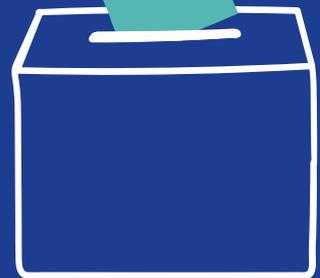


PRIMERA EXPERIENCIA DE  
IMPLEMENTACIÓN DEL

# EMPADRONAMIENTO AUTOMÁTICO

PARA EL EJERCICIO DEL  
SUFRAGIO DE PERSONAS  
EXTRANJERAS RESIDENTES  
EN LA CIUDAD AUTÓNOMA  
DE BUENOS AIRES





## **CREDITOS**

### **ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES (OIM)**

#### **Oficina País para Argentina**

Gabriela Fernández, Jefa de Oficina

### **AUTORA**

Marina Beltrán

### **REVISIÓN DE CONTENIDOS**

#### **Por DGRPOLYE - GCBA:**

Andrea Mateos

Camila Beglinomini

Manuela Typek

#### **Por OIM Argentina:**

Natalia Escoffier

Carla Gerber

### **DISEÑO DE TAPAS E INTERIORES**

Florencia Zamorano

### **GOBIERNO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES**

#### **Ministerio de Gobierno**

Ministro Jorge Macri

#### **Subsecretaría de Asuntos Políticos**

Subsecretario Sergio Iacovino

#### **Dirección General de Reforma Política y Electoral**

Director General Javier Tejerizo

Las opiniones expresadas en las publicaciones de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) corresponden a los autores y no reflejan necesariamente las de la OIM. Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, juicio alguno por parte de la OIM sobre la condición jurídica de ningún país, territorio, ciudad o zona citados, o de sus autoridades, ni respecto del trazado de sus fronteras o límites.

La OIM está consagrada al principio de que la migración en forma ordenada y en condiciones humanas beneficia a los migrantes y a la sociedad. En su calidad de organismo intergubernamental, la OIM trabaja con sus asociados de la comunidad internacional para: ayudar a encarar los crecientes desafíos que plantea la gestión de la migración; fomentar la comprensión de las cuestiones migratorias; alentar el desarrollo social y económico a través de la migración; y velar por el respeto de la dignidad humana y el bienestar de los migrantes.

---

Publicado por: Organización Internacional para las Migraciones  
Av. Callao 1046 – 2° B  
Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
C.P. C1023AAQ  
Argentina  
Tel: +54-11-4815-1035 / 4811-9148  
Correo electrónico: [iombuenosaires@iom.int](mailto:iombuenosaires@iom.int)  
Internet: [www.argentina.iom.int/co/](http://www.argentina.iom.int/co/)

Esta publicación no ha sido aprobada por la Unidad de Publicaciones de la OIM (PUB) en cuanto a la observancia de las directrices de marca y las normas de estilo de la Organización.

Esta publicación fue emitida sin el aval de la Unidad de Investigación de la OIM (RES).

Cita obligatoria: Vea las opciones.

Beltrán, Marina Liz

Primera experiencia de implementación del empadronamiento automático para el ejercicio del sufragio de personas extranjeras residentes en la Ciudad de Buenos Aires / Marina Liz Beltrán. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Organización Internacional para las Migraciones-OIM, 2023.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online  
ISBN 978-987-48951-2-7

1. Migración. 2. Votación. I. Título.  
CDD 323.32

ISBN 978-987-48951-2-7

© OIM 2023

Reservados todos los derechos. La presente publicación está disponible en virtud de la licencia Creative Commons Attribution-NonCommercial-NoDerivs 3.0 IGO (CC BY-NC-ND 3.0 IGO).\*

Si desea más información, consulte los derechos de autor y las condiciones de utilización.

La presente publicación no podrá ser utilizada, publicada o redistribuida con fines comerciales o para la obtención de beneficios económicos, ni de manera que los propicie, con la excepción de los fines educativos, por ejemplo, para su inclusión en libros de texto.

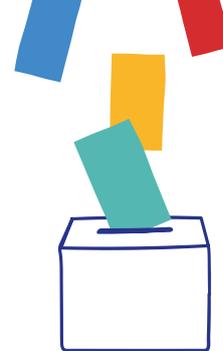
Autorizaciones: Las solicitudes para la utilización comercial u otros derechos y autorizaciones deberán enviarse a [publications@iom.int](mailto:publications@iom.int).

\* <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>

# ÍNDICE

<b>Resumen ejecutivo</b> .....	6
<b>Introducción y objetivos</b> .....	9
<b>Metodología</b> .....	10
<b>Derecho al voto: normativa y accesibilidad</b> .....	11
El nuevo código electoral.....	13
La difusión.....	14
La construcción de una cultura político-electoral.....	15
<b>Obstáculos objetivos y subjetivos para el ejercicio del voto: análisis exploratorio</b> .....	17
Características demográficas de la muestra.....	17
Condiciones de accesibilidad.....	21
No encontrarse en el padrón.....	21
Canales de consulta y reclamo.....	22
Distribución de las mesas.....	24
Difusión.....	25
El trabajo de las organizaciones.....	26
<b>Cultura político-electoral</b> .....	29
<b>Conclusiones</b> .....	34
<b>Recomendaciones</b> .....	36
<b>Bibliografía</b> .....	38
<b>Anexos</b> .....	40

## RESUMEN EJECUTIVO



En este informe se presentan los resultados de una investigación exploratoria sobre la primera experiencia de implementación del empadronamiento automático a personas migrantes con residencia permanente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en las elecciones legislativas de 2021.

La sanción del nuevo Código Electoral Ley N.º 6031 (2018) procuró eliminar algunos de los obstáculos que impedían o dificultaban la participación político-electoral de la población migrante en la ciudad, siendo el cambio más significativo la incorporación automática en el Registro de Electoras Extranjeras y Electores Extranjeros Residentes. Este cambio tuvo su correlato numérico en el aumento exponencial de las personas empadronadas, así como en las participantes de las elecciones a través del ejercicio del voto.

En este informe se registra la persistencia de algunos obstáculos objetivos y subjetivos para la participación, así como también algunos desafíos y buenas prácticas en la implementación del padrón automático. Asimismo, se caracteriza el proceso de difusión del derecho entre la población migrante de la ciudad, con vistas a realizar algunas recomendaciones de política pública. Particularmente, orientadas a lograr un mejor alcance y accesibilidad de las herramientas desarrolladas desde el Programa “En la Ciudad, Votás”. El mismo es impulsado desde la Dirección General de Reforma Política y Electoral del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (GCBA).

El presente se trata de un análisis exploratorio a partir de la aplicación y análisis de 20 cuestionarios semi-estructurados a personas migrantes seleccionadas de forma intencional en base a los lineamientos establecidos para el estudio: se realizaron 11 relevamientos con personas que sí participaron de los comicios en 2021 y 9 con personas que no participaron. Por otra parte, se analizaron los resultados de 56 cuestionarios aplicados en los puestos de información y consulta del Programa “En la Ciudad, Votás”. Se trata de una encuesta de múltiple opción que pesquiza en torno al conocimiento sobre el derecho al voto entre la población migrante y su participación en las elecciones locales, así también acerca del proceso de difusión de este derecho.

A partir del análisis de las respuestas obtenidas en los cuestionarios y las encuestas se han identificado tres puntos significativos en relación con las dificultades, logros y desafíos en la implementación del empadronamiento automático de la población migrante en la Ciudad de Buenos Aires, en las elecciones legislativas de 2021.

- **Obstáculos de accesibilidad:** se registran personas que, aún cumpliendo con los requisitos, no se encontraban en el padrón. Así también, los canales de reclamo y consulta de los padrones resultaron confusos y de difícil acceso para la población, sobre todo, en lo que refiere a la falta de conectividad para acceder a los mismos. Por otra parte, algunas personas presentaron quejas por ser asignadas a un centro de votación lejano a su domicilio. En este punto se reconoce como aspecto positivo el normal desarrollo de los comicios para quienes pudieron ejercer el voto.
- **Difusión del derecho:** entre las personas que no participaron, 22% de ellas afirmó no saber acerca del derecho al voto, mientras que 54% de las personas encuestadas no conocían sobre la existencia del padrón automático. Aún así, el interés en la participación puede considerarse alto. En este punto aparece como desafío la comunicación del derecho al voto tanto para las personas que ya habían

ejercido el derecho con anterioridad como hacia quienes aún no lo conocen. Aparece también el desafío de alcanzar a la población migrante dispersa geográficamente, es decir, que no habita en zonas cercanas a los operativos territoriales de difusión del derecho asumidos tanto por la Dirección General de Reforma Política y Electoral como por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.

Las organizaciones de migrantes, comunitarias, sindicales y políticas de diversos signos colaboran en el proceso de replicación de información y difusión del derecho. En este sentido, ha sido útil el material de difusión elaborado desde la Dirección.

- **Obstáculos subjetivos:** el proceso de arraigo y construcción de sentido de pertenencia con el país y la ciudad de destino favorece el proceso de construcción de una cultura político-electoral y la participación efectiva en las elecciones. En este sentido, la participación en organizaciones y el tiempo de residencia son factores que influyen en el proceso, siendo más probable que estas personas se interesen en la participación política como parte de su ejercicio ciudadano. Esto también se vincula con los lugares en los cuales son efectivamente incluidas y tienen habilitada la participación.

Por otra parte, las demandas vinculadas al voto pasivo (la posibilidad de ser elegidas como representantes) y el voto en el ámbito nacional surgen como elementos que motivarían una mayor participación. Así también, la falta de sanciones por no ejercer el voto, entendida como falta de obligatoriedad, es percibida en algunos casos como discriminación y es considerada como una “ciudadanía de segunda clase”, a la cual se otorga algunos derechos, pero cuyo ejercicio no se demanda.

Con base en los obstáculos identificados se formulan algunas recomendaciones dirigidas al Tribunal Electoral y autoridades con competencia electoral en la Ciudad, y hacia la Dirección General de Reforma Política y Electoral del GCBA. Las más relevantes se encuentran a continuación:<sup>1</sup>

#### ■ **Recomendaciones al Tribunal Electoral y organismos con competencia electoral en la Ciudad de Buenos Aires:**

- Adoptar las medidas pertinentes y celebrar los acuerdos que sean necesarios con los organismos públicos competentes, a fin de incluir en el Registro de Electoras Extranjeras y Electores Extranjeros Residentes a todas las personas migrantes que cumplan con los requisitos para ejercer su derecho al voto. Así también, habilitar canales de reclamo por errores u omisiones en la incorporación al padrón accesibles para la mayoría de la población.
- Contemplar la existencia de instancias tanto virtuales como presenciales de reclamo por la falta (o errores en) la inclusión al padrón y trabajar en conjunto con la Dirección General de Reforma Política y Electoral del GCBA para informar acerca de los canales de consulta y reclamo, a través de medios oficiales y con tiempo suficiente para que la población conozca dichos canales.

#### ■ **Recomendaciones a la Dirección General de Reforma Política y Electoral del Gobierno de la Ciudad:**

- Seguir utilizando las redes sociales oficiales del Gobierno de la Ciudad para comunicar en torno al derecho al voto y reforzar la comunicación (qué autoridades se eligen, consulta de padrones, forma de votación, etc.) desde espacios como canales de aire y propaganda gráfica en la vía pública, sobre todo, en zonas de alta circulación cotidiana como subtes y trenes.

---

1. Se sugiere la lectura del apartado final para acceder a la totalidad de las recomendaciones.

- Continuar trabajando conjuntamente con el Registro Civil y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires en operativos territoriales de difusión del derecho al voto. En la misma línea, promover acuerdos para que representantes de la justicia electoral accedan a los operativos territoriales, a fin de facilitar el proceso de información en relación con el derecho al voto y habilitar canales directos de reclamo en caso de errores en el proceso de empadronamiento.
- Realizar una convocatoria pública (difundida a través de los medios oficiales del Gobierno de la Ciudad) a organizaciones de migrantes para continuar el trabajo conjunto de difusión del material de capacitación.
- Continuar con la capacitación a funcionarios/as argentinos/as enfocando, sobre todo, en trabajadores/as y referentes de diferentes espacios barriales y sedes comunales. Así también, reforzar las capacitaciones a referentes de organizaciones de migrantes a fin de contribuir a replicar la información.
- Promover la modificación de la Ley de Comunas N.º 1777 (2005) para incorporar en ella la posibilidad para las personas migrantes de ser elegidas a nivel comunal.
- Continuar indagando acerca de la necesidad (o no) de incorporar sanciones por el no ejercicio del voto para la población migrante, a fin de situar derechos y obligaciones en pie de igualdad con las personas nacionales.

