

VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social. Sección de Antropología Social. Instituto de Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires, 2013.

Experiencias políticas de migrantes en países receptores: la construcción del "voto extranjero" para el caso de la Ciudad de Buenos Aires.

FERNANDEZ BRAVO Ezequiel.

Cita:

FERNANDEZ BRAVO Ezequiel (2013). *Experiencias políticas de migrantes en países receptores: la construcción del "voto extranjero" para el caso de la Ciudad de Buenos Aires*. VII Jornadas Santiago Wallace de Investigación en Antropología Social. Sección de Antropología Social. Instituto de Ciencias Antropológicas. Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-063/15>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/evkA/c1k>

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Autor: Ezequiel Fernández Bravo (UBA)

Mail: ezequielfer@gmail.com

**La construcción del elector extranjero en la Ciudad de Buenos Aires: un análisis
exploratorio**

En el siguiente trabajo me propongo analizar algunas aristas de los debates parlamentarios y la vigente Ley 334 de Registro de Electores y Electoras extranjeros en la Ciudad de Buenos, sancionada en el año 2000, para dar cuenta de la vinculación existente entre las categorías clasificatorias de los *no nacionales* producidas por el Estado argentino y el acceso a los derechos políticos de dichos sujetos, y las rutinas y rituales que cristalizan a través de los comicios las divisiones señaladas entre *extranjeros* y *nativos*. Lejos de ser categorías dadas, consideramos que la normativa, así como los actos regidos por ella, representan formas históricamente constituidas y constitutivas de la construcción de la realidad social, que lejos de ser entidades neutrales son formas específicas social y desigualmente construidas; un orden tipificador que se constituye en “verdad” (Bourdieu, 1997). Considero que la legislación mencionada permitirá ahondar en las vinculaciones entre nacionalidad y residencia como criterios estructurantes de las operatorias de clasificación que redundan en la posibilidad o imposibilidad de ejercer derechos políticos en la Ciudad de Buenos Aires.

Retomando a Sayad (1998), uno de los principales abordajes de la migración desde el discurso jurídico-político estatal está ligado a un supuesto de provisoriedad del fenómeno. Así, si la perspectiva excluyente está ligada a lo estrictamente laboral, se redunda en “la exclusión de lo político” al inmigrante. Su mentada “apolitización” es, entonces, entre otras cuestiones, efecto de estos mecanismos de poder que naturalizan la constitución de estos grupos. En este sentido, si bien en Argentina con la sanción de la Ley de Migraciones 25.871 se postula un nuevo *paradigma garantista* que reconoce inéditamente, entre otras cosas, el derecho humano a migrar, promueve solamente la “participación política de los extranjeros a nivel local” y “deja libre a cada distrito electoral qué debe entenderse por ello, así como las condiciones de acceso a su ejercicio” (Penchaszadeh, 2013: 32).

Por ello, creo que estudiar normativas jurisdiccionales, en este caso las correspondientes a la Ciudad de Buenos Aires, resulta importante para explorar alguno de los factores que inciden en cómo se recrea a los otros internos “heredados” de la geografía simbólica hegemónica de nación (Briones, 2005). Es decir, a partir de estas lógicas jurídico-políticas, podemos comenzar a abordar cómo en esta jurisdicción “se matiza procesos generales de alterización según formas igualmente matizadas de anclar la pertenencia nacional” (Briones, 2005: 6).

Desde una perspectiva etnográfica, el trabajo se centrará, a partir del relevamiento de fuentes de la Dirección General de Información y Archivo Legislativo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en el análisis de los debates previos y la vigente Ley 334, así como los proyectos de modificación de la misma. A su vez se hará mención a leyes nacionales que incidieron en su reglamentación, así como a las leyes previas que reglamentaron los derechos políticos para los no nacionales en la Ciudad. Por otro lado, se incluirá una entrevista abierta con el Secretario Judicial en Asuntos Originarios del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a fines de complementar el mencionado análisis.

El acceso al derecho al voto de los extranjeros de 1917 a la actualidad

En el año 1917 se dictó la Ley Nacional 10.240, modificatoria de la Ley Orgánica de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, que estableció que los extranjeros tendrían el derecho a inscribirse en el padrón y votar en el distrito, siempre que cumplieran diversas condiciones de residencia y contributivas: a) poder comprobar más de dos años de residencia en el distrito, b) ser alfabetos, y c) reunir al menos una de las siguientes condiciones: estar casado con mujer argentina, ser padre de hijos argentinos, ejercer profesión liberal o ser contribuyente por más de cincuenta pesos moneda nacional, y no tener ninguna de las inhabilidades establecidas en la Ley 8.871 –más conocida como Ley Saenz Peña- (de Privitellio, 2006).

