docencia. [16] Por el contrario, para integrar como magistrado en el Poder Judicial de la ciudad sí se requiere la nacionalidad argentina. La Constitución de la CABA dispone, en su artículo 112, que para ser miembro del Tribunal Superior

de Justicia es requisito ser argentino. [17] Asimismo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la ciudad también establece que, para ser juez de primera instancia, de cámara o de tribunal oral, se requiere poseer nacionalidad argentina. [18] No obstante, la Corte Suprema de Justicia de la Nación ha entendido que las personas extranjeras pueden acceder al cargo de secretario/a en el Poder Judicial de la Ciudad. [19]

La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece, en su artículo 62, que las personas extranjeras residentes en la ciudad gozan del derecho al sufragio en igualdad de condiciones que los y las ciudadanos/as argentinos/as. [20] De este modo, los y las constituyentes pretendieron que sean los y las residentes de la ciudad, independientemente de su nacionalidad argentina o extranjera, quienes elijan a las autoridades locales. Cabe señalar que el Código Electoral local recientemente sancionado, dispone a su vez, en su artículo 2º, que se garantizará a los habitantes de la CABA el pleno ejercicio de sus derechos políticos inherentes a la ciudadanía, en los términos de la normativa vigente y conforme los principios democrático, republicano y representativo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 62 de la Constitución de la CABA. [21]

Si el objetivo normativo buscado es que todas las personas que residen en la ciudad participen de la vida pública y política local, no alcanza con reconocer el derecho al sufragio activo, sino que también todos los y las residentes deberían poder acceder al sufragio pasivo, a la totalidad de los cargos públicos y a los derechos de expresión e información, ampliando y fortaleciendo así los distintos canales de participación. En efecto, debe preverse la posibilidad de ejercer los diferentes cargos públicos sin otro requisito que la idoneidad, que de ningún modo podría vincularse a la nacionalidad. El reconocimiento del derecho a votar en las elecciones locales constituye un paso importante en el ejercicio de los derechos políticos de las personas migrantes, pero tal reconocimiento no es suficiente para garantizar la inclusión política de esta población.

LA REGULACIÓN NORMATIVA DEL VOTO MIGRANTE EN LA CABA

La Constitución de la CABA, promulgada en el año 1996, establece que las personas extranjeras residentes en la ciudad gozan del derecho al sufragio en igualdad de condiciones que los y las ciudadanos/as argentinos/as empadronados/as en el distrito en los términos que establece la ley (art. 62). A su vez, el Código Electoral de la CABA, sancionado el 25 de octubre de 2018 y en vigor desde enero de 2020 [22], regula todo lo referido a los procesos electorales en esta circunscripción. Previo a adentrarnos en el análisis de este nuevo Código Electoral, haremos referencia a algunos aspectos del sistema electoral anterior establecido por la ley 334, sobre la base del cual se desarrollaron las elecciones de los años 2015, 2017 y 2019 que analizaremos en el siguiente apartado.

La ley 334, sancionada por la Legislatura de la CABA en el año 2000, preveía que las personas migrantes que hubiesen cumplido los dieciséis años puedan participar como electoras en las elecciones locales. Esta normativa también disponía que, para poder participar, debían inscribirse voluntariamente en un Registro de Electoras Extranjeras y Electores Extranjeros los/as migrantes que cumplieren con los siguientes requisitos: a) tener la calidad de “residente permanente” en el país en los términos de la legislación de migraciones; b) poseer Documento Nacional de Identidad de Extranjera o Extranjero; c) acreditar tres años de residencia en la Ciudad de Buenos Aires; y d) tener registrado en el Documento Nacional de Identidad de Extranjera o Extranjero su último domicilio real en la ciudad.

La inscripción en este Registro debía ser solicitada personalmente por la persona interesada ante el Tribunal Electoral de la ciudad o en los lugares que determine la reglamentación de la ley. [23] El Registro de Electores y Electoras se encontraba a cargo del Tribunal Superior de Justicia de la ciudad. Asimismo, establecía que todas las personas que voluntariamente se hubiesen inscripto en el Registro de Electoras Extranjeras y Electores Extranjeros se obligaban a votar en las elecciones locales. La Acordada Electoral 1/2002 del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad, a su vez, disponía que la solicitud de inscripción al Registro podía presentarse durante todo el año, en tanto la incorporación al padrón definitivo, correspondiente a cada elección, sería efectuada en la misma oportunidad en la que se incorporara a los electores y las electoras de nacionalidad argentina.

Tanto la ley 334, como el nuevo Código Electoral de la CABA, han excluido del derecho a votar a los y las migrantes que, aun siendo residentes en situación migratoria regular, no hayan sido reconocidos/as expresamente por la Dirección Nacional de Migraciones bajo la categoría de "residentes permanentes". En este sentido, la Ley Nacional de Migraciones 25.871, sancionada en el año 2003, define tres categorías de residentes: residentes permanentes, residentes temporarios y residentes transitorios. La misma ley establece que, hasta tanto se formalice el trámite de cualquiera de estos tres tipos de residencia, la Dirección Nacional de Migraciones -organismo con competencia para el otorgamiento de residencias- concederá una autorización de "residencia precaria", que podrá ser sucesivamente renovada hasta tanto se resuelva el trámite de admisión solicitado. La ley de migraciones y su reglamentación establecen que serán reconocidos y reconocidas como residentes transitorios/as, entre otros/as, los y las turistas y los y las trabajadores/as migrantes estacionales [24]; como residentes temporarios/as, entre otros/as, los y las trabajadores/as migrantes, estudiantes y ciudadanos/as nativos/as de Estados Parte y Asociados del Mercosur [25]; y como residentes permanentes, también entre otros/as, los y las cónyuges, los y las progenitores e hijos/as de argentinos/as, y los y las cónyuges, progenitores e hijos/as solteros/as menores de dieciocho años y mayores con discapacidad de residentes permanentes. Asimismo, serán reconocidos/as como residentes permanentes los y las migrantes que hubiesen previamente gozado de residencia temporaria por dos años continuos, si fuesen nacionales de los países del Mercosur o Estados Asociados, y tres años continuos en los demás casos. [26] .Así, quienes han sido formalmente reconocidos por la Dirección Nacional de Migraciones como residentes permanentes, temporarios/as o transitorios/as, e incluso quienes cuenten con una residencia precaria, se encuentran en situación migratoria "regular".

