

¿QUIÉN ES CIUDADANO?  
RESTRICCIONES Y DEMANDAS EN EL  
ACCESO A DERECHOS POLÍTICOS DE  
MIGRANTES EN LA CIUDAD  
AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES

EZEQUIEL FERNÁNDEZ BRAVO

Directora: Dra. Brenda Canelo

Tutores: Dr. Marcelo Cavarozzi  
y Lic. Brenda Fernández



# INTRODUCCIÓN

## 1. Problemas y objetivos de la tesis

En las últimas décadas, los procesos socioculturales, políticos y económicos emergentes de la globalización produjeron nuevas articulaciones entre la ciudadanía, la residencia y la nacionalidad, que obligan a problematizar la concepción clásica del vínculo entre individuo y Estado. En este contexto, los debates en torno al ejercicio de los derechos políticos de las personas clasificadas extranjeras resultan cada vez más trascendentes, y se tornan complementarios e indisolubles de los derechos económicos, sociales y culturales, el campo de los derechos humanos. Sobre este punto, distintos autores han dado cuenta de la participación política de extranjeros residentes en Argentina en instancias formales de votación (Privitellio, 2006; Modolo, 2012; Penchaszadeh, 2012). En otro plano, aunque siguiendo la discusión en torno a las articulaciones entre ciudadanía, residencia y nacionalidad, diversas investigaciones abordaron la participación de argentinos que residen en el exterior (Bertoni, 1992; Cantón y Jorrat, 1999; Devoto, 2003; Emmerich, 2011) y el voto transnacional desde Argentina (Canelo *et al.*, 2010; Lafleur, 2012). En este caso, para analizar los modos en que se vinculan migración y Estado en el campo del acceso a derechos políticos, circunscribo mi análisis a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

La propuesta de este trabajo es doble. Por un lado, entender cuáles son los contrastes entre las iniciativas de distintas agencias estatales del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para el empadronamiento y el voto efectivo de residentes extranjeros, dentro de un desarrollo histórico de normativas migratorias y electorales que tendieron a restringir el ejercicio de este derecho entre las personas migrantes. Por otro, indagar los procesos de demanda de acceso a derechos políticos para migrantes, así como las estrategias y representaciones de los actores que reclaman por dicha participación a través de un estudio de caso. Tal horizonte se enmarca en un interés más amplio por conocer las disputas sobre la ampliación o restricción de los sentidos de ciudadanía e indagar las posibles articulaciones entre la noción de ciudadanía entendida como el vínculo formal que delimita qué individuos tienen determinados derechos y obligaciones en relación a un Estado —es decir, la ciudadanía pensada como estatus—, y las acciones o praxis ciudadanas de los propios actores en el campo político en sentido amplio.

Para esto, analizo el desarrollo de la campaña “Aquí vivo, aquí voto” —realizada principalmente entre marzo y abril del año 2011 en CABA—, que estuvo orientada a la difusión y propaganda sobre los derechos políticos de los residentes extranjeros y

la inscripción para ser habilitado a votar a través de actividades como mesas en la vía pública, charlas–debate, gacetillas de prensa, *spots* radiales. De manera complementaria, para enmarcar el surgimiento de esta iniciativa, reconstruyo los procesos, prácticas y representaciones de distintas agencias estatales de CABA –el Tribunal Superior de Justicia, la Dirección General Electoral, Defensoría del Pueblo y la Subsecretaría de Derechos Humanos– que habilitaron o restringieron el acceso al ejercicio electoral por parte de migrantes. En ambas instancias, como desarrollo en el apartado metodológico, la investigación se realizó a partir de entrevistas etnográficas, observación de procesos eleccionarios y recolección de fuentes secundarias, como documentos elaborados por distintas agencias del Estado, expedientes judiciales y folletería.

El interés de este análisis reside en pensar los derechos políticos como un campo de disputa entre diferentes actores que demandan por ellos y los agentes del Estado, y en el que se pueden comprender aspectos centrales de los derechos humanos de los migrantes que habitan la CABA. Los objetivos específicos del trabajo son tres, y responden a los capítulos de esta tesis.

En una primera instancia, describo cómo se conformaron y cuáles fueron las categorías clasificatorias impulsadas desde el Estado en relación con las migraciones en Argentina, para reflexionar sobre la vinculación existente entre dichas categorías y el acceso a los derechos políticos de los migrantes.

En una segunda instancia, analizo cómo se construyen determinadas políticas públicas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, relativas al acceso a los derechos políticos de los migrantes, y cómo estos interactúan y disputan esas construcciones.

Por último, indago la constitución de la campaña “Aquí vivo, aquí voto”, cuáles fueron sus sentidos, e interpreto cómo se inscribe el reclamo de participación electoral en un contexto de participación política más amplia. El propósito de este último objetivo es poder repensar la noción de ciudadanía formal y abstracta en relación con las prácticas de ciudadanía que los actores tienen en otras arenas de la vida social.

En cuanto a las contribuciones teóricas del problema construido, creo, en primer lugar, que aportará a la reflexionar sobre las imbricaciones entre nacionalidad, ciudadanía y residencia a la hora del acceso a derechos políticos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En segundo, resulta de interés el análisis etnográfico de casos en donde se ponen en juego los procesos y prácticas que habilitan al voto de extranjeros. Desde distintos ejes, varios autores han trabajado el acceso a derechos políticos a partir de la sanción de la Ley Nacional de Migraciones 25.871/04, ya sea en relación con las políticas implementadas en torno a la difusión de este derecho (Halpern, 2013), desde un análisis de la normativa actual (Penchaszadeh, 2012, 2013; Modolo, 2012) o respecto de la existencia o ausencia de procesos de subjetivación política en torno al tema (Martínez Bonora, 2014). Este trabajo complementará los anteriores aportes proponiendo una perspectiva histórica del tratamiento normativo de la cuestión, abordando las instancias del Estado que intervienen en la conformación de las documentaciones y los padrones electorales de residentes extranjeros y priorizando un enfoque etnográfico y relacional que dará cuenta de las prácticas y representaciones sobre la ciudadanía y el acceso al voto, tanto de funcionarios como de aquellos que demandan el cumplimiento de estos derechos.

## 2. Estructura

Esta tesis consta de una introducción teórica-metodológica que repone algunos de los principales debates, corrientes analíticas y herramientas conceptuales que iluminan distintos aspectos del problema propuesto; tres capítulos en los cuales desarrollo los objetivos mencionados y un último apartado con las conclusiones de la investigación.

En el primer capítulo analizo en términos históricos el marco normativo a nivel nacional y jurisdiccional, así como los debates y proyectos de modificación de la actual Ley N° 334/00, que regula el empadronamiento de electoras extranjeras y electores extranjeros. Vinculo las transformaciones en los flujos migratorios a lo largo de fines del siglo XIX y el siglo XX con las principales leyes que regularon las migraciones en Argentina, y describo cómo la profusión de categorías para delimitar la permanencia en el país tuvo un efecto restrictivo en el ejercicio electoral. Al reflexionar sobre cómo se constituyeron esas clasificaciones jurídicas, también doy cuenta de sus efectos performativos.

En el segundo capítulo describo las políticas públicas concernientes a la participación política de residentes extranjeros desde la creación de la Ley N° 334/00. A su vez, indago en las formas de percepción y clasificación de las distintas agencias estatales sobre estos sujetos y cómo inciden habilitando o restringiendo este derecho. En contraparte, analizo en qué formas ocurren las interacciones entre estas poblaciones y las distintas agencias del Estado, a fin de explorar los significados que el acceso al voto cobra para los actores, así como las estrategias desplegadas para reclamarlo.

En el tercer capítulo describo la campaña “Aquí vivo, aquí voto”, para anclar esas demandas en una experiencia concreta. En primer lugar, indago cuándo, quiénes y de qué manera los actores de la campaña intentaron convertir en un problema social el derecho al voto de residentes migrantes. Luego, me centro en las acciones colectivas y los encuentros entre distintos actores y funcionarios de la burocracia estatal, para identificar las representaciones y prácticas en torno a la participación política de migrantes. En este punto, me interesa analizar cuáles son los discursos y lenguajes utilizados para interpelar los sentidos participación en la arena pública y qué sentidos adquiere la ciudadanía.

## 3. Objeto de estudio

La construcción del objeto de estudio obedece a motivaciones personales que se vinculan con intereses académicos, pero también los trascienden. En el año 2011, mientras colaboraba para el periódico *Renacer*, publicación quincenal de la colectividad boliviana en Argentina, hice una investigación periodística que evaluaba en términos cuantitativos la primera ronda electoral en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para jefe de Gobierno. Realicé algunas entrevistas el mismo día de la votación y accedí al recuento final en el centro de cómputos en la Legislatura porteña. De esa experiencia, si bien breve, quedaron muchos interrogantes por desandar. En un principio, me resultaron trascendentes los guarismos finales de la votación: entre los electores extranjeros, como son clasificados en esta instancia por el Estado, los resultados se invertían de manera directamente proporcional entre los dos candidatos con más votos, Daniel Filmus,

del Frente Para la Victoria, y Mauricio Macri, del PRO. Mientras que en el total de la población, el PRO había resultado la primer fuerza, con el 47% de los votos, y el Frente para la Victoria, la segunda, con el 27%, aquí el resultado se invertía: Daniel Filmus había obtenido el 48%, mientras que Mauricio Macri, el 32%. No obstante, había otras inquietudes que iban más allá de lo estrictamente coyuntural: la escasa participación de extranjeros en el día de votación –un 42% del total, frente al 73% de asistencia general–, el bajo registro de empadronamiento y la realización de una campaña previa –“Aquí vivo, aquí voto”– que había tenido trascendencia en los medios de comunicación masivos, y a dos de cuyos encuentros pude concurrir luego de la votación.

Años después, propuse retomar esa experiencia periodística y convertirla en un problema de investigación para ser analizado a partir de una perspectiva antropológica. Para ello, primero indagué algunas de las agencias estatales que estaban vinculadas a las prácticas electorales y reconstruí a partir de diez entrevistas antropológicas sus iniciativas para con la población migrante en la CABA hasta el año 2011. Entre esas agencias se encontraban el Tribunal Superior de Justicia, la Dirección General Electoral, la Defensoría del Pueblo y la Subsecretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural de la Jefatura de Gabinete del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Posteriormente, en el año 2015 realicé veinte entrevistas antropológicas con migrantes que se habían empadronado en las comunas 1 y 8, para problematizar parte de los supuestos planteados en estas agencias y arrojar algunas luces sobre los modos de interacción con estas burocracias. Las mencionadas comunas –que comprenden los barrios de Retiro, San Nicolás, Puerto Madero, San Telmo, Monserrat y Constitución, por un lado, y Villa Soldati, Villa Lugano y Villa Riachuelo, por otro– son las que mayor cantidad de migrantes tienen en términos absolutos (50.948 y 43.742, respectivamente) y relativos (24,75% y 23,36%). Sin ánimos de intentar recomponer de manera exhaustiva la diversidad de trayectorias y experiencias del total de la población migrante –pues un trabajo de tal magnitud se tornaría inabarcable y complejo en extremo ya que existen percepciones contradictorias, intereses distintos y trayectorias disímiles dentro de esa categoría–, retomé algunos de los discursos que considero más significativos para entender los motivos del surgimiento de la campaña “Aquí vivo, aquí voto”.

Posteriormente, retomé apuntes de campo realizados durante el año 2011 –cuando trabajaba en el periódico *Renacer*–, para reconstruir algunas de las instancias clave de la mencionada campaña. De manera complementaria, volví a entrevistar a algunos de los actores que participaron en dicha iniciativa, con el fin de describir las acciones y sentidos de aquel entonces, así como las evaluaciones surgidas *a posteriori* de la campaña.

En las entrevistas, busqué aproximarme a las representaciones de los interlocutores, a los significados que guían, organizan y regulan sus acciones: las entrevistas buscaron mantener una actitud reflexiva y no imponer un punto de vista. En este sentido, Rosana Guber señala que “la entrevista antropológica se vale de tres procedimientos: la atención flotante del investigador, la asociación libre del informante y la categorización diferida del investigador” (2001: 212). Como mencioné, con las entrevistas procuré indagar sobre la organización del trabajo en los distintos organismos, conocer los vínculos que establecieron los distintos actores de la campaña a la hora de establecer sus demandas, así como describir el recorrido de sus acciones.

En cuanto al análisis de fuentes documentales, me centré en cuatro elementos: las normativas y proyectos de ley consultados a partir de la Dirección General del Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM); las páginas web del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –y sus respectivas agencias: Dirección General Electoral (DGE), Dirección de Colectividades de la Subsecretaría de DD. HH.–, Programa de Observación Electoral de la Defensoría del Pueblo, Tribunal Superior de Justicia, así como el blog de la campaña “Aquí vivo, aquí voto”, todos vinculados por la promoción, la difusión o el empadronamiento para el acceso al voto; documentos de trabajo facilitados por distintas agencias como la DGE o la Dirección de Colectividades; folletería y material de difusión de la campaña “Aquí vivo, aquí voto”, así como de la Defensoría del Pueblo, que a través de su Programa de Observación Electoral dedicó acciones puntuales al voto de extranjeras y extranjeros.

#### 4. Marco conceptual

Retomando a De Lucas, entiendo la migración como un fenómeno “global, complejo, integral” (2003: 4). Esto implica problematizar ópticas que proponen un modelo puramente instrumental –ligado a la gestión de movimientos en el mercado laboral– o que son directamente defensivas –pensadas en torno a preservar el orden público–, y asumir su carácter eminentemente político. La movilidad humana, por tanto, no puede ser abordada en términos de “problema”, pero tampoco de “oportunidad”, ya que ambas concepciones continúan distinguiendo una migración “legítima” y otra “ilegítima” –en un proceso definido por el Estado–, lo que pone la lupa en una serie de obligaciones antes que derechos (Sayad, 1998).

Se trata, entonces, de pensar la migración como un derecho humano, lo que implica un reconocimiento de la igualdad de derechos para los migrantes desde algo prioritario como la libre circulación hasta lo que respecta a su participación en políticas públicas. Dentro de esta perspectiva, se pone en primer plano su agencia, su capacidad para definir su lugar de residencia, con vínculos y horizontes tanto en las comunidades de origen como en las de residencia. Visto así, el derecho a migrar implica que todos los Estados de origen, tránsito y residencia sean responsables de la protección de los derechos humanos de los migrantes: se piensa la posibilidad de moverse por el mundo y de mudar de residencia como parte esencial de la libertad humana, una “prerrogativa” irrenunciable del ser humano (Gzesh, 2008).

Por tanto, concebir a las personas migrantes como sujetos de derecho –y no en calidad de subalternos– implica una transformación en reconocer no solo derechos civiles, culturales, sociales y económicos, sino también políticos ya que, vista como un “hecho social total” (Lucas, 2003: 6) la migración obliga a repensar el Estado, los criterios de pertenencia a una comunidad política, la relación entre nacionalidad y ciudadanía, además de la construcción misma de la figura del “extranjero”. Esta transformación implica dejar de pensar la presencia de migrantes como “naturalmente” ilegítima en relación con la esfera de lo político (Sayad, 1998). Siguiendo los planteos de este autor, dicha percepción descansa en que, para el pensamiento de Estado, el inmigrante es una

presencia provisoria y ligada exclusivamente al mundo del trabajo o, en última instancia, como menciona Appadurai (1999), un asunto de la cultura.

El derecho internacional de los derechos humanos ha sido central para transformar la concepción antes planteada, principalmente a partir de un despliegue normativo y de la existencia de organismos supranacionales que instan a los gobiernos a respetar los derechos humanos en el interior de sus fronteras (Velasco, 2012). Como señala Sassen:

los derechos humanos internacionales, aunque en parte enraizados en las constituciones de determinados Estados, son en la actualidad una fuerza que puede socavar la exclusiva autoridad del Estado sobre sus naturales y, por tanto, contribuir a transformar el sistema interestatal y el orden jurídico internacional (2001: 97).

Este proceso de limitación de la soberanía estatal, sumado a las mencionadas transformaciones en las políticas migratorias, han problematizado el tradicional lugar de la figura del extranjero y la clásica noción de ciudadanía anclada en la nacionalidad.

Vale destacar que la interdependencia y frecuente confusión entre ciudadanía y nacionalidad es un fenómeno relativamente reciente. En la Antigüedad de las polis griegas, la ciudadanía se vinculaba con la posesión de derechos civiles y políticos y estaba reservada únicamente a los hombre libres, quedando esclavos, mujeres y extranjeros excluidos de la misma. Dicha concepción cambió en la Modernidad debido a que, desde el tratado de Westfalia (1648) y la creación internacional del sistema de Estados y el sistema nacional como forma de gobernanza, determinar las condiciones para ser miembro de un Estado resultó ser un dilema político fundamental. Durante el siglo XIX, con la consolidación del capitalismo y las burguesías, se disolvieron los lazos políticos tradicionales, y tal ruptura implicó una nueva regulación de la pertenencia a estos nuevos Estados, es decir, una nueva circunscripción de ciudadanos.

En este contexto, la expansión del estatus de ciudadano, representada en la universalización del sufragio, tuvo como límite la pertenencia a la comunidad política y al Estado nación; desde esta perspectiva, quien quedó por fuera de la ciudadanía fue el extranjero (Villavicencio, 2003). Para explicar este proceso, Stolcke (2000) plantea que a lo largo de ese período formativo inicial de los Estados nacionales, la nacionalidad fue progresivamente naturalizada y vinculada directamente a la ciudadanía. Así, esta última se extendió hacia el plano estatal y pasó a estar institucionalizada en relación con la nacionalidad (Isin y Turner, 2002). En este punto, cabe resaltar que la nacionalidad refiere a los requisitos legales para establecer la membresía de un Estado nación y de una dimensión jurídica internacional derivada de un contexto interestatal. La ciudadanía, en tanto, hace mención a los derechos que se derivan con ese Estado y está confinada únicamente a la dimensión del Estado nación (Stolcke, 2000).

Una de las definiciones más extendidas en torno a la ciudadanía es la planteada por Marshall, quien menciona que es “un [e]status que se otorga a los miembros de pleno derecho de una comunidad. Todos los que poseen ese [e]status son iguales en lo que se refiere a los derechos y deberes que implica” (1998: 302), igualando dicha comunidad con la nación. Concebida como inherente al individuo, entonces, la pertenencia a una nación terminó por convertirse en una condición de acceso para la ciudadanía. Y, al ser pensada un privilegio propio de aquellos que fueran reconocidos como nacionales, esta concepción tuvo el paradójico efecto de entender la ciudadanía de manera excluyente (Stolcke, 2000).

Sin embargo, los debates en torno a la ciudadanía no solo quedaron anclados a su concepción como estatus: más aún, se fueron problematizando y ampliando. En el campo de la antropología, la puesta en tensión de la definición clásica de ciudadanía permitió indagar su relación con las prácticas cotidianas de la política, la relación entre ciudadanos y no ciudadanos, así con cómo se vinculan los regímenes de ciudadanía a escala local, nacional y global.

Uno de los planteos que se desprenden de lo anteriormente dicho es el de la ciudadanía en cuanto lenguaje que refiere a la membresía y la forma de incidir o demandar sobre el contenido y la extensión de ella. Autores como Dagnino (2008) y Rosaldo (1994) plantean una diferenciación entre ciudadanía plena y de segunda, mientras que Holston (2001) y Sassen (2003) distinguen entre una sustantiva y otra formal. La ciudadanía sustantiva se concibe como la capacidad real de los ciudadanos de reclamar derechos que poseen debido a su estatus formal de ciudadanos (Holston, 2001). Desde una perspectiva integral que conciba a los derechos civiles y políticos y los derechos económicos sociales y culturales (DESC) de manera interdependiente, se puede entender el sufragio no como un fin en sí mismo, sino como una instancia de control de las obligaciones que tiene un Estado para garantizar los DESC, pero que también se ve afectado en la medida que se garantice o no el acceso a estos.

En el cruce entre migraciones y ciudadanía, vale retomar dos líneas de análisis que plantea Penchaszadeh (2012) y que hacen foco en la “desterritorialización de la ciudadanía” y la “territorialización de la pertenencia”. En el primer caso, distintos autores analizaron la tensión entre la ciudadanía y la nacionalidad, principalmente a partir de la aparición de nuevas formas de membresía y comunidad que surgieron con mayor énfasis desde la década de 1980 con los cambios globales, la preeminencia del régimen internacional de derechos humanos y las modificaciones del derecho internacional. En este sentido, algunos trabajos plantearon la ciudadanía transnacional como concepto para entender los procesos de pluralización de membresías y cuestionar la idea de una membresía exclusiva para una única comunidad política (Bauböck, 1994; Portes, 1996; M. Smith y Guarnizo, 1998), para aludir a un marcador de identidad social (Isin y Turner, 2002), para subrayar aspectos culturales de la pertenencia política (Hannerz, 1990; Ong, 1999). Otros, proponen la noción de ciudadanía posnacional para pensar en cómo los factores globales y transnacionales inciden en las prácticas e instituciones concernientes a la ciudadanía (Soysal, 1994).

Mi trabajo está orientado hacia el segundo punto, en el que retomo en primer lugar a Sassen (2006), quien propone el concepto de desnacionalización, para iluminar las diversas transformaciones territoriales e institucionales sobre el poder y la autoridad del Estado, que produjeron aperturas conceptuales y operacionales para cuestiones hasta entonces ancladas en la nacionalidad. Es el caso de la ciudadanía, que si bien está situada en instituciones que son “nacionales”, se transforma al producirse un cambio desde adentro de los marcos del Estado nación. En esta misma dirección, Bauböck (2002) advierte que, en muchas de las democracias liberales, los privilegios tradicionalmente ligados a la ciudadanía han sido progresivamente desconectados de la nacionalidad para ser redefinidos como derechos humanos o vinculados a la residencia y al empleo.

En otra escala, diversos autores han trabajado la noción de ciudadanía local para pensar de manera localizada las prácticas ciudadanas. Algunos pensando el derecho a la ciudad como una forma para resistir al capital (Harvey, 2012), otros trabajaron a

escala local la migración como una conexión central entre las clásicas formas imaginadas de ciudadanía y derechos como membresía territorial y la ciudad como un espacio heterogéneo y denso (Appadurai y Holston, 1996). Desde esta lectura, plantean estos autores, la noción de derechos expresa más un reclamo que una posesión que se tiene, relacionados más con un aspecto social antes que con una condición natural de los individuos. Con un enfoque similar apunta el trabajo de De Lucas (2006), quien propone el anclaje de la ciudadanía en la residencia, teniendo como horizonte la comunidad política que representan las ciudades y restituyendo la dimensión política de la vecindad. Cabe aclarar que si bien en el plano local la ciudadanía sustantiva puede no requerir un estatus formal para acceder a derechos sociales y civiles, sí existe un límite en cuanto a los derechos políticos. En este sentido, si no hay una plena integración al sistema democrático de las personas migrantes, vale preguntarse cuáles son los roles, procesos y efectos del Estado en la arena de los derechos políticos y la ciudadanía.

Como premisa de análisis, sostengo que el Estado no es una entidad homogénea, coherente, regular y con voluntad propia; así, rescato la propuesta de Philip Abrams (1988), quien propone separar la “idea Estado” –la proyección de la imagen de un ente desinteresado por la cual se legitima el poder– del “sistema Estado”, es decir, las estructuras y prácticas de las instituciones del gobierno. De esta manera, el autor pone en tensión la reificación de la idea de Estado y focaliza en el sistema Estado para entender las relaciones que allí se generan. Siguiendo esta perspectiva, Michel-Rolph Trouillot (2001) va más allá y considera que “el Estado no es un aparato sino un conjunto de procesos, aunque está ligado a una cantidad de aparatos, no todos gubernamentales” (2001: 155), y prefiere apuntar al estudio de sus efectos.

En relación con las clasificaciones que instituye y cómo el “sistema Estado” opera a nivel cognitivo, Bourdieu (1997) hace un aporte sustantivo a la clásica definición weberiana, al decir que es una “x” a ser determinada, que reivindica con éxito el monopolio de la fuerza física pero también simbólica en un territorio ante una población. En este punto, el autor remarca que una de sus funciones más generales es la producción y canonización de las clasificaciones sociales a través de procesos de concentración de capital simbólico que desemboca en el poder del nombramiento. En una línea similar, Das y Poole (2008) proponen pensar el Estado desde las prácticas y las políticas de regulación disciplinante sobre la vida, que se visibilizan especialmente en los márgenes del control estatal. Allí, entiendo, ese margen como clasificación puede regular los niveles de membresía política. En contraparte, también intentaré describir cómo estas formas de clasificación y conciencia promovidas por el Estado son confrontadas y puestas en discusión a partir de identificaciones y morales alternativas (Corrigan y Sayer, 2007).

Por último, para describir los espacios sociales donde distintos actores interactúan y despliegan su capacidad de agencia, retomo la propuesta de Hevia de la Jara (2009), quien utiliza el concepto de interfaz para pensar estos espacios sociales como en conflicto, donde se dan relaciones asimétricas entre sujetos societales y sujetos estatales, que pueden ser individuales o colectivos, con sus respectivos proyectos sociopolíticos de acuerdo con el espacio social que ocupan, a sus múltiples pertenencias y condicionamientos, a su historicidad. En estos marcos, intercambian información, prestigio, recursos. De esta manera, y en consonancia con la propuesta de Abrams (1988), busco evitar plantear una dicotomía de “Estado-sociedad civil”.

# DERECHOS POLÍTICOS Y MIGRACIONES EN LA HISTORIA ARGENTINA

*Existir es existir políticamente*

Abdelmayek Sayad

En este capítulo describo los flujos migratorios en la Argentina, desde el primer censo de 1869 hasta la actualidad, y los vínculos con el desarrollo de categorías estatales y normas concernientes al tema. El propósito es poder dar cuenta de cómo, a partir de la segunda mitad del siglo XX, se da una preeminencia de la migración regional que tiene como respuesta estatal una fragmentación normativa en las categorías de residencia y permanencia. Tal fraccionamiento termina por generar un acceso diferenciado a derechos que repercutió, entre otras esferas, en la posibilidad de ejercer derechos políticos en general y el acceso al voto en particular.