La Ley es reflejo del proyecto de país y de ciudadano –y consecuentemente, de migrante “deseado”– que ideaban las clases gobernantes. Si bien el corpus normativo sigue teniendo a la migración europea como beneficiaria, la perspectiva de fomento a la inmigración expresada en la Ley Avellaneda¹ comenzó a estrecharse, dado el contexto de crisis económica y política mundial (Pacecca y Curtis, 2008). En ese sentido, también es necesario hacer mención a la Ley de

¹ Ley 817. Primera Ley Nacional sobre Inmigración y Colonización.

residencia, sancionada en 1902, como antecedente que permite contextualizar ese viraje del extranjero europeo que, de elemento ‘civilizador’, se convierte en ‘amenaza’ (Penchaszadeh, 2009). Si al imponer las cualidades de saber leer y escribir, poseer una profesión liberal, entre otras, la Ley 10.240 marcaba el acceso a derechos políticos de los no nacionales bajo requisitos que significaban un retroceso respecto de los principios establecidos para los electores nacionales, podemos pensar que restringía el acceso a aquellos obreros migrantes de ultramar que eran percibidos por las elites como “anarquistas”, “huelguistas de profesión” que introducían ideas extrañas al “buen e ingenuo obrero nativo” (Penchaszadeh, 2009). En otro sentido, podemos leer alguno de los prerequisites (como saber leer y escribir) en relación a la presión ejercida por el Estado nacional para que la nación se comportase como una unidad étnica dotada de una cultura singular propia homogénea y reconocible (Segato, 2007). Asimismo, es importante mencionar que solo se otorgaba el derecho de sufragio a los varones. Recién en el año 1947, cuando se sanciona la Ley 13.010, se daría plenitud de derechos políticos a las mujeres. No está por demás observar, al momento de la sanción de la Ley, cómo opera la fuerza de las matrices clasificatorias previas (género y nacionalidad) para que extranjeros y mujeres estén en condiciones desiguales de acceso a los derechos políticos (Pacecca, 2001).

En 1972, la Ley Nacional 19.987 sustituye el Régimen Municipal de la Ciudad de Buenos Aires y deroga la Ley 10.240. Al no contemplar el derecho a sufragio de los extranjeros, entre ese año y 1987 quedarían impedidos en la participación de comicios locales. A modo de contextualizar el marco social en el que se produce la Ley 19.987, dicha sanción, como señalaré más adelante, está encuadrada en un período en el que la inmigración europea disminuye sensiblemente, mientras que la limítrofe conserva su presencia sobre el total de la población y crece dentro de la extranjera. A partir de la segunda mitad del S. XX la normativa comienza a focalizar en el control de la permanencia; su corolario es la sanción de la Ley 22.439 de 1981, más conocida como Ley Videla, que tiene como políticas restringir en sus derechos al “no deseado” inmigrante limítrofe (Novick, 2008).

Es a partir de la Ley 23.510, sancionada en 1987 que se vuelve a permitir su ejercicio de derechos políticos: la ley habilitó a votar a los extranjeros de ambos sexos en las elecciones de Concejales y Consejeros Vecinales de la Ciudad, previa inscripción en el registro creado y puesto a cargo de la Cámara Nacional Electoral. Esta vez, bajo los siguientes requisitos: a) tener 18 años de edad, b) tener cinco años de residencia permanente, inmediata y continua, c) estar registrado el

último domicilio real en la Ciudad de Buenos Aires, y d) no encontrarse comprendido en alguna de las causales de inhabilidad contempladas por el Código Electoral Nacional. En 1996, la Cámara Nacional Electoral amplió el ámbito de aplicación de la Ley 23.510 y permitió la participación de los extranjero inscriptos en el registro electoral en la elección de los constituyentes que habrían de sancionar la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y en los primeros comicios para Jefe de Gobierno y, en los de diputados para la primera legislatura, realizados el año siguiente.

La Ley 334/00, que creó un Registro de Electoras y Electores extranjeros con padrón voluntario, fue sancionada en febrero del año 2000 tras retomar varios proyectos sobre la Ley Electoral de la Ciudad de Buenos Aires presentados entre 1998 y 1999. Dicha normativa sustituyó a su antecedente de 1987. Acorde a lo indicado en el Art. 11 de la ley de Migraciones, 25871, sancionada en el 2003, los electores habilitados y registrados únicamente pueden ejercer su derecho en el plano local, pudiendo votar autoridades como jefe y vicejefe de gobierno o diputados a la Legislatura de la Ciudad. Para su versión final, se retomaron las iniciativas de los entonces diputados Arguello, Elías y Melano (Expediente Nro 1670-D-99) y del Jefe de Gobierno (2054-J-99), además de agregados que se enmarcan en el tratamiento de los expedientes 043-D-97 (Fleitas Ortiz de Rozas, Béliz), 657-D-98 (Clienti), 5497-D-98 (Casabe, Diez, Gabriele), 649-D-99 (Bellomo), 1231-D-99 (Caram), 1234-D-99 (Puy, Finvarb, Arellano), 1670-D-99 (Argüello, Elías, Marino), 1754-D-99 (Kismer, Cortez), 1871-D-99 (Oliveri), 2906-D-99 (Torres) de Ley Electoral. Si bien no hay constancia del tratamiento en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires, sí existe una versión tipográfica del día de la votación, y los considerandos de su sanción. La ley tuvo dos reformas: una, en el 2001, que reglamenta una disposición sobre los lugares de votación para electores extranjeros (Ley N° 570), y otra, en el 2011 (Ley N° 4.515) que reforma el segundo artículo de la Ley, señalando que las extranjeras y los extranjeros están habilitados para votar a partir de los dieciséis años, previa inscripción voluntaria en el Registro de Electoras/es Extrajeras/os.