# INTRODUCCIÓN Y OBJETIVOS



En Argentina, a nivel nacional, el voto secreto, obligatorio, igual y universal para los varones mayores de 18 años fue sancionado por primera vez en 1912 a través de la Ley Sáenz Peña. A lo largo de más de un siglo, el conjunto de las personas a quienes está habilitado este derecho se ha ampliado para incluir, en 1947, a la población femenina y, en 2012, a la población de jóvenes de entre 16 y 18 años. Para las personas migrantes, este derecho aún no se ha efectivizado en el ámbito nacional, aunque sí (parcialmente), en el ámbito de las provincias. En cada una de estas jurisdicciones el voto es una posibilidad condicionada al cumplimiento de ciertos requisitos como la residencia, durante un tiempo que varía entre uno y cinco años. Al tratarse de un sistema federal, cada provincia y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires deben sancionar sus propias normas respecto a las posibilidades de votar para las personas migrantes, por lo cual la participación tiene un alcance variable. La mayoría de las provincias, excepto Formosa, habilitan la posibilidad de elegir representantes en el ámbito municipal, algunas también en el ámbito provincial. Con respecto a la posibilidad de ser elegidas como representantes, esto solo es posible en el ámbito municipal de algunas provincias (ver anexo 2).

Desde la sanción de su Constitución en 1996, la Ciudad de Buenos Aires ha garantizado la posibilidad para las personas migrantes<sup>2</sup> de elegir representantes en “igualdad de condiciones” que la ciudadanía argentina (Art. 62). Según lo previsto en la Ley N.º 334 (2000), las personas migrantes interesadas en ejercer el derecho al voto debían presentarse ante el Tribunal Superior de Justicia para inscribirse en el Registro de Electoras Extranjeras y Electores Extranjeros. Este proceso implicaba ciertas dificultades de accesibilidad que buscaron subsanarse con la sanción del nuevo Código Electoral en 2018 (Ley N.º 6031, que entró en vigencia en 2020). Este dispuso, entre otras modificaciones, la eliminación de los tres años de residencia acreditados en la Ciudad de Buenos Aires como requisito de empadronamiento y la incorporación automática al padrón de electores y electoras a las personas migrantes con residencia permanente en la ciudad.

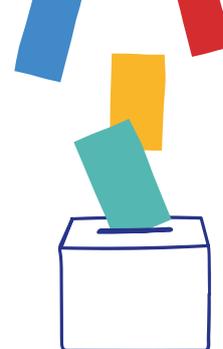
Este informe, promovido por la Oficina país para Argentina de la Organización Internacional para las Migraciones y el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se propone como objetivo general analizar la primera experiencia de aplicación del registro automático de electores/as migrantes en CABA, durante las elecciones 2021. Se buscará identificar y describir obstáculos objetivos y subjetivos para la participación político-electoral de la población migrante y experiencias a la hora de ejercer el derecho al voto. Se procurará también describir desafíos y buenas prácticas en el acceso a la participación electoral. Asimismo, caracterizar trayectorias vinculadas con el género, la edad, la nacionalidad y/o participación socio-política y comunitaria que (des)favorezcan el ejercicio del derecho al voto.

Por otra parte, se propone identificar algunos desafíos concretos en el proceso de difusión del derecho al voto entre la población migrante de la ciudad. Particularmente, con vistas a lograr un mejor alcance y accesibilidad de los contenidos y herramientas de difusión desarrollados por “En la Ciudad, Votás”, un programa de sensibilización sobre los derechos políticos de las personas migrantes que el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires implementa desde 2016. En suma, se propone profundizar en la comprensión de las dinámicas de participación político-electoral de la población migrante en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y realizar algunas recomendaciones específicas de política pública.

---

2. Aunque toda la legislación referente al voto migrante utiliza la denominación de “extranjeros/as” en este informe se utilizará el término “personas migrantes” por considerar que refleja mejor no solo la arista jurídica-administrativa sino también el proceso socio-cultural que implica el cruce de las fronteras de un Estado-nación. Es, por otra parte, la forma en que OIM denomina a la población objetivo de su trabajo.

# METODOLOGÍA



El presente trabajo se trata de un estudio exploratorio a partir del análisis de encuestas de múltiple opción y la aplicación de cuestionarios semi-estructurados.

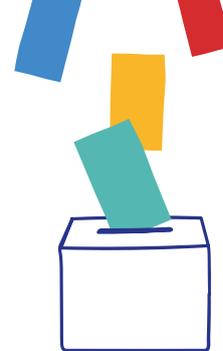
En primer lugar, se analizaron encuestas provenientes del trabajo en los puestos de información y consulta del Programa “En la Ciudad, Votás”, llevados a cabo por la Dirección General de Reforma Política y Electoral del Gobierno de la Ciudad (DGRPOLYE). Se trata de un cuestionario de múltiple opción que permite pesquisar en torno al conocimiento sobre el derecho al voto entre la población migrante y su participación en las elecciones de la ciudad. La información fue recolectada a partir de operativos territoriales, con personas que se acercaban al puesto de información y consulta y daban su consentimiento para ser encuestadas. En este sentido, los datos recolectados se vinculan con la ubicación de los puestos en las diferentes zonas de la ciudad donde se realizan estos operativos.

Las respuestas se recogieron en varias etapas entre abril y octubre de 2022. El instrumento de indagación fue modificándose a medida que se iba poniendo en práctica y surgía la necesidad de sumar nuevas preguntas, como las referidas a la participación en organizaciones y algunas especificaciones para identificar con mayor claridad las causas de la no participación electoral. En esta muestra existe un sesgo en favor de la población femenina mayor de 60 años, quienes se mostraron más disponibles para responder las preguntas. En relación con la nacionalidad, las encuestas se condicen con la distribución por origen nacional en la conformación de los padrones, predominando las personas provenientes de Bolivia, Paraguay y Venezuela, y en menor medida personas provenientes de Perú. En total, se analizan 56 encuestas provenientes de estos registros.

Por otra parte, se llevaron a cabo 20 cuestionarios semi-estructurados. La muestra para los mismos fue diseñada intencionalmente abarcando tanto el universo de personas que participaron de la última elección en 2021, como también algunas que no participaron (ver anexo 1). Se buscó que la muestra fuera equitativa en la distribución por género y variada en relación a las edades de las personas participantes. Ambos requisitos fueron cumplidos, logrando una muestra equilibrada en relación al género y las edades. Por otra parte, se procuró concentrar la aplicación de cuestionarios en personas de las nacionalidades más representativas en el padrón (paraguaya, boliviana, venezolana y peruana), aunque sin descartar algunas nacionalidades menos representativas dentro del conjunto. Este requisito se vio cumplido parcialmente al no lograr llevar a cabo todos los cuestionarios buscados con la población paraguaya. Aún así, se considera que la sumatoria de los datos recogidos a través de las encuestas y los cuestionarios habilitan un análisis significativo y nuevas preguntas para continuar indagando en torno al tema. Las personas fueron contactadas por su comunicación y participación en actividades conjuntas con el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Por otro lado, se realizaron recorridos territoriales para identificar experiencias de personas que no hubieran tenido contacto previo con las propuestas estatales. Además, se procuró la aplicación de nuevos cuestionarios utilizando la técnica de “bola de nieve” a partir de cada una de las personas participantes de la muestra.

En el apartado de caracterización de la muestra se establecen algunos detalles con respecto a la misma. La presentación de la información cuantitativa toma los datos de las encuestas y los cuestionarios conjuntamente, mientras que estos últimos han aportado el material cualitativo de este análisis. Los datos porcentuales han sido calculados sobre la totalidad de la muestra a menos que se indique lo contrario.

## DERECHO AL VOTO: NORMATIVA Y ACCESIBILIDAD



La inclusión de las personas migrantes en las sociedades de destino a través del voto se vincula con la reconfiguración y actualización de los conceptos de ciudadanía, residencia y nacionalidad (Pacecca, 2017). Aún hasta la actualidad, la ciudadanía plena se encuentra atada a la nacionalidad, es decir, que la posibilidad de participación en todas las jurisdicciones está restringida a quienes nacen dentro del territorio de un Estado-nación. Sin embargo, la ampliación de los alcances del ejercicio político-electoral para incluir a todas las personas residentes en el territorio es vista como parte de las acciones orientadas a la consolidación de la democracia (De Lucas, 2006). Así, desde una perspectiva de derechos humanos, la noción de ciudadanía política extiende su alcance para abarcar también, aunque de manera condicionada, a las personas migrantes (Courtis y Penchaszadeh, 2015). En la mayoría de los casos, como en el de la Ciudad de Buenos Aires, está garantizado el derecho al voto activo (es decir, a elegir representantes), mientras que el voto pasivo (la posibilidad de ser elegido/a) permanece restringido a las personas nacionales.

El derecho al voto de las personas migrantes se encuentra formulado en diversos documentos internacionales como la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica) que establece que “todos los ciudadanos” tienen el derecho “de 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” (Artículo 23, inciso b). Por otra parte, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (1990) expresa que: “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” (Artículo 42.2).

En Argentina, la Ley de Migraciones N°25.871 (promulgada en 2004) prevé en su artículo 11: “La República Argentina facilitará, de conformidad con la legislación nacional y provincial en la materia, la consulta o participación de los extranjeros en las decisiones relativas a la vida pública y a la administración de las comunidades locales donde residan”. Sin embargo, la formulación laxa de este artículo no obliga a las autoridades a habilitar la participación a través del voto, dependiendo de cada jurisdicción introducir los condicionamientos y requisitos para ejercer el mismo.

Al hablar de participación político-electoral y sus posibilidades para las personas migrantes, se debe considerar no solo la legislación que (in)habilita dicha participación, sino también los arreglos institucionales que la hacen viable y las condiciones de accesibilidad que la hacen posible.

En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, la conformación del padrón electoral con anterioridad a 2018 se regía por la Ley N.º 334 (2000) que disponía la creación de un Registro de Electores Extranjeros y Electoras Extranjeras con aquellas personas que cumplieran los siguientes requisitos: a. Tener la calidad de “residente permanente” en el país en los términos de la legislación de migraciones; b. Poseer Documento Nacional de Identidad de Extranjera o Extranjero; c. Acreditar tres (3) años de residencia en la Ciudad de Buenos Aires y tener registrado en el Documento Nacional de Identidad de Extranjera o Extranjero su último domicilio real en la ciudad; d. No estar incurso en las inhabilidades que establece el Código Electoral Nacional.

Esto implicaba que las personas interesadas debían presentarse para el empadronamiento llevando la documentación necesaria, en horarios específicos, durante cierto tiempo dispuesto para tal fin. Por otra parte, el día de los comicios las personas migrantes debían distribuirse para votar en 19 establecimientos en toda la ciudad.<sup>3</sup> Bajo esta modalidad, en 2019 (cuando aún no estaba vigente la implementación del nuevo Código Electoral), la cantidad de personas empadronadas ascendía a 20.800,<sup>4</sup> de las cuales votaba el 43%.<sup>5</sup> Es decir que, aunque existía la posibilidad formal de acceder a la participación electoral, los requisitos para ello se convertían en obstáculos objetivos que impedían o desanimaban esta participación.

La demanda de mejores condiciones para el acceso al voto motivó la acción conjunta de diversos sectores de la sociedad civil y el Estado que dieron como resultado la sanción del nuevo Código Electoral.<sup>6</sup> En 2016, el Ministerio de Gobierno de la Ciudad presentó una primera propuesta de Código Electoral (ingresado en la Legislatura con el número 3985-J-2016) producto de un proceso de debate entre diversos actores estatales, sociedad civil, academia y organizaciones, que fue debatido durante las sesiones de 2017.<sup>7</sup> Esta primera propuesta aún no consideraba la inclusión del empadronamiento automático de la población migrante. Ese proyecto, con modificaciones producto del debate, volvió a presentarse en la Legislatura en 2018<sup>8</sup> (Ministerio de Gobierno, 2018).