Hecho el análisis diacrónico, me centro en los instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, en la Ley Nacional de Migraciones 25.871/04 y puntualmente la actual Ley N° 334/00, que crea el Registro de Electoras Extranjeras y Electores Extranjeros, y sus proyectos de modificación, para repensar de qué manera en esta normativa se concibe la nacionalidad como sustento de la ciudadanía, aún a pesar de ceñirse al ámbito local. Por último, describo la evolución del número de empadronados en el período 2003-2015 y los vínculos con las posibles incidencias que tiene en estas cifras la fragmentación normativa y las dificultades en la regularización migratoria.

## 1. Flujos migratorios y la figura del “extranjero” en el siglo XIX

Desde mediados de siglo XIX, el Estado argentino priorizó una política de inmigración para el “poblamiento” del país. En ese sentido, es posible pensar la Constitución de 1853, que equiparaba los derechos civiles de nacionales e inmigrantes, la Ley Avellaneda de 1876 y gran parte del marco regulatorio elaborado entre finales del siglo XIX y principios del XX, que encuadraron la inmigración proveniente, en mayor medida, de Europa. Tales disposiciones estuvieron en línea con la idea de que estos flujos serían beneficiosos para el “desarrollo” del país tanto en términos económicos como sociales.

Dichas políticas, en confluencia con la crisis europea producto del exceso de mano de obra, el desabastecimiento y la inestabilidad política, se vieron reflejadas en los censos de 1869, 1895 y 1914. En estos, la población extranjera aumentó casi doce veces: de 210.189 a 2.357.952 personas. Tales valores, vale señalar, también repercutieron en la composición de la población total. Si en 1869 los extranjeros representaban el 12,1% de la población, en 1914 significaron el 29,9%.

Las cifras de ese período muestran que los nativos de países no limítrofes –principalmente del continente europeo– eran mayoría sobre el total de extranjeros: en 1869 constituían el 80,83% –168.970 de un total de 210.189 extranjeros–; en 1895, el 88,69% –890.946 de 1.004.527– y en 1914, el 92,64% –2.184.469 de 2.357.952–.

### 1.1. La Ley Avellaneda y la Ley N° 10.240: de “promesa civilizatoria” a “amenaza”

A pesar del incremento de la migración durante la segunda mitad del siglo XIX, el cambio de siglo encontró modificaciones significativas en el corpus normativo. Si bien seguía teniendo a la migración europea como beneficiaria, la perspectiva de fomento a la inmigración expresada en la Ley Avellaneda<sup>1</sup> comenzó a estrecharse, dado el contexto de crisis económica y política mundial (Courtis y Pacecca, 2007). En ese sentido, la Ley de residencia, sancionada en 1902, puede ser pensada como antecedente que permite contextualizar el viraje de la figura del extranjero europeo que, de elemento “civilizador”, pasó a convertirse en “amenaza” (Penchaszadeh, 2009).

En este marco, se referencia la primera normativa vinculada a los derechos políticos para extranjeros en CABA, sancionada en el año 1917. La Ley Nacional N° 10.240/17, modificatoria de la Ley Orgánica de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, estableció que los varones extranjeros tendrían el derecho a inscribirse en el padrón y votar en el distrito, siempre que cumplieran las siguientes condiciones: a) comprobar más de dos años de residencia en el distrito, b) ser alfabetos, y c) reunir al menos una de las siguientes condiciones: estar casado con mujer argentina, ser padre de hijos argentinos, ejercer profesión liberal o ser contribuyente por más de cincuenta pesos moneda nacional, y no tener ninguna de las inhabilidades establecidas en la Ley N° 8871/12, conocida como Ley Saenz Peña (Privitello, 2006). Un primer comentario que surge de la vinculación con la Ley N° 8871/12, es que la primera exclusión de la arena política formal estaba dada hacia las mujeres, que no tenían participación en estas instancias. A su vez, la Ley N° 10.240/17 es reflejo del proyecto de país y de ciudadanos –y de migrante “deseado”– que ideaban las clases gobernantes. Si al imponer las cualidades de saber leer y escribir, poseer una profesión liberal, entre otras, la Ley N° 10.240 marcó el acceso a derechos políticos de los no nacionales bajo requisitos que significaban un retroceso respecto de los principios establecidos para los electores nacionales varones,<sup>2</sup> puede considerarse que esa restricción se enfocaba en aquellos obreros migrantes de ultramar, percibidos por las elites como “anarquistas” y “huelguistas

1 Ley N° 8817. Primera ley nacional sobre inmigración y colonización, 1876.

2 A su vez, la ley excluía del padrón a los varones por razón de incapacidad (dementes declarados en juicio; los sordomudos que no sepan hacerse entender por escrito), por estado o condición (los eclesiásticos regulares, los soldados, cabos y sargentos del ejército y policía, los detenidos por juez competente que no hubieran recuperado su libertad, los dementes y mendigos y todos los que se hallen asilados en hospicios públicos o estén habitualmente a cargo de congregaciones de caridad) o por indignidad (reincidentes condenados por delito

de profesión” que introducían ideas extrañas al “buen e ingenuo obrero nativo” (Penchaszadeh, 2009). Aquellos migrantes considerados como mano de obra “calificada”, en tanto, quedaban habilitados e incluidos para participar en este campo.

La ley y el padrón pueden pensarse no solo como un lenguaje de gobernanza a partir del cual el Estado recolecta y controla conocimientos sobre la población (Hansen y Steputtat, 2005), sino también como una forma de producir una clasificación entre quienes quedan incluidos y excluidos de la arena político institucional. Asimismo, se puede leer alguno de los prerequisites (como saber leer y escribir en el idioma castellano) en relación con la presión ejercida por el Estado para que la nación se comportase como una unidad étnica dotada de una cultura singular, homogénea y reconocible (Segato, 2007).

En las tres décadas siguientes al censo de 1914 la migración europea descendió tanto en valores absolutos como en los relativos. En el censo de 1947, la cifra total de población extranjera no limítrofe se estancó en 2.100.000 de habitantes. Durante casi medio siglo, más allá de fluctuaciones de poco impacto, el número total de migrantes europeos se mantuvo constante. Sin embargo, al aumentar la población total –principalmente, de nacidos en Argentina– su valor relativo descendió: de 13,3%, en 1914, a 10,7% para 1947.

Después de un período de 33 años, en los que la normativa electoral no sufrió modificaciones, en el año 1947 se sancionó la Ley N° 13.010/47, que otorgó plenitud de derechos políticos a las mujeres. En la normativa se incluyó a las extranjeras, quienes tendrían los “mismos derechos políticos y estarán sujetas a las mismas obligaciones que les acuerdan o imponen las leyes a los varones extranjeros, en caso que estos tuvieren tales derechos políticos” (art. 2). En esta inclusión tardía, se puede establecer una comparación entre género y nacionalidad como matrices clasificatorias (Pacecca, 2001) que operan de manera subyacente a la hora de producir condiciones desiguales de acceso a los derechos políticos: si los extranjeros se incorporaron tardíamente a la vida política local (1917), las mujeres –nacionales y no nacionales– lo hicieron treinta años más tarde que aquellos.

## 1.2. 1960-1976: del “sistema de casilleros” al no reconocimiento en CABA

A partir de la segunda mitad del siglo XX comenzó a verse un leve descenso en el porcentaje de población extranjera no limítrofe sobre la población extranjera total: si para el año 1947 era del 87,14%, en 1960 correspondió al 82,05%. En los censos de 1970 a 2010, a raíz del envejecimiento de dicha población y ante la ausencia de nuevas oleadas migratorias, su número absoluto disminuyó sensiblemente. Tal merma se vio reflejada tanto en la incidencia del número de extranjeros no limítrofes sobre la población total como en la relación de extranjeros no limítrofes sobre el total de extranjeros: 75,85% en 1970 y 22,34% (403.389 personas, excluyendo peruanos) para el último censo de 2010.

Con respecto a la migración intracontinental, la trayectoria fue bastante disímil. Tomando en cuenta su incidencia en la población total, el porcentaje de extranjeros limítrofes nunca tuvo una variación significativa. Las cifras muestran que, entre 1869 y

---

contra la propiedad, quebrados fraudulentos, los que hubiesen eludido leyes sobre el servicio militar, deudores por apropiación o defraudación de caudales públicos, los dueños y gerentes de prostíbulos).

2010, su valor relativo tuvo como mínimo un 2% –en 1947– y como máximo un 3,5% en el último censo –incluyendo en este valor también a la migración peruana–. No obstante, tal número se acrecienta si se compara con la población no limítrofe extranjera. A partir de la crisis de 1930, y luego de la Segunda Guerra Mundial, la migración limítrofe se convirtió en predominante. En términos absolutos, el primer aumento significativo se produjo entre 1947 y 1960, y coincidió con el éxodo hacia cinturones industriales de las migraciones internas, por causa de la crisis de las economías regionales (Courtis y Pacea, 2007).

En estas décadas también se pueden apreciar transformaciones sustantivas en la política y normativa migratoria. Con la creación de instituciones como el Registro Nacional de las Personas (1948) y la Dirección General de Migraciones (1949) se buscó reordenar la gestión y el control migratorio en función del trabajo y la producción, si bien las “virtudes civilizatorias” como criterio de selectividad no estuvieron del todo ausentes. Si con la Ley N° 4144 de Residencia de Extranjeros, sancionada en 1902, se inauguró una impronta restrictiva con énfasis en la prohibición del ingreso, a partir de la segunda mitad del siglo XX, la normativa, como desarrollaré más adelante, comenzó a focalizarse en el control de la permanencia (Courtis, 2006). A su vez, la creación de estos organismos, la promulgación de decretos y la disposición de nuevos controles comenzaron a producir efectos “clasificatorios” dentro de la población migrante. Dicha matriz clasificatoria operó sobre la permanencia, pero sus alcances también pudieron observarse en el acceso a derechos políticos de los migrantes en las décadas posteriores.

La fragmentación de categorías migratorias por *ingreso* y por *permanencia*, una suerte de “sistema de casilleros” que afectó los derechos de las personas migrantes, tuvo mayor preponderancia hacia la década de 1960 cuando, mediante una serie de decretos, se buscó atender a las transformaciones en los flujos migratorios. En líneas generales, a partir de estas disposiciones se diversificaron las categorías clasificatorias para regular la permanencia, y sus efectos no fueron otros que la restricción de derechos (Courtis, 2006). Para entender estos cambios, se pueden señalar tres consideraciones: por un lado, la disminución del número de migrantes de ultramar llegados a la Argentina. Por otro, la preponderancia de las migraciones regionales en términos relativos. En última instancia, la migración rural-urbana y la radicación de los migrantes regionales en las grandes ciudades, que visibilizó esos flujos.

El primer momento a señalar data del año 1963. A partir del Decreto Ley N° 4805, se introdujo la distinción entre “ilegales” por *ingreso* (quienes ingresan al país sin previo control migratorio o por pasos no habilitados) y por *permanencia* (Pacea, 2001). Dos años más tarde, el Reglamento de Migración de 1965 (decreto 4418/65) separó admisión (consular), ingreso y permanencia, y distinguió entre admisión como residente *permanente* y *no permanente*,<sup>3</sup> categorías a las que se asignan permisos de permanencia y actividad diferenciales. Quienes tenían una residencia no permanente, a su vez, fueron divididos en distintas subcategorías con sus consecuentes atribuciones para los plazos de estancia, acceso al trabajo y movilidad dentro del territorio.

---

3 Se fijan las siguientes subcategorías para los extranjeros “con residencia permanente”: inmigrantes, refugiados, ex residentes, familiares de argentinos; y “con residencia no permanente”: temporarios, turistas, trabajadores de temporada, pasajeros en tránsito, asilados políticos, de tránsito vecinal o fronterizo.

En 1967, el Decreto Ley N° 17.294/67 (Represión de la Inmigración Clandestina), además de prohibir el trabajo a extranjeros en situación irregular y residentes temporarios sin habilitación de la autoridad migratoria, crea la figura de la *residencia precaria*, un certificado para quienes hubieran iniciado el trámite migratorio que redundó en el “retraso en la resolución definitiva del trámite y discrecionalidad en el régimen y plazo por el cual se le otorga” (Courtis, 2006: 19).

En estos cuatro años, se inicia una tipificación en el proceso de fragmentación y control de residencia, que permaneció vigente en las décadas subsiguientes y tuvo como consecuencia evitar la legitimación del vínculo de estos grupos con la sociedad de destino. Esa endeblez de la relación se tradujo en una restricción del acceso a derechos, de la que los políticos no estarán exentos.

En 1972, la Ley Orgánica de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, Ley N° 19.987, sustituyó el Régimen Municipal de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y derogó la Ley N° 10.240. Al no contemplar el derecho a sufragio de los extranjeros, entre ese año y 1987, quedaron impedidos en la participación de comicios locales. A modo de contextualizar el marco social en el que se produce la Ley N° 19.987/72, el corolario del control de permanencia y la restricción de derechos es la sanción de la Ley N° 22.439 de 1981, más conocida como Ley Videla, que restringió los derechos del “no deseado” inmigrante limítrofe (Novick, 2008) y habilitó únicamente a migrantes con capital económico y profesionales. La promulgación de la Ley N° 19.987/72 estuvo enmarcada por la última dictadura militar, que a partir del genocidio instauró en el país un modelo neoliberal en el plano económico, político y sociocultural.

### 1.3. La Ley Videla y la Ley N° 23.510: el migrante “no deseado” y la participación restringida

Retomando los decretos que establecían “sistemas clasificatorios” para el control de su permanencia, en la Ley Videla los extranjeros aparecen admitidos como *permanentes*, *temporarios* y *transitorios*. En los dos primeros casos estaban habilitados para realizar actividades remuneradas. Para aquellos que estuvieran en una situación irregular, no solamente se les prohibió el trabajo, sino también el alojamiento oneroso, el acceso a la salud y a la educación. La ley fue reglamentada por primera vez en 1987 a través del decreto 1434/87, que especifica una serie de criterios para el otorgamiento de residencia permanente (parientes de ciudadanos argentinos o de residentes permanentes) o temporaria (profesionales, empresarios, científicos, migrantes con capital propio, religiosos, extranjeros que revistan interés para el país, padres, hijos y cónyuges de argentinos o de residentes permanentes o temporarios). Vale señalar que entre esa serie de criterios se excluyó el flujo de migrantes que en mayor medida llegaron a la Argentina: los trabajadores que, carentes de capital propio, arribaban en busca de empleo (Courtis, 2006). Durante el período, se reforzó lo que mencioné respecto de la dinámica migratoria de la segunda mitad del siglo XX: si del total de la población, un 6,8% era extranjera, el 39,6% de ella provenía de países limítrofes.

En la Ley Videla no se hace referencia al acceso a derechos políticos de los extranjeros a nivel nacional. Como en la Ciudad de Buenos Aires, luego de la Ley Orgánica de la Municipalidad, tampoco hubo modificaciones al respecto. Recién después de la

recuperación de la democracia, los residentes migrantes tuvieron la posibilidad de participar en instancias electorales. Fue a partir de la Ley N° 23.510, sancionada en 1987 y reglamentada en 1989, que se vuelve a permitir el ejercicio de sus derechos políticos.

La Ley N° 23.510/87, que creó el Registro de Electores Extranjeros de la Ciudad de Buenos Aires, habilitó a votar a los extranjeros de ambos sexos en las elecciones de concejales y consejeros vecinales de la ciudad, previa inscripción en el registro creado y puesto a cargo de la Cámara Nacional Electoral. Dicha solicitud debía presentarse en los lugares designados por el Juzgado Electoral de la Capital Federal. Vale señalar que, entre las sedes que podían recibir dichas solicitudes, se encontraban las “entidades representativas que agruparan a inmigrantes y colectividades”, avaladas por la Cámara Nacional Electoral. A diferencia de la Ley N° 10.240/17, los requisitos para estar incluido dentro del registro eran: a) tener 18 años de edad; b) contar con cinco años de residencia permanente, inmediata y continua; c) registrar el último domicilio real en la Ciudad de Buenos Aires; y d) no encontrarse comprendido en ninguna de las causales de inhabilidad contempladas por el Código Electoral Nacional. Es importante señalar cómo ese sistema clasificatorio, que comienza a operar en la década de 1960 aún sin estar contemplando el acceso a derechos políticos, va a restringir *a posteriori* su ejercicio. A partir de esta sanción, en función de la tipificación de su estancia, todos aquellos que el Estado no certifique como residentes permanentes quedarán excluidos de la posibilidad de ejercer su voto (*voluntario*, no obligatorio, para los inscriptos en el registro). Por último, resta señalar que esta ley prevé la clasificación entre extranjeros y nacionales a la hora del ejercicio del voto. En este caso, la Ley N° 23.510/87, en su artículo 6, produce una distinción tanto en las mesas de votación como en el propio voto al señalar que:

Las listas de electores extranjeros constituirán un padrón electoral de extranjeros de la Capital Federal. Los mismos serán agrupados dentro de cada circuito en una mesa electoral especial. Si realizado el agrupamiento su número no llegara a sesenta (60), se incorporarán a la mesa que el juez determine. Los sobres destinados a contener el sufragio serán caracterizados con las letras "E.E." para los electores masculinos y "E.E.F." para los electores femeninos.

En 1996, casi diez años después de su sanción, la Cámara Nacional Electoral amplió el ámbito de aplicación de la Ley N° 23.510 y permitió la participación de los extranjero inscriptos en el registro electoral en la elección de los constituyentes que habrían de sancionar la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en los primeros comicios para jefe de Gobierno y en los de diputados para la primera legislatura, realizados el año siguiente.

## **2. Instrumentos internacionales de derechos humanos, Ley Nacional de Migraciones y contexto actual en materia normativa de acceso a derechos políticos en la CABA**

Antes de detenerme en el análisis de la Ley N° 334/00, que rige para el Registro de Electoras Extranjeras y Electores Extranjeros, realizaré un breve señalamiento de los

instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos referentes al planteo de mi tema de tesis. A modo de síntesis, y sin detenerme en su análisis, enunciaré algunos de los instrumentos internacionales que hacen de marco para el ejercicio de los derechos políticos. Dentro del sistema de Naciones Unidas, el derecho de participación política se contempla en el artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos,<sup>4</sup> en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>5</sup> y en el artículo 5c) de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial.<sup>6</sup>

A su vez, en la Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, instrumento que la Argentina ratificó en el año 2007, e hizo sus observaciones finales en 2011, también se hace referencia en los artículos 26,<sup>7</sup> 41<sup>8</sup> y 42.<sup>9</sup> En el marco del Sistema Interamericano, en el artículo 23, apartado 1º de la Convención Americana sobre Derechos Humanos referido a los derechos políticos, se explicita en el punto “el derecho de los ciudadanos a votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores”. A su vez, en la Carta Democrática Interamericana se dispone que:

son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el

---

4 Artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos: 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

5 Artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos: Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores; c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

6 Artículo 5: En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, los Estados Partes se comprometen a prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes (...) c) Los derechos políticos, en particular el de tomar parte en elecciones, elegir y ser elegido, por medio del sufragio universal e igual, el de participar en el gobierno y en la dirección de los asuntos públicos en cualquier nivel, y el de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas.

7 Artículo 26: 1. Los Estados Partes reconocerán el derecho de los trabajadores migratorios y sus familiares a: a) Participar en las reuniones y actividades de los sindicatos o de cualesquiera otras asociaciones establecidas conforme a la ley, con miras a proteger sus intereses económicos, sociales, culturales y de otra índole, con sujeción solamente a las normas de la organización pertinente; b) Afiliarse libremente a cualquier sindicato o a cualquiera de las asociaciones citadas, con sujeción solamente a las normas de la organización pertinente; c) Solicitar ayuda y asistencia de cualquier sindicato o de cualquiera de las asociaciones citadas.

8 Artículo 41: 1. Los trabajadores migratorios y sus familiares tendrán derecho a participar en los asuntos públicos de su Estado de origen y a votar y ser elegidos en elecciones celebradas en ese Estado, de conformidad con su legislación. 2. Los Estados de que se trate facilitarán, según corresponda y de conformidad con su legislación, el ejercicio de esos derechos.

9 Artículo 42: 2. Los Estados de empleo facilitarán, de conformidad con su legislación nacional, la consulta o la participación de los trabajadores migratorios y sus familiares en las decisiones relativas a la vida y la administración de las comunidades locales. 3. Los trabajadores migratorios podrán disfrutar de derechos políticos en el Estado de empleo si ese Estado, en el ejercicio de su soberanía, les concede tales derechos.

sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos (Carta Democrática Interamericana, art. 3).

En el plano de la regulación normativa argentina, antes de abordar la mencionada Ley N° 334/00, realizaré una breve referencia a la Ley Nacional de Migraciones N° 25.871/04. Si bien es posterior a la sanción de la Ley N° 334/00, esta última enmarca la mayor parte del tiempo de su aplicación y permite contextualizar alguno de sus alcances y limitaciones.

En diciembre de 2003, el Congreso Nacional sancionó la Ley N° 25.871/04, que regula la política migratoria en consonancia con la Constitución argentina y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Previo a esto, se habían presentado desde 1983 seis proyectos que buscaban modificar la Ley Videla, en tanto que otros cuatro apuntaban a derogarla. La ley sancionada tuvo como base el proyecto redactado por el diputado Rubén Giustiniani y apuntó a promover la integración social y laboral de los inmigrantes. En este sentido, tuvo como voluntad ordenar y regularizar la migración, en detrimento de las ideas de fomento anteriores, y expresó, como uno de sus objetivos centrales, la voluntad del Estado argentino de proteger los derechos humanos y respetar la movilidad de las personas migrantes. Otro de los puntos importantes de la Ley N° 25.871 es su inscripción en el contexto regional, que implica el reconocimiento de la migración latinoamericana y otorga a los ciudadanos de la región un trato diferenciado.

En dicha normativa se señala el reconocimiento del derecho a migrar, la garantía de acceso a educación pública o privada sin importar la condición migratoria, así como la asistencia a la salud y la igualdad de derechos y servicios sociales a nacionales y extranjeros. Más importante aún, a contracorriente de lo que se señalaba en la normativa previa, esta ley propende de manera explícita a la regularización de los migrantes.

En cuanto a los criterios de permanencia en el país, se mantienen las clasificaciones complejas. Establece que los extranjeros serán admitidos en las categorías de residentes permanentes,<sup>10</sup> residentes temporarios<sup>11</sup> y residentes transitorios,<sup>12</sup> pudiéndosele conceder a aquellos solicitantes la “residencia precaria hasta tanto se formalice el trámite correspondiente”. Con avances, respecto a la legislación hasta ese momento vigente, no impugna, sin embargo, el potencial de la diversificación de categorías (y de derechos atribuibles a cada una) como dispositivo de restricción (Courtis, 2006).

---

10 “Se considerará ‘residente permanente’ a todo extranjero que, con el propósito de establecerse definitivamente en el país, obtenga de la Dirección Nacional de Migraciones una admisión en tal carácter. Asimismo, se considerarán residentes permanentes los inmigrantes parientes de ciudadanos argentinos, nativos o por opción, entendiéndose como tales al cónyuge, hijos y padres. A los hijos de argentinos nativos o por opción que nacieren en el extranjero se les reconoce la condición de residentes permanentes. Las autoridades permitirán su libre ingreso y permanencia en el territorio”.

11 “Se considerarán ‘residentes temporarios’ todos aquellos extranjeros que, bajo las condiciones que establezca la reglamentación, ingresen al país en las siguientes subcategorías: trabajador migrante, rentista, pensionado, inversionista, científicos y personal especializado, deportistas y artistas, religiosos de cultos reconocidos oficialmente, pacientes bajo tratamientos médicos, académicos, estudiantes, asilados y refugiados, ciudadanos nativos de Estados Parte del MERCOSUR, Chile y Bolivia, con autorización para permanecer en el país por dos (2) años, etc.”.

12 “Los extranjeros que ingresen al país como ‘residentes transitorios’ podrán ser admitidos en alguna de las siguientes subcategorías: Turistas, pasajeros en tránsito, tránsito vecinal fronterizo, tripulantes del transporte internacional, trabajadores migrantes estacionales, académicos, tratamiento médico, especiales”.

En lo referido al voto, acorde con lo indicado en su artículo 11, los electores habilitados y registrados únicamente pueden ejercer su derecho en el ámbito local, votando autoridades como jefe y vicejefe de Gobierno, diputados para la Legislatura de la CABA. Esta ley también señala que el Estado debe facilitar la consulta o participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales donde residen.

En cuanto al marco local referido a la participación política de personas migrantes, el artículo 62 de la Constitución de la CABA prevé que “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” y que

... 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.

De acuerdo con esto, la Constitución local aseguraría la efectiva participación, a la vez que hace explícita la voluntad de reconocer en igualdad los derechos políticos a extranjeros y nacionales (CELS, 2012).

A modo de síntesis, circunscribo las disposiciones nacionales y jurisdiccionales que incidieron directamente en el derecho a voto (Ley N° 10.240/17, Ley N° 13.010/47, Ley N° 19.987/72, Ley N° 23.510/87 y Ley N° 334/00) en tres contextos normativos más amplios. En el primer caso, si bien regía la Ley Avellaneda –que asociaba el “progreso” del país a la promoción de migrantes de ultramar–, la Ley Nacional N° 10.240 se sanciona en un contexto en el que cambia la concepción extranjero europeo: de elemento “civilizador” a “amenaza”. Las leyes N° 19.987/72 y 23.510/87 se dan en un contexto de cambios normativos y de los flujos migratorios. Por un lado, la preeminencia en términos relativos de la migración limítrofe por sobre la europea. Por otro, la restricción de derechos dada, primero, a partir de la fragmentación normativa centrada en la tipificación de las situaciones de permanencia en el país de los extranjeros; y luego, por la Ley Videla. Si la Ley N° 19.987/72 está enmarcada en la dictadura militar, en ese entonces encabezada por Alejandro Agustín Lanusse, la Ley N° 23.510/87, si bien fue sancionada durante la democracia, todavía forma parte de un paradigma que concibe al migrante como “sospechoso” y no como un sujeto de derecho. La Ley N° 334/00, que abordaré posteriormente, estuvo vigente en mayor medida luego de la sanción de la nueva Ley Nacional de Migraciones N° 25.871 y por tanto, considero, está enmarcada en un contexto normativo diferente.