No es posible soslayar que el reconocimiento de la residencia permanente por parte de la Dirección Nacional de Migraciones es un trámite que suele tardar entre 4 y 5 años, en el mejor de los casos. Muchas personas que se encuentran en condiciones de regularizar su situación migratoria en Argentina se encuentran con obstáculos burocráticos, falta de información, altos costos económicos (Fernández Bravo 2016b, 293), limitaciones vinculadas su origen nacional y, desde 2019, con serias barreras informáticas impuestas por la puesta en funcionamiento de un engorroso y moroso Sistema de radicación a distancia de extranjeros (RADEX). Así, al excluir de la posibilidad de votar a aquellos migrantes que no poseen una residencia permanente, la CABA no ha avanzado claramente en la vinculación de ciudadanía y residencia, pues se puede residir de manera regular por muchos años en la ciudad sin que esto se traduzca a nivel político (de Lucas 2002; Defensoría del Pueblo 2019b).

La ley 334 no solo excluía de la posibilidad de votar a quienes no tuviesen una residencia permanente -pese a encontrarse en situación migratoria regular-, sino también a quienes no hubiesen

acreditado tres años de residencia en la ciudad. Mediante esta exigencia, la norma actuó en desmedro de la decisión constitucional de que sean en definitiva los y las residentes de la ciudad quienes elijan a sus representantes. Se vieron excluidos de participar en los actos electorarios realizados en la CABA migrantes con muchos años de residencia permanente en el país que habían migrado internamente hacia la ciudad. Sobre este punto, cabe señalar que las personas de nacionalidad argentina que se mudan a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, desde otras localidades, son incorporadas automáticamente al padrón electoral, sin que se les exija ningún plazo de residencia en la ciudad. La ley 4515 sancionada por la Legislatura de la ciudad dispone con relación a las personas de nacionalidad argentina, que son electores quienes se domicilien en la CABA, independiente del plazo de su residencia. [27] Así, para cumplir adecuadamente con la manda constitucional, el mismo criterio debería haber sido previsto por la ley local respecto de las personas migrantes, y, únicamente, requerirles tener domicilio en la ciudad para ser electores/as. Debería ser una regla básica de la política democrática representativa que resulte ilegítimo mantener excluida por años a una población que reside de forma continua y permanente en una comunidad solo por su nacionalidad.

El nuevo Código Electoral de la CABA resulta superador de la ley 334 pues, por un lado, ya no se exige una residencia previa de tres años en la ciudad y, por el otro, la inscripción en el Registro de Electores y Electoras de aquellas personas que están en condiciones de votar la realiza el propio Estado. En efecto, el artículo 23 dispone que la inscripción en el Registro se realice en forma automática y se mantenga operativa mientras subsistan las condiciones necesarias para efectuarla. No obstante, del mismo modo que ocurría como consecuencia de las disposiciones de la ley 334, todavía quedan excluidas de la posibilidad de votar aquellas personas que, pese a encontrarse en una situación migratoria regular, no han logrado obtener de la DNM el reconocimiento como residente permanente.

Por otra parte, el nuevo sistema electoral, atendiendo a la importancia de la difusión de los derechos de las personas migrantes, como una parte esencial de los derechos políticos en sentido amplio, ha dispuesto, en su artículo 11, que el Poder Ejecutivo de la ciudad instrumentará, en coordinación con los organismos electorales locales, las medidas generales de capacitación y publicidad con particular referencia a las entidades representativas que agrupen a migrantes y colectividades que sean explicativas del derecho de las personas extranjeras residentes en la ciudad a votar en las elecciones locales. [28] El artículo 11 también dispone que el Poder Ejecutivo local instrumente un Programa de Difusión de Derechos Políticos de Extranjeros a efectos de sensibilizar a los y las migrantes residentes en la ciudad sobre el ejercicio de sus derechos políticos. La norma establece los siguientes objetivos específicos del Programa: establecer campañas de difusión a través de canales accesibles a la población extranjera que reside en la CABA para incentivar su participación en los actos electorarios; llevar adelante acciones de impacto social que tengan como principal objetivo consolidar la cultura democrática participativa y coadyuvar a la inclusión de la población migrante en la vida política de la CABA; promover espacios de debate e intercambio con la población migrante que permitan identificar y erradicar las barreras que obstaculizan el efectivo ejercicio del sufragio en actos electorarios locales; convocar e informar a las personas migrantes a través redes sociales, publicidad televisiva y otros canales de comunicación audiovisual de alcance general, acerca de los requisitos necesarios para ser elector/a en la ciudad; y establecer lazos con entidades que agrupen migrantes y colectividades, a fin de difundir y promover el ejercicio del sufragio por parte de los y las migrantes.

La nueva legislación electoral también ha tenido en cuenta la necesidad de que las mesas de votación sean cercanas a los domicilios de los y las electores/as migrantes. [29] Así, su artículo 41 ha dispuesto que el Instituto de Gestión Electoral [30] junto con el Tribunal Electoral determinarán los lugares de funcionamiento de las mesas de electores/as migrantes en cada sección electoral, de acuerdo con las distancias entre los domicilios respectivos y las mesas receptoras de votos.

Todas las reformas electorales reseñadas aquí, para facilitar el voto de las personas migrantes en la CABA, se realizaron atendiendo a una serie de reclamos y recomendaciones de la sociedad civil, la academia y la Defensoría del Pueblo de la CABA ante la Legislatura Porteña, órgano legislativo de la ciudad (Penchaszadeh 2012; Penchaszadeh y Rivadeneyra Palacios 2018). Uno de los reclamos que quedaron pendientes (tal vez el más importante) es el reconocimiento del derecho al voto pasivo a nivel comunal (Defensoría del Pueblo 2019a, 5). Así, los derechos políticos en sentido estricto fueron reconocidos a medias y esto podría ser explicativo, al menos parcialmente, de los bajos niveles de participación política de la población migrante en los procesos electorarios (¿quién/quienes representan los intereses específicos y las demandas de las personas migrantes?).