Asimismo, numerosos proyectos han sido presentados para modificar aspectos como la creación de un padrón de electores, el empadronamiento automático, la reglamentación de mecanismos de difusión y la modificación en los tiempos de residencia para el acceso al voto.

La Ley señala en sus considerandos que tiene por objeto “regular el sufragio de los extranjeros residentes en la Ciudad de Buenos Aires, quienes conforme al artículo 62 de la Constitución de la Ciudad, gozan de este derecho, con las obligaciones correlativas, en igualdad de condiciones que los ciudadanos argentinos empadronados en este distrito, en los términos que establece la ley”. Para ello, se dispone al Poder Judicial la potestad del registro electoral. Entre los requisitos de la inscripción para los extranjeros de ambos sexos mayores a 16 años se establece: a) tener la calidad de “residente permanente” en el país en los términos de la legislación de migraciones, b) Poseer Documento Nacional de Identidad de Extranjero, c) Acreditar tres (3) años de residencia en la Ciudad de Buenos Aires y tener registrado en el Documento Nacional de Identidad de Extranjero su último domicilio real en la ciudad y d) No estar incurso en las inhabilidades que establece el Código Electoral Nacional.

Operadores clasificatorios en la Ley 334: una historización

A partir de la década de 1960 se da un cambio importante en la normativa concerniente al ingreso y permanencia. Si con la Ley 4.144 de Residencia de Extranjeros sancionada en 1902 se inauguraba una impronta restrictiva con un énfasis en la prohibición del ingreso, a partir de la segunda mitad del SXX la normativa se comienza a focalizar en el control de la permanencia (Courtis, 2006). Dicho viraje responde en gran medida a que, luego de la segunda mitad del S. XX, disminuyó el número de migrantes de ultramar que llegaban a la Argentina y en términos proporcionales, aumentó el cociente de la relación entre migrantes de países limítrofes y Perú sobre el total de la población migrante extranjera. Asimismo, la migración regional se visibilizó, dado que hasta la década de 1960 se caracterizó por su estacionalidad y sus ocupaciones rurales, pero con la caída del modelo agroexportador alrededor de la década de 1930 y una política de promoción de la industrialización y la sustitución de importaciones, se promovió la migración rural-urbana y la radicación de los migrantes regionales en las ciudades. Es decir, que si a comienzos de siglo eran mayoría de los extranjeros provenían de Europa, en las siguientes décadas dicha incidencia irá revirtiéndose. Si en 1970 la relación de extranjeros no limítrofes sobre el total de extranjeros era de un 75,85 por ciento, para el último censo es de 22,34 por ciento. En términos relativos, entonces la preponderancia de las migraciones regionales aumentará. Por ello, al ser para las agencias estatales el ingreso por tierra más difícil de controlar que el ingreso por vía marítima, la normativa se enfoca al control sobre la estancia. En este

sentido, uno de los dispositivos utilizados será la diversificación de categorías clasificatorias para regular la permanencia que tendrán como efecto la restricción de derechos (Courtis, 2006). Una historización de dichas construcciones permitirá dar cuenta de la configuración de los habilitados a registrarse como electores o electoras en la Capital Federal.

En 1963, a partir del decreto Ley 4.805 se introduce la distinción entre ilegales por *ingreso* y por *permanencia* (Pacecca, 2001). Dos años más tarde, el Reglamento de Migración de 1965 (decreto 4418/65) separa admisión (consular), ingreso y permanencia, y distingue entre admisión como residente *permanente* y *no permanente*², categorías a las que se asignan permisos de permanencia y actividad diferenciales. En 1967, el decreto-ley 17.294 (Represión de la Inmigración Clandestina), además de prohibir el trabajo a extranjeros en situación irregular y residentes temporarios sin habilitación de la autoridad migratoria, crea la figura de la *residencia precaria*, un certificado para quienes hayan iniciado el trámite migratorio que redunde en el “retraso en la resolución definitiva del trámite y discrecionalidad en el régimen y plazo por el cual se le otorga” (Courtis, 2006: 19). En estos cuatro años, vemos que se inicia una tipificación en el proceso de fragmentación y control de residencia, atado a una consecuente restricción de derechos.