Finalmente, la Ley N.º 6031 correspondiente al nuevo Código Electoral surgió como resultado del debate de propuestas del oficialismo y la oposición, y la participación de otros actores como la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y organizaciones de migrantes, quienes estuvieron presentes en algunas de las sesiones. A lo largo de las mismas, las personas migrantes destacaron su rol como parte económica de la sociedad argentina y su necesidad de ser visibilizadas como sujetos políticos, demandando los mismos derechos y obligaciones que la población nacional (Penchaszadeh y Rivadeneyra Palacios, 2018). En conjunto, la acción de los diversos actores redundó en los cambios necesarios para la incorporación automática en el padrón de las personas migrantes con residencia permanente en la ciudad, lo cual supuso un crecimiento exponencial en el Registro de Electores Extranjeros y Electoras Extranjeras.

---

3. El número de establecimientos fue variando: 19 corresponde al número de establecimientos habilitados durante las elecciones de 2015, 2017 y 2019.

4. A lo largo del informe los valores numéricos referidos a la cantidad de población se presentan redondeados.

5. El porcentaje de participación fue variando a lo largo de los años. Para más información consultar: Red de Investigaciones en Derechos Humanos, et. al., (2022).

6. La sanción de un Código Electoral para la Ciudad se encontraba pendiente desde la constitución de la jurisdicción como entidad autónoma. Dentro de los puntos a definir, se incluyó el tema del voto migrante.

7. Para más información consultar "Apuntes para un Código Electoral Diálogo, participación y consenso". <https://buenosaires.gob.ar/gobierno/publicaciones/apuntes-para-un-codigo-electoral-dialogo-participacion-y-consenso>

8. Ingresado con el número 879-J-2018.

## El nuevo Código Electoral

En la actualidad, en la Ciudad de Buenos Aires viven aproximadamente 3 millones de personas de entre las cuales más del 12% son migrantes internacionales. Entre ellas 21,1% provienen de Paraguay, 15,2% de Venezuela, 12,9% de Bolivia y 11% de Perú (Dirección General de Estadísticas y Censos, 2021). La triada inmigratoria tradicional está compuesta por personas provenientes de Paraguay, Bolivia y Perú, siendo la migración venezolana de incorporación más reciente. Esto se ve reflejado en las radicaciones temporarias y permanentes otorgadas en el país entre 2018 y 2021 de las cuales 41% fueron para personas de nacionalidad venezolana (OIM, 2022). En las elecciones de 2019, 20.800 de estas personas migrantes residentes en la ciudad se habían empadronado voluntariamente y 8.900 ejercieron su derecho al voto. En 2021, con la entrada en vigencia del nuevo Código Electoral (2018) el padrón de personas migrantes habilitadas a participar de las elecciones ascendió a 420.000<sup>9</sup>, de las cuales votaron 79.000.

El nuevo Código Electoral de la Ciudad de Buenos Aires establece la incorporación automática al Registro de Electoras Extranjeras y Electores Extranjeros Residentes a aquellas personas migrantes que cumplan con los siguientes requisitos: 1) Tengan la categoría de “residente permanente” en el país en los términos de la legislación de migraciones; 2) Posean Documento Nacional de Identidad de extranjero/a; 3) Conste en su Documento Nacional de Identidad domicilio en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires; 4) No estén incurso/as en las inhabilidades que establece este Código Electoral. Bajo esta nueva modalidad de incorporación al padrón electoral, las personas migrantes representan el 14% del total de la población habilitada a votar.

Entre las personas migrantes empadronadas se identifica que más de la mitad provienen de Bolivia (22%), Paraguay (20%), Perú (15%) y Venezuela (10%), así también, el padrón se encuentra levemente feminizado, con un 54% de mujeres registradas. En cuanto a las edades, el grupo más numeroso (29%) lo constituyen las personas de entre 31 y 40 años. La participación en las elecciones de 2021 fue del 18,7% del padrón de personas migrantes (aproximadamente 79.000 personas), concentrándose la misma en las comunas 8, 7 y 9, en orden decreciente (TSJ CABA, 2021b). Si bien este porcentaje de participación puede interpretarse como bajo, debe tenerse en cuenta el crecimiento del 2000% con el nuevo padrón automático.

El aumento del número de personas migrantes empadronadas conllevó también cambios en la cantidad de centros de votación. En 2021, las personas migrantes se distribuyeron para votar en 1198 mesas, ubicadas en 366 establecimientos.<sup>10</sup> Además, a diferencia de elecciones anteriores en las cuales se votaba en sedes comunales, en estas elecciones las mesas de votación de las personas migrantes (que siguen siendo exclusivas para esta población) se ubicaron dentro de los mismos circuitos electorales y establecimientos de votación que los de la población nacional.

---

9. Existen diversas fuentes que dan diferentes estimaciones acerca de la población migrante residente en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en este caso la estimación de población migrante que brinda la Encuesta Anual de Hogares para 2020 resulta menor que la cantidad de personas migrantes inscriptas en el padrón electoral, esto se debe a que el Tribunal Superior de Justicia actualizaba el padrón con mayor frecuencia de acuerdo a los datos del Registro Nacional de las Personas. Es decir, la diferencia se debe al corte temporal de cada fuente utilizada.

10. Esto fue posible por la articulación entre el Tribunal Superior de Justicia, el Juzgado Federal 1 con competencia electoral y el Gobierno de la Ciudad (TSJ CABA, 2021a).

A pesar de contar con una menor cantidad de obstáculos objetivos, es decir, la normativa es más amplia y tiende a mejorar las condiciones de acceso al voto, la participación aún es limitada. Esto se debe, en parte, a barreras concretas a la accesibilidad que persisten pese al cambio en la normativa. Por ejemplo, se registraron dificultades en la incorporación a los padrones. Tanto para las PASO como para las Elecciones Generales se encontraba habilitada la página web del Tribunal Superior de Justicia (TSJ)<sup>11</sup> donde las personas podían consultar si figuraban en el padrón y, eventualmente, reclamar por errores en el mismo. En ambas elecciones se registran demandas de personas que, cumpliendo con los requisitos (incluso algunas que se habían empadronado y votado en elecciones previas), no figuraban en la actualización de los padrones. Frente a los reclamos, algunas personas fueron incorporadas a los mismos, tal como consta en las Resoluciones Electorales 34/2021, 42/2021 y 46/2021 del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

## La difusión

Desde el momento de la sanción del nuevo Código Electoral se plantea como hipótesis el desconocimiento como uno de los grandes obstáculos objetivos a la participación: qué, cuándo y cómo se vota son preguntas que persisten para muchas personas migrantes. Es por esto que en la nueva normativa queda establecida la necesidad de difundir el derecho: “El Poder Ejecutivo instrumentará, en coordinación con los Organismos Electorales de la Ciudad de Buenos Aires, las medidas generales de capacitación y publicidad con particular referencia a las entidades representativas que agrupen a migrantes y colectividades, que sean explicativas del derecho de los/as extranjeros/as residentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a votar en las elecciones locales” (Art. 11, primer párrafo, Código Electoral).

En esta línea, distintos organismos estatales y no estatales se han ocupado de la difusión del derecho al voto entre la población migrante de la ciudad. La Dirección General de Reforma Política y Electoral perteneciente al Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires por medio del programa “En la Ciudad, Votás”<sup>12</sup> ha llevado adelante una estrategia de difusión territorial y digital. Dentro de la primera se realizaron acciones como: capacitaciones que incluían simulacros de votación a distintas organizaciones; entrega de folletos e información en operativos territoriales del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires y eventos con alta presencia de población migrante; entrega de folletería y material de difusión a organizaciones de migrantes, consulados y locales gastronómicos con alta circulación de personas migrantes. Por otra parte, las acciones digitales incluyeron la creación y difusión de la Guía Electoral Migrante e información sobre las elecciones a través de la página web del Programa, mailing y mensajería instantánea. Además, se realizaron capacitaciones con referentes de organizaciones de migrantes, funcionarios/as estatales e integrantes de consulados y se realizó un video para difundir en redes sociales, en conjunto con la Organización Internacional para las Migraciones (Dirección General de Reforma Política y Electoral, 2022).

---

11. El Tribunal Superior de Justicia era el organismo con competencia electoral en la Ciudad desde el año 2000. Cuando se aprobó el nuevo Código Electoral (ley N.º 6031) se dispuso la creación del Tribunal Electoral (Art. 22), como nuevo organismo con competencia electoral en la jurisdicción. La creación del mismo se concretó el 21 de octubre de 2022 (Acordada del TSJ N.º 48, 2022).

12. Aprobado por la Resolución N.º 48-MGOBGC/17. Con la entrada en vigencia del Código Electoral, se dictó la resolución modificatoria N.º 153-MGOBCG-20 a los fines de adecuar los objetivos del programa a las previsiones del artículo 11 del Código Electoral.

Por otra parte, entre 2016 y 2019, la DGRPOLYE en conjunto con el Registro Civil llevó adelante jornadas de recepción de trámites de empadronamiento. Durante el mes de abril de 2019, también participó de estas jornadas la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. La difusión previa a las jornadas se realizó en común con las juntas vecinales de cada barrio, los trámites receptados en estas ocasiones fueron luego remitidos al TSJ de la Ciudad de Buenos Aires. Asimismo, la Defensoría contribuyó a la distribución de información a través de redes comunitarias de comunicación, radios comunales y envío de material a los consulados de los países con mayor cantidad de personas empadronadas (Red de Investigaciones en Derechos Humanos, *et. al.*, 2022). Además, las organizaciones de migrantes, socio-comunitarias, sindicales y políticas de diversos signos han contribuido al trabajo de difusión y concientización en torno al ejercicio del derecho al voto, tanto por medio del trabajo territorial como a través de las redes sociales.

## La construcción de una cultura político-electoral

En la nueva normativa, la incorporación al padrón de las personas migrantes con residencia permanente en la ciudad se realiza de forma automática. Sin embargo, a diferencia de las personas nacionales, para quienes son migrantes la no emisión del voto no conlleva sanción económica (Artículo 17, Código Electoral, 2018). Esta formulación busca que las personas asuman la participación electoral más como un derecho que como una imposición, fomentando la construcción paulatina de una cultura político-electoral. Experiencias como la de la Provincia de Buenos Aires, jurisdicción en la cual la incorporación al padrón es automática para personas migrantes con DNI, muestran que la participación ha crecido desde el 9% en 2009 hasta el 30% en 2019. Es decir, la incorporación sostenida a lo largo del tiempo y acompañada de un proceso de difusión ha dado como resultado una mayor participación. A su vez, debe notarse que, en la Provincia de Buenos Aires, la no emisión del voto conlleva sanciones económicas y administrativas para quienes no concurren a votar, del mismo modo que sucede con las personas nacionales.

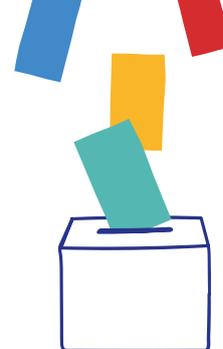
Por otra parte, datos de la Encuesta Nacional Migrante de Argentina-ENMA (Debandi *et. al.*, 2021) muestran que las personas que participan en organizaciones políticas, sindicales y socio-comunitarias tienen más posibilidades de acceder a la participación político-electoral. Esto se debe a un mayor conocimiento sobre este derecho, mayor interés en ejercerlo y menos dificultades o más recursos para sortearlas. Asimismo, entre quienes residen en el país desde hace 10 años o más, la tasa de participación electoral asciende al 50%. En este sentido, se puede decir que el arraigo en el país de destino y el sentido de pertenencia que se crea con el mismo a partir del involucramiento en organizaciones y la participación comunitaria, favorecen el interés en el ejercicio del derecho al voto. Esto se encuentra vinculado con la difusión, es decir, con saber que se tiene determinado derecho para poder ejercerlo, como también con el sentido de pertenencia y representación política. En este sentido, cabe afirmar que existen obstáculos subjetivos que inhiben la participación política de las personas migrantes.