Ley 334	Ley 6031
Año de sanción: 2000	Año de sanción: 2014
Inscripción en Registro de Electores/as a cargo de la persona interesada	Inscripción en el Registro de Electores/as a cargo del Estado (de forma automática)
Exigencia de residencia permanente	Exigencia de residencia permanente
Exigencia de residencia de 3 años en CABA	No se exige plazo de residencia anterior en CABA

Fuente: Elaboración propia

PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE LAS PERSONAS MIGRANTES EN LAS ELECCIONES DE 2015, 2017 Y 2019

En el año 2015, se realizaron varias elecciones simultáneas en Argentina. A nivel nacional se eligieron presidente y vice. Las elecciones primarias nacionales fueron realizadas el 9 de agosto de 2015, las elecciones generales nacionales se celebraron el 25 de octubre; finalmente, el 22 de noviembre se realizó un balotaje para definir entre las dos fórmulas más votadas a quienes integrarían el Poder Ejecutivo Nacional. En las elecciones nacionales primarias y generales, además de elegirse presidente/a y vicepresidente/a, se votaron parlamentarios y parlamentarias del Mercosur por distrito nacional y regional. También se eligieron diputados y diputadas nacionales y, en algunas provincias, se votaron senadores y senadoras nacionales. Por otra parte, en 2015 en la CABA se realizaron elecciones locales para elegir jefe y vicejefe de Gobierno, 30 diputados y diputadas locales y 7 miembros para cada una de las 15 juntas comunales. Las elecciones se celebraron el día 26 de abril (elecciones Primarias Abiertas Simultáneas y Obligatorias -P.A.S.O-), el 5 de julio (elecciones generales) y finalmente, el 19 de julio, se realizó el balotaje para definir al jefe y vicejefe de Gobierno. [31]

De la lectura de la información publicada por el Tribunal Superior de Justicia en su página web, surge que en las tres elecciones locales se conformaron cuarenta y cinco mesas destinadas a votantes migrantes, distribuidas en distintos puntos de la ciudad. Se previeron entre 1 y 6 mesas por comuna. [32] En el caso de la comuna 8, abarcativa de los Barrios Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano, se destinaron 6 mesas para 1992 migrantes inscriptos. En tanto en la Comuna 12 (Coghlan,

Saavedra, Villa Urquiza y Villa Pueyrredón) se ubicó una única mesa de votación para los 369 migrantes inscriptos en esa comuna.

De las 14.211 personas migrantes que figuraban en el padrón de electores extranjeros y electoras extranjeras, en las elecciones PASO del 26 de abril votaron sólo 5.257, es decir un 36,99% del padrón. En las elecciones del 5 de julio de 2015 votaron 5.184 migrantes -36,48% del padrón- en tanto en el balotaje del 19 de julio de 2015 concurrieron a votar 4.530 personas migrantes -31,88% del padrón-. Por otra parte, el padrón de argentinos para las elecciones locales de 2015 de la CABA estuvo conformado por 2.541.756 votantes. En las elecciones PASO del 26 de abril concurrieron a votar 1.874.636 personas de nacionalidad argentina, es decir, el 73,75% de los empadronados. En las elecciones del 5 de julio concurrieron 1.861.466 argentinos -73,24% del padrón electoral-, en tanto al balotaje del 19 de julio asistieron 1.768.577 nacionales -69,58% del padrón-.

Se advierte así que el promedio de participación de los y las migrantes en las elecciones locales, de 35,11%, contrasta con la asistencia de los/as electores/as argentinos/as, que en las mismas elecciones fue de 72,19% en promedio. [33] La diferencia es aún más amplia si se considera que los/as argentinos/as que figuran en el padrón constituyen la totalidad de personas de nacionalidad argentina con domicilio en la ciudad en condiciones de votar; en tanto en la Ciudad de Buenos Aires residen también personas migrantes que no reunían los requisitos que exigía la ley 334 para inscribirse en el Registro de Electores (Fernández Bravo 2016a, 96).

La participación de votantes migrantes varió en las distintas comunas. En las elecciones del 26 de abril, las comunas con mayor porcentaje de participación de migrantes empadronados fueron la comuna 8 (Villa Soldati, Villa Riachuelo y Villa Lugano), con una asistencia del 47,39%, la comuna 6 (Caballito), con una asistencia del 40,23% y la comuna 15 (Chacarita, Villa Crespo, La Paternal, Villa Ortuzar, Agronomía y Parque Chas), con una asistencia del 39,55%. Asimismo, las comunas con menor porcentaje de participación de electores migrantes fueron la comuna 13 (Belgrano, Núñez y Colegiales), con una asistencia del 32,82%, la comuna 7 (Flores y Parque Chacabuco), con una asistencia del 33,13% y la comuna 10, con una asistencia del 33,33% (Villa Real, Monte Castro, Versalles, Floresta, Vélez Sarsfield y Villa Luro).

Durante las elecciones del 5 de julio las tres comunas con mayor porcentaje de participación fueron nuevamente la 8 (42,67%), la 6 (40,41%) y la comuna 15 (38,86%), en tanto que en las que hubo menor participación en esa oportunidad fue en la 7 (32%), en la 14 -Palermo- (33,03%) y en la comuna 1-Retiro San Nicolás, Puerto Madero, San Telmo, Montserrat y Constitución- (34,69%).

En el balotaje para definir jefe y vicesjefe de gobierno, realizado el día 19 de julio, las comunas con mayor porcentaje de participación de electores/as migrantes empadronados/as fueron la 6, con un 38,91% de asistencia, la comuna 8, con 35,04% de asistencia, y la comuna 12 (Coghlan, Saavedra, Villa Urquiza y Villa Santa Rita), con una asistencia del 34,96%. Las de menor porcentaje de asistencia fueron la comuna 7 (26,54%), la comuna 9 -Parque Avellaneda, Liniers y Mataderos- (29,76%) y la comuna 10 (29,83%).