Tabla 1. Normativa vinculada al ejercicio electoral de migrantes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Elaboración propia a partir de datos suministrados por el Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM).

| Ley Nº 10.240 (1917)  | Ley Nº 13.010/47 (1947)  | Ley Nº 19.987/72 (1972)  | Ley Nº 23.510/87 (1987)  | Ley Nº 334/00 (2000)   |
|---|--|--|--|--|
| Refleja un proyecto de ciudadano "desde arriba". Consecuentemente, los migrantes habilitados para el sufragio eran los varones y considerados como mano de obra "calificada". | Se otorga plenitud de derechos políticos a las mujeres, incluyendo a las extranjeras quienes tendrían mismas obligaciones que los varones extranjeros. | Sustituyó el Régimen Municipal de la CABA y deroga la Ley Nº 10.240. No se contempla el derecho a sufragio de los extranjeros, y quedan impedidos en la participación de comicios locales. | Se habilita a votar a extranjeras y extranjeros en elecciones de concejales y consejeros vecinales de la Ciudad. Deben realizar una inscripción previa, ser <i>residentes permanentes</i> mayores de 18 años, con cinco años de residencia y domicilio en la CABA. | Extranjeras y extranjeros habilitados deben registrarse para ejercer su derecho en el plano local. Eligen autoridades del Poder Ejecutivo, diputados y comuneros. Deben ser <i>residentes permanentes</i> mayores de 16 años, con tres años de residencia con domicilio real en la CABA. |

### 2.1. La Ley Nº 334/00 y los proyectos para su modificación: un cuestionamiento normativo a la falta de acceso a derechos políticos de migrantes

La Ley Nº 334/00, que creó un Registro de Electoras Extranjeras y Electores Extranjeros con padrón voluntario, fue sancionada en febrero del año 2000 tras retomar varios proyectos sobre la Ley Electoral de la Ciudad de Buenos Aires presentados entre 1998 y 1999. Dicha normativa sustituyó a su antecedente de 1987. Acorde con lo indicado en el art. 11 de la Ley Nacional de Migraciones Nº 25871/04, los electores extranjeros habilitados y registrados están habilitados únicamente para ejercer su derecho en el plano local, pudiendo votar autoridades como jefe y vicejefe de Gobierno o diputados a la Legislatura de la Ciudad.<sup>13</sup> Si bien no hay constancia del tratamiento en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, sí existe una versión tipográfica del día de la votación, y los considerandos de su sanción. La ley tuvo dos reformas: una en el 2001, que reglamenta una disposición sobre los lugares de votación para electores extranjeros (Ley Nº 570), y otra en el 2011 (Ley Nº 4515) que reforma su segundo artículo y señala que los extranjeros están habilitados

13 Para la versión final de la Ley Nº 334 se retomaron las iniciativas de los entonces diputados Arguello, Elías y Melano (Expediente Nro. 1670-D-99) y del jefe de Gobierno (2054-J-99), además de agregados que se enmarcan en el tratamiento de los expedientes 043-D-97 (Fleitas Ortiz de Rozas, Bélicz), 657-D-98 (Clienti), 5497-D-98 (Casabe, Diez, Gabriele), 649-D-99 (Bellomo), 1231-D-99 (Caram), 1234-D-99 (Puy, Finvarb, Arellano), 1670-D-99 (Argüello, Elías, Marino), 1754-D-99 (Kisner, Cortez), 1871-D-99 (Oliveri), 2906-D-99 (Torres) de Ley Electoral.

para votar a partir de los dieciséis años, previa inscripción voluntaria en el registro de electores extranjeros.

La Ley N° 334/00 señala, en sus considerandos, que tiene por objeto

regular el sufragio de los extranjeros residentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, quienes conforme al artículo 62 de la Constitución de la Ciudad, 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.

Para ello, dispone la potestad del registro electoral al Poder Judicial. Entre los requisitos de la inscripción para los extranjeros de ambos sexos mayores a 16 años se establece: 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 extranjero, c) acreditar tres (3) años de residencia en la Ciudad de Buenos Aires y tener registrado en el Documento Nacional de Identidad de extranjero su último domicilio real en la ciudad y d) no estar incurso en las inhabilidades que establece el Código Electoral Nacional. Vale destacar que el cumplimiento de ciertos requisitos no es exigido para las personas nacidas en Argentina. Por ejemplo, la norma requiere a los extranjeros la acreditación de 3 años de residencia en la ciudad. Sin embargo, esto no rige para las personas que nacieron en un lugar del país distinto de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y que están radicadas ahí: con solo realizar el cambio de domicilio, los nacionales se encuentran en condiciones de votar en las elecciones locales.

Habiendo trazado previamente un recorrido de la fragmentación de la normativa que produce un sistema clasificatorio centrado en múltiples categorías de residencia, es posible interpretar en la Ley N° 334/00 una continuidad en la distinción entre residentes de la fórmula desarrollada a fines del siglo XIX, que apela a la voluntad expresada por el migrante de establecerse de manera definitiva en el territorio nacional. Dicha concepción tiene correlato con los considerandos de esta ley:

Que establecen como requisitos de esta inscripción voluntaria la edad mínima de 18 años, que se exige correlativamente a los nacionales para el ejercicio del derecho de voto, la residencia de tres años en la Ciudad, como medida destinada a garantizar tanto el real interés del elector como su conocimiento de los asuntos que conciernen a todos los vecinos, la calidad de “residente permanente” en el país que otorga la autoridad migratoria a aquellos extranjeros cuyo propósito sea establecerse definitivamente en nuestro territorio (Acta de la 3ra Extraordinaria de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 3 de febrero del 2000: 134).

Lejos de ser ese propósito algo intrínseco al “residente permanente”, el corpus normativo naturaliza una visión de las divisiones dadas históricamente. La segmentación reduce la complejidad del fenómeno migratorio en varios casilleros así como las posibilidades de acción en los sufragios a partir de la negación del inmigrante como tal: ser libre en su proyecto migratorio basado simplemente en la libertad de circulación (Lucas, 2003). Al excluir a los residentes *temporarios* y *transitorios*, se termina por restringir la participación política de aquellos migrantes, en su mayoría limítrofes, que se desplazan principalmente por motivos laborales, a quienes solo los “legitima” su lugar en el mercado de trabajo. Su cosificación, entonces, implica el no poder salir de ese lugar social; en definitiva, carecer de la legitimidad del “ciudadano”.

En este punto es necesario destacar que, con antelación a la sanción de la Ley N° 334/00, uno de los requisitos propuestos para habilitar a los extranjeros a inscribirse en un futuro registro electoral tenía que ver con “dominar”, “conocer”, “saber leer y escribir” el “idioma nacional/castellano”. Si bien esta propuesta no fue incluida en la versión final de la norma, es importante retomarla para dar cuenta de “aquellas clasificaciones étnicas que, como matriz muda pero operante, subyacen en buena parte de las discusiones acerca de las discusiones sobre la extensión de los derechos políticos” (Pacecca, 2001: 4).

Es posible pensar, entonces, que detrás del criterio de residencia que primaría en las elecciones locales, sigue subyaciendo el ser nacional como rector de los principios de división entre ciudadanos y no ciudadanos. De acuerdo con los aportes de Appadurai (1999), en este tipo de democracias, cuando los grupos minoritarios se convierten en posibles solicitantes de espacios estatales y son pasibles de tener reconocimiento público y político en la diversidad cultural, aumentan sus posibilidades de ser vistos como “amenaza” a la integridad nacional. En esa relación, queda desnudo el principio étnico del Estado, aquel que opera como base de la fundamentación del vínculo “natural” entre el pueblo, el territorio y la soberanía.

Con respecto a este último punto, numerosos proyectos han sido presentados para problematizar las restricciones que, en gran medida, tienen como sustento la nacionalidad como criterio de inclusión/exclusión. Entre ellos, se abordan cuestiones como los debates en torno al padrón de electores –que analizaré en el capítulo 2–, la modificación en los tiempos de residencia para el acceso al voto, la reglamentación de mecanismos de difusión y el empadronamiento automático. A continuación, señalaré los proyectos presentados en torno a estos últimos tres puntos y, posteriormente, describiré uno puntual, el del diputado Rafael Gentili (1932–D-2010). Si bien este no ha llegado a trascender en el ámbito parlamentario –al igual que los restantes proyectos–, resulta ilustrativo a los fines de mostrar dos maneras de vincular residencia, ciudadanía y derechos.

Tabla 2. Proyectos de Ley vinculados a la modificación/anulación de la Ley N° 334/00. Elaboración propia a partir de datos suministrados por el Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM).

| Año  | Bloque                                 | Problemática               | Proyecto  | Número | Estado                             |
|------|--|----------------------------|---|--------|------------------------------------|
| 2002 | Frente Grande (dip. Peduto)            | Sufragio activo automático | Creación de un padrón electoral de extranjeros y extranjeras en la CABA. Acreditar dos años de residencia como requisito. | 1486   | No llegó a tratarse en el recinto. |
| 2004 | Frente Grande (dip. Caruso)            | Sufragio activo automático | Creación de un padrón electoral de extranjeros y extranjeras en la CABA. Acreditar dos años de residencia como requisito. | 1464   | No llegó a tratarse en el recinto. |
| 2004 | Defensoría del Pueblo (Alicia Pierini) | Sufragio activo automático | Creación de un padrón electoral de extranjeros y extranjeras en la CABA. Acreditar dos años de residencia como requisito. | 264    | No llegó a tratarse en el recinto. |

| Año  | Bloque  | Problemática               | Proyecto   | Número | Estado                             |
|------|---|----------------------------|--|--------|------------------------------------|
| 2010 | Coalición Cívica- Nueva Izquierda- MST (dip. Sánchez Andía, Parrilli) | Modificación Ley N° 334    | Acreditar dos años de residencia como requisito. Se amplían los lugares de empadronamiento: sedes de Centros de Gestión y participación de cada comuna y cualquier ámbito de la Ciudad que se determine, como sedes de colectividades extranjeras. Instrumentar un plan de difusión masiva acerca de la existencia del padrón. | 1826   | No llegó a tratarse en el recinto. |
| 2010 | Proyecto Sur (dip. Gentili)   | Sufragio activo automático | Creación de un padrón electoral de extranjeros y extranjeras en la CABA. Acreditar dos años de residencia como requisito.  | 1932   | No llegó a tratarse en el recinto. |
| 2012 | Proyecto Sur (dip. Gentili)   | Sufragio activo automático | Creación de un padrón electoral de extranjeros y extranjeras en la CABA. Acreditar dos años de residencia como requisito.  | 620    | No llegó a tratarse en el recinto. |
| 2012 | Defensoría del Pueblo (Alicia Pierini)                                | Sufragio activo automático | Creación de un padrón electoral de extranjeros y extranjeras en la CABA. Acreditar dos años de residencia como requisito.  | 2504   | No llegó a tratarse en el recinto. |
| 2014 | Frente Para la Victoria (dip. Penacca y Rachid)                       | Sufragio activo automático | Creación de un padrón electoral de extranjeros y extranjeras en la CABA. Acreditar dos años de residencia como requisito. La condición de residente incluye a las categorías de “residencia permanente” y “residencia temporaria”.   | 1773   | No llegó a tratarse en el recinto. |

El proyecto del entonces diputado Rafael Gentili (1932-D-2010) propone la anulación de la Ley N° 334/00 para sustituirla por un empadronamiento automático, en el que puedan elegir autoridades locales todos los residentes extranjeros que estén en el país bajo la categoría de “residente permanente”, tengan DNI de extranjero y acrediten dos años de residencia en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Para cada elección, cada padrón sería confeccionado estableciendo mesas por comuna según la cantidad de votantes con domicilio consignado en cada una de ellas. A la hora de justificar esta propuesta, que transforma el empadronamiento *voluntario* en *automático*, se plantea la necesidad del pleno acceso al derecho al voto de las personas extranjeras, que no condicione el ejercicio de este derecho a la inscripción previa ni exija una residencia en Buenos Aires, no exigida a los electores nacionales –es decir, una residencia que no vaya más allá que la que otorga la Dirección Nacional de Migraciones–. También señala como fundamento la igualdad en el ejercicio de todos los derechos, incluidos los políticos, así como la no discriminación en aras de la integración (política). Detrás de este posicionamiento, se concibe a la ciudadanía despegada de la nacionalidad (Lucas, 2005; Sassen, 2006).

Hay toda una corriente que impulsa la separación de la condición del ejercicio de ciudadanía de la nacionalidad que tengas. Y ahí nosotros nos apoyamos: los derechos de ciudadanía no tienen nada que ver con de qué país sos (...) No se exige nada: el elector no tiene que hacer ninguna acción positiva para estar en el padrón, como no la tiene que hacer el nacional, o un chaqueño que viene a vivir a la Ciudad. Cuando vos me decís que la constitución habla de la igualdad de condiciones, esas son las igualdades de condiciones (Entrevista a Rafael Gentili, realizada en agosto de 2015).

La cristalización de la matriz de clasificación de nacionalidad, entonces, podría haberse dado de otra forma, hasta de algún modo problematizándola si hubiese sido aprobado un empadronamiento automático o, incluso, un padrón único. En este sentido, coincido con lo señalado por Pacecca (2001): “el universo puede ‘ordenarse’ de muchas maneras, cada clasificación propone/postula un ordenamiento posible; (y) el principio rector de la clasificación no está en el universo, en ‘lo real’”.

## 2.2. De la fragmentación normativa al empadronamiento de electores extranjeros en números

En el censo de 2010, en CABA se contabilizaron 381.778 personas que nacieron en el extranjero. Sobre un total de 2.890.151 personas residentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, las personas migrantes representan el 13,21%. Según los datos del Tribunal Superior de Justicia, al año 2013 solo el 3,87% del total de las personas extranjeras estaban empadronadas. Cabe aclarar que, como di cuenta en los apartados anteriores, el “sistema de casilleros” que opera en relación con las políticas migratorias redundante en que no todos los extranjeros estén en condiciones de empadronarse por no cumplir con los requisitos de la Ley N° 334/00. A continuación, la Tabla 3 presenta la evolución de dicho registro desde las primeras elecciones posteriores a su creación.

Tabla 3. Evolución de electores extranjeros y participación en comicios. Período 2003-2015. Elaboración propia a partir de datos suministrados por el Tribunal Superior de Justicia.

| Año  | Electores | % Crecimiento | Participación | % participación |
|------|-----------|---------------|---------------|-----------------|
| 2003 | 9258      | –             | 3033          | 32,77           |
| 2005 | 10.312    | 11,38         | 2747          | 26,6            |
| 2007 | 10.275    | -0,36         | 3921          | 38,1            |
| 2009 | 10.624    | 3,4           | 3611          | 34              |
| 2011 | 11.781    | 10,9          | 5032          | 42,71           |
| 2013 | 13.189    | 11,85         | 2801          | 21,24           |
| 2015 | 14.211    | 7,75          | 5257          | 37              |

De la tabla se desprende que el crecimiento de empadronados extranjeros entre los años 2003 y 2015 en la CABA es muy poco significativo, tanto en términos relativos como absolutos. En doce años, el número de empadronados se incrementó en apenas cinco mil personas, mientras que en términos relativos fue de un 53,5%. En términos de participación, tiende a ser mayor cuando se realizan comicios para elegir

autoridades del Poder Ejecutivo (jefe de Gobierno), que cuando solo son para legisladores. Asimismo, un punto importante que queda pendiente para futuras líneas de investigación tiene que ver con la relación entre las personas que están empadronadas y el total que está en condiciones de hacerlo.

Del total de personas nacidas en otros países recabadas en el censo del año 2010, 268.367 (70,3%) lo hicieron en países limítrofes y Perú, mientras que para el resto de América y otros puntos del mundo el total fue de 113.411 (29,7%). La cantidad total de hombres fue de 168.914 (44,24%), mientras que la de mujeres, de 212.864 (55,76%).

Tabla 4. Población extranjera en CABA en el año 2010. Elaboración propia a partir de datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010 (INDEC).

| País de origen | Total  | % de migrantes sobre población total |
|----------------|--------|--------------------------------------|
| Paraguay       | 80.325 | 21,04                                |
| Bolivia        | 76.609 | 20,07                                |
| Perú           | 60.478 | 15,84                                |
| Uruguay        | 30.741 | 8,05                                 |
| España         | 26.282 | 6,88                                 |
| Italia         | 22.168 | 5,81                                 |
| Brasil         | 10.357 | 2,71                                 |

Alrededor de un 30% de los *residentes extranjeros* en Capital Federal provienen de países de origen extra MERCOSUR. Si bien la actual Ley de Migraciones Nº 25.871/04 reconoce el derecho a la migración como un derecho esencial e inalienable (art. 4), las Observaciones del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares para Argentina (2011) muestran que aquellas personas extraMERCOSUR tienen mayores dificultades para conseguir la regularización de su residencia. Ello se debe, principalmente, a la exclusión en este proceso de los trabajadores migratorios por cuenta propia y de los que carecen de contrato de trabajo, así como a la falta de criterios de regularización basados en razones humanitarias. En tal sentido, las dificultades de regularización de residencia repercuten directamente sobre el acceso a una variedad de derechos, entre los que se encuentra el voto.

Ahora bien, en los últimos años el Gobierno implementó programas de regularización migratoria, como el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria, conocido como Patria Grande. Este entró en vigencia en abril de 2006 y permitió regularizar la situación de residencia a casi 450.000 migrantes pertenecientes y no pertenecientes al MERCOSUR. No obstante, casi 200.000 de ellos no pudieron concluir el procedimiento de regularización previsto en este programa.

A la hora de pensar en los bajos números de regularización, los obstáculos principales tienen que ver con aspectos administrativos, como el acceso limitado a la información sobre este procedimiento, los gastos demandados, el requisito de domicilio permanente y la necesidad de presentar un certificado de ingreso legal en el momento

de renovar el permiso de residencia. Como mencioné, si bien esta tesis no abordará la problemática de regularización migratoria, estas circunstancias repercuten directamente en la posibilidad de acceder a la residencia permanente y, por ende, a la posibilidad de empadronarse de manera voluntaria en el Registro de Electoras Extranjeras y Electores Extranjeros de CABA. Como evidencié en el desarrollo de la primera parte del capítulo, las diferentes situaciones jurídicas condicionan el acceso de las personas a derechos. Retomando los aportes de Martiniello (1994), se puede pensar en las categorías de *denizens* –aquellos migrantes con residencia legal en el país de destino– y *marginens* –quienes tienen un estatus migratorio irregular– para pensar los efectos prácticos que tienen las políticas migratorias, especialmente a la hora de potenciar procesos en donde se termina por estratificar la ciudadanía.

# POLÍTICAS PÚBLICAS Y DERECHOS POLÍTICOS DE PERSONAS MIGRANTES: LA APLICACIÓN DE LA LEY N° 334<sup>14</sup>

En este capítulo describo las políticas públicas concernientes a la participación política de residentes extranjeros desde la creación de la Ley N° 334, para observar desde distintos niveles del Estado cuáles son las formas en que se traduce la práctica el derecho a voto. A su vez, analizo las formas de percepción y clasificación de funcionarios de distintas agencias estatales de las personas migrantes en el proceso de empadronamiento, y cómo estas inciden habilitando o restringiendo este derecho. En contraparte, indago la forma en que la interacción entre estas poblaciones y las distintas agencias del Estado se dan en la práctica. En particular, me interesa explorar los significados que el acceso al voto cobra para estos actores, así como las estrategias para reclamar el acceso a ese derecho.

Para realizar la descripción de dichas políticas públicas, detallo las agencias que intervienen en la implementación de la ley, así como sus principales funciones y los organismos de las cuales dependen, trabajando con entrevistas en profundidad a agentes estatales. A su vez, analizo a partir de entrevistas la experiencia de veinte personas migrantes que se empadronaron y han votado al menos una vez en la Ciudad de Buenos Aires. En dichos registros, profundizo en sus interacciones con esas construcciones políticas teniendo en cuenta que “los derechos que las personas ejercen en la práctica y la forma como los ejercen definen dimensiones igualmente importantes de las relaciones entre el Estado y la sociedad, y por lo tanto, de las realidades de la ciudadanía” (Wanderley, 2009: 68). En última instancia, trato de exponer los presupuestos subyacentes a la hora de interpelar a la población migrante en torno a sus derechos, y los contrasto con las concepciones de los propios actores, sus motivaciones y cómo ligan su ejercicio electoral con sus prácticas políticas en torno a otros derechos como los económicos, sociales y culturales.

## 1. Difusión y empadronamiento en la Ley N° 334/00: una introducción desde la norma

Si bien no es la única arista que permite interpretar los guarismos mencionados en el capítulo 1, existen complejidades a la hora de llevar a la práctica alguna de las

---

<sup>14</sup> Una versión modificada de este capítulo fue posteriormente editada en la revista electrónica *Temas de antropología y migración* 8, 2017.

disposiciones establecidas en la Ley N° 334, que obstaculizan el acceso al derecho de votar en las elecciones locales en CABA. En particular, nos referimos a los artículos 5 y 11 que son, correspondientemente, los que hacen referencia a los lugares en donde se puede realizar el empadronamiento y los que explicitan a través de qué canales se realizará la difusión de la normativa. Ahora bien, a la hora de pensar en el foco de análisis de esa política pública, ¿es necesario puntualizar en su formulación, en sus instituciones, en los agentes que llevan a cabo las políticas en esas instituciones, en todo ese conjunto? Para ver esas complejidades, a lo largo del capítulo trataré de ponderar un abordaje multifocalizado que abarque la constelación de actores, instituciones, actividades e influencias en el espacio y el tiempo que inciden en la promulgación, implementación y efectos de esta política (Wedel y Shore, 2005).

El artículo 11 de la Ley N° 334 es el que reglamenta lo respectivo a la difusión de la posibilidad del voto entre extranjeros. En él se estipula que:

El Poder Ejecutivo de la Ciudad instrumentará las medidas generales de publicidad, con particular referencia a las entidades representativas que agrupen a inmigrantes y colectividades, que sean explicativas del derecho de los/las extranjeros/as residentes en la ciudad de Buenos Aires a votar en las elecciones locales, incluyendo los requisitos y el procedimiento para su inscripción.

Según la ley, para garantizar que los extranjeros residentes en CABA puedan expresar su voluntad, el Gobierno debería instrumentar los mecanismos tendientes para que posean la información necesaria para decidir. Como analizaré, la desinformación es parte de los factores que limitan este derecho. Por un lado, existe una omisión en cómo se implementará ese artículo; al no regularse la norma, no se han realizado políticas trascendentes en torno a su difusión. Por otro, a nivel burocrático los funcionarios terminan por hacer distinciones que, si bien no son legales ni están escritas, vulneran este derecho. Con respecto al artículo 5, que es el que estipula cómo se realizará el empadronamiento, la ley señala que:

La inscripción será solicitada personalmente por el/la interesado/a ante el Tribunal Electoral de la Ciudad, o en los lugares que determine la reglamentación de esta ley. La solicitud se presentará en los formularios previstos al efecto. En la solicitud que tendrá carácter de declaración jurada, el/la extranjero/a manifestará que no está comprendido/a en las inhabilidades contempladas en las leyes electorales. La falsedad de la declaración hará caducar la inscripción de pleno derecho. La residencia inmediata de tres años en la Ciudad podrá ser acreditada por cualquier medio de prueba, excepto la testimonial.

Posteriormente, daré cuenta que tanto la falta de disponibilidad de instituciones para el empadronamiento, como las propias prácticas del Tribunal Electoral de la Ciudad, también actúan como obstáculo y restringen, de manera explícita o implícita, la posibilidad de empadronarse.

## 2. Las agencias estatales intervinientes en la construcción de políticas públicas

Para analizar cómo se instrumentaron los artículos señalados, tomaré cuatro de las agencias de la CABA más trascendentes para su cumplimiento: la Dirección General Electoral, el Tribunal Electoral, la Defensoría del Pueblo y la Dirección General de Colectividades. Antes del análisis, las describiré sucintamente.

La Dirección General Electoral forma parte de la Subsecretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y Seguridad de CABA. Cobró vigencia en el año 2002, brinda asistencia en la infraestructura electoral y es una de las instancias a través de las cuales el Poder Ejecutivo instrumenta el artículo 11 de la Ley N° 334. Desde su creación, la dirigieron Marcelo Escolar, Darío Ruiz, Julián Curi y Ezio Emiliozzi. Lejos de ser una institución inmutable, cada período estuvo marcado por liderazgos que dejaron su impronta en las acciones concernientes a la Ley N° 334. Durante este tiempo no se desarrollaron políticas sostenidas que incidieran cuantitativamente en el padrón, y las que se llevaron a cabo fueron principalmente instancias formales, aisladas y con escaso vínculo con la población. A lo largo de las distintas gestiones, las rutinas burocráticas fueron modificándose: según los propios funcionarios encargados del contacto directo con los actores y de la implementación de las mencionadas acciones, el período que va desde la gestión de Marcelo Escolar a los meses previos a la campaña “Aquí vivo, aquí voto”, a inicios del 2011, puede ser caracterizado como uno en el que se pasó “de las calles a las oficinas”, en el que la presencia en el territorio y el contacto directo con la población fue, paulatinamente, dejando de ser prioridad.