Durante la última dictadura militar, la Ley Videla recoge la distinción entre ilegalidad por ingreso o por permanencia y define tres categorías de ingreso: *residentes permanentes*, *temporarios* y *transitorios*, afirmando solo para los primeros el goce de derechos constitucionalmente establecidos; para aquellos que se encuentren en situación migratoria irregular, restringe el goce de derechos civiles, económicos y sociales. La Ley fue reglamentada por primera vez en 1987 a través del decreto 1434/87, que especifica una serie de criterios para el otorgamiento de residencia *permanente* (parientes de ciudadanos argentinos o de residentes permanentes) o *temporaria* (profesionales, empresarios, científicos, migrantes con capital propio, religiosos, extranjeros que revistan interés para el país, padres, hijos y cónyuges de argentinos o de residentes permanentes o temporarios). Se excluye aquí al flujo de migrante que en mayor medida llegaron a la Argentina: el trabajador migrante que, carente de capital propio, arribaba en busca de empleo (Courtis, 2006).

² Se fijan las siguientes subcategorías para los extranjeros “con residencia permanente”: *inmigrantes*, *refugiados*, *ex residentes*, *familiares de argentinos*; y “con residencia no permanente”: *temporarios*, *turistas*, *trabajadores de temporada*, *pasajeros en tránsito*, *asilados políticos*, *de tránsito vecinal o fronterizo*.

En 1994 este decreto fue derogado por el 1.023, que introduce la categoría de *trabajador contratado*, con la exigencia de que la contratación se celebre por escrito ante escribano público, y a la vez que restringe a excepción la solicitud de cambio de categoría de residente transitorio a permanente, dificultando así la posibilidad de acceder a la residencia permanente a quienes hayan ingresado al país en calidad de turistas. Por último, el decreto 1.117/98 prohíbe directamente el cambio de categoría una vez que la persona se encuentra en el país, y obliga al trabajador contratado a iniciar el trámite migratorio en el país de origen a pedido de una empresa o institución con sede en la Argentina (Courtis, 2006).

La nueva Ley de Migraciones, si bien propende explícitamente a la regulación de los extranjeros, mantiene las clasificaciones complejas. Establece que los extranjeros serán admitidos en las categorías de *residentes permanentes*³, *residentes temporarios*⁴ y *residentes transitorios*⁵-, pudiéndosele conceder a aquellos solicitantes la "*residencia precaria* hasta tanto se formalice el trámite correspondiente". Con avances con respecto a la legislación hasta ese momento vigente no impugna, sin embargo, el potencial de la diversificación de categorías (y de derechos atribuibles a cada una) como dispositivo de restricción (Courtis, 2006).

Habiendo trazado este recorrido de la fragmentación de la normativa y de las múltiples categorías de residencia, podemos interpretar en la Ley 334 una continuidad en la distinción entre residentes de la fórmula de fines del siglo XIX que apela a la voluntad expresada por el migrante de establecerse de manera definitiva en el territorio nacional. Dicha concepción tiene correlato con los considerandos de esta Ley:

Que establecen como requisitos de esta inscripción voluntaria (...) la calidad de "residente permanente" en el país que otorga la autoridad

³ "Se considerará "residente permanente" a todo extranjero que, con el propósito de establecerse definitivamente en el país, obtenga de la Dirección Nacional de Migraciones una admisión en tal carácter. Asimismo, se considerarán residentes permanentes los inmigrantes parientes de ciudadanos argentinos, nativos o por opción, entendiéndose como tales al cónyuge, hijos y padres. A los hijos de argentinos nativos o por opción que nacieren en el extranjero se les reconoce la condición de residentes permanentes. Las autoridades permitirán su libre ingreso y permanencia en el territorio".

⁴ Se considerarán "residentes temporarios" todos aquellos extranjeros que, bajo las condiciones que establezca la reglamentación, ingresen al país en las siguientes subcategorías: *trabajador migrante, rentista, pensionado, inversionista, científicos y personal especializado, deportistas y artistas, religiosos de cultos reconocidos oficialmente, pacientes bajo tratamientos médicos, académicos, estudiantes, asilados y refugiados, Ciudadanos nativos de Estados Parte del MERCOSUR, Chile y Bolivia, con autorización para permanecer en el país por dos (2) años, etc.*

⁵ "Los extranjeros que ingresen al país como "residentes transitorios" podrán ser admitidos en algunas de las siguientes subcategorías: *Turistas, pasajeros en tránsito, tránsito vecinal fronterizo, tripulantes del transporte internacional, trabajadores migrantes estacionales, académicos, tratamiento médico, especiales*".

migratoria a aquellos extranjeros cuyo propósito sea establecerse definitivamente en nuestro territorio.