En el año 2017 se eligieron en la CABA 13 diputados/as nacionales y 8 suplentes, y 30 legisladores/as y 10 suplentes para desempeñarse en la Legislatura local. Las elecciones Primarias, Abiertas y Simultáneas Obligatorias (PASO) y las Elecciones Generales, tanto locales como nacionales, se celebraron de forma conjunta y simultánea. Las elecciones PASO se realizaron el día 13 de agosto y las Elecciones Generales se realizaron el 22 de octubre.

Mientras los electores argentinos y las electoras argentinas eligieron diputados/as nacionales y legisladores/as locales, los electores y las electoras migrantes sólo votaron representantes para la Legislatura local. Para elegir diputados/as nacionales en las Elecciones PASO hubo 2.571.609 electores/as habilitados/as, y 1.924.537 votantes. Es decir, se presentó a votar el 74,83 % del padrón electoral. Para elegir diputados/as nacionales en las Elecciones Generales, los electores habilitados y las electoras habilitadas fueron 2.710.675, en tanto se presentaron a votar 1.962.504 personas, el 72,39 % del padrón.

Por otro lado, del escrutinio de las mesas de votantes migrantes para elegir legisladores/as locales surge que, de 16.422 personas inscritas, solo votaron 4026, es decir el 24,52% en las Elecciones PASO. Asimismo, en las elecciones generales de representantes de la ciudad en la Legislatura participaron 4446 personas de las 16.334 inscritas en el Registro, es decir, el 27,22% del padrón de migrantes. Nuevamente, y del mismo modo que había ocurrido en las elecciones de 2015 la diferencia de participación entre electores/as migrantes y electores/as argentinos/as resultó muy significativa.

Las mesas de votación destinadas a electores y electoras migrantes en toda la ciudad fueron 51. En cada comuna se constituyeron de 1 a 7 mesas para votantes migrantes. Por otra parte, los porcentajes de participación de las personas inscritas en el padrón de migrantes presentaron nuevamente variaciones en las distintas comunas. Las comunas con mayor porcentaje de participación en la Elección PASO fueron la Comuna 9 (37,17%) y la Comuna 8 (30,45%), en tanto las comunas con menor porcentaje de participación fueron la Comuna 12 (14,88%) y la Comuna 2 (16,47%). En la Elección General, nuevamente, las comunas con mayor porcentaje de participación fueron la Comuna 9 (37,16%) y la Comuna 8 (35,03%) y las comunas con menor porcentaje de participación fueron la Comuna 12 (16,58%) y la Comuna 2 (20,63%).

En el año 2019, a nivel nacional, se votaron presidente, vicepresidente, 130 diputados y diputadas nacionales y 24 senadores y senadoras. Las elecciones PASO se celebraron el día 11 de agosto en tanto las generales se realizaron el día 27 de octubre. En las mismas fechas, de forma simultánea, se realizaron también las elecciones locales en CABA. Por tal motivo, se eligieron jefe y vicejefe de Gobierno, 30 diputados/as titulares y 10 diputados/as suplentes para integrar la Legislatura local. Asimismo, en cada comuna se votaron 7 miembros titulares y cuatro miembros suplentes para integrar cada junta comunal.

El padrón electoral de votantes migrantes estuvo conformado, tanto en las elecciones PASO del 11 de agosto como en las elecciones generales del 27 de octubre, por un total de 20.857 personas inscritas. [34] En las elecciones PASO votaron el 38,75% de las personas inscritas, en tanto en las elecciones generales el porcentaje de participación se incrementó al 42,98%. En las elecciones del 27/10/2019, las Comunas con mayor porcentaje de participación fueron la 8 (50,93%), la 1 (47,60%) y la 9 (47,51%), en tanto las Comunas con menores porcentajes de participación fueron la 3 (32,90%) y la 2 (33,50%). [35] Para realizar un análisis del comportamiento electoral de la población migrante en la CABA en las últimas elecciones, resultan interesantes los distintos informes realizados por la Defensoría del Pueblo de la CABA. [36] Además de señalar los problemas vinculados con el antiguo sistema de empadronamiento voluntario, este organismo se ha enfocado en otros aspectos que requieren aún –con el nuevo Código Electoral vigente– la implementación de políticas públicas para garantizar el voto migrante en esta circunscripción: la accesibilidad de los establecimientos, la formación de las autoridades, la información de los electores y las lectoras de sus derechos políticos y la ampliación de la oferta electoral que presenta la Ciudad Autónoma de

Buenos Aires (Defensoría del Pueblo 2019c).

Si bien la población migrante residente en la CABA representa más del 13% de la población, su influencia en el padrón ha sido inferior al 1%. Claramente, esta histórica baja representación electoral del colectivo migrante en esta circunscripción se verá solucionada con la previsión del empadronamiento automático dispuesta por el nuevo Código Electoral. Cabe señalar que, pese a las grandes deficiencias del anterior sistema de empadronamiento voluntario, desde 2013, el padrón de migrantes evolucionó positivamente, como bien lo demuestra el siguiente cuadro elaborado por la Defensoría del Pueblo de la CABA:



Fuente: Informe Observación Electoral Voto de Migrante CABA. Generales 2019 (Defensoría del Pueblo 2019b, 3)

Según el informe de las elecciones generales de 2019 elaborado por la Defensoría, la mayoría (78%) de los y las migrantes encuestados/as declaró que había residido en la ciudad por más de 12 años, al menos el 38% se había empadronado en los últimos dos años o menos (Defensoría del Pueblo 2019c, 14) A su vez, el análisis sociodemográfico de la población migrante encuestada arrojó que existe una relación proporcional entre la participación porcentual general de la población y la participación electoral según país de origen (encabezando la lista Bolivia, Perú y Paraguay) y que la población adulta mayor de 45 años se encuentra sobrerrepresentada (65%) en los actos electorarios observados: "(...) la población que está empadronada y participa de las elecciones es la más 'envejecida'. Las campañas deberían apuntar a una mayor participación de jóvenes, ya no para empadronarse, sino para que efectivamente voten" (Defensoría del Pueblo 2019c, 12-13, 27).