Por otra parte, el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad de Buenos Aires, a través del artículo 113, inciso 6, de la Constitución local, posee competencia electoral originaria, asume la competencia exclusiva y ejerce las funciones de Junta y de Tribunal Electoral. A través de la Secretaría de Asuntos Originarios, se encarga de realizar los correspondientes empadronamientos, de confeccionar el Registro de Electoras y Electores Extranjeras y Extranjeros en la Ciudad de Buenos Aires. A su vez, visibiliza la posibilidad de empadronarse a través de su página web. Si bien en el plano formal también hay otras instancias como registros civiles para realizar dicho trámite, en la práctica es el único organismo que ininterrumpidamente ha empadronado. Ubicado en el centro porteño, en la calle Cerrito 760, realiza estas tareas de lunes a viernes entre las 9 y las 15 h.

La Defensoría del Pueblo es un organismo de control autónomo e independiente y, como tal, no recibe instrucciones de ninguna autoridad (ejecutiva, legislativa ni judicial). Entre otras atribuciones, busca proteger y defender los derechos humanos, individuales y sociales de los habitantes de CABA, así como supervisar y garantizar que las instituciones y los funcionarios del Gobierno de la CABA cumplan con sus deberes y respeten la Constitución y las leyes vigentes. Dentro del organismo, y en relación con la última función mencionada, en 2009 se constituyó una experiencia piloto del Programa de Observación Electoral, consolidándose en 2010 y 2011 con la supervisión de cuatro fechas electorales: dos a nivel nacional y dos en la Ciudad. También en 2011 la Defensoría decidió establecer un programa institucional que tuvo como fines, entre otros, la elaboración de informes sobre procesos electorales y la capacitación externa e

interna acerca de derechos políticos y sistemas electorales. En relación con las personas extranjeras, en 2011 realizaron la observación de 34 mesas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, además de trabajar como nexo institucional con el Tribunal Superior de Justicia. La Defensoría también presentó desde 2004 diversos proyectos de ley para modificar la Ley N° 334: además de uno sobre un registro único de autoridades de mesa y de la propuesta para un código electoral de la Ciudad de Buenos Aires, la Defensoría presentó iniciativas parlamentarias para que el empadronamiento fuera automático, sin necesidad de pasar por el Tribunal Superior de Justicia, y se modificaran sus requisitos. Dichas iniciativas, sin embargo, nunca tuvieron dictamen de comisión y los proyectos no pasaron al recinto legislativo.

La Dirección General de Colectividades, que depende de la Subsecretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural de la Jefatura de Gabinete del Gobierno de CABA, es otra instancia a referenciar en relación con las agencias vinculadas con el acceso a los derechos políticos en la CABA. Si bien, como analizaré, no tiene relación con otras agencias del Gobierno a la hora de elaborar políticas sobre el derecho al voto, considero que hacer foco en ella resulta trascendente, pues da cuenta de cómo se entienden derechos formales y sustantivos en una cartera abocada íntegramente a “los derechos humanos” –cuestión que, vale aclarar, debería ser transversal a todas las agencias del Estado–.

En particular, así como otros autores han destacado, en relación con las burocracias y movilidad humana (Badaró, 2006), en y entre estas agencias prima el carácter contradictorio resultante de diferentes ideas, intereses y tradiciones de sus funcionarios. Asimismo, dichas agencias mantienen un vínculo más complejo o difuso que la clásica distinción “Estado-sociedad civil”. Como daré cuenta, los agentes entrevistados mencionan que en muchos casos, el ímpetu o el abordaje de estas políticas en la agenda de trabajo dependieron de los intereses de la persona que se encontraba al frente del organismo, de los recursos económicos y prioridades del gobierno, o del contexto político.

### **3. Problematizando el acceso a la información en la Ley N° 334**

En relación con la difusión de la Ley N° 334, cabe destacar como marco general una primera situación estructural limitante que responde a la ausencia de información sobre la posibilidad del voto para extranjeros en medios de comunicación comerciales. Siguiendo a Halpern (2013), entiendo que los medios de comunicación son garantes indispensables del acceso a la información para la producción, participación y ciudadanía de los migrantes. Por ello mismo, la falta de difusión de esta ley a través de los medios devela las carencias de un Estado que, en términos de libertad de expresión, no debe pensarse desde la inacción o la no intervención en la sociedad civil, sino como un actor central para enriquecer el debate público y favorecer miradas ausentes en los medios de comunicación privados. Dicho esto, cabe preguntarse si el Estado no debería promover la producción y circulación de las diferentes voces migrantes, en aras de plantear en la esfera pública un debate donde su actuación política fuese vista en igualdad.

### 3.1. Dirección General Electoral: de las calles a las oficinas

Desde la Dirección General Electoral se evidencian iniciativas aisladas y asistemáticas que variaron significativamente de acuerdo con los cambios de gestión. Para dar luz a estos casos, tomaré los ejemplos más significativos.

El “Programa de Integración Ciudadana” fue creado en 2008 por iniciativa del Poder Ejecutivo para que, a través de la Subsecretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural y la Dirección General Electoral de CABA, se realizaran “talleres de difusión y capacitación, donde se intentara que las comunidades extranjeras residentes participaran en el efectivo ejercicio de los derechos en la ciudad de Buenos Aires”.<sup>15</sup> En consonancia con el artículo 11 de la Ley N° 334, la iniciativa buscó “establecer los vínculos necesarios con cada una de las comunidades para acordar un criterio de trabajo conjunto” en pos de “sensibilizar a las diferentes colectividades extranjeras residentes en la Ciudad de Buenos Aires sobre los derechos políticos que la normativa vigente en la materia les otorga”.

Si bien el programa permanece vigente, en los años electorales (2009, 2011 y 2013) estuvo sin ejecutarse, y durante los años que sí se hizo no funcionó de manera sistemática. Pese a que no se llevó un informe detallado de sus alcances, el actual referente del programa calcula que se hicieron una veintena de encuentros en total, entre los años 2009 y 2013, la mayor parte de los cuales surgió a partir de la “propia solicitud de las colectividades”. En esas instancias, según cuenta el gerente de comunicación de la Dirección General Electoral (DGE):

Se intentaba juntar comunidades extranjeras que vivían en Buenos Aires para contar sobre la ley, los derechos, cuáles eran los requisitos para empadronarse, que era lo que podían votar. Ellos en general están agrupados según las distintas nacionalidades y tienen gente que se está moviendo y motorizando las cosas en relación a sus necesidades (Entrevista a Osvaldo, gerente de Estrategia Comunicacional de la DGE, 2015).

La modalidad era la de un taller con no más de veinte participantes de una misma colectividad, desarrollado en lugares propuestos por los interesados. Para dichas actividades, la DGE contemplaba la difusión de la información a través de cartillas explicativas y folletos que indicaban requisitos, lugar y procedimiento para el empadronamiento. El Programa de Integración Ciudadana, no obstante, no contemplaba la posibilidad del empadronamiento luego de la difusión.

“Integración Ciudadana” estuvo incluido tangencialmente en otras dos campañas de difusión: una, sobre la Ley N° 4894/13, de voto electrónico y, otra, sobre la Ley N° 1777/05, de comunas. Mientras que la de “voto electrónico” se realizó con cierta regularidad desde el año 2005 y estuvo enfocada en los mismos días electorales y en el recorrido de establecimientos públicos y privados con folletería y con máquinas que simulaban la instancia de votación, la segunda se centró en escuelas secundarias. Para la difusión de la Ley de Comunas, en 2010, un equipo de la DGE compuesto por cuatro personas recorrió, de marzo a septiembre, distintas escuelas secundarias para conversar sobre los alcances de la Ley con los estudiantes de cuarto y quinto año.

---

15 Disponible en: [http://www.revistaelabasto.com.ar/inmigrantes\\_politicamente\\_bienvenidos.htm](http://www.revistaelabasto.com.ar/inmigrantes_politicamente_bienvenidos.htm). Recuperado el 24 de julio de 2016.

Hablábamos de todos los detalles de la ley. Eran charlas de más o menos una hora, contábamos qué eran las comunas, cuáles eran los roles de los comuneros, cuáles eran sus derechos y obligaciones. A veces surgía la pregunta por el empadronamiento de residentes extranjeros. Entonces, de paso se daba aquel viejo folleto que lo explicaba. Matábamos dos pájaros de un tiro: al que estaba curioso se le daba un folleto para que conociera sus derechos y pudiera empadronarse. Si surgía nos quedábamos hablando de eso. Si no, si nadie tenía dudas, solamente hablábamos de las comunas, nada más (Entrevista a Jimena, funcionaria de la DGE, entrevista realizada en mayo de 2015).

Como mencionan los responsables, el folleto inicial que explicaba la Ley de Comunas no incluía información sobre los derechos políticos de los migrantes. Al reiterarse las experiencias de preguntas, se decidió añadir cuadernillos básicos que habían servido para los encuentros iniciales con “colectividades”. Según evalúan quienes estuvieron a cargo del plan, esa información servía porque los alumnos “se llevaban información a casa. Nosotros lo usábamos como vehículo para llegar a los padres. Cuando hablábamos de la integración ciudadana, dábamos material para que los chicos fueran multiplicadores”. Es importante también mencionar que luego de la sanción de la Ley N° 26.774/12 de voto joven (2012),<sup>16</sup> coincidente con una nueva gestión dentro de la dirección, dicho programa dejó de realizarse en escuelas. Los empleados entrevistados señalan:

Hicimos difusión a través de la web, se armaron materiales, pero se hizo otro tipo de trabajo: no tan territorial ni directo, sino que se armó la página web de la elección donde informábamos sobre el tema. Más oficina, menos calle (Ariel, funcionario de la DGE, entrevista realizada en mayo de 2015).

En última instancia, en el año 2009, la Dirección General Electoral impulsó una acción previa a los comicios de ese año para difundir y advertir sobre esta instancia, consistente en el envío epistolar masivo a organizaciones y actores de distintas colectividades.

### **3.2. Dirección de Colectividades: la despolitización de la cultura**

La Dirección General de Colectividades, dependiente de la Subsecretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural de la CABA, no trabajó directamente con el tema –si bien estaba incluido en el Programa de Integración Ciudadana, nunca participó activamente–, pero considero trascendente hacer una breve descripción de su funcionamiento, pues dicha omisión y su propio funcionamiento de trabajo dan claves para entender otra mecánica de exclusión.

Las actividades llevadas a cabo por la Dirección General de Colectividades están en relación con la celebración de días nacionales de cada país (“Buenos Aires Celebra”, impulsado desde 2009), programas de conciertos en el Salón Dorado de la Casa de la Cultura de la CABA, la celebración del “Día del inmigrante”, una muestra itinerante de “fotografías de las colectividades” y un “Observatorio de colectividades”. Como

---

<sup>16</sup> La ley estipula que los argentinos que hubiesen cumplido la edad de dieciséis (16) años, gozan de todos los derechos políticos conforme a la Constitución y a las leyes de la República.

señalan sus funcionarios, la Dirección reconoce únicamente a las asociaciones que están inscriptas en la Inspección General de Justicia:<sup>17</sup>

En la Dirección General de Colectividades trabajamos con instituciones que son de las diferentes colectividades y que están legalmente formadas, que están inscriptas en la Inspección General de Justicia (...) cada colectividad tiene instituciones. Y en base a eso se contactan con nosotros para poder trabajar. La idea es poder trabajar con instituciones y no con personas individuales que tienen la idea de lucro (...) A veces es de las dos partes, pero muchas veces ellos nos plantean sus proyectos, ¿no? Cuáles son sus deseos, de hacer un evento (...) Nuestra tarea es más que nada cultural. Mostrar la cultura de cada colectividad acá en Buenos Aires (Entrevista a Dino, funcionario de la Dirección General de Colectividades, realizada en agosto de 2015).

Si bien llevan un registro de organizaciones y asociaciones con las cuales trabajan, sus funcionarios mencionan que no tienen relación con otras agencias estatales, y que sus actividades tiene un foco delimitado: “con la parte política no trabajamos, no estamos en contacto. Nuestra tarea es más que nada cultural. Mostrar la cultura de cada colectividad acá en Buenos Aires” (Entrevista a Dino, funcionario de la Dirección General de Colectividades, realizada en agosto de 2015).

En ese sentido, las representaciones tanto en la página web como en las publicaciones disponibles muestran danzas, músicas, gastronomía en el país de origen. La metáfora del “mosaico” de culturas es retomada en su discurso oficial, que puede verse también en la forma de presentar “la cultura de cada país” en un damero virtual en su página oficial. En esta visión, la cultura aparece reificada, monolítica, homogénea y delimitada, a su vez que coincidente con “un pueblo” y asemejada a la noción de identidad (Grimson, 2011)

Desde el prisma de esta agencia, la “cultura” –otrora un impedimento o un imperativo a borrar como condición de acceso a la ciudadanía (Segato, 2007)– aparece reconocida pero en el plano de los valores –aunque sin vincularse en términos de redistribución económica y social (Fraser, 1998)–, e identificada “desde arriba” hacia “abajo”. Dicha estrategia termina por ser un recurso para negociar la coexistencia con la sociedad dominante (Wright, 1998), pero a condición de borrar los aspectos políticos de la cultura:

Muchas veces ellos nos transmiten carencias que tienen, y nosotros vemos de qué manera los podemos ayudar. Me acuerdo de algunas instituciones, una dominicana, que tenían la necesidad de conseguir un hogar para trabajar temas culturales, para darle una mano a la gente, porque hay muchos dominicanos que están en condiciones que no son muy buenas. Nos trajeron la inquietud. Entonces nosotros vimos de qué manera los podíamos ayudar, con un CGP que les pudiera dar una mano, que tuvieran un espacio donde una o dos veces a la semana se pudiera ir a ayudar. Cuando ellos nos transmiten alguna necesidad intentamos dar una mano. O sea, a veces nos excede porque no tenemos todas las herramientas para darles una mano (Entrevista a Dino, funcionario de la Dirección General de Colectividades, realizada en agosto de 2015).

Si uno de los énfasis de esta Dirección es visibilizar y difundir la presencia de diversas colectividades en la CABA, este tipo de reconocimiento opera con límites

---

17 Pueden registrarse bajo la figura legal de Asociaciones Civiles, Federaciones o Confederaciones, de acuerdo con los requisitos indicados por la Inspección General de Justicia. Recuperado el 22 de julio de 2016 en <http://www.jus.gob.ar/igj/competencias-de-igj/entidades-civiles.aspx>.

predeterminados: pone a la luz ciertos derechos que pueden ser gozados, pero lleva implícito que hay otros que quedan por fuera del campo de discusión. En este sentido, remarco que en el discurso del funcionario, el reclamo de derechos es reemplazado por la noción de “carencia”, y las obligaciones del Estado pasan a ser “una ayuda, una mano”, una asistencia, que puede presentarse o no. A su vez, al presentar a estas poblaciones reforzando su extranjería, terminan por borrar sus vínculos con su lugar de residencia, lo que constituye una forma de producir una “ciudadanía de segunda” (Dagnino, 2008) y, en último término, refuerzan su despolitización.

### **3.3. Defensoría del Pueblo: difusión y concientización en la vía pública**

Desde mediados del 2013 y principios del 2014, el Programa de Observación Electoral (POE) de la Defensoría del Pueblo de la CABA realizó una campaña de difusión y concientización acerca del voto de extranjeros en distintas comunas del distrito. Hicieron actividades en “Constitución, Retiro, donde sabíamos que había mayores posibilidades de encontrar migrantes” (Entrevista a Mariano, director del POE, diciembre de 2014). En concreto, desde mediados de 2013 realizaron salidas una vez por mes a “puntos neurálgicos” de la Ciudad, donde realizaron 10.000 pequeños afiches que repartieron en mano o pegaron en Centros de Gestión y Participación Comunal, entre otros lugares. Como el comienzo de las actividades de difusión se realizó pocos meses antes de las elecciones legislativas del 2013, uno de los puntos que consideraron problemático a la hora de realizar la campaña fue el de los plazos: “Para poder votar tienen que anotarse seis meses antes de la fecha de elección: 180 días. Y eso la gente no lo sabe. Mucha gente lo hizo después del vencimiento, que le sirve para la próxima votación, pero ¿cómo le sacas a esa persona que no puede votar ahora?” (Entrevista a Mariano, director del Programa de Observación Electoral, diciembre de 2014).

En relación con esta campaña, pero extrapolándolo a un plano más general, Mariano entiende que una de sus mayores dificultades tuvo que ver con un problema de conocimiento e información: “El desconocimiento total de, primero, la posibilidad: muchos extranjeros no saben que pueden votar aunque sea autoridades locales, eso primero. Por eso, desde nuestra posición, nos parece que cuanto más se conozcan los derechos más posibilidad te dan para que puedan ser ejercidos”.

Entre las acciones mencionadas del POE, al igual que en la Dirección General Electoral, hay dos presupuestos que se mantienen. Por un lado, el de un votante individual, abstraído de sus relaciones sociales –tal como muestra que la difusión haya sido a través de un folleto entregado en mano en la vía pública– y cuyo ejercicio de derechos políticos dependería de estar plenamente informado. Por otro, la categoría de extranjero como estructurante de las percepciones que estas agencias tienen a la hora de pensar políticas públicas. A modo de ejemplo, se puede ilustrar con las reflexiones de Mariano, director del POE, quien a la hora de pensar aspectos complementarios a la difusión por parte de esta agencia plantea que deben ser las “propias organizaciones de colectividades” las encargadas de trabajar con las percepciones y motivaciones de las y los migrantes, sin dar cuenta de la multiplicidad de identificaciones y de formas de participación que subyacen en esos potenciales electores.

### 3.4. El acceso a la información desde el punto de vista de los actores

A partir de las entrevistas realizadas, tomando recaudos para no realizar un análisis extensible a la totalidad de casos de la Ciudad, es posible problematizar la información descripta. Del total de entrevistas surge que, a excepción de dos casos puntuales que trabajaré en el apartado posterior, en ninguna situación la presencia de alguna agencia estatal fue la que permitió que los migrantes accedieran a la información acerca de sus derechos políticos en la CABA. Antes bien, fueron los vínculos generados en el propio territorio, los sindicales, las trayectorias de militancia política, los que permitieron tal acceso. A modo de ejemplo, citaré tres fragmentos de entrevistas realizadas a dos mujeres bolivianas, una de la Villa 31 de Retiro (Comuna 1), que reside hace 22 años en la CABA; otra de la Villa 1.11.14 de Bajo Flores (Comuna 7), residente hace 34 años en la CABA y que participa en un comedor de su barrio; y otra mujer, italiana, hija de padres argentinos exiliados durante la dictadura militar (1976-1983), en la Comuna 7, que vive hace 32 años en la CABA y que participa en un movimiento feminista –“autónomo, transfronterizo y latinoamericano”– desde hace 10 años.

Como está doña Tina en la villa, vivimos... Me dijo andá, empadronate, para que... a tantos años te puedes empadronar y votar legislador (...) Doña Tina me comentó. Ella vive en la villa hace 30, 40 años, ella siempre está constantemente con los partidos (políticos). Paraguaya es. Ella me explicó, así, tienen que ir a votar. A todos los vecinos, no a mí nomás (Entrevista a Marcela, realizada en octubre de 2015).

“Nos enteramos por los delegados que tenemos en la villa. A nosotros nos gustó siempre ser curiosos sobre todo este tipo de actividad, porque tantos años vivimos y tenemos creo el derecho de participar” (Entrevista a Ofelia, realizada en octubre de 2015). “Lo sabía porque de adolescente siempre milité en el Centro de Estudiantes... Entonces sabía que tenía la posibilidad de empadronarme” (Entrevista a Camila, realizada en octubre de 2015).

Como señalé anteriormente, desde la perspectiva de los actores estatales los electores mencionados aparecen, por un lado, caracterizados en términos estrictamente individuales, abstraídos de sus relaciones sociales. Con el envío de misivas o la difusión de la participación electoral centrada en las escuelas, se expone un estilo secular y cívico de vida participativa, centrado en una ciudadanía formal homogénea: esto es, una tendencia a unificar y a aplanar a los sujetos políticos, en donde la ciudadanía termina por operar como una categoría que homogeneiza a la población residente de la CABA y ocluye su heterogeneidad real (estrato socioeconómico, género, edad, trayectoria migratoria, ocupación, etc.) (Krotz y Winocur, 2007).

A su vez, el supuesto subyacente de dicha acción era que luego del empadronamiento iba a existir una búsqueda de información complementaria sobre la efectiva incorporación al padrón, el lugar de votación y, más importante aún, el significado y los alcances del registro que habilitan al ahora “elector extranjero” a ejercer su derecho al sufragio. Desde las agencias estatales se estaba pensando en una práctica que implicara que los individuos se gobernarán a sí mismos a través de la autogestión y autorregulación (Foucault, 1991). En ese sentido, no es una cuestión menor considerar qué

significados adquiere para los actores inscribirse en este registro, punto que abordaré en apartados posteriores.

Una segunda caracterización de los eventuales electores extranjeros que se realiza desde las agencias estatales es su visualización en términos únicamente nacionales. La categoría de extranjería aparece como estructurante de las percepciones que los funcionarios de estas agencias tienen a la hora de pensar políticas públicas. A pesar de ello, desde la perspectiva de los actores, el entramado generado en el marco de su participación política en un sentido amplio es un vehículo para acceder a información, que prima por sobre la visión institucional-formal de la ciudadanía. Teniendo en cuenta este último punto, en este tipo de acciones de las agencias estatales se esconden dos presupuestos advertidos por Krotz y Winocur (2007) y que no se ciñen a los electores extranjeros, sino que valen para toda la sociedad: que el ámbito de la política estaría separado de otras esferas de participación comunitaria, sindical, vecinal, festiva, etcétera; y que la participación en instancias electorales es individual, voluntaria y reflexiva.

### 3.5. Dificultades en la instancia de empadronamiento

En este apartado analizaré una experiencia puntual instrumentada por la Dirección General Electoral y los mecanismos rutinarios de empadronamiento de extranjeros desarrollados por el Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad. El primer caso será utilizado para ilustrar una experiencia en territorio, mientras que el segundo servirá para identificar los mecanismos implementados por el principal actor en el proceso de empadronamiento.

1) La Dirección General Electoral y una experiencia de empadronamiento en territorio

En abril del año 2005, bajo la dirección del Dr. Marcelo Escolar, la DGE estableció un convenio con el Registro Civil de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para recorrer y empadronar durante una semana a residentes extranjeros en distintos puntos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. El vínculo que facilitó la llegada a las distintas “villas”<sup>18</sup> estuvo dado a partir de referentes territoriales afines al Gobierno, cuya jefatura estaba a cargo de Aníbal Ibarra. Quienes efectuaron el empadronamiento estuvieron divididos en dos grupos de seis o siete funcionarios de la DGE y del Registro Civil, que trabajaron durante siete días corridos, en dos turnos: mañana y tarde. Cada día se recorría un barrio distinto y se establecía un lugar para realizar el empadronamiento, que variaba según los nexos previos en cada territorio: escuelas, centros de salud y acción comunitaria, centros de organizaciones sociales, o vía pública.

Las tareas de ambas agencias estuvieron siempre delimitadas: quienes se encargaban de hacer el registro eran agentes del Registro Civil, mientras que los funcionarios de la DGE se encargaban de la transcripción de datos al soporte informático, de tomar las huellas dactilares y las fotos a las personas, así como de la difusión en el lugar. Cabe destacar que la iniciativa careció de una tarea sistemática de difusión previa, por lo que los resultados del registro estuvieron atados a circunstancias que escaparon a la agencia

---

<sup>18</sup> Son asentamientos informales que, en la Ciudad de Buenos Aires, están reconocidos por la administración municipal, y en las que se deben ejecutar programas de regularización dominial y de urbanización.

de los funcionarios. Horacio, uno de los agentes de la DGE involucrados en llevarla a cabo, señaló sobre la experiencia:

Lo más común era que la gente se acercara individualmente. Nunca tuvimos certeza de que alguien haya ido a hablar para que vinieran a empadronarse. Pero se daba la curiosa escena de que alguien se estaba empadronando y, si pasaba alguien, se quedaba y empezaba a hacer la fila: se producía como un efecto contagio. A veces se hacían filas de 5 o 6 personas, luego había un hiato de 15 minutos sin nada y después venía otra persona. Era muy esporádico todo, salvo el último día. Ese día nos fuimos tarde, porque no dimos a basto. (...) Eso fue porque era un domingo: era un día muy radiante, estaba espectacular, la gente caminaba por las calles. Vio eso y se iba enganchando uno atrás de otro (Entrevista a Horacio, funcionario de la DGE, realizada en agosto de 2015).

Como señalan los propios agentes, la explicación de las implicancias del registro se hacía en el mismo momento, lo que generaba la necesidad de señalar en qué comicios estaban en condiciones de votar y qué requisitos necesitaban cumplir para hacerlo. En algunos casos, además, surgió la pregunta por el destino de la recopilación de los datos. Luego de esa semana, la DGE no retomó contacto con los actores involucrados en los barrios para hacer un seguimiento del tema.

Algunos de los empleados de la Dirección veían de manera crítica este abordaje, pues si bien pensaban a estas poblaciones conectadas en un territorio, no tomaba en cuenta sus trayectorias, los vínculos preexistentes ni las dimensiones simbólicas que el registro en el padrón podía cobrar para los actores. En ese sentido, si estos documentos hacen legible la población para el Estado (Trouillot, 2001), cabe preguntarse qué sentidos cobran estas prácticas de documentación para los empadronados, y si encarnarán en formas de vida a través de las cuales ciertas ideas de *ciudadanos* empiezan a circular entre quienes utilizan estos documentos (Das y Poole, 2008). Como explicaba Jimena, una agente que no participó de la labor pero que trabajaba en la Dirección cuando se llevaron a cabo esas iniciativas:

La forma de acceso al derecho debe tener algún correlato en la posibilidad de su ejercicio. Si vos me venís a mí a empadronar de manera compulsiva, sin explicarme, para qué, por qué es importante, supongo que haré un ejercicio que tendrá que ver con esa forma de entrada al sistema de la vida democrática (...) Si vas a un lugar donde hay problemas de documentación y tirás una palabra como “está en el listado”, vas a tener un montón de gente que se va a anotar, porque la gente quiere estar anotada en algo, porque en general tiene problemas con la documentación, la vivienda, con el gas y la luz, cualquier cosa que logre que su nombre y apellido aparezca (...) Se juega con una dimensión, y más en las urbes, se juega con una dimensión de la carencia. En el 2005 fueron directamente a las villas a empadronar, ellos te lo dicen. O bajaron ahí (...) Esos tipos... el excluido absoluto al que le decís “te anoto”, y la respuesta es: “sí, anotame” (Entrevista a Jimena, funcionaria de la DGE, realizada en agosto de 2015).