La posibilidad de ser elegidos/as no es un derecho todavía para la población migrante en la Ciudad de Buenos Aires, salvo que adopten también la nacionalidad argentina. Aún se encuentran en tratamiento en la Legislatura de la Ciudad proyectos de modificación de la Ley de Comunas N.º 1777 (2005) que habiliten la elección de personas migrantes como representantes en estas instancias. En relación con esto,

y como se verá posteriormente en el análisis, la demanda de representación y ampliación de los límites de la ciudadanía política se vincula con el interés manifestado en la participación y con nociones como las de “sentirse parte” o “sentirse habilitados/as” para ejercer el derecho al voto.

Por último, se deben considerar las trayectorias personales como parte de las (des)motivaciones para la participación político-electoral. En diversos países de la región, el ejercicio del voto no solo no es obligatorio, sino que también puede ser considerado peligroso debido al contexto socio-político. Estas condiciones de participación en los países de origen deben ser tenidas en cuenta para pensar la construcción de una cultura político-electoral en la Ciudad de Buenos Aires, orientada a lograr mayor cantidad de participación en vistas a la construcción de una sociedad más plural y democrática.

# OBSTÁCULOS OBJETIVOS Y SUBJETIVOS PARA EL EJERCICIO DEL VOTO



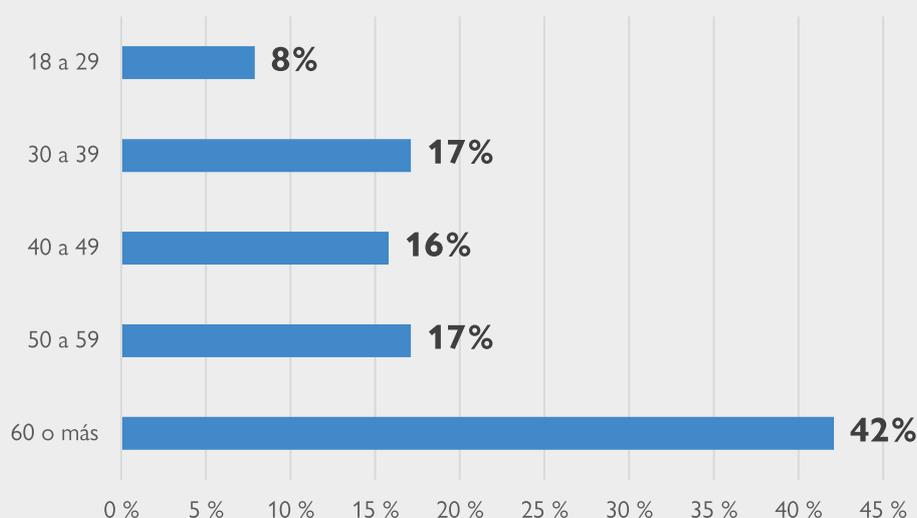
## Análisis exploratorio

### Características demográficas de la muestra

La muestra total está compuesta por 56 encuestas de múltiple opción y 20 cuestionarios semi-estructurados en los cuales se dio espacio a las personas interlocutoras para desarrollar las respuestas. Como se explicó en el apartado metodológico, las respuestas a las encuestas se basan en la disponibilidad de las personas que se acercaron a los puestos de información y consulta del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires en los operativos territoriales. La muestra seleccionada para los cuestionarios, además de basarse en la disponibilidad de las personas, se delimitó intencionalmente en base a las características demográficas de la población migrante de la ciudad y los objetivos planteados para este estudio. En este sentido, las respuestas no pretenden universalizarse al conjunto de las personas migrantes habitantes de CABA, sino que más bien se trata de un estudio exploratorio y singular que permite identificar ciertas problemáticas, desafíos y buenas prácticas en el acceso al voto a partir de la introducción del empadronamiento automático.

### GRÁFICO 1

Composición de la muestra por edades

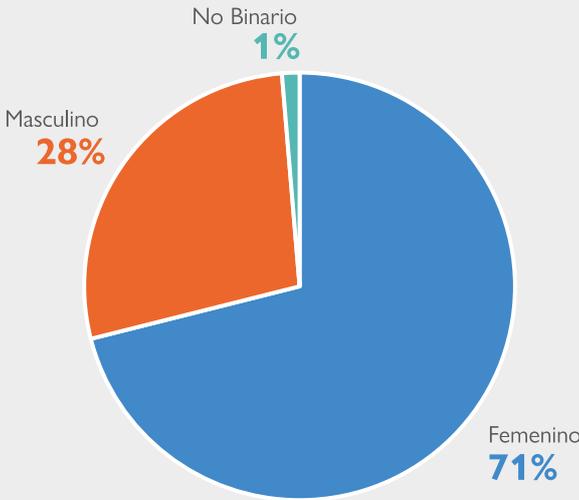


Fuente: elaboración propia en base a encuestas realizadas en los puestos de información y consulta del programa “En la Ciudad, Votás” y cuestionarios semi-estructurados. Los valores porcentuales se presentan redondeados. (N:76 personas)

Con respecto a la composición etaria, en la muestra existe un sesgo a favor de las personas mayores de 60 años que fueron quienes más dispuestas estuvieron a contestar los cuestionarios en los operativos territoriales. También se registra un sesgo por género en favor de la población femenina.

### GRÁFICO 2

Composición de la muestra por género

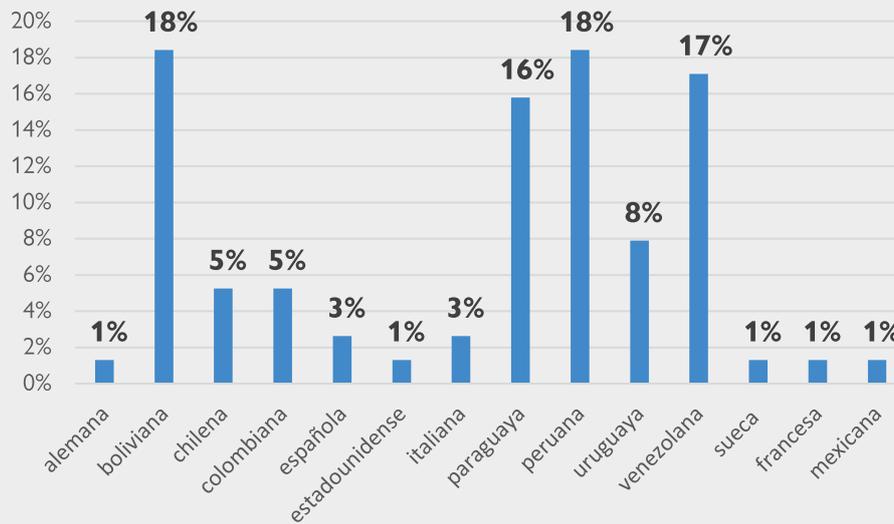


Fuente: elaboración propia en base a encuestas realizadas en los puestos de información y consulta del programa “En la Ciudad, Votás” y cuestionarios semi-estructurados. Los valores porcentuales se presentan redondeados. (N:76 personas)

En cuanto a la nacionalidad, hay una mayor preponderancia de la población proveniente de los países con más representatividad en el padrón electoral: Bolivia, Paraguay, Perú y Venezuela.

### GRÁFICO 3

Composición de la muestra por país de nacionalidad

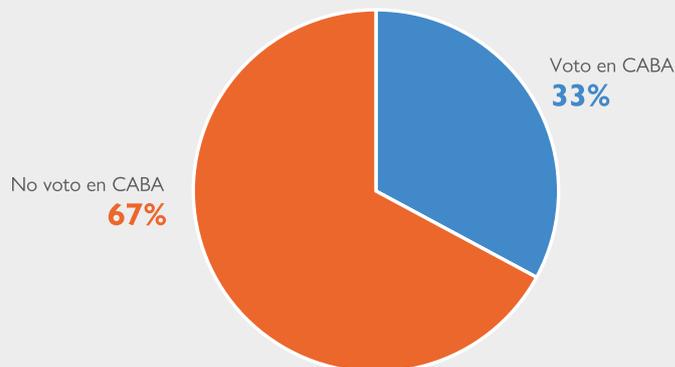


Fuente: elaboración propia en base a encuestas realizadas en los puestos de información y consulta del programa “En la Ciudad, Votás” y cuestionarios semi-estructurados. Los valores porcentuales se presentan redondeados. (N:76 personas)

Con respecto a la participación político-electoral se identifica que el 69% de las personas que componen la muestra han participado de las elecciones hacia su país de origen, ya sea viviendo allá o desde Argentina. Por el contrario, solo el 33% ha votado en las elecciones locales de la Ciudad de Buenos Aires.

### GRÁFICO 4

Voto en las elecciones locales de la Ciudad de Buenos Aires

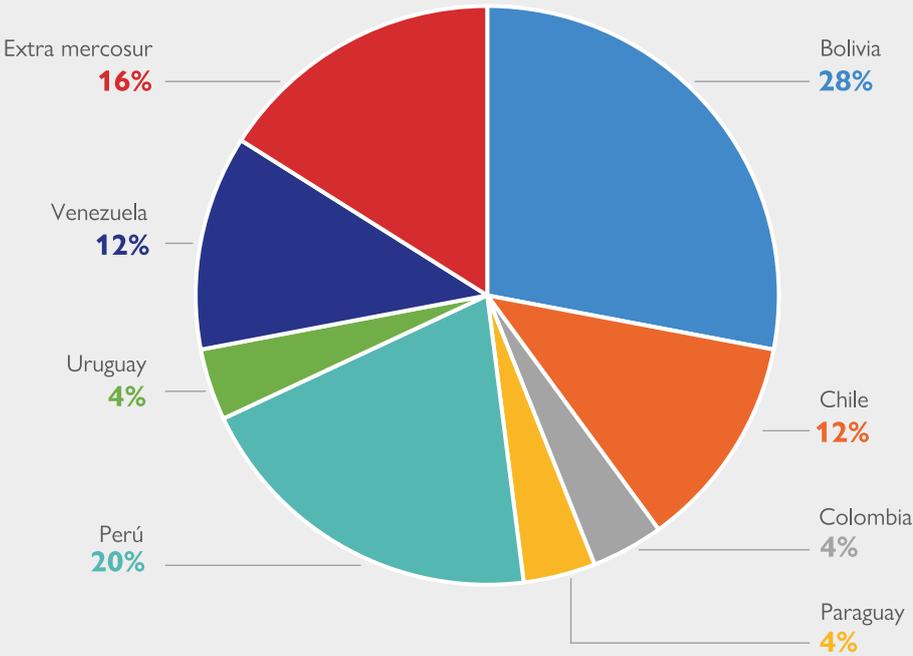


Fuente: elaboración propia en base a encuestas realizadas en los puestos de información y consulta del programa “En la Ciudad, Votás” y cuestionarios semi-estructurados. Los valores porcentuales se presentan redondeados. (N:76 personas)

Entre quienes han votado en la Ciudad de Buenos Aires se registran diferencias por nacionalidad. En la muestra utilizada para este análisis, 88% de las personas participantes provienen de países del Mercosur.<sup>13</sup> Entre ellas, quienes más ejercen el derecho al voto son las personas nacionales de Bolivia, seguidas por las personas provenientes de Perú y, en tercer lugar, Venezuela y Chile. Es interesante notar en el gráfico N° 5 la escasa participación de las personas provenientes de Paraguay, a pesar de constituir el segundo grupo poblacional en importancia numérica en la conformación del padrón electoral y que su representación en la muestra sea similar a la de otros países con alta representación en el padrón. En este sentido, el 90% de las personas paraguayas participantes de las encuestas no han votado en elecciones en CABA.

### GRÁFICO 5

Voto en elecciones locales de la Ciudad de Buenos Aires por nacionalidades Mercosur y extra Mercosur<sup>14</sup>



Fuente: elaboración propia en base a encuestas realizadas en los puestos de información y consulta del programa “En la Ciudad, Votás” y cuestionarios semi-estructurados. Los valores porcentuales se presentan redondeados.(N:25 personas)

13. Según el artículo 23 de la Ley de Migraciones 25.871 las personas provenientes de países del Mercosur, tanto de Estados parte como Asociados, tienen la posibilidad de solicitar la residencia por criterio de nacionalidad, es decir, por provenir de estos países. En la práctica esto genera que las personas nacionales de países de esta región tengan un acceso más sencillo a la residencia permanente, que es condición en CABA para ser incorporadas al padrón automático.