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

En este punto, es necesario destacar que, uno de los requisitos presentados en numerosos proyectos previos a la sanción de la Ley (Kismer, Oliveri, Torres, Puy, Clienti, Casabe, Caram, Bellomo) tenía que ver con las nociones idiomáticas de las personas que estarían habilitadas a inscribirse en un futuro registro: “dominar”, “conocer”, “saber leer y escribir” el “idioma nacional”/“castellano”. Si bien este apartado no fue incluido en la versión final de la Ley, es importante retomarlo para dar cuenta de “aquellas clasificaciones étnicas que, como matriz muda pero operante, subyacen buena parte de las discusiones a cerca de las discusiones sobre la extensión de los derechos políticos” (Pacecca, 2001:4).

La justificación de esa desigualdad, entonces, partiría del congelamiento de ser un no nacional, de su diferencia, de su heterogeneidad social (cultural y nacional). Si bien el criterio que primaría en las elecciones locales es el de residencia, subyace el ser nacional como rector de los principios de división.

La doble sospecha

En los debates previos a la sanción de la Ley, distintos proyectos hacen mención a la estadía de residencia necesaria como condición para estar habilitado a la inscripción. Si la Ley 23.510, sancionada en 1987, mencionaba como requisito 5 años ininterrumpidos de residencia inmediata, entre los proyectos que sirven como insumo para la Ley se menciona un lapso de dos

(Arguello, Díaz, Melano; Puy), tres (Poder Ejecutivo), cuatro (Kisner, Oliveri, Torres, Clienti, Casabe, Bellomo) y cinco años (Caram). La actual Ley señala como requisito:

(...) la residencia de tres años en la Ciudad, como medida destinada a garantizar tanto el real interés del elector como su conocimiento de los asuntos que conciernen a todos los vecinos... (QUE) podrá ser acreditada por cualquier medio de prueba, excepto la testimonial.

En la variabilidad de tiempo de los proyectos presentados para “garantizar el real interés del elector como su conocimiento de los asuntos que conciernen a todos los vecinos”, además de señalar el carácter arbitrario de la norma, puede interpretarse una doble *sospecha*. La primera está asociada a la *no naturalidad* de su vínculo con la comunidad en la que son extranjeros, que los vuelve diferentes y sospechosos, por lo que se justifica el control en un grado distinto al de los nativos (Pacecca, 2001). Si por ser *no nacionales* carecerían de patriotismo, y pueden representar una amenaza contra la comunidad nacional, entonces se hace necesaria su vigilancia. En ese sentido, podemos entender las palabras del Secretario Judicial en Asuntos Originarios del Tribunal Superior de Justicia de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires:

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

Como señala Pacecca, debajo de la racionalidad ciudadana, late oscura pero insistentemente una pasión nacionalista (2001). La nacionalidad se presenta como un vínculo natural y esencial con un territorio que autoriza a los sujetos que la portan a ser enunciadores legítimos de lo político en ese territorio. En última instancia, las agencias estatales intervinientes se sirven de la ley para defender la idea de la pertenencia a la comunidad política.

La segunda sospecha tiene que ver con el pasaje de la figura de “residente permanente” a la del “elector extranjero”. Si la figura de “residente extranjero” implica una idea de igualdad y abstracción que permite que todos aquellos categorizados como tales sean equivalentes y sustituibles, no menos cierto es que detrás de ese pasaje de residente extranjero para constituirse

como “elector extranjero” descansa la incertidumbre (Asad, 2008) de los funcionarios del Estado. Siguiendo a Bourdieu (1997), estos funcionarios “movilizan un capital simbólico acumulado en y por toda la red de relaciones de reconocimiento que son constitutivas del universo burocrático (...) al enunciar lo que un ser, cosa o persona, es en realidad, en su definición social legítima”. En ese acto de *nombramiento* del Estado, “la sospecha como la duda ocupa un lugar entre la ley y su aplicación” (Asad, 2008). Se busca, entonces eliminar la existencia de una irregularidad material en el caso particular de un solicitante. Con respecto a la acreditación de la residencia, el mencionado funcionario señaló:

Tenés que demostrarlo de alguna manera. Tenés que ser un fantasma que no tengas ningún papel que acredite que vos estás acá hace tres años atrás. Si vivís, tenés lazos, y esos lazos los demostrás de cualquier manera (...) Los problemas mayores que tenemos son cuando los DNI están mal integrados y no surgen los domicilios correctos o fideidignos. Aparece casilla tal o casilla tal, como individualizas bien el domicilio, porque a veces no tienen bien el número, o calles. Ese es el mayor problema.