En esta forma de encuentros con el Estado, vale la preguntarse cuál es el lugar de la demanda de ciudadanización y cuál el de los actores para participar en la definición de las políticas si, de esta manera, se conciben solo como sujetos pasivos en calidad de beneficiarios o como sujetos activos que reclaman el derecho a reclamar derechos. Desde esta perspectiva, la forma de acceso marca un contenido pasivo de la ciudadanía que predomina en relación con el derecho de participar en los asuntos públicos e influir en

las políticas sobre esta participación; los propios involucrados llegan a empadronarse sin tener iniciativa, conocimiento ni participación en el proceso.

## 2) El empadronamiento desde el punto de vista de los actores

Como desarrollé en el apartado anterior, los migrantes entrevistados reconocen la falta de agencia en el empadronamiento en el territorio, pero en otras esferas de participación, como los sindicatos, barrios, escuelas, partidos políticos, buscan activamente hacer oír su voz y se relacionan con el Estado como ciudadanos “activos” (Wanderley, 2009). En las entrevistas a personas empadronadas recabadas durante la acción instrumentada por la Dirección General Electoral, una en la Villa 1.11.14 y otra en Soldati, se puede dar cuenta del mencionado contraste entre el aspecto pasivo a la hora de acceder a la posibilidad de empadronarse y la participación activa en otras esferas como la vecinal o la militancia social. La primera, Elisa, una mujer paraguaya de cuarenta años, reside en el país desde hace veinte y trabaja en una organización para formación y capacitación de adolescentes llamada “Construyendo sueños”,<sup>19</sup> constituida por “varios papás vecinos del barrio” y que se formó a inicios del 2000. En relación con las circunstancias y motivaciones de su empadronamiento, señala:

Recuerdo que fueron en el barrio y nos empadronaron a mucha gente... Ahora también es complicado porque hay mucha gente que no está empadronada, y hace años que viven (...) Sí hubo gente que fueron al barrio: llevaron la computadora y empadronaron a mucha gente. Yo en ese momento tenía bien la documentación y me empadroné. Yo me decidí a empadronarme porque digo: yo, con mi voto elijo lo que... después más allá de que me equivoque, es problema mío, como toda persona. Pero es mi derecho, y quiero decidir a quién votar (Entrevista a Elisa, coordinadora del Centro comunitario y educativo “Construyendo sueños”, realizada en octubre de 2015).

El segundo caso, Omar, de treinta años y nacido en Bolivia, vive en la CABA desde hace 24 años. En relación con su participación en organizaciones de la sociedad civil, explica que participa en el partido político Polo Obrero desde el año 2001, “después de la caída de De la Rúa”. Sobre cómo se empadronó y cuáles fueron sus motivos, menciona:

Estaba un día, cerca del barrio, estaban empadronando, estaba al paso y me empadroné. Después mi esposa tuvo que ir a la central, a Cerrito. Ahora me parece que es más complicado, hay que llamar por teléfono y sacar turno, todo eso. (...) Vinieron al barrio. Había uno que vino con un camión y sacaba fotos al instante, entonces aproveché justo ahí (...) Yo estaba con un par de amigos, y nos empadronamos todos (...) Más que todo, hay que organizarse y participar. Si no estamos organizados no vamos a forzar nada. El voto está después: pueden estar años ellos y si no participás no van a pasar mayores cosas. Si no participamos, no va a cambiar. Nosotros, me parece que desde nuestro voto intentamos cambiar la situación. Si no participás, y criticás y criticás, pero siempre están los mismos (Entrevista a Omar, militante del Polo Obrero, realizada en el año 2015).

En el recorrido de su trayectoria, ambos ponderan la participación activa en el plano comunitario, territorial, sindical: Elisa y Omar entienden que ni el mero empadronamiento ni el cambio jurídico institucional pueden por sí solos modificar las

---

19 El Centro comunitario educativo “Construyendo sueños” funciona desde 2001, se sitúa en el Barrio Fátima, de Villa Soldati, y tiene como objetivo la capacitación para niños, niñas y adolescentes.

condiciones de vida de las personas migrantes. Es en otros espacios de encuentro con el Estado donde reclaman activamente sus derechos como ciudadanos.

### 3) Tribunal Superior de Justicia: una doble sospecha en el empadronamiento

Como mencioné anteriormente, a través de la Secretaría de Asuntos Originarios del Tribunal Superior de Justicia (TSJ) se confecciona el Registro de Electoras Extranjeras y Electores Extranjeros en la Ciudad de Buenos Aires. Uno de los efectos del registro es que, al ser voluntario y conllevar una serie de dificultades para la adhesión constatables en la práctica,<sup>20</sup> termina por evitar la legitimación del vínculo político con la sociedad de destino.

Es en este contexto donde el “residente permanente” pasa a ser nombrado por el Estado como “elector extranjero”. En estas prácticas administrativas, el adentro y el afuera, la membrecía y la inclusión, los márgenes del Estado, también son redefinidos (Das y Poole, 2008). Siguiendo a Bourdieu, estos funcionarios “movilizan un capital simbólico acumulado en y por toda la red de relaciones de reconocimiento que son constitutivas del universo burocrático (...) al enunciar lo que un ser, cosa o persona, es en realidad, en su definición social legítima” (1997: 108-109). En ese acto de nombramiento del Estado, “la sospecha como la duda ocupa un lugar entre la ley y su aplicación” (Assad, 2008). El funcionario busca, entonces, eliminar la existencia de una irregularidad material en el caso particular de un solicitante. Es en estos términos que se puede pensar el proceso de empadronamiento, que tiene a la Secretaría de Asuntos Originarios del Tribunal Superior de Justicia como la responsable. Alberto, secretario letrado en Asuntos Originarios con competencia electoral del Tribunal Superior de Justicia y encargado de llevar adelante la supervisión del proceso, explica que las mayores complejidades se dan a la hora de acreditar la residencia en la Ciudad:

Tenés que demostrarlo de alguna manera. Tenés que ser un fantasma para no tener ningún papel que acredite que vos estás acá hace tres años atrás. Si vivís, tenés lazos, y esos lazos los demostrás de cualquier manera (...) Los problemas mayores que tenemos son cuando los DNI están mal integrados y no surgen los domicilios correctos o fidedignos. Aparece casilla tal o casilla tal, cómo individualizas bien el domicilio, porque a veces no tienen bien el número, o calles. Ese es el mayor problema. (Entrevista a Alberto, secretario letrado en Asuntos Originarios del Tribunal Superior de Justicia, abril de 2015).

Si “la sospecha es un animal enardecido en el sujeto, cubre al objeto (a la persona) que se mantiene por debajo de ella” (Assad, 2008: 59), se busca atravesar la máscara que permita percibir lo que subyace tras ella: la falsificación de un documento, el engaño sobre la residencia real. Es por eso que algunas personas migrantes retratan su experiencia en el Tribunal resaltando las dificultades, para demostrar su tiempo real de radicación en la Ciudad o, bien, para mostrar documentación adicional que respalde el período de residencia solicitado. A modo de síntesis, el primer actor es un varón

---

<sup>20</sup> “La práctica de los últimos años, durante los cuales se ejerció el empadronamiento voluntario, permite apreciar que la inscripción en el padrón se convirtió en un trámite a menudo engorroso, realizado mediante campañas previas a las elecciones que no siempre se llevan a cabo, utilizando recursos innecesarios y con una ausencia de las entidades representativas de las colectividades de extranjeros presentes en nuestra Ciudad que, si bien debían actuar como agentes auxiliares de acuerdo con el Decreto 223 reglamentario de la Ley N° 334, nunca pudieron hacerlo por ausencia de convenios cuya firma está contemplada en el art. 2° de dicha norma”. Proyecto de Ley “Creación del Padrón electoral complementario de extranjeros residentes de la Ciudad”, presentado por la legisladora Alicia Caruso en 2004.

boliviano que reside hace 23 años en CABA, es delegado en la Villa 1.11.14 y trabajador obrero de la fábrica recuperada Brukman: “Los requisitos para poder empadronarte, ejercer ese derecho político... Sí, te piden como mínimo dos años de radicación en el país. Por ahí mucha gente lleva más años, pero por algunas cuestiones de trámites burocráticos no pueden conseguir el DNI” (Entrevista a Yuri, referente de la organización Carlos Coro Mayta,<sup>21</sup> octubre 2015).

La segunda es Elisa, mencionada anteriormente:

Tenías que perder más o menos medio día de trabajo, porque tenías que empadronarte personalmente y llevar una copia de (la factura de la) luz, te piden recibo de sueldo, si tenés hijos argentinos... y tendría que llevar boleto de luz. Y si es un alquiler y la luz no viene a tu nombre, ¿cómo hacés? (Entrevista a Elisa, coordinadora de “Construyendo sueños”, octubre 2015).

El tercero es Carlos, un varón de nacionalidad paraguaya que reside en CABA hace 28 años, es presidente de la Asociación Unión Guaraní de Barracas:

Yo por ahí estoy más empapado en esto... y aun así siempre es complicado. Yo tenía la residencia, residencia oficial mía... hacía menos de dos años que cambié de documento con una nueva dirección. Pero ahí figuraba la nueva dirección y no tenía dos años. Entonces vine una vez, después tuve que traer una fotocopia del otro documento que tenía la dirección y ahí demostrar que tengo más de tres años de antigüedad acá. Entonces, con todo el conocimiento mío, igual tuve que venir dos veces (Carlos, referente de la organización Unión Guaraní,<sup>22</sup> octubre de 2015).

Desde la perspectiva de los actores que buscan empadronarse, existen distintos “recursos” con los que cuentan los individuos que inciden al momento del empadronamiento: su posición socioeconómica y cultural, el poder expresarse en castellano, saber leer e interpretar las informaciones de formularios, tener familiaridad con los ambientes burocráticos, son algunos de ellos. Un punto a tener en cuenta es que según muchas de las personas con experiencias de participación territorial, la iniciativa de ir al Tribunal Superior de Justicia fue colectiva: una práctica recurrente tenía que ver con ir acompañado de familiares, vecinos, personas con las que se compartiera un espacio laboral o de militancia social/política. Esto, si bien puede tener que ver con una lógica de las propias organizaciones al momento de pensar en el cálculo de recursos, también influye para romper la soledad frente a la burocracia pública. En cierto sentido, contar con un vecino, amigo o pariente pueden pensarse como clave para sentirse “más igual” ante los funcionarios estatales (Wanderley, 2009).

Ahora bien, en los problemas que relatan los funcionarios, entiendo que opera una “sospecha” de manera encubierta. El no obtener recibo de alquiler, no tener ni un servicio a su nombre ni empleo formal, o tener dificultades en la consignación de un domicilio está directamente asociado a la condición socioeconómica de pobreza de la mayor parte de las personas migrantes. En este sentido, es posible pensar que la clasificación

---

21 La Asamblea Popular y Originaria Carlos Coro Mayta, fundada en el año 2005, es una agrupación política de residentes bolivianos en la Ciudad de Buenos Aires, con anclaje territorial en la Villa 1.11.14. Sus ejes de trabajo están definidos por el acceso a derechos políticos y sociales en CABA, pero también en el ejercicio de derechos en el país de origen.

22 La Asociación Mutual Unión Guaraní es una organización de la comunidad paraguaya, ubicada en la Villa 21/24, de Barracas.

según los requisitos mencionados y la posterior sospecha de “ilegalidad” de los migrantes actúan como una categoría encubierta de exclusión, que termina por restringir el acceso a derechos. Entonces, operan en este proceso de factores de sospecha, primero, la nacionalidad y, luego, el estatus socioeconómico (Martínez Bonora, 2009).

Para entender esta sospecha, es necesario también entender otra, relacionada con la “no naturalidad” del vínculo del extranjero con la comunidad, que lo vuelve diferente y sospechoso, y justifica el control en un grado distinto al de los nativos (Sayad, 1998; Pacea, 2001). Si por ser no nacionales carecen de patriotismo y de lealtad, podrían representar una amenaza contra la comunidad nacional, haciéndose necesaria su vigilancia. En ese sentido, se pueden interpretar las reflexiones de Alfredo, secretario letrado en Asuntos Originarios del TSJ, al ampliar su perspectiva sobre los problemas de verificación de documentación y los comportamientos electorales:

Alfredo: (...) El problema que tenemos es que todo lo que tiene que ver con los derechos políticos de los extranjeros está reservado a las provincias y no hay un cruce de información en todos los registros provinciales: podemos tener un doble o triple empadronamiento. [Tienen que] tener un compromiso y un conocimiento de la realidad política donde están establecidos. Si no, basta que crucen la frontera, se empadronen, viven en otro país, te votan... Imaginate un país limítrofe con una provincia limítrofe que se te crucen a las provincias, se te empadronan, y te pueden volcar una elección también.

Entrevistador: ¿A qué se debe que el registro de electores extranjeros esté aparte del de electores nativos?

Alfredo: Porque no todas las provincias les reconocen los mismos derechos y, aparte, son extranjeros. Son extranjeros. Tienen la posibilidad de ser argentinos, la tienen de una manera muy sencilla. Pero son extranjeros. Ese es el primer abecé, son extranjeros que no quieren ser argentinos (Entrevista a Alberto, secretario letrado en Asuntos Originarios del Tribunal Superior de Justicia, abril de 2015).

Como señala Pacea (2001), debajo de la racionalidad ciudadana, late oscura pero insistentemente una pasión nacionalista. La nacionalidad se presenta como un vínculo natural con un territorio que autoriza a los sujetos que la portan a ser enunciadores legítimos de “lo político”. En última instancia, las agencias estatales intervinientes se sirven de la ley para defender la idea de la naturalidad de la pertenencia a la comunidad política como requisito para acceder a los derechos de ciudadanía. A pesar de ello, algunos de los sentidos que los propios migrantes relatan al momento de decidir empadronarse contradicen la imbricación conformada históricamente entre nacionalidad y ciudadanía (Stolcke, 2000; Isin y Turner, 2002).

La primera es Helena, una mujer uruguaya que reside hace cuarenta años en la CABA y tuvo participación en los preconsejos de comunas, así como en encuentros vecinales de su barrio (Recoleta, Comuna 1): “Yo elegí vivir acá (...) Donde estoy, que tengo una plena actividad, y donde tengo los pros y los contras de lo que produce mi ejercicio democrático (...)” (Entrevista, octubre de 2015). Luego, Ofelia, una mujer de Bolivia residente hace 34 años en la CABA y que participa en un comedor de su barrio: “Yo creo que tenemos el derecho porque habitamos años aquí, y vemos la situación aquí y tenemos el derecho de votar para ayudar y defender nuestro criterio” (Entrevista, octubre de 2015). Yuri, residente boliviano y referente de la Asamblea Popular y Originaria Carlos Coro Mayta: “¿Cuántos años vivimos acá, laburamos acá, hicimos

nuestros aportes? ¿Aportamos al país, no? Creo, tenemos derechos que nos corresponden a nosotros” (Entrevista, octubre de 2015). Y María, una mujer nacida en Paraguay, que reside hace 26 años en CABA y que participa en una organización ligada al Frente para la Victoria, donde “pelea por la vivienda social y digna”:

Yo vivo en este país, apporto en este país, y por lo tanto como inmigrante no importa... tengo igualdad de condiciones que cualquier argentino para decidir esta construcción. Para mí sería estupendo que todos los extranjeros que vivimos y aportamos, que venimos dignamente a trabajar, tengamos que decidir como ustedes qué país queremos (Entrevista a María, residente paraguaya, octubre de 2015).

La perspectiva de los migrantes entrevistados permite resaltar varios puntos. En primer lugar, apelan a un lenguaje anclado en los derechos como forma de demandar la participación en este tipo de instancias haciendo referencia a la necesidad de basar la ciudadanía en la residencia, en lugar de basarla en la nacionalidad. En las entrevistas, a su vez, se retoma la dimensión política de su condición de vecinos. En este sentido, resaltan sus *aportes* en términos económicos, pero también un profundo sentido de contribución en términos morales y políticos (Appadurai y Holston, 1996) y dan cuenta, a partir de sus trayectorias, de la participación en distintas esferas de la vida social argentina. Por ello, reclaman y ponen en tensión el estar en una situación de *infraciudadanía*, en la que hay una condición de pertenencia sin ciudadanía (Lucas, 2002).

Por ello, entre otros puntos, algunos de los migrantes entrevistados ven en el voto la posibilidad de visibilizarse y de mostrar su presencia en la construcción de la comunidad política porteña y, por tanto, una forma de reconocimiento como sujetos del espacio público. Si bien, como señalan Appadurai y Holston (1996), la ciudadanía formal puede presentarse como poco necesaria para los derechos substantivos (a excepción de algunos derechos como el voto), muchos de los entrevistados perciben que a través del ejercicio de los derechos políticos y del voto en particular existe la posibilidad de impactar en el acceso a otros derechos.

Así lo perciben algunos de los entrevistados: el primero, Walter, es un varón boliviano que reside en CABA hace 15 años y participa en el Comité de Defensa del Proceso de Cambio y la Soberanía Popular Originaria en Bolivia, agrupación organizadora del “voto simbólico” para que los residentes en la Argentina pudieran participar del referendo revocatorio a Evo Morales convocado en Bolivia en el año 2008 (Canelo *et al.*, 2012) y que trabaja en relación con derechos sociales y políticos de la colectividad boliviana tanto en Bolivia como en Argentina: “El voto genera interés en un candidato. Entonces, si genera interés, es que tiene que tener propuestas para ese sector” (Entrevista, octubre de 2015).

El segundo, Yuri, a quien ya mencioné:

No solamente a elegir, sino a ser elegido, yo creo que puede ser una cosa bien importante. (...) Podríamos aportar mucho más... ya seríamos tomados en cuenta como ciudadanos como realmente nos merecemos. Podríamos mejorar nuestras condiciones de vida, podríamos luchar porque los barrios populares se urbanicen, para que todos tengamos condiciones de estudiar, de acceder a la vivienda, salud, educación... Entonces todas estas cuestiones tienen mucho que ver con la situación política (Entrevista a Yuri, residente boliviano referente de la Asamblea Popular y Originaria Carlos Coro Mayta, octubre de 2015).

La tercera, Susana, reside en CABA hace treinta años, es locutora y una referente de la red de radios de la colectividad boliviana en Buenos Aires. A su vez, participa activamente desde hace 14 años en fraternidades de danzas folklóricas o de música autóctona: “Somos ciudadanos, aportamos en todo lo que corresponde y por lo menos desde mi parte me parecería fundamental tener la posibilidad de ser tomados en cuenta como que también tenemos voz y voto, y también sean escuchadas nuestras necesidades” (Entrevista, octubre de 2015).

#### 4) Reforzando la extranjería en la instancia del sufragio

El momento del sufragio efectivo es la última de las instancias que terminan por generar la restricción de los migrantes que residen en la CABA al derecho a la participación política formal. Sin ánimos de dar explicaciones absolutas, se puede pensar que la falta de información y los pocos los lugares de votación para *residentes extranjeros*, así como las condiciones en los que este sector de la sociedad vota, inciden directamente en la posibilidad del ejercicio electoral. Como señalé anteriormente, el Registro de Electoras Extranjeras y Electores Extranjeros se confecciona en un padrón separado del resto de los votantes *nacionales*. Cada una de las mesas de tal padrón está en un circuito electoral numerado de manera distinta al resto (las de extranjeros comienzan desde el 9000 en adelante). De acuerdo con la cantidad de electores habilitados, se abren mesas en cada comuna. Al ser escasa la cantidad de votantes en términos relativos, solo una comuna (la 8) tiene cuatro mesas de votación, mientras que la mayoría cuenta con solo dos o tres. En primer lugar, tal disposición incrementa las dificultades para efectivizar el derecho al sufragio. Pero también, una vez allí, se refuerza la condición de extranjería de los votantes: las listas y mesas de votación aparecen físicamente separadas del resto, al final del pasillo de cada escuela o en la última o primera aula.

El requisito de hacer una inscripción previa debido a la condición de extranjería no es algo dado. Como menciona Bourdieu, “las relaciones de fuerza más brutales son al mismo tiempo relaciones simbólicas y los actos de sumisión, de obediencia son actos cognitivos (...) Estas estructuras cognitivas son formas históricamente constituidas” (1997: 115). Se puede pensar que no solo porque son extranjeros tienen registro, padrón, mesas e, incluso en algunas elecciones, centros diferenciados de votación, sino que también todas esas instancias constituyen rituales y rutinas del Estado que hacen a la constitución y regulación de identidades sociales y subjetividades, en este caso, de los no nacionales. Si la institucionalización de rituales y códigos de comportamiento está relacionada con cómo las sociedades interiorizan el sentido de igualdad de los individuos, la disposición actual, entonces, termina por reforzar la extranjería de las personas migrantes. Retomando los aportes de Corrigan y Sayer (2007), se puede pensar que estas son formas mediante las cuales el Estado habla e intenta definir formas o ímgenes aceptables de la actividad social y de la identidad individual y colectiva de estas poblaciones. Desde el marco normativo, el Estado también crea significados y efectos sociales: la marcación de la extranjería y la consecuente limitación legal de los migrantes a la hora de acceder a sus derechos políticos.

No obstante, a partir de la lectura de los proyectos presentados con anterioridad a la sanción de la Ley N° 334, se puede dar cuenta de una variedad de fuerzas en pugna que buscan imponer principios de visión y división comunes a la hora de establecer los modos en que se reglamentan los derechos políticos para los no nacionales. Varios

proyectos sobre la Ley Electoral para la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, presentados entre 1998 y 1999, hacen mención a la inscripción previa en un Registro Especial (Torres, Clienti), Registro de Electores Extranjeros (Puy), Registro Especial de Extranjeros (Olivieri, Kismer) o Registro Específico (Casabe); mientras que otros optan por incluir a los *extranjeros* en el Registro de Electores con la nómina de electores de la Ciudad conformado por el Tribunal Electoral (Caram, Bellomo, Arguello). Este último, a su vez, plantea una forma de instrumentalizar dicha inscripción, proponiendo que:

La secretaría electoral organizará los ficheros, que contendrán las fichas de todos los electores con domicilio en la jurisdicción y se dividirá según el sexo de los mismos. Las fichas serán clasificadas en tres subdivisiones: Por orden alfabético, las fichas modelos A y AF se utilizarán para la formación de esta primera subdivisión de las divisiones masculina y femenina, respectivamente (...) Cuando se tratara de electores extranjeros se usarán los modelos E y EF (Proyecto N° 199.803.674. VOTO DE EXTRANJEROS Y EXTRANJERAS RESIDENTES EN LA CIUDAD. Arguello, Jorge, 1998).

En adición, el proyecto de Argüello, estipula la manera en que se efectuará el voto el día de los comicios locales y nacionales simultáneos: “Cuando las elecciones locales coincidan con las nacionales, los electores extranjeros votarán en un sobre de color celeste a los efectos de invalidar los votos a candidatos de categorías no permitidas por la Constitución Nacional y normas reglamentarias”.

Incluso, el legislador Arguello señala en sus fundamentaciones del proyecto que:

(...) queremos desterrar cierto trato discriminatorio que sufren los extranjeros cuando concurren a votar. Por ello es que impulsamos su integración a los padrones generales de votación junto al resto de los ciudadanos, ordenados simplemente por el domicilio que figura en su Documento Nacional de Identidad.

A partir de los aportes de los proyectos anteriormente mencionados, la Ley N° 334/00 determina que: “Se crea el Registro de Electores Extranjeros de la Ciudad de Buenos Aires y se pone a cargo del Tribunal Electoral (...) (que) requerirá a la Cámara Nacional Electoral la información del registro a su cargo”.

Se puede apreciar que, además del debate en torno a la forma en que los migrantes se registrarían, existieron distintas posturas en la forma en que se articularía su inclusión en los *electores nacionales*. En ese sentido, hubo proyectos que plantearon un solo registro, en el que primaba el criterio de residencia por sobre el origen nacional, e incluso se propuso que las mesas de los comicios (y en conjunto con ellas, los centros de votación) no estuvieran diferenciadas por ser nacional o extranjero, aun cuando las elecciones fueran simultáneas.

# ¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE PARTICIPAR? LA CIUDADANÍA, ENTRE EL ESTATUS Y LA PRAXIS A PARTIR DEL ESTUDIO DE CASO DE LA CAMPAÑA “AQUÍ VIVO, AQUÍ VOTO”

## 1. Antecedentes y contexto del caso

En este capítulo analizo la campaña “Aquí vivo, aquí voto”, desarrollada en el año 2011 por organizaciones tanto de migrantes y de derechos humanos, así como de distintos actores del ámbito social, político, académico y cultural,<sup>23</sup> con el objetivo de indagar las experiencias de demanda de acceso a derechos políticos por parte de la población migrante en la CABA. En primer lugar, describo las características generales de la campaña, cuáles fueron los actores que intervinieron en ella y qué acciones realizaron, principalmente, entre marzo y abril de 2011: desde las reuniones iniciales, las jornadas de difusión y el anuncio de un empadronamiento masivo, la acción de amparo presentada para garantizar el acceso al voto de parte de residentes extranjeros, presentada el 11 de abril, y el propio empadronamiento masivo del 13 de abril de ese año.