14. Ecuador no se encuentra representado por no haber personas de esta nacionalidad dentro de la muestra.

## Condiciones de accesibilidad

La sanción del nuevo Código Electoral provocó cambios en la conformación de los padrones al establecer la incorporación automática de las personas migrantes con residencia permanente en la ciudad. Esto no solo aumentó el número de personas empadronadas, sino también la cantidad de personas que pudieron efectivamente ejercer su voto el día de los comicios, pasando de 8900 en 2019 a 79000 en 2021. Entre las personas participantes de la muestra, 44% de quienes votaron<sup>15</sup> lo hicieron por primera vez en 2021. En este sentido, ante la pregunta sobre si la incorporación automática al padrón favoreció la participación, una de las personas entrevistadas reflexionaba:

*Yo creo que sí porque por un lado, me enteré, no logro recordar bien cómo, pero me enteré. Llegó por varios... me enteré, lo charlamos, fuimos, votamos. Antes creo que no estaba en nuestro mapa mental, entonces se abrió esa oportunidad. Y además creo que, depende el país, pero si uno accede a ser ciudadano y permanecer creo que participar de la política es importante (Pedro,<sup>16</sup> migrante mexicano, 36 años).*

En este sentido, el cambio en la normativa con respecto al empadronamiento abre la puerta al ejercicio del voto a personas que no habían tenido previamente la participación político-electoral como parte de su “mapa mental”.

En los apartados que prosiguen se analizarán algunas dificultades de accesibilidad que persisten aún con el cambio de normativa, así como el desconocimiento y algunos condicionantes subjetivos que limitaron el ejercicio del voto en las elecciones de 2021.

Tanto en las encuestas como en los cuestionarios se identificaron personas que, aun conociendo la posibilidad de votar e interesadas en hacerlo, no pudieron participar por distintos factores fuera de su control, entre los que se reconocen:

### *No encontrarse en el padrón*

*Yo fui miembro de mesa, estuve en la mesa de los migrantes y el problema era que no salían. En la lista de internet, en la lista para saber dónde votar era como que se trababa, como que no se podía. Entonces la mayoría de las personas estaba como enloquecida buscándose y no encontraba dónde votar, porque como que se saturó o como que lo sacaron, no sé. Algo pasó. Pero hubo muchos de los que querían buscar que no se encontraron (Milagros, migrante peruana, 66 años).*

15. Nota metodológica: cálculo realizado sobre 25 respuestas afirmativas de participación en las elecciones 2021.

16. Los nombres han sido modificados para mantener el anonimato de las personas participantes.

*Pasaron todos los documentos. Al ser automático hubo un cambio, creo que no enviaron toda la información, entonces quedamos fuera y no podemos votar hasta que regularicen eso. Esa es la información que nos dieron cuando nosotros reclamamos (Celia, migrante peruana 60 años).*

La falta de inscripción en el padrón, aún cumpliendo con los requisitos, ocurrió tanto con personas que ya se habían empadronado previamente como con personas que no lo habían hecho. De hecho, varias de ellas reclamaron y fueron atendidas por el Tribunal Superior de Justicia e incorporadas al padrón:

*Sí. Por lo que entiendo, los casos que presentamos aquí ante Tribunales sí, de hecho se acompañó a algunos compañeros y compañeras en el momento de ir a votar por si no aparecían en el padrón para decir “mira, presentamos este caso”, pero no fue necesario, aparecían en el padrón (Carla, migrante colombiana, 27 años).*

En otros casos, los testimonios hablan más bien de reclamos que no fueron atendidos:

*...yo hice el reclamo mío, inclusive lo hice online, me acuerdo que nos facilitaron un link para poder hacer el reclamo online, pero de ahí no recibí ninguna respuesta y todo quedó ahí (María, migrante peruana, 48 años).*

## Canales de consulta y reclamo

La Acordada N.º 5/2021 estableció durante junio de ese año las fechas de reclamo por errores en la incorporación al Padrón Provisorio de Electores Extranjeros respondiendo a lo establecido en los artículos 28 y 29 del Código Electoral (2018)<sup>17</sup> y la Ley N.º 27.631.<sup>18</sup> Sin embargo, para muchas personas migrantes este reclamo implicó algunas dificultades:

17. En el artículo 28 del Código Electoral se establece que “El Tribunal Electoral dispondrá la publicación de los padrones provisorios diez (10) días después de la fecha de cierre del registro para cada elección, en su sitio web y/o por otros medios que considere convenientes, con las previsiones legales de privacidad correspondientes, para ser susceptible de correcciones por parte de los/as electores/as inscritos/as en él. Se deberá dar a publicidad la forma para realizar eventuales denuncias y reclamos, así como también las consultas al padrón provisorio”. En el artículo siguiente se explican, además, los plazos para realizar los reclamos: “Los/as electores/as que por cualquier causa no figurasen en los padrones provisorios, o estuviesen anotados/as erróneamente, tendrán derecho a reclamar tal hecho ante el Tribunal Electoral durante un plazo de quince (15) días corridos a partir de la publicación de aquéllos” (Artículo 29, Código Electoral, 2018).

18. Estableció la modificación de fechas por única vez en contexto de pandemia por COVID-19.

*Porque aparte los reclamos, si no aparecías en el padrón pero tenías los requisitos era todo electrónico. En los barrios populares el wifi es un privilegio, no existe digamos. Entonces, fue también otro desafío para los que hacen el reclamo hacerlo vía un instrumento celular, siempre había que acudir a un lugar que tuviera conectividad. La conectividad es todo un desafío en pandemia y lo fue también para el acceso al voto.*

*[...]*

*Después en un momento dijeron que sea todo presencial, entonces, muchas personas tenían que acercarse en horario oficial que era de diez a dos de la tarde, ahí en Cerrito. Que muchas personas no se acercaban porque era un horario muy corto para aquellos que trabajaban durante todo el día, porque habían cortado lo virtual, era todo presencial en un momento, de los reclamos. Nosotros presentamos una carta de amparo pidiendo que vuelva a ser virtual para aquellos que no pudieran acercarse, que se hiciera doble. Pero bueno, se hizo solamente presencial en el último tramo de la segunda vuelta de la elección por lo que siguieron faltando muchos migrantes de aparecer en el padrón (Miguel, migrante peruano, 30 años).*

Posteriormente a la publicación de los Padrones Definitivos de Electores Extranjeros y Electoras Extranjeras Residentes,<sup>19</sup> las personas podían presentar nuevamente sus reclamos, esta vez de forma presencial (Artículo 33 del Código Electoral) durante diez días corridos. En este sentido, la variación en los canales de reclamo (primero de forma virtual y luego de forma presencial) y los tiempos acotados para establecer los mismos dificultaron el proceso. Sobre todo, para aquellas personas que contaban con menores recursos para acceder a tecnologías y conectividad que les permitiesen consultar los padrones y centros de votación, reclamar por eventuales errores y constatar su enmienda. Asimismo, la exigencia de presencialidad, que generalmente se establece durante los horarios laborales, impidió a algunas personas acercarse al Tribunal.

En el otro extremo se identificaron personas que no figuraban cuando se buscaban a través de la página del Tribunal Superior de Justicia, aunque finalmente, el día de la votación se encontraban incorporadas en el padrón.

*Cuando vi que había cumplido la residencia permanente y me chequé en la página en un link no aparecía. “Ay, no puede ser”, agarré y nada, puse el reclamo, en la misma página te permitía, hice el reclamo como en diciembre de ese año y en enero, febrero de ese año ya estaba adentro del padrón, o sea, no fue tan difícil. Pero sí conozco de personas, de paisanos que les decía que no salían, y cuando llegaban al centro de votación “no, no, pero sí estás habilitado para votar”. Tampoco era que funcionaba del todo de diez la cuestión (Karina, migrante venezolana, 28 años).*

19. El día 13 de agosto para las PASO (Resolución TSJ N.º 32/2021) y 15 de octubre para las Elecciones Generales (Resolución TSJ N.º 44/2021).

Esto se vincula también con algunas fallas técnicas en el sistema el día de los comicios, que se constituyeron en un impedimento a participar:

*El sistema de ver dónde votabas no funcionó ese día, entonces muchos migrantes al no saber dónde votaban, en qué mesa, no iban a votar. Entonces, después se hicieron los reclamos y muchos de los malestares de “no sabía donde ir a votar, no fui a votar”, que es lo que no permitió el desarrollo como se hubiera deseado para los migrantes (Miguel, migrante peruano, 30 años).*

### *Distribución de las mesas*

Una última dificultad de accesibilidad identificada se vincula con la distribución de las mesas y centros de votación. Como se mencionó anteriormente, el crecimiento del padrón de personas migrantes habilitadas a votar hizo necesario incluir un mayor número de centros y mesas de votación y la distribución de las personas “de acuerdo a las distancias entre los domicilios de los/as respectivos electores/as y los lugares dónde funcionarán las mesas receptoras de votos” (Art. 41, Código Electoral). Sin embargo, tanto en las encuestas como en las entrevistas se registró la dificultad de algunas personas de acercarse a votar por la lejanía del centro de votación asignado, o la imposibilidad de encontrar el centro de votación.

*Y otra es que, a veces, te mandan a otro lado o fuera de la zona, que no es en la comuna o donde vos vives, porque en ese momento no hay, el día del voto no hay tránsito fácil, o hay gratis, pero son pocos. Entonces, sin agarrar un taxi, una persona humilde, es difícil de trasladarse a otro lugar donde no corresponde por tu DNI (Norma, migrante boliviana, 30 años).*

En relación con la emisión del voto, prácticamente la totalidad de las personas encuestadas y entrevistadas respondió que el proceso ocurrió sin mayores contratiempos, a excepción de una persona que señaló el faltante de boletas al momento de votar.

— *...me fue bien, hasta me tomé la foto como decía, porque sí, porque nos sentimos muy parte cuando vamos a votar. De hecho el encontrarse en la mesa con el resto de migrantada fue un ejercicio de comenzar a aterrizar que hacemos parte, y de contarse realmente en un espacio donde te sentís reconocido por un Estado.*

— *Las mesas de votación estaban en los mismos espacios que los nacionales.*

— *Sí, estaban en los mismos espacios. Hay solo una mesa solo para personas migrantes y se diferencia por la numeración del documento. Entonces, fue ágil, fue rápido (Conversación con José, migrante colombiano, 35 años).*

## Difusión

Un segundo reto a la participación es el desconocimiento en torno a la existencia del derecho al voto o los medios para ejercerlo. Entre las personas encuestadas en los puestos de información y consulta del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, 89% de ellas afirmaron no haber recibido capacitación ni información relacionada con las últimas elecciones y 54% no conocía la existencia del padrón automático. Entre las personas participantes de la muestra, tanto a través de los cuestionarios como de las encuestas, se registró que 22% de ellas no participaron el día de los comicios porque no sabían que tenían el derecho a votar.<sup>20</sup>

En esta línea, se identificó también desconocimiento sobre qué cargos se pueden votar en las elecciones o cómo es el mecanismo concreto para emitir el voto. Así, cabe destacar como elemento positivo del proceso de difusión la presencia de puestos de información.

*...aplican como puestos de información frente a los centros electorales, sabe aplicar el Gobierno de la Ciudad, por ejemplo, como de consulta antes de pasar a votar. Tienen un programa que se llama de Capacitación Electoral. Entonces, el día de las elecciones frente a cada centro hay una persona del gobierno para hacerte como un pequeño simulacro, orientarte un poco (Gabriel, migrante venezolano, 31 años).*

Por otra parte, varias de las personas que se habían empadronado previamente no supieron dónde tenían que consultar los padrones o no lo hicieron confiando en que iban a estar incorporadas en los mismos. Tampoco se enfatizó en la posibilidad de cambio en los lugares habituales de votación.