Los informes de la Defensoría no solo señalan que el sistema de empadronamiento voluntario ha funcionado como una barrera para el acceso de la población migrante al voto, sino que ha generado distorsiones importantes en la representación de este colectivo por comuna: "la mayor cantidad de migrantes empadronados para votar se encuentra en las comunas del sur, especialmente la 9 y la 10. Por otro lado, en los lugares donde hay una importante presencia de migrantes (comunas 8, 4 y 1) el empadronamiento es bajo" (Defensoría del Pueblo 2019a, 2).

Otro aspecto a destacar es la evolución positiva de los niveles de participación de la población migrante en los procesos electorales. En las elecciones generales de 2015 y 2019, donde se eligieron cargos ejecutivos, participó el 37% de los y las empadronados/as y el 42,98% respectivamente, aumentado más de 5 puntos el nivel de participación de una elección a la otra. En las elecciones

legislativas de 2013 y 2017, si bien los niveles de participación fueron sustantivamente más bajos con relación a las elecciones generales, la tendencia fue también positiva de elección a elección: en 2013 participó el 21,24% del padrón y en 2017 participó el 24,14%, creciendo más de dos puntos el nivel de participación. Vemos así que el factor temporal ha sido central para la consolidación de una cultura política democrática en el colectivo migrante y, por otro lado, que los procesos electorales que involucran la elección de cargos ejecutivos (en todos los niveles, mismo si los y las migrantes solo votan a nivel local) tienen una gran influencia en el mapa electoral migrante; influencia que contrasta, claramente, con el invariable comportamiento electoral de los y las nacionales, cuyo índice de participación se ha mantenido constante, por encima del 70% en promedio, en todas las elecciones.

Evolución del voto migrante en CABA (2011-2019)

Año de elección	Migrantes empadronados	Votaron	% de participación
2011(1)	11781	5032	42,71
2013(2)	13189	2802	21,24
2015(3)	14211	5257	37
2017(4)	16422	3964	24,14
2019(5)	20857	8965	42,98

Fuente: Elaboración propia

La desinformación respecto de la posibilidad de ejercer los derechos políticos, y de las condiciones para ejercerlos, ha sido un factor clave para explicar la baja participación de la población migrante en los procesos electorales de la CABA. En esta línea, Fernández Bravo ha señalado que una primera situación estructural limitante responde a la ausencia de información sobre la posibilidad del voto en los medios de comunicación masiva y a la inexistencia de voces migrantes en la esfera pública en especial en períodos electorales (Fernández Bravo 2017a, 298). Asimismo, la confusión y la desinformación respecto del alcance del voto migrante (solo a nivel local) han contribuido también a la baja participación (Penchaszadeh y Rivadeneyra Palacios 2018, 171).

“Durante el trabajo territorial de las jornadas de empadronamiento, el equipo de la Defensoría pudo observar un nivel bajo de conocimiento por parte de los migrantes respecto a sus derechos y obligaciones en materia electoral. Especialmente, se notó bastante confusión en torno a los requisitos de residencia en la Ciudad para acceder al derecho al voto y los requisitos de residencia en el territorio nacional que permiten acceder a las distintas clases de residencia. Otra consulta frecuente fue la referida al alcance del derecho a voto; es decir, consultas respecto al qué se vota, centrándose la confusión entre las elecciones para cargos nacionales y municipales.” (Defensoría del Pueblo 2019c, 25).

Con relación a las condiciones de votación, la Defensoría ha señalado que, al haber pocas mesas para electores migrantes (que votan en circuitos electorales diferenciados), en muchos casos se detectaron grandes distancias entre el domicilio de las personas migrantes y los establecimientos de votación. Por ejemplo, en las elecciones 2017 (al igual que en 2015), se constituyó una sola mesa de votación en la Comuna 12, que abarcó los barrios Coghlan, Saavedra, Villa Urquiza y Villa Pueyrredón. Esta comuna reportó el porcentaje más bajo de participación migrante en las elecciones de 2017 (16,58%). En las elecciones de 2019, esta tendencia se vio reforzada al aumentar el

número de personas que vivían lejos del centro de votación, respecto de las elecciones de 2017 (Defensoría del Pueblo 2019a, 20).

Sin duda, el empadronamiento automático resolverá algunos de los grandes obstáculos que han impedido el ejercicio del voto activo migrante en la CABA. Se espera un crecimiento ostensible del padrón de migrantes en las próximas elecciones y, por lo tanto, la emergencia de una novedosa potencia electoral en esta circunscripción. Sin embargo, resulta preocupante la brecha que ha existido (muy clara en las últimas elecciones) entre quienes realizaron el trámite de empadronamiento y quienes efectivamente concurrieron a votar. Al aumentar de manera automática el número de empadronados/as migrantes, sin la aplicación de medidas públicas para informar, incentivar y formar una ciudadanía migrante ¿no es esperable que crezca aún más esta brecha? Y, en esta línea, una ciudadanía “trunca”, donde no existen instancias migrantes de representación ¿generará los suficientes incentivos para revertir la histórica baja participación de este colectivo?

CONCLUSIONES

Debido a su lugar de nacimiento, más del 13 % de la población de la CABA enfrenta grandes obstáculos para votar, postularse para ser elegida, acceder a cargos públicos y participar en la discusión pública, mismo si contribuye en igual medida que la población nacional a nivel económico, social, cultural y es afectada (muchas veces de manera selectiva) por las políticas públicas del Estado donde reside.

La sanción del nuevo Código Electoral, en 2018, ha sido un paso fundamental para garantizar el derecho de las personas migrantes a votar en la CABA. La derogación del requisito de tres años de residencia en la ciudad para el ejercicio de este derecho y la incorporación automática de las personas migrantes en el padrón han sido dos avances necesarios, pero no suficientes. Pese a este nuevo sistema electoral, vigente a partir de 2020, la posibilidad de que las personas migrantes puedan efectivamente ejercer su voto se ve limitada, al menos, por la persistencia de dificultades para la tramitación de la residencia permanente ante la Dirección Nacional de Migraciones, la desinformación y el desconocimiento por parte de los y las migrantes de la posibilidad de votar en las elecciones locales y por el bajo número de mesas de votación destinadas a electores/as migrantes. Cada uno de estos obstáculos debe ser abordado por el Estado para asegurar que las personas que residen de manera permanente en el país puedan gozar de una ciudadanía plena según el principio de *ius domicilii*.