Al analizar estas acciones, me interesa ver de qué manera estos actores intentaron convertir el derecho al voto de residentes migrantes en un “problema social”. A su vez, me centro en los encuentros entre distintos actores de la campaña con funcionarios de las burocracias estatales, para identificar las representaciones y prácticas en torno a la participación política de migrantes. En este punto, también indago los modos en que el Estado terminó por restringir en la práctica a parte de las personas que quieren acceder al derecho al voto. Posteriormente, describo cuáles fueron los sentidos asociados a la ciudadanía que se trabajaron desde la campaña, e interpreto la forma en que se inscribió el reclamo de participación electoral en un contexto de participación política

---

23 Participaron y adhirieron: Red Comunicacional Boliviana en Argentina; Centro de Derechos Humanos de la Universidad Nacional de Lanús; CAREF; CELS; Asociación Civil Federativa Boliviana; Secretaría de Derechos Humanos CEDYCS-UBA; Asociación Civil y Cultural Yanapacuna; Corriente Política 17 de Agosto; Radio Gráfica FM 89.3; Mujeres Unidas en Acción; Grupo de Estudios Sociales sobre Paraguay (IEALC-FSOC-UBA); Asamblea Coro Mayta; Radio La Milagrosa; Frente de Mujeres del Encuentro por la Democracia y la Equidad (EDE) CABA; Fundación Encuentro para el Estudio de Políticas Públicas; Cualderecho; Comisión de Derechos Humanos del Bajo Flores; Partido Nacionalista Peruano; Federación Paraguaya en Argentina; CTA Capital; Corriente Política USINA; Casa USINA Barracas; CIDAC (Barracas-Filosofía y Letras-UBA); Asociación Dominicanos Residentes en Argentina; Casa Peruana; Buenos Aires Para Todos en Mov. Proyecto Sur; IPyPP; ADC; Mujeres Peruanas Unidas Migrantes y Refugiadas; FACBOL; FM Constelación 98.1; FILEF; IARPIDI; Secretaría de DD. HH CGT; UEJN; Juventud Sindical Capital Federal; Congreso Permanente de la Migración Paraguaya; FEDEV; Observatorio de DDHH; Agrup. Estudiantil Ortega Peña; APE Paraguay.

más amplia. En última instancia, en este capítulo me interesa analizar las respuestas de un conjunto de actores hacia las políticas excluyentes del Estado en torno a los derechos políticos de personas migrantes. Como desarrollaré, la campaña “Aquí vivo, aquí voto” no perduró en el largo plazo, y la iniciativa de desnacionalizar la ciudadanía (Sassen, 2003) terminó subordinada al calendario electoral. En esa dinámica, las acciones que orientaron primordialmente la campaña resultaron aferradas al plano normativo, quedando la ciudadanía pensada como un estatus sin articulación con la praxis ciudadana de los propios actores (Lazar, 2008; Wanderley, 2009).

“Aquí vivo, aquí voto” fue una campaña desarrollada principalmente entre marzo y abril de 2011, que continuó con intervenciones a lo largo de ese año y participó puntualmente en octubre de 2012, a través de una carta de adhesión, en el pedido de extensión de los derechos políticos de los inmigrantes con residencia permanente a nivel nacional en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado de la Nación. Como mencioné, contó con la participación de organizaciones de migrantes y de derechos humanos, así como de distintos actores del ámbito social, político, académico y cultural. Se orientó la difusión y propaganda sobre los derechos políticos de los residentes migrantes, y la inscripción para ser habilitado al voto a través de distintas actividades como mesas, charlas debate, gacetillas de prensa, *spots* radiales.

Esta campaña fue la expresión local de un fenómeno que se ha dado en distintos lugares del mundo, como Brasil o Suiza, pero principalmente retomó la iniciativa realizada en España durante el año 2010, llamada también “Aquí vivo, aquí voto. Por una ciudadanía plena”. Como di cuenta anteriormente, el empadronamiento voluntario para las personas extranjeras en la CABA está regulado por la Ley N° 334, promulgada en el año 2000. Posteriormente a su sanción, si bien existieron iniciativas parlamentarias para modificarla, la discusión sobre la participación electoral de personas migrantes en la CABA se dio con mayor énfasis en la esfera pública en el año 2011. De acuerdo con Halpern (2013), tal contexto se vio favorecido por tres condiciones. La primera, más general, tiene que ver con las transformaciones normativas en materia migratoria dadas desde el año 2003 y materializadas en la Ley N° 25.871. La segunda, con una fuerte recuperación y reivindicación de la participación política de la población en general dentro del sistema formal-institucional, luego de la crisis del 2001. La tercera es la toma del Parque Indoamericano de Villa Soldati (CABA), sucedida en diciembre de 2010, durante la cual fueron asesinadas tres personas de origen extranjero en condiciones aún no esclarecidas. El conflicto por tierra y vivienda que dicha toma expresó tuvo, entre otras consecuencias, la estigmatización de distintos colectivos migrantes por parte del entonces jefe de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Mauricio Macri. Así, distintas iniciativas migrantes pueden ser consideradas una respuesta a ello, en busca de visibilizar su “derecho a la Ciudad” (Oszlak, 1991).

## 2. Características generales y acciones de la campaña “Aquí vivo, aquí voto”

La campaña “Aquí vivo, aquí voto” buscó desde un primer momento ser una iniciativa colectiva que pretendía *sumar desde la diversidad*. Así, confluyeron organizaciones de

base y de colectividades, académicos e, incluso, agentes estatales, con el objetivo de promover el derecho al voto de los migrantes. Siguiendo a Halpern (2013), la vinculación de los migrantes con partidos políticos y movimientos sociales potenció, en un contexto en el que el gobierno de la CABA había mostrado prácticas y discursos xenófobos, una articulación entre algunas fuerzas políticas de la oposición porteña, que veían su capital político traducido en una masa electoral, mientras que los propios migrantes reparaban en la posibilidad de introducir sus problemáticas en la esfera pública.

A pesar de ello, dentro de la campaña se podían advertir tensiones en lo que respecta a la participación de los partidos políticos. Dos agrupaciones políticas, la 14 bis Derecho y la Corriente 17 de Agosto, habían preparado anteriormente un recurso de amparo para ampliar la posibilidad de empadronamiento hacia los registros civiles de la Ciudad y, a partir de allí, articularon sus acciones con distintas agrupaciones para la mencionada campaña. Cabe destacar que la 14 bis Derecho es una agrupación universitaria de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, que en ese momento ocupaba la Secretaría de Derechos Humanos del Centro de Estudiantes. La principal referente de la agrupación que trabajó en la campaña, Mariela, había sido candidata en los comicios previos (año 2009) a legisladora por la lista de Proyecto Sur, partido del cual también formaba parte el entonces legislador Rafael Gentili. A su vez, tenía una trayectoria de militancia sindical en la Central de Trabajadores de la Argentina (CTA) Capital Federal, entonces alineada políticamente con el mencionado partido. Por otra parte, la Corriente Política 17 de Agosto es una agrupación que, en ese momento, estaba alineada al Frente para la Victoria y participaba activamente en la campaña electoral de las elecciones de autoridades a nivel nacional y en CABA. La agrupación tenía –tiene– un fuerte despliegue territorial en la zona sur de la CABA, principalmente en las comunas 7, 8 y 9 (Bajo Flores, Soldati, Lugano, Liniers, Mataderos).

Si bien en las primeras reuniones se definió que la campaña no debía ser apropiada por ningún espacio político, existieron tensiones entre quienes formaban parte de espacios partidarios, y desde allí sentaban su postura, y quienes querían difundir un derecho, pero no desde un partido o a través de un enfrentamiento con el Gobierno de la CABA. Confluían, entonces, organizaciones partidarias que veían en el voto migrante un capital político de interés, con otras que entendían que los derechos políticos de las personas migrantes en la Argentina eran una deuda pendiente tanto en el plano formal –no están mencionados de manera puntual en la Ley Nacional de Migraciones vigente– como sustantivo.

En referencia a las asociaciones de migrantes, también influyeron sus posicionamientos hacia el interior de las propias colectividades, y su participación dependió en gran medida de la orientación política que fue tomando la campaña. Brevemente, caracterizaré algunas de las que participaron más activamente.

La Asamblea Popular Originaria Carlos Coro Mayta, fundada oficialmente en 2005, es definida por sus integrantes como una “agrupación política de la comunidad boliviana, que comenzó haciendo un trabajo político” hacia Bolivia, reclamando por la realización de una asamblea constituyente libre y soberana y por el derecho a voto de los bolivianos en el extranjero, y luego también trabajó sobre el acceso a derechos políticos y sociales en CABA. Yuri, el referente de la organización que participó más activamente en la campaña, también era, en ese entonces, delegado en la Villa 1.11.14.

El Instituto Argentino para la Igualdad, Diversidad e Integración (IARPIDI), por su parte, es una asociación civil nacida en 2007, que vela por la protección de derechos humanos de los solicitantes de refugio, refugiados, inmigrantes africanos y afrodescendientes en la República Argentina. Nengumbi, su principal referente, nació en la República Democrática del Congo, vive en Argentina desde 1995 y es ciudadano argentino desde 2005.

Mujeres Peruanas Unidas Migrantes y Refugiadas, en tanto, fue fundada en el año 2003 por diez mujeres, y trabaja en relación con la defensa del acceso a los derechos básicos –trabajo, salud, educación, entre otros– sin distinción de nacionalidad, la promoción de la no violencia y la no discriminación, y la distinción del rol y los aportes de la mujer. Orfa, una de sus referentes, además de participar en esta campaña, trabajó activamente en la confección del proyecto sobre la modificación de la Ley N° 334 que presentaron las legisladoras del Frente para la Victoria, María Rachid y Paula Penacca, en el año 2014 (Proy. 01773–D14).

Para ilustrar las tensiones entre los posicionamientos de las organizaciones que mencioné, una activista que trabaja por los derechos de las personas migrantes y refugiadas señala las dificultades de dos personas de la colectividad boliviana: “Después aparecía esto: si estaba ACIFEBOL, no estaba FACBOL. Y si estaba FACBOL no estaba ACIFEBOL, que sí... Bueno... entonces aparecían las internas de las colectividades (...) Escisiones partidarias, porque tenían que ver con eso, dentro de las propias colectividades” (Entrevista a Josefina, miembro de CAREF, julio 2016).

La heterogeneidad de actores en la campaña también incluyó a agentes estatales –como legisladores o integrantes de la Defensoría del Pueblo– que fueron parte de reuniones, impulsaron proyectos de modificación de la ley y gestionaron sesiones en la Legislatura para dar reconocimiento a “Aquí vivo, aquí voto”.

A su vez, universidades, centros y organizaciones de derechos humanos participaron de la iniciativa. La Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes (CAREF), donde se realizaron la totalidad de los encuentros de la campaña, es una organización civil ubicada en el barrio de Flores, que busca promover los derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo a partir de la incidencia de la construcción de políticas y prácticas sociales. Por su parte, el Centro de Derechos Humanos (DD. HH.) de la Universidad Nacional de Lanús (UNLa) trabajó desde el programa de Migración y Asilo. En este caso, la integrante del Centro que más se vinculó se encargó de las tareas de difusión a través de la web y del mantenimiento del blog de la campaña, y participó de los debates y reuniones. Ambas, CAREF y el Centro de DD. HH. de la UNLa, asistieron a partir de un saber jurídico que permitía hacer circular las demandas a través de canales institucionales. A su vez, el Centro de Innovación y Desarrollo para la Acción Comunitaria (CIDAC) de la Universidad de Buenos Aires, que tiene fuerte presencia territorial en la Villa 21/24 de Barracas, participó a través de un equipo de trabajo de migraciones que tiene, entre otros objetivos, capacitar y contribuir a la regularización documentaria de los migrantes.

Por otra parte, distintos medios de comunicación participaron de la campaña, entre ellos, la red comunicacional boliviana en Argentina. Como desarrollaré luego, distintas radios de la colectividad, como FM Constelación 98.1, FM Metropolitana 93.5, difundieron un *spots* radial grabado en español, quechua y aymara, en referencia a los

derechos políticos de las personas migrantes en la CABA, así como el anuncio de un empadronamiento masivo para el 13 de abril del año 2011. Una de las referentes de la red, Lilia, es periodista y activista por los derechos de mujeres migrantes. A su vez, la Radio Gráfica, ubicada en Barracas, surgió en diciembre de 2005 como producto de la recuperación de la Cooperativa Gráfica Patricios. La radio tiene un fuerte anclaje territorial en la Comuna 4 (La Boca, Barracas, Parque Patricios y Pompeya) y su programación está fuertemente atravesada por organizaciones barriales, sindicales y políticas. Su vínculo con la campaña estuvo ligado a la participación de la corriente política 17 de Agosto.

Hecha esta sucinta descripción, resulta interesante pensar la campaña como un espacio donde diversos actores sociales y estatales interaccionaron y desplegaron su capacidad de agencia, retomando el concepto de *interfaz*, de Hevia de la Jara (2009). El mismo permite abordar el espacio social como un espacio en conflicto, donde se dan relaciones asimétricas entre sujetos societales y sujetos que integran esferas del Estado, que pueden ser individuales o colectivos, con respectivos proyectos sociopolíticos de acuerdo con el espacio social que ocupan, con sus múltiples pertenencias y condicionamientos, con su historicidad. Así, si bien existían confluencias generales dentro de la campaña (los derechos políticos de las personas migrantes), los espacios partidarios, de asociaciones u organizaciones de la sociedad civil fueron influyentes al desarrollar sus propias perspectivas. En parte, ellas estaban condicionadas por el tipo de trabajo que realizaba cada colectivo: mientras que unos hacían énfasis en lo territorial, otros poseían un saber técnico-jurídico. También existían sujetos que articulaban con la institucionalidad pública, y otros que incluso influían en los mecanismos institucionales desde dentro del Estado. La noción de *interfaz*, entonces, resulta importante para evitar binarismos como “Estado/sociedad civil”, y destacar que, hacia dentro de esta experiencia, los límites entre uno y otra eran porosos y las relaciones contradictorias, y que en ese marco se intercambiaba información, prestigio, recursos, posicionamientos.

Los objetivos explícitos de la campaña fueron en dos direcciones: por un lado, a corto plazo, realizar un empadronamiento masivo para visibilizar la demanda de los derechos políticos de los migrantes. Por otro, promover una reforma legislativa que incluyera el empadronamiento automático y el derecho de los migrantes a ser elegidos. De acuerdo con los aportes de Sassen (2003), desde esta posición se puede pensar la ciudadanía como una categoría “incompleta”, desarrollada a través de las prácticas de aquellos excluidos de la ciudadanía plena, para definir o influir sobre los términos de su inclusión posterior. En ese reclamo estaba implícita la transformación de la naturaleza de la ciudadanía misma al crear nuevas leyes, categorías de personas, sujetos políticos, en donde la ciudadanía quedara anclada en la residencia. Este cambio hubiese implicado que estos actores, hasta el momento “reconocidos pero no autorizados” (Sassen, 2002), fueran legitimados plenamente en esta arena, lo cual, como mencioné, hubiera generado movimientos entre los alcances de la membresía y de la inclusión/exclusión.

Como desarrollaré, el contraste entre las agendas de ampliación y difusión de derechos, y el cálculo por un posible impacto electoral terminaron por generar tensiones al interior del movimiento. El primer punto requería un trabajo a largo plazo, mientras que el segundo estaba enmarcado en un “tiempo de la política” (Palmeira, 2000), propio del período electoral, en el que debían contemplarse la difusión y las

expectativas de empadronamiento en términos cuantitativos. Tales acciones, constataré posteriormente, colisionaron con los rituales y los tiempos que distinguen a los procedimientos legales –en este caso, del TSJ–, que condicionaron el ritmo de las iniciativas de los demandantes. Retomando a Bourdieu (2014), se puede pensar que el Estado instituye temporalidades sociales: en este caso, uno referente al calendario electoral y otro determinado por la burocracia judicial para habilitar el padrón electoral. Frente a las elecciones, existió un quiebre en el consentimiento de ese orden público del tiempo por parte de la campaña, desde la cual se presentó una acción cautelar solicitando extender el plazo de inscripciones en el Registro de Electoras Extranjeras y Electores Extranjeros a pesar de haber sobrepasado los 180 días anteriores a la elección, fecha de cierre para confeccionar los padrones. Como analizaré *a posteriori*, el rechazo estatal de esa cautelar y la aceptación de esto por parte de la campaña, remite a los aportes sobre la noción de Estado de Bourdieu (1997) en tanto se observa una reivindicación exitosa del monopolio de la violencia simbólica en un territorio ante una población.

En las primeras reuniones, a finales de marzo del año 2011, asistieron la mayor cantidad de organizaciones de toda la campaña. En ellas, se pudieron ver desencuentros entre aquellos que venían trabajando con organizaciones ligadas al Frente para la Victoria, y quienes estaban vinculados al entonces Proyecto Sur o a la CTA Capital. Uno de los puntos que suscitaban esas tensiones tuvo que ver con la elaboración del primer comunicado con los objetivos de la campaña, ya que para su confección se retomaron aportes de legisladores de espacios políticos con los cuales alguno de los dos sectores no comulgaba. Posteriormente al empadronamiento masivo del 13 de abril de 2011, las reuniones se convirtieron en espacios reducidos, con escasa convocatoria y poca presencia de organizaciones de colectividades. Una de las referentes de una asociación civil que trabaja por los derechos de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo decía al respecto:

Tuvimos esa primera, digamos, las cuestiones preparatorias a esa primera asamblea, donde ahí sí hubo mucha representatividad, y se armó un “bueno, vamos a trabajar de esta manera”. Pero después, cuando hubo que sostener el trabajo... No llegó a haber mucho, no tuvimos muchos espacios de encuentros reales comunes (...) Y después, la verdad que algunas reuniones eran una lágrima. Éramos cuatro personas tratando de darle forma a las cosas... Fue difícil... (Entrevista a Josefina, miembro de CAREF, julio de 2016).

Previamente al empadronamiento masivo, se realizaron, los sábados 2 y 9 de abril, actividades de difusión a través de mesas y volanteadas en los barrios de Liniers (a cargo de la Corriente 17 de Agosto), Barracas (Casa Usina), Bajo Flores (Asamblea Carlos Coro Mayta), Villa 31, Villa 3-Comuna 8 (Centro Popular La Chispa), Plaza Constitución (Radio Gráfica). En dichas jornadas, además del anuncio de la convocatoria de empadronamiento masivo en el Tribunal Superior de Justicia, a realizarse el 13 de abril, se hizo hincapié en que “el derecho a elegir y ser elegido es un derecho de todos y todas, que promueve la integración y la cohesión entre los habitantes”, por lo que también se mostraba que la intención trascendía una fecha puntal y buscaba “el empadronamiento definitivo de todos los habitantes extranjeros de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires con residencia permanente”.

A su vez, se presentó el lunes 11 de abril un pedido de acción de amparo para que el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires realizara publicidad y promoción del registro de electores extranjeros, tal como establece el artículo 11 de la Ley N° 334, y habilitara como sedes de inscripción las oficinas del Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas y las sedes de las entidades representativas que agrupan a inmigrantes y colectividades. El amparo solicitaba también la prórroga del plazo de constitución del padrón provisorio, para permitir así que muchos de los que se habían empadronado en los últimos meses previos al cierre del padrón pudieran votar en las elecciones de 2011 para elegir cargos ejecutivos, legisladores y a los miembros de las juntas comunales.

El empadronamiento masivo fue realizado el 13 de abril de 2011, desde la mañana. Dentro del edificio del TSJ había más de cuarenta personas esperando para empezar el trámite y, dado que superaban la media de personas que habitualmente concurrían, los empleados mostraban nerviosismo. En línea con el tipo de dificultades señaladas, muchos de los presentes tuvieron problemas para acreditar una residencia mayor a tres años. Los funcionarios pedían la factura de algún servicio público, un recibo de alquiler o de sueldo con antigüedad mínima del año 2008, pero muchas de las personas migrantes que se presentaron a empadronarse carecían de esta documentación.

Como el lugar tenía capacidad máxima para cincuenta personas, parte de los asistentes tuvo que permanecer fuera del edificio. Por otra parte, quienes veían denegada su solicitud por alguna inconstancia en la documentación debían apelar en una oficina en otro piso del TSJ para que su caso fuera revisado de forma individual y se les indicara cómo podían salvar el problema. Cabe aclarar aquí que dicho procedimiento implicaba, en muchos casos, rehacer otras documentaciones (como el DNI) y, en todos, la necesidad de volver al menos una vez más al Tribunal a intentar empadronarse.

Hacia el mediodía, se realizó una reunión entre el presidente del Tribunal Electoral con integrantes de organizaciones de la campaña, como Mujeres Peruanas Unidas Migrantes y Refugiadas, IARPIDI, la Asociación Civil Federativa Boliviana, una agente de la Defensoría del Pueblo, CAREF y abogados e investigadores que impulsaban también el empadronamiento. El presidente del TSJ mencionó que años atrás se había hecho un empadronamiento en los barrios y que se podía pensar en hacerlo nuevamente, aunque no dependía del Tribunal sino del Gobierno de la Ciudad. Luego, indicó que el órgano que encabezaba no podía ni le correspondía ser proactivo en la promoción del derecho. En este accionar, se pone de manifiesto la ausencia de la concepción de Estado que interviene activamente para redistribuir y reconocer y, por el contrario, se limita a su mínima intervención (confeccionar el mencionado registro), pero no busca eliminar las causas subyacentes a la desigualdad, en este caso en el plano del orden político.

Más tarde, el secretario de Asuntos Originarios del TSJ explicó que quienes se quisieran empadronar debían tener una residencia permanente en CABA superior a tres años y, en caso de tener un DNI nuevo menor a tres años, debían acreditar su residencia en la Ciudad con algún servicio, un recibo de alquiler, el comprobante de inscripción en la escuela de los niños o un recibo de sueldo. El problema fue que en muchos casos no contaban con ninguno de esos requisitos. A modo de ejemplo, un hombre de nacionalidad boliviana le acercó su documento al secretario y le preguntó, mientras señalaba la hoja donde aparecía su domicilio, qué se hacía en esos casos. La dirección

del señor era una calle sin numerar, manzana 5, casa 3, Capital Federal. El funcionario respondió que no podría empadronarse, dado que esa calle probablemente atravesara varias comunas, y al no decir a qué barrio pertenecía esa altura –el barrio no estaba especificado en el DNI– no podrían asignarle comuna para votar. No es infrecuente que este tipo de direcciones, pertenecientes a villas y barrios pobres de la Ciudad, falten en los sistemas –cuestión que, por otra parte, vale también preguntarse para el caso de los nacionales–. “Tendrías que ir al Registro Civil y pedirles que te agreguen el barrio”, contestó el secretario. Hubo quejas de varios líderes migrantes: tantos trámites harían que estas personas desistieran de empadronarse, ya que pertenecen en general a la clase trabajadora y no podrían hacer tantos trámites en días hábiles. Al respecto, Pamela, que participaba desde el Centro de Derechos Humanos de la UNLa, analizaba:

Surgieron un montón de problemas concretos: a los DNI les faltaba información, estaban mal confeccionados. La persona que quería empadronarse no podía a pesar de que tenía todos los... o no sé, les faltaba las comunas. Entonces el Tribunal no los inscribía para empadronarse, pero tampoco era culpa de la persona que le hubiese confeccionado mal el DNI (Entrevista a Josefina, miembro de CAREF, julio de 2016).

Como desarrollé en el capítulo 2, los requisitos exigidos por el Estado para la inclusión de los migrantes en el empadronamiento son a la vez resultado y generadores de exclusión: no solo la nacionalidad, sino el estatus socioeconómico de los migrantes –como puede ser habitar en un domicilio de difícil especificación en un documento– restringe el acceso al voto. Al mismo tiempo, el accionar de los funcionarios está regido –como también evidenció en el capítulo 2 respecto del acceso a la información– no por el control directo en los trámites fallidos para el empadronamiento, sino a partir de la administración del *yo* (Rose y Miller, 1992): son las personas migrantes quienes deben volver a realizar su DNI, tratar con los Centros de Gestión y Participación, verificar que se corrijan las irregularidades en su documentación, aun cuando hubiera sido el Estado el causante de su ilegibilidad burocrática.

La tarde de la jornada de empadronamiento masivo continuó del mismo modo: largas filas, personas que no podían empadronarse, funcionarios que intentaban repartir fotocopias con los requisitos y el teléfono del TSJ para que regresaran otro día hábil, confusión a la hora de saber cuáles eran los requisitos para empadronarse y, en caso de poder hacerlo, a partir de qué votación podrían sufragar. En este punto, nuevamente se evidencia una racionalidad de gobierno en la que priman tecnologías y métodos a través de los cuales los individuos deben gobernarse a sí mismos: autogestión y autorregulación (Shore, 2010). Al final del día, en el Registro de Electores Extranjeros y Electoras Extranjeras se habían empadronado 189 personas, número que superó a los inscriptos que anualmente hicieron el trámite en 2004, 2006 y 2008.

Distintos actores de la campaña mostraron diferencias a la hora de pensar la organización de la jornada de empadronamiento masivo y, sobre todo, de evaluar cómo se dio en relación con el trabajo en el acceso a derechos. Se aprecia que el “tiempo de la política” marcaba una tensión con el “proceso de ciudadanía” que pretendían instalar desde la campaña.

Me acuerdo que a una de las reuniones vinieron diciendo “bueno, nosotros podemos conseguir dos micros que vayan y lleven a la gente porque no sé qué, que tenemos que demostrar

el interés de la población...”. Y eso me empezó a hacer ruido, porque era como llevar prácticas muy... de lógica partidaria a cuestiones que para mí tenían que ver con ampliación de derechos y tenían otros tiempos (...) Después ahí lo que ocurrió fue que la institución no estaba preparada para recibir tal cantidad de gente, que la gente llevó documentos que no contemplaban lo que se necesitaba (...) Para nosotros no era solamente que los que estaban en condiciones de votar se inscribieran y fueran a votar porque había que tratar que Macri no ganara. ¿entendés? Sino que ahí había otra agenda propia que tenía que ver con un mediano plazo... y que los derechos políticos fueran un tema de agenda de las colectividades (Entrevista a Josefina, miembro de CAREF, julio de 2016).