*Eso también es importante, la comunicación, hay que trabajar en campañas de concientización. No teníamos ese derecho, del padrón automático, entonces siguen pensando que es así, entonces les cuesta ir e inscribirse. Entonces, habría que hacer una campaña de más información de que pueden votar, de que ahora es automático, no necesitan ir a inscribirse, una campaña de concientización que es un derecho ganado como migrantes, como extranjeros. Y sí, hay conciencia de votación (Celia, migrante peruana, 60 años).*

*Yo quería acotar que hay mucho desconocimiento, las personas no saben, no están enteradas y tal vez que en su largo trayecto de trabajo, de ocupación, no se enteran de las noticias, no están al tanto. Y habría que hacer una campaña para poder concientizar a la gente y que además que se enteren de cómo son las cosas. Nosotros tratamos de reenviar cosas que nos mandan y todo, pero no alcanza, no alcanza. Tendría que ser una campaña con unas frases sencillas y que pueda llegar a cada uno, con un logo que podamos entender todos los migrantes, no solamente peruanos (Milagros, migrante peruana, 66 años).*

20. Nota metodológica: cálculo realizado sobre 62 respuestas.

En este sentido, sería útil orientar la difusión tanto hacia personas que aún no conocen que tienen este derecho, como también hacia quienes ya sabían e incluso participaron en elecciones previas. La información a transmitir refiere a los requisitos para ejercicio del voto, el nuevo sistema de empadronamiento automático, los medios para consultar los padrones y mecanismos de reclamo por errores en los mismos. También, difundir la idea del voto como un derecho que es parte del ejercicio de ciudadanía de las personas habitantes de CABA. El trabajo en conjunto con personas migrantes para la elaboración de materiales con información clara sería una clave para garantizar que la misma cumpla con los objetivos para los cuales es producida.

Cabe destacar que, entre quienes no conocían la posibilidad de votar, se registró interés en el ejercicio del derecho, sobre todo, entre aquellas personas que tienen perspectivas de construir su vida a mediano/largo plazo en Argentina.

— *¿Y acá en Argentina?*

— *No he participado.*

— *¿Sabía que el empadronamiento es automático desde las últimas elecciones, del año pasado?*

— *No, no sabía.*

— *Y sabiendo que tiene la posibilidad, ¿le interesaría votar?*

— *Sí, claro que me interesaría votar.*

— *¿Por qué?*

— *Mirá, para cumplir también, tanto con el derecho que se me ha asignado y también con la obligación de expresar mi parecer en cuanto a lo que es el manejo político, económico, social que se está dando al país (Conversación con Juan, migrante venezolano, 40 años).*

### *El trabajo de las organizaciones*

Respecto a las formas de llevar adelante la difusión y los actores que participan en ella se registra, como ya fue mencionado, el trabajo realizado por agentes estatales como la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y la Dirección General de Reforma Política y Electoral del GCBA. Por otra parte, varias organizaciones de migrantes, políticas, socio-comunitarias y sindicales contribuyen a la difusión del voto en instancias que pueden, o no, encontrarse asociadas a la militancia política.

*Sí, claro, nosotros como organización salimos a difundir el derecho y organizamos actividades con otras organizaciones, y con compañeros y compañeras que tenían más experiencia que nosotros en ese sentido, más en esto de qué se podía votar, podemos votar solo legisladores, podemos votar estos candidatos, no nos podemos presentar a comuneros, o sí, otra cosa es diputado nacional, saber cómo funcionaba. Hicimos simulacros de voto también, estuvo entretenido, ver que tenías que aparecer en el padrón y te van a pasar la boleta... En ese sentido se hizo campaña.*

*[...]*

*Estábamos difundiendo el voto ahí en la villa 1-11-14, volanteando, la gente ni idea de que podía votar, mucho desconocimiento. Entonces era bastante rica la jornada, charlar con un montón de gente, sabíamos que era gente que iba a ir a votar, después no sabíamos por quién iban a votar, también era ese el tema. Pero bueno, la línea era que la gente pudiera votar. Difundimos el voto por varios lugares y participé desde ahí, difundiendo la posibilidad y el derecho a votar, que había que aplicarlo porque era un derecho (Cesar, migrante chileno, 32 años).*

Algunas personas referentes de espacios migrantes enfatizan, además, la necesidad de mayor trabajo y presencia estatal, tanto en acciones directas como también acercando material y capacitación a las organizaciones. En este sentido, se resalta la existencia de herramientas de difusión como la Guía Electoral Migrante<sup>21</sup> o folletería provista por distintas instancias estatales en tanto elementos útiles de consulta.

*Ahora hay una guía, información de esa guía que es muy importante, la presentaron en un taller, pero la guía la tenemos nosotros y no la podemos transmitir. Entonces, es importante que nos proporcionen material para trabajar (Celia, migrante peruana, 60 años).*

Por otra parte, las personas interesadas en la difusión del voto identificaron un obstáculo en la falta de información de las personas de referencia en las comunas en lo que refiere a derechos de la población migrante.

*Si bien muchas organizaciones fuimos a buscar el voto, y fuimos a difundir el derecho al voto y a divulgar cómo se vota, porque en cada país se vota de distinta manera, ese desconocimiento estaba muy empernado. Y, lastimosamente, las comunas que es el primer lugar al que va cada vecino, vecina de la ciudad de Buenos Aires no tenían información concreta de cómo se votaba, dónde se votaba (Miguel, migrante peruano, 30 años).*

21. Este documento puede consultarse en: <https://www.buenosaires.gob.ar/gobierno/en-la-ciudad-votas/guia-electoral-migrante>

En este sentido, sería interesante apuntalar la capacitación en torno al voto migrante hacia funcionarios y funcionarias estatales, sobre todo, aquellas personas que trabajan en contacto con la población migrante en los espacios barriales o comunales.

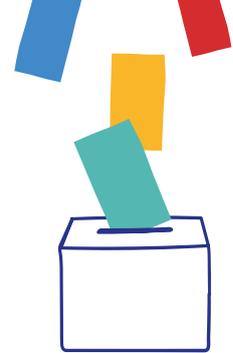
Respecto al abordaje territorial realizado por actores estatales y no estatales, algunas de las personas entrevistadas que conocen que tienen derecho a votar y que han participado de organizaciones, pero que en la actualidad no se encuentran participando, comentaron en relación con el trabajo llevado adelante en los barrios de menores recursos:

*Creo que se necesita trabajo con organizaciones, y trabajo político en torno a los derechos de los migrantes. Que en este momento existe, pero solo en estratos muy bajos, por ejemplo, en las villas. Ahí sí hay trabajo migrante y se apela a una cierta migración también. Pero otros estratos migrantes no, no están organizados. Hay poca construcción de eso (Felipe, migrante chileno, 36 años).*

*Los profesionales, o los empresarios, o los emprendedores muy pocas veces se involucran políticamente. Si se habla de voto migrante no se está hablando de la totalidad del voto migrante. [...] hay un estrato, un estrato migrante que está totalmente virgen y que no ha sido concientizado con respecto a la política emergente o existente ya en Buenos Aires. Porque somos los extranjeros que estamos ocupados trabajando en el día a día y que no tenemos el tiempo de sentarnos en una mesa de propuesta política o social. Nuestras necesidades son otras, que tenemos que pagar los impuestos, que tenemos que pagar el alquiler, que llegar a fin de mes, pagar a la gente, pagar el AFIP, todo (María, migrante peruana, 48 años).*

En este sentido, se puede continuar con el abordaje territorial, al tiempo que se amplía la convocatoria de participación a través de otros medios, por los cuales la información puede llegar a la población que se encuentra más dispersa geográficamente. Varias de las personas participantes de la muestra, que no participaban de organizaciones y se enteraron acerca de la posibilidad de votar, no recuerdan por qué medio les llegó esta información. Aun así, se enfatiza en las redes sociales y medios de comunicación masivos como la televisión, la radio y la publicidad gráfica en la calle en tanto herramientas útiles para llegar a más población. A su vez, entre las personas que contestaron las encuestas, 50% de ellas afirman haberse enterado por familiares, amistades, personas conocidas, o medios de comunicación. En este sentido, la circulación de información en términos del “boca a boca” es un medio importante para llegar a más personas.

## CULTURA POLÍTICO-ELECTORAL



Tal como quedó reflejado al principio del apartado, casi el 70% de las personas participantes de la muestra ha participado en las elecciones de su país de origen. Es decir, que la participación político-electoral se encuentra vinculada, tanto en el imaginario como en la práctica, al país de nacimiento. Es por esto que, cuando se piensa la participación de las personas migrantes en Argentina, específicamente en la Ciudad de Buenos Aires, se deben considerar dos cuestiones: por una parte, las condiciones de participación en el país de origen y, por otra, la inserción de las personas migrantes en la sociedad de destino. Ambos aspectos son necesarios para identificar los obstáculos subjetivos a la participación político-electoral.

En el primer caso se debe considerar que, en algunos países, la participación político-electoral se encuentra desvalorizada o no es posible.

*...en Chile hay una cultura política-electoral como muy débil, no hay una tradición electoral tan fuerte como puede haber acá. Los padrones de participación antes de esta elección que fue como muy histórica, antes eran de máxima el 40%, 50%. Muy poca participación. Entonces medio que en ese contexto nunca me interesó el votar, votar era como... nunca me interpeló. Mi familia, capaz votaba mi viejo, mi hermana, mi mamá, no había mucho esa cultura. Y después me vine muy chico acá, arrastraba esa cuestión, entonces nunca me interesó. No tenía claro en ese tiempo si podía votar o no. Y también fue loco transitar esto de sentirlo como un derecho. Vos decís, bueno, vengo de afuera, no tengo que opinar. Para mí, eso te pesa bastante cuando uno migra, que siente que tiene que ganarse el derecho a piso y se tiene que privar de ciertas cosas por no molestar ni estorbar. Era algo super pesado ahí (Cesar, migrante chileno, 32 años).*

En este caso, el desinterés en la participación política puede vincularse a “no sentirse parte” o sentir que la participación electoral “no es para uno/a” por no ser local. Este sentido de pertenencia y “autorización” para participar se relaciona, en parte, con el proceso de arraigo de las personas migrantes en el país. Siguiendo la tendencia ya identificada en la Encuesta Nacional de Migrantes en Argentina (Debandi, et. al., 2021), entre las personas participantes de la presente investigación que forman parte de organizaciones políticas, barriales, sindicales o socio-comunitarias, 63% participaron de las elecciones de 2021.<sup>22</sup> En el mismo sentido, entre las personas a quienes se aplicaron los cuestionarios que no votaron, la mitad de ellas llevan 5 años o menos de residencia en el país. Por el contrario, entre quienes sí votaron, más de la mitad llevan 10 o más años de residencia en Argentina.

Por otra parte, el proceso de arraigo y sentido de pertenencia con respecto al país de destino se puede vincular con los espacios en los cuales las personas migrantes son efectivamente incluidas y habilitadas a participar.

<sup>22</sup>. Nota metodológica: calculo realizado sobre 28 respuestas.

*Somos una sociedad racista, por la misma crianza que hemos tenido, entonces, venimos luchando también con eso. Pero con respecto a la amplitud de derechos, muchas organizaciones, y muchos espacios gremiales, políticos y no políticos, han definido y han decidido tener un espacio migrante. Ya sea porque ha sido una demanda de territorio o para dar las discusiones más amplificadamente tienen que tener un lugar migrante. Hoy por hoy, casi el 90% de espacios que quieren discutir política o quieren hablar sobre algún tema tienen que tener un lugar migrante en sus organizaciones, en sus espacios, en sus asambleas (Miguel, migrante peruano, 30 años).*

Esta inclusión en espacios comunitarios y políticos implica un ejercicio de ciudadanía cotidiana que se ve reforzado con la posibilidad de participar a través del voto. A su vez, el voto se trata de una posibilidad institucionalizada para que las personas migrantes, en tanto ciudadanas, puedan apoyar o rechazar a los candidatos y espacios políticos con los cuales se sienten (o no) representadas, limitando también los comportamientos discriminatorios y xenófobos de parte de estos mismos espacios (Penchaszadeh y Rivadeneyra Palacios, 2018).

En línea con lo anterior, aparecen dos demandas concretas de ampliación de la ciudadanía política por parte de las personas entrevistadas: la posibilidad de ser elegidas como representantes en el ámbito local y de elegir representantes en el ámbito nacional. La posibilidad de ser elegidas como representantes debe definirse jurisdicción a jurisdicción. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires se ha presentado un proyecto de ley en la Legislatura para modificar la Ley de Comunas N.º 1777 (2005) y habilitar el voto pasivo en este ámbito.