Otro aspecto central y preocupante que ha quedado sin resolver es el reconocimiento del sufragio pasivo. Entendemos que los derechos políticos en sentido amplio funcionan sinérgicamente y se potencian. Sin representantes migrantes, sin una presencia sostenida en medios de comunicación y en instancias públicas de debate y decisión, es imposible que se consolide una ciudadanía migrante. El reconocimiento a medias de los derechos políticos arruina el círculo virtuoso de la representación democrática y, a nuestro entender, seguirá incidiendo negativamente en los niveles de participación migrante.

Finalmente, una cuestión de vital importancia para el porvenir de nuestra democracia -que no fue abordada en el presente trabajo- es la necesidad de ampliar el reconocimiento del voto migrante a nivel nacional. El plano nacional es fundamental, pues es allí donde se define la política migratoria de los países. Los/as migrantes deben poder intervenir, mediante canales políticos institucionalizados, en la regulación de las normas que los/las rigen y, específicamente, en aquellas normas que

determinan las condiciones de su permanencia en tanto que migrantes, es decir, en tanto ciudadanos/as migrantes.

NOTAS

[1] Información extraída del Data Migration Portal de la Organización Internacional de las Migraciones.

[2] Información obtenida del Censo Nacional 2010 de Argentina, Cuadro P5-P. Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Población total por país de nacimiento, según sexo y grupo de edad. Año 2010.

[3] En relación con la composición actual de la población extranjera en la Ciudad Autónoma Buenos Aires, según datos del Censo del año 2010, 71.5% de dicha población estaba compuesta por personas provenientes de países limítrofes, particularmente de Bolivia y Paraguay y, en menor medida, de Perú, en tanto las personas migrantes provenientes de los principales países de origen de Europa, Italia y España, constituían algo más del 10% de los extranjeros censados.

[4] La Legislatura Porteña es el órgano legislativo supremo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

[5] Leyes 334, 4515, 4894, 5837 y sus modificatorias.

[6] En el punto "La regulación normativa del voto migrante en la CABA" del presente trabajo nos referiremos a los tipos de residencia previstos por la legislación migratoria argentina.

[7] "Reclamar el ejercicio de la libertad que solo corresponde a la ciudadanía es hacer ejercicio de esa libertad en forma incipiente: comienza por apropiarse de aquello que pide" (Butler y Spivak 2009, 90).

[8] Conforme dispone el Código Electoral Nacional en su artículo 1º, "Son electores los argentinos nativos y por opción, desde los dieciséis (16) años de edad, y los argentinos naturalizados, desde los dieciocho (18) años, que no tengan ninguna de las inhabilitaciones previstas en esta ley".

[9] Ley 25871, art. 3 inc. c).

[10] Ley 25871, art. 14: "El Estado en todas sus jurisdicciones, ya sea nacional, provincial o municipal, favorecerá las iniciativas tendientes a la integración de los extranjeros en su comunidad de residencia, especialmente las tendientes a: a) La realización de cursos de idioma castellano en las escuelas e instituciones culturales extranjeras legalmente reconocidas; b) La difusión de información útil para la adecuada inserción de los extranjeros en la sociedad argentina, en particular aquella relativa a sus derechos y obligaciones; c) Al conocimiento y la valoración de las expresiones culturales, recreativas, sociales, económicas y religiosas de los inmigrantes; d) La organización de cursos de formación, inspirados en criterios de convivencia en una sociedad multicultural y de prevención de comportamientos discriminatorios, destinados a los funcionarios y empleados públicos y de entes privados".

[11] Un informe del Programa para la Promoción y el Fortalecimiento de los Derechos de los Mi-

grantes, Refugiados y Apátridas (PROMIRA) señala que “En elecciones provinciales los extranjeros están habilitados a votar de acuerdo a previsiones de las respectivas Constituciones y Leyes Electorales, conforme siguiente resumen: a) En las Provincias de Bs. As, Córdoba, La Rioja y CABA los extranjeros pueden votar en las elecciones para Gobernador, Vice, Legisladores Provinciales, Intendentes y Concejales b) En Formosa no votan a ningún nivel c) En el resto de las provincias lo hacen a nivel intendentes y concejales.”, publicado en <http://iarpidi.org/2015/08/04/en-la-provincia-de-buenos-aires-los-inmigrantes-pueden-votar/>. A su vez, las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Chubut, Mendoza, Neuquén, Salta, San Juan, Santa Fe, Santa Cruz y Tucumán reconocen el derecho de sufragio pasivo de los extranjeros en el ámbito municipal.

[12] En el presente trabajo, en el punto “La regulación normativa del voto migrante en la CABA”, nos referiremos a las personas migrantes residentes a quienes no se les ha reconocido su derecho a votar en las elecciones locales.

[13] Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, artículo 70: “Para ser diputado se requiere: 1. Ser argentino nativo, por opción o naturalizado. En el último caso debe tener, como mínimo, cuatro años de ejercicio de la ciudadanía. 2. Ser natural o tener residencia en la Ciudad, inmediata a la elección, no inferior a los cuatro años. 3. Ser mayor de edad”.

[14] Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, artículo 97: “Para ser elegido se requiere ser argentino, nativo o por opción; tener treinta años de edad cumplidos a la fecha de la elección; ser nativo de la Ciudad o poseer una residencia habitual y permanente en ella no inferior a los cinco años anteriores a la fecha de elección; y no encontrarse comprendido en algunas de las inhabilidades e incompatibilidades previstas para los legisladores”.