Uno de los integrantes de la Asamblea Carlos Coro Mayta, quien participó activamente de la campaña, también hace referencia a esa tensión con las organizaciones político-partidarias:

Pasaron las agrupaciones. También hacen esto... las agrupaciones que tienen ese poder, las agrupaciones que tienen poder político, poder económico. Me refiero a los gobiernos nacionales y de la ciudad, bueno hacen uso de eso. Van hasta, que se yo... con migajas. Te empadronan, te ponen movilidad, te traen acá... (Entrevista, 2015).

Dos días después del empadronamiento, debido a una iniciativa del entonces diputado Rafael Gentili (Proyecto Sur), se declaró en la Legislatura de la Ciudad, el “Interés social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a la campaña ‘Aquí vivo, aquí voto’ que promueve la difusión de los derechos políticos de los habitantes extranjeros que viven en esta Ciudad”. Es de destacar que Gentili también había participado previamente en la discusión sobre derechos políticos de las personas migrantes en la Ciudad de Buenos Aires, a partir de un proyecto de modificación de la Ley N° 334, que fue retomado por la propia campaña para formular sus objetivos. A su vez, integrantes de su espacio político, como señalé, también habían participado de las actividades del “Aquí vivo, aquí voto”. Sobre el funcionamiento de la campaña, Gentili analiza:

La campaña tuvo muchos problemas (...) Los primeros que lo tomamos como eje de trabajo político fuimos nosotros. Entonces, siempre tuvo muchos problemas en términos políticos, Las organizaciones... no se incluyó a todas, sino que estos se casaron con alguna, y así los que estaban peleadas con esa alguna no participaron... (Entrevista Rafael Gentili, agosto de 2015).

Tras esa declaración por parte del Poder Legislativo, el 20 de mayo de 2011, el Tribunal Superior de Justicia rechazó los dos puntos planteados en el amparo. En relación con la ampliación del plazo –el primero–, enunciaron que no podía prosperar “por ausencia de verosimilitud del planteo”, ya que la constitución del padrón provisorio había vencido el día 10 de abril de ese año, tres días antes de la jornada de empadronamiento masivo. Sobre el segundo punto, el TSJ señaló que carecía “de la urgencia que justifica la utilización del instituto del amparo y, por lo tanto, vuelve inadmisibles la vía escogida”. Este recurso, entiendo, buscó involucrar un procedimiento judicial para que el sistema legal se viera obligado a dar respuesta al conflicto entre los derechos establecidos y las prácticas que violan su ejercicio. Así, se intentó ampliar el alcance de los derechos a prácticas que los propios actores señalaban como no reguladas, cuestionar las fronteras de la ciudadanía y poner en tela de juicio las reglas y el lenguaje que regían la cuestión hasta ese momento (Smulovitz, 2008). A pesar de ello, la respuesta judicial sobre derechos políticos de personas migrantes fue negativa, argumentándose que se trataba de

“una cuestión de tiempos procedimentales”. Detrás de este argumento, en líneas generales, las agencias del Estado carecieron, en distintas arenas, de una respuesta satisfactoria a la demanda, lo que refuerza la “ciudadanía de segunda”, categoría en la que es colocada la población que reclama estos derechos. Entre otros factores, como describí, la movilización social fue focalizada en el día del empadronamiento masivo, y los medios de comunicación acompañaron esa fecha, más no la demanda más amplia. Si bien la arena judicial permitía formalmente dar voz a los actores, otorgándoles visibilidad a ellos y a sus conflictos, así como proponer modificar la orientación de las políticas hasta entonces dadas, la falta de continuidad de la campaña fue también en contra de la posibilidad de su reconocimiento público como problema social y, por lo tanto, de la oportunidad para difundir y publicitar cursos de acción y soluciones desde los demandantes.

Posteriormente, desde la campaña se realizaron talleres sobre “representaciones mediáticas del migrante y xenofobia actual” y “transiciones políticas y migratorias en Paraguay”, se participó en el Festival Internacional de Cine Migrante y, hacia final de ese año 2011, se efectuó una jornada de debate en la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires para impulsar el tratamiento de un proyecto de ley para garantizar el derecho al voto de los migrantes residentes en la CABA en ese momento. El proyecto de ley que más fuerza tenía era el de Rafael Gentili; sin embargo, no tuvo tratamiento. No obstante, como mencionan algunos de los actores que participaron en la iniciativa, después del empadronamiento masivo, el espacio perdió dinamismo en cuanto las organizaciones que continuaron asistiendo a las reuniones y en las acciones realizadas para visibilizar la problemática en la agenda pública. Retomando lo que decía anteriormente el diputado de Proyecto Sur, las internas partidarias hacia dentro de la campaña terminaron debilitándola: no solo se vio reflejado en la falta de apoyo para el tratamiento parlamentario, sino también en la falta de impulso político hacia fuera y, principalmente, hacia dentro de la misma.

Ese grupo inicial, digamos, que impulsó el AVAV, sí, como que se pinchó. Se dispersó. La verdad es que los grupos partidarios motorizaban mucho, porque tenían... tienen esa capacidad de que en momentos de elecciones tienen toda la carne puesta al asador... Entonces, bueno, sí, después de las elecciones esa energía no la tuvimos presente... para bien y para mal (Entrevista a Pamela, UNLa, 2016).

Retomando los aportes de la denominada perspectiva constructivista de los problemas sociales, se puede decir que el proceso de definición colectiva como “problema” (Frigerio, 1997) de la falta de acceso a derechos políticos de las personas migrantes transcurrió en diferentes ámbitos a partir de la campaña: acciones judiciales en Tribunales, medios de comunicación, debates en el Congreso. No obstante, se constituyó como un “problema social” menor, en tanto se mantuvo vigente por la gestión de pequeñas comunidades de activistas, algunos partidos políticos, profesionales y grupos de interés, sin ir más allá de instalarse en la periferia de los debates públicos.

Los actores involucrados en la construcción de este “problema social” (Frigerio, 1997) plantearon la falta de acceso a derechos políticos de las personas migrantes y propusieron cambios normativos que implicaran problematizar la ciudadanía anclada en la nacionalidad. Siguiendo la tipología de Best (1989), es posible describir que si bien había activistas, profesionales e, incluso, funcionarios que estaban involucrados,

los propios afectados –quienes tienen mayor fuerza retórica para exigir la reparación de la vulneración de sus derechos desde su propia experiencia– no tuvieron peso después de la campaña. Como mencioné antes, en la construcción del “problema” coexistieron dos posturas a la hora de presentar los medios para alcanzar las soluciones del problema de la falta de acceso al voto, en particular, y a derechos políticos, en general, por parte de la población migrante. Por cómo se desarrolló la campaña, primó la postura que buscaba un impacto electoral a través del empadronamiento de una sustantiva masa de votantes como fin en sí mismo:

Para las organizaciones más de carácter partidario el punto era sumar votos y para las organizaciones que trabajamos derechos de migrantes era ampliar márgenes de derechos y plantear normas que garantizaran eso; entonces son cuestiones más de largo plazo, y lo otro era más de corto plazo. Y las organizaciones de las colectividades, fueron pocas las que efectivamente se sumaron (Entrevista a Josefina, miembro de CAREF, julio de 2016).

Por otro lado, el acceso a los medios de comunicación como esfera para la construcción del “problema” se dio principalmente en relación con el empadronamiento masivo. Si bien existieron coberturas de medios gráficos y radiales de colectividades o con fuerte anclaje territorial, como los periódicos *Renacer*, *Página 12*, *Perfil*, *Noticias Urbanas*, las emisoras FM Constelación, FM Metropolitana, FM La Milagrosa, Radio Gráfica, y otros medios de comunicación como TELAM, La Tribu, la TV Pública y Telesur. La mayor parte de ellas tuvo como foco el propio empadronamiento, pero su interés por la cuestión no se sostuvo en el tiempo. En el mismo sentido, la demanda no prosperó en el ámbito de los Tribunales –como describí, la acción de amparo fue denegada–, por lo que tampoco esa arena de discusión continuó.

### 3. Los significados de la campaña: entre el “tiempo de la política” y la problematización del vínculo nacionalidad-ciudadanía

Las principales demandas de la campaña estuvieron relacionadas con la *territorialización de la pertenencia* (Penchaszadeh, 2012), apelando a la ciudadanía como un lenguaje que refiere a la membresía y a la forma de incidir o demandar sobre su contenido y extensión. En este sentido, ya desde la propia nomenclatura de la campaña (“Aquí vivo, aquí voto”), se propuso anclar la ciudadanía en la residencia, teniendo como horizonte la comunidad política que representan las ciudades y reponiendo el horizonte político de la vecindad. Así también lo expresaban en el *spot* radial que fue utilizado para el empadronamiento masivo:

Los residentes extranjeros en Buenos Aires tenemos derecho a participar en el proceso electoral de la Ciudad, porque aquí aportamos nuestra fuerza laboral, porque aquí pagamos nuestros impuestos, porque queremos una mejor ciudad para todos. Aquí vivo aquí voto. Miércoles 13 de abril a las 9 de la mañana en Cerrito 760. Empadronamiento masivo de residentes extranjeros en la Ciudad de Buenos Aires. Para que todas y todos tengamos derecho a votar (*Aquí vivo aquí voto*).<sup>24</sup>

24 Disponible en: [aquivivoaquivoto.blogspot.com.ar](http://aquivivoaquivoto.blogspot.com.ar), recuperado el 9 de mayo de 2015.

El *spot* resaltaba la presencia migrante a partir de los aportes en términos económicos y laborales, pero también apelando a su contribución en términos morales y políticos. Mediante el *spot*, la difusión en otros medios y las acciones realizadas, se trató de producir *presencia* de los migrantes para demandar su derecho a participar en la vida política institucional de la ciudad. Desde este discurso, se puede entender que la noción de derechos expresa más un reclamo que una posesión (Appadurai y Holston, 1996).

A pesar de ello, las acciones desarrolladas durante la campaña convergieron, en primer lugar, con “el tiempo de la política”, período en el cual la población percibe la política y a los políticos como parte de su vida social (Palmeira, 1992). En este período electoral, según Palmeira, lo que está en juego no es escoger representantes, sino la “adhesión”, es decir, situarse de un lado de la sociedad y de las facciones electorales que participan de la disputa electoral. Por ello, es posible entender, en parte, los conflictos internos en el asociacionismo migrante y las tensiones con y entre las distintas agrupaciones que participaron, principalmente entre las dos organizaciones partidarias: “Estábamos frente a elecciones y una de las cuestiones era que, para los grupos de oposición, el voto migrante era una alternativa para que no volviera a ganar el macrismo” (Entrevista a Josefina, miembro de CAREF, julio de 2016).

Teniendo en cuenta que el voto, como cualquier mecanismo institucional, no existe en un vacío cultural o social, vale repensar el modo en que se realizó la difusión y el empadronamiento, así como la orientación que terminó por primar a la hora de pensar los significados del ejercicio electoral. Al trabajar principalmente en la jornada de difusión y en la de empadronamiento masivo, y al no tener continuidad sostenida en el tiempo, entiendo que las acciones de la campaña terminaron por dar primacía al estatus normativo de la ciudadanía, es decir, al estatus legal dado por el Estado a los individuos. Dicho abordaje obstruyó la posibilidad de pensar a los actores desde su vínculo con otras esferas de la vida social. No se interpeló a los “extranjeros” como trabajadores, desde su entorno laboral, ni como habitantes de determinados barrios abandonados por el Estado recuperando los propios vínculos de vecindad de sus trayectorias. Con base en esto, creo sustancial considerar que la política no reside únicamente en las instituciones formales, sino también en la trama informal al alcance de la experiencia concreta de cada ciudadano.

Para pensar en un proceso de ciudadanía real, entonces, dicho estatus no puede ir escindido de la ciudadanía sustantiva (Holston, 2001; Sassen 2003), ya que la ciudadanía nominal *per se* no garantiza el acceso igualitario al bienestar social, a la participación política activa y a la libertad (Pereyra, 2005). Si en este tipo de participación subyace el supuesto de que el ámbito de la política estaría delimitado por otras esferas de participación comunitaria, sindical, vecinal, festiva (Krotz y Winocur, 2007), se corre el riesgo de pensar el acceso al empadronamiento como un fin en sí mismo. En paralelo, un trabajo sostenido en pos de la ciudadanía implicaría también indagar en la *cultura política* de dichos actores, es decir, “el conjunto de actitudes, creencias, sentimientos que dan orden y significado a un proceso político, poniendo en evidencia las reglas y presupuestos en los cuales se basa su comportamiento” (Kuschnir y Piquet-Carneiro, 1999: 227). En este caso, parecería que la dimensión política quedó dissociada de las demás dimensiones de la vida en sociedad.

## CONCLUSIONES

Durante el desarrollo de esta tesis, reconstruí las iniciativas de las agencias estatales del Gobierno de la CABA en torno al acceso al voto de residentes extranjeros, así como las estrategias y representaciones de los actores que reclaman por dicha participación. De manera más general, interpreté los sentidos que cobra la ciudadanía en distintos contextos indagando en las posibles articulaciones entre esta noción entendida como vínculo formal y las acciones o praxis ciudadanas de los propios actores. En este recorrido, di cuenta de cómo las percepciones de los funcionarios de distintas agencias del Estado en relación con los sentidos de la ciudadanía inciden directamente en la posibilidad de acceso a la participación electoral. Si bien, formalmente, todos aquellos “residentes permanentes” tienen derecho a participar en instancias políticas formales, en la práctica de las instituciones esto termina por restringirse. A su vez, mostré de qué manera la posibilidad de una construcción de ciudadanía de “abajo hacia arriba” más extensa e inclusiva está influenciada, en gran medida, por la posibilidad de ligar el aspecto formal de esta institución con las propias experiencias y praxis de los actores involucrados.

Mi primer objetivo fue reconstruir y describir las formas normativas de clasificación estatal en relación con las migraciones en la Argentina a lo largo del siglo XX, para pensar la articulación entre dichas categorías y el acceso a los derechos políticos de los migrantes. Al respecto, señalé el modo en que el desarrollo del entramado normativo vinculado a flujos migratorios termina por restringir o excluir a las personas migrantes de la arena político-institucional. La reificación de estas en su extranjería y el consecuente proceso de estratificación de ciudadanía implicado en el marco legal tienen como uno de sus efectos la falta de acceso a derechos políticos y una “ciudadanía de segunda”. Esa estratificación –que, como señala Martiniello (1994), puede pensarse en las categorías de *citizens*, *denizens* y *margizens*– es la que permite entender que los únicos habilitados para empadronarse sean los “residentes permanentes”.

Al historizar el desarrollo normativo, di cuenta de cómo el actual “sistema de casilleros” de leyes y decretos que fragmenta en categorías de *ingreso* y *permanencia* a los flujos migratorios responde a un proceso histórico-social que se expresa a partir de la segunda mitad del siglo XX, y que está ligado a la visibilización de la migración limítrofe y a su preponderancia en términos relativos sobre el total de la población migrante. Si a comienzos del siglo XX, los requisitos de la Ley Nacional N° 10.240/17 reflejaban la cristalización de la idea de una elite gobernante que buscaba establecer en el Estado nación una ciudadanía “desde arriba” (Villavicencio, 2007), y a partir de la

Ley N° 13.010/47 la matriz política institucional pasa a incorporar en el debate público a las mujeres (nacionales y extranjeras), a partir de la década de 1960 se observa una fragmentación clasificatoria entre *residentes permanentes*, *temporarios* y *transitorios*, que termina por restringir la participación política de los migrantes, en su mayoría latinoamericanos, que se radican en la Argentina por causas vinculadas al mercado de trabajo. Como menciona Sayad, opera el supuesto de que “el inmigrante, que únicamente ha de ser a título provisorio y solamente por razones de trabajo, no puede más que estar excluido de lo político” (1984: 104).

Posteriormente describí, en términos cuantitativos, los empadronamientos y la participación de personas migrantes en las elecciones durante el período comprendido entre los años 2003 y 2015, y propuse algunas hipótesis acerca del vínculo entre estos procesos y la regularización migratoria. En este punto, es importante aclarar que solamente indagué los aspectos normativos que pueden incidir en los guarismos. No obstante, entiendo que hay otros condicionantes que hacen a esas cifras y que pueden tener que ver, por ejemplo, con la falta de interés de los migrantes en este tipo de instancias electorales. No solo las restricciones normativas o la falta de información inciden en la participación política de los migrantes, ya que ella obedece a múltiples motivaciones y factores, cuestión que queda como punto a desarrollar para futuras líneas de investigación. Por otra parte, identifiqué en las elecciones que, a partir de las cifras absolutas y porcentajes, se puede observar que al igual que en el resto de la población, la participación tiende a ser mayor cuando se realizan comicios para elegir autoridades del Poder Ejecutivo (jefe de Gobierno), que cuando solo son para legisladores. Más importante aún es que los comicios del año 2011 son los que registran la mayor tasa de participación: como hipótesis sugiero que, entre otras variables, la campaña “Aquí vivo, aquí voto” incidió en tal aumento.

En el segundo capítulo reconstruí algunas de las políticas públicas en la CABA relativas al acceso al voto, y cómo los residentes extranjeros interactúan y disputan sobre los modos en que dichas políticas intentan construirlos. A partir de este propósito, problematicé una concepción de ciudadanía formal y abstracta por parte de la mayoría de los funcionarios de agencias estatales que desarrollan políticas públicas, frente a una noción de ciudadanía sustantiva que los actores entrevistados ligaban con el acceso al sufragio en sus respectivas trayectorias.

En las políticas referidas al empadronamiento, identificadas como el acceso a la información, el empadronamiento y el sufragio efectivo, distinguí las formas en que las burocracias estatales restringen en sus prácticas el derecho al voto de los migrantes.

En cuanto al acceso a la información, mostré que la mayor parte de la difusión del derecho al voto, ejemplificada en el envío de cartas o el reparto de folletines en la vía pública, implica una concepción de ciudadanía formal homogénea y sin filiaciones sociales. Las políticas de distintas agencias tienden a descontextualizarse del entramado de relaciones sociales en el que las personas migrantes se hallan, un proceso descrito por uno de los funcionarios como “de las calles a las oficinas”. A su vez, tales mecanismos evidencian modelos implícitos de sociedad y de cómo los individuos deberían relacionarse (Shore, 2010). Todas las acciones presuponen métodos mediante de los cuales los individuos deben culminar el proceso por sus propios medios, gobernándose a sí mismos (Foucault, 1991). En este diseño, queda implícita la responsabilidad del

potencial elector de tener la disponibilidad para efectuar el trámite en un horario restrictivo (de lunes a viernes de 9 a 15 horas, en el centro porteño), de conocer todos los requerimientos, de estar habituado o tener las competencias necesarias para atravesar individualmente una serie de prácticas propias de la burocracia de las agencias estatales, entre otras.

En el caso del empadronamiento, además de los obstáculos *de facto* que recién describí, las representaciones de los funcionarios también actúan en perjuicio del acceso a este derecho. Se presenta una “doble sospecha” atada a la “no naturalidad” del extranjero con la comunidad política. Como expliqué, opera la desconfianza de que los migrantes subviertan o perturben la homogeneidad cultural de la comunidad (Sayad, 1998), lo que redundaría en que las personas migrantes sean vistas como carentes de legitimidad en cuanto ciudadanas.

Por último, en el caso del sufragio efectivo, entiendo que a través de los rituales y códigos que forman parte del proceso electoral, se interioriza un sentido de desigualdad que termina por reforzar la extranjería de las personas migrantes. Instancias como la inscripción en un registro aparte o la separación de mesas a la hora del sufragio regulan identidades sociales (Corrigan y Sayer, 2007) —en este caso, la de los extranjeros— en las que se perpetúa un sentido de “ciudadanía de segunda”.

A partir de la reconstrucción de algunas de las trayectorias múltiples y heterogéneas de los electores migrantes, problematicé los presupuestos de funcionarios de las agencias estatales. Lejos de pensar en términos meramente formales, los actores que buscan empadronarse realizan un vínculo entre la arena política-institucional y la ciudadanía sustantiva; esto es, ligan sus prácticas como ciudadanos al relatar sus experiencias de participación vecinal, sindical, cultural, para pensar cuando se les pregunta por su “participación política” y los motivos que los llevan a involucrarse en el ejercicio electoral. Incluso, es en estas otras esferas de interacciones con el Estado donde prima una posición activa de reclamo de derechos como ciudadanos. A su vez, cabe considerar que esas formas de participación están mediadas por aspectos como la edad, sexo, género, etnia, trayectoria migratoria. En las interacciones en pos del ejercicio electoral, entonces, se pone de manifiesto una tendencia a simplificar a los sujetos políticos: la *ciudadanía* termina por operar homogeneizando e invisibilizando la heterogeneidad y las especificidades de los actores, condicionando sus posibilidades de acceso al derecho que reclaman.

Por otro lado, muchos de los actores entrevistados se perciben y representan como ciudadanos con derecho a participar en este tipo de instancias, y sostienen su legitimidad al resaltar sus “aportes” a la comunidad y al hacer referencia a la vecindad y a su residencia en la ciudad —y no a la nacionalidad— para demandar el acceso a sus derechos políticos. A la hora de repensar las referencias a los derechos humanos, los aportes realizados y el ser residente como argumentos legítimos para la participación electoral, retomo a Bauböck (2002) para iluminar de qué manera estos discursos permiten desligar la nacionalidad como condición para la ciudadanía.

Por otra parte, es interesante notar que en las entrevistas realizadas, todos aquellos empadronados habían tenido algún tipo de participación política en el país de origen —en la universidad, en asociaciones vecinales, en la escuela secundaria, en partidos políticos— e, incluso, la seguían teniendo una vez residiendo fuera de su país, al participar

en instancias como las elecciones de sus respectivos países de origen. Así, cabe efectuar dos preguntas: la primera, por las pertenencias políticas múltiples y afiliaciones no excluyentes o, dicho de otro modo, si se puede pensar que las habilidades adquiridas en el país de origen y el activismo transnacional alimentan un compromiso político a través de las fronteras e incidien en el país de destino (Escrivá, 2013). La segunda pregunta, ligada a la primera, tiene que ver con pensar si se puede ampliar el espectro de acción y los compromisos de los respectivos países de origen, a la hora de efectivizar los derechos políticos de los migrantes en los países de destino, por ejemplo, a través de instituciones como las embajadas y los consulados, ya que podría incidir en el compromiso político respecto del propio país de origen. Como líneas de investigación posteriores a esta tesis, queda averiguar los posibles vínculos entre los Estados de origen y la población migrante, cuáles son las percepciones de la población que persiste en origen y en qué medida ambos habilitan o condicionan la posibilidad de la participación en un nivel transnacional.

En el capítulo 3 describí un estudio de caso, la campaña “Aquí vivo, aquí voto”, con el objetivo de dar cuenta de un proceso de demanda frente a las restricciones que el Estado impone a personas migrantes para su participación política en instancias formales. A partir de esta campaña, intenté mostrar cómo, en un caso concreto, esos sentidos de ciudadanía se disputan y amplían o restringen. En relación con los objetivos planteados, entiendo que inicialmente las metas de la campaña tuvieron que ver con apelar, a través de prácticas de aquellos excluidos de la ciudadanía plena, al lenguaje de la ciudadanía para articular demandas en torno al acceso a derechos políticos. En este proceso, los actores de la campaña buscaron cuestionar el vínculo entre ciudadanía y nacionalidad, por medio de la *territorialización de la pertenencia* (Penchaszadeh, 2012). Muchos de los actores que eran *reconocidos* en la práctica por agentes estatales, pero no *autorizados* para participar en la arena político-institucional (Sassen, 2002), buscaron ser legitimados plenamente en esta, lo que hubiera generado transformaciones en la inclusión/exclusión de la ciudadanía. En este sentido, puede ser que una de las dificultades para que tal cambio prosperara se vincule con que ello hubiese implicado también la desnacionalización (Sassen, 2006) de una institución central al Estado moderno, como la mencionada ciudadanía.

En las interacciones con distintas agencias estatales que describí en este capítulo, mostré cómo la estructura de oportunidades políticas (Koopmans y Statham, 2000) a nivel institucional termina por coartar las posibilidades de participación de aquellos que quieren registrarse como *electores extranjeros*. Tanto las acciones colectivas que se plantearon (la acción de amparo y el empadronamiento masivo) como las iniciativas individuales de activismo cívico y político (en este caso, se puede pensar el hecho individual de empadronarse) fueron limitadas por estructuras que dificultaban su desarrollo, por medio de trabas legales y organizacionales. La negativa al recurso de amparo, las políticas que ponían la responsabilidad en la autogestión de los migrantes para realizar estos trámites (aun cuando se ven obstaculizados por errores propios de otras agencias estatales), la falta de voluntad política para visibilizar la cuestión como un “problema social”, los impedimentos *de facto* como los horarios restringidos o la falta de accesibilidad a establecimientos que realicen el trámite son instancias que restringen la posibilidad de participación. Desde esta descripción, se pueden leer los

aportes de Domenech (2008), quien plantea que el ejercicio de derechos se expande o restringe según los migrantes sean vistos como amenaza (o no) de la construcción de la comunidad política nacional.