Si “la sospecha es un animal enardecido en el sujeto, cubre al objeto (a la persona) que se mantiene por debajo de ella” (Asad, 2008: 59), se busca atravesar la máscara que permita percibir lo que subyace tras ella: la falsificación de un documento, el engaño sobre la residencia real. Vale mencionar que por no obtener ni recibo de alquiler, ni un servicio a su nombre, ni empleo formal, o por tener el domicilio mal asentado, los migrantes pobres son quienes son los que ven vulnerados sus derechos. En este sentido, podemos pensar que la clasificación es, además de resultado, generadora: si la “ilegalidad” de los migrantes es una categoría encubierta de exclusión, impone una concepción restringida de ciudadanía como status (Martínez Bonora, 2009). Así, el inmigrante “ilegal y pobre” es instituido como un no ciudadano en cuanto a sus derechos políticos.

Registros y padrones, entre el mapa y el territorio

De los proyectos presentados con anterioridad a la sanción de la Ley 334, puedo dar cuenta de una variedad de fuerzas en pugna que buscan imponer principios de visión y división comunes a la hora de establecer los modos en que se reglamentarán esos derechos políticos para los no nacionales. Varios proyectos sobre la Ley Electoral para la Ciudad de Buenos Aires,

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

“La secretaría electoral organizará los ficheros, que contendrán las fichas de todos los electores con domicilio en la jurisdicción y se dividirá según el sexo de los mismos. Las fichas serán clasificadas en tres subdivisiones: Por orden alfabético, las fichas modelos A y AF se utilizarán para la formación de esta primera subdivisión de las divisiones masculina y femenina, respectivamente (...) Cuando se tratare de electores extranjeros se usarán los modelos E y EF.

A su vez, estipula la manera en que se efectuará el voto el día de los comicios locales y nacionales simultáneos:

Cuando las elecciones locales coincidan con las nacionales, los electores extranjeros votarán en un sobre de color celeste a los efectos de invalidar los votos a candidatos de categorías no permitidas por la Constitución Nacional y normas reglamentarias.

Incluso, en un proyecto de 1998 sobre el “Voto de Extranjeros y Extranjeras residentes en la Ciudad de Buenos Aires”, el legislador Arguello señala en sus fundamentaciones que

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

A partir de los aportes de los proyectos anteriormente mencionados, la Ley 334/00 determina que:

Se crea el Registro de Electores Extranjeros de la Ciudad de Buenos Aires y se pone a cargo del Tribunal Electoral (...) (que) requerirá a la Cámara Nacional Electoral la información del registro a su cargo.

Tras su sanción, numerosas iniciativas (Dosch, Expediente Nro 1839-D-2004; Pierini, Expediente Nro 0263-F-2004; Caruso, Expediente Nro 1464-D-2004; Gentili, Expediente Nro

1932-D-2010, Pierini, Expediente Nro 02504-F-2012) hacen mención a la necesidad de crear un Padrón de Electoras y Electores Extranjeros residentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, a cargo del Tribunal Electoral de la Ciudad, que reemplace al Registro de Electores, “*ya que los derechos políticos de los extranjeros, tal como lo entiende la Constitución de la Ciudad, se ven restringidos en su carácter de igualdad con los derechos políticos del resto de la ciudadanía de la ciudad*”.

Que haya que hacer una inscripción por la condición de *extranjero*, en este caso a un registro, no es algo dado. Como menciona Bourdieu (1998, 115), “las relaciones de fuerza más brutales son al mismo tiempo relaciones simbólicas y los actos de sumisión, de obediencia son actos cognitivos (...) Estas estructuras cognitivas son formas históricamente constituidas”. Vimos que, además del debate en torno a la forma en que los migrantes se registrarían, se dieron distintas posturas en la forma en que se articularía su inclusión con los *electores nativos*. En ese sentido, hubo proyectos que plantearon un solo registro, en el que primara la residencia por sobre el *ser nacional*, e incluso que las mesas de los comicios (y en conjunto con ellas los centros de votación) no estuvieran diferenciadas por ser *nativo* o *extranjero*, aún cuando las elecciones son simultáneas. La cristalización de la matriz de clasificación de nacionalidad, entonces, podría haberse dado de otra forma, incluso hasta de algún modo problematizándola si hubiese sido reglamentado un padrón único. En este sentido, coincido con lo señalado por Pacecca (2001): “a) que el universo puede «ordenarse» de muchas maneras, y que cada clasificación propone/ postula un ordenamiento posible; (y) que el principio rector de la clasificación no está en el universo, en «lo real»”. Uno de los efectos del registro es que, al ser *voluntario* y conllevar una serie de dificultades constatables en la práctica⁶ para la adhesión, termina por evitar la legitimación del vínculo con la sociedad de destino. Dichas estas cuestiones, podemos problematizar lo que comenta el Secretario Judicial en Asuntos Originarios del Tribunal Superior de Justicia.