[15] Ley 1777, artículo 21: “Requisitos. Para ser miembro de la Junta Comunal se requiere: a) Ser argentino nativo, por opción o naturalizado. En el último caso, debe tener, como mínimo, dos (2) años de ejercicio de la ciudadanía. b) Tener residencia habitual y permanente en la Comuna, inmediata a la elección, no inferior a dos (2) años. c) Ser mayor de edad a la fecha de la elección. d) No encontrarse comprendido en alguna de las inhabilidades e incompatibilidades previstas en los artículos 72 y 73 de la Constitución de la Ciudad”.

[16] Ordenanza 40593, modificada por la ley 1696 del año 2005, artículo 14 “Para ingresar en la docencia, son condiciones generales y concurrentes: a) Ser argentino nativo, por opción, naturalizado o extranjero. En todos los casos, dominar el idioma castellano. En el caso de que el aspirante sea ciudadano extranjero, debe acreditar: 1. La existencia de título suficiente que lo habilite para el ejercicio de la actividad de que se trate; 2. El cumplimiento de los requisitos previstos por la Ley Nacional de Migraciones para su residencia en el país...”.

[17] Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, artículo 112: “Para ser miembro del Tribunal Superior de Justicia se requiere ser argentino, tener treinta años de edad como mínimo, ser abogado con ocho años de graduado, tener especial versación jurídica, y haber nacido en la Ciudad o acreditar una residencia inmediata en ésta no inferior a cinco años”.

[18] Ley 7, artículo 10: “Para ser miembro del Tribunal Superior de Justicia se requiere ser argentino/a, tener treinta (30) años de edad, como mínimo, ser abogado/a con ocho (8) años de graduado/a, tener especial versación jurídica y haber nacido en la ciudad o acreditar una residencia inmediata en ésta no inferior a cinco (5) años.

Para ser juez o jueza de cámara y del tribunal oral se requiere ser argentino/a, tener treinta (30) años de edad como mínimo, ser abogado/a con seis (6) años de graduado/a y tener especial versación jurídica y haber nacido en la ciudad o acreditar una residencia inmediata en ésta no inferior a tres (3) años. Para ser juez o jueza de primera instancia se requiere ser argentino/a, tener veinticinco (25) años de edad como mínimo, ser abogado/a con cuatro (4) años de graduado/a y tener especial versación jurídica y haber nacido en la ciudad o acreditar una residencia inmediata en ésta no inferior a tres (3) años. La residencia prevista en este artículo comprende indistintamente el lugar de la sede familiar o del asiento principal de su actividad profesional o académica.”

[19] CSJN, “Gottschau, Evelyn Patricia c/ Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires s/amparo”, sentencia del 8 de agosto de 2006.

[20] CCABA, art. 62: “La Ciudad garantiza el pleno ejercicio de los derechos políticos inherentes a la ciudadanía, conforme a los principios republicano, democrático y representativo, según las leyes que reglamenten su ejercicio. El sufragio es libre, igual, secreto, universal, obligatorio y no acumulativo. Los extranjeros residentes gozan de este derecho, con las obligaciones correlativas, en igualdad de condiciones que los ciudadanos argentinos empadronados en este distrito, en los términos que establece la ley”.

[21] Código Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Anexo I Ley 6031, Art. 2º: Garantías. Se garantiza a los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires el pleno ejercicio de sus derechos políticos inherentes a la ciudadanía, en los términos de la normativa vigente y conforme los principios democrático, republicano y representativo, de acuerdo con lo establecido en el artículo 62 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

[22] El artículo 44 de la ley 6031 dispone que la ley entrará en vigor el día 1º de enero de 2020, con excepción del Capítulo I del Título Quinto del Código Electoral, relativo a la fecha y convocatoria de elecciones, que entrará en vigencia a los ocho días corridos de la publicación de dicha norma en el Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

[23] La Acordada Electoral 1/2002 establece que la solicitud de inscripción se efectuará en la sede del Tribunal Superior de Justicia y en las oficinas del Registro del Estado Civil y Capacidad de las personas, en tanto el Poder Ejecutivo de la ciudad podrá proponer la habilitación de otros lugares para la recepción de solicitudes de inscripción.

[24] Ley 25871, art. 24

[25] Ley 25871, art. 23

[26] Ley 25871, art. 22; Decreto 616/10, art. 22; Disposición N° 6206/2017 de la Dirección Nacional de Migraciones.

[27] Ley 4515, art. 1: “Electores. Son electores en los procesos electorales y mecanismos de democracia semi directa, establecidos en el Título Segundo del Libro Segundo de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, los/as argentinos/as nativos/as y por opción, desde los dieciséis (16) años de edad y los argentinos naturalizados/as desde los dieciocho (18) años de edad; domiciliados/as en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y que no se encuentren inhabilitados/as por la normativa electoral vigente”.

[28] En el punto "Participación política de las personas migrantes en las elecciones de 2015/2017/2019" de este trabajo, en el que haremos referencia a la participación de las personas migrantes en las elecciones locales, haremos alusión a la necesidad de políticas de difusión de derechos políticos.

[29] En el punto "Participación política de las personas migrantes en las elecciones de 2015/2017/2019", en el que haremos referencia a la participación de las personas migrantes en las elecciones locales, también haremos alusión a la escasa cantidad de mesas de votación destinadas a electores y electoras migrantes.

[20] El artículo 3º de la ley 6031 dispone que el Instituto de Gestión Electoral es el organismo público que tiene la misión de entender en la administración de los procesos electorales, velando por el normal desarrollo de las elecciones, así como coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política democrática.

[31] Los resultados de los escrutinios locales pueden consultarse en la página web del Tribunal Superior de Justicia: <https://www.eleccionesciudad.gob.ar/escrutinio-definitivo-generales2.php>

[32] Información extraída de la página web del Tribunal Superior de Justicia.

[33] Adriana Alfonso ha señalado que, en la Provincia de Buenos Aires, el nivel de participación de la población migrantes ha rondado el 19%, porcentaje que registró un alentador repunte en las elecciones de 2015, llegando al 27%, lo que ocurrió luego de una campaña de información donde algunos organismos estatales y organizaciones no gubernamentales en escasos tres meses y con pocos recursos, se abocaron a la difusión del tema (Alfonso 2016, 76-77).