Sin embargo, el proceso de la campaña –enmarcado en el mencionado “tiempo de la política”– terminó por centrarse principalmente en la jornada de difusión y en la de empadronamiento masivo. Al no tener continuidad en el tiempo y no dar cuenta de la problemática de la falta de acceso a derechos, más allá del empadronamiento en sí, entiendo que las acciones de la campaña terminaron por dar primacía a la ciudadanía formal. No obstante, para pensar en un proceso de ciudadanía real, dicho estatus no puede ir escindido de la ciudadanía sustantiva (Holston, 2001; Sassen 2003). Vinculado con este último punto, si se piensan los derechos humanos y la migración desde un enfoque integral, no se puede pensar los derechos civiles y políticos escindidos de los económicos, sociales y culturales. Como abordé en esta tesis, muchos de los actores que deciden empadronarse en el Registro de Electoras Extranjeras y Electores Extranjeros entienden que el ejercicio del sufragio incide en esferas como vivienda, salud o condiciones laborales. A su vez, di cuenta que durante el empadronamiento, problemáticas socioeconómicas –como de vivienda– afectan la posibilidad del sufragio.

Si bien no fue objetivo de este trabajo, y teniendo presente la imposibilidad de plantear una homogeneidad hacia el interior de trayectorias tan diversas, vale pensar para investigaciones futuras si los derechos políticos de los migrantes forman parte de la agenda de distintas organizaciones o si, por el contrario, tienden a ser percibidos como cargas o problemas (Appadurai y Holston, 1996) o como mecanismos de exclusión antes que de inclusión, y de ahí que muchos no tengan como prioridad ejercerlos (Rosaldo, 1997). Otra hipótesis plausible de ser abordada es si este tema forma parte de la agenda de *líderes migrantes* o si es extensible al resto de integrantes de las colectividades. En este doble juego de exclusión y autoexclusión del orden político retomo a Sayad, quien señala: “el individuo se excluye de lo que es excluido y de lo cual sabe, casi instintivamente, que está excluido; el individuo se excluye a sí mismo antes de ser excluido y también para no tener que ser excluido” (1998: 269). Asimismo, cabe preguntarse, en un marco más general, de qué forma incide un contexto de desafección de las formas de la democracia representativa (Villavicencio, 2007), en el que se registra una pérdida de centralidad de la política como discurso organizador de las identidades políticas y sociales (Lechner, 2000). En última instancia, una posible investigación a seguir es la concerniente a la socialización política de los migrantes, sus bagajes previos, experiencias y valores (Kuschnir y Piquet-Carneiro, 1999), ya que solo se lucha por un derecho en la medida en que uno mismo se conciba como sujeto de derecho, y a los derechos como tales.

En cuanto a la ampliación del campo, también vale retomar el análisis de la Ley de Comunas (Ley N° 1777/05) y la restricción del voto pasivo para migrantes, es decir, la exclusión de las personas extranjeras de la posibilidad de ser electos como miembros de las Juntas Comunales. Este punto es central, ya que en este órgano local la dimensión política de la vecindad cobra aún más relevancia y, por otro lado, al intervenir las comunas en las políticas de salud, educación, cultura, entre otras, también se resalta en la interdependencia e integralidad de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

A su vez, teniendo en cuenta que en la Argentina cada distrito electoral goza de autonomía para imponer condiciones de acceso al ejercicio del sufragio, otra línea de indagación pertinente es la del análisis de la provincia de Buenos Aires. A diferencia de lo que sucede en la CABA, en esta provincia, a partir del 2009, con la sanción de la Ley N° 14.086, el voto pasó a ser obligatorio para la elección de gobernador, vicegobernador, legisladores provinciales, intendentes municipales, concejales y consejeros escolares para personas extranjeras. Con respecto a los derechos políticos pasivos, está estipulado que las personas migrantes puedan presentarse a cargos municipales –concejales– en caso de que cumplan con los requisitos del voto y, además, que tengan cinco años de residencia legal en el país. Reconstruir estas trayectorias haciendo foco en el plano de los procesos y prácticas que se desprenden de estas normativas también permitirá indagar las formas de alteridad a nivel provincial (Briones, 2005) en regímenes legales específicos de cada distrito y cómo se vinculan con la experiencia de ciudadanía de los sujetos.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**Abrams, Philip** (1988). “Notas sobre la dificultad de estudiar el Estado” (trad. de Rafael Macia Mejía), *Revista Virajes*.

**Appadurai, Arjun** (1999). “Soberanía sin territorialidad. Notas para una geografía posnacional”, *Revista Nueva Sociedad* 163, Caracas.

**Appadurai, Arjun y Holston, James** (1996). “Cities and Citizenship”, *Public Culture*, Vol. 8, N° 2, pp.187-204.

**Assad, Talal** (2008). “¿Dónde están los márgenes del estado?”, *Cuadernos de Antropología Social* 27, FFyL-UBA, Buenos Aires, pp. 53-62.

**Badaró, Máximo** (2006). “La conciencia y la ley: la cuestión migratoria en las prácticas de las agencias estatales y organismos no gubernamentales en la Ciudad de Buenos Aires”, en Grimson, Alejandro y Jelin, Elizabeth (comps.): *Migraciones regionales hacia la Argentina: diferencia, desigualdad y derecho*. Buenos Aires, Prometeo, pp. 207-236.

**Bauböck, Rainer** (1994). “Transnational Citizenship: Membership, and Rights in International Migration”, München, Verlag C. H. Beck.

\_\_\_\_ (2002). “How Migration transforms Citizenship: International, Multinational and Transnational Perspectives”, en: *Simposio sobre políticas migratorias en Europa y el Mediterráneo*. Barcelona, Instituto Catalá de la Mediterrania.

**Bertoni, Lilia Ana** (1992). “La naturalización de los extranjeros, 1887-1893: ¿derechos políticos o nacionalidad?”, *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 32, N° 125, abril-junio, Buenos Aires, 1992.

**Best, Joel** (1989). “*Extending the constructionist perspective: a conclusion—and an introduction*”. *Issues of Images: Typifying Contemporary Social Problems*. New York: Aldine de Gruyter, pp. 243-253.

**Bourdieu, Pierre** (1997). “Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático”, en: *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona, Anagrama.

\_\_\_ (2014). *Sobre el Estado*. Barcelona, Anagrama.

**Briones, Claudia** (2005). “Formaciones de alteridad: contextos globales, procesos nacionales y provinciales”, en: *Cartografías argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*. Buenos Aires, Antropofagia, pp. 9-36.

**Calderón Chelius, Leticia** (2006). “El estudio de la dimensión política dentro del proceso migratorio”, *Revista Sociológica*, Año 21, N° 60, pp. 43-74.

**Canelo, Brenda et al.** (2012). “¡Todos con Evo! El voto boliviano en Buenos Aires”, en Lafleur, J. (comp.): *Díaspóra y voto en el exterior. La participación política de los migrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen*. Barcelona, CIDOB.

**Canton, Darío y Jorrat, Jorge** (1999). “Buenos Aires en tiempos del voto venal: elecciones y partidos entre 1904 y 1910”, *Revista Desarrollo Económico*, Vol. 39, N° 155, Buenos Aires, pp. 433-457.

**Centro de Derechos Humanos de la Universidad nacional de Lanús y Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)** (2012). Dictamen sobre derechos políticos de inmigrantes en Argentina.

**Corrigan, P. y Sayer, D.** [1985] (2007). *The Great Arch. English State Formation as Cultural Revolution* (Introducción y Conclusiones). Oxford, Basil Blackwell.

\_\_\_ [1985] (2007). “El gran arco: la formación del Estado inglés como revolución cultural”, en Lagos, María y Calla, Pamela (comps.): *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*, Cuaderno de Futuro 23, Bolivia, PNUD, pp. 41-116.

**Courtis, Corina** (2006). “Hacia la derogación de la Ley Videla: la migración como tema de labor parlamentaria en la Argentina de la década de 1990”, en: Grimson, Alejandro y Jelin, Elizabeth (comps.): *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires, Prometeo, pp. 169-205.

**Courtis, Corina y Pacea, María Inés** (2007). “Migración y Derechos Humanos: una aproximación crítica al ‘nuevo paradigma’ para el tratamiento de la cuestión migratoria en Argentina”, *Revista Jurídica de Buenos Aires*. Edición especial sobre Derechos Humanos, Buenos Aires, Facultad de Derechos, UBA, pp. 183-200.

**Dagnino, Evelina** (2008). “Los significados de ciudadanía en América Latina”, en Chaparro, Adolfo; Galindo, Carolina y Sallenave, Ana María (eds.): *Estado, democracia y populismo en América Latina*. Bogotá, Centro Editorial Universidad del Rosario-CLACSO.

**Das, Veena y Poole, Deborah** (2008). “El Estado y sus márgenes. Etnografías comparadas”, *Cuadernos de Antropología Social* 27, Buenos Aires, FFyL-UBA.

**Devoto, Fernando** (2003). *Historia de la inmigración en la Argentina*. Buenos Aires, Sudamericana.

**Domenech, Eduardo** (2008). “La ciudadanía de la política migratoria en la región sudamericana: vicisitudes de la agenda global”, en Novick, Susana (comp.): *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*. Buenos Aires, Catálogos, pp. 53-72.

**Emmerich, Norberto** (2011). “Sufragio transnacional en Argentina”. Ponencia presentada en el *X Congreso Nacional de Ciencia Política*, SAAP-UCC, Córdoba.

**Escrivá, Ángeles** (2013). “La doble participación política de los peruanos en España durante la primavera de 2011”, *Temas de antropología y migración* 5, pp. 7-31.

**Fraser, Nancy** (1998). “Post-Socialist Age”, *Feminism and politics*, p. 430.

**Frigerio, Alejandro** (1997). “La Construcción de los Problemas Sociales: cultura, política y movilización”, *Boletín de Lecturas Sociales y Económicas*. UCA-FCSE, Año 2, N° 6.

**Foucault, Michel** (1991). “La gubernamentalidad”, en: *Espacios de poder*. Madrid, La Piqueta, pp. 9-26.

**Gezsh, Susan** (2008). “Una redefinición de la migración forzada con base en los derechos humanos”, *Migración y Desarrollo*, pp. 106-116.

**Grimson, Alejandro** (2011). *Los límites de la cultura. Crítica de las teorías de la identidad*. Buenos Aires, Siglo XXI.

**Guber, Rosana** (2001). *La etnografía: método, campo y reflexividad* (Vol. 11). Buenos Aires, Norma.

**Halpern, Gerardo** (2013). “Inmigración y derecho a la información: desafíos para una agenda pública”, en Karasik, Gabriela (comp.): *Migraciones internacionales. Reflexiones y estudios sobre la movilidad territorial contemporánea*. Buenos Aires, Ciccus, pp. 171-189.

**Hannerz, Ulf** (1990). “Cosmopolitans and locales in world culture”, en Featherstone, M. (ed.): *Global Culture: nationalism, globalization and modernity*. London, SAGE Publications.

**Hansen, Thomas Bloom y Stepputat, Finn** (2005). “Introduction”, en: *Sovereign Bodies: Citizens, Migrants and States in the Postcolonial World*. Oxford, Princeton University Press.

**Harvey, David** (2012). *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*. London, Verso.

**Heredia, Beatriz M. de** (1996). “Política, família, comunidade”, en Palmeira, Moacir y Goldman, Marcio (comps.): *Antropologia, voto e representação política*. Rio de Janeiro, Contra Capa, pp. 57-71.

**Hevia de la Jara, Felipe** (2009). “Relaciones sociedad-Estado: análisis interactivo para una antropología del Estado”, *Espiral*, Vol. XV, N° 45, Guadalajara, pp. 43-70.

**Holston, James** (2001). “Urban citizenship and globalization”, en Scott, A. J. (ed.): *Global City-Regions*. New York, Oxford University Press, pp. 325-348.

**Insin, Engin, y Turner, Brian** (2002). “Citizenship Studies: An Introduction”, en: *Handbook of Citizenship Studies*. London, SAGE Publications.

**Koopmans, Ruud y Statham, Paul** (2000). “Migration and Ethnic Relations as a Field of Political Contention: An Opportunity Structure Approach”, en: *Challenging Immigration and Ethnic Relations Politics: Comparative European Perspectives*. Oxford, Oxford University Press.

**Krotz, Esteban** (1990). “Antropología, elecciones y cultura política”, *Nueva Antropología*, VI. XI, N° 38, Asociación Nueva Antropología A. C. Distrito Federal, México, pp. 9-19.

**Krotz, Esteban y Winocur, Rosalía** (2007). “Democracia, participación y cultura ciudadana: discursos normativos homogéneos versus prácticas y representaciones heterogéneas”, *Estudios Sociológicos*, Vol. XXV, N° 73, El Colegio de México, A. C. Distrito Federal, México, pp. 187-218.

**Kuschnir, Karina y Piquet-Carneiro, Leonardo** (1999). “As dimensões subjetivas da política”, *Estudos Históricos* 24.

**Lafleur, Jean Michel (ed.)** (2012). *Diáspora y voto en el exterior. La participación política de los migrantes bolivianos en las elecciones de su país de origen*. Barcelona, CIDOB.

**Lazar, Sian** (2008). “Eso es luchar sindicalmente. Ciudadanía, el estado y los sindicatos en El Alto, Bolivia”, *Cuadernos de Antropología Social* 27, Buenos Aires, FFyL-UBA, pp. 63-90.

**Lechner, Norbert** (2000). “Nuevas ciudadanías”, *Revista de Estudios Sociales* 5, pp. 25-31.

**Lucas, Javier de** (2002). “Por qué no son prioritarios los derechos humanos en las políticas de inmigración”, en *VII Jornadas sobre migraciones y solidaridad*, Murcia.

\_\_\_ (2003). “La inmigración como res política”, en Chamizo de la Rubia, José y Yamgnane, Kofi (coords): *Movimientos de personas e ideas y multiculturalidad*. Madrid, Universidad de Deusto.

\_\_\_ (2006). “La ciudadanía basada en la residencia y el ejercicio de los derechos políticos de los inmigrantes”, *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho* 13, Valencia, Sociedad Española de Filosofía Jurídica y Política.

**Marshall, Thomas** [1950] (1998). “Ciudadanía y clase social”, *Reis* 79, pp. 297-344.

**Martínez Bonora, Virginia**. (2009). “Sobre el derecho a tener derechos. Restricciones a extranjeros en el acceso a programas sociales de asistencia en la Ciudad de Buenos Aires”. Ponencia presentada en el XXVII ALAS, Buenos Aires, FSoc-UBA.

**Martiniello, Marco** (1994). “Citizenship of the European Union: a critical view”, en Baoubock, R. (ed.): *From Aliens to Citizens*. Aldershot, Avebury Press, pp. 29-47.

**Modolo, Vanina** (2012). “Derechos políticos de los extranjeros en el MERCOSUR. Superando la nacionalidad en el ejercicio del voto”, en Novick, Susana (dir.): *Migración y políticas públicas. Nuevos escenarios y desafíos*. Buenos Aires, Catálogos.

**Novick, Susana** (2000). “Políticas migratorias en Argentina”, en: Oteiza, Enrique; Novick, Susana y Aruj, Rubén: *Inmigración y discriminación. Políticas y discursos*. Buenos Aires, Prometeo, pp. 83-139.

\_\_\_ (2008). “Migración y políticas en Argentina. Tres Leyes para un país extenso (1876-2004)”, en Novick, Susana (comp.): *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*. Buenos Aires, Catálogos, pp. 131-151.

**Ong, Aihwa** (1999). *Flexible Citizenship. The cultural Logics of transnationality*. Durham, Duke University Press.

**Oszlak, Oscar** (1991). *Merecer la ciudad. Los pobres y el derecho al espacio urbano*. Buenos Aires, CEDES-Humanitas.

**Pacecca, María Inés** (2001). “Migrantes de ultramar, migrantes limítrofes. Políticas migratorias y procesos clasificatorios. Argentina, 1945-1970”, en: *Informe final del concurso: Culturas e identidades en América Latina y el Caribe*. Buenos Aires, Programa Regional de Becas CLACSO.

**Palmeira, Moacir** (1992). “Voto: racionalidade ou significado?”, *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 20, pp. 26-30.

\_\_\_ (2000). “Eleição municipal, política e cidadania”, *Tempo e Presença* 310.

**Palmeira, Moacir y Heredia, Beatriz M. de** (2009). *Política ambígua*. Rio de Janeiro, Relume Dumará.

**Penchaszadeh, Ana Paula** (2009). "Reflexiones sobre los bordes de la Nación Argentina. Extranjeros y habitantes en los pliegues de la Ley de Residencia". Ponencia en VII Congreso de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Buenos Aires.

\_\_\_ (2012). "Migraciones y derechos políticos: ¿democratización y extensión de la ciudadanía o nuevas formas de la extranjerización en democracia?", en Novick, Susana (dir.): *Migración y políticas públicas. Nuevos escenarios y desafíos*. Buenos Aires, Catálogos.

\_\_\_ (2013). "Migraciones y derechos políticos Un debate actual", *Voces en el Fénix* 23.

**Privitello, Luciano de** (2006). "Un gobierno reformado para una nueva ciudad: el debate de la ley municipal de 1917", en Korn, Francis y Romero, Luis Alberto (comps.): *Buenos Aires/Entreguerra. La callada transformación, 1914-1945*. Buenos Aires, Alianza.

**Pereyra, Brenda** (2005). "¿La unión hace la fuerza? Ciudadanía y organizaciones en el contexto de la migración", en CEYM, Cotidiano Mujer, Fundación Instituto de la Mujer, MEMCH & REPEM (comps.): *Migraciones, globalización y género en Argentina y Chile*, pp. 57-76.

**Portes, Alejandro**. (1996). "Transnational communities: Their emergence and significance in the contemporary world-system", *Contributions in Economics and Economic History*, pp. 151-168.

**Rosaldo, Renato** (1994). "Cultural Citizenship in San Jose, California", *PoLAR* 17, pp. 57-63.

\_\_\_ (1997). "Ciudadanía cultural y minorías latinas en Estados Unidos", en: *Culturas políticas a fin de siglo*. México D. F., Juan Pablos Editor-FLACSO.

**Rose, Nikolas y Miller, Peter** (1992). "Political Power beyond the State: Problematics of Government", *The British Journal of Anthropology*, Vol 43, N° 2, pp. 173-205.

**Sassen, Saskia** (2001). *¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización*. Barcelona, Bellaterra.

\_\_\_ (2002). "Towards post-national and denationalized citizenship", *Handbook of citizenship studies*, pp. 277-292.

\_\_\_ (2003). "The Repositioning of Citizenship: Emergent Subjects and Spaces for Politics", *Berkeley Journal of Sociology* 46, pp. 4-25.

\_\_\_ (2006). *Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages*. Princeton, Princeton University Press.

**Sayad, Abdelmalek** (1984). "Estado, nación e inmigración. El orden nacional ante el desafío de la inmigración", *Apuntes de Investigación del CECYP* (Centro de Estudios en Cultura y Política) 13, septiembre, 1984.

\_\_\_\_ (1998). “A Ordem da Imigração na Ordem das Nações”, en: *A imigração ou os paradoxos da alteridade*. São Paulo, Editora da Universidade de São Paulo, pp. 265-286.

**Schavelzon, Salvador** (2010). “La antropología del Estado, su lugar y alguna de sus problemáticas”, *Revista Publicar*, Año 8, N° 9.

**Segato, Rita** (2007). “Identidades políticas / Alteridades históricas: una crítica a las certezas del pluralismo global”, en: *La Nación y sus otros. Raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de Políticas de Identidad*. Buenos Aires, Prometeo, pp. 37-69.

**Shore, Cris** (2010). “La antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la “formulación de las políticas”, *Antípoda* 10, pp. 21-49.

**Smith, M. P. y Guarnizo, L. E.** (1998). “The locations of transnationalism”, *Transnationalism from below* 6, pp. 3-34.

**Smulovitz, Catalina** (2008). “Petición y creación de derechos: la judicialización en la Argentina”, en Sieder, R.; Schjolden, L. y Angel, A.: *La judicialización de la política en América Latina*. Bogotá, Universidad Externado.

**Soysal, Yasemin** (1994). *Limits of Citizenship: Migrants and Postnational Membership in Europe*. Chicago, Chicago UP.

**Stolcke, Verena** (2000). “La naturaleza de la nacionalidad”, *Revista Desarrollo Económico* 157, Buenos Aires.

**Trouillot, Michel-Rolph** (2001). “The Anthropology of the State in the Age of Globalization”, *Current Anthropology*, Vol. 42, N° 1 (Traducción al español de M. Neufeld: “La antropología del Estado en la era de la globalización. Encuentros cercanos de tipo engañoso”).

**Velasco, Juan Carlos** (2012). “Fronteras abiertas, derechos humanos y justicia global”, *Revista ARBOR. Ciencia, Pensamiento y Cultura* 188, pp. 457-473.

**Villavicencio, Susana** (2007). *Los contornos de la ciudadanía. Nacionales y extranjeros en la Argentina del Centenario*. Buenos Aires, Eudeba.

**Wanderley, Fernanda** (2009). “Prácticas estatales y el ejercicio de la ciudadanía: encuentros de la población con la burocracia en Bolivia”, *Iconos. Revista de Ciencias Sociales* 34, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Ecuador, pp. 67-79.

**Wedel, Janin y Shore, Cris** (2005). “Towards an anthropology of public policy”, *The Annals of American Academy of Political Social Sciences* 600, pp. 30-51.

**Wright, Susan** (1998). “La politización de la cultura”, *Anthropology Today*, Vol. 14, N° 1.

## **Normativa internacional consultada**

Carta Democrática Interamericana, 11 de septiembre de 2001.

Convención Americana sobre Derechos Humanos, 22 de noviembre de 1969.

Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, 21 de diciembre de 1965.

Convención sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, 18 de diciembre de 1990.

Declaración Universal de los Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948.

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, 16 de diciembre de 1966.

## **Normativa argentina consultada**

Ley 22.439, publicada en el Boletín Oficial el 27 de marzo de 1981.

Ley 23.510, publicada en el Boletín Oficial el 11 de junio de 1987.

Ley 25.871, publicada en el Boletín Oficial el 21 de enero de 2004.

Ley 26.774, publicada en el Boletín Oficial el 2 de noviembre de 2012.

Ley 334, publicada en el Boletín Oficial de CABA el 21 de febrero del 2000.

Ley 570, publicada en el Boletín Oficial de CABA el 4 de Mayo de 2001.

Ley 1777, publicada en el Boletín Oficial de CABA el 7 de octubre de 2005.

Ley 4515, publicada en el Boletín Oficial de CABA el 28 de mayo de 2013.

## **Otras fuentes nacionales**

Proyecto de Ley 657 (1998). “Establécese el régimen electoral de la Ciudad de Buenos Aires”, autor: Clienti, Roberto.

Proyecto de Ley 674 (1998). “Voto de extranjeros y extranjeras residentes en la Ciudad”, autor: Arguello, Jorge.

Proyecto de Ley 5497 (1998). “Código Electoral de la Ciudad”, autores: Casabe, Jorge; Diez, Mabel; Gabriele, Rubén.

Proyecto de Ley 649 (1999). “Ley electoral de la Ciudad”, autor: Bellomo, Roque.

Proyecto de Ley 1231 (1999). “Código electoral para la Ciudad”, autor: Caram, Cristian.

Proyecto de Ley 1234 (1999). “Ley electoral de la Ciudad”, autores: Puy, Raúl; Finvarb, Fernando; Arellano, Roberto.

Proyecto de Ley 1670 (1999). “Código de participación política para la Ciudad de Buenos Aires”, autores: Arguello, Jorge; Elías, Carlos Luis; Marino, Juliana Isabel.

Proyecto de Ley 1754 (1999). “Ley electoral de la Ciudad de Buenos Aires”, autores: Kismer de Olmos, Raquel; Cortés, Antonio.

Proyecto de Ley 1871 (1999). “Ley electoral de la Ciudad de Buenos Aires”, autor: Olivieri, Guillermo Rodolfo.

Proyecto de Ley 2906 (1999). “Ley de sistemas electorales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, autor Torres, César Ángel.

Proyecto de Ley 1486 (2002). “Créase un padrón electoral complementario de extranjeros residentes en la Ciudad”, autor: Peduto, Eduardo.

Proyecto de Ley 263 (2004). “Crease el padrón de electoras extranjeras y electores extranjeros residentes en la Ciudad”, autor: Pierini, Alicia.

Proyecto de Ley 1464 (2004). “Creación del padrón electoral complementario de extranjeros residentes en la Ciudad”, autor: Caruso, Alicia.

Proyecto de Ley 1839 (2004). “Crease un padrón electoral complementario de extranjeros residentes en la Ciudad”, autor: Dosch, Sandra.

Proyecto de Ley 1842 (2004). “El Poder Ejecutivo implemente una campaña de difusión sobre el registro de electoras y electores extranjeros”, autor: Dosch, Sandra.

Proyecto de Ley 1932 (2010). “Disposiciones para el voto de extranjeros residentes en la Ciudad de Buenos Aires”, autores: Gentili, Rafael; Basteiro, Fabio; García Tuñón, Laura.

Proyecto de Ley 1826 (2010). “Modificación de la Ley 334 registro de electores extranjeros”, autores: Sánchez Andía, Rocío; Parrilli, Marcelo.

Proyecto de Ley 2504 (2012). “Créase el padrón electoral de electoras extranjeras y electores extranjeros residentes en la Ciudad autónoma de Buenos Aires”, Autor: Pierini, Alicia.

Proyecto de Ley 1773 (2014). “Sufragio de personas extranjeras residentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”, autores: Rachid María; Penacca, Paula.

## **Agradecimientos**

A mi directora Brenda, por su guía, paciencia; por las lecturas atentas y las reflexiones compartidas en este trayecto;

A mis tutores Brenda y Marcelo, por el acompañamiento y los valiosos consejos y aportes en estos últimos meses;

Al CIEP, de la UNSAM, por permitirme transitar esta maravillosa experiencia;

A Guille y a Koli, por sus enseñanzas.

A Andrés, Jorge, Alba, David, Felipe, Hind, Leo y todos los compañeros y compañeras de cohorte, por hacer la cursada más enriquecedora y gratificante;

A los amigos de siempre;

A Clara.