⁶ “La práctica de los últimos años, durante los cuales se ejerció el empadronamiento voluntario, permite apreciar que la inscripción en el padrón se convirtió en un trámite a menudo engorroso, realizado mediante campañas previas a las elecciones que no siempre se llevan a cabo, utilizando recursos innecesarios y con una ausencia de las entidades representativas de las colectividades de extranjeros presentes en nuestra Ciudad que, si bien debían actuar como agentes auxiliares de acuerdo al Decreto 223 reglamentario de la Ley N° 334, nunca pudieron hacerlo por ausencia de convenios cuya firma está contemplada en el art. 2° de dicha norma”. Proyecto de Ley: “*Creación del Padrón electoral complementario de extranjeros residentes de la Ciudad*”, presentado por la legisladora Alicia Caruso en 2004.

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

Entrevistado: Porque no todas las provincias les reconocen los mismos derechos y aparte son extranjeros. Son extranjeros. Tienen la posibilidad de ser argentinos, la tienen de una manera muy sencilla. Pero son extranjeros. Ese es el primer ABC, son extranjeros que no quieren ser argentinos.

A partir de lo visto, se puede pensar que no solo porque son extranjeros tienen un registro, padrón mesas y centros de votación diferenciados (en caso de elecciones simultáneas), sino que también todas esas actividades, rituales y rutinas del Estado ligadas a los comisionados hacen a la constitución y regulación de identidades sociales y subjetividades, en este caso, los no nacionales. La disposición actual, entonces, termina por extranjeroizarlos. Coincido con Corrigan y Sayer (2007) cuando señalan que son formas mediante las cuales el Estado habla e intenta definir formas o imágenes aceptables de la actividad social y de la identidad individual y colectiva de estas poblaciones.

Conclusiones

A lo largo del trabajo intenté historizar y contextualizar algunos aspectos de la Ley de Registro de Electores Extranjeros de la Ciudad de Buenos Aires para dar cuenta de los criterios subyacentes y sus implicancias en cuanto a las condiciones de acceso a derechos políticos para los *residentes extranjeros*. Pude indagar en cómo a pesar de ser el criterio de residencia el que rige a la hora de acceder al voto en la Ciudad de Buenos Aires, el *ser nacional o no nacional* es un ordenador vigente que delimita un acceso diferenciado a este derecho. Es menester aclarar que en el trabajo no abordé otro aspecto importante como es el derecho a ser elegido. A su vez, solamente me enfoqué en analizar el discurso jurídico-político de este campo. Quedará para futuras investigaciones las políticas que implementan las disposiciones normativas, así como el análisis de la praxis de diversos actores frente a las agencias estatales. En este sentido, pretendo analizar las prácticas y modo de participación de los actores de los migrantes en torno a las instancias de empadronamiento y sufragio, prácticas que tensionan los medios y condiciones en que la nación acepta la pertenencia adquirida. Dentro de este marco, propongo: indagar en los

sentidos y motivaciones que adquiere el ejercicio del voto para dichos sujetos, describir algunas trayectorias políticas en el país de origen y el país receptor, y explorar cuáles son las formas de organizarse y representarse que enmarcan la interpelación al Estado por la efectivización de estos derechos.

Bibliografía

Assad, T. 2008 “¿Dónde están los márgenes del estado?” En: Cuadernos de Antropología Social N° 27, pp. 53–62.

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

Briones, Claudia (2005) “Formaciones de alteridad: contextos globales, procesos nacionales y provinciales”. En *Cartografías Argentinas. Políticas indigenistas y formaciones provinciales de alteridad*, Antropofagia, Buenos Aires.

Corrigan, P. and D. Sayer 1985 *The Great Arch. English State Formation as Cultural Revolution*. Oxford, GB: Basil Blackwell. Introducción y Conclusiones. Disponible en castellano en: Lagos, María y Pamela Calla 2007 (compiladoras) *Antropología del Estado. Dominación y prácticas contestatarias en América Latina*. Cuaderno de Futuro N° 23, PNUD. Bolivia. 2007. “El gran arco: la formación del Estado inglés como revolución cultural” Pp.:41-116.

Courtis, Corina (2006): “Hacia la derogación de la Ley Videla: la labor parlamentaria en materia migratoria en la Argentina de los 90”. En Jelin E. y A. Grimson (comps.) *Migraciones regionales hacia la Argentina. Diferencia, desigualdad y derechos*. Buenos Aires: Prometeo, pp.: 169-206.

De Lucas, Javier (2003) “La inmigración como res política”. En: Chamizo de la Rubia, José y Yamgnane, Kofi (coords). *Movimientos de personas e ideas y multiculturalidad* Universidad de Deusto : España.