*Choca un poco como que puedes elegir pero no puedes ser elegido. Y poder ser elegido no solamente por tu condición de migrante, lo ratifico como condición de vecino, que quizás puedas aportar algo, pero que siempre igual puedes representar una idea que abarque a ese sector que no está participando. Porque la pregunta que nos tenemos que hacer, si es por motivación, es por qué ese sector no está participando. Si hay un sector que no está participando es porque las ideas de los que están aspirando no les llegan, hay algo que falta que es motivación... Entonces, quizás sí puedas dejar que personas que entienden lo que esos mismos electores entienden porque también estuvieron en una situación de migrar, y entienden lo que quizás esos electores quieren que se construya como ciudad, como país. Eso puede generar motivación (Gabriel, migrante venezolano, 31 años).*

En este caso, la representación por parte de una persona con ideas similares que podría ser migrante por haber compartido, justamente, la experiencia migratoria, es presentada como parte de aquello que motivaría a participar en las elecciones a través de voto. Al mismo tiempo, la idea de ser vecinos/as de la ciudad, de residir, habitar en ella, habilita la necesidad de querer construir un espacio que se visualiza como propio.

*Yo me había presentado, supuestamente yo iba a ser comunera, de la comuna 3 y al final me dijeron que no podía participar, por más que tenía la permanencia en el país, necesitaba tener la nacionalización. Entonces ese era el requisito indispensable para poder formar parte de las elecciones en aquel entonces. Se me fue de la mente cómo se llamaba ese lugar donde hicimos un pedido... más sin embargo, en la provincia sí, en la provincia sí podían presentarse, inclusive podían votar. Desde allí yo ya como que vengo más o menos viendo cómo iba el tema de las elecciones acá en CABA (María, migrante peruana, 48 años).*

La experiencia de presentarse a participar y no poder hacerlo por no ser nacional aparece en este caso como un factor que desmotiva la participación. Además, se introduce el tema de la nacionalización como requisito administrativo que lleva cierto tiempo y que pone en juego la subjetividad de las personas al adquirir una nacionalidad distinta de la del Estado-nación de procedencia.

Por otra parte, y a diferencia de la demanda anterior, la posibilidad de voto en el ámbito nacional requiere la modificación del Código Electoral Nacional (Ley N.º 19.945). Se trata, asimismo, de una demanda de largo plazo compartida con organizaciones de migrantes de distintas jurisdicciones del país, que se ha materializado en la campaña “Aquí vivo, Aquí voto” y es demandada cada año en el Encuentro Nacional de Líderes Migrantes.<sup>23</sup>

*Me parece que, si bien existen condiciones o requisitos para poder ejercer tu derecho al voto a nivel local, no estaría mal la posibilidad de hacerlo a nivel nacional porque nosotros terminamos siendo parte de la sociedad, parte de la cultura de la ciudad, formamos parte de Argentina. Hoy yo siento Argentina como mi casa, de hecho, estoy tramitando mi ciudadanía. Entonces es, bueno, pero por qué para pagar impuestos, para cumplir con mis obligaciones para eso sí soy tratada como ciudadana argentina y soy tratada igual, pero para poder elegir quien va a destinar el rumbo del país no puedo (Karina, migrante venezolana, 28 años).*

A pesar del avance en materia de derechos, en la imposibilidad de ejercer el voto en el ámbito nacional aparece la idea de una ciudadanía “trunca”. Ser ciudadana/o “para algunas cosas y no para otras” sitúa a las personas frente a una contradicción en torno a sus derechos y obligaciones en el país.

23. El Encuentro Nacional de Líderes Migrantes en Argentina es organizado por la Red Nacional de Líderes Migrantes, la cual convoca a un conjunto de organizaciones de migrantes de diversas provincias de Argentina que se reúnen para debatir y pronunciarse en torno a temas que los/las convocan.

Llegado este punto se debe notar que, dejando de lado las imposibilidades de acceder a la participación electoral y el desconocimiento sobre el derecho, el interés en participar manifestado por las personas migrantes puede ser considerado bastante alto. Entre las personas que respondieron a las encuestas en los puestos de información y consulta del GCBA 11% no estuvieron interesadas en ejercer el derecho al voto.<sup>24</sup> Entre quienes respondieron a los cuestionarios, solo una persona explicó no encontrarse interesada en la participación política, aunque afirmó que lo haría de existir multas.

Al indagar sobre el tema de la falta de sanciones para las personas migrantes por no votar, apareció la reafirmación del voto como un derecho y la necesidad de ejercicio del mismo como parte de su presencia en el país. Incluso, se identificó la falta de sanción con la no obligatoriedad, característica que puede entenderse como discriminación hacia las personas migrantes, en tanto se trata de una participación que se sugiere, pero no se demanda.

*Por qué colocar esas categorías de que para unos es obligatorio si realmente el ejercicio de comenzar a construir un sujeto político es para todos. Vuelvo y te digo, es como que mando un mensaje: “ah, bueno, te doy un derecho pero no me importa realmente si lo ejerces o no”. Porque la matriz de eso, es porque sos extranjero y tu opinión es de segunda clase, o sos un ciudadano de segunda. Yo opino que está muy mal orientado, que debería ser modificado, que debería exigírsele a cualquier persona que haga parte del territorio y que tenga, de acuerdo al requisito que se quiera hacer, que tenga que participar en las decisiones de país y que tenga esa propia parte de: “vos votás, tenés que hacerte cargo de un montón de situaciones que adquirés también cuando vas a votar”. Y es precisamente bancarte el proyecto de país que decidiste, y de las políticas que vienen con ello. Entonces, hay como un desprendimiento de que si vos sos migrante es una opinión que si está bien, si no está no pasa nada. Es otra vez el mismo mensaje invisibilizador y de otra ciudadanía de categoría segunda que nada, realmente en el fondo no interesaría para el proyecto de país. Entonces, esos discursos de fondo son problemáticos en una sociedad que yo veo que está mucho más avanzada (José, migrante colombiano, 35 años).*

Se registra entonces la sensación de ser un/a “ciudadano/a de segunda categoría”, y la contradicción entre las obligaciones que se deben cumplir y los derechos habilitados. Al mismo tiempo, aparece la idea de “hacerse cargo” a través del voto del rumbo político del país en el cual se reside y, en muchos casos, se traza un proyecto de vida a largo plazo. Es decir, el voto forma parte de la construcción de ciudadanía y es visualizado, además, como una herramienta de construcción y transformación de la realidad.

---

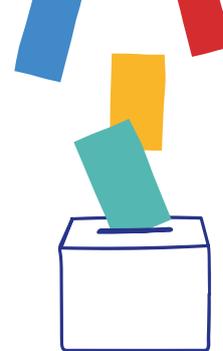
24. Nota metodológica: este cálculo se hizo sobre 42 respuestas.



*Prácticamente te dicen, opcional, pero a mí me parece un derecho, porque uno también trabaja acá, contribuye acá, entonces tiene el derecho de reclamar y exigir que personas tienen que dirigir el país. Eso es lo que yo pienso. Y a veces yo lo digo eso. A ellos, como que te dicen, pero prácticamente, como ustedes están acá y viven acá, trabajan acá, contribuyen, tienen derecho a votar también. Hay personas cerradas que no votan, porque como no pagan multa, pero igual, la mayoría no, la mayoría es consciente porque tienen hijos y quieren una mejora para los hijos, más adelante (Marta, migrante peruana, 61 años).*

La participación política a través del voto aparece en este testimonio como proyección hacia el futuro. Es por esto que resulta significativo tener en cuenta los procesos de arraigo y construcción del sentido de pertenencia al país y la ciudad, en vistas a generar una cultura político-electoral que rompa los límites de la ciudadanía solo con base en la nacionalidad, para avanzar hacia una ciudadanía vinculada a la residencia.

# CONCLUSIONES



La implementación del empadronamiento automático para personas migrantes con residencia permanente en la Ciudad de Buenos Aires ha facilitado el acceso a la participación política incrementando el número de personas que se acercan el día de los comicios a ejercer su derecho al voto. Aún con esta mejora en la normativa, persisten desafíos tanto objetivos como subjetivos que dificultan o impiden el ejercicio político-electoral, sobre los cuales se podría continuar trabajando en vistas a lograr una mayor participación. A lo largo de este informe se abordaron algunos de estos retos y condicionamientos.

1

## En primer lugar, las condiciones de accesibilidad:

- La inclusión en los padrones como proceso que, por errores en la cruce de datos, dejó fuera tanto a personas que ya se habían empadronado previamente como a otras que no lo habían hecho;
- Canales de consulta que por momentos no funcionaban, principalmente el día de la elección, y canales de reclamo no del todo claros y, sobre todo, inaccesibles para quienes no poseen tecnologías y conectividad adecuada;
- Distribución de los centros de votación que, en algunos casos, obligaron a las personas a trasladarse a otra comuna.
- Se registra como elemento positivo el funcionamiento adecuado de las mesas de votación, es decir, solo una persona participante de este estudio mencionó que se registró faltante de boletas. Adicionalmente, no se registraron irregularidades en el proceso.

2

## En segundo lugar, la difusión:

- Se identifican como positivos los procesos de difusión territoriales y digitales llevados adelante por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires y la Dirección General de Reforma Política y Electoral del GCBA;
- Se registra la construcción de materiales de difusión como acción útil a los fines de difundir el derecho;
- Aparece el desafío de trabajar en conjunto con las organizaciones, quienes también realizan procesos de difusión, para la elaboración de materiales con mensajes claros y colaborar en el proceso de replicación de la información;
- A través de los cuestionarios aplicados, se identifica como desafío apuntar los mensajes tanto a personas que aún no conocen el derecho como también reforzar la comunicación con aquellas que sí lo conocen, para explicar las nuevas condiciones de participación;

### 3

- Se identifica como desafío la necesidad de continuar con el trabajo territorial, al tiempo que se dirige la información a la población migrante más dispersa geográficamente, a través de medios de comunicación masivos y redes sociales.

#### **En tercer lugar, la construcción de una cultura político-electoral:**

- Se deben considerar las experiencias de participación electoral en los países de origen como parte de los condicionantes a la participación;
- Los procesos de arraigo y construcción de sentido de pertenencia con el país y la ciudad contribuyen al interés en la participación electoral. Así, las personas que forman parte de organizaciones y aquellas con más años de residencia tienen más posibilidades de ejercer el derecho al voto. Este es, a su vez, un mecanismo institucional significativo a los fines de que las personas migrantes, en tanto ciudadanas, puedan apoyar o rechazar determinados proyectos políticos del país en el cual residen;
- Las demandas de ampliación de la ciudadanía política de las personas migrantes se orientan en dos sentidos: posibilidad de ser elegidas como representantes en el ámbito local y posibilidad de elegir representantes en el ámbito nacional. En el primer caso, algunas personas consideran que la posibilidad de ser representantes motivaría la participación. En el caso de la elección de representantes en el ámbito nacional, esta demanda aparece como la consecución lógica del voto en el ámbito local;
- La falta de sanciones por la no emisión del voto, entendida como no obligatoriedad, puede ser vista como una forma de discriminación e, incluso, desalentar la participación.

Entre las preguntas que no han sido abordadas o solo han sido parcialmente retomadas en este informe sobre las que se podría continuar indagando se identifican:

- La falta de emisión de voto de las personas paraguayas participantes de esta muestra (el 90% de las personas encuestadas para esta investigación no concurrió a los comicios), recordando que se trata del segundo grupo por nacionalidad en cantidad de votantes y que su representación en esta muestra coincide con la de nacionalidades con similares porcentajes de participación en el padrón. Muchas de las personas paraguayas que no participaron de los comicios afirmaron no encontrarse en el padrón (aunque no queda claro si esto se debe a un error administrativo u otros motivos), así como desconocer el derecho a votar;
- El análisis de los niveles de participación por comunas, en relación a la cantidad de personas migrantes residentes, podría arrojar algunas pistas en relación al proceso de difusión y las herramientas y medios a utilizar para abordarlo.
- En relación con lo anterior, se podría indagar en torno al interés expresado en la participación político-electoral en correlación con las condiciones socio-económicas de la población, su nivel de escolaridad u ocupación.