[34] Información publicada por el Tribunal Superior de Justicia de la ciudad en su página web.

[35] Revisar <https://www.eleccionesciudad.gob.ar/uploads/adjuntosCajas/anexol.pdf>

[36] La Defensoría del Pueblo de la CABA tiene el mandato de defender, proteger y promover los derechos humanos y demás derechos y garantías e intereses individuales, colectivos y difusos (Constitución CABA, Art. 137º). Para ello, entre otras cosas, debe vigilar y proteger los derechos políticos de los ciudadanos y las ciudadanas, garantizando una participación ciudadana ágil, accesible, transparente y de calidad democrática. Además, la Cláusula Transitoria Sexta del Nuevo Código Electoral de la CABA asignó a la Defensoría del Pueblo, hasta tanto entre en plena vigencia este código, la tarea de realizar una campaña de difusión de los derechos políticos de los y las migrantes (Defensoría del Pueblo 2019c, 4)

BIBLIOGRAFÍA

Alfonso, Adriana. 2016. "El Voto de los Extranjeros en la Provincia de Buenos Aires. De las Normas a las Prácticas." *Temas de Antropología y Migración* 8: 69-90.

Arendt, Hannah. 1968. *The Origins of Totalitarianism*. New York: Harcourt Brace Jovanovich.

Bauböck, Rainer. 2015. "Ius Filiationis: A Defence of Citizenship by Descent." *En Bloodlines and Be-*

longing: Time to Abandon Ius Sanguinis?, editado por Costica Dumbrava y Rainer Bauböck, 6-11. Fiesole: European University Institute.

Brubaker, Rogers. 1992. *Citizenship and nationhood in France and Germany*. Cambridge: Harvard University Press.

Butler, Judith, y Chakravorty Spivak. 2009. *Quien le Canta al Estado-Nación?* Buenos Aires: Paidós.

Ceriani Cernadas, Pablo. 2009. "Los Derechos Políticos de Extranjeros en España desde un Enfoque de Derechos Humanos." En *La Igualdad en los Derechos: Claves de la Integración*, editado por Javier de Lucas y Ángeles Solanes, 481-541. Madrid: Dykinson.

Defensoría del Pueblo. 2019a. "Apuntes de Trabajo. 2. Derechos Políticos de los y las Migrantes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires".

———. 2019b. "Observación Electoral Voto de Migrantes en CABA Generales 2019".

———. 2019c. "Voto de Migrantes en CABA. Paso 2019".

Delgado Parra, Concepción. 2017. "Hospitalidad y Ciudadanía desde la Perspectiva de Seyla Benhabib." En *Hospitalidad y Ciudadanía: De Platón a Benhabib*, editado por Evelia Arteaga Conde, Mariela Oliva Ríos, y Roxana Rodríguez Ortiz, 119-36. México: Itaca.

Dumbrava, Costica. 2015. "Kick off Contribution Bloodlines and Belonging: Time to abandon Ius Sanguinis?" En *Bloodlines and Belonging: Time to Abandon Ius Sanguinis?*, editado por Rainer Bauböck y Costica Dumbrava. Fiesole: European University Institute.

Faist, Thomas. 2015. "Migración y Teorías de la Ciudadanía." En *Ciudadanía Múltiple y Migración. Perspectivas Latinoamericanas*, editado por Pablo Mateos, 25-56. México, D. F.: CIDE, CIESAS.

Fernández Bravo, Ezequiel. 2016a. "Derechos Políticos de las Personas Migrantes y Políticas Públicas. La Implementación de la Ley 334 en la Ciudad de Buenos Aires." *Temas de Antropología y Migración* 8: 91-119.

———. 2016b. "¿Quién es Ciudadano? Restricciones y Demandas en el Acceso a Derechos Políticos de Migrantes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires." Tesis para optar el grado de Maestría en derechos humanos y democratización en América Latina y el Caribe, Buenos Aires: Universidad Nacional de San Martín.

González, Noelia. 2007. "La Desnacionalización de la Ciudadanía: El Derecho al Voto de los Extranjeros como Requisito para la Integración Social." <http://www.ub.edu/demoment/jornadasfp/PD-Fs/18-Desnacionalizacion.pdf>.

Lucas, Javier de. 2002. "La Herida Original de las Políticas de Inmigración. A propósito del Lugar de los Derechos Humanos en las Políticas de Inmigración." *Isegoría* 26: 59-84.

———. 2005. "La Ciudadanía Basada en la Residencia y el Ejercicio de los Derechos Políticos de los Inmigrantes." *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho* (13). Madrid.

Penchaszadeh, Ana Paula. 2012. "Migraciones y Derechos Políticos: ¿Democratización y Extensión de la Ciudadanía o Nuevas Formas de Extranjerización en Democracia." En *Migración y Políticas Públicas Nuevos Escenarios y Desafíos*, editado por Susana Novick, 39-62. Buenos Aires: Catálogos.

Penchaszadeh, Ana Paula, y Sandra Condori Mamani. 2016. "Ciudadanía Migrante en Argentina. ¿Hecho o Proyecto?" *Revista Temas de Antropología y Migración* 8: 26-40.

Penchaszadeh, Ana Paula, y Lourdes Rivadeneyra Palacios. 2018. "Debates Actuales en Torno del Voto Migrante en la Ciudad de Buenos Aires." *Revista Estado y Políticas Públicas* 11: 165-90.

Perícola, María Alejandra. 2015. "El Derecho de Sufragio de los Extranjeros." *Revista en Derecho* 7: 167-98.

Presidencia de la Nación. 1995. "Constitución de la Nación Argentina." Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Ramírez Gallegos, Jacques Paul. 2018. "Estado, Migración y Derechos Políticos. El voto de los Ecuatorianos desde el Extranjero." *Foro Internacional* 58 (4): 755-804.

Stolcke, Verena, y Leandro Wolfson. 2000. "La "Naturaleza" de la Nacionalidad." *Desarrollo Económico* 40 (157): 23-43.

Zamora, José Antonio. 2005. "Políticas de Inmigración, Ciudadanía y Estado de Excepción." *Arbor* 181 (713): 53-66.