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

Martinez Bonora, Virginia (2009). “Sobre el derecho a tener derechos. Restricciones a extranjeros en el acceso a programas sociales de asistencia en la Ciudad de Buenos Aires”. En: <http://www.migrantropologia.com.ar/images/stories/PDF/29.%20Martinez%20Bonora%20-%20restricciones%20en%20el%20acceso%20a%20programas%20sociales.pdf>

Novick, Susana (2008). "Migración y políticas en Argentina. Tres leyes para un país extenso". En Novick, S. (comp) *Las migraciones en América Latina. Políticas, culturas y estrategias*. Buenos Aires: Catálogos

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

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

Penchaszadeh, Ana Paula (2013) "Migraciones y derechos políticos Un debate actual". En Voces en el Fénix Número 23. Disponible en: http://www.vocesenelfenix.com/sites/default/files/numero_pdf/N.23.baja_.pdf

Sayad, Abdelmalek (1998) "A Ordem da Imigração na Ordem das Nações", Sayad, Abdelmalek, *A imigração ou os paradoxos da alteridade*, San Pablo, Editora da Universidade de Sao Paulo (265-286)

Segato, Rita (2007). "Identidades políticas/Alteridades históricas: una crítica a las certezas del pluralismo global". En: *La Nación y sus Otros*. Buenos Aires, Prometeo Libros.

Fuentes:

Proyecto n°: [199800657](#) "ESTABLECESE EL REGIMEN ELECTORAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES". Autor: Clienti, Roberto

Proyecto n°: [199803674](#) VOTO DE EXTRANJEROS Y EXTRANJERAS RESIDENTES EN LA CIUDAD, Autores: Arguello, Jorge

Proyecto n°: [199805497](#) "CODIGO ELECTORAL DE LA CIUDAD". Autores: Casabe, Jorge; Diez, Mabel; Gabriele, Rubén.

Proyecto n°: [199900649](#) "LEY ELECTORAL DE LA CIUDAD". Autor: Bellomo, Roque.

Proyecto n°: [199901231](#) "CODIGO ELECTORAL PARA LA CIUDAD". Autor: Caram, Cristian.

Proyecto n°: [199901234](#) "LEY ELECTORAL DE LA CIUDAD". Autores: Puy, Raúl; Finvarb, Fernando; Arellano, Roberto.

Proyecto n°: [199901670](#) , "CODIGO DE PARTICIPACION POLITICA PARA LA CIUDAD DE BUENOS AIRES". Autores: Arguello, Jorge; Elías, Carlos Luis; Marino, Juliana Isabel.

Proyecto n°: [199901754](#) "LEY ELECTORAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES". Autores: Kismer de Olmos, Raquel; Cortés, Antonio.

Proyecto n°: [199901871](#) “LEY ELECTORAL DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES”. Autor: Olivieri, Guillermo Rodolfo.

Proyecto n°: [199902906](#) “LEY DE SISTEMAS ELECTORALES DE LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES”. Autor: Torres, César Ángel.

Proyecto n°: [200201486](#) “CREASE UN PADRON ELECTORAL COMPLEMENTARIO DE EXTRANJEROS RESIDENTES EN LA CIUDAD”. Autor: Peduto, Eduardo.

Proyecto n°: [200400263](#) “CREASE EL PADRON DE ELECTORAS EXTRANJERAS Y ELECTORES EXTRANJEROS RESIDENTES EN LA CIUDAD”. Autor: Pierini, Alicia

Proyecto n°: [200401464](#) “CREACION DEL PADRON ELECTORAL COMPLEMENTARIO DE EXTRANJEROS RESIDENTES DE LA CIUDAD”. Autor: Caruso, Alicia.

Proyecto n°: [200401839](#) “CREASE UN PADRON ELECTORAL COMPLEMENTARIO DE EXTRANJEROS RESIDENTES EN LA CIUDAD”. Autor: Dosch, Sandra.

Proyecto n°: [200401842](#) “EL PODER EJECUTIVO IMPLEMENTE UNA CAMPAÑA DE DIFUSION SOBRE EL REGISTRO DE ELECTORAS Y ELECTORES EXTRANJEROS”. Autor: Dosch, Sandra.

Proyecto n°: [200401879](#) “EL PODER EJECUTIVO PROCEDA A DAR PUBLICIDAD EN LOS MEDIOS DE DIFUSION SOBRE LOS REQUISITOS Y EL PROCEDIMIENTO EN EL REGISTRO ELECTORAS Y ELECTORES EXTRANJEROS DE LA CIUDAD”. Autor: Peña, Marcos; Michetti, Gabriela; Rebot, Helio

Proyecto n°: [201001932](#) “DISPOSICIONES PARA EL VOTO DE EXTRANJEROS RESIDENTES PERMANENTEMENTE EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES”. Autores: Gentili, Rafael; Basteiro, Fabio; García Tuñón, Laura.

Proyecto n° [201001826](#) : MODIFICACION DE LA LEY 334 REGISTRO DE ELECTORES. EXTRANJEROS. Autores: Sánchez Andía, Rocío; Parrilli, Marcelo.

Proyecto n°: [201202504](#) “LEY. CREASE EL PADRON ELECTORAL DE ELECTORAS EXTRANJERAS Y ELECTORES EXTRANJEROS RESIDENTES EN LA CIUDAD AUTONOMA DE BUENOS AIRES”. Autor: Pierini, Alicia.