## RECOMENDACIONES



A partir del análisis presentado se formulan las recomendaciones subsiguientes, tanto para el Tribunal Electoral y organismos con competencia electoral en la Ciudad de Buenos Aires, como también para la Dirección General de Reforma Política y Electoral del Gobierno de la Ciudad. Estas últimas, particularmente, se encuentran orientadas a lograr un mejor alcance y accesibilidad de los contenidos y herramientas de difusión desarrollados bajo el programa “En la Ciudad, Votás”.

### **Al Tribunal Electoral y organismos con competencia electoral en la Ciudad de Buenos Aires:**

- Adoptar las medidas pertinentes y celebrar los acuerdos que sean necesarios con los organismos públicos competentes, a fin de incluir en el Registro de Electoras Extranjeras y Electores Extranjeros Residentes a todas las personas migrantes que cumplan con los requisitos para ejercer su derecho al voto;
- Habilitar canales de reclamo por falta de (o errores en) la incorporación al Registro de Electoras Extranjeras y Electores Extranjeros Residentes accesibles para la mayoría de la población. Estos deberían contemplar la existencia de instancias tanto virtuales como presenciales. En el caso de estas últimas, y en relación con las correcciones a los Padrones Definitivos (Artículo 33, Código Electoral) es importante que se desarrollen en horarios amplios y, en la medida de lo posible, en algunos momentos por fuera de los horarios laborales principales.
- Ajustar el funcionamiento de las instancias virtuales de consulta y reclamo de modo que se garantice su funcionamiento durante las fechas establecidas para realizar correcciones, tanto como el día de los comicios.
- Trabajar en conjunto con la Dirección General de Reforma Política y Electoral del GCBA para informar acerca de los canales de consulta y reclamo, a través de medios oficiales y con tiempo suficiente para que la población conozca dichos canales.
- Reforzar el trabajo conjunto con la Justicia Federal, el Gobierno de la Ciudad y demás actores involucrados en la distribución de las personas electoras en centros y mesas de votación a fin de cumplir con lo dispuesto en el artículo 41 del Código Electoral.

## **A la Dirección General de Reforma Política y Electoral del Gobierno de la Ciudad:**

- Utilizar las redes sociales oficiales del Gobierno de la Ciudad para comunicar sobre el derecho al voto (qué autoridades se eligen, consulta de padrones, forma de votación, etc.).
- Reforzar la comunicación relacionada con el voto migrante desde espacios como canales de aire y propaganda gráfica en la vía pública, sobre todo, en zonas de alta circulación cotidiana como subtes y trenes. Esta medida tiene como principales destinatarias a las personas migrantes, pero también buscaría contribuir al conocimiento general de la población en relación con los derechos políticos de las personas migrantes residentes en la ciudad. La información brindada debería contemplar las diferencias entre el ejercicio del voto de la población nacional y migrante.
- Reforzar el trabajo ya iniciado de difusión de información en los consulados, así como en centros gastronómicos, recreativos y espacios con alta concurrencia de población migrante.
- Continuar trabajando conjuntamente con el Registro Civil y la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires en operativos territoriales de difusión del derecho al voto. En la misma línea, promover acuerdos para que representantes de la justicia electoral accedan a los operativos territoriales, a fin de facilitar el proceso de información en torno al derecho al voto y habilitar canales directos de reclamo en caso de errores en el proceso de empadronamiento.
- Realizar una convocatoria pública a organizaciones de migrantes, difundida a través de los medios oficiales del Gobierno de la Ciudad, para continuar el trabajo conjunto de difusión del material de capacitación. Esto debería incluir la entrega de material tanto digital como analógico para favorecer la replicación de la información.
- Continuar con la capacitación a funcionarios/as argentinos/as enfocando, sobre todo, en trabajadores/as y referentes de diferentes espacios barriales y sedes comunales. Así también, reforzar las capacitaciones a referentes de organizaciones de migrantes a fin de contribuir a replicar la información.
- Promover la modificación de la Ley de Comunas N.º 1777 (2005) para incorporar en ella la posibilidad para las personas migrantes de ser elegidas como representantes a nivel comunal.
- Se sugiere continuar indagando acerca de la necesidad de incorporar (o no) sanciones por el no ejercicio del voto para la población migrante, a fin de situar derechos y obligaciones en pie de igualdad con la población nacional.
- Continuar con la aplicación de las encuestas sobre voto migrante en los operativos territoriales del Gobierno de la Ciudad, a fin de sumar información sobre la participación política de la población migrante, el proceso de difusión del derecho al voto, dificultades y desafíos de cara a futuras evaluaciones y análisis.

# BIBLIOGRAFÍA



## **Courtis, C. y A.P. Penchaszadeh**

2015 El (im)posible ciudadano extranjero. Ciudadanía y nacionalidad en Argentina. *Revista SAAP*, Vol. 9, Núm. 2, págs. 375 a 394.

## **Debandi, N.; J. Nicolao y A.P. Penchaszadeh**

2021 *Anuario Estadístico Migratorio de Argentina 2020*. RIOSP-DDHH, CONICET, Buenos Aires.

## **De Lucas, J.**

2006 La ciudadanía basada en la residencia y el ejercicio de los derechos políticos de los inmigrantes. *Cuadernos electrónicos de filosofía del derecho*, Vol. 13, págs. 1 a 51.

## **Dirección General de Estadísticas y Censos**

2021 *La inmigración en la Ciudad de Buenos Aires. Año 2020 [Informe de resultados]*. Ministerio de Hacienda y Finanzas, Buenos Aires.

## **Dirección General de Reforma Política y Electoral**

2022 *Informe Final 2021. En la Ciudad, Votás*. Dirección General de Reforma Política y Electoral-Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Buenos Aires.

## **Ministerio de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires**

2016 *Apuntes para un Código Electoral Diálogo, participación y consenso*. Ministerio de Gobierno Subsecretaría de Reforma Política y Asuntos Legislativos Dirección de Reforma Política y Electoral, Buenos Aires.

2018 *Código Electoral (N° 4; Observatorio de Reforma Electoral)*. Ministerio de Gobierno Subsecretaría de Reforma Política y Asuntos Legislativos Dirección General Reforma Política y Electoral, Buenos Aires.

## **Organización Internacional para las Migraciones (OIM)**

2022 *Panorama de movimientos y radicaciones otorgadas en la República Argentina (2018-2021)*. Organización Internacional de las Migraciones, Buenos Aires.

## **Pacecca, M. I.**

2017 Electores extranjeros en la Provincia de Buenos Aires. La regulación del derecho al voto en los siglos XIX, XX y XXI. *Revista Temas de antropología y Migración*, Vol. 8, Edición Especial 2016 - 2017, págs. 41 a 68.

## **Penchaszadeh, A. P., y L. Rivadeneyra Palacios**

2018 Debates actuales en torno del voto migrante en la Ciudad de Buenos Aires. *Revista Estado y Políticas Públicas*, Vol. 11, págs. 165 a 190.

## **Red de Investigaciones en Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo CABA, y Red de Derechos Humanos del CONICET**

2022 *Informe diagnóstico sobre las dinámicas de participación político-electoral de la población migrante residente en la CABA en las elecciones de 2021.* Red de Investigaciones en Derechos Humanos, Defensoría del Pueblo CABA, y Red de Derechos Humanos del CONICET, Buenos Aires.

## **Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- TSJ CABA**

2021a *Acta Acuerdo TSJ, JFE y PE.* TSJ, Buenos Aires.

## **Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires- TSJ CABA**

2021b *Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.* Puede consultarse en: <https://www.eleccionesciudad.gob.ar/2021/>

## Normativa

Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (10 de octubre de 1996). Puede consultarse en: [http://www.infoleg.gob.ar/?page\\_id=166](http://www.infoleg.gob.ar/?page_id=166)

Ley N.º 334. Registro de Electoras Extranjeras y Electores Extranjeros de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (21 de febrero de 2000). Puede consultarse en: <https://acortar.link/zORbP4>

Ley N.º 6031. Código Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (25 de octubre de 2018). Puede consultarse en: <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/442076>

Ley N.º 25871. Ley de Migraciones (20 de enero de 2004). Puede consultarse en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/92016/texact.htm>

Ministerio de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

2017 Resolución N.º 48/2017 (13 de marzo de 2017). Puede consultarse en: <https://acortar.link/zVZc0m>

Ministerio de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

2020 Resolución N.º 153/2020. (17 de abril). Puede consultarse en: <https://boletinoficial.buenosaires.gob.ar/normativaba/norma/518040>

Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

2021 Acordada del TSJ N.º 5. (4 de junio). Puede consultarse en: <https://acortar.link/0bs4G3>

2021 Acordada del TSJ N.º 48. (28 de octubre). Puede consultarse en: <https://acortar.link/JijesF>

2021 Resolución N.º 32/2021. (11 de agosto). Puede consultarse en: <https://acortar.link/CENkRc>

2021 Resolución N.º 34/2021. (30 de agosto). Puede consultarse en: <https://acortar.link/MhYpO3>

2021 Resolución N.º 42/2021. (28 de septiembre). Puede consultarse en: <https://acortar.link/6iTmtl>

2021 Resolución N.º 44/2021. (13 de octubre). Puede consultarse en: <https://acortar.link/bd6mQc>

2021 Resolución N.º 46/2021. (28 de octubre). Puede consultarse en: <https://acortar.link/S6QZCg>



## ANEXO 1

Muestra de población a la cual se aplicó el cuestionario semi-estructurado

<b>TOTAL MUESTRA: 20</b>	
<b>Sí votaron: 11</b>	<b>No votaron: 9</b>
Mujeres: 5	Mujeres: 5
Varones: 5	Varones: 4
NB:1	
Bolivia: 2	Bolivia: 1
Colombia: 1	Colombia: 1
Chile: 2	Paraguay: 2
Perú: 4	Perú: 3
Venezuela: 1	Venezuela: 2
México: 1	

## ANEXO 2



Acceso al voto y a la posibilidad de ser elegidos/as según provincia y jurisdicción. Población migrante.

Provincia	Padrón	Jurisdicción en la que pueden votar	Jurisdicción en la que pueden ser elegidos/as*
CABA	Automático	Jefe/a de Gobierno Legisladores/as y Comuneros/as	No habilitados
Santa Cruz	No automático	Municipal	Municipal
Tierra del Fuego	No automático	Municipal	No habilitados
Río Negro	No automático	Municipal	No habilitados
Neuquén	No automático	Municipal	Municipal
Chubut	No automático	Municipal	Municipal
Buenos Aires	Automático	Municipal y provincial	Municipal
Jujuy	No automático	Municipal	Municipal
Misiones	No automático	Municipal	Municipal
Formosa	No existe la posibilidad de votar ni de ser elegidos/os		
Mendoza	No automático	Municipal	Municipal
Salta	No automático	Municipal	Municipal
Córdoba	No automático	Municipal y provincial	Municipal
San Luis	No automático	Municipal	No habilitados
Santa Fe	Automático	Municipal	Municipal
La Pampa	No automático	Municipal	No habilitados
La Rioja	No automático	Municipal y provincial	Municipal
San Juan	No automático	Municipal	Municipal
Corrientes	No automático	Municipal	Municipal
Entre Ríos	No automático	Municipal	No habilitados
Tucumán	No automático	Municipal y provincial	Municipal
Chaco	No automático	Municipal	Municipal
Catamarca	No automático	Municipal	Municipal
Santiago del Estero	No automático	Municipal	No habilitados

\* Según revisión de la Ley Orgánica de Comunas y Municipalidades de cada provincia. La posibilidad de elección refiere a cargos legislativos en el ámbito municipal, es decir, como concejales. En algunos casos, la posibilidad no se encuentra planteada de forma explícita sino que, simplemente, no se niega.

El hecho de que aparezca mencionada en la normativa la posibilidad de ser elegidas, no significa que las personas migrantes tengan habilitado, en la práctica, este derecho. En algunos casos, las Cartas Orgánicas municipales contradicen la posibilidad expresada en la Ley de Comunas, introduciendo la necesidad de “ser argentino nativo o naturalizado” para poder ser elegida/o.

En algunos casos, los requerimientos para ser elegido/a se presentan bajo la fórmula “ser ciudadano argentino”, lo cual puede derivar en una interpretación ambigua de acuerdo a la definición de ciudadanía desde la cual parta el análisis.

Se requiere más investigación para avanzar en el conocimiento en torno a las posibilidades de participación efectiva de las personas migrantes en cada jurisdicción.





---

En la Ciudad,  
**votás**